

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LOS ARCHIVOS MUNICIPALES EN ARGENTINA

NORMA CATALINA FENOGLIO *

INTRODUCCIÓN

La República Argentina es un país federal, compuesto por veintitrés (23) provincias (Jujuy, Salta, Tucumán, Formosa, Chaco, Misiones, Corrientes, Entre Ríos, Santa Fe, Santiago del Estero, Córdoba, Catamarca, La Rioja, Mendoza, San Juan, San Luis, La Pampa, Buenos Aires, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego) más la ciudad autónoma de Buenos Aires.

La Constitución Nacional, en su Art.5° dispone: “Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria [...]”.

Del mismo modo, el Art.41° establece que corresponde a la Nación el dictado de los presupuestos mínimos de protección del patrimonio cultural “y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales”.

Cada provincia tiene, por lo tanto, su propia organización político-institucional y, si bien en todas existe un régimen municipal, de acuerdo a las disposiciones de cada una, la cantidad, atribuciones, jurisdicción y competencias es variada. Esto hace que en algunas provincias, cada núcleo urbano sea un Municipio o Comuna -según la cantidad de habitantes- mientras que en otras, un Municipio puede estar integrado por varios núcleos poblacionales. Atento al número de habitantes, en algunas provincias las municipalidades se clasifican en categorías, mientras que en otras cambia la denominación y encontramos comunas –hasta una determinada cantidad de población- y municipalidades –si tienen más habitantes. En total, en el país están registradas dos mil ciento cincuenta y cinco (2155) municipalidades o comunas.

Algo similar ocurre respecto del patrimonio documental, el cual es tratado en cada provincia de manera diferente. A modo de ejemplo:

La Constitución de la Provincia de Córdoba, en su Art.65°, titulado “Patrimonio Cultural”, dice: “El Estado Provincial es responsable de la conservación, enriquecimiento y difusión del Patrimonio cultural, en especial arqueológico, histórico, artístico y paisajístico y de los bienes que lo componen, cualquiera sea su régimen jurídico y su titularidad”.

El Art.32° de la Constitución de la ciudad Autónoma de Buenos Aires especifica: “Esta Constitución garantiza la preservación, recuperación y difusión del patrimonio cultural, cualquiera sea su régimen jurídico y titularidad, la memoria y la historia de la ciudad y sus barrios”.

La Constitución de la Provincia de Salta, en su Artículo 52, intitulado “Cultura”, afirma: “El acervo histórico, arqueológico, artístico y documental forma parte del patrimonio cultural de la Provincia y está bajo la guarda del Estado”.

* Licenciada en Archivología, Master en Gestión Documental y Administración de Archivos. Profesora titular en Escuela de Archivología, Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad Nacional de Córdoba.

En tanto, la Constitución de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, en su Artículo 60, Cultura, dispone: “El Estado Provincial [...] preserva, enriquece y difunde el acervo histórico, arquitectónico, arqueológico, documental, lingüístico, artístico y paisajístico, y asegura la libre circulación de las obras”.

Estos ejemplos muestran que algunas provincias mencionan el acervo documental mientras que otras lo incluyen en forma indirecta, dentro del patrimonio cultural.

El marco normativo que regula el funcionamiento de cada municipio en general y de sus archivos en particular, también es sumamente variado, por cuanto depende de la Constitución Provincial, de la Ley Orgánica Municipal de cada provincia y, en algunos casos, de la Carta Orgánica Municipal. Esta realidad hace que, si bien tiene la virtud de aprehender las necesidades e intereses locales, existan complicaciones derivadas de la falta de uniformidad de criterios. En el caso de los archivos, nos interesa y nos preocupa, básicamente, cuando no se respetan criterios técnicos aprobados internacionalmente.

QUE SE ENTIENDE POR POLÍTICA ARCHIVÍSTICA

A los fines de aclarar el concepto, consideraremos algunas definiciones de Política Archivística, dadas por diferentes autores:

Para el Archivo General de la Nación de Colombia es el “Conjunto de actividades administrativas y técnicas, tendientes a la planificación, manejo y organización de la documentación producida y recibida por las entidades, desde su origen hasta su destino final con el objeto de facilitar su utilización y conservación” (<http://www.archivogeneral.gov.co/politica-archivistica>).

Desde República Dominicana, Yanira Altigracia Berroa Eusebio la define como “el conjunto de actividades orientadas a la toma de decisiones que conducen a la ejecución de programas y proyectos que incluyen las legislaciones, los archivos, las instituciones productoras de documentos y los usuarios en sentido general” (Berroa Eusebio, 2012, p.5).

Por su parte, Manuel Vázquez la denomina “Política de Administración de Documentos, Información y Archivos” y considera que es aquella “que formula objetivos y propone medios apropiados para servir, mediante documentos de gestión, a los derechos y necesidades de la sociedad en su conjunto; de las instituciones productoras/receptoras de los documentos; de los interesados individuales o institucionales, y por último, de los investigadores retrospectivos, para todos los cuales emite legislación y normas” (Vázquez, 2004, p.91).

Este autor afirma que esa política no es exclusiva del Estado, sino que toda institución, gubernamental o privada, debe tener y aplicar una política de manejo de documentos nacidos en una tramitación y de la información que contienen. Asimismo sostiene que se trata de metas y objetivos adecuados a las necesidades y recursos por lo que es una herramienta flexible. A su entender, la política archivística atiende a dos vertientes: el servicio jurídico-administrativo y el Patrimonio Documental, por lo que las áreas que deben cubrir estas políticas han de coincidir con los objetos de la archivística, entre ellas: los documentos de archivo, los archivos y los sistemas de archivos, los archiveros y las instituciones públicas, trazándose metas y objetivos adecuados a las necesidades y a los recursos con que se cuenta.

A modo de síntesis, una política de archivos, para cualquier nivel institucional, debe incluir legislación, recursos y objetivos para el tratamiento técnico-archivístico de los documentos desde su producción hasta su destino final y acceso, teniendo en cuenta las

necesidades de los documentos, de los productores y de los usuarios. La forma más efectiva para concretarlas es mediante proyectos de corto, mediano y largo plazo.

ESTADO DE SITUACIÓN EN ARGENTINA

En el año 2000, la Fundación la Fundación Histórica Tavera presentó, junto al Banco Mundial, un informe experto acerca de la situación de los Archivos de América Latina, por país, que incluye a los archivos municipales. Respecto de los de Argentina, juzga a la naturaleza jurídica e institucional de los archivos históricos municipales como precaria y considera que dicho estado se debe a que, dentro de la administración municipal, dependen de las direcciones o secretarías del patrimonio cultural, sin autonomía suficiente para gestionar una política archivística propia. El informe analiza la dotación económico-presupuestaria, la infraestructura -tanto en lo que concierne a edificios e instalaciones como recursos tecnológicos y humanos- el acceso, las actividades de difusión, las principales carencias y concluye con una serie de recomendaciones, entre las que podemos citar:

- Concienciar a las instituciones municipales de la importancia de la documentación que generan, ya sea histórica o moderna.
- En la medida de lo posible, institucionalizar los archivos municipales dotándolos de cierta autonomía y garantizando dotaciones presupuestarias mínimas e instalaciones adecuadas y suficientes.
- Hacer partícipes a los responsables de los archivos municipales en las decisiones que competen a su propio archivo.
- [...] diseñar una política de desarrollo de archivos municipales.
- Potenciar la celebración de seminarios, congresos y encuentros de archiveros municipales (Fundación Histórica Tavera, 2000, p.43).

Algunas de estas recomendaciones fueron tenidas en cuentas, en forma puntual, por las instituciones responsables. En otros casos, se fue avanzando en materia de concienciación y de capacitación como consecuencia de los avances académicos. Por otra parte, existían ya ciertas disposiciones en materia de archivos municipales, también aisladas, en algunas provincias, las que -desde lo estrictamente teórico, como acabamos de ver- no pueden definirse como políticas sino como medidas concretas ante situaciones específicas y referidas, en general solo al tratamiento documental.

Sin intención de ser exhaustiva, comentaremos algunas de ellas:

En la Provincia de Buenos Aires, el Decreto Ley 6769/1958 –considerado Ley Orgánica de las Municipalidades, en su Art. 283 dice: “Todos los documentos, libros y publicaciones municipales serán conservados en archivos organizados según los métodos que aconseje el Archivo Histórico Provincial. Pasados diez (10) años con consentimiento previo de esta Institución, podrán ser destruidos los que no revistan interés histórico, bibliográfico o estadístico y los que no sean necesarios conservar para amparar derechos del Estado o de terceros” (citado por Colombo, s/f., p.5). En ese marco, el Archivo Histórico de la Provincia, mediante Circular 18/1994, hizo una propuesta de reglamento para la conservación y eliminación de los documentos de los archivos municipales. Sin embargo, según Juan Martín Colombo, existe, en las administraciones municipales, una “cultura de la acumulación irrazonable de documentos” generada por la necesidad de salvar responsabilidades, sumado a la desorganización, deficiencia de estructura y equipamiento,

ausencia de recursos y personal capacitado, exceso de burocracia en la producción documental y existencia de un sistema de archivos municipales con un “sinnúmero de deficiencias, generalmente constituidas por distintas clases de externalidades negativas y asimetrías informativas” (Ídem, p.7).

Varias provincias argentinas, como San Juan, Santa Fe, Neuquén y Tierra del Fuego tienen Sistema Provincial de Archivos, y en ellas se establece que los archivos municipales pueden integrar el sistema, por adhesión. La más antigua de estas leyes es la de San Juan, que data de 1984 y la más reciente es la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, cuyo sistema fue creado por Ley N° 714, del año 2006.

Córdoba no tiene Sistema Provincial pero, gracias a un proyecto que explicaremos a continuación, muchos responsables de archivos municipales recibieron capacitación, organizaron sus archivos y disponen de Tablas de Plazos de Conservación y Destino Final similares.

ALGUNOS PROYECTOS Y PROPUESTAS

A lo largo del tiempo, desde la academia o desde las asociaciones profesionales, se plantearon diversas propuestas con relación a los Archivos Municipales, con diferentes fines y distinta amplitud. Así, hubo y hay proyectos para organizar integralmente un archivo, otros para homologar procedimientos, para crear programas de gestión, para diseñar tablas de plazos de conservación de documentos y/o políticas archivísticas similares; algunos refieren puntualmente a un municipio determinado, otros a una provincia, algunos a todo el país.

A fines de 2004, en el marco del Primer Congreso Argentino de Archivística (Villa Carlos Paz, Provincia de Córdoba, 04 al 06/11/04) presentamos un “Proyecto de cooperación internacional para los archivos municipales argentinos” que contaba con el apoyo del Consejo Internacional de Archivos y cuyo objetivo era lograr la normalización de los procedimientos administrativos en los Municipios Argentinos, mediante la creación de programas de gestión documental similares y la organización de Archivos Municipales en todas las localidades, respetando la identidad de cada pueblo, la autonomía municipal y la legislación de cada ciudad y provincia. La primera etapa de ese proyecto fue la realización de un relevamiento general, por medio de un cuestionario mínimo que permitiera tener una visión real de la existencia y estado de los archivos y de fundamento para las tareas a concretar después. Los resultados de esa etapa fueron presentados en la V Jornada de Archivos Municipales, realizada en el marco del VI Congreso de Archivología del MERCOSUR, en Campos do Jordao, Brasil, en 2005. Si bien el proyecto contaba con el aval de la Federación Argentina de Municipios, solo se obtuvieron respuestas de sesenta y dos (62) municipios, y de ellas constatamos que la legislación era muy escasa, que muy pocos archivos figuraban en el organigrama municipal y tenían reglamento de funcionamiento (Fenoglio, 2005). Verificamos las malas prácticas en materia archivística pero, al mismo tiempo, recibimos numerosos llamados de auxilio y demandas de capacitación, por lo que la segunda etapa, que preveía la redacción de un manual de organización y procedimientos básicos para los archivos municipales, se reemplazó por una campaña de capacitación, que se concretó básicamente en las provincias de Córdoba y Neuquén. Por distintas razones, el proyecto se detuvo en esta etapa.

En octubre de 2008, en oportunidad del VI Congreso Argentino de Archivística, se conformó una Comisión Federal de Archivos Municipales por el Bicentenario, integrada por archiveros de diez provincias argentinas, con el objetivo de

promover la protección y desarrollo de Archivos y Sistemas Integrados de Archivos en Municipios y Comunas de Argentina, mediante su creación y/o actualización, legal y técnica, para una adecuada organización, administración, difusión y preservación del Patrimonio Documental de municipios y Comunas, promoviendo su sostenimiento y la capacitación del recurso humano (El Litoral.com, 2008).

En 2010 esta Comisión dio a conocer un amplio plan de trabajo para el período 2010-2011, que incluía confeccionar una guía de Archivos de Municipios y Comunas, establecer sistemas de formación profesional a distancia, capacitar a directivos de Archivos, instalar en la sociedad la importancia de los Archivos y consolidar políticas públicas para promover la protección y desarrollo de Archivos y Sistemas Integrados de Archivos en Municipios y Comunas de Argentina. Al mismo tiempo abrió una convocatoria a interesados a participar en las distintas áreas de trabajo. No hemos encontrado información acerca de los resultados hasta la actualidad, si bien se anunció que en octubre de 2010, en el VIII Congreso Argentino de Archivística a realizarse en Jujuy se presentarían los resultados de las actividades.

Estos ejemplos y la experiencia muestran que, por distintas razones, los grandes proyectos no llegan a terminarse. Por eso, consideramos que el camino para propiciar e instrumentar políticas archivísticas en los municipios argentinos debe ser diferente. Concretamente, diseñar un modelo de política, compuesto de una serie de sub-políticas específicas relacionadas con la gestión de documentos, la preservación (de edificios, instalaciones y documentos), la protección y difusión del patrimonio cultural y el acceso, cada una de las cuales incluirá objetivos, marco normativo-legal y recursos, con atención a los documentos, al productor y a los usuarios. Ese diseño básico se adecuará a cada Municipio, según su propia realidad y el modelo podrá aplicarse, con esas adecuaciones, a todas las municipalidades interesadas.

Para el diseño, consideramos fundamental tener en cuenta las directrices de la Norma ISO 15.489 en lo relacionado con la gestión de los documentos, que incluya el mantenimiento de los documentos vitales, adecuándola al entorno legal y normativo del municipio, pero también -y fundamentalmente- a la identidad local, esto es, a las características propias que la diferencian de otros municipios. No nos vamos a extender acerca de las características y virtudes de esta norma, por no ser el objetivo de esta presentación, simplemente recordar que sirve de guía y proporciona directrices para planificar y mejorar la gestión documental, a partir de una visión global que parte del enfoque basado en procesos. Además, propone una metodología de trabajo para el diseño e implementación de un sistema de gestión de documentos, señala los procesos que hay que definir, desde la producción del documento hasta su disposición final, y establece los instrumentos principales de la gestión documental.

Otro punto a tener en cuenta al momento de diseñar una política, es que debe ser una estrategia del Municipio y, por lo tanto, involucrar a grupos interdisciplinarios de profesionales: gestores, informáticos, administradores, archiveros, conservadores, etc.

CONSIDERACIONES FINALES

Una política, en este caso archivística, es siempre una declaración de intenciones, en la que se exponen las grandes líneas de lo que la organización pretende hacer y que, en algunas ocasiones, incluye un resumen del programa y de los procedimientos para conseguirlo. “Su éxito dependerá fundamentalmente de la aprobación y el respaldo visible y activo de la

dirección y de la asignación de los recursos humanos y presupuestarios necesarios para llevar a cabo su implementación” (Foro Agenda Digital Argentina, 2014, p.17).

Como lo recomienda la Norma ISO 15489, la política archivística debe relacionarse y hacer referencia a otras políticas vinculadas con la información -por ejemplo, la política de sistemas de información, de seguridad de la información o de gestión de activos-, pero sin duplicarlas.

El problema central y básico en los municipios argentinos es la falta de interés y de conciencia del valor del archivo, tanto desde el punto de vista administrativo como social e histórico, de parte de las autoridades. A esto debemos agregar carencias a nivel de legislación, reticencia de los empleados administrativos a aceptar los cambios, problemas concretos de preservación de los documentos sobre papel y, en los últimos tiempos, la introducción de la informática para modernizar la administración, con informáticos que no tienen en cuenta -por ignorancia, desconocimiento o falta de interés- el valor de los documentos como tales.

No es posible legalmente, en Argentina, que se sancione a nivel nacional una política relacionada con los archivos municipales, pero nada impide que, desde el Archivo General de la Nación o desde el órgano correspondiente de cada provincia, se propongan pautas en esta materia.

Para concluir, nos parece muy acertada la siguiente frase de Vicente Sánchez-Biosca (2015, p.220), del Departamento de Teoría de los Lenguajes y Ciencias de la Comunicación de la Universitat de València, España, que rescata la unicidad y la marca identitaria como características diferenciadoras básicas de los Archivos, respecto de los otros centros de información:

...un archivo no es un repositorio neutro de material, un depósito durmiente de información, apto para ser consultado por historiadores y enfermos del pasado. Un archivo, desde su mera constitución, habla, se expresa, se impone. Lo hace por el orden jamás casual o azaroso con que han sido estructuradas sus piezas. Lo hace por sus omisiones, puesto que no todas las unidades del pasado que fueron registradas habrán sido al final retenidas para formar parte del archivo.

REFERENCIAS

ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN DE COLOMBIA: <http://www.archivo-general.gov.co/politica-archivistica> (consultado el 26 setbre.2015).

ARCHIVOS MUNICIPALES, blog disponible en: <http://archivosmunicipales.blogspot.com.ar/2010/03/1er-circular-cofam-plan-de-trabajo-2010.html>

BERROA EUSEBIO, Yanina Altagracia. *Política archivística en la República Dominicana*. 2012. 155 pp. Tesis de Maestría en Gestión Documental y Administración de Archivos - Universidad Internacional de Andalucía, Santa María de La Rábida, España.

COLOMBO, Juan Martin. *Breves comentarios al régimen jurídico de los archivos municipales de la Provincia de Buenos Aires*, en http://www.concejomdp.gov.ar/prensa/jornadas/disertacion_colombo.pdf. Consultado el 25 setbre.2015.

CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA. Disponible en <http://www.casarsada.gob.ar/images/stories/constitucion-nacional-argentina.pdf>

CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES. Disponible en <http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/institucional/constbsas/>

CONSTITUCIÓN DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA. Disponible en <http://web2.cba.gov.ar/web/leyes.nsf/%28vLeyesxNro%29/CP00>

CONSTITUCIÓN DE LA PROVINCIA DE SALTA. Disponible en <http://www.mpfsalta.gov.ar/Files/FileManager/Constituci%C3%B3n%20de%20la%20Provincia%20de%20Salta.pdf>

CONSTITUCIÓN DE LA PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO, ANTÁRTIDA E ISLAS DEL ATLÁNTICO SUR. Disponible en <http://www.legistdf.gov.ar/documentos/conspro/>

FENOGLIO, Norma. *Archivos municipales de la República Argentina. Situación legal y estado de las prácticas*, ponencia presentada en V Jornada de Archivos Municipales, en VI Congreso de Archivología del MERCOSUR, organizado por Asociación de Archiveros de San Paulo y Centro de Documentación e Información Científica de la Pontificia Universidad Católica de Sao Paulo (Brasil), en Campos do Jordao, Estado de Sao Paulo (Brasil). 17 al 20/10/05. Publicado en CD por los organizadores.

FENOGLIO, Norma. *Proyecto de cooperación internacional para los archivos municipales argentinos*, ponencia presentada en el 1º Congreso Argentino de Archivística - Archivos Municipales, organizado por la Federación de Archiveros de la República Argentina –FARA-, en Villa Carlos Paz (Cba.) del 04 al 06/11/04. Publicado en CD por los organizadores.

FORO AGENDA DIGITAL ARGENTINA. *Propuesta de Manual de Digitalización de documentos de la administración pública nacional*, versión Beta, 2014.

FUNDACION HISTÓRICA TAVERA/ BANCO MUNDIAL. *Los Archivos de América Latina. Informe experto de la Fundación Histórica Tavera sobre su situación actual*, Fundación Histórica Tavera/ Banco Mundial, 2000.

Ley 10870 Sistema Provincial de Archivos de Santa Fe, sancionada el 15/10/1992 y promulgada el 10/11/1992. Disponible en <http://www.santafe-conicet.gov.ar/sipar/ley10870-92.htm>. Consultado el 28 setbre. 2015.

Norma ISO 15489.

SANCHEZ-BIOSCA, Vicente. “Exploración, experiencia y emoción de archivo. A modo de introducción”, en *Aniki, Revista Portuguesa da Imagem em movimento*, vol.2, n° 2, 2015. Pp.220-223.

VÁZQUEZ, Manuel. *Administración de documentos y archivos. Planteos para el siglo XXI*, 1ª ed. Buenos Aires; Alfagrama, 2004.

“Se creó la Comisión Federal de Archivos Municipales”, *Diario El Litoral, Santa Fe*, lunes 3 de noviembre de 2008. Disponible en <http://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2008/11/03/escenariosysociedad/SOCI-10.html> Consultado el 25 setbre. 2015.

RESUMEN: La Constitución Nacional Argentina delega en las Provincias la institución del régimen municipal y establece que corresponde a la Nación el dictado de los presupuestos mínimos de protección del patrimonio cultural “y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales” (Art.41). Esto significa que existe autonomía municipal tanto en lo concerniente a la organización de sus archivos como en el dictado de políticas al respecto. El Informe experto sobre la situación de los Archivos de América Latina presentado en el año 2000 por la Fundación Histórica Tavera juzgó la naturaleza jurídica e institucional de los archivos históricos municipales argentinos como precaria debido a su dependencia de las direcciones o secretarías del patrimonio cultural de los municipios y sugirió, entre otros puntos, concienciar a las autoridades municipales acerca de la importancia de los documentos que producen y diseñar una política de desarrollo de archivos. En varias oportunidades, archiveros y asociaciones profesionales elaboraron proyectos para homologar procedimientos, crear programas de gestión, tablas de plazos de conservación y políticas archivísticas similares. Sin embargo no existe, en la actualidad, una directiva única para todos los municipios argentinos. La situación no es la misma en todas las provincias, ya que el régimen municipal no es igual en todas ellas. Algunos municipios tienen buenos sistemas de archivos y hay legislación así como redes de archivos municipales. Sin embargo, la situación de los archivos municipales de Argentina no es óptima ni existe real conciencia ciudadana del valor de los documentos que contienen. **Palabras clave:** archivos municipales, políticas archivísticas, municipios argentinos.