

UNIVERSIDAD CATÓLICA SEDES SAPIENTIAE

ESCUELA DE POSTGRADO



Condiciones para el mejoramiento de la gestión de los archivos
públicos en el Perú, 2020.

**TESIS PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE
MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

AUTORES

Luis Guillermo Núñez Soto

ASESOR

Abelardo Carlos Alberto Alza Barco

Lima, Perú

2020

RESUMEN

La investigación realizada aborda el proceso de aprobación de leyes en las últimas dos décadas en el Perú que tienen vinculación con la transparencia y acceso a la información, la rendición de cuentas, la lucha contra la corrupción, el gobierno y datos abiertos y la modernización del Estado, donde constatamos que en ninguna de ellas se hace referencia a la necesidad o la importancia de contar con archivos organizados. La legislación peruana vigente establece que los documentos que produce la administración pública y que se custodian en sus archivos están protegidos por el Estado, por ser parte del Patrimonio Documental de la Nación. No obstante que la obligación de proteger los archivos públicos existe formalmente, la realidad no concuerda con el mandato que establecen las normas legales. Por lo tanto, la situación de los archivos públicos en el Perú es crítica.

Otros aspectos de análisis son las razones o causas que nos indican un problema de gestión de los archivos en tanto observamos que los presupuestos son insuficientes o inexistentes, los locales resultan inadecuados para albergarlos y existe improvisación de quienes asumen la responsabilidad en la conducción de los archivos. Asimismo, se visualiza la necesidad de contar con un sistema de gestión de archivos moderno que revierta su situación actual para permitir que los archivos cumplan con la misión de conservar y servir los documentos, los cuales brindan información indispensable para el desarrollo de las actividades de los ciudadanos, instituciones, gobiernos y la sociedad en general. En consecuencia, es indispensable identificar las condiciones que conduzcan a establecer mejoras en la gestión de los archivos públicos. Estas comprenden cuatro dimensiones: la actualización de la legislación archivística y normatividad técnica; la modernización de los archivos públicos; la definición del Sistema Nacional de Archivo (SNA) como sistema administrativo en el ámbito de la administración pública; y la reestructuración y fortalecimiento del Archivo General de la Nación (AGN) como órgano rector del SNA.

Palabras clave: archivos, transparencia y acceso a la información, legislación archivística, modernización

ABSTRACTS

The research carried out addresses the process of approval of laws in the last two decades in Peru that are linked to transparency and access to information, accountability, the fight against corruption, government and open data, and the modernization of the State, where we find that none of them refers to the need or importance of having organized files. The current Peruvian legislation establishes that the documents produced by the public administration and kept in its archives are protected by the State, as they are part of the Nation's Documentary Heritage. Although the obligation to protect public archives exists formally, the reality is not in accordance with the mandate established by legal regulations. Therefore, the situation of public archives in Peru is critical.

Other aspects of analysis are the reasons or causes that indicate a file management problem, while we observe that the budgets are insufficient or non-existent, the premises are inadequate to house them, and there is improvisation by those who assume responsibility for conducting the files. Likewise, the need to have a modern file management system that reverts its current situation is visualized to allow the files to fulfill the mission of preserving and serving the documents, which provide essential information for the development of the activities of the citizens, institutions, governments and society in general. Consequently, it is essential to identify the conditions that lead to improvements in the management of public archives. These comprise four dimensions: updating of archival legislation and technical regulations; the modernization of public archives; the definition of the National Archive System (SNA) as an administrative system in the field of public administration; and the restructuring and strengthening of the General Archive of the Nation (AGN) as the governing body of the SNA.

Keywords: archives, transparency and access to information, archival legislation, modernization

ÍNDICE TEMÁTICO

RESUMEN	ii
ABSTRACTS	iii
INTRODUCCIÓN	8
CAPÍTULO I: EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.....	11
1.1. Planteamiento del problema	11
1.2. Formulación del problema	18
1.2.1. Problema general	18
1.2.2 Problemas específicos	18
1.3. Justificación del tema de la investigación	18
1.4. Objetivos de la investigación.....	22
1.4.1. Objetivo general	22
1.4.2. Objetivos específicos.....	22
CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO.....	23
2.1. Antecedentes del estudio	23
2.1.1. Internacionales	23
2.1.2. Nacionales.....	25
2.2. Marco teórico	28
2.2.1. El archivo en la administración pública	28
2.2.2. Los sistemas archivísticos.....	51
2.3. Hipótesis de investigación	58
2.3.1. Hipótesis general	58
2.3.2. Hipótesis específicas	59
CAPÍTULO III: METODOLOGÍA	60
3.1. Enfoque y diseño de la investigación.....	60
3.2. Variables	60
3.3. Técnicas e instrumentos para la recolección de datos	63
3.4. Validez y confidencialidad del instrumento	63
3.5. Delimitaciones	64
3.5.1. Temática.....	64
3.5.2. Temporal	64
3.5.3. Espacial	64
3.6. Limitaciones.....	65
CAPÍTULO IV: DESARROLLO DE LA INVESTIGACION	66
4.1. La situación actual de la gestión de los archivos públicos.....	66
4.2. Principales problemas identificados en la gestión de archivos	71
4.3. Las condiciones que permitirían el mejoramiento de la gestión de los archivos públicos.....	73
4.3.1. Actualización de la legislación archivística y normatividad técnica.....	74
4.3.2. Modernización de los archivos públicos	78
4.3.3. Definición del Sistema Nacional de Archivos como sistema administrativo o funcional.....	82
4.3.4. Reestructuración y fortalecimiento del Archivo General de la Nación como organismo rector del Sistema Nacional de Archivos.....	85
CONCLUSIONES.....	91
RECOMENDACIONES	93
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	94

ANEXOS102

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Hechos relativos a la pérdida de archivos registrados por medios locales (periodo 2009-2019)	12
Tabla 2: Ciclo de vida de los documentos.....	34
Tabla 3: Ciclo vital y el sistema archivístico	35
Tabla 4: Situación de los archivos en el Perú según los censos de archivos de 1997 y 2014	67
Tabla 5: Normas legales aprobadas en el período 2001-2019 que tienen incidencia con los archivos públicos	76

INDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1: Noticia sobre robo de documentos del AGN	14
Ilustración 2: Archivo de entidad pública	17
Ilustración 3: Local improvisado que alberga el archivo	19
Ilustración 4: Incendio y pérdida de documentos	20
Ilustración 5: Archivo sin las condiciones mínimas para la custodia de documentos	21
Ilustración 6: Pilares y ejes de la Política de Nacional de Modernización de la Gestión Pública.....	47
Ilustración 7: Local con documentos de archivo en estado de abandono	66
Ilustración 8: En peligro la conservación de los documentos históricos	72

ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo 1: Cuadro resumen del cuestionario-entrevista a expertos.....	103
Anexo 2: Normativa de los sistemas nacionales de archivo en países como Colombia, Costa Rica, México, Perú y Uruguay	108
Anexo 3: Diagnóstico y estrategia de solución	113
Anexo 4: Instrumento de recolección de datos.....	114
Anexo 5: Instrumento de recolección de datos sobre la situación de los archivos en el Perú según los censos de archivos de 1997 y 2014	117
Anexo 6: Ficha de análisis documental sobre la normativa de los sistemas nacionales de archivos en Perú, México, Uruguay, Colombia y Costa Rica	118
Anexo 7: Proceso de codificación del cuestionario de entrevista a expertos.....	119

A mi querida compañera Aída, a mis amados hijos, Daniel y Silvana, sin cuyo estímulo no hubiera podido lograr este objetivo.

Agradecimiento muy especial a mi asesor Mg. Carlos Alza Barco.

INTRODUCCIÓN

Entre los años 2009 y 2019, se produjeron en el Perú eventos —tales como incendios, inundaciones, robos, entre otros— que llevaron a la pérdida o deterioro de los archivos públicos y que por su magnitud o importancia fueron noticia en los medios de comunicación¹.

La legislación peruana vigente establece que los documentos que produce la administración pública y que se custodian en sus archivos están protegidos por el Estado, pues se son parte del patrimonio documental de la nación (artículo 21 de la Constitución, decreto legislativo 19414 y ley 25323). A pesar que la obligación de proteger los archivos públicos existe formalmente, la realidad no concuerda con el mandato que establecen las normas legales.

Los archivos pasan por un conjunto de problemas constantes en las entidades del sector público, salvo contadas excepciones. Algunos de aquellos problemas que podemos encontrar son: inexistencia de archivos centrales, desorganización de los documentos, carencia de base de datos o inventarios, personal improvisado sin formación profesional en el campo de la archivística, desconocimiento de la legislación archivística e incumplimiento de la misma, poco interés de las autoridades en el funcionamiento y protección de los archivos y normas archivísticas desactualizadas. Por tanto, la situación de los archivos públicos en el Perú es crítica. Las causas pueden ser muchas, pero indudablemente existe un problema en cuanto a su gestión que a los ojos de los funcionarios no los hace prioritarios. Observamos que los presupuestos son insuficientes o inexistentes, los locales son inadecuados para albergarlos y existe improvisación en la designación de los responsables.

Por ello es importante y necesario contar con un sistema de gestión de archivos moderno que revierta su actual situación y haga posible que los archivos cumplan con la misión de conservar y servir los documentos, los cuales nos brindan información indispensable para el desarrollo de las actividades de individuos, instituciones, gobiernos y

¹ Referenciamos como una muestra nueve eventos registrados por los medios de comunicación que se pueden ver en la tabla 1.

la sociedad en general. Así, es indispensable identificar cuáles serían esas condiciones que permitan una mejora en la gestión de los archivos públicos.

A partir de nuestra experiencia personal, comprendemos que se necesita estudiar y analizar la gestión de los archivos e identificar las condiciones que apunten a una mejora de dicha gestión. El país requiere contar con archivos modernos y eficientes que permitan documentar las buenas prácticas, apoyen a la eficiencia gubernamental y procuren la información necesaria tanto para el propio organismo como para la población, ya que los sistemas de archivos institucionales cumplen un rol importante en la gestión administrativa.

El objetivo general de la investigación es identificar las condiciones necesarias para el mejoramiento de la gestión de los archivos públicos en el Perú. Este comprende cuatro dimensiones: la actualización de la legislación archivística y normatividad técnica; la modernización de los archivos públicos; la definición del Sistema Nacional de Archivo (SNA) como sistema administrativo en el ámbito de la administración pública; y la reestructuración y fortalecimiento del Archivo General de la Nación (AGN) como órgano rector del primero.

Para esta investigación se utilizó una metodología cualitativa y técnicas de revisión documental. Asimismo, se usó la técnica del cuestionario-entrevista (a un total de ocho expertos en materia archivística), cuya finalidad fue recopilar información sobre la visión y conocimiento que los especialistas tenían acerca de los distintos problemas que afectan a los archivos públicos y sus planteamientos para su superación.

El presente documento se estructura en cuatro apartados, que dan paso al pensamiento teórico de los autores referenciados y a las experiencias prácticas mencionadas, lo que da como resultado conclusiones y recomendaciones que presentamos al final. En el primer capítulo, se presenta la problemática de los archivos públicos en el Perú y su situación de riesgo; además, se formulan las preguntas pertinentes al problema a analizar y se determinan los objetivos y la justificación del tema de investigación. El segundo capítulo se centra en el estudio del marco teórico y los antecedentes, tanto nacionales como internacionales, y se abordan los temas directamente relacionados con el propósito de la

investigación. En el tercer capítulo, se explica la metodología adoptada. El cuarto capítulo desarrolla el diagnóstico de la situación de los archivos públicos y presenta los resultados de las entrevistas realizadas. Por último, se incluye las conclusiones a las que llegó esta investigación, como la necesidad de actualizar la legislación archivística, la implementación de los sistemas institucionales de archivo en el marco de la modernización de la administración pública y las recomendaciones pertinentes para mejorar la gestión de los archivos públicos.

CAPÍTULO I: EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

1.1. Planteamiento del problema

Los archivos de la administración pública se encuentran en una situación de desorganización y abandono en Perú, expuestos a robos e incendios. Como dice Bákula (2020, s. p.), el Archivo General de la Nación y los archivos regionales han caído en un hueco negro (el olvido) y con ello la memoria documental del país.

La situación es peor en otras regiones distintas a Lima. Ahí existe un permanente riesgo de pérdida de documentos públicos y se evidencia a su vez el riesgo de imposibilitar su uso cuando son requeridos tanto por los ciudadanos, como por la propia administración. Con esto no solo se afecta la gestión pública, sino también el derecho de los ciudadanos al acceso de la información. La excepción se presenta en los archivos del Ministerio de Relaciones Exteriores considerados como un modelo de tratamiento archivístico en América Latina:

El Perú no es un país que privilegia la atención de sus archivos públicos. Por el contrario, es uno de los sectores menos favorecidos. Pero la indiferencia no solo parte de los diferentes gobiernos que se han sucedido, sino de la población en general, porque el desconocimiento y la ignorancia respecto del rol que los archivos cumplen para garantizar la seguridad jurídica —es decir, el derecho y las obligaciones de los ciudadanos— resulta alarmante (Mendoza N., 2005, p. 62).

Alguien acucioso podría decir que la cita podría estar desactualizada; sin embargo, los medios de comunicación refieren, con cierta frecuencia, siniestros de archivos por diversas causas que reflejan las inexistentes medidas de protección y seguridad de archivos a nivel nacional: falta de atención por personal especializado (desorganización); deterioro paulatino no solo por la acción del tiempo, sino también por la carencia de medidas de protección que lo impidan; destrucción y desaparición de pruebas documentales en forma accidental (por factores naturales, como inundaciones, sismos, etc.) o intencionales (por sustracción de documentos e incendios premeditados), donde se tiene como resultado la pérdida de expedientes o documentos necesarios para comprobar la gestión pública, etc.

La siguiente tabla nos muestra algunos de los hechos relativos a la pérdida de archivos que evidencia la crítica situación en la que se encuentran.

Tabla 1: Hechos relativos a la pérdida de archivos registrados por medios locales (periodo 2009-2019)

FUENTE	FECHA	EVENTO
La República	3 de diciembre de 2009	“Dantesco incendio en almacén de RANSA en Callao”.
Andina.pe	27 de octubre de 2014	“Reportan incendio en el archivo de Gobierno Regional de Áncash”.
Perú.com	6 de julio de 2015	“Minsa: Incendio en oficina de archivo e investigan las causas”.
Perú21	11 de marzo de 2015	“Incendio consumió archivo histórico de la Universidad San Marcos”.
América Noticias	19 de octubre de 2016	“Incendio en El Agustino: documentos de archivos se quemaron. Ministra García aseguró que nada detendrá la distribución de medicinas a los hospitales”.
Infotecarios	10 de mayo de 2017	“Desastres en bibliotecas y archivos”.
Ojo Público	28 de noviembre de 2018	“Desaparece del Archivo de la Nación un documento histórico firmado por San Martín”.
RPP	28 de marzo de 2019	“Incendio afectó archivo de Gobierno Regional de Arequipa”.
Perú21	28 de enero de 2019	“Traficantes roban con facilidad documentos históricos del Archivo General de la Nación”.

Fuente: elaboración propia.

Asimismo, Gutiérrez (2020)² refiere que:

- Entre 2018 y 2019 desaparecieron 152 actas de control de multas de la División de Transportes de la Municipalidad Provincial de Piura. No se sabe dónde están. Lo que sí es conocido es la gran cantidad de dinero que hay de por medio. Se sospecha que

² Comentarios de Cesar Gutiérrez Muñoz, ex jefe del Archivo General de la Nación sobre la realidad archivística nacional, en sus mensajes mensuales a la comunidad archivística por medio de correo electrónico denominados “Sobre archivos, archiveros y algo más ...”

la plata recaudada se guardó en varios bolsillos ajenos a las arcas ediles. La denuncia contra su jefe no camina, tan solo se arrastra. (Diario Exitosa Edición Norte. Chiclayo, 9 de abril de 2019, p. 10).

- Cuando se pierden documentos (algunos mediáticos) en los archivos peruanos la respuesta oficial es que el caso lo está viendo la Fiscalía. Nada más. Nunca se produce un final feliz. ¿Hay algún ratero documental juzgado y preso por su delito?
- Es muy raro que un presidente de la Comisión de Cultura y Patrimonio Cultural del Congreso de la República caiga de sorpresa en una de las sedes del Archivo General de la Nación. Eso sucedió el viernes 5 de abril cuando el parlamentario andahuaylino Dalmiro Palomino Ortiz se presentó en el local del Palacio de Justicia para buscar un documento notarial que, al parecer, ha sido robado, según la versión de sus custodios. Don Dalmiro regresó a su curul únicamente con las debidas excusas y con un pedido personal: ¡Exhortamos a las autoridades pertinentes a velar por la conservación de nuestra memoria histórica! A propósito, sabrá que su Archivo Regional de Apurímac es inquilino precario en un lado externo del Estadio de Condebamba (Abancay).
- La página del Archivo General de la Nación está desactualizada desde hace tiempo. Para muestra un botón: “AGN visitó el Archivo Regional de Puno para promover la declaratoria del Patrimonio Cultural de la Nación”. [sic] La fecha de la información es “19 de marzo del 2018”. Esto ya no es noticia, es historia.
- Este completo informe del periodista David Hidalgo nos despelleja por lo mal que conservamos nuestros documentos archivísticos: <https://ojo-publico.com/1139/desaparecen-mas-documentos-en-el-archivo-de-la-nacion> Vean también la feísima y vergonzosa caja 33 que más parece lista para el basurero.
- El Gobierno Regional de Arequipa ha nombrado una comisión para investigar si el incendio de sus documentos en marzo de 2019 fue provocado o accidental. La integran tres funcionarios. Nadie del Archivo Regional. ¿Ignorancia o falta de respeto? (CGM). No 5 Trujillo (Perú), 12 de abril de 2019. Ya se sabe desde hace siglos, a partir de las tabletas de Ebla (4000 años de antigüedad) o antes: los documentos archivísticos son importantes, importantísimos, en la vida personal e institucional del ser humano. El Archivo de la Municipalidad Distrital de Lobitos (Talara - Piura) se incendió en la tarde del miércoles 1 de enero de 2020. Se quemaron los documentos de las gestiones 2011-2014 y 2015-2018, sometidas ahora a investigación fiscal. Como a menudo pasa, se echa la culpa del fuego al corto

circuito. Pero esta vez se sospecha que fue provocado para borrar valiosa información que compromete a antiguos funcionarios ediles, entre ellos, dos exalcaldes. Lo que cabe aquí es que el Archivo Regional de Piura haga en el más breve plazo posible un exhaustivo informe de lo sucedido para se conozca en el AGN y, de paso, el ente rector del Sistema Nacional de Archivos lo eleve al Ministerio Público como colaboración especializada a su delicada tarea acusatoria. El AGN y los Archivos Regionales tienen que estar más visibles en el discurrir nacional del Perú. Deben meterse en el país en todo lo que les competa. Claro que sí. (CGM)”. No 27 Trujillo (Perú), 6 de enero 2020.

Ilustración 1: Noticia sobre robo de documentos del AGN



Fuente: Hidalgo, 2020.

Esta situación no es exclusiva de nuestro país, ya que también ocurre en otros como Argentina, por ejemplo:

Esta desatención del archivo en su integridad, de alguna manera puede dar cuenta de la debilidad que en la Argentina tienen los Archivos en tanto institución; lo que a su vez aleja la posibilidad de que la imagen social de los mismos se vincule con la transparencia del gobierno y el derecho de acceso a la información.

Nuestra hipótesis es que esta debilidad, en gran medida, es la herencia de una política de Estado en la Argentina que no ha contemplado la gestión del patrimonio documental en forma integral, esto es, desde su tramitación hasta su conservación permanente o eliminación, en forma regulada y sistemática (Nazar, 2017, p. 33).

La legislación y normas vigentes dirigidas a la protección y tratamiento de los archivos en muchos casos no responden a las necesidades de estos. Entre los años 2018 y

2019, el AGN aprobó algunas normas con la intención de actualizar las que se aprobaron en la década de los años ochenta. Al revisarlas, notamos que adolecen de errores sustanciales de fondo y forma.

La función de los archivos en la gestión pública es transversal debido a su incidencia directa en los demás sistemas administrativos, que actúan sobre la base de la información, es decir, documentos públicos. En esa perspectiva, se hace necesario un reforzamiento funcional y técnico del AGN como organismo rector, que empiece por la ubicación del SNA dentro de los sistemas administrativos a fin de que coactúen con los otros sistemas.

En la legislación peruana, vemos que actualmente existen más de treinta mil normas legales o leyes, cuya numeración se inicia en el año 1904. De ese total de leyes, solo dos se dieron de manera sustancial en materia de archivos:

- El decreto ley 19414 que establece la defensa, conservación e incremento del patrimonio documental de la nación, del 16 de mayo de 1972.
- La ley 25323 del SNA, del 11 de junio de 1991.

Otro dispositivo emblemático para la archivística nacional lo constituye la ley de creación del Archivo Nacional, del 15 de mayo de 1861, promulgada cuando don Ramón Castilla era presidente del Perú.

En las últimas dos décadas, se aprobaron leyes que tienen que ver con la transparencia y acceso a la información, la rendición de cuentas, la lucha contra la corrupción, el gobierno y datos abiertos y la modernización del Estado. En ninguna de ellas se hace referencia a la necesidad o la importancia de contar con archivos organizados. Esto ocurre a pesar que, a nivel internacional, se reconoce la importancia de los archivos en esos procesos: “La legislación archivística debe tener presente que debe facilitar la conectividad con el aparato administrativo de las instituciones y, sobre todo, debe sentar las bases para hacer efectivos los derechos fundamentales de los ciudadanos y del Estado” (Alberch, 2003, p. 41).

Alberch (2003) enfatiza que las leyes de archivo y de los documentos no deben limitarse solo a normar problemas del trabajo técnico archivístico, sino que fundamentalmente deben abordar los principios esenciales relacionados a la organización del sistema archivístico, la gestión documental y el acceso a la información para viabilizar

el pleno cumplimiento de los principios de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana.

Esta situación tiene su corolario en la ley orgánica del Poder Ejecutivo que no incluye al Sistema Nacional de Archivos como sistema administrativo a pesar de estar vigente la ley 25323 que le asigna ese rol al momento de su emisión.

¿Cómo se puede conseguir la debida protección de los archivos públicos si no se tiene las herramientas legales necesarias? La profesora y archivera argentina Anna Szlejcher señala que: “La legislación archivística es uno de los fundamentos para definir e implementar políticas públicas en la esfera de los archivos. La viabilidad de esta legislación se ve comprometida si no es al mismo tiempo instrumento y objeto de una política archivística” (Szlejcher 2016, p. 20).

Para lograr la optimización del funcionamiento de los archivos y la conservación de los documentos, donde se garantice y efectivice el derecho de acceso a la información que tienen los ciudadanos, se requiere de una adecuada gestión de los archivos públicos. Estos constituyen la base de toda política de transparencia y acceso a la información, de lucha contra la corrupción. Con dicha optimización se podría establecer las responsabilidades políticas, penales y administrativas en el marco de la rendición de cuentas de los funcionarios públicos sobre la base de las pruebas documentales ante las instancias administrativas y jurídicas.

En un proceso de mejora de los archivos, tenemos que considerar: a la administración pública (los funcionarios públicos), a quienes les corresponde aplicar el marco jurídico y político en el que se deben desarrollar las actividades de las organizaciones públicas y los ciudadanos; al AGN como organismo rector del SNA de acuerdo con la ley 25323; a los ciudadanos receptores de los servicios públicos, entre los cuales se ubican los archivos; y, por último, a los profesionales archiveros que tienen la responsabilidad de aplicar las técnicas archivísticas para poner al servicio de los ciudadanos los documentos que custodian en sus repositorios.

La falta de institucionalidad, normas y un proceso de gestión adecuado a los archivos genera el riesgo de seguir perdiendo documentos valiosos de la gestión pública. Esto lleva

una situación de insatisfacción y perjuicio para el ciudadano al ver frustradas sus demandas de información para hacer valer sus derechos.

Ilustración 2: Archivo de entidad pública



Fuente: elaboración propia.

El quehacer archivístico considera la gestión de los documentos durante todo el ciclo de vida (desde su producción hasta su destino final). Los archivos deben valorarse tanto en su aspecto administrativo y de prueba jurídica, como en su calidad histórica y patrimonial. Se debe enfrentar los desafíos que acarrearán los archivos de la administración pública con el auxilio de una legislación moderna que atienda fundamentalmente la necesidad de dotarlos de un adecuado presupuesto, infraestructura y personal capacitado no improvisado, para impulsar un desarrollo archivístico encuadrado en unas políticas públicas que permitan la preservación de la memoria del país, el cumplimiento de los derechos humanos y la modernización del Estado.

En ese sentido, esta investigación buscará identificar las condiciones que generen una mejor gestión de los archivos públicos. Por eso, primero reflexionaremos sobre la necesidad que tiene la sociedad de que sus autoridades tomen conciencia de la importancia de los archivos públicos e inicien las acciones que lleven a superar el estado actual, con el fortalecimiento del SNA —acorde a lo que se da en otros países de Latinoamérica— y

empoderando el AGN, así como otras medidas necesarias que en conjunto lleven a una mejora de los archivos públicos. Para ello, describiremos la situación actual de los archivos públicos y del Sistema Nacional de Archivos, visualizaremos cómo estos dos elementos deben ir a la par con la modernización de la administración pública en curso en nuestro país, con estudio de la legislación archivística y las normas técnicas, para determinar si procede su reformulación o actualización, teniendo en cuenta la legislación comparada y el avance de la archivística moderna.

1.2. Formulación del problema

1.2.1. Problema general

¿Cuáles son las condiciones que permitirían mejorar la gestión de los archivos públicos en el Perú?

1.2.2 Problemas específicos

- ¿Cómo se gestionan los archivos en el Perú?
- ¿Cómo se gestionan los archivos desde una perspectiva comparada?
- ¿Cuáles son los principales problemas que presenta la gestión de archivos en el Perú?

1.3. Justificación del tema de la investigación

Esta investigación tiene como propósito identificar las condiciones que permitirían mejorar la gestión de los archivos públicos. Los problemas en la gestión y administración de los archivos en las entidades públicas no permiten un trámite eficaz y eficiente en el país. Además, esto provoca dificultades en el cumplimiento de sus funciones, como servir oportunamente los documentos que requiere la administración y el ciudadano.

Ilustración 3: Local improvisado que alberga el archivo



Fuente: elaboración propia.

Existen leyes y normas específicas que directamente exigen el cumplimiento de ciertas condiciones para la conservación de los archivos públicos. De igual manera, el AGN (organismo público descentralizado del sector Cultura) tiene asignado la función de supervisar que la normatividad se cumpla; sin embargo, no logra este cometido y las normas no son suficientes. Esto ocurre, por un lado, porque no siempre la legislación especializada en el tema se conoce y se aplica con la estrictez que debiera exigirse; y, por otro, porque existen vacíos legales que impiden una administración eficiente y eficaz de la documentación pública.

En la actualidad, la situación de los archivos lleva a pensar en el peligro existente que propicia la desprotección de los documentos producto de la gestión realizada. Incluso, lo que es peor, muchos de ellos se pierden o se perderán por actos que pueden variar entre lo intencional y la negligencia. Con todo ello la sociedad no percibe una actitud seria y responsable en mantener estos elementos probatorios protegidos, no solo para demostrar las responsabilidades de los actores de la función pública; sino que, más allá de eso, estos documentos serán evidencias de nuestra identidad nacional y forman parte de nuestro acervo cultural que todo ciudadano está en la obligación de proteger.

Ilustración 4: Incendio y pérdida de documentos

Arequipa: incendio en gobierno regional arrasa con vehículos y documentos | FOTOS

El fuego se inició durante la medianoche. Al lugar llegaron tres cisternas, una ambulancia de la Cruz Roja y una de los bomberos a fin de controlar el siniestro



Fuente: *El Comercio*, 2019.

Por estas razones, la presente investigación busca ofrecer una visión general de como los archivos públicos en nuestro país arrastran problemas que se evidencian por el servicio deficiente que prestan la mayoría de ellos, la carencia de locales adecuados, el insuficiente personal capacitado o profesional, entre otros aspectos. Esta situación es mucho más preocupante cuando nos referimos a los archivos de las regiones o de los gobiernos locales. Por ello es tiempo de llamar a la reflexión sobre este problema y buscar soluciones acordes con una política pública de protección y gestión de los archivos públicos que impida la pérdida de documentos valiosos de algunas entidades de la administración y su efecto negativo, en las acciones que el ciudadano común y corriente emprende para hacer valer sus derechos y para ser considerado como un ciudadano pleno al acceder a la información que requiere.

El derecho de acceso a la información se ha convertido en los últimos años en una preocupación de los Estados y de los organismos multinacionales. Esto se debe a los innumerables actos de corrupción conocidos, a la actuación indiferente de la administración pública en su atención a los ciudadanos en el día a día y a los múltiples problemas que acarrea el manejo de la *res publica*. Se ha señalado también, justificadamente, que la transparencia y el acceso a la información, así como la integridad y la rendición de cuentas, son los pilares de toda democracia moderna. Los entendidos y profesionales de los archivos reconocen que estos juegan un rol importante para la consecución en el cumplimiento del derecho

fundamental de acceso a la información (contemplado en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), del 10 de diciembre de 1948).

Los archivos deben ser debidamente custodiados y conservados sin importar su fecha y soporte. Los motivos que nos llevan a tomar tal determinación (Szekely, 2014) están en la necesidad de archivar y propiciar el acceso a la información, lo que es parte de la esencia de nuestra identidad, a nivel individual, familiar, grupal, social y nacional. Asimismo, conservamos los documentos para viabilizar el funcionamiento de las instituciones, para la rendición de cuentas de los funcionarios, como parte de nuestro patrimonio documental y cultural, así como nuestro pasado personal. Algo similar encontramos en Alberch y Cruz (1999), quienes sostienen que los documentos se producen y conservan por tres razones: para la gestión administrativa, como apoyo informativo en la toma de decisiones; como recurso sustancial de información para los usuarios y garantía de transparencia administrativa; y por su valor informativo para la historia, la difusión cultural y la investigación.

Ilustración 5: Archivo sin las condiciones mínimas para la custodia de documentos



Fuente: elaboración propia.

En consecuencia, los archivos son vitales porque tienen la misión de conservar y proporcionar los documentos, los cuales nos brindan información indispensable para el desarrollo de las actividades de individuos, instituciones, gobiernos y de la sociedad en general. Por esta razón, se requiere de archivos organizados y para ello es imprescindible contar con políticas públicas de protección de los documentos, una legislación moderna, profesionales archiveros con una formación de calidad e instalaciones adecuadas que aseguren su buena conservación y custodia.

1.4. Objetivos de la investigación

1.4.1. Objetivo general

Identificar las condiciones que permitan mejorar la gestión de los archivos públicos en el Perú.

1.4.2. Objetivos específicos

- Plantear las características de la gestión de archivos en el Perú. Existe nominalmente el SNA (ley 25323), legislación archivística y normas técnicas, así como un modelo de gestión documental.
- Comprender cómo se gestionan los archivos desde una perspectiva comparada.
- Diagnosticar la situación actual de la gestión de los archivos públicos en el Perú.

CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO

2.1. Antecedentes del estudio

En los últimos cincuenta años, la bibliografía archivística se ha incrementado ostensiblemente, sobre todo la extranjera, al abordar temas de carácter teórico o técnico (conceptos básicos, terminología, historia de los archivos y procesos técnicos) que sirven de guía a los archiveros en el procesamiento de los documentos. También encontramos autores que realizan el estudio de los archivos en relación a los derechos humanos, a la integración de los archivos en sistemas y al impacto de las nuevas tecnologías en la teoría y praxis archivística. En lo que se refiere a la bibliografía nacional, esta es aún muy escasa, por lo que la existencia de trabajos que tengan incidencia en el tema seleccionado es insuficiente, pero su vigencia por la calidad de los mismos permanece intacta. En ese sentido, reseñaremos los pocos trabajos que tendrían alguna relación con el tema de investigación elegido, tanto a nivel nacional como internacional.

2.1.1. Internacionales

En el ámbito internacional, un estudio destacado lo constituye el libro de José María Jardim, historiador y archivero brasileño, titulado *Políticas y sistemas de archivos* (2010). El autor reflexiona, a partir de la archivística y principalmente del análisis de las políticas públicas y de la administración, sobre el concepto de Estado como productor de documentos y de la importancia de los archivos, así como la relación existente con el derecho a la información y la transparencia gubernamental como condición necesaria para una efectiva democratización.

Otro importante aporte es el de Ramon Alberch Fugueras con su obra *Los archivos, entre la memoria histórica y la sociedad del conocimiento* (2003). Este autor presenta la archivística en el contexto actual, con la irrupción de las tecnologías de información y comunicación que nos proveen de nuevos documentos, llamados por algunos “electrónicos” o “digitales”, y cómo afectan estas innovaciones a la archivística en la medida que originan cambios en las legislaciones y en las mentalidades.

Entre las tesis, encontramos el trabajo de Aycardo Miguel Velaides Navarro, de la Universidad La Salle de Colombia, titulado *Propuesta de política pública para la elaboración del diagnóstico integral de gestión documental en la administración pública*

colombiana en el posconflicto (2018). Aquí se plantea como problema la necesidad de establecer una política pública para un diagnóstico de gestión documental para las organizaciones que manejan los asuntos derivados del proceso de paz y plantean cambios y retos en la era posconflicto. Se establece como objetivo proponer una guía metodológica para el manejo de la información, control y mejoramiento del proceso de gestión documental en las entidades encargadas de llevar adelante los asuntos del llamado “posconflicto” en Colombia. La investigación se realiza a partir de un estudio cualitativo, descriptivo y emplea métodos de recolección de datos.

Otro antecedente lo encontramos en la tesis de Alba Lucía Betancourt Velásquez y Claudia Patricia Garzón Betancourt, *Nivel de implementación del cuadro de caracterización documental como instrumento archivístico y de gestión de información pública. Estudio de caso: Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá* (Universidad La Salle, Bogotá, 2018). Esta investigación es de tipo cualitativo y el método de investigación planteado es el estudio de caso y técnicas de recolección de datos, como la revisión documental y la entrevista semiestructurada (se elaboró una encuesta que se aplicó a los directivos o las personas que fueron designadas). Con ello se pretende establecer los factores determinantes en la implementación del cuadro de caracterización documental y que garantizan su desarrollo. Concluyen las autoras en identificar los componentes relacionados con los instrumentos archivísticos y de gestión de la información (nuevos términos) de cumplimiento por las entidades públicas, ya sea en la interpretación y conocimiento del nuevo vocabulario, como en la elaboración e implementación de los instrumentos mencionados.

También se revisó la tesis presentada en la Universidad La Salle por Juan Pablo Alonso Verano, titulada *La gestión documental como modelo de negocio* (Bogotá, 2018). El autor plantea la problemática de cómo diseñar un modelo de negocio para la gestión documental. Dicho trabajo se desarrolló bajo la estructura del estudio de caso, con un enfoque de investigación mixta. El objetivo propuesto es idear una guía o pauta de negocio integral con acento en la gestión documental. Sobre la base del estudio realizado, se logró identificar la necesidad de un modelo de negocio integral en el ámbito de la gestión documental.

También tuvimos acceso a la tesis doctoral elaborada por José de Jesús Sosa López, titulada *Democracia, descentralización y cambio en las administraciones públicas de México (1982-2010)* (Universidad Complutense, 2015). El autor hace aquí una revisión de la evolución de los sistemas administrativos nacionales y toma como ejemplo el caso de México, proceso que se repitió en muchos países latinoamericanos, incluido el Perú. Indica que los cambios producidos en las administraciones públicas son explicables a partir de las transformaciones de los sistemas políticos. Esta investigación se produce con el objetivo contribuir al conocimiento de los fenómenos administrativos y tiene en cuenta los cambios hacia una gestión pública más democrática y con énfasis en los procesos paradigmáticos de la transparencia, la gestión por resultados y la evaluación del desempeño institucional.

2.1.2. Nacionales

Dentro de la producción nacional, encontramos algunas tesis que se refieren en su mayoría a procesos técnicos de archivo; por ello, se hace referencia a tres de ellas que en alguna medida reflejan la situación de la archivística nacional.

¿Así tenemos la tesis de Eric Alan Peña Sánchez para optar el grado de maestría en la Pontificia Universidad Católica del Perú, titulada *Los problemas de implementación de políticas públicas de archivos en el Seguro Social de Salud? ESSALLUD: caso del Archivo Central y 09 archivos desconcentrados (2004-2013)* (2016). En ella aborda la problemática de los archivos de EsSalud y su relación con el Sistema Nacional de Archivos, así como los obstáculos que se presentan para implementar las políticas públicas en materia de archivos en esa institución. Se trata de un estudio de caso con un enfoque *top down* (de arriba hacia abajo) y la utilización del modelo de análisis de actores involucrados. Sus conclusiones giran en torno a la realidad archivística en el país (luego de analizar la situación del AGN y los archivos de EsSalud). El autor muestra el abandono de los archivos y la falta de interés o desconocimiento de su situación por las principales autoridades de la administración pública y las dificultades que atraviesa la institución para cumplir con la normativa archivística vigente, lo cual afecta la gestión administrativa y su imagen ante los asegurados (sociedad) por no tener la información en su debida oportunidad.

Emily Sara Aguilar Mendoza desarrolla la tesis de maestría *Organización Documental y su relación con la calidad del servicio archivístico de la Unidad de Gestión Educativa Local No. 07 del Distrito de San Borja Lima 2015*, que presentó en la Universidad Católica Sedes Sapientiae (2016). La autora plantea como objetivo de su investigación el mostrarnos la relación que existe entre los procesos archivísticos de organización documental y la calidad del servicio archivístico en la entidad mencionada. El trabajo se enmarca en la metodología cualitativa, descriptiva y no experimental. Como resultado, da cuenta de la estrecha relación que existe entre los procesos archivísticos indicados.

Tenemos también a Soledad Carol Arteaga Paniagua, con su tesis *Administración Archivística de Calidad en la Toma de Decisiones en la Gestión del Poder Ejecutivo* para optar el grado de magíster en Gestión Pública de la Universidad Cesar Vallejo (2015). El propósito de este trabajo lleva a la autora a investigar cómo tomar decisiones en la gestión del Poder Ejecutivo requiere una gestión archivística de calidad. La investigación es de orden cualitativo, con un diseño de estudio de casos. Realiza un análisis del cumplimiento de las normas del SNA sobre la base de los documentos que debe tener una administración de archivos para su debida custodia, ya que ayudan a tomar decisiones efectivas al tener una información veraz, completa y oportuna. Permite, además, bajo una gestión de calidad, la transparencia y acceso a la información.

En la bibliografía peruana, aún incipiente, reseñamos los pocos títulos existentes, como el trabajo de Carlos Flórez López, titulado *Auditoría archivística, procesos y riesgos en la gestión documental* (2019). El autor aborda la utilización de las herramientas de la auditoría en el quehacer archivístico y lo plantea como una necesidad operativa que tiene como componentes la gestión de riesgos y la gestión por procesos.

La abogada y docente en archivos Aída Mendoza Navarro nos presenta su texto *El sistema institucional de archivos* (2015). La autora nos plantea la importancia que en las instituciones públicas o privadas se estructure un sistema interno —al cual llama “sistema institucional de archivo”—, en el cual el archivo central que aglutina todos los documentos que producen las oficinas (archivos de gestión) asuma un rol de coordinación, supervisión y

de conducción de todo el quehacer archivístico y propicie criterios uniformes, en cumplimiento de las normas archivísticas y la salvaguarda de la documentación.

De la misma autora, su publicación *Transparencia vs. Corrupción: Los archivos, políticas para su protección* (2004) nos ofrece importante información sobre la situación de los archivos, la cual no ha variado mucho pese al tiempo transcurrido, por lo que lo expresado en este libro tiene una increíble vigencia. Nos presenta la relación existente entre transparencia y corrupción y cómo es imprescindible que los archivos estén protegidos. Para ello nos propone una nueva ley de archivos, dada la necesidad de actualizar la legislación, sobre todo en los momentos actuales, por los cambios experimentados de modernización de la administración pública y el conocimiento de los graves hechos de corrupción que existen en nuestro país. Así, es menester abocarnos a buscar la mayor protección posible para los documentos, dado su carácter de prueba en la lucha contra la corrupción y el cumplimiento del mandato constitucional del derecho de los ciudadanos a estar informados.

También se revisó un artículo de la misma autora, titulado “Sin archivos no hay acceso a la Información”, que se publicó en la *Revista de Gestión Pública* (2008). Ahí destaca la importancia de llevar a cabo una administración de archivos para cautelar el derecho constitucional de las personas de acceso a la documentación pública. La autora expresa su preocupación por el descuido de los archivos en la administración pública y establece algunas ideas sobre la base de un sistema integral de gestión que conlleve a proteger los documentos sin importar el soporte en que estén, en busca de la transparencia y acceso a la información.

Jaime Rodríguez-Arana presentó su ponencia “El derecho a la buena administración en las relaciones entre ciudadanos y administración pública” (2012) en el V Congreso Nacional de Derecho Administrativo: Aportes para un Estado eficiente. En ella analiza el artículo 41 de la Carta Europea de los Derechos Fundamentales y señala que el derecho administrativo moderno, bajo la concepción del interés general, no considera a los ciudadanos como sujetos inertes que reciben única y exclusivamente bienes y servicios públicos del Estado. Bajo esta concepción de un Estado social y democrático, se convierten en actores principales de la definición y evaluación de las diferentes políticas públicas. Además, la proclamación por la Unión Europea señala que la buena administración de las

instituciones públicas es un derecho ciudadano de naturaleza fundamental, que se puede concretar con otros derechos subjetivos de corte administrativo, entre los que se inscribe el derecho a tener archivos públicos organizados.

2.2. Marco teórico

Presentamos a continuación las bases que delimitan el marco teórico de la investigación y abordamos los diversos temas que están directamente involucrados con la naturaleza de la misma: los archivos de la administración pública y su relevancia; el Sistema Nacional de Archivos en el proceso de modernización de la administración pública, para lo cual tenemos como sustento lograr el cumplimiento de los derechos del ciudadano al acceso de la información; y la transparencia y rendición de cuentas como requisito democrático. Para ello recurrimos a diversos autores de la disciplina archivística que permiten establecer el marco teórico necesario que se vincula a la investigación que planteamos.

2.2.1. El archivo en la administración pública

El ser humano y las instituciones propician, como consecuencia de su actividad diaria, elementos como los archivos que se acumulan naturalmente en la administración pública. Enrique Ampudia, al preguntarse por qué existen los archivos, señala: “Simplemente apelar a los hechos y constatar lo que ya se decía acerca de que no hay acción alguna en la Administración Pública que no produzca un documento o sea un producto de un documento” (1988, p. 7) y luego afirma que “la imagen de la administración pública como incontenible creadora de documentos y archivos se confirma si se retrocede en el tiempo para verificar que, sin importar la época o el lugar, siempre que ha existido organización gubernamental de cualquier tipo han existido archivos producidos y usados por ella” (1988, p. 8). De allí que podemos hablar de documentos públicos y archivos públicos, en cualquier tiempo y lugar, así como en diferentes soportes según la época.

En relación a lo anterior, Nazar refiere que:

Tanto la información como el Estado son fenómenos históricos contemporáneos mutuamente relacionados. La institución estatal es, entre otras cosas, productora de información y administradora principal de lo que generan otras fuentes informativas en tanto es receptora, ordenadora y difusora de las informaciones. Desde esta perspectiva, la importancia de los archivos radica en ser los repositorios elementales

de los documentos, soportes de la información; mientras que la relevancia de las instituciones archivísticas se manifiesta en el hecho de ser las responsables de su funcionamiento y cohesión (Nazar, 2014, p. 13).

Efectivamente, la historia nos muestra que los archivos se formaron por la acumulación de los documentos generados por las organizaciones gubernamentales y privadas, para luego integrar el patrimonio cultural de los pueblos:

Los templos y los palacios de las antiguas civilizaciones eran los lugares por excelencia para la constitución de estos depósitos. Los más antiguos se remontan a 4000 a.C., en el Antiguo Oriente. En la ciudad de Ebla, en Mesopotamia, se han encontrado numerosas tablillas de barro, dispuestas en estantes de madera en distintas salas: grandes volúmenes de documentación, órdenes de gobierno, sentencias judiciales, cuentas, actos privados, que indican la existencia de una sociedad muy organizada en el momento que fue truncada (Mendo Carmona, 1995, p. 20).

Con el surgimiento de Grecia y Roma, los archivos no solo son guardados en los palacios, sino que adquieren la categoría de documentos públicos y se deben a los ciudadanos (Cruz Mundet, 2001). En la Edad Media, los archivos pasan a constituirse en verdaderos “tesoros”, pues garantizan los derechos patrimoniales de los monarcas y señores feudales, por lo que son debidamente custodiados en conventos y monasterios. Al llegar al período de las monarquías absolutas (Edad Moderna), los archivos son fuente de poder de los Estados y garantía de sus posesiones territoriales; por tanto, su consulta o conocimiento solo es accesible a la nobleza y funcionarios que el monarca autorice.

Dicha condición se modifica a partir de la propagación de los ideales de la Revolución Francesa, que tiene como consecuencia que los archivos de Estado se conviertan en nacionales, con la doble finalidad de servir al pueblo y facilitar la labor académica y científica de la historia. Con ello los archivos quedarán impregnados por mucho tiempo de la idea que solo guardan documentos históricos. A mediados del siglo XX, esta concepción comienza a ser revisada a razón de los avances de la archivística norteamericana, que establece que existe un ciclo vital del documento y, por lo tanto, aquellos que son de archivo

se constituyen desde el momento de su generación o tramitación, determinándose la existencia de archivos administrativos y archivos históricos:

La época de los archivos como laboratorios de la historia se relaciona con el surgimiento de los nacionalismos, la eclosión del romanticismo, la difusión de los principios de la Ilustración y los inicios de la profesionalización de la historia desde principios del siglo XIX. Esta transformación implicó el surgimiento de una división entre los archivos históricos y los archivos de gestión (Nazar, 2014, p. 18).

La misma Mariana Nazar, al citar a Cruz Mundet, refiere que:

Siendo los primeros, objeto preferido de atención por parte de los archiveros, su evolución profesional ha estado, hasta bien entrado el siglo XX, radicalmente marcada por el historicismo y lastrada por el influjo secular de la Paleografía y la Diplomática que, al precisar documentación antigua, ha llevado a la profesión, durante mucho tiempo, a vivir en desequilibrio con la necesidad que dio origen a los archivos y sus servidores: la gestión administrativa (Cruz Mundet, 2003: 39) (Nazar, 2014, p. 19).

La historia de los archivos es más reciente en nuestro país. Esta se inicia con el primer documento manuscrito que se custodia en el AGN: el Protocolo Ambulante o Libro de los Conquistadores, que data de 1533. En él se registra los actos realizados por los conquistadores durante la travesía que iniciaron en el norte del país. Los primeros archivos están constituidos por los repositorios de las instituciones virreinales o coloniales, como el Superior Gobierno, la Real Audiencia, el Tribunal de Cuentas, los cabildos, etc.

Así queda establecida la importancia de los archivos a través del tiempo. Estos responden a una institucionalidad de la administración pública a la cual se le ha encomendado un conjunto funciones y acciones en una compleja estructura, la cual debe estar acorde con la normatividad establecida para el cumplimiento de los fines de los gobiernos de turno. Falta aún entender por qué los archivos de la administración pública llegaron a la situación en la que hoy se encuentran.

En toda actividad de la administración pública se producen documentos que registran sus acciones, informan de sus resoluciones y son testimonio de su accionar en un determinado asunto. Estos documentos —que calificaremos de archivo— están dados en un proceso (de producción o creación de documentos, gestión, servicio y conservación), donde intervienen dos estamentos: primero, la entidad productora a través de su sistema de archivo como parte de un aparato institucional; y segundo, el órgano archivístico (AGN) responsable de uniformar la gestión de los documentos, así como de la preservación y accesibilidad al patrimonio documental de un país. La misión de los archivos es preservar los documentos para la investigación histórica, la gestión y la memoria de las organizaciones como productores de ellos y lograr que los ciudadanos puedan hacer efectivos sus derechos.

De allí que es importante tener claro y preciso el concepto de archivo, el rol de los archivos públicos y fundamentalmente entender cómo el ciclo vital del documento nos ayuda a establecer las bases de la gestión documental y la del sistema institucional de los archivos.

2.2.1.1. El archivo

Existe una extensa bibliografía referida a la definición de “archivo”. Heredia sostiene que: “Hay casi tantas definiciones para este término como archiveros” (2011, p. 46). Por ello seleccionamos a dos autores que hoy en día constituyen verdaderas autoridades en el campo archivístico.

Por un lado, tenemos a Antonia Heredia, quien acuña una de las definiciones más interesantes sobre los archivos, pues pone énfasis en la constitución de testimonios y de fuentes para la historia:

Archivo es uno o más conjuntos de documentos, sea cual sea su fecha, su forma y soporte material, acumulados en un proceso natural por una persona o institución pública o privada en el transcurso de su gestión, conservados, respetando aquel orden, para servir como testimonio e información para la persona o institución que los produce, para los ciudadanos o para servir de fuentes de historia (Heredia, 1993, p. 89).

Por su parte, Cruz Mundet (2011) señala que la palabra “archivo” proviene del latín *archivum* y esta del griego *archeión*. El autor define al archivo como: “Sistema corporativo de gestión que contribuye de manera efectiva mediante una metodología propia a la definición de los procesos de producción administrativa, garantizando la correcta creación de los documentos, su tratamiento, conservación, acceso y comunicación” (Cruz Mundet, 2011, p. 78). Vemos claramente que en aquella definición se enfatiza la noción de sistema, la gestión de los documentos y la existencia de procesos propios de la archivística, los que se aplican desde la creación de los documentos hasta su destino final.

2.2.1.2. El archivo público, el ciclo vital del documento y la relevancia de los archivos públicos

Las diversas actividades que se realizan durante el ejercicio de la función pública como producto de los actos y tareas administrativas, así como en razón de la naturaleza de las funciones de las entidades del Estado, se plasman en los documentos que hoy en día no solo se encuentran en papel o “documentos tradicionales” (como usualmente son denominados), sino en otros soportes como los que nos ofrece la tecnología informática. Todos forman parte del acervo documentario de las organizaciones públicas, de manera que la función pública se mueve en gran medida sobre los documentos que crecen día a día y se acumulan en los archivos públicos. De acuerdo con Cruz, el concepto de “archivo público” tiene varias acepciones:

- a) el relativo a una entidad de derecho público. b) Aquel que está formado definido legalmente como público. c) Aquel que está abierto al libre acceso del público. d) El integrado por fondos resultantes de la actividad de la Administración General del Estado, de las Administraciones públicas de las Comunidades Autónomas, de las Entidades que integran la Administración Local, o de las Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia vinculadas, adscritas o dependientes de cualquiera de dichas entidades públicas (Cruz Mundet, 2011, p. 83).

Los documentos de los archivos públicos son conservados y tratados de acuerdo con la legislación que existe sobre la materia por todas las organizaciones públicas. Estos no solo se usan como medios probatorios, sino como antecedentes en la toma de decisiones de los

funcionarios públicos, para servir a los usuarios que acuden a las oficinas públicas en busca del reconocimiento de sus derechos y para cumplir con sus obligaciones.

Weber (2002, p. 716) consigna las seis funciones específicas de la burocracia moderna de acuerdo a unidades básicas, de las cuales destacamos la tercera: “III. La administración moderna se basa en documentos (expedientes) y un cuerpo de empleados subalternos y de escribientes de toda clase”. Esta nos interesa porque se refiere directamente a la producción documental que, en sentido técnico, forman los archivos. donde se registran todas las actividades realizadas por los funcionarios de la administración del Estado. De esta manera se van formando los archivos públicos que todo funcionario del Estado legalmente está en la obligación de proteger en tanto existe legislación especializada para el tratamiento de los documentos públicos.

Por tanto, al funcionario y servidor público les asiste una serie de responsabilidades en relación a la conservación, custodia, cuidado y servicio de los documentos. Las responsabilidades que asumen tanto los funcionarios encargados de su custodia como los indirectamente responsables están señaladas en la legislación que rige sobre la materia. Así tenemos el artículo 21 de la Constitución Política del Perú, el decreto ley 19414, la ley 25323 del SNA, las normas generales de este sistema y las directivas aprobadas por el AGN que establecen el tratamiento técnico archivístico que deben recibir los archivos públicos tanto en los procesos técnicos, como en los procedimientos que se derivan de ellos.

A mediados del siglo XX se dio a conocer un nuevo concepto que es producto del desarrollo de la archivística norteamericana y que va en contra de la corriente historicista que hasta esos momentos predominaba en el ámbito archivístico. Este nuevo concepto, denominado “ciclo vital del documento”, provocó importantes cambios en la teoría y práctica archivística.

La Teoría del Ciclo Vital de los documentos de archivo, que utiliza el símil de la vida de un organismo biológico, señala un proceso por el cual un documento atraviesa edades o fases: nace (fase activa o primera edad de creación o generación); vive (fase semiactiva o segunda edad de conservación o mantenimiento), etapa en la cual, al concluir, los

documentos son sometidos a un proceso de valoración, lo que da como resultado la eliminación de aquellos que no poseen ningún tipo de valor; y muere (fase inactiva o tercera edad), en donde, luego del proceso de valoración de la fase anterior, algunos documentos se conservan por su valor informativo o histórico.

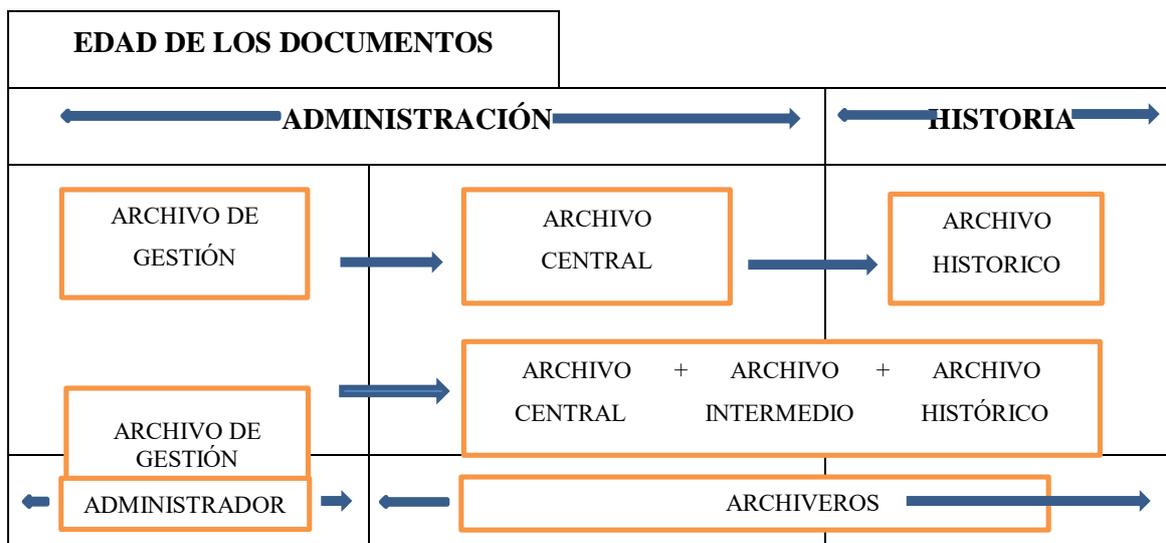
Cruz Mundet se refiere a este concepto como el “período comprendido entre la producción de un documento —incluido diseño— y su eliminación o, en su caso, conservación permanente” (2011, p. 109). En las tablas siguientes se puede apreciar los aspectos que se desprenden de esta teoría.

Tabla 2: Ciclo de vida de los documentos

Edad	Primera edad	Segunda edad	Tercera edad
Fase	Activa	Semiactiva	Inactiva
Valor	Temporal/Primario	Temporal/ Primario	Permanente/Secundario Testimonial, informativo
Plazos de retención	Hasta la finalización del trámite	Tiempo de vigencia	Conservación indefinida
Tipo de archivo	De gestión	Administrativo	Histórico
Usuario	Administración y ciudadanos (transparencia)	Administración y ciudadanos (Transparencia)	Investigadores Administración Ciudadanos

Fuente: tomado y adaptado de Nazar, 2014, p. 30.

Tabla 3: Ciclo vital y el sistema archivístico



Fuente: Cortés, 1988, p. 192.

En materia específica de archivos, en la 36.^a Reunión de la Conferencia General de la Unesco, celebrada en el año 2011, se aprobó la Declaración Universal sobre los Archivos, la que establece:

Los archivos custodian decisiones, actuaciones y memoria. Los archivos conservan un patrimonio único e irremplazable que se transmite de generación en generación. Los documentos son gestionados en los archivos desde su origen para preservar su valor y su significado. Los documentos son fuentes fiables de información que garantizan la seguridad y la transparencia de las actuaciones administrativas. Juegan un papel esencial en el desarrollo de la sociedad contribuyendo a la constitución y salvaguarda de la memoria individual y colectiva. El libre acceso a los archivos enriquece nuestro conocimiento de la sociedad, promueve la democracia, protege los derechos de los ciudadanos y mejora la calidad de vida (Unesco, 2012).

La declaración reconoce el carácter único e irremplazable de los archivos, así como su relevancia en relación a la transparencia de la información a la salvaguarda de la memoria histórica y su papel frente a los valores democráticos de protección de los derechos de los ciudadanos.

En 2013, la Open Society Foundations reunió a organizaciones y expertos de setenta países que redactaron los llamados “Principios globales sobre seguridad nacional y el

derecho a la información” o simplemente “Principios de Tshwane”. El documento aprobado contiene cincuenta principios, de los cuales resaltamos el número 15: “Las autoridades públicas tienen la obligación gestionar, archivar y custodiar adecuadamente los documentos; los sistemas de archivos deben ser congruentes, transparentes (cautelando por la reserva de la información clasificada) y exhaustivos, de forma que los documentos puedan ser fácilmente localizables” (pp. 35,36).

2.2.1.3. Archivos y el derecho al acceso a la información, a la transparencia y rendición de cuentas

Las constituciones de los países del mundo incluyen el derecho a la información, que toma relevancia a partir de la aprobación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la que lo incluye como uno de los derechos fundamentales del hombre (artículo 19) y destaca de esta manera la importancia de la información como uno de los soportes de la democracia que permite al ciudadano participar e incorporarse en el desarrollo de ella y en su futuro.

A partir de dicha declaración, este derecho forma parte de la ley de máximo nivel de los estados del mundo. Aunque, si revisamos el cumplimiento estricto de su alcance, llegaríamos a la conclusión que no basta con legislar sobre la materia, sino que existe la necesidad de que la sociedad civil se implique en el proceso, por jugar un rol fundamental en su cumplimiento. Además, la consecución cabal de este derecho pasa por disponer de información fiable, accesible y totalmente entendible, que debe ser o es custodiada por los archivos. Bertoni y Torres, en conjunción con lo anterior, señalan:

Como sabemos, las legislaciones no operan en el vacío, sino en un complejo entramado de instituciones, reglas y actores. Si bien los principios y estándares internacionales son clave para promover y mejores legislaciones, la consideración del contexto en el que estas operan es vital para asegurar la implementación de las leyes. El acceso a la información no es ajeno a esta regla general. Su implementación ha demostrado que pueden aparecer muchos obstáculos y contratiempos. Algunos provienen del mismo texto de las leyes; otros provienen de la distancia que existe entre los principios consagrados por las normas y la realidad organizacional de las instituciones que deben abrir sus documentos. Dentro de este último grupo de

problemas se destaca la falta de consideración de la gestión documental, un área que generalmente ha sido descuidada dentro de la administración pública y postergada en la promoción del derecho a saber (Bertoni & Torres, 2014, p. 7; cursivas nuestras).

En similar posición se manifiesta el Instituto Estatal de Acceso a la Información de Oaxaca (México) sobre la relación existente entre archivos y acceso a la información:

En archivos desorganizados no se puede asegurar la validez, autenticidad, confidencialidad, integridad y disponibilidad de la información contenida en sus expedientes. Un archivo desorganizado hace engañoso el derecho a la información ya que ello permite que se destruya, oculte o inutilice información por la falta de controles (I. E. A. I. P, 2009, p. 12).

Los autores señalan con acierto que no es suficiente contar con una legislación a veces moderna y ejemplar, sino también tenemos que mirar el contexto para saber qué factores conllevan a que no se cumplan o se soslayen. Advierten que uno de esos factores lo constituye el desdén de las autoridades y el desconocimiento de la población acerca de los archivos.

En diversos foros y congresos internacionales sobre archivos, acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas, se señala con acierto que los resultados o éxito del gobierno abierto se fundamenta en procurar que la creación y conservación de documentos íntegros, confiables y auténticos sea evidencia de los actos, transacciones y acciones, así como de las políticas del gobierno, y que los ciudadanos tengan la posibilidad de acceder sin reparos a esa información que le servirá para proteger sus derechos y avizorar o evaluar lo que las administraciones realizan. Casadesús (2018) nos señala algunas consideraciones sobre el tema:

Para facilitar la transparencia, así como para aumentar la confianza en los procesos de rendición de cuentas se necesita disponer de un sistema que sea capaz de permitir y facilitar la localización de la información y los documentos de la organización. Esto puede ser realidad cuando se hayan implantado sistemas de gestión documental en las administraciones públicas, ya que únicamente a través de la normalización en los procesos de gestión de documentos se puede disponer de información fácilmente

recuperable, además de íntegra, fiable y usable. De nada sirve poder acceder a un documento si no puede visualizarse (usabilidad), si la información contenida ha sido alterada (integridad), si el documento es incompleto o contiene informaciones falsas (fiablez) o si el documento no tiene garantía de autenticidad (que haya sido creado por quien dice que lo ha creado y qué momento lo ha creado). En cualquiera de estas situaciones ni la transparencia ni la rendición de cuentas quedarían satisfechas (Casadesús, 2018, p. 124).

Según Desantes (1987), solo se justifica el secreto de la administración cuando asegura la protección del secreto del administrado, de lo contrario se produce opacidad en el servicio público.

Las citas que anteceden nos muestran cómo los autores y los foros internacionales coinciden en señalar que el acceso a la información a los ciudadanos es una garantía y elemento clave para el ejercicio de sus derechos y para el ejercicio democrático y el rol del archivo en este propósito.

Desantes enlaza el derecho a la documentación administrativa con la transparencia cuando afirma:

En casi todos los países donde existe, reconocido y desarrollado por ley, el derecho a la documentación administrativa y el correlativo deber de la Administración de proporcionarlo, ha habido una preparación doctrinal de una reforma que suponía cambiar por completo los principios por lo que estos fenómenos jurídicos se regían. En concreto, supuso pasar del principio del secreto, con escasas excepciones, al de la transparencia, con excepciones tasadas legalmente. La motivación de este cambio no tenía solo la trascendencia legal, sino también psicológica: era necesario que mudasen los hábitos de discreción de los funcionarios y de obstrucción en la duda, cobertura las más de las veces de la comodidad; y era necesario también, que germinase en los administrados el sentido de su derecho a la documentación (Desantes, 1987, p. 126).

Entonces, el proceso necesita que los servidores y funcionarios tomen conciencia y asuman que los documentos deben estar al servicio de los ciudadanos. Para ello será importante, conjuntamente con las leyes apropiadas, la adopción de medidas adicionales que

cambien la manera de pensar del servidor público, desde el punto de vista ético y de la responsabilidad. Al respecto, Mendoza señala:

El Código de Ética aprobado por Ley 27815 en su artículo 7, inciso 5 establece la responsabilidad del funcionario público frente a los bienes del Estado, pero, los que le han sido asignados para realizar su trabajo. En ningún caso, el Código contiene una sola línea para dirigirse a la actitud que todos los funcionarios públicos deben adoptar frente a los documentos públicos, en cualquier tipo de soporte, para su conservación integral que permita el servicio en el momento y oportunidad que sean requeridos por los usuarios, por tanto, no se exhorta el uso adecuado de los documentos y menos a la obligación de velar por su protección (Mendoza N., 2008, p. C3).

Conocemos la existencia de códigos éticos o deontológicos que enmarcan el accionar de los archiveros y de otras normas de naturaleza no archivística que podrían señalar algo al respecto. Pero si se trata del accionar ético de los funcionarios públicos, hubiera sido importante enfatizar la existencia de un activo de la institución: los documentos —presentes en todas las dependencias y prueba de la gestión administrativa realizada— y remarcar su protección por toda aquella persona que hace uso de ellos en el día a día para realizar las funciones que le son inherentes.

El cumplimiento de este derecho fundamental de acceso a la información —recogido en nuestra Constitución de 1993 (artículo 2, numeral 5)—, expresa el derecho de la persona: “A solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido. Se exceptúan las informaciones que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyen por ley o por razones de seguridad nacional”. Posteriormente este precepto constitucional es plasmado en la ley 27806 de transparencia y acceso a la información pública, que a la fecha presenta algunas modificatorias.

La Constitución Política del Perú, en su artículo 39, dice: “Todos los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la Nación. El presidente tiene la más alta jerarquía [...]”. Por su parte, el artículo 41 indica:

Los funcionarios y servidores públicos que señala la ley o que administran o manejan fondos del Estado o de organismos sostenidos por este deben hacer declaración jurada de bienes y rentas al tomar posesión de sus cargos, durante su ejercicio y al cesar en los mismos [...] Cuando se presume enriquecimiento ilícito, el Fiscal de la Nación, por denuncia de terceros o de oficio, formula cargos ante el Poder Judicial. La ley establece la responsabilidad de los funcionarios y servidores públicos, así como el plazo de inhabilitación para la función pública. El plazo de prescripción se duplica en caso de delitos cometidos contra el patrimonio del Estado.

Estos derechos de la ciudadanía se reafirman en los lineamientos de políticas públicas y de Estado a través del Acuerdo Nacional, que señala la importancia de reafirmar la identidad nacional, contar con un Estado eficiente y transparente que permita la ética y la erradicación de la corrupción y, por supuesto, el acceso a la información. Dichos lineamientos están presentes también en el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional — llamado “Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021” —, que establece los objetivos nacionales, como la plena vigencia de los derechos fundamentales y de dignidad de las personas, la sociedad del conocimiento, así como un Estado eficiente y descentralizado al servicio de los ciudadanos y del desarrollo.

Sabemos que los documentos informan y comunican los hechos realizados en el ejercicio de las funciones de los empleados públicos y evidencian los actos y actividades del aparato estatal. Por tanto, los documentos son muy importantes en la función pública cuando se trata del acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas. Lamentablemente en muchas ocasiones las denuncias sobre la desaparición de documentos se repiten sin tener fin, con lo que se priva a la sociedad de su derecho a informarse.

Aída Mendoza Navarro refiere que, según Paul Oquist: “Transparencia significa libre acceso a la información y libre flujo de ella. También implica acciones realizadas de conformidad con los fines estipulados en cuanto a contenidos a tiempo. La transparencia está basada en la apertura con valor y consiste en información y comunicación” (2004, p. 90).

Una de las premisas para vivir en democracia es lograr que las administraciones sean transparentes. Cuando la función pública no practica la transparencia y los procedimientos

legales son insuficientes, la sociedad civil y los ciudadanos no pueden lograr un control efectivo del uso de los recursos del Estado. Con ello no tendrán acceso a la información para realizar una efectiva vigilancia y fiscalización de la administración del Estado o lo que también se denomina “ejercer el control social”.

También es conocido que las acciones aisladas para el fomento de la transparencia e integridad producen resultados insatisfactorios y mínimos si tenemos en cuenta la magnitud de las consecuencias que afectan a la sociedad. De igual manera, por la aplicación de nuevas tecnologías para el fomento de la transparencia, a la par de la inmensa cantidad de información que por los medios informáticos se procesa, también se produjo en muchos casos la pérdida de grandes cantidades de información por la fragilidad y facilidad con que se puede vulnerar la seguridad de los medios informáticos, lo que provoca la desaparición de gran cantidad de documentos.

Para que los sistemas transparentes funcionen, será necesario propiciar un diferente accionar de los funcionarios. Esto con el objetivo que dejen de ser un obstáculo en el desarrollo y progreso de la democracia, donde la transparencia sea efectiva y se cuente con archivos organizados de fácil acceso a la información para tener a disposición los documentos que sustentan la gestión administrativa.

Como podemos apreciar, las responsabilidades en la función pública se encuentran legisladas desde el más alto nivel normativo. A partir de la Constitución Política, se aprobó una serie de normas de carácter penal y administrativo que precisan las responsabilidades y sanciones que son de aplicación a los funcionarios y trabajadores del Estado cuando comenten faltas o delitos durante el ejercicio de sus funciones. Así, desde que surge el concepto de Estado, los hombres que lo sirven se comprometen a conducirse de acuerdo con las leyes y bajo principios éticos.

La transparencia y la rendición de cuentas son dos conceptos que están estrechamente vinculados a los documentos como producto de la función pública. Son ellos los instrumentos que podrán hacer viables ambas acciones desde el momento que se ponen a disposición de las autoridades o ciudadanos, ya que evidencian los actos y actividades

realizadas en el ejercicio de la función pública. Esto se reafirma en la apreciación que hace Casadesús:

A su vez la rendición de cuentas implica transparencia, apertura, confianza y responsabilidad, en oposición al secretismo, el encubrimiento y la corrupción. En países con gobiernos elegidos democráticamente esto es sinónimo de acceso abierto a los documentos públicos (Iacovino 2010, p. 181), que se custodian en los archivos de los organismos y administraciones públicas. El documento de archivo se define por su contextualidad y su transaccionalidad, esto es, su relación con las transacciones u operaciones para las que fue generado. Por tanto, principalmente los documentos proporcionan evidencia de las operaciones de las que han formado parte, derivando de ahí su significado y su valor informativo (Casadesús, 2018, p. 128).

Michael Cook y otros (referidos en Mendoza N., 2004) muestran su preocupación sobre la rendición de cuentas cuando la información se encuentra en los documentos electrónicos. Esto porque en muchas organizaciones la rendición de cuentas de los recursos humanos y financieros se asignan con mucho cuidado y las penas por el mal manejo de estos recursos son drásticas por ser muy valiosos. Agregan que los documentos también son un recurso valioso, pero no reciben el mismo grado de atención. Además, los documentos electrónicos pueden perderse porque no se encargó a nadie dentro de la organización la obligación de protegerlos.

En consecuencia, vemos la importancia que los procesos y los instrumentos de gestión documental tienen, vinculados de manera indubitable con la transparencia y las acciones de rendición de cuentas. Esto se podrá conseguir a partir de la implementación, desarrollo y mejora de los sistemas de gestión documental, que incluyen en su accionar ambos procesos (Casadesús, 2018. p. 127). El diseño de dichos sistemas debe comprenderse más allá de la gestión interna para poder asegurar que la información pública llegue a los ciudadanos y se garantice su autenticidad, integridad, trazabilidad y reutilización. Estas consideraciones se reflejarán a lo largo del ciclo vital del documento.

2.2.1.4. Archivos y el derecho a la buena administración

Alberch destaca la necesidad de que el acceso a los documentos sea regulado para hacerlos compatibles con la libre determinación del ciudadano de informarse en un Estado democrático. Esta regulación se da en las últimas décadas gracias a la aprobación de leyes sobre transparencia y rendición de cuentas que permiten a los ciudadanos mantenerse vigilantes del accionar del Estado, lo que es una garantía para mantener la seguridad jurídica: “Concienciarse de la necesidad de regular el acceso a los documentos y a la información contenida en los archivos para hacer compatibles los derechos democráticos de libre acceso, transparencia administrativa y participación ciudadana con la garantía de preservar la intimidad de los ciudadanos” (Alberch, 2003, p. 16).

No obstante, el autor advierte que el acceso debe ser compatible con el derecho de los ciudadanos a proteger su intimidad personal, de manera que, si bien es un derecho constitucional del ciudadano (para nuestro caso, contemplado en el artículo 2, inciso 5), está sujeto a normativa especializada que señala sus restricciones cuando pone en riesgo el derecho a preservar la intimidad personal.

Para Aída Mendoza Navarro, “Las legislaciones de casi todos los países del mundo consignan normas expresas sobre el derecho de los ciudadanos a los documentos públicos, estableciendo como un derecho fundamental de la persona, inclusive recogido por la declaración universal de derechos humanos artículo 19” (2002, p. 43). La autora refiere el estado normativo internacional respecto del derecho de acceso a la información, que se inicia con la Declaración Universal de Derechos Humanos, bajo la modalidad de tratado que todo Estado que se adhiere (el Perú firmó su adhesión) está obligado a cumplir. De la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2010), aprobada en Niza, resaltamos los artículos 41 y 42 sobre el derecho a una buena administración:

Artículo 41.- Derecho a la buena administración

1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable.
2. Este derecho incluye en particular:

- a) el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente,
 - b) el derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial,
 - c) la obligación que incumbe a la Administración de motivar sus decisiones.
3. Toda persona tiene derecho a la reparación por la Comunidad de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los derechos de los Estados miembros.
 4. Toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los tratados y deberá recibir una contestación en esa misma lengua.

Artículo 42. Derecho de acceso a los documentos

Todo ciudadano de la Unión y toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene derecho a acceder a los documentos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, cualquiera que sea su soporte. (Diario Oficial de la U. E. 2010 p. C83/399)

Apreciamos el ejercicio del derecho al debido procedimiento que le faculta la ley a todo ciudadano y que las autoridades lo atiendan de manera imparcial, con equidad y siempre que se cumplan los plazos establecidos. Además, el acceder al expediente para informarse de las actuaciones administrativas que se realizan y cuyo resultado, cualquiera sea la decisión que la administración considere de acuerdo con la ley, debe estar debidamente motivado. Según Wunder y Valencia:

[...], el derecho a la buena Administración pública busca agrupar todo el conjunto de derechos que tienen los ciudadanos frente a las Administraciones públicas, con el objetivo de garantizar el pleno goce de los derechos fundamentales y, al mismo tiempo, reinterpretar las potestades de los poderes públicos dentro de las democracias constitucionales (Wunder & Valencia, 2019, p. 49).

Estos autores afirman la actuación administrativa como garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos y se basan igualmente en la autoridad que las leyes confieren a la administración pública dentro del concepto de la democracia. Ponce se refiere al buen gobierno integrado en el Poder Ejecutivo, donde realiza sus funciones. En cambio, la buena administración la ubica dentro de las “tareas administrativas” y hace hincapié en la mala administración al calificarla como negligente, mientras que a la corrupción la define como “mala administración dolosa”. Estos conceptos son opuestos (2016, p. 230). En la misma línea, Rodríguez-Arana destaca:

La buena Administración pública es un derecho de los ciudadanos, nada menos que un derecho fundamental, y, también, un principio de actuación administrativa. Los ciudadanos tienen derecho a exigir determinados patrones o estándares en el funcionamiento de la Administración. Y la Administración está obligada, en toda democracia, a distinguirse en su actuación cotidiana por su servicio objetivo al interés general (Rodríguez-Arana, 2014, p. 24).

El autor afirma el derecho de los ciudadanos, el mismo que debe exigir ante la administración, quien debe responder por la obligación que tiene dentro de un régimen democrático donde los servicios a los ciudadanos que el Estado brinda deben satisfacerlos de acuerdo con el interés general. El funcionario público recibe un mandato de la ley y, de acuerdo con él, actúa frente al ciudadano. Como representante del Estado, sus funciones las desarrolla tal y como las normas lo establecen, teniendo en cuenta el deber que el Estado tiene frente a todas las personas sin distinción de ningún tipo. Rodríguez-Arana señala cuáles son las características de la buena administración:

Veamos a continuación, en términos generales, algunas de las principales características que distinguen, en un Estado social y democrático de Derecho, a una buena Administración pública. Centralidad de la persona, apertura a la realidad, metodología de entendimiento, fomento de la participación, modernización tecnológica al servicio del ciudadano, vinculación ética y sensibilidad social (Rodríguez-Arana, 2014, p. 28).

En su comentario sobre la Carta Europea líneas arriba indicada, el autor señala, sobre la base de lo explicitado en referida carta (derecho fundamental general de los ciudadanos),

que existen otros derechos que lo componen, los cuales las personas podrán reclamar en el fuero administrativo o judicial. De los 31 derechos que anota el autor, destacamos el signado con el número 20: “Derecho a una ordenación racional y eficaz de los archivos públicos”. El numeral 23 remarca no solo el derecho al acceso de los ciudadanos a los documentos y archivos administrativos, sino también a ser informado y asesorado en asuntos de interés general.

Debemos destacar que el autor se refiere a que el acceso a la información solo es posible si se mantienen archivos ordenados que permitan la accesibilidad a ellos. De la misma manera, menciona la necesidad de realizar una ordenación racional de los archivos públicos, lo que se traduce en un tratamiento archivístico que contemple las técnicas propias de archivo, que posibilitará un acceso real a la información contenida en los archivos públicos, donde la aplicación de las TIC contribuya a una eficiente y eficaz atención archivística (Rodríguez-Arana, 2014, p. 54).

2.2.1.5. Archivos y la modernización de la administración pública

El Perú está inmerso en un proceso de modernización de la administración pública. Según López y Chang:

El proceso de modernización del Estado se sustenta, fundamentalmente, en la priorización de la labor de desarrollo social en beneficio de los sectores menos favorecidos mejorando, entre otras acciones, la prestación de los servicios públicos; impulsando la concertación, con la participación de la sociedad civil y las fuerzas políticas, diseñando una visión compartida y planes multianuales, estratégicos y sustentables; y promoviendo la descentralización a través del fortalecimiento de los Gobiernos locales y Regionales; e institucionalizando la evaluación de la gestión por resultados a través del uso de modernos recursos tecnológicos, la planificación estratégica concertada, la rendición pública y periódica de cuentas y la transparencia a fin de garantizar canales que permitan el control de las acciones del Estado.” (López & Chang, 2007, p. C5).

Por otro lado, el Quinto Pilar de la Política de Modernización Pública al 2021, aprobado por decreto supremo 004-2013-PCM —referido al sistema de información, seguimiento, monitoreo, evaluación y gestión de conocimiento—, se entiende como el

sistema de información que incluye uno de gestión documental que necesariamente debe constituirse en cada organismo público respecto del tratamiento de los documentos producidos por las diversas unidades orgánicas que lo conforman como resultado de sus actividades administrativas y que constituyen patrimonio documental de la nación, según el decreto supremo 022-75-ED, reglamento del decreto ley 19414 (artículo 2, segundo párrafo).

Ilustración 6: Pilares y ejes de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública



Fuente: PCM, decreto supremo 004-2013-PCM, que aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública

La administración pública en los últimos años, como toda área de actividad o conocimiento, ha asumido cambios. De acuerdo con Andía, las características del nuevo paradigma de la administración pública son:

5. Adopción del principio del ciudadano-cliente o usuario, con derechos establecidos.
6. Definición del nuevo perfil de administrador, ejecutivo o gerente público, guiado por la búsqueda de resultados y evaluado en consecuencia, sujeto a la rendición de cuentas y la competencia no solo al momento de la contratación.
7. Establecimiento de contratos de gestión, que permiten explicitar la visión, misión y objetivos de las entidades ejecutoras y, a su vez, sirven

de base para la evaluación de estas, a través de la definición de indicadores de desempeño (Andía, 2019, p. 9).

Como apreciamos, Andía se refiere al principio ciudadano-cliente con derechos definidos que el Estado debe satisfacer y proteger de acuerdo con su responsabilidad tuitiva. Luego hace referencia al nuevo perfil del funcionario público, donde la búsqueda de resultados es el centro de atención para la satisfacción ciudadana, asociado a la rendición de cuentas que todo funcionario público está en la obligación de satisfacer. Para ello, los países adoptan normas de transparencia siempre vinculada a la rendición de cuentas en la que se mueve un Estado moderno, cuyos actores de gestión (los funcionarios públicos) son capaces de demostrar rigurosamente cómo realizaron su labor y cómo se ejecutó el gasto público. Rendir cuentas significa demostrar que se actuó con transparencia y en apego a la normativa vigente. Alcanzar estos objetivos con visión de futuro requiere de un Estado moderno con sistemas administrativos transversales y de apoyo. Estos tienen la misión de realizar las tareas rutinarias y de articulación en el cumplimiento de las actividades del sector público. Para ello cuentan con un marco legal que todas las instituciones públicas deben cumplir, pues se trata de reglas generales de funcionamiento o ejecución.

En función de los cambios que se propugnan en el ámbito de la administración pública, tenemos que mencionar la ley 27658 (“Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado”, del 30 de enero de 2002. En ella se establece el inicio de un proceso de modernización del Estado peruano en sus diversas instancias, dependencias, entidades, organizaciones y procedimientos con el propósito de mejorar la gestión pública.

La administración pública se mueve de acuerdo con estructuras establecidas por leyes y normas de procedimientos que indican orden, organización, jerarquías y responsabilidades de los funcionarios. Cada actividad o acto jurídico que realiza el funcionario público se ampara en una norma jurídica o administrativa, tal como señala Juan Peña:

Nuestro análisis debe partir del denominado principio de legalidad que prima en la administración pública, en el sentido que las acciones que desarrolla la administración y sus funcionarios se sujetan a las competencias legalmente establecidas siguiendo los principios de: (i) Atribución positiva, por el cual las

atribuciones se ejercen porque la Ley las confiere, no por negación o falta de disposición legal; y (ii) Atribución expresa, por la cual las competencias no se infieren ni se deducen si no están dispuestas en la Ley. Tal atribución no puede ser ejercida ni exigida, con lo cual se dota de seguridad jurídica al quehacer de la administración pública (Peña, 2007, p. C1).

La organización del Estado peruano, de acuerdo con la ley 29158 del Poder Ejecutivo, establece algunos principios de los que rescatamos el de servicio al ciudadano, que establece que las entidades públicas están al servicio del ciudadano y de la sociedad en su conjunto. También encontramos en esta ley que las actividades del Estado conforman sistemas; así, en los artículos 45 y 46 se establece los sistemas funcionales y administrativos, sobre los cuales se desarrollan o ejecutan las políticas públicas y procedimientos administrativos, respectivamente. Para Mendoza Rubina, de acuerdo con este dispositivo y acerca de los sistemas funcionales, refiere:

Conforme al artículo 45 de la LOPE, desglosando la definición de los sistemas funcionales, podemos entender que se basan en dos finalidades: a) asegurar el cumplimiento de políticas públicas; y b) requiere de la participación de todas o varias de las entidades del Estado. Entonces, en este sistema, vemos que el contenido esencial es la ejecución y cumplimiento de las políticas públicas de la administración pública, haciendo responsable al Poder Ejecutivo de la reglamentación y la operación de este tipo de sistema, así como la delimitación del ente rector del sistema. Asimismo, las materias de políticas públicas son agricultura, ambiente, comercio, turismo, economía, salud, educación, trabajo, mujer y desarrollo, transporte, gestión de riesgo, comunicaciones, saneamiento y vivienda, producción, energía y minas, interior, etc. (Mendoza R., 2015, p. 67).

A su vez, sobre los sistemas administrativos, comenta:

En cuanto a este sistema, el artículo 46 de la LOPE define que los sistemas administrativos tienen por finalidad regular la utilización de los recursos en las entidades de la administración pública, promoviendo la eficacia y eficiencia en su uso. En otras palabras, este sistema tiene relación con las funciones de administración interna que se ejercen en apoyo al cumplimiento de las funciones esenciales, y además establece la utilización eficiente de los medios y recursos

materiales, económicos, presupuestales y humanos que intervienen en el ciclo de la gestión pública. (cada uno de los procesos y procedimientos administrativos en nuestro país (Mendoza R., 2015, p. 67).

Debe entenderse que los sistemas funcionales se abocan al cumplimiento de las políticas públicas y a contar con la participación de todas o algunas de las instituciones del Estado. En cambio, en relación a los sistemas administrativos, el funcionario público debe cumplir con aplicar las normas y procedimientos del sistema en el cual está inmerso en la gestión de los recursos de los entes públicos.

Queda pendiente establecer si el SNA, de acuerdo a los objetivos y funciones que le asigna la ley 25323, reúne las características o atribuciones de un sistema administrativo o funcional. En ese sentido, el AGN, en su calidad de ente rector del SNA, debería estar en condiciones de cumplir con los atributos que el artículo 47 de la LOPE señala para los entes rectores de los sistemas administrativos. En este contexto de modernización de la gestión pública, se aprueba el Modelo de Gestión Documental, el cual tiene como propósito proporcionar un marco de referencia que permita implementar y mantener la gestión documental con los siguientes fines:

- Facilitar el intercambio de documentos.
- Asegurar que los procesos de acceso a la información y transparencia se desarrollen de forma adecuada.
- Contar con información fiable, útil y accesible.
- Facilitar la búsqueda de documentos necesarios, en cumplimiento de los requerimientos de acceso a la información, entre otros.

AENOR (2016, p. 9) define la gestión de documentos como responsable de un control eficaz y sistemático de la creación, recepción, mantenimiento, uso y disposición de los mismos, incluidos los procesos para capturar y mantener, en forma de documentos, la información y evidencias de las actividades y operaciones de la organización.

La organización internacional ARMA (organización profesional para gestores de documentos) señala como principios de la gestión documental: rendición de cuentas, integridad, protección, conformidad, disponibilidad, retención, disposición y transparencia.

No es objeto de este estudio analizar a profundidad el Modelo de Gestión Documental aprobado recientemente, pero de su lectura encontramos algunas deficiencias y carencias que permiten afirmar que es un documento que se aboca casi exclusivamente al proceso de trámite documentario sin comprender el ciclo vital del documento en su integridad. Al respecto, es pertinente recoger las palabras de Casadesús cuando se refiere a la transversalidad de la gestión documental:

Para el diseño e implantación de un sistema de gestión documental adecuado (que incluye los procesos e instrumentos anteriormente explicados), las organizaciones necesitan tener en cuenta una serie de cuestiones como: el desarrollo de políticas, el análisis de procesos, la gestión de proyectos, la gestión del cambio, la gestión de riesgos, la continuidad del negocio, la capacitación de las personas, la gestión de la calidad, la configuración de las herramientas informáticas, así como una cultura organizativa preparada para trabajar la gestión documental desde el plano estratégico. No se trata tan solo de comprar tecnología y ponerla en funcionamiento, sino que hay otras cuestiones, también transversales, que son de vital importancia para alcanzar el éxito (Casadesús, 2018, p. 43).

2.2.2. Los sistemas archivísticos

A la luz del conocimiento que tenemos de los archivos a partir de la revisión de su historia, nos encontramos con el concepto de “sistemas archivísticos”. Este surge en la segunda mitad del siglo XX y tiene su origen en la necesidad que tienen los países latinoamericanos de, en primer lugar, rescatar su legado documental que, durante muchos años de olvido, estuvo hacinado en condiciones muchas veces adversas.

En segundo lugar, se tenía la evidencia de que no se hacía nada por los archivos que la administración pública producía y guardaba sin tener un mínimo matiz técnico archivístico que asegurara su conservación y, sobre todo, su puesta en servicio para satisfacer tanto las necesidades de información del ciudadano común y corriente como de la propia

administración. Ante esa realidad es que surgen los sistemas de archivo como una forma de enfrentar el problema y lograr un tratamiento archivístico no solo adecuado, sino homogéneo en todos los ámbitos y estamentos de la administración pública de nuestros países. En ese sentido, Heredia nos ilustra al considerar que “un sistema de archivo está constituido por un conjunto de actividades articuladas a través de una red de centros y servicios técnicos para estructurar la transferencia, recepción, depósito, ordenamiento y descripción y entrega de documentos” (1993, p. 207).

Jardim refiere a Vásquez (1994) para destacar la importancia de los sistemas de archivo como instrumentos de racionalización archivística, ya sean nacionales, estatales, municipales, de instituciones estatales o empresas privadas. Desde su perspectiva, un “sistema integrado de archivos es un conjunto orgánico de archivos, vinculados a una dirección central, la cual normaliza los procesos archivísticos y centra la información en un punto accesible a la consulta interna y externa” (2010 p. 174). Otra definición la encontramos en Cruz Mundet, quien afirma que los sistemas archivísticos son el “conjunto de normas, órganos, centros y servicios, responsable de la gestión eficaz de los documentos y de los archivos” (2011, p. 328). Efectivamente, lo que se busca con la articulación de los sistemas de archivo es asegurar su tratamiento uniforme, que no esté supeditado a los criterios subjetivos y muchas veces bien intencionados de personas que asumen la responsabilidad de conducirlos sin tener los conocimientos necesarios para afrontar tal tarea.

Según Jardim: “La literatura y la práctica archivística nos ofrecen diferentes ejemplos de sistemas como objetos de estudio en diversos contextos organizacionales locales, nacionales e internacionales” (2010, p. 139). El autor añade que usualmente se puede encontrar términos como “sistemas de archivo”, “sistemas de información de archivo”, “sistema de gestión de documentos”, entre otros.

Para Vicenta Cortés —mencionada por Núñez (1999, p. 140)—, las claves para llevar adelante un buen sistema archivístico son: a) un marco legal que establezca tanto la estructura y los aspectos técnicos, como la transferencia, servicio, etc.; b) recursos humanos capacitados y materiales suficientes; c) normalización de principios y procesos; d) especialización de funciones; y e) aplicación de las tecnologías. Estos conceptos se asumieron

en todas las legislaciones archivísticas de América Latina, de tal suerte que no solo se refieren a “sistemas archivísticos” en general, sino que hay una profusa legislación y literatura que analiza y explica la razón de ser de:

- El Sistema Nacional de Archivos.
- Los sistemas institucionales de archivo.
- Los sistemas de gestión documental.
- Los sistemas de gestión electrónica de documentos de archivo.
- Los sistemas de archivos locales.
- Los sistemas de archivos municipales, universitarios, militares, etc.

No hay duda de que, de todos ellos, el de mayor trascendencia e importancia lo constituye el Sistema Nacional de Archivos. Este, por tener aplicación nacional y comprender toda la administración en sus diversas formas y estructuras, integra también aquellos archivos privados que por su trascendencia se adhieren voluntariamente a él.

2.2.2.1. El Sistema Nacional de Archivos

En la mayoría de los países de América Latina, durante el siglo XIX, se crean los archivos nacionales (por ejemplo, Costa Rica, 1881; México, 1823; Perú, 1861; Uruguay, 1827). Ya en los años setenta y ochenta del siglo XX, la situación de los archivos nacionales no era la óptima. Según Llansó:

Los Archivos Nacionales seguían constituidos exclusivamente como archivos históricos, «atados al más puro clasicismo archivístico», en muchos casos incompletos por insuficiencia de espacio, lo que contribuyó a que se vieran considerados como instituciones creadas para los eruditos, incapaces de normar y regular la gestión de documentos producidos por la administración (Llansó, 2006, p. 64).

Los archivos nacionales en América Latina vivían a espaldas de lo que constituía el desarrollo archivístico a nivel internacional. En particular ignoraban los avances de la archivística norteamericana con su aporte del concepto del ciclo vital del documento. Esto último nos lo recuerda Núñez:

El principio del ciclo vital del documento es consecuencia directa de la experiencia norteamericana en la organización y gestión de archivos a partir de la II Guerra Mundial. Al intervenir directamente en las fases de gestión y producción de los documentos de la gran administración federal norteamericana para poder llevar a cabo la planificación completa del proceso documental hasta su recepción en los archivos históricos, los profesionales norteamericanos se percataron de la evidencia de este ciclo y de su trascendencia en la organización de los fondos: un solo fondo, varias fases (Núñez, 1999, p. 136).

Las estructuras y el concepto de sistemas nacionales de archivo en América Latina se desarrollan teniendo como referencia el modelo Natis, como manifiesta Jardim:

Sobre la base del modelo Natis, la Unesco publicó, en 1974, la obra de Delmas y D'Olier "La planificación de las infraestructuras nacionales de documentación, bibliotecas y archivos: esbozo de una política general". Específicamente en lo que a archivos se refiere, las prolongaciones del Natis propuestas por Delmas van a influir hasta comienzos de los años ochenta en las diversas acciones de la consultoría técnica de la Unesco a implantar Sistemas Nacionales de Archivo en países latinoamericanos y africanos (Jardim, 2010, p. 168).

El llamado modelo Natis surge de la Conferencia Intergubernamental sobre el Planeamiento de las Infraestructuras Nacionales de Documentación, Bibliotecas y Archivos, celebrada en París el año 1974. Su nombre se utilizó para designar los sistemas nacionales de información. Con el apoyo de Unesco (1976) a los países latinoamericanos, luego de un examen de la situación de la información, se planteó la creación de los sistemas nacionales de archivos. (Rivas, 1995, p. 81). Asimismo, encontramos otros antecedentes de este movimiento en América Latina, donde se expresa la preocupación por la creación de los sistemas nacionales de archivos. Según Llansó,

La paulatina evolución que se ha observado en la definición de los Sistemas Nacionales de Archivos en Iberoamérica tiene sus orígenes en la Primera Reunión Interamericana sobre Archivos (Washington, octubre de 1961), donde se acordaron una serie de pautas comunes para la coordinación de disposiciones legislativas: estas debían establecer los fondos documentales que debían conservarse, normalizar de forma liberal el acceso a documentos públicos de antigüedad inferior a 30 años y

establecer procedimientos para la gestión de documentos administrativos y archivos intermedios, entre otros (Llansó, 2006, p. 62).

También debemos mencionar otros eventos de singular importancia, por cuanto en ellos se establecieron las pautas o bases para el reconocimiento del patrimonio documental de la nación y el inicio de una nueva era en la archivística de América Latina:

- Reunión Técnica sobre Desarrollo de Archivos (Washington DC, julio de 1972), que tiene como resultado la “Carta de Archivos”.
- Seminario Multinacional sobre Planificación y Reorganización de Archivos Nacionales, organizado por la Organización de Estados Americanos (Lima 1973).
- Grupo de Trabajo de la Asociación Latinoamericana de Archivos (ALA) y el Comité de Archivos del IPGH (Instituto Panamericano de Geografía), con representantes de Brasil, Canadá, España, México, Perú y EE. UU. (1986). Sobre los resultados de este grupo, Llansó —citando a Chacón— dice: “Se consideró allí que ‘un Sistema Nacional de Archivos, como conjunto de todos los archivos de un país, reunidos en virtud de una ley bajo una unidad de régimen, era la mejor forma de organizarlos, para la mayor eficacia de sus funciones y servicios’ (Chacón et al., 1993: 135-144) (2006 p.62).

Jardim, citando a Delmas, dice:

El concepto de sistema nacional de archivos según Delmas (ibid.), abarca el conjunto de fondos documentales, públicos y privados existentes en el territorio nacional. El estudio de un sistema nacional de archivos debe tener en cuenta: la forma centralizada o descentralizada de la estructura del Estado; el grado de autonomía de las autoridades regionales y locales; el poder de intervención de la administración central en los asuntos locales, la situación social del país, etcétera (Jardim, 2010, p. 169).

Durand (1984) precisa con mucha claridad que el SNA es la integración de todos los archivos de la administración pública con autoridad sobre los documentos producidos de la gestión pública, cualquiera sea la procedencia de los documentos: ministerios, municipalidades, organismos autónomos, judiciales, legislativos, etc. El mismo autor explica por qué es sistema y por qué la denominación:

Es sistema porque es una organización técnica de archivos, que coordina la actividad, establece normativamente pautas de ordenamiento, en el plano de la especialidad profesional, con una línea de autoridad jerárquica, que lleva a la unidad de criterio para planificar y establecer una adecuada política archivística.

El ámbito de su actividad es nacional que cubre todo el país y abarca todos sectores, organizando directamente, en unos casos controlando o supervigilando y en otros impartiendo normas con autoridad de un archivo es la conservación documental. El documento debe ser custodiado legalmente (Durand, 1984, p. 12).

Así, la mayoría de los países latinoamericanos se abocan a la tarea de legislar sobre la creación y funcionamiento de un sistema nacional de archivos. En ese contexto, destacamos a: Brasil, que se constituye como el país pionero en crear su SNA (1978), Ecuador (1982), Colombia (1989), Costa Rica (1990), Perú (1991), Cuba (2001), Uruguay (2007) y México, que es un caso singular en tanto, desde la década de los años ochenta, funciona como sistema, pero legalmente se da en 2018.

Para efectos de nuestra investigación, seleccionamos países como Colombia, Costa Rica, México, Uruguay y Perú con el fin de acercarnos a su realidad archivística. Tomamos como referencia las diversas leyes sobre la materia que permiten el funcionamiento de los archivos nacionales, llamados también en algunos países “archivos generales de la nación”. A la legislación correspondiente se accede a través de los portales web de los archivos nacionales de los países mencionados (ver el anexo 3). En consecuencia, del estudio realizado podemos establecer algunas consideraciones:

- Los países estudiados tienen en común que las leyes de creación de sus archivos nacionales sean muy antiguas. Tal es el caso de Costa Rica (1881), México (1823), Perú (1861) y Uruguay (1926). Colombia es la excepción, ya que su ley es de 1989.
- A partir de la década de los años ochenta, se inicia en América Latina un proceso por el cual se comienza a establecer los SNA como entidad que integra de manera estructural, funcional y normativa los archivos públicos de cada país. Todos los países analizados tienen como sujetos obligados a todas las instituciones comprendidas en los poderes del Estado.

- Los países estudiados asignan la obligación de velar por su cumplimiento y conducción a un organismo público especializado, como son los archivos nacionales. En el Perú, ese rol está asignado al AGN.
- En todos los casos se establece la capacidad de emitir normas archivísticas, así como la supervisión y control de los órganos encargados o rectores. No se otorga capacidad sancionadora; aunque, en el caso de Perú, se establece cuáles son las acciones o conductas prohibidas.
- Los países comprendidos en este estudio se preocuparon por incorporar a su legislación el documento electrónico. En ese sentido, México es el único país que explícitamente, tanto en su Constitución como en el cuerpo legislativo archivístico, incorpora el proceso de gestión documental y el valor del documento de archivo, además de reconocer el documento electrónico como tal. Países como Colombia, Costa Rica y Uruguay avanzaron en menor medida. En el caso de Perú, hasta la fecha no incorpora el documento electrónico ni la gestión documental en su legislación archivística.

Scarensi precisa que:

La existencia de Sistemas Nacionales de Archivos podría contribuir a satisfacer la necesidad de administrar, coordinar, asesorar y supervisar los archivos de una nación, ya que se contemplaría acciones coordinadas de los archivos públicos y privados –que decidan sumarse- existentes en el país, vinculados y articulados en forma tal que sus recursos y servicios puedan ser aprovechados por la comunidad, incluyendo políticas de difusión del patrimonio documental haciendo efectivo el derecho a la información por parte de los ciudadanos (Scarensi, 2014, p. 152).

Por lo tanto, la puesta en marcha de los sistemas nacionales de archivo, en cumplimiento de un conjunto de políticas que tengan por objetivo establecer las herramientas que permitan el accionar, desarrollo y reconocimiento de los archivos en los países, deberán ser garantizadas por el marco legal y este debe ir en armonía con las acciones destinadas al ejercicio cabal del derecho de acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas.

En ese sentido, se debe dejar establecido que la legislación archivística debe contar con los siguientes puntos para lograr su cometido (Scarensi, 2014, p. 153):

- Contar con infraestructura y presupuesto.

- Aplicar la moderna disciplina archivística respecto a los principios archivísticos, el ciclo vital de los documentos, los procesos técnicos archivísticos y la conservación preventiva.
- Procurar herramientas a los integrantes del SNA que aseguren la preservación de los documentos en tanto garantía de los derechos de los ciudadanos.
- Los SNA deben contar con un ente rector que lidere el sistema y sea provisto de autonomía administrativa y financiera que permita el cumplimiento de sus objetivos y funciones.
- Establecer las pautas precisas para la gestión documental de acuerdo al ciclo vital de los documentos en toda la administración pública y en sus diversos niveles.
- Cumplir de manera obligatoria todas las normas técnicas que emita el SNA y que apruebe el órgano rector.
- Fijar reglas precisas de clasificación y desclasificación de la información por series documentales y establecer plazos para facilitar el acceso a los documentos.
- Elaborar guías de atención a usuarios.

Finalmente, la revisión de la legislación en países de América Latina nos permite apreciar cómo la aprobación de leyes del SNA y de archivos se inicia en los años ochenta. Pero estos países, en años recientes, se abocaron de manera paulatina a emitir nuevas leyes que incorporaran los aspectos relevantes de la archivística de los últimos tiempos a su normatividad. Este proceso no se da en el Perú, cuya ley de SNA data de 1991. Esta realidad de la archivística peruana constituye un serio inconveniente que no contribuye al desarrollo de los archivos, pues se carece de los elementos legales o normativos que le permitan ser tomados en cuenta y desarrollarse para el beneficio del país.

2.3. Hipótesis de investigación

2.3.1. Hipótesis general

Las condiciones que permitirían el mejoramiento de la gestión de los archivos públicos en el Perú son: actualización de la legislación archivística y la normatividad técnica, modernización de los archivos públicos, definición del Sistema Nacional de Archivos como sistema administrativo en el ámbito de la administración pública y reestructuración y

fortalecimiento del Archivo General de la Nación como organismo rector del Sistema Nacional de Archivos.

2.3.2. Hipótesis específicas

- En el Perú, la gestión de archivos es regulado por las normas del SNA bajo la rectoría del AGN; sin embargo, no se constituyó como un sistema administrativo que promueve la eficiencia y eficacia de los servicios de los archivos como depositarios de la información documental y como apoyo a las funciones esenciales de la administración.
- La gestión de los archivos en el Perú, desde una perspectiva comparada, requiere de mejoras legislativas y normativas.
- Los principales problemas que presenta la gestión de los archivos públicos son: legislación y normas técnicas desactualizadas, SNA débil, inoperancia del AGN y escaso apoyo de las autoridades.

CAPÍTULO III: METODOLOGÍA

3.1. Enfoque y diseño de la investigación

El enfoque adoptado para esta investigación es de tipo cualitativo, ya que nos permite conocer e identificar ciertos aspectos que no son reconocidos por las aplicaciones de tipo estadístico. Es decir, se aboca al estudio de una realidad e identifica las causas o condiciones causales de los eventos encontrados en ella, lo que propicia un análisis e interpretación que nos facilita el entendimiento de los fenómenos que son el centro de atención: “Esta aproximación se basa en métodos de recolección de los datos no estandarizados. No se efectúa una medición numérica; por tanto, en lo esencial el análisis no es estadístico. La recolección de los datos consiste en obtener las perspectivas y puntos de vista de los participantes” (Hernández, 2014, p. 19).

Se utilizará el método descriptivo en el procesamiento de información, lo que nos permitirá tener datos históricos para su posterior análisis con el objetivo de evaluar algunas características de la situación de los archivos públicos en nuestro país. Se trata de determinar algunas características importantes del hecho que se analiza.

Asimismo, la investigación incluye la revisión documental con el fin de obtener información. En el análisis de las fuentes escritas acerca del tema seleccionado, se trata de establecer o examinar los factores y las dimensiones del estudio, información relevante que analizamos de forma pormenorizada. El análisis documental se ajusta a la investigación cualitativa, ya que nos permite comprender los problemas que acarrea la gestión de los archivos públicos, los cuales son de diversa índole. Esto nos ayuda a determinar qué hacer para lograr una mejora en su gestión.

3.2. Variables

La presente investigación se plantea el estudio de las condiciones necesarias para el mejoramiento de la gestión de los archivos en el país. Al respecto, aplicamos el concepto de “condición” como aquella acción que influye de manera importante para la realización de otra o en el desarrollo de algo. De acuerdo con el diccionario de la RAE, el término

“condición” significa, entre sus múltiples acepciones, “acontecimiento futuro e incierto del que por determinación legal o convencional depende la eficacia inicial o la resolución posterior de ciertos actos jurídicos”. También implica aquellas circunstancias que afectan a una realidad, un proceso o al estado de las cosas.

A continuación, desarrollamos las definiciones conceptuales de las variables de estudio:

- Actualización de la legislación archivística y normatividad técnica.

En palabras sencillas, la legislación viene a ser el conjunto de leyes que tiene un país; es decir, la normativa jurídica que regula una determinada materia. Si este término lo llevamos al ámbito archivístico, hace referencia a las leyes, resoluciones, decretos y normas que sistematizan el quehacer archivístico de un país. La legislación archivística, por tanto, contempla las obligaciones o deberes que necesariamente se han de realizar, el servicio a la investigación y el servicio a los ciudadanos como funciones fundamentales de los archivos. Además, hace referencia al funcionamiento del archivo propiamente, la accesibilidad, la transparencia, la gestión documental y el cumplimiento de las normas técnicas correspondientes a los diferentes procesos de archivo. Para lograr estos cometidos, es preciso una legislación archivística coherente y actualizada. La actualización de la legislación archivística alude al proceso y consecuencia de actualizar, lograr que esté al día de acuerdo a los tiempos actuales.

- Modernización de los archivos públicos.

Transformar la estructura y el funcionamiento de los archivos hasta el punto en que se asemejen a los archivos modernos del mundo. La modernización (como acción de modernizar) es el proceso necesario para hacer que los archivos de nuestro país se puedan considerar ubicados en una etapa premoderna y entren a un proceso de transformación que los lleve a tener las características estructurales y técnicas que corresponden a los archivos de países como EE. UU., Australia, España o Francia y, en el ámbito latinoamericano, México, Colombia, Brasil, como referentes de archivos modernos.

En ese sentido, estamos en un proceso de modernización de la administración pública en el que los ciudadanos exigen al Estado que los servicios que brindan sus entidades sean eficientes y eficaces, además que los archivos son parte de ellos

por ser responsables de la custodia y puesta al servicio de la información que los ciudadanos requieren, en cumplimiento de las normas establecidas.

- Definición del SNA como sistema administrativo en el ámbito de la administración pública.

Según Rubio: “Un sistema es la suma organizada de normas, órganos y procesos destinados a proveer a la administración pública de los insumos necesarios para cumplir eficientemente sus fines institucionales [...] no es un organismo sino un concepto en el que se comprende a varios elementos, entre los que se cuentan distintos organismos públicos” (2009, p. 67). Por lo tanto, cuando la administración pública se organiza para desarrollar sus funciones y cumplir sus objetivos, lo hace a través de sistemas administrativos o funcionales. Estos están constituidos por un órgano rector, principios, normas, procesos y procedimientos. En este contexto, existe el Sistema Nacional de Archivo que agrupa a un conjunto de archivos de instituciones públicas, los cuales son articulados entre sí para apoyar y estandarizar el funcionamiento de aquellos que son parte del sistema. Además, mediante la normalización, con el objeto de unificar criterios para la custodia del patrimonio documental de una nación, se crean redes de cooperación y se mejora la calidad del servicio. Desde el Estado, se debe propender a este objetivo y reconocer el SNA como un sistema administrativo en la estructura de la administración pública.

- Reestructuración y fortalecimiento del AGN como órgano rector del SNA.

El AGN es una institución adscrita al Ministerio de Cultura. En él se custodian documentos que datan del siglo XVI hasta la actualidad. A su vez, es el organismo que lidera el SNA y tiene la misión de proponer y ejecutar las políticas archivísticas de protección, organización y servicio del patrimonio documental de la nación. Su reestructuración y fortalecimiento consiste en cambios en su estructura y funciones, además de otros aspectos, que le permitan cumplir a cabalidad con las funciones que ya tiene asignadas, así como otras que en los actuales momentos debe asumir y que no comprende su accionar por las graves deficiencias de diversa índole que hoy dificultan su buen funcionamiento.

Por ello, entendemos la reestructuración como el proceso de modificación de la estructura (reordenamiento o reorganización) del AGN, que las actuales

circunstancias hacen necesaria para lograr mejores resultados a los que se vienen observando. Pero, a su vez, se requiere del fortalecimiento institucional, entendiéndose esto como la mejora de la eficiencia y la eficacia. Como sinónimos de este concepto, hallamos la gobernanza y la gobernabilidad.

En cuanto a la variable dependiente, tenemos el mejoramiento de los archivos públicos en el Perú. De acuerdo con la RAE, la palabra “mejoramiento” indica la acción y efecto de mejorar. El vocablo “mejorar” nos da entender la idea de lograr acrecentar algo y que pase a un estado superior. Podría entenderse también como renovar, modernizar, enriquecer, desarrollar y arreglar.

3.3. Técnicas e instrumentos para la recolección de datos

Para realizar la revisión de los documentos, se utilizó la técnica del análisis documental. Esto nos permitió recoger información de las fuentes escritas seleccionadas; es decir, documentos que nos proveyeran datos sobre el tema de investigación. Para ello se diseñó como instrumento fichas de análisis documental de acuerdo a las variables y dimensiones del estudio.

El análisis documental nos permitió tener información sobre la legislación acerca de los sistemas nacionales de archivo en diferentes países de América Latina, así como de la situación de los archivos públicos en el país. El objetivo fue identificar los problemas que afectan a los archivos públicos y definir los factores que permitirían el mejoramiento de la gestión de los archivos en el Perú (ver los anexos 6 y 7).

Asimismo, se procederá a aplicar un cuestionario-entrevista a ocho expertos en archivística. En tanto existen dificultades de orden material, disponibilidad de tiempo, entre otros, se procedió a alcanzar el cuestionario para su respuesta por escrito. Dadas las circunstancias, se realizaron entrevistas a dos de los expertos seleccionados (ver el anexo 5).

3.4. Validez y confidencialidad del instrumento

Se seleccionó ocho entrevistados de reconocida trayectoria, expertos en el campo archivístico y conocedores de la problemática de los archivos públicos, lo que nos permite establecer con claridad los problemas que afectan a los archivos y las probables soluciones.

Se procuró que los expertos convocados puedan brindarnos una diversidad de opiniones, de tal suerte que se tenemos entre los entrevistados: tres profesionales que tienen a su cargo o dirigen archivos centrales de importantes entidades del aparato estatal; un profesional que cuenta con una empresa de servicios archivísticos y prestó sus servicios en múltiples entidades de la administración; un abogado con experiencia en gestión documental y colaborador del Instituto Nacional de Calidad en el Comité de Gestión Documental, en la convalidación de normas internacionales como norma nacional; dos funcionarios del Archivo General de la Nación; y, por último, un docente de la especialidad.

Para el diseño del instrumento, se siguieron las recomendaciones e instrucciones del docente encargado de la asignatura.

3.5. Delimitaciones

3.5.1. Temática

El presente estudio verifica la situación existente de los archivos públicos y la necesidad de establecer las condiciones que deben permitir su desarrollo en beneficio de los ciudadanos y de la administración pública. Es decir, se analiza qué son los archivos públicos y su relevancia en diversos aspectos, como el derecho de acceso a la información y la transparencia, entre otros, así como los problemas que afectan la gestión de los archivos públicos, la importancia del funcionamiento del SNA y el fortalecimiento del AGN.

3.5.2. Temporal

Esta investigación se centra en la situación de los archivos públicos en el año 2019. Se analiza la coyuntura actual de modernización del Estado y los requerimientos de los ciudadanos de acceso a la información. Para ello, se hace referencia a los diversos dispositivos emitidos por los gobiernos sobre materias que afectan directamente la producción, procesamiento y conservación de los documentos. Así, es necesario conocer las deficiencias y determinar las condiciones para revertir la situación encontrada.

3.5.3. Espacial

El estudio se circunscribe a la situación de los archivos públicos en el Perú, que cuenta con una legislación desactualizada y una normativa técnica reciente, pero con serios

problemas de técnica archivística, además de deficiencias en atención de sus necesidades de presupuesto, personal especializado y escaso apoyo de sus autoridades.

3.6. Limitaciones

El tema no ha sido debidamente desarrollado en el país y se circunscribe a un pequeño sector de interesados del área archivística, lo que determina:

- La Escasez de bibliografía especializada y de nivel nacional que brinde información actualizada.
- Se buscó el apoyo de expertos en archivos para ser entrevistados, por lo que se trabajó de acuerdo a la disponibilidad de tiempo de los colaboradores.
- El método de recolección de datos fue la entrevista estructurada en nueve preguntas. Ello implicó que las respuestas tuvieran matices, por lo que se tuvo que procesar la información proporcionada en lo pertinente a los objetivos del estudio.

CAPÍTULO IV: DESARROLLO DE LA INVESTIGACION

4.1. La situación actual de la gestión de los archivos públicos

El AGN realizó dos censos de archivos a nivel nacional: uno en el año 1997 y otro correspondiente al año 2014. A través de ellos podemos tener un panorama objetivo de algunos aspectos de la situación de los archivos en nuestro país.

Para lograr este cometido, tomamos algunos ítems que consideramos relevantes, ya que nos sirven como sustento para afirmar que la situación de los archivos en veinte años no solo se ha estancado, sino que se ha agravado, fundamentalmente por la desidia o desinterés de las autoridades del Poder Ejecutivo en atender estos importantes repositorios de documentos que validan el acontecer del día a día de las instituciones públicas.

Ilustración 7: Local con documentos de archivo en estado de abandono



Fuente: elaboración propia.

En la tabla 4, observamos un análisis comparativo de los resultados de los censos nacionales sobre archivos de los años 1997 y 2014:

- En cuanto al número de archivos censados, tenemos 2028 en el año 1997 y 2734 en el año 2014.
- En lo referente al nivel educativo (ítem 2 del cuadro) de las personas que laboran en los archivos públicos, comprende a aquellas con un nivel educativo básico (primaria) hasta

las que cuentan con formación superior universitaria. En el censo de 1997, un 26.7% de las personas que laboran en archivos tienen formación universitaria, mientras que en el de 2014, este porcentaje se eleva 49.7%. Se pensaría que este hecho es positivo (seguramente que sí), hasta cierto punto. Qué profesionales están trabajando en archivos, probablemente sean historiadores, bibliotecólogos, abogados, etc. Pues sabemos con precisión que los primeros licenciados (2) en Archivística y Gestión Documental obtuvieron su título profesional en el año 2015 por la Universidad Católica Sedes Sapientiae; entonces, estamos ante profesionales que no tienen formación archivística. Para ello se consultó directamente con la coordinadora de las carreras mencionadas en la referida universidad).

Tabla 4: Situación de los archivos en el Perú según los censos de archivos de 1997 y 2014

Ítem	Censo de 1997	Censo de 2014	
1. Archivos públicos censados	2028	2734	
2. Nivel educativo de los trabajadores de archivos	Primaria:	0.7%	
	Primaria:	1.8%	
	Sec. incompleta:	3.3%	
	Sec. completa:	12.2%	
	Sup. no univ.:	35.1%	
	16.3%	Sup. univ.:	49.7%
	26.7%		
3. Recibió capacitación archivística	SÍ: 41.1%	SÍ: 33.1%	
	NO: 58.9%	NO: 65.6%	
Conocimiento de:			
4. Ley 25323 del SNA	58.2%	39.2%	
5. Ley 19414	59%	35.6%	
Conocimiento de la norma archivística de:			
6. Organización	77%	49.3%	
7. Descripción	72%	43%	
8. Valoración (selección)	78.6%	47.6%	
9. Transferencia	64.86%	32.7%	
10. Eliminación	65.4%	32.9%	
11. Conservación	82.8%	48.8%	
12. Servicio	74.3%	38.1%	
13. Programa de control de documentos (PCD)	55.1%	31.6%	
14. Plan anual de archivo	47.3%	30.7%	
15. Ha recibido supervisión del AGN	No consigna	SÍ: 3%	
		NO: 97%	
16. Tiene programa de control de documentos	No consigna	SÍ: 27.6%	
		NO: 72.4%	
17.- Existe Comité evaluador de documentos	SÍ: 27.4%	No especifica	
	NO: 72.6		
18.- Presupuesto asignado	No consigna	SÍ: 18.5%	
		NO: 81.5%	

Fuente: elaboración propia. AGN (1997 y 2014). Censos nacionales de archivos.

- En cuanto a la capacitación archivística (ítem 3) para las personas que laboran en archivos, encontramos lo que podría llamarse un retroceso. En el año 1997, el 41.1% del personal de archivos recibió capacitación en esta materia; pero dicho porcentaje se

reduce a 33.1% en el año 2014. De ello deducimos que se produjo un estancamiento en la capacitación archivística, lo que incide en el desarrollo y funcionamiento de los archivos públicos.

- De la revisión de los ítems 4 y 5 sobre el conocimiento de las dos leyes sustantivas de la archivística peruana (—el decreto ley 19414 sobre defensa, conservación e incremento del patrimonio documental de la nación y la ley 25323 o ley del SNA—, apreciamos nuevamente un retroceso. En el año 1997, el 59% y el 58.2% manifestaban conocer ambas leyes respectivamente; pero ese porcentaje se reduce a 35.6% en el caso de la ley del SNA y a 39.2% en lo que respecta al decreto ley 19414. Nos preguntamos entonces cómo llevar adelante una actividad si una gran mayoría desconoce las leyes fundamentales que amparan el trabajo archivístico. Qué resultados se tendría si los responsables de los sistemas administrativos de recursos humanos, tesorería, control o planificación de las entidades públicas no tuvieran conocimiento en su mayoría de los dispositivos legales que enmarcan sus funciones.
- Asimismo, con respecto a la normatividad, hallamos que no solo existe desconocimiento de las leyes vigentes (una de hace cinco décadas y la otra próxima a cumplir treinta años de promulgada). sino también un vacío legal. Esto se da porque nuestra legislación no incorporó aún los nuevos planteamientos sobre gestión documental, formas de producción de documentos, uso de las nuevas tecnologías que obligan a hacer cambios en nuestra forma de trabajar los archivos, nuevos retos que la modernidad plantea a la archivística. Esta nueva realidad no se refleja en la legislación, por cuanto existe una suerte de desconocimiento o desinterés, sumado a la incapacidad del AGN de establecer las pautas para normar sobre esta nueva realidad.

Si el desconocimiento de las leyes mencionadas es preocupante, lo es más aún comprobar que el nivel de desconocimiento de las normas técnicas del SNA es todavía mayor. Damos una mirada a los ítems de número 6 al 15 de la tabla 4, referidos al conocimiento de las normas técnicas sobre los procesos archivísticos; es decir, sobre organización de documentos, descripción documental, valoración (transferencia y eliminación), conservación y servicios, programa de control de documentos y plan anual de archivos. En todos estos rubros se aprecia un descenso en algunos casos del 50% en su nivel de conocimiento de las citadas normas.

En lo que va del año 2019, el AGN se ha abocado a emitir nuevas normas técnicas que permitan superar a aquellas del sistema aprobadas en la década de los años ochenta. Lamentablemente en estas nuevas normas encontramos deficiencias técnicas. Se les llama “nuevas” por estar aprobadas en el 2019, pero en cuyo contenido se visualizan errores técnicos y solo abunda el fraseo insulso, la falta de conocimiento técnico y una redacción un tanto cuestionable que no recoge lo nuevo de la archivística moderna.

- Otro aspecto de esta realidad archivística igualmente preocupante y que refleja también la responsabilidad del AGN para que se llegara a esta situación son las supervisiones que como ente rector debería realizar en el ámbito de la administración pública para observar el cumplimiento de las normas archivísticas. El dato está recogido en el ítem 15 y corresponde al censo de 2014, en donde solo el 3% declara haber recibido supervisión por parte del AGN. Esto constituye una omisión de funciones (¿negligencia o falta de recursos?) que conlleva a que no tenga presencia como ente rector y que el SNA se vea debilitado.
- En relación a los numerales 16 y 17, de igual manera es preocupante el bajo nivel de cumplimiento de las normas que se refieren a la elaboración del programa de control de documentos y a la existencia o conformación del Comité Evaluador de Documentos que toda institución pública está obligada a cumplir. El porcentaje de cumplimiento no llega al 30% en ambos casos.

Al respecto, Peña nos refiere, como una de las conclusiones de su investigación, lo siguiente:

Como primera conclusión tenemos que la realidad archivística del Perú tiene serios problemas a nivel de país, siendo un reflejo el propio Archivo General de la Nación. A pesar de ser el ente rector del Sistema Nacional de Archivos, emitiendo normas, supervisando y controlando su cumplimiento a nivel nacional, todavía hay un desconocimiento por parte de los funcionarios de alto nivel del Perú; asimismo, hay una omisión como entidad en la aplicación de sus propias normas como ente rector. Esta realidad también se refleja en las entidades de la Administración Pública, como en el caso de ESSALUD (Peña, 2016, p. 101).

¿Qué causa este abandono del AGN de sus obligaciones como organismo rector del sistema? De acuerdo con las respuestas recibidas de los especialistas, se tiene que en los

últimos años la designación de las autoridades del AGN no recayó en profesionales que entiendan y conozcan la problemática archivística nacional, además de contar con un presupuesto exiguo y las carencias de un local adecuado y suficiente para lograr sus cometidos. Una mención aparte merece la preocupante falta de personal calificado, con capacidad de entender el momento que vivimos hoy, de innovaciones tecnológicas, de los sistemas de gestión de documentos electrónicos de archivo, la aparición de normas internacionales sobre modernización de los archivos y de gestión documental y fundamentalmente enlazar o insertar los archivos en el proceso de modernización de la administración pública, así como los objetivos del desarrollo sostenible, la transparencia y rendición de cuentas, sumado a los proyectos de gobierno abierto y la digitalización de los procesos administrativos.

Un dato interesante que aparece en el censo del AGN (1997) está referido a la inexistencia de un archivo central en las entidades. Las respuestas son bastante significativas:

- Falta presupuesto: 48.1%
- Falta apoyo institucional: 16.4%
- Falta de espacio: 37%
- No hay personal: 57.9
- No es prioritario: 12%
- Por desconocimiento: 22.8
- Otros: 18.5%

Lamentablemente el censo del año 2014 no recoge información sobre la no existencia del archivo central en algunas entidades públicas:

Sobre el particular, es necesario precisar que las entidades de la Administración Pública, incluida ESSALUD, deben implementar un Sistema de Archivos Institucional, mediante un instrumento de gestión archivística que establece y regula el funcionamiento de los archivos en la institución, requerido por la normativa vigente emitida por el Archivo General de la Nación, con la finalidad preservar los documentos que se conservan en sus archivos, siendo puestos al servicio de la sociedad cuando se lo requiera. En la actualidad, no se tiene estadísticas sobre la implementación de este sistema en las entidades de la Administración Pública (Peña, 2016, p. 9).

Si en algunas entidades del Estado no existe archivo central, es imposible que pueda articularse un sistema institucional de archivos en la entidad, ya que este es el órgano que asume la conducción y liderazgo de este sistema.

4.2. Principales problemas identificados en la gestión de archivos

Sobre la base de la información recogida de los censos nacionales de archivos llevados a cabo por el AGN en 1997 y 2014, los problemas que aquejan o impiden una gestión eficiente y eficaz de los archivos públicos son:

- La legislación y normas técnicas archivísticas están desactualizadas; por tanto, no se tiene hasta ahora un instrumento normativo sobre la producción, organización, valoración y conservación de los documentos electrónicos. Tampoco existen dispositivos legales que estén en concordancia con las normas de gobierno abierto, la transparencia y la rendición de cuentas. Una muestra de esta descoordinación lo constituye el Modelo de Gestión Documental aprobado por el PCM. Dicho modelo, en lo referente a los archivos, señala que se aplicarán las normas del SNA, las mismas que fueron dadas en 1986 en un contexto que difiere en mucho del actual, porque en ellas no se contempla la articulación de un proceso de gestión documental y la utilización de herramientas informáticas, tampoco la existencia del documento electrónico de archivo de origen, las estrategias de la preservación digital, los repositorios en la nube, etc.
- El desconocimiento de la legislación archivística vigente y de las normas técnicas del SNA aprobadas en los años ochenta.
- La indiferencia o poco interés del Poder Ejecutivo, a través de diversos gobiernos, de la situación de los archivos.
- La ausencia de una rectoría del SNA que conduzca, supervise y oriente a los archivos públicos del país.
- La carencia de profesionales con formación archivística que asuman la dirección de los archivos públicos. En su mayoría estos archivos son dirigidos por profesionales de otras especialidades, como historiadores, abogados, bibliotecólogos, etc. Y como se vio en el rubro anterior, se adolece de programas intensivos de capacitación que subsanen esta insuficiente presencia de profesionales en archivística.

- La ausencia de una política de gestión documental en la administración pública que involucre a los archivos como parte de un todo, lo que se manifiesta en el ciclo vital del documento y acorde con las normas internacionales.
- La falta de creación de sistemas institucionales de archivo que tengan al archivo central como líder en cada institución pública.
- La ausencia de un sistema sancionador o coercitivo que obligue a las instituciones a cumplir con la normatividad del SNA y evite el abandono de los archivos.
- La insuficiencia de locales para albergar los archivos, en concordancia con las normas técnicas sobre edificación y adaptación de locales para archivo que respondan a los criterios de conservación preventiva. Un caso emblemático lo constituye la situación del AGN que, a vísperas del bicentenario de la independencia del Perú, aún no cuenta con un local apropiado que le facilite el cumplimiento de las funciones que se le tienen asignadas.

Ilustración 8: En peligro la conservación de los documentos históricos



Poder Judicial busca desalojar el Archivo General de la Nación y pone en riesgo documentos históricos

Fuente: *La República*, 21 de agosto de 2018.

- Los archivos públicos en su mayoría carecen de un presupuesto propio, ya que usualmente están en un nivel de dependencia de otras áreas, como logística, administración documentaria o secretaría general. Algunos tienen presupuesto asignado, pero este resulta insuficiente.

- La visión negativa de la ubicación del AGN como órgano dependiente del Ministerio de Cultura, ya que limita su accionar al ámbito historicista. Como sabemos, el objetivo de este ministerio es la preservación de la identidad nacional, sin tener en cuenta que el AGN no solo debe velar por los documentos o archivos históricos, sino que también debe cautelar por una correcta gestión documental para asegurar los documentos administrativos que servirán para la historia del mañana.
- La designación de autoridades que se hacen cargo del AGN y del SNA sin tener el perfil requerido para tan importante misión. La actuación de las autoridades del AGN en los últimos años llevó a esta institución a una situación crítica, sin un norte que lleve adelante el SNA, sin renovación de sus cuadros técnicos, al abandono de los archivos regionales, a la casi desaparición de la Escuela Nacional de Archiveros (hoy de Archivística), de renombre internacional. No se debe olvidar que fue seleccionada por la OEA para los cursos internacionales durante el período de 1989-1995, a los que acudieron archiveros de Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay, Ecuador, Colombia, Bolivia, Chile y Costa Rica.
- La carencia de centros superiores de formación profesional en archivística y gestión documental que cubran las necesidades de profesionales en archivos de las entidades en todo el país. Actualmente, a nivel superior, solo tenemos la Universidad Católica Sedes Sapientiae que desde 2010 cuenta con la carrera de Archivística y Gestión Documental, por lo cual otorga el grado de bachiller y el título de licenciado.

4.3. Las condiciones que permitirían el mejoramiento de la gestión de los archivos públicos

Como corolario de la revisión documental de las fuentes escritas sobre el tema de investigación y de recibir y procesar las respuestas al cuestionario-entrevista preparado para recoger la opinión de ocho especialistas reconocidos en el ejercicio de la archivística nacional con el fin de identificar cuáles serían las condiciones que permitirán una mejor gestión de los archivos públicos en el Perú, pasamos al tratamiento de cada una de las dimensiones o condiciones establecidas en nuestro trabajo.

Existen problemas críticos en los archivos de la administración pública cuyo análisis agrupamos por áreas de la archivística nacional, como la necesidad de una legislación

archivística actualizada, la inserción de los archivos en el proceso de modernización del Estado, así como el impulso al SNA y el fortalecimiento del AGN acorde con los tiempos que vivimos.

4.3.1. Actualización de la legislación archivística y normatividad técnica

Para la administración pública no rige el principio de no coacción (a nadie se le puede obligar hacer lo que la ley no ordena, ni dejar de hacer lo que no prohíbe); es decir, solo puede ejecutar las acciones para las cuales está facultada por ley o norma expresa. Por lo tanto, la función administrativa se encuentra subordinada al ordenamiento jurídico (la ley), donde se determina sus competencias (Guzmán, 2011, p. 20). La subordinación de la actividad administrativa ante la función legislativa (Morón, 2014, p. 39) implica el sometimiento de la administración pública al estado de derecho, bajo cuyas normas se organiza y acciona con objetividad y racionalidad (principio de legalidad) al constituirse en una ordenación racional de las competencias y funciones atribuidas a los organismos de la administración pública a través de normas jurídicas (Rojas, 2015, p. 202; Andía, 2018, p. 31).

La actividad archivística no escapa a ese principio y su legislación en el Perú se inicia con los aportes y trabajo tesonero de quien fuera director del Archivo General de la Nación, Don Guillermo Durand Flórez (1964-1984), primero con la aprobación del decreto ley 19414 (que luego reseñaremos) y al sentar las bases de lo que luego sería la ley del SNA.

Mendoza Navarro refiere: “Después de la ley de Creación tuvo que pasar poco más de un siglo para que se diera otra norma de importancia para los archivos peruanos. Esta es el decreto ley 19414 de Defensa, conservación e incremento del patrimonio documental de la nación” (2002, p. 68).

Durand, quien tuvo mayor permanencia como autoridad archivística en el país, nos muestra tempranamente una visión de lo que el país necesitaba. El autor señala la necesidad de mantener archivos organizados para la administración pública, con el AGN como organismo conductor del sistema:

El sistema nacional de archivos (SNA) responde a la necesidad de organizar los archivos de un país de manera planificada y jerarquizada, instaurándose dentro de las administración pública como institución rectora y normativa en materia archivística para la conservación y organización de la documentación , en la cual

tenga autoridad plena, a fin de ponerla en servicio con facultades de supervigilancia y control sobre todo lo que constituye el patrimonio documental de la nación (PDN) que está bajo su responsabilidad (Durand, 1984, p. 11).

La ley 25323 (aprobada en el año 1991) tuvo como finalidad crear el SNA e integrar todos los archivos a nivel nacional de acuerdo con los principios, técnicas y métodos de archivo que converjan en la defensa y conservación del patrimonio documental de la nación, retomando la denominación del decreto ley 19414 del año 1972.

La ley de archivos del SNA tuvo un enorme significado normativo para nuestro país, que se sumó en materia de archivos a otros dos países latinoamericanos (Ecuador y Brasil), los que aprobaron sus leyes de SNA en la década de los años ochenta y entraron a un desarrollo archivístico que les permitió avanzar progresivamente en dicho ámbito en la década de los años noventa hasta la primera mitad de la década de 2000. Lamentablemente este impulso en el campo archivístico decayó en los últimos años a tenor de lo que expresa Peña:

Asimismo, aún persisten instituciones, funcionarios y personal de archivos que desconocen la existencia del Archivo General de la Nación y el rol del Sistema Nacional de Archivos. Esto se observó en la II Conferencia Nacional de Acceso a la Información Pública del año 2009, promovido por el Instituto Prensa y Sociedad (IPYS), la Presidencia del Consejo de Ministros y la Defensoría del Pueblo, donde los representantes de las entidades públicas polemizaban sobre el acceso a la información y los archivos, algunos aducían que no tenían aún locales de archivos y que desconocían la normativa de archivos (Peña, 2016, p. 27).

Mendoza Navarro, en su informe-diagnóstico sobre la situación de los archivos de la administración pública en Lima, precisa:

En cuanto al marco legal los archiveros expertos coincidieron en su actualización acorde con el desarrollo de la Archivística de los últimos años. Es conveniente incorporar conceptos como la transparencia y acceso a información pública y la rendición de cuentas que son elementos fundamentales de la Política de Modernización del Estado (Mendoza N., 2013, p. 69).

El Estado de derecho basa el desarrollo de sus actividades en los dispositivos legales que aseguran su gestión de acuerdo con principios jurídicos preestablecidos. Las normas regulan todo su quehacer. En esa medida, el Estado, como ente jurídico, al igual que los ciudadanos, está sujeto a determinadas responsabilidades, como la protección del patrimonio cultural de la nación, en el cual se incluye el patrimonio documental.

En los últimos veinte años, se viene dando una serie de dispositivos que de alguna manera inciden en los archivos o tienen que ver directamente con ellos, pero de cuyo tenor no apreciamos articulación con los archivos. Estas normas se las mostramos en la siguiente tabla.

Tabla 5: Normas legales aprobadas en el período 2001-2019 que tienen incidencia con los archivos públicos

Año	Norma	Asunto
2001	Ley 27444	Ley del Procedimiento Administrativo General.
2002	Ley 27658	Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.
	Ley 27806	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
	Ley 27815	Ley del Código de Ética de la Función Pública.
2003	Ley 27927	Ley que modifica la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
2007	Ley 29060	Ley del Silencio Administrativo.
2007	Ley 29158	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
2010		Estrategia para la implementación del Sistema Nacional de Modernización de la Gestión Pública.
2012	DS 109-2012-PCM	Estrategia para la modernización de la Gestión Pública.
	RM 125-2013-PCM	I Plan de Acción del Perú para un Gobierno Abierto 2013-2016.
2013	DS 004-2013-PCM	Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (PNMGP).
	DS 125-2013-PCM	Plan de Implementación de la PNMGP.
	Ley 30057	Ley del Servicio Civil.
2015	RM 176-2015-PCM	Aprobación del Plan de Acción de Gobierno Abierto 2015-2016.
	DL-1211	Decreto legislativo que aprueba medidas para el fortalecimiento e implementación de servicios públicos integrados a través de ventanillas únicas e intercambio de información entre entidades públicas.
	Ley 27806	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
2016	Decreto leg. 1310	Decreto legislativo que aprueba medidas adicionales de simplificación administrativa.
2017	001-2017-PCM/SEGD	Aprobación del Modelo de Gestión Documental en el marco del decreto legislativo 1310, resolución de Secretaría de Gobierno Digital.
2018	RSGD 001-2018-PCM/SEGDI	Lineamientos de almacenamiento de la información en la nube.
	DS 123-2018-PCM	Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública.
	DS 054-2018-PCM	Decreto supremo que aprueba los lineamientos de organización del Estado.

Año	Norma	Asunto
2019	RSGP 004-2019-PCM/SGP	Resolución de Secretaría de Gestión Pública que aprueba los Lineamientos de Modernización de Gestión de Pública.
	Decreto leg. 1412	Ley de Creación del Gobierno Digital.
	Decreto leg. 1446,	Decreto legislativo que modifica la ley 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.
	Decreto leg. 1447	Que modifica el decreto legislativo 1211, que aprueba medidas para el fortalecimiento e implementación de servicios públicos integrados a través de ventanillas únicas e intercambio de información entre entidades públicas.

Fuente: elaboración propia.

A propósito de la tabla anterior, Mendoza Navarro ya anotaba esta falta de coherencia y coordinación entre las normas archivísticas y las normas dadas por el Poder Ejecutivo en el marco de la modernización de la administración pública:

Además, si revisamos las leyes y normas técnicas expedidas por otros sectores, cuya vinculación con los archivos es muy estrecha, llegamos a la conclusión que en los últimos 5 años se ha producido una normativa dispersa y sin propósitos comunes, que inclusive contradice la legislación y normas archivísticas vigentes, sin que se haya enmendado en ningún momento (Mendoza N., 2009, p. C2).

En relación a este tema, Szejcher (2016, p. 20) enfatiza que uno de los fundamentos para definir e impulsar políticas públicas en el campo de los archivos lo constituye la normatividad archivística. A propósito de lo expuesto, mostramos los resultados de nuestra investigación, donde apelamos a la opinión de especialistas o expertos reconocidos en el campo archivístico para conocer su parecer sobre la realidad del sector (ver anexo 3). La pregunta que hicimos fue: “¿Cree usted que la legislación archivística y normas técnicas vigentes requieren actualizarse? Si es afirmativa su respuesta, ¿cuáles son los tres principales cambios que se requieren?”. En respuesta a esta interrogante, los entrevistados (ocho en total) se pronunciaron en favor de la actualización de la legislación archivística y las normas técnicas vigentes; además, los principales cambios propuestos giran alrededor de los siguientes puntos:

- Se enfatiza en la necesidad de incorporar a la legislación archivística los aspectos referidos a la tecnología aplicada a los archivos, como la gestión documental electrónica, la producción de documentos electrónicos, el tratamiento de los archivos electrónicos, etc. Estos elementos tienen que ver con la modernización de la gestión pública y el gobierno digital.

- Otro de los cambios en los cuales coinciden la mayoría de los entrevistado consiste en la necesidad de actualizar las normas técnicas del SNA (que en su mayoría datan de 1986, ya que fueron aprobadas por RJ 173-86-AGN/J, del 18 de noviembre de 1986). Estas deben contemplar los aspectos que la archivística moderna desarrolló en los últimos veinte años, tales como: la aplicación de la clasificación funcional en lugar de la tradicional clasificación orgánico-funcional; la valoración de documentos electrónicos; la incorporación de la norma de descripción internacional aprobada por el Consejo Internacional de Archivos (denominada ISAD-G) como norma nacional; y los criterios o estrategias de la preservación digital que las normas aprobadas el año 2019 tampoco contemplan.

Teniendo en cuenta esta notoria falencia de la archivística nacional, el AGN impulsó en los últimos meses —como advertimos líneas arriba— nuevas normas técnicas; pero que, en opinión de los expertos, adolecen de rigurosidad técnica, resultan repetitivas respecto a las normas de los años ochenta y no incorporan los aspectos relevantes de la archivística actual.

4.3.2. Modernización de los archivos públicos

La modernización de la administración pública, señalada por Valeriano (2012, p. 59) como uno de los pilares más importantes para el desarrollo sostenible del país, tiene su inicio con la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado. Sucesivamente se aprobaron otras disposiciones complementarias, como la ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública:

Comprende un proceso continuo de mejora con el fin de que las acciones del Estado puedan responder cada vez más a las expectativas de los ciudadanos. Implica mejorar la forma en la que el Estado hace las cosas, introducir mecanismos más transparentes, eficientes, enfocarse en los procesos que están detrás de las acciones del Estado orientadas a satisfacer las necesidades de los ciudadanos con el fin de mejorarlos, entre otros aspectos. Necesita de una permanente retroalimentación porque es indispensable realizar una evaluación y monitoreo para identificar las áreas en las cuales se puede mejorar. Se puede resumir como el esfuerzo permanente por mejorar el accionar del Estado (Casas, s. f., p. 12).

En el Perú (Pasco, 2015), se dieron múltiples esfuerzos de modernización de la gestión pública en el pasado que no necesariamente tuvieron una orientación estratégica. A partir del documento Estrategia de Modernización de la Gestión Pública (2012-2016), aprobado por la PCM, se establece que la gestión pública necesita tanto innovación, como capacidades, articulación y coordinación entre los distintos organismos y sistemas. Esta estrategia se enfoca en el cambio y la búsqueda de resultados para una actuación coherente y eficaz del sector público en beneficio de los ciudadanos y el desarrollo del país. En consecuencia, indagamos sobre la modernización y los archivos con la siguiente pregunta de investigación: “¿Cuáles cree que son las limitaciones que tienen los archivos públicos que dificultan el cumplimiento de las normas de transparencia y rendición de cuentas?”.

El grupo de expertos consultados sobre este punto nos dieron sus opiniones y establecieron diversos aspectos que conllevan a un obstáculo para el cumplimiento de la normativa de transparencia en la gestión pública y la rendición de cuentas. Se presentó el siguiente resultado:

- En primer lugar, las limitaciones que se observan con mayor frecuencia y que coinciden en esta apreciación de tres a cuatro entrevistados:
 - Escasa presencia y debilidad del SNA.
 - Falta de organización de los archivos.
 - Desconocimiento de la normativa del SNA.
 - Ausencia de voluntad de los funcionarios o su negativa para el cumplimiento de las normas de transparencia y rendición de cuentas.
- En segundo lugar, otros elementos que no permiten el cabal cumplimiento de la normativa motivo de la pregunta:
 - Insuficientes recursos presupuestales de los archivos que impiden la gestión archivística y por ende dificultan el servicio.
 - Falta de normas de sanción que obliguen a la atención de los archivos.
 - Desconocimiento de la relación existente entre la gestión de archivos y la atención a los ciudadanos en sus requerimientos de transparencia.
- Por último, algunas respuestas singulares:
 - No hay atención a los archivos.
 - Ausencia de una política pública de gestión de los archivos.

- Insuficientes cuadros profesionales que conduzcan los archivos.

En conclusión, podemos señalar que se requiere del apoyo del Estado en la asignación de recursos que permita contar con archivos organizados y debidamente conservados en locales apropiados. En el mismo sentido, la falta capacitación y profesionalización deriva en la desatención de los archivos y la necesidad de contar con un SNA robustecido con una presencia firme del ente rector. Esto demuestra que, para los gobiernos, los archivos no tienen la importancia que deberían, si tenemos en cuenta que son la fuente principal o imprescindible para cumplir con la transparencia de la gestión pública y la rendición de cuentas, el gobierno abierto y la lucha contra la corrupción.

También se les preguntó: “¿Cuáles cree que son los tres principales problemas que presenta la gestión de los archivos públicos en el Perú?”. La mayoría de los expertos consultados coinciden en señalar los siguientes problemas:

- La legislación archivística y las normas existentes están desactualizadas, pues no contemplan el tratamiento de los documentos electrónicos y las normas recientes aprobadas por el AGN no abordan este tema.
- La ausencia de un liderazgo del SNA por parte del AGN, que se percibe como un organismo débil respecto de la función de vigilancia y supervisión de los archivos para una buena gestión de los documentos.
- La carencia de presupuesto acorde a las necesidades de los archivos.
- La falta de locales apropiados para custodiar y conservar los archivos. Es emblemática la situación del AGN, que carece de un local apropiado de uno de los archivos más importantes de América Latina.
- La falta de implementación de sistemas institucionales de archivo en las entidades de la administración pública en sus tres niveles de gobierno: nacional, regional y local.
- La desidia de las autoridades de gobierno en atender los archivos.

Otras respuestas tienen que ver con el intrusismo de profesionales de otras carreras en la labor archivística. La confusión que se plantea es que esto se produce por el desconocimiento de los fundamentos de la gestión documental, que se confunde con el trámite documentario.

Luego tenemos la pregunta: “¿Cree usted que el Modelo de Gestión Documental aprobado por la PCM responde a las necesidades de los archivos públicos?”. En el punto 2.2.1.5, veíamos cómo, en el contexto de modernización de la gestión pública, se aprueba el Modelo de Gestión Documental, que tiene como propósito proporcionar un marco de referencia que permita implementar y mantener la gestión documental con la finalidad de facilitar el intercambio de documentos y asegurar los procesos de acceso a la información y transparencia para que se desarrollen de forma adecuada.

Los diferentes autores consultados señalan que, desde el punto de vista de la archivística, la gestión documental y de archivos debe verse desde la creación del documento hasta su destrucción o transferencia al archivo para su custodia permanente.

El Modelo de Gestión Documental aprobado por la PCM (resolución de Secretaría de Gobierno Digital 001-2017-PCM/SEGDI), tiene algunas deficiencias y carencias que permiten afirmar que es un documento que se aboca casi exclusivamente al proceso de trámite documentario sin comprender el ciclo vital del documento en su integridad.

Sobre el mencionado modelo, ocho de los expertos entrevistados señalaron que no responde a las necesidades de los archivos públicos y que presenta los siguientes inconvenientes:

- El Modelo de Gestión Documental aprobado por la PCM para ser aplicado a nivel nacional de acuerdo con nuestros entrevistados es incompatible con las necesidades actuales de la gestión de documentos.
- Se considera que el modelo está inconcluso. En efecto, carece del elemento archivístico fundamental para todo sistema de gestión documental. Se señala, además, en lo referente a archivos, la aplicación de las normas del SNA que fueron aprobadas en el año 1986, las cuales requieren urgente actualización.

4.3.3. Definición del Sistema Nacional de Archivos como sistema administrativo o funcional

Se entiende por “sistema”, en el derecho administrativo (Guzmán, 2011, p. 129), al conjunto de entidades de la administración pública que actúan sobre la base de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos de manera coordinada y con el objetivo de conseguir una gestión eficaz y eficiente. Este concepto está presente en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (Artículo 43), que además establece los sistemas administrativos (artículo 46), se crean solo por ley y los mismos estarán dirigidos por un órgano rector que se constituye en la autoridad técnico-normativa.

El SNA, creado por la ley 25323, reúne los requisitos para ser considerado como un sistema administrativo, tiene un órgano rector (AGN) y cuenta con funciones técnico-normativas. Además, está en concordancia con lo que sostienen Suarez y Chumacero (2017, p. 16), quienes expresan que los sistemas administrativos deben generar valor público, lo que no se refiere a la utilidad o ganancia mercantil, sino a la satisfacción de los ciudadanos por el servicio logrado. Encontramos valor público en los archivos cuando estos están debidamente conservados y organizados y cumplen a cabalidad en proporcionar los documentos que los ciudadanos requieren, así como proporcionar oportunamente los documentos a los funcionarios de la institución para la toma de decisiones.

Los mismos autores señalan, como característica importante de los sistemas administrativos, su capacidad de afectarse mutuamente: “Ello sucede porque los SAE son sistemas abiertos que intercambian información y lo que sucede en uno afecta a otros. Cuando observamos la realidad de los SAE y los pasamos por el filtro teórico del enfoque sistémico, entendemos por qué la sobrerregulación de uno de estos tiene efectos en el otro y cómo la simplificación de uno, afecta a la simplificación (o complicación) del otro” (Suarez y Chumacero, 2017 p. 16). La misma característica se puede establecer entre el sistema archivístico y los diferentes sistemas administrativos existentes.

Se preguntó también sobre el lugar de ubicación del archivo en el aparato estatal: “¿Cuál cree usted que debe ser la ubicación del archivo en el aparato estatal: como sistema administrativo o como sistema funcional? De acuerdo a su respuesta señale las ventajas”. La

respuesta de la mayoría de los entrevistados (seis) señala que el SNA debería ser considerado como un sistema administrativo y, en forma singular, uno lo define como sistema funcional y otro da una respuesta que podría considerarse ambigua. En ese sentido, nos referiremos a las ventajas que tendría que el SNA sea considerado como sistema administrativo en el marco de la ley del Poder Ejecutivo:

- Capacidad reguladora. Se enfatiza que esta capacidad normativa sea efectiva y obligue a todas las instancias de la administración pública a su cumplimiento.
- Obligación de establecer las coordinaciones técnicas del AGN con todos los integrantes del sistema, fundamentalmente con los archivos regionales, pues ello permitiría llegar a todo el país.
- Mayor relevancia de los archivos públicos en aras de dar cumplimiento a la normativa de transparencia y rendición de cuentas.
- Otras ventajas que se establecen están en relación a la protección de los documentos desde su creación y durante todo su ciclo vital, la asignación de mayores presupuestos y su orientación al servicio de los ciudadanos.

Pak nos dice con mucha claridad sobre el Archivo General de la Nación:

El Archivo General de la Nación, entonces, no debe ser visto como el lugar donde se conservan y difunden (o no) los papeles viejos, “históricos”, casi fetiches. No, el Archivo General de la Nación es el organismo que debe dictar la política archivística para la preservación, descripción y difusión del patrimonio documental de la nación, del ya creado y del por crearse, participar en la instalación de procedimientos administrativos que, a la vez que promueven la eficiencia burocrática, protegen el patrimonio, establecer las pautas generales de funcionamiento de los archivos administrativos de la Administración Pública Nacional y promover la puesta en funcionamiento real del Sistema Nacional de Archivos (Pak, 2005, p. 7).

En cuanto a la labor del AGN como órgano rector del SNA, se les formuló a los entrevistados la siguiente pregunta: “¿Cuáles cree que son los factores que dificultan la labor del AGN como órgano rector del SNA?”. Para esta cuestión, dos fueron las respuestas mayoritarias:

- La carencia que tiene actualmente el AGN de cuadros profesionales que le permitan afrontar con eficiencia y eficacia los retos de la archivística y la situación de los archivos públicos.
- La ausencia de un perfil profesional para la elección de las autoridades del AGN, pues en los últimos gobiernos la designación de su jefe institucional recayó en personas cuyo conocimiento de la problemática archivística fue bastante incipiente, lo que llevó, conjuntamente con lo anterior, a una débil presencia del AGN en la conducción del SNA.
- En menor medida, se señala como factores de esta situación la carencia de un local propio, los insuficientes recursos, la falta de autonomía del AGN, la inacción para la realización de reuniones técnicas archivísticas, la falta de políticas públicas en materia de archivos y la tendencia a considerar los archivos solo en una óptica historicista, lo cual los desvincula de la gestión electrónica de documentos.

Siendo el profesional de archivos uno de los elementos clave para la gestión de los archivos, preguntamos: “¿Qué hacer para mejorar el nivel profesional de los archiveros?”. Recordemos que en nuestro país existen solamente dos centros de formación archivística: la Universidad Católica Sedes Sapientiae, que desde el año 2010 implementó la carrera de Archivística y Gestión Documental y otorga el título de Licenciatura; y la Escuela Nacional de Archiveros (ENA), creada en 1992, en funcionamiento desde el año 1995, con formación de cuatro años y que otorga el título de técnico profesional. Hoy la ENA se transformó en la Escuela Nacional de Archivística, con un plan de estudios de tres años.

Como resultado a nuestra interrogante, la mayoría de entrevistados (siete de ellos) opinan sobre la importancia de la profesionalización de la labor archivística y de la necesidad de una capacitación permanente para atender a los trabajadores de archivos que, sin tener una formación archivística (la mayoría), laboran en archivos. Otras medidas propuestas por los entrevistados son:

- Propiciar o incentivar que las universidades implementen la carrera de formación profesional en archivística, pues en la actualidad solo una universidad privada brinda esta especialidad con el título de licenciado en Archivística y gestión documental. Otras universidades —como la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, la Pontificia Universidad Católica del Perú y alguna otra más— ofrecen cursos ligados a la

archivística (no más de dos) como parte de la formación de bibliotecólogos o historiadores, lo cual resulta insuficiente para desarrollar esta labor en archivos.

De acuerdo con los entrevistados, esta profesionalización de los archiveros debería ir a la par con un reconocimiento de la profesión por parte de SERVIR, la necesidad de establecer requisitos para ejercer la labor de archivos y una mejora en su escala salarial.

- También se menciona el rol de la Escuela Nacional de Archivística (ENA), pionera en la formación de archiveros, en tanto se refiere a la necesidad de mejorar su funcionamiento. Actualmente la ENA sufre una seria crisis, pues se cuestiona la calidad de su currículo y la idoneidad de su plana docente; además, aún no logra su licenciamiento por parte del Ministerio de Educación como instituto de formación superior.
- Otras medidas que se plantean se refieren a la necesidad de propiciar la investigación archivística, la realización de eventos de actualización o reuniones técnicas, así como poner un mayor énfasis en los programas de estudio a la enseñanza de la aplicación de las tecnologías en archivos.

4.3.4. Reestructuración y fortalecimiento del Archivo General de la Nación como organismo rector del Sistema Nacional de Archivos

Pak (2005) sostiene que el AGN es la entidad que debe establecer la política archivística como órgano rector del SNA. Señala las pautas técnico-normativas para la conservación, organización, descripción, valoración y servicio del patrimonio documental de la nación, de los documentos creados y por crearse, así como supervisar el funcionamiento de los archivos administrativos, participar en la implantación del sistema de gestión documental y la aplicación de las tecnologías (documento electrónico). Se debe desterrar la creencia —negativa, por cierto— de que el archivo solo guarda documentos antiguos o históricos. Por estas consideraciones es importante impulsar un proceso que permita al AGN de nuestro país retomar el liderazgo de los archivos en el ámbito nacional.

Empezamos por establecer algunos eventos sustantivos en la vida del AGN. Así, tenemos que el 15 de mayo de 1861 se promulgó la ley de creación del Archivo Nacional, durante la presidencia de Don Ramón Castilla y con Juan Oviedo como Ministro de Justicia.

Las razones de su creación se basan en la necesidad de crear un archivo donde se depositen los documentos históricos y oficiales de la nación. De esta forma, se establece el Archivo Nacional con los archivos de las instituciones virreinales (Real Audiencia, Tribunal Mayor de Cuentas, Corregimientos, Cabildos, entre otros), que se guardaban en el Convento de San Agustín. Se designó como su primer director a don Santiago Távara.

El 9 de marzo de 1971, como consecuencia de las reformas emprendidas por el gobierno revolucionario de Juan Velasco Alvarado en el ámbito estatal, se emite el decreto ley 18799 (ley orgánica del Sector Educación), que establece en su artículo 49 la creación del Instituto Nacional de Cultura como organismo público descentralizado del Ministerio de Educación, con lo cual se reemplaza a la antigua Casa de Cultura y se considera dentro sus órganos al AGN. Mediante este dispositivo, el Archivo Nacional se convierte en Archivo General de la Nación. Lamentablemente su suerte no fue muy feliz, por cuanto el archivo no tuvo mayor apoyo al constituirse en un órgano de quinto nivel dentro la estructura de una institución de la envergadura del INC. Cabe destacar en este período la creación de los archivos departamentales de Arequipa, Cusco, La Libertad, Tacna, entre otros.

Con el advenimiento de la democracia y la asunción al poder por Fernando Belaunde Terry (su segundo mandato), la situación del AGN cambia. Restituido el Ministerio de Justicia, el 12 de junio de 1981 se promulga el decreto legislativo 117 (ley del Sector Justicia), que establece en el artículo 33 del capítulo II: “El Archivo General de la Nación es el organismo público descentralizado encargado de la defensa, conservación e incremento del patrimonio documental de la nación, prueba jurídica, cultural y educativa. Los archivos departamentales dependen del Archivo General de la Nación y forman parte del Sistema Nacional de Archivos”.

En consonancia con la nueva situación el Archivo General de la Nación por mandato de su ley orgánica (decreto legislativo 120, del 12 de junio de 1981), asume las siguientes funciones:

- Planificar, dirigir, normar y racionalizar las actividades archivísticas a nivel nacional.
- Crear archivos departamentales (hoy regionales) y supervigilar su funcionamiento.
- Controlar y supervigilar los archivos de la administración pública.
- Defender, conservar e incrementar el patrimonio documental de la nación.

- Capacitar al personal de los archivos para que puedan prestar un mejor servicio.

El AGN es la entidad encargada de ver los aspectos referidos a las políticas públicas en materia de archivos, en su calidad de ente rector en materia de archivos, función asignada por la ley 253323 del SNA. El AGN forma parte del Sector Cultura por ley 29565 (del 15 de julio de 2010) que crea el Ministerio de Cultura. Anteriormente el AGN era un organismo público descentralizado del Sector Justicia.

Como se vimos en el ítem 4.3.3, los problemas que afectan al AGN, que impiden u obstaculizan su accionar y por ende el no cumplimiento de las funciones que las normas vigentes le señalan, tiene que ver con su situación en relación a la carencia de cuadros profesionales, la ausencia de un perfil profesional en la elección de las autoridades, especialmente de la jefatura de la institución, además de otros aspectos como: la carencia de un local propio, los insuficientes recursos, la falta de autonomía del AGN, la inacción para la realización de reuniones técnicas archivísticas, la falta de políticas públicas en materia de archivos y la tendencia de considerar los archivos solo en una óptica historicista, lo cual los desvincula de la gestión electrónica de documentos. Ante este panorama, nos interesa conocer la opinión de los expertos sobre la pertinencia o en qué medida este cambio favoreció a los propósitos del AGN como organismo rector del SNA. Para ello pedimos la opinión de nuestros expertos.

Por lo expuesto, preguntamos a los especialistas: “¿Qué opina usted de la ubicación del AGN en el Ministerio de Cultura?”. De forma unánime, los expertos entrevistados expresaron que la ubicación o dependencia del AGN en el Ministerio de Cultura fue negativa, pues llevó al archivo a una situación que ellos denominan de postración, relegamiento, lo cual se debe fundamentalmente a que el ministerio no entendió o percibió que los archivos no solo son cultura. Por ello, damos una mirada al plan estratégico sectorial multianual (PESEM) del Ministerio de Cultura, que señala entre sus objetivos:

- Fortalecer al Estado para que gestione eficazmente la diversidad cultural y garantice los derechos de las personas.

- Consolidar a la cultura como un pilar del desarrollo e identidad nacional. Asumirla como un valor (integración, mejorar la convivencia, potenciar la presencia global del país).
- Construir un nuevo nivel de conciencia del país (identidad, cultura, patrimonio cultural).

Cabe señalar que, desde la creación del Ministerio de Cultura, el AGN pasó a formar parte de él como organismo público descentralizado. Antes se ubicaba en el Sector Justicia, de allí que en el plan operativo institucional (POI) y en el plan estratégico institucional (PEI) del archivo se encuentre una situación poco usual: cumplir un rol cultural que se vincula con la custodia y acceso a los documentos históricos y el rol de sistema administrativo de cautelar y supervisar los archivos integrantes del SNA (regulado por la ley 25323 y su reglamento, el decreto supremo 08-92 JUS), que le asigna la función de ente rector y normativo con las prerrogativas de un sistema administrativo.

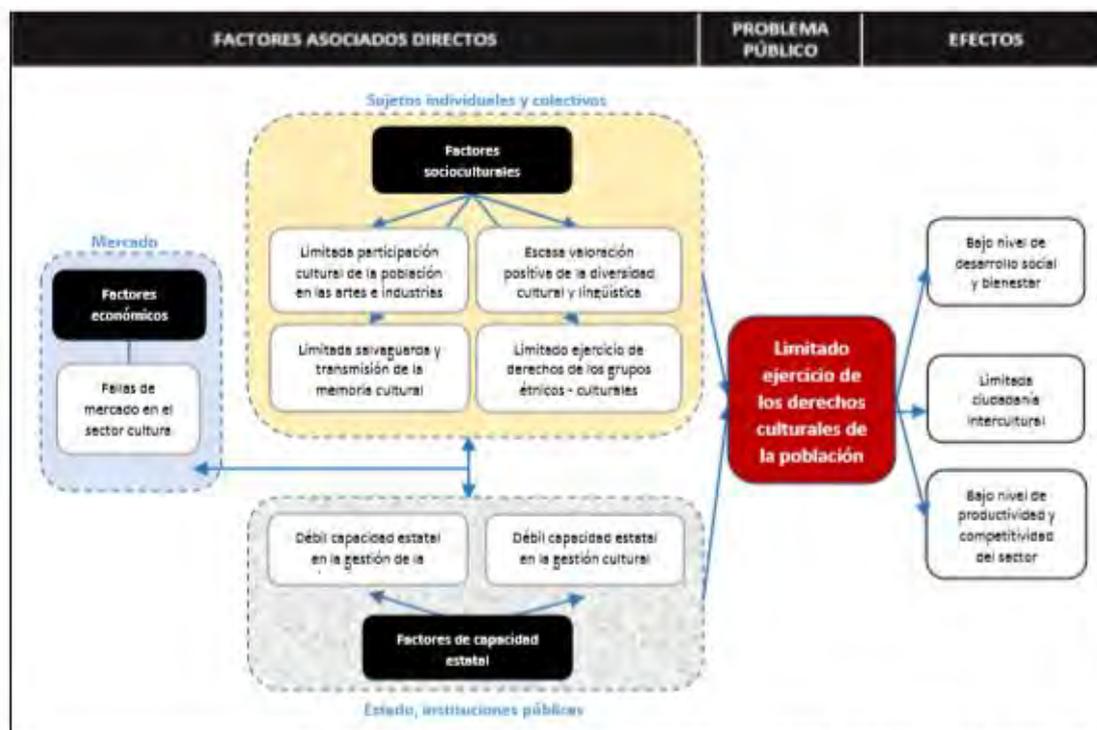
El PEI 2017-2019 del Archivo General de la Nación, en concordancia con el PESEM-CULTURA, establece los siguientes objetivos:

- Desarrollar los procesos y métodos en el patrimonio cultural archivístico que custodia el AGN para mejorar el servicio y garantizar al usuario el acceso a la información.
- Fortalecer el SNA y velar por el cumplimiento de la normatividad archivística.

A su vez, el Plan Operativo Institucional 2019 establece como objetivos:

- Fortalecer la implementación de la normatividad archivística y la gestión documental a nivel nacional.
- Promover la valoración, difusión y protección del patrimonio documental archivístico en la ciudadanía y las entidades públicas.

Gráfico 1: Modelo conceptual del problema público



Fuente: Propuesta de Política Nacional de Cultura al 2030 (Ministerio de Cultura, 2019)

Nuestra última pregunta fue: “¿Qué medidas se deben tomar para el fortalecimiento del AGN como ente rector del SNA?”. Aquí cinco de los ocho entrevistados manifestaron que, para lograr el fortalecimiento del AGN como ente rector del SNA, se requiere que esta institución cuente con profesionales competentes, ya que se vio en los últimos años la designación de funcionarios con un escaso conocimiento en el área; en ese sentido, debe procurarse un perfil profesional para la elección de autoridades archivísticas. Por otro lado, el personal permanente carece de las competencias necesarias que el momento actual exige. Otras medidas recomendadas tienen que ver con:

- La ubicación del AGN en el Ministerio de Cultura. Además, se recomienda que pase al Ministerio de Justicia, la Presidencia del Consejo de Ministros o la Contraloría. En forma singular, se propone otorgarle mayor autonomía al AGN.
- La asignación de un mayor presupuesto, así como proveer de un local propio al AGN. Se incide en que se requiere un mayor apoyo del gobierno central.
- La actualización de la legislación que permita una mayor y mejor coordinación con los archivos públicos, especialmente con los regionales. Debe incluir aspectos como:

mecanismos de control y fiscalización, acciones permanentes de capacitación, asesoramiento y supervisión, incorporar la temática de la gestión documental en sus funciones y trabajar buenas prácticas archivísticas.

- La reorganización del AGN fue una de las medidas necesarias manifestada por dos de los entrevistados.

CONCLUSIONES

- La situación de los archivos públicos en el Perú es crítica y se vio agudizada en los últimos años. Esta situación se puede describir como un problema de gestión que tiene sus orígenes en el desconocimiento y desfase de la legislación archivística, un SNA casi ausente, el AGN como órgano rector que no cumple a cabalidad sus funciones, la carencia de personal profesional y la insuficiente oferta de formación superior especializada en archivística, así como la ausencia de una política de gestión documental y la indiferencia de los gobiernos sobre la situación de los archivos.
- En el contexto internacional, la mayoría de los países de América Latina procuraron incluir en sus legislaciones las disposiciones que les permitan afrontar los retos de la archivística moderna en sus países. El Perú se encuentra rezagado ya que no actualizó su legislación archivística en aspectos como la gestión documental, el documento electrónico, la transparencia y rendición de cuentas, el gobierno abierto, la profesionalización del archivero y el uso de las tecnologías de la información y comunicación.
- Sobre la base de los resultados de los censos nacionales de archivos, podemos afirmar que en los últimos veinte años hubo un retroceso en el desarrollo de la gestión de archivos. La revisión de los indicadores que se usaron en la tabla comparativa nos lleva a esa conclusión.
- La legislación archivística y las normas técnicas requieren actualización. La ley del SNA es de 1991 y las normas técnicas se aprobaron en 1986. Asimismo, las normas archivísticas emitidas durante los años 2018 y 2019 no incorporan los cambios archivísticos necesarios, lo cual no se condice con el proceso de modernización de la administración pública en curso. De igual forma, es importante definir las competencias del AGN en el proceso de modernización de la administración pública.
- Los archivos públicos sufren de limitaciones y no son atendidos adecuadamente por las autoridades y gobiernos de turno. El presupuesto escaso, los locales inadecuados, el personal improvisado, la debilidad del SNA, la opacidad en la actuación del AGN, la legislación archivística desactualizada y la desorganización de los archivos es consecuencia de ello. Mientras subsistan estos problemas, se hará difícil la modernización

de los archivos y no podrán cumplir con los objetivos de conservación, servicio y accesibilidad deben tener.

- Se reconoce que el SNA procura la integración de los archivos en un determinado país, lo que permite su desarrollo y modernización en función de las políticas archivísticas establecidas y procesos técnicos archivísticos normalizados. Por ello se debe procurar su afianzamiento como sistema administrativo en el ámbito de la administración pública en aras de contar con archivos eficientes y eficaces que apoyen el proceso democrático de acceso a la información, el gobierno abierto, la transparencia de la información y la rendición de cuentas. Ahí el proceso de gestión documental debe contemplar no solo la producción de documentos, sino todo su ciclo vital, porque serán integrantes del patrimonio documental de la nación.
- La normativa archivística establece la existencia del AGN como órgano rector del SNA y, como tal, debe asumir la función de liderazgo de los archivos en el país con la misión de emitir normas y vigilar su cumplimiento. La investigación permite constatar que el AGN no cumple con las funciones que tiene establecidas. Se aprecia un abandono del SNA y, de acuerdo a los especialistas entrevistados, esto se debe a la improvisación de autoridades, el insuficiente presupuesto que le permita atender sus principales necesidades como un local adecuado para el AGN y la carencia de personal altamente calificado en materia archivística.
- La investigación realizada nos presenta un panorama sombrío para los archivos peruanos. Por eso es importante realizar a un trabajo responsable donde todos los actores cumplan con las funciones y competencias que tienen asignadas. El Poder Ejecutivo debe procurar los recursos legales y materiales que permitan la consolidación del SNA como sistema administrativo, el fortalecimiento del AGN como órgano especializado que asuma la rectoría del SNA con eficiencia y eficacia y que, en el marco de la modernización de la administración pública, se establezca la obligación de implementar los sistemas institucionales de archivo.

RECOMENDACIONES

De acuerdo con la investigación realizada y sus resultados, se recomienda:

- Proyectar una nueva ley de sistema nacional de archivos que incorpore los avances de la archivística moderna en relación con la transparencia y rendición de cuentas, el gobierno abierto, la interoperabilidad, el sistema de gestión documental, la auditoría archivística y la preservación digital. Además, es necesaria la proyección de nuevas normas técnicas que actualicen las existentes. Para la viabilidad de ambas acciones, debe convocarse a un grupo de expertos que logren tal cometido con asesoramiento internacional.
- Establecer los mecanismos que permitan una estrecha y permanente coordinación del Archivo General de la Nación con la Secretaría de Gobierno Digital de la PCM para posicionar al AGN como ente colaborador de las políticas de modernización. En ese sentido, se debe establecer la obligatoriedad de las instituciones públicas de contar con un archivo central.
- Afianzar el rol del SNA con la creación de los sistemas institucionales de archivo y la puesta en funcionamiento del sistema de gestión documental, incorporando modificaciones en el Modelo de Gestión Documental aprobado por la PCM (contenidos en materia archivística), con especial énfasis en la aplicación del ciclo vital de los documentos, la valoración y los cuadros de clasificación.
- Impulsar el fortalecimiento del AGN para que asuma el liderazgo en la conducción del SNA y de la archivística peruana. Esto debe llevar a la elección de sus autoridades por meritocracia y promover la captación de recursos humanos con formación universitaria y multidisciplinar, constituyéndose un equipo de expertos en los campos de la archivística, informática, gestión pública y derecho administrativo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AENOR, (2016). UNE-ISO 15489-1 Información y documentación. Gestión de documentos. Parte 1: conceptos y principios. Madrid: AENOR
- Aguilera, R. & Nacif, J. (2007). *Los archivos públicos*. México: Porrúa.
- (2008). *La organización de los expedientes públicos*. México: Porrúa.
- Alberch, R. (2001). *Archivos y cultura: manual de dinamización*. Gijón: Trea.
- (2003). *Los archivos, entre la memoria histórica y la sociedad de la información*. Barcelona: UOC.
- (2008). *Archivos y derechos humanos*. Gijón: Trea.
- (2013). *Archivos*. Barcelona: UOC.
- Alberch, R. & Cruz M., J. R. (1999). *¡Archívese! Los documentos del poder. El poder de los documentos*. Madrid: Alianza Editorial.
- (2004). *La aventura de la información. De los manuscritos del mar muerto al imperio Gates*. Madrid: Alianza Editorial.
- Aguilar, E. (2016). *Organización Documental y su relación con la calidad del servicio archivístico de la Unidad de Gestión Educativa Local No. 07 del Distrito de San Borja Lima 2015*. Tesis para optar el grado de Maestro en Administración Pública. Universidad Católica Sede Sapientiae de Lima. Recuperado de: http://repositorio.ucss.edu.pe/handle/UCSS/646?locale-attribute=pt_BR
- Alonso, J. P. (2018). *La gestión documental como modelo de negocio*. Tesis para optar el grado de Maestría en Gestión Documental y Administración de Archivos. Universidad La Salle de Bogotá. Recuperado de: https://ciencia.lasalle.edu.co/cgi/viewcontent.cgi?article=1048&context=maest_gestion_documental
- Ampudia, J. E. (1988). *Institucionalidad y gobierno: un ensayo sobre la dimensión de la administración pública*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Andía, W. (2019). *Manual de gestión pública: Pautas para la aplicación de los sistemas administrativos*. Lima: Arte & Pluma.
- Archivo General de la Nación (2016). *II Censo nacional de Archivos - 2014. Resultados definitivos. Entidades públicas, notarías, arzobispados y obispados*. Lima: Archivo General de la Nación.

- Arteaga, S. (2015). *Administración Archivística de Calidad en la Toma de Decisiones en la Gestión del Poder Ejecutivo*. Tesis para optar el grado de Magister en Gestión Pública. Universidad Cesar Vallejo, Lima. Recuperado de: <http://repositorio.ucv.edu.pe/handle/UCV/4714>
- Ávila, G. & otros (2015). *Curso Introducción a la Investigación*. Lima: Ministerio de Educación. Recuperado de: <http://repositorio.minedu.gob.pe/handle/123456789/3612>
- Bákula, C. (2020). De bache en bache. *El Montonero*, 16 de febrero. Recuperado de: <https://elmontonero.pe/columnas/de-bache-en-bache>
- Bertoni, E. y Torres, N. (2014). Introducción. En Torres, N. (comp.), *Hacia una política integral de gestión de la información pública: todo lo que siempre quisimos saber sobre archivos*. (pp. 7-10). Buenos Aires: Universidad de Palermo. Recuperado de: https://www.palermo.edu/cele/pdf/Hacia_una_politica_integral-kk.pdf
- Betancourt, A. y Garzón, C. (2018). *Nivel de implementación del cuadro de caracterización documental como instrumento archivístico y de gestión de información pública. Estudio de caso: Secretaria Distrital de Planeación de Bogotá*. Tesis para optar el grado de Magister en Gestión Documental y Administración de Archivos. Universidad de La Salle – Bogotá. Recuperado de: https://ciencia.lasalle.edu.co/cgi/viewcontent.cgi?article=1041&context=maest_gestion_documental
- Caruci, P. & otros (1994). *Documento y archivo de gestión, diplomática de ahora mismo*. Carmona: S & C Ediciones.
- Casas, C. (s. f.). *Marco conceptual sobre reforma y modernización del Estado y de la gestión pública. Documento preliminar*. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros, Secretaría de Gestión Pública, BID. Recuperado de: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/5BC852EEF174D5E705257E1A00614483/\\$FILE/marco-conceptual-sobre-reforma-y-modernizacin-del-estado.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/5BC852EEF174D5E705257E1A00614483/$FILE/marco-conceptual-sobre-reforma-y-modernizacin-del-estado.pdf)
- Casadesús, A. (2018). *La gestión de riesgo aplicada a la gestión de documentos y su impacto en la rendición de cuentas pública*. Tesis para optar el grado de Doctor en Historia comparada política y social. Universitat Autònoma de Barcelona. Recuperado de: <https://www.tdx.cat/handle/10803/665386#page=1>

- Cortés, V. (1988). El ciclo vital de los documentos y el sistema archivístico. *Revista de Archivística IRARGI*, 1(1) 165-247.
- Couture, C. & Rousseau, J. (1988). *Los archivos en el siglo XX*. México: AGN.
- Cruz Mundet, J. R. (2001). *Manual de archivística*. Madrid: Fundación Germán Sánchez Ruipérez.
- (2006). *La gestión de documentos en las organizaciones*. Madrid: Pirámide.
- (2011). *Diccionario de archivística*. Madrid: Alianza Editorial.
- (2012). *Archivística: gestión de documentos y administración de archivos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Dávila, A. (2010). *Los archivos del Estado: qué son y cómo se tratan*. Gijón: Trea.
- Desantes, J. M. (1987). *Teoría y régimen jurídico de la documentación*. Madrid: Eudema.
- Diario Oficial de la Unión Europea (2010) *Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea*. Recuperado de: <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00389-00403.pdf>
- Diputación Provincial de Sevilla (1981). *Archivística. Estudios básicos*. Sevilla: Diputación Provincial de Sevilla.
- Durand, G. (1984). Sistema Nacional de Archivos. *Revista del Archivo General de la Nación*, 7, segunda época, 11-47.
- El Comercio* (2019). Arequipa: incendio en gobierno regional arrasa con vehículos y documentos. 28 de marzo del 2019. Recuperado de: <https://elcomercio.pe/peru/arequipa/arequipa-incendio-gobierno-regional-arrasa-vehiculos-documentos-noticia-621091-noticia/>
- Flores, C. (2019). *Auditoría archivística, procesos y riesgos en la gestión documental*. Lima: s. e.
- Guzmán, C. (2011). *Tratado de la administración pública y del procedimiento administrativo*. Lima: Caballero Bustamante.
- Heredia, A. (1993). *Archivística general, teoría y práctica*. Sevilla: Diputación Provincial de Sevilla.
- (2007). *¿Qué es un archivo?* Gijón: Trea.
- (2011). *Lenguaje y vocabulario archivísticos*. Andalucía: Junta de Andalucía.

- Hernández, S. R. (2014). *Metodología de la investigación*. México: Mc Graw Hill-Interamerican.
- Hidalgo, D. (2020). Reportan robo de ochenta documentos oficiales y militares del siglo XIX del Archivo de la Nación. *Ojo Público*, 18 de febrero. Recuperado de: <https://ojo-publico.com/1618/reportan-robo-de-ochenta-documentos-oficiales-del-archivo-de-la-nacion>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (1999). *I Censo Nacional de Archivos 1997. Entidades públicas, notarías y obispados*. Lima: INEI.
- Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública de Oaxaca (2009). *Manual de trabajo archivístico*. Unidad de Normatividad Archivística. Oaxaca: I.E.A.I.P. Recuperado de: <http://iaipoaxaca.org.mx/site/descargas/transparencia/ii/manuales/mta.pdf>
- Jardim, J. M. (2010). *Políticas y sistemas de archivo*. México: Secretaria General Iberoamericana – Red de Archivos Diplomáticos Iberoamericanos.
- La República* (2018). Poder Judicial busca desalojar al Archivo General de la Nación y pone en riesgo documentos históricos. 21 de agosto de 2018. Recuperado de: <https://larepublica.pe/sociedad/1302688-judicial-busca-desalojar-archivo-general-nacion-pone-riesgo-documentos-historicos/>
- Llansó, J. (2006). Sistemas archivísticos y modelos de gestión de documentos en el ámbito internacional (Parte 1). *Revista Códice*, 2(1), 53-88.
- López, J. & Chang, J. (2007). Planeamiento y presupuesto. *Revista de Gestión Pública*, diciembre, C5- C10.
- Mckemmish, S. & otros (2007). *Archivos: gestión de registros en sociedad*. Cartagena: Concejalía de Cultura.
- Mendoza N., A. (2002). *Legislación archivística: lo que el archivero debe conocer*. Lima: Perú Textos.
- (2004). *Transparencia vs. Corrupción, los archivos: políticas para su protección*. Lima: Perú Textos.
- (2005). Transparencia y acceso a la información en la administración pública del Perú. *Lliga. Revista Catalana de Archivística*, 24, 61-90.
- (2008). La nueva ley orgánica del Poder Ejecutivo y los archivos. *Revista de Gestión Pública*, febrero, A12-A18.

- (2009). Necesidad de una política archivística nacional. *En Revista de Gestión Pública y Desarrollo*, setiembre, C1-C2
- (2013). Diagnóstico sobre la situación de los archivos de la administración pública en el Perú: localización Lima. Lima: Presidencia de Consejo de Ministros – Secretaría de Gestión Pública. Recuperado de: <https://es.scribd.com/document/385535392/Diagnostico-Sobre-La-Situacion-de-Los-Archivos-de-La-Administracion-Publica-en-El-Peru>
- (2015). *El sistema institucional de archivos*. Lima: Secretaría General Iberoamericana – Red de Archivos Diplomáticos Iberoamericanos.
- Mendoza R., D. (2015). Los sistemas funcionales y administrativos, sus entes rectores. *Revista Administración Pública & Control*, 22, octubre, 66-70.
- Morón, J. (2014). *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General*. Lima: Gaceta Jurídica.
- Nazar, M. (2014). El acceso a los archivos: sistemas de gestión de la información implementados en América Latina. En Torres, N. (comp.), *Hacia una política integral de gestión de la información pública: todo lo que siempre quisimos saber sobre archivos*. (pp. 11-46). Buenos Aires: Universidad de Palermo. Recuperado de: https://www.palermo.edu/cele/pdf/Hacia_una_politica_integral-kk.pdf
- (2017). Archivos y derechos humanos: entre la historia, la memoria y la justicia. En Vasallo J. y Brunero, S. (coords.), *El acceso a los archivos en la sociedad del conocimiento. Apreciaciones desde la Argentina del siglo XXI* (pp. 17-45). Córdoba: Red de Graduados de Córdoba.
- Núñez, E. (1999). *Organización y gestión de archivos*. Gijón: Trea.
- Open Society Justice Initiative (2013). *Principios globales sobre seguridad nacional y el derecho a la información (“Principios de Tshwane”)*. Nueva York: Open Society Foundations. Recuperado de: <https://www.justiceinitiative.org/publications/global-principles-national-security-and-freedom-information-tshwane-principles/es>
- Pak, A. (2005). Los archivos y el rol del Estado. Memoria y derechos humanos. X jornadas Inter escuelas. Departamento de Historia de la Facultad de Humanidades y Artes. Universidad Nacional del Rosario. Recuperado de: <https://www.academica.org/000-006/439>

- Pasco, J. C. (2015). *La modernización del estado en el Perú*. *Revista Estudios de Políticas Públicas*, 1(2), 246-252. Recuperado de: <https://revistaestudiospoliticaspUBLICAS.uchile.cl/index.php/REPP/article/view/38487>
- Peña, J. (2007). Para entender el sistema Administrativo de Presupuesto. Apuntes sobre sistemas administrativos, competencias y principio de legalidad en la administración pública. *Revista de Gestión Pública*, diciembre, C1-C4.
- Peña, E. (2016). *Los problemas de implementación de políticas públicas de archivos en el Seguro Social de Salud-ESSALUD: caso del Archivo Central y 09 archivos desconcentrados (2004-2013)*. Tesis para optar el grado de Magíster en Ciencia Política y Gobierno (mención en Políticas Públicas y Gestión Pública). PUCP. Recuperado de: <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/7291>
- Pérez H., E. (1997). *El archivo y el archivero. Sus técnicas y utilidad para el Patrimonio Documental Canario*. Tenerife: Canaricard.
- Ponce Sole, J. (2016). El derecho a una buena administración y el derecho administrativo iberoamericano del siglo XXI. Buen gobierno y derecho a una buena administración contra arbitrariedad y corrupción. En *El control de la Actividad Estatal / Horacio Rosatti ... [et.al.] Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Asociación de Docentes de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires*. 219-247. Recuperado de: <http://www.derecho.uba.ar/docentes/pdf/el-control-de-la-actividad-estatal/cae-ponce-buena.pdf>
- Porras, M. & Zúñiga, D. (2019). *Archivística sin frontera: Reflexiones sobre políticas de gestión, formación e investigación en archivos*. Ecuador: Universidad Andina Simón Bolívar / Consejo de la Judicatura / Archiveros sin Fronteras.
- Rivas, J. B. (1996). Un sistema nacional de archivos: El caso de Costa Rica. En *Revista Estudios*, Universidad de Costa Rica. Nos.12 y13, pp.81-86 Recuperado de: <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/estudios/article/view/30290/30258>
- Rodríguez-Arana, J. (2012). El derecho a la buena administración en las relaciones entre ciudadanos y administración pública. En *V Congreso Nacional de Derecho Administrativo (Ponencias)* (pp. 117-144) Lima: Palestra.
- Rodríguez-Arana, J. (2014). La buena administración como principio y como derecho fundamental en Europa. *Revista de Derecho y Ciencias Sociales*, 6, enero-diciembre,

- 23-56. Recuperado de: <https://www.revistamisionjuridica.com/wp-content/uploads/2017/04/art1-2.pdf>
- Rojas, P. (2015). Administración pública y los principios del derecho administrativo en Perú. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 13, 193 – 209.
- Romero T., M. (1997). *Archivística y archivos*. Sevilla: S&C Ediciones.
- Rubio, M. (2009). *El sistema jurídico. Introducción al Derecho*. Lima: Fondo Editorial PUCP
- Ruiz R., A. (1995). *Manual de archivística*. Madrid: Síntesis.
- Russo, P. (2009). *Gestión documental en las organizaciones*. Barcelona: UOC.
- Scarensi, M. J. (2014). La legislación archivística y el acceso a la información en América Latina. En Torres, N. (comp.), *Hacia una política integral de gestión de la información pública: todo lo que siempre quisimos saber sobre archivos* (pp. 109-154). Buenos Aires: Universidad de Palermo. Recuperado de: https://www.palermo.edu/cele/pdf/Hacia_una_politica_integral-kk.pdf
- Schellenberg, T. R. (1987). *Archivos modernos, principios y técnicas*. México: AGN.
- Sosa López, J. (2015). *Democracia, descentralización y cambio en las administraciones públicas de México (1982-2010)*. Tesis para optar el grado de Doctor en Gobierno y Administración Pública. Universidad Complutense de Madrid. Recuperado de: <https://eprints.ucm.es/34482/1/T36741.pdf>
- Suárez, M. & Chumacero, E. (2017). *La articulación de los SAE y la generación de valor público*. Trabajo para optar al grado de Magíster en Gestión Pública. Universidad del Pacífico. Recuperado de: http://repositorio.up.edu.pe/bitstream/handle/11354/1854/Maria_Tesis_maestria_2017.pdf?sequence=1
- Szkely, I. (2014). Archivos, archivistas, paradigmas archivísticos: desafíos en la sociedad de la información. En Torres, N. (comp.), *Hacia una política integral de gestión de la información pública: todo lo que siempre quisimos saber sobre archivos* (pp. 171-184). Buenos Aires: Universidad de Palermo. Recuperado de: https://www.palermo.edu/cele/pdf/Hacia_una_politica_integral-kk.pdf
- Szlejcher, A. (2016). *Protección del patrimonio documental argentino. La incidencia de la legislación sobre documentos digitales*. Córdoba: Impresor Corintios.

- Unesco (2012). Declaración Universal sobre los Archivos. Recuperado de:
https://www.ica.org/sites/default/files/UDA_June2012_press_SP.pdf
- Valeriano, L. (2012). La modernización de la gestión pública en el Perú. *Gestión en el Tercer Milenio*, 15(30), 59-64. Recuperado de:
<https://revistasinvestigacion.unmsm.edu.pe/index.php/administrativas/article/view/8802>
- Velaides Navarro, A. (2018): *Propuesta de política pública para la elaboración del diagnóstico integral de gestión documental en la administración pública colombiana en el posconflicto*. Tesis para optar el grado de Magister en Gestión Documental y Administración de Archivos. Universidad de La Salle de Bogotá. Recuperado de:
https://ciencia.lasalle.edu.co/cgi/viewcontent.cgi?article=1045&context=maest_gestion_documental
- Weber, M. (2002). *Economía y sociedad*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Wunder, D. & Valencia D. (2019). Reflexiones sobre el derecho fundamental a la buena Administración pública en el derecho administrativo. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 21, primer semestre, 47-75. Recuperado de:
<https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/5700/7096>

ANEXOS

Anexo 1: Cuadro resumen del cuestionario-entrevista a expertos

Preguntas	Entrevistados							
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8
1 ¿Cree usted que la legislación archivística y normas técnicas vigentes requieren actualizarse? Si es afirmativa su respuesta, ¿cuáles son los tres principales cambios que se requieren?	SÍ 1. Incorporar nuevas técnicas. 2. Tratamiento de archivos electrónicos. 3. Superar conceptos o técnicas que dejaron de utilizarse. 4. Mejorar redacción.	SÍ 1. Documentos históricos y administrativos. 2. Organización documental-funcional. 3. Normas practicas aplicables.	SÍ 1. Incorporar a la legislación archivística la gestión documental electrónica. 2. Establecer mecanismos de Control y supervisión eficientes. 3. Establecer parámetros, indicadores (mediciones) de la labor archivística.	SÍ 1. Cambio principal de las normas en función de la inclusión de aspectos tecnológicos.	SÍ 1. De acuerdo a la nueva administración. 2. Modernización de la gestión pública.	SÍ 1. Nueva ley del SNA. 2. Normas técnicas para archivos regionales. 3. Normas técnicas para el resto del SNA.	SÍ 1. Empoderamiento del AGN. 2. Gestión documental (macroproceso) como proceso estratégico. 3. Políticas de transformación digital y gobierno electrónico. 4. Auditoría aplicada a nivel SIA. 5. Estandarizar requisitos y términos de referencia para los servicios archivísticos.	SÍ 1. Normas útiles, no solo actualizadas. 2. Normas sobre TI aplicadas a la gestión documental. 3. Normas que usen como base las buenas prácticas internacionales.
2 ¿Cuáles cree que son las limitaciones que tienen los archivos públicos que dificultan el cumplimiento de las normas de transparencia y rendición de cuentas?	1. Falta organización de los documentos. 2. Carencia de presupuesto (SIA no existe en la mayoría de instituciones). 3. Desconocimiento del SNA. 4. Escasa presencia del SNA.	1. Falta voluntad de las autoridades. 2. No a la transparencia.	1. Falta de cuadros profesionales. 2. Falta de un ente rector fuerte y con competencia técnica. 3. Ausencia de una política de gestión documental en las organizaciones.	1. Desconocimiento respecto a la relación que existe entre los archivos y la transparencia y anticorrupción (rendición de cuentas).	1. No hay atención a los archivos. 2. No se cumplen las normas archivísticas. 3. Los archivos no están bien implementados. 4. No se quiere la transparencia.	1. La falta de articulación o creación de archivos centrales. 2. Falta de normas de sanción. 3. Falta mayor presencia del AGN.	1. Desinterés y desconocimiento de gobierno central. 2. Presupuesto.	1. Debilidad del ente rector. 2. Desconocimiento de la legislación existente. 3. Falta de un sistema coercitivo. 4. Archiveros con poca formación o capacitación. 5. Gestión documental diferente a la archivística, dominada sobre todo por informáticos.

								6. Poco interés del Estado.
3. ¿Cuáles cree que son los tres principales problemas que presenta la gestión de los archivos públicos en el Perú?	1. Desconocimiento de lo que es GD. Se confunde con TD. 2. Atraso en la legislación sobre gestión electrónica de documentos. Estancamiento en el tránsito del papel al documento electrónico de origen. 3. AGN solo atiende documento de archivo en soporte papel. 4. Las nuevas normas dadas por el AGN no abordan la nueva situación.	1. Locales para el archivo. 2. Poco presupuesto. 3. Falta de supervisión del AGN. 4. Falta de constitución del SIA.	1. Presencia de profesionales de otras especialidades que abordan el proceso de GD con ópticas distintas a la archivística. 2. Desidia de autoridades. 3. Ausencia de un liderazgo de sistema, que incentive buenas prácticas, fiscalice, apoye la administración de archivos y se posicione como cabeza de sistema.	1. Los archivos son manejados por profesionales de especialidades distintas a la archivística. 2. Presupuesto insuficiente. 3. Falta de conciencia de la importancia de los archivos en las esferas gubernamentales.	1. Falta de presupuesto. 2. Falta de infraestructura y equipamiento. 3. Falta de personal calificado. 4. Falta de un sistema institucional de archivo.	1. Carencia de personal calificado y en número suficiente. 2. Estabilidad laboral. 3. Falta de capacitación intensiva.	1. No forma parte de estructura orgánica. 2. Normativa desactualizada y ambigua. 3. Falta infraestructura.	1. Falta de interés de las autoridades por desarrollar una eficiente gestión documental, prioriza el aspecto informático. 2. Un ente rector débil que no se adapta a las necesidades que requiere la gestión documental moderna y que no aporta soluciones. 3. Debilidad del SNA a nivel nacional. Deficiencias en los recursos de los archivos regionales que resultan insuficientes para ejercer sus funciones de manera adecuada.
4. ¿Cree usted que el modelo de gestión documental aprobado por la PCM responde a las necesidades de los archivos públicos?	NO 1. Se circunscribe al trámite documentario. 2. La norma de la PCM remite a normas del SNA de los años ochenta, incompatible con el modelo que trata de abordar la gestión electrónica de documentos.	NO 1. No responde a las necesidades de los archivos.	NO 1. Propuesta que debe ser mejorada y que sea holística en relación a la labor archivística.	SÍ 1. En cierta medida sí responde a las necesidades de los archivos públicos.	NO 1. Implantar un modelo sobre una gestión mal diseñada.	NO 1. Necesita la presencia de archiveros en su formulación. 2. Presupuesto acorde con sus necesidades de implementación.	NO 1. No contempla todos los aspectos archivísticos. 2. Depende del profesional para su implementación.	NO 1. Se menciona de manera muy escueta que se sujetará a las normas del AGN en la materia. Lo cierto es que no existe tal normatividad y menos un proyecto al respecto.
5. ¿Cuál cree usted que debe ser la ubicación del archivo en el aparato estatal: como sistema administrativo o como sistema funcional? De	SISTEMA ADMINISTRATIVO 1. Tendría capacidad normativa visible. 2. Exigencias de presentación de	SISTEMA ADMINISTRATIVO 1. Mayor trascendencia y atención. 2. Importancia.	SISTEMA ADMINISTRATIVO 1. Esfuerzos y recursos orientados al servicio del ciudadano.	No define.	SISTEMA ADMINISTRATIVO 1. Normas se cumplen. 2. Identificada la responsabilidad.	SISTEMA ADMINISTRATIVO 1. Propiciaría normas técnicas de alcance nacional.	SISTEMA FUNCIONAL 1. Intervención en los tres niveles de gobierno.	SISTEMA ADMINISTRATIVO 1. Ello lograría su reconocimiento al mismo nivel de los otros sistemas

acuerdo a su respuesta, señale las ventajas.	información o coordinación con el AGN. 3. Proteger los documentos desde su producción o creación.		2. Permite regular a nivel macro con autoridad técnico-normativas. 3. Establecer una línea de ejecución de la regulación con los archivos de cada entidad. 4. Como SA puede autorregularse permitiendo su mejora o perfección.		3. Se asegura presupuesto y personal.	2. Obligatoriedad de cumplimiento.	2. Empoderamiento del AGN. 3. Prioridad el ciudadano. 4. Mayores recursos. 5. Reconocimiento de los profesionales de archivos.	establecidos por la ley orgánica del Poder Ejecutivo. 2. Desarrollarían de manera plausible las funciones del ente rector, con lo cual reforzarían su valioso rol.
6. ¿Cuáles cree que son los factores que dificultan la labor del AGN como órgano rector del SNA?	1. Carencia de local adecuado para cumplir con: – Custodia y conservación del PDN. – Infraestructura para cumplir funciones de asesoría y supervisión. 2. Cuadros profesionales competentes y actualizados. 3. Definir el perfil del cargo de jefe del AGN. Últimos años improvisación. Ocuparon el cargo de jefe personas sin cumplir requisitos mínimos.	Factor humano.	1. Omisión de la gestión electrónica de documentos. 2. Autoridades del AGN sin visión de sistema. 3. Carencia de cuadros profesionales.	1. Profesional idóneo en la dirección del AGN. 2. El sindicato. 3. Bajo presupuesto. 4. Una óptica histórica, sin tener en cuenta la gestión documental y el impacto de las tecnologías. 5. No ser un organismo autónomo.	1. Problemas de infraestructura. 2. Falta personal. 3. Las instituciones no apoyan a los archivos. 4. Hace falta hacer cumplir las normas.	1. Legislación insuficiente. 2. La conducción del AGN y del SNA sea por archiveros profesionales. 3. Carencia de reuniones técnicas o eventos archivísticos de calidad.	1. No tiene presencia. 2. Personal no especializado. 3. Presupuesto insuficiente.	1. Dirección no tiene las competencias necesarias para liderar al AGN. 2. Exiguo presupuesto institucional. 3. Poca capacidad técnica del personal. 4. Sistema nacional de archivos y archivos debilitados. 5. Inexistentes políticas en defensa del patrimonio documental. 6. Uso de TI en materia de gestión documental, etc. 7. Debilitada Escuela Nacional de Archivística, con currículo desactualizado.
7. ¿Qué opina usted de la ubicación del AGN en el Ministerio de Cultura?	NEGATIVA 1. Ubicación en el MINCUL significó la prostración del AGN. 2. Los documentos de archivo no solo son cultura.	NEGATIVA 1. El problema del MINCUL es que no funciona bien. 2. El archivo no es prioridad.	NEGATIVA 1. La dependencia del AGN del MINCUL limita su actividad a archivos históricos, soslayando la gestión	NEGATIVA 1. Enfatiza la apreciación de los archivos hacia lo histórico.	NEGATIVA 1. No hay atención, se resta importancia al AGN. 2. Se reduce a los archivos históricos.	NEGATIVA 1. Existe una débil relación entre el MINCUL y el AGN. 2. Resta autonomía al AGN.	NEGATIVA 1. Se debe fortalecer el MINCUL y el AGN.	NEGATIVA 1. El Sector Cultura no tiene prioridad en el Poder Ejecutivo. 2. El hecho de que el AGN tenga poco más de 2% del

	3. Como sistema administrativo, volver al Ministerio de Justicia (lugar de origen) o a la PCM.		documental sobre la base del principio del ciclo vital del documento. 2. Debería estar adscrito a la PCM. 3. Como superintendencia o inspectoria.		3. Se ignora que el AGN debe garantizar la transparencia.			presupuesto sectorial es un indicador del lamentable estado en que se encuentra.
8. ¿Qué medidas se deben tomar para el fortalecimiento del AGN como ente rector del SNA?	1. Ubicación del AGN en el MINJUS o a la PCM. 2. Contar con profesionales de archivo competentes. 3. Mejorar la coordinación con archivos regionales.	1. Comisión reorganizadora. 2. Profesionales innovadores. 3. Ver la problemática de las regiones. 4. Trabajar buenas practicas.	1. Autoridades del AGN con perfil de suficiencia archivística. 2. Incorporar la gestión electrónica (documental) a sus competencias. 3. Incorporar mecanismos de control y fiscalización. 4. Capacitación, asesoramiento y supervisión a los archivos públicos.	1. Incorporación del AGN a la PCM o Contraloría.	1. Alianzas estratégicas con entidades como la Contraloría. 2. Mayor presupuesto. 3. Perfil profesional de los trabajadores. 4. Coordinación con los archivos regionales.	1. Local propio. 2. Legislación de protección al Patrimonio. 3. Presupuesto que satisfaga las necesidades tanto del personal como las institucionales.	1. Respaldo del gobierno central. 2. Autonomía para determinar la política nacional en materia archivística. 3. Mayor asignación de presupuesto. 4. Normativa desactualizada y ambigua. 5. Falta infraestructura.	1. Designar al funcionario idóneo, quien debe contar con solvencia técnica y personal. 2. Definir un plan mínimo del Poder Ejecutivo para fortalecer el AGN, recursos e infraestructura. 3. Implementar un plan de fortalecimiento de las capacidades del personal del AGN. 4. Declarar la reorganización del AGN y aprobar una nueva estructura orgánica.
9. ¿Qué hacer para mejorar el nivel profesional de los archiveros?	1. Capacitación permanente a cargo de docentes reconocidos. 2. Organización de eventos que involucren otras instituciones del ámbito archivístico. 3. Propiciar la investigación archivística.	1. Formación con mística. 2. Tecnología.	1. Exigir capacitación archivística calificada. 2. Profesionalización, meritocracia y escala remunerativa acorde al nivel. 3. Desarrollar programas de capacitación a distancia para todo el país.	1. Mejorar las competencias tecnológicas de los archiveros.	1. Promover la creación de la carrera de archivística en las universidades nacionales. 2. Mejorar el nivel de la ENA. 3. Capacitación vía convenio con universidades nacionales y extranjeras. Maestrías.	1. Creación de la carrera en las universidades públicas. 2. Que se incluya en la legislación requisitos para asumir responsabilidades directivas en los archivos públicos y en el AGN.	1. Incorporar a los profesionales en cargos de SERVIR. 2. El AGN y los profesionales como aliados estratégicos. 3. Impulsar la carrera archivística profesional en universidades.	1. Proponer una reforma normativa de la gestión documental en las entidades públicas. 2. Precisar las funciones y el perfil requerido para ejercer el cargo de archivero. 3. Reformar la currícula académica de la ENA. 4. Promover la enseñanza de la

					4. Mejorar los niveles remunerativos.			archivística a nivel superior. 5. Diseño de programas para los archivos regionales y al público del interior del Perú.
--	--	--	--	--	---------------------------------------	--	--	---

Anexo 2: Normativa de los sistemas nacionales de archivo en países como Colombia, Costa Rica, México, Perú y Uruguay

FICHA DE ANALISIS DOCUMENTAL SOBRE LA NORMATIVA DE LOS SISTEMAS NACIONALES DE ARCHIVOS EN

PAISES COMO PERU, MEXICO, URUGUAY, COLOMBIA Y COSTA RICA

	COLOMBIA	COSTA RICA	MÉXICO	PERÚ	URUGUAY
Antecedentes legales	<ul style="list-style-type: none"> – Creación del Archivo General de la Nación (1989). – Decreto 1777: estatutos del AGN / Responsable del SNA (1990). – Ley 594, Ley General de Archivos (2000). – Decreto 4124 que reglamenta el SNA (2004). – Decreto 1409, Ley del Ejercicio Profesional de la Archivística (2010). – Decreto 2609 sobre gestión documental (2012). – Decreto 2578 que modifica el reglamento del SNA (2012). 	<ul style="list-style-type: none"> – Creación del Archivo Nacional (1881). – Formación de la Junta Administrativa del Archivo Nacional (1974). 	<ul style="list-style-type: none"> – Creación del Archivo General de Nueva España (1790). – 1.º Reglamento del Archivo General de Nueva España (1792). – Creación del Archivo General de la Nación (1823). – 2.º Reglamento del Archivo General de la Nación (1846). – Archivo General de la Nación como órgano rector de los archivos estatales (1980). – Ley Federal de Archivos con fundamento en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental (2012). 	<ul style="list-style-type: none"> – Creación del Archivo Nacional (1861). – Reorganización del Archivo Nacional (1923). – Ley de Defensa, Conservación e Incremento del Patrimonio Documental de la Nación (1970). – Decreto legislativo 120: Archivo General de la Nación como organismo público descentralizado del Sector Justicia (1980). 	<ul style="list-style-type: none"> – Archivo General de la Nación como órgano rector de los archivos estatales (1827). – Reglamento orgánico, normas sobre administración documental y disposiciones generales (1977).
Dispositivo legal	– Decreto 1080 de 2015, reglamento del Sector Cultura.	Ley 7202 del Sistema Nacional de Archivos (1990).	Ley General de Archivos (15 de junio de 2018).	Ley 25323 del 10 de junio de 1991 del SNA y su reglamento, el decreto supremo 08/92-JUS.	Ley 18.220 del 15 de diciembre de 2007. Decreto 355/012 y su reglamento.
1. Base constitucional	Artículo 72 (1991).	Artículo 89. Entre los fines culturales de la República	Fundamento constitucional en el apartado A del artículo	Artículo 21 de la Constitución Política de	Constitución vigente de 1997.

	Reglamentado por la ley 1675 de 2013. El patrimonio cultural de la nación está bajo la protección del Estado. El patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional pertenecen a la nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles.	están: proteger las bellezas naturales, conservar y desarrollar el patrimonio histórico y artístico de la nación y apoyar la iniciativa privada para el progreso científico y artístico.	6 constitucional y en la fracción XXIX-T del artículo 73 (reforma constitucional en materia de transparencia, del 7 de febrero de 2014). El tratamiento de los archivos como instrumento para el respeto de los derechos humanos de las personas.	1993, que refuerza la ley del Sistema Nacional de Archivos.	Artículo 34. Toda la riqueza artística o histórica del país, sea quien fuere su dueño, constituye el tesoro cultural de la nación; estará bajo la salvaguarda del Estado y la ley establecerá lo que estime oportuno para su defensa.
2. Ámbito	A nivel nacional, territorial e institucional.	Nacional.	Ley de orden público y de observancia general en todo el territorio mexicano.	Nacional.	El alcance de este derecho obliga a todos los órganos y organismos públicos, sean estatales o no estatales.
3. Objeto de la ley	Compilar y racionalizar las normas de carácter reglamentario que rigen en el sector y contar con un instrumento jurídico único para el mismo.	Regular el funcionamiento de los órganos del Sistema Nacional de Archivos y de los archivos de los poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo y de los demás entes públicos.	a) Homogenizar la aplicación de los procesos archivísticos. b) Dar las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos. c) Protección, difusión y acceso público de archivos privados de relevancia histórica, cultural, científica y técnica.	Crear el “Sistema Nacional de Archivos”.	Artículo 3. (Objeto). Regular la función archivística a nivel nacional. Garantizar la salvaguarda de los archivos públicos y privados que constituyen el Patrimonio Documental de la Nación.
4. Definición de Sistema Nacional de Archivos	El SNA tendrá carácter de programa especial para todas las instituciones archivísticas y colecciones documentales públicas y privadas.	No define.	Artículo 64. El Sistema Nacional es un conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, procedimientos y	El SNA tiene por finalidad integrar estructural, normativa y funcionalmente los archivos de las entidades	Se crea el Sistema Nacional de Archivos con el solo objetivo de posibilitar la normalización de los procesos archivísticos.

			servicios tendientes a cumplir con los fines de la organización y administración homogénea de los archivos.	públicas existentes en el ámbito nacional.	
5. Integrantes del sistema	Se aplica a las entidades y organismos de la rama ejecutiva del poder público del orden nacional, departamental, distrital, municipal y demás organismos regulados por la ley 594 del año 2000.	Está compuesto por el conjunto de archivos públicos de Costa Rica y por los privados y particulares que se integren a él.	1. Las entidades de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. 2. Los órganos autónomos, partidos políticos, etc. 3. Las personas físicas o jurídicas que cuenten con archivos privados de interés público.	1. El Archivo General de la Nación; 2. Los archivos regionales y locales. 3. Los archivos públicos. 4. Los archivos privados en forma voluntaria.	Todos los archivos pertenecientes a todos los poderes del Estado, instituciones públicas, gobiernos departamentales, municipios locales y personas públicas no estatales.
6. Órgano rector/ejecutor	Archivo General de la Nación.	Rectoría: Junta Administrativa del Archivo Nacional. Ejecutor: Dirección General del Archivo Nacional.	Órgano rector: Consejo Nacional de Archivos. Órgano ejecutor: Archivo General de la Nación.	Archivo General de la Nación.	El Archivo General de la Nación, dependiente del Ministerio de Educación y Cultura, será el órgano rector de la política archivística nacional.
7. Funciones del AGN	1. Establecer, organizar y dirigir el Sistema Nacional de Archivos, con el fin de planear y coordinar la función archivística en toda la nación, salvaguardar el patrimonio documental del país y ponerlo al servicio de la comunidad. 2. Fijar políticas y expedir los reglamentos necesarios para garantizar la conservación y el uso adecuado del patrimonio documental de la nación.	1. Establecer las políticas archivísticas del país y estrategias para el desarrollo del Sistema Nacional de Archivos. 2. Dar recomendaciones técnicas sobre la producción y la gestión de documentos. 3. Velar por la organización de los archivos públicos de Costa Rica. 4. Dar recomendaciones técnicas sobre la administración de documentos	1. Funciones: custodiar, organizar, conservar, restaurar y difundir fondos y documentos, así como propiciar los servicios archivísticos. 2. Establecer las pautas en cuanto a los procesos de gestión documental. 3. Establecer mecanismos de cooperación y asesoría técnica, sobre el patrimonio documental de la nación y su declaratoria de patrimonio.	1. Establecer los lineamientos de política nacional en materia de archivos. 2. Impulsar el desarrollo del Sistema Nacional de Archivos. 3. Formular y emitir las normas técnicas sobre organización y funcionamiento en los archivos públicos a nivel nacional.	Normalización, diseño y ejecución de las políticas y asesorar en la gestión documental y archivística.

	3. Formular, orientar, coordinar y controlar la política nacional de archivos, acorde con el plan nacional de desarrollo.	producidos por medios automáticos. 5. Asesorar sobre los planes de estudio relacionados con las técnicas archivísticas y coordinar con los centros de educación superior la formación profesional en el campo de la archivística.		4. Asesorar, supervisar y evaluar el funcionamiento de los archivos integrantes del Sistema Nacional de Archivos.	
8. Objetivos del sistema	El Sistema Nacional de Archivos tiene como fin adoptar, articular y difundir las políticas, estrategias, metodologías, programas y disposiciones que en materia archivística y de gestión de documentos y archivos establezca el Archivo General de la Nación, promoviendo la modernización y desarrollo de los archivos en todo el territorio nacional.	1. Aprovechar las tecnologías de información y comunicación. 2. Empoderar al Archivo Nacional como órgano rector del SNA para enfrentar los nuevos retos en una sociedad cambiante. 3. Promover cambios de estrategias que permitan una mejor prestación de servicios del órgano rector al SNA. 4. Coordinar con las entidades formadoras de archivistas para mejorar el perfil profesional. 5. Aplicar un proceso de mejora continua a las estrategias de fiscalización al SNA y el seguimiento para garantizar el cumplimiento de la normativa vigente.	1. Profesionalización del tratamiento de los archivos para implantar un sistema y una cultura de calidad en concordancia con la lógica de la gestión documental. 2. Uso de las tecnologías para optimizar los servicios y en garantía de acceso de la población a los archivos. 3. Promover el uso y difusión de los archivos. 4. Contribuir al ejercicio del derecho a la verdad y a la memoria nacional.	1. Normar, organizar, uniformar y coordinar el funcionamiento de los archivos públicos integrándolos al Sistema Nacional de Archivos. 2. Propiciar el desarrollo nacional a través de la defensa, conservación, organización y servicio del patrimonio documental de la nación como fuente esencial de información. 3. Promover la accesibilidad a la información existente en los documentos públicos del país.	1. Diseño y ejecución de las políticas archivísticas en todo el territorio nacional para un adecuado desarrollo del sistema. 2. Asesoramiento técnico a todos los archivos del sistema y establecer un programa de gestión documental. 3. Proyectar guías de normalización, terminología y formatos de descripción archivística nacional. 4. Coordinación de acciones con instituciones públicas o privadas en defensa del PDN.
9. Principales disposiciones	1. El Archivo General de la Nación, quien será el coordinador del Sistema Nacional de Archivos.	1. Establece la Comisión Nacional de Selección y Eliminación de Documentos.	1. Homogeneidad en los archivos del país: obligación de contar con instrumentos archivísticos.	1. Establece órganos consultivos como el Consejo nacional de Archivos y la Comisión	1. El Estado se obliga a la conservación y organización del plan nacional de desarrollo

	<p>2. Comités de asesoramiento: – Comité de Desarrollo Administrativo (a nivel nacional). – Consejos departamentales y distritales de archivos (a nivel territorial). 3. Adoptar, articular y difundir las políticas, estrategias, metodologías, programas y disposiciones en materia archivística y de gestión de documentos.</p>	<p>2. Todas las instituciones deberán contar con un archivo central y con archivos de gestión necesarios. 3. La Presidencia de la República y los ministros de Estado, al terminar sus funciones, entregarán a la Dirección General del Archivo Nacional los documentos de sus despachos que hayan concluido su trámite de gestión. 4. Establece funciones de los archivos centrales.</p>	<p>2. Enfoque de derechos humanos. 3. Protección y preservación del patrimonio documental de la nación. 4. Divulgación del patrimonio documental de la nación, así como de la cultura archivística. 5. Creación de sistemas locales e institucionales de archivo. 6. Coordinación con el Sistema Nacional de Transparencia y Sistema Nacional Anticorrupción. 7. Gestión de documentos de archivo electrónicos. 8. De los delitos contra los archivos.</p>	<p>Técnica nacional de archivos. 2. Los fines del Archivo General de la Nación. 3. Requisitos para ocupar el cargo de jefe del AGN (hoy derogado). 4. Sobre las faltas y sanciones. 5. Sobre la accesibilidad a la información. 6. Creación de la Escuela Nacional de Archiveros.</p>	<p>y de los documentos de gestión como instrumentos de apoyo a la administración, a la cultura, al desarrollo científico y como elementos de prueba, garantía e información. 2. Se deberá garantizar a los archivos las condiciones necesarias, en cuanto a edificios y equipamiento. 3. Profesionalización: las entidades públicas deberán contar con un archivero profesional y estará a cargo de la dirección del archivo. 3. Formación de grupos de trabajo por especialidades: gestión documental, nuevas tecnologías y auditoría. 4. Gestión de documentos electrónicos.</p>
--	---	---	--	--	--

Anexo 3: Diagnóstico y estrategia de solución

DIAGNÓSTICO			ESTRATEGIA DE SOLUCIÓN
Problema público	Factor que ocasiona el problema	Objetivo Priorizado	Lineamientos estratégicos
"Limitado ejercicio de los derechos culturales por parte de la población"	Brechas de participación para el ejercicio y disfrute de bienes y servicios culturales diversos	OP1. Fortalecer la participación de la población en la vida artística-cultural	L.01.01: Promover en la población, la valoración de las manifestaciones artístico-culturales y de su aporte al bienestar social y al diálogo intercultural. L.01.02: Incentivar, en la ciudadanía y en coordinación con el sector Educación, la expresión a través de lenguajes artístico-culturales y su apropiación social. L.01.03: Incentivar el consumo de bienes y servicios artístico - culturales a nivel nacional, y atendiendo a situaciones de desigualdad económica y poblaciones vulnerables. L.01.04: Promover el desarrollo de infraestructura cultural física y digital para el acceso a bienes y servicios culturales.
	Limitada producción sostenible de bienes y servicios culturales diversos.	OP2. Incentivar la creación, gestión y promoción en el sector artístico - cultural	L.02.01: Fortalecer las capacidades de los actores involucrados en el desarrollo de los procesos creativos artístico - culturales. L.02.02: Desarrollar mecanismos de estímulo y reconocimiento social y económico para los actores involucrados en el desarrollo de los procesos creativos artístico - culturales. L.02.03: Incentivar el desarrollo de espacios y/o mercados para la exposición y circulación de bienes y servicios artístico - culturales. L.02.04: Incentivar la participación, articulación e incidencia de organizaciones e instituciones culturales. L.02.05: Promover a nivel internacional la actividad y producción cultural peruana de forma sostenida en el exterior, en coordinación con PROMPERU y el Ministerio de Relaciones Exteriores, que posicione y visibilice la riqueza cultural y el talento artístico del Perú.
	Pérdida del patrimonio cultural del país	OP3. Fortalecer la gestión integral y sostenible del patrimonio cultural	L.03.01: Fomentar y difundir la investigación del patrimonio cultural material e inmaterial. L.03.02: Fortalecer la protección y puesta en valor del patrimonio cultural por parte del Estado, y en articulación con aliados estratégicos. L.03.03: Fortalecer la capacidad de gestión cultural de la ciudadanía para la protección y salvaguarda del patrimonio cultural. L.03.04: Fortalecer la defensa del patrimonio cultural con un enfoque de control preventivo.
	Escasa valoración de la memoria y patrimonio cultural por parte de la población	OP4. Incentivar la valoración, apropiación y transmisión de la memoria y el patrimonio cultural	L.04.01: Incentivar la reflexión crítica y discusión pública de la población sobre la memoria histórica y el patrimonio cultural. L.04.02: Fortalecer el rol de los museos y otras instituciones museales en la valoración y transmisión de la memoria histórica y el patrimonio cultural. L.04.03: Fomentar el desarrollo de estrategias educativas y de sensibilización para la valoración y transmisión de memoria, en articulación con otros sectores. L.04.04: Promover el uso social y sostenible del patrimonio cultural por parte de la ciudadanía.
	Limitado ejercicio de derechos de los grupos étnicos - culturales	OP5. Garantizar los derechos de los grupos étnicos - culturales	L.05.01: Asegurar la autodeterminación y la protección de los Pueblos Indígenas en Situación de Asimilamiento y en Situación de Contacto Inicial (FIACI). L.05.02: Garantizar el ejercicio de los derechos colectivos, en particular el derecho a la consulta previa y a la identidad cultural, de los pueblos indígenas u originarios. L.05.03: Promover la provisión de servicios públicos con pertinencia cultural y bilingüe a los grupos étnicos culturales. L.05.04: Fortalecer la participación de las organizaciones representativas de los pueblos indígenas u originarios y de la población afroperuana. L.05.05: Promover la salvaguarda y revalorización de los conocimientos, saberes y prácticas tradicionales y ancestrales de los grupos étnicos - culturales.
	Escasa valoración positiva de la diversidad étnica, cultural y lingüística por parte de la población	OP6. Fortalecer la valoración positiva de la diversidad cultural y lingüística por parte de la población	L.06.01: Fomentar el reconocimiento positivo de la diversidad cultural y lingüística en la población peruana en las entidades públicas y en la sociedad en general. L.06.02: Asegurar el acceso de los grupos étnicos - culturales y sus manifestaciones culturales a espacios públicos y medios de comunicación. L.06.03: Implementar estrategias para la prevención y eliminación del racismo y la discriminación racial y sus distintas dimensiones. L.06.04: Desarrollo y difusión de conocimiento sobre la diversidad cultural y los grupos étnicos y culturales.

Objetivos prioritarios y lineamientos estratégicos de la propuesta de Política Nacional de Cultura al 2030

Anexo 4: Instrumento de recolección de datos

ENTREVISTA A LOS EXPERTOS EN ARCHIVÍSTICA

DATOS INFORMATIVOS:

Experto entrevistado:

Lugar y fecha:

OBJETIVO: Identificar los factores que permitirán una mejor gestión de los archivos públicos en el Perú

N.º	Pregunta	Objetivo	Producto o dato
1	¿Cree usted que la legislación archivística y normas técnicas vigentes requieren actualizarse? Si es afirmativa su respuesta, ¿cuáles son los tres principales cambios que se requieren?	Definir la necesidad de actualización de la legislación archivística e identificar los tres principales cambios requeridos.	Vigencia de la legislación archivística. Tres cambios requeridos. Se vincula con el factor 1. Actualización de la legislación
2	¿Cuáles cree que son las limitaciones que tienen los archivos públicos que dificultan el cumplimiento de las normas de transparencia y rendición de cuentas?	Establecer si los archivos públicos están en condiciones de cumplir con las normas de transparencia y rendición de cuentas.	Limitaciones para la transparencia y rendición de cuentas. Se vincula con el factor 2: modernización.
3	¿Cuáles cree que son los tres principales problemas que presenta la gestión de los	Identificar los problemas principales de la gestión de archivos públicos.	Tres problemas centrales de la

N.º	Pregunta	Objetivo	Producto o dato
	archivos públicos en el Perú?		gestión de los archivos públicos. Se vincula con el factor 2: modernización
4	¿Cree usted que el modelo de gestión documental aprobado por la PCM responde a las necesidades de los archivos públicos?	Conocer si el modelo de gestión documental responde a las necesidades de los archivos públicos.	Aplicación del modelo de gestión documental en la administración pública. Se vincula con el factor 2: modernización
5	¿Cuál cree usted que debe ser la ubicación del archivo en el aparato estatal: como sistema administrativo o como sistema funcional? De acuerdo a su respuesta, señale las ventajas.	Establecer la ubicación del archivo en la administración pública.	Ubicar el archivo en la administración pública. Se vincula con el factor 3: el Sistema Nacional de Archivos.
6	¿Cuáles cree que son los factores que dificultan la labor del AGN como órgano rector del SNA?	Identificar los factores que afectan la labor del AGN.	Factores que afectan al AGN. Se vincula con el factor 3 y 4: fortalecimiento del AGN y SNA.
7	¿Qué opina usted de la ubicación del AGN en el Ministerio de Cultura?	Establecer si la ubicación del AGN en el Ministerio de Cultura es adecuada.	Ubicar el AGN en el aparato estatal. Se vincula con el factor 4:

N.º	Pregunta	Objetivo	Producto o dato
			fortalecimiento del AGN.
8	¿Qué medidas se deben tomar para el fortalecimiento del AGN como ente rector del SNA?	Establecer las medidas que ayuden al fortalecimiento del AGN.	Medidas para fortalecer el AGN. Se vincula con el factor 4: fortalecimiento del AGN.
9	¿Qué hacer para mejorar el nivel profesional de los archiveros?	Conocer las medidas para la profesionalización de los archiveros.	Capacitación o formación. Se vincula con el factor 2: modernización.

Anexo 5: Instrumento de recolección de datos sobre la situación de los archivos en el Perú según los censos de archivos de 1997 y 2014

	Ítem	Censo de 1997	Censo de 2014
1	Archivos públicos censados		
2	Nivel educativo de los trabajadores de archivos		
3	Recibió capacitación archivística		
4	Presupuesto asignado		
	Conocimiento de:		
5	Ley 25323 del SNA		
6	Ley 19414		
	Conocimiento de la norma archivística de:		
7	Organización		
8	Descripción		
9	Valoración (selección)		
10	Transferencia		
11	Eliminación		
12	Conservación		
13	Servicio		
14	Programa de control de documentos (PCD)		
15	Cuenta con plan anual de archivo		
16	Ha recibido supervisión del AGN		
17	Tiene PCD		
18	Existe comité evaluador de documentos		

Anexo 6: Ficha de análisis documental sobre la normativa de los sistemas nacionales de archivos en Perú, México, Uruguay, Colombia y Costa Rica

PAÍS	
Antecedentes legales	
Dispositivo legal	
1. Base constitucional	
2. Forma de estado	
3. Objeto de la ley	
4. Definición de Sistema Nacional de Archivos	
5. Integrantes del sistema	
6. Órgano rector/ejecutor	
7. Funciones AGN	
8. Objetivos del sistema	
9. Principales disposiciones	

Anexo 7: Proceso de codificación del cuestionario de entrevista a expertos

ENTREVISTADO:

Preguntas genéricas	Respuestas	Frases codificadas	Variables y dimensiones
1. ¿Cree usted que la legislación archivística y normas técnicas vigentes requieren actualizarse? Si es afirmativa su respuesta, ¿cuáles son los tres principales cambios que se requieren?			Se vincula con el factor 1: Actualización de la legislación
2. ¿Cuáles cree que son las limitaciones que tienen los archivos públicos que dificultan el cumplimiento de las normas de transparencia y rendición de cuentas?			Se vincula con el factor 2: modernización.
3. ¿Cuáles cree que son los tres principales problemas que presenta la gestión de los archivos públicos en el Perú?			Se vincula con el factor 2: modernización.
4. ¿Cree usted que el modelo de gestión documental aprobado por la PCM responde a las necesidades de los archivos públicos?			Se vincula con el factor 2: modernización.
5. ¿Cuál cree usted que debe ser la ubicación del archivo en el aparato estatal: como sistema administrativo o como sistema funcional? De acuerdo a su respuesta, señale las ventajas.			Se vincula con el factor 3: el sistema nacional de archivos.
6. ¿Cuáles cree que son los factores que dificultan la labor del AGN como órgano rector del SNA?			Se vincula con el factor 3 y 4: fortalecimiento del AGN y SNA
7. ¿Qué opina usted de la ubicación del AGN en el Ministerio de Cultura?			Se vincula con el factor 4: fortalecimiento del AGN.
8. ¿Qué medidas se deben tomar para el fortalecimiento del AGN como ente rector del SNA?			Se vincula con el factor 4: fortalecimiento del AGN.
9. ¿Qué hacer para mejorar el nivel profesional de los archiveros?			Se vincula con el factor 2: modernización.