

VALORACIÓN Y SELECCIÓN DE DOCUMENTOS: PROPUESTAS GUBERNAMENTALES ARGENTINAS Y ESPAÑOLAS

Vicent Giménez Chornet *¹

Resumen: En el reconocimiento a la importancia de la valoración documental, y a los riesgos que ello conlleva, en el artículo se analizan las propuestas iniciadas por los gobiernos de Argentina y de España, y se detallan sus diferentes enfoques.

Palabras clave: Valoración Documental; Selección de Documentos; Gestión de Documentos Administrativos

Summary: In recognition of the importance of appraisal of records, and the risks involved, the article analyzes the proposals initiated by the governments of Argentina and Spain, and their different approaches are detailed.

Key words: Appraisal of Records; Records Selection; Records Management

* Profesor Titular en la Universidad Politécnica de Valencia (España), área de Documentación Miembro del Comité 50 de Documentación de AENOR (Asociación Española de Normalización y Certificación). Director del Máster Oficial Interuniversitario en Gestión Cultural, por la Universidad Politécnica de Valencia.

1. Contexto

La función de los archivos es gestionar y conservar los documentos generados por las organizaciones o las personas (personas jurídicas o físicas) como consecuencia de su actividad en ejercicio de sus funciones para que puedan ser usados en un futuro. Se conserva para dar testimonio o *evidencia* de actos (según la última tendencia de las traducciones de las normas inglesas). El registro de estos actos en cualquier soporte podrá ser utilizado para acreditar derechos u obligaciones, o simplemente para suministrar información a todos aquellos que la busquen en cualquier época presente o venidera.

Conservar los documentos y hacerlos accesibles es, también, un sistema garante del Estado de Derecho y de la actividad y transparencia en un estado democrático. Sin embargo, desde el siglo XIX se ha planteado la inviabilidad de conservar todos los documentos, no porque no queramos, sino por dos razones fundamentales: el gran espacio que necesitan y la dificultad de hacerlos todos accesibles por las limitaciones de controlar y gestionar la información que ellos contienen.

Ante estas dificultades, y en un entorno tecnológico dado, se apuesta por la valoración de los fondos documentales y la selección de aquellos que se consideran convenientes (las razones pueden ser diversas) y la destrucción de los que se consideran menos útiles.

Todo el proceso de valoración, selección y eliminación de documentos no está exento de polémica, tanto desde el establecimiento del método, como en el éxito de los objetivos propuestos. Terry Coox (2005) ya mencionó que el proceso de valoración requiere de una investigación exhaustiva de las funcionalidades de la institución, de las estructuras

organizativas y del conocimiento de los puestos de trabajo, del sistema de gestión de los documentos administrativos, de la información en la organización del trabajo, de los soportes de grabación y de sus tecnologías, y del cambio de éstos a lo largo de los años, y que por tanto la valoración no es un mero proceso o procedimiento basado en la aplicación de unos modelos o plantillas, sino el resultado de una obra de erudición compleja, y que por tanto la literatura archivística reconoce que la valoración tiene graves consecuencias para la sociedad, dado que los archivistas, evaluando los documentos, están realizando, nada más y nada menos, la configuración del futuro patrimonio documental, decidiendo qué será recordado y qué será olvidado, y por lo tanto ejerciendo un poder sobre el registro de la memoria. Decidir qué documentación se conserva, como consecuencia del valor primario o legal, que pueda tener interés para el futuro, es más fácil (dado que se identifican claramente los derechos sobre las cosas por las que se puedan replantear su uso o prueba en años o siglos venideros) que decidir qué valor secundario es más relevante como información para los usuarios del futuro, y por tanto deberíamos también conservar. En este sentido, ya hace dos décadas, Elizabeth Lockwood (1990) señaló que el campo de la investigación histórica ha cambiado mucho desde que Theodore Schellenberg escribiese en 1956 *The Appraisal of Modern Public Records*, y que las recientes tendencias en la historia social, la historia afroamericana o la historia de las mujeres han sugerido nuevos sujetos, temas, y periodización para los historiadores, y que sin embargo, los archiveros del NARA continuaban aplicando los criterios de Shellenberg para la evaluación de los documentos del gobierno federal, no teniendo en cuenta las recientes corrientes de la historia no-tradicional, y disparando los temores de que apliquen un sesgo elitista en los criterios de la selección de los documentos de archivo. La valoración y selección de

documentos es una actividad que provoca un resultado no reversible: la destrucción de los documentos inscritos como inútiles. Por la trascendencia que implica la eliminación de documentos, el método que se lleve a cabo debe ser fruto de una amplia reflexión entre la comunidad responsable de la producción y de la gestión de los documentos, y entre los organismos gubernamentales que garanticen la legalidad de su destrucción. En este sentido vamos a analizar los diferentes criterios y metodología en la valoración documental propuestos por los gobiernos y profesionales de Argentina y España.

2. La regulación por los gobiernos.

Los gobiernos estatales, desde que identificaron que la acumulación de documentos empezaba a ser un problema de espacio en los depósitos de los archivos y en las propias oficinas productoras, han regulado de alguna forma qué solución dar para ganar espacio y no perjudicar el uso futuro de documentos esenciales. Veamos qué se contempla en la actualidad según la legislación vigente de cada país.

2.1 Argentina

En Argentina la Ley 15.930 del año 1961, que dicta las funciones del Archivo General de la Nación, le concede competencias de control y fiscalización sobre el resto de los archivos, especialmente en el artículo 3, c) “Inspeccionar los archivos administrativos dependientes del Poder Ejecutivo y requerir la colaboración de los funcionarios encargados de su conservación” y 3, e) “Ejercer fiscalización sobre los archivos

administrativos nacionales para el debido cumplimiento del traslado de documentos a que se refiere el artículo 4º, y efectuar los arreglos necesarios para la custodia y el retiro de dicha documentación”, y en 1979, con el Decreto 232, se regula sobre las “Normas referentes a la conservación de los diversos archivos de la administración pública”. En el contexto de la dictadura militar detectan “la necesidad de poner en orden y coordinación en todo lo referente a la situación de los diversos archivos de la administración pública nacional, especialmente en materia de conservación de documentos, su microfilmación y su destrucción” dado que “no existen normas generales que establezcan los criterios para la guarda, temporaria y/o definitiva de los documentos ni que prevean los casos en que puedan ser destruidos, ni que determinen a quienes compete la responsabilidad de decidir esa destrucción” y que “la eliminación de documentos inútiles y la conservación de aquellos útiles para la administración o de valor histórico no puede quedar librado al arbitrio de funcionarios sin formación archivística” decretan que los Ministerios y Secretarías de Estado debían someter a la Secretaría General de la Presidencia de la Nación aquellos proyectos que propusiesen el descarte de documentos, su microfilmación, conservación y/o traslado, pudiendo requerir un dictamen de la Dirección General del Archivo General de la Nación. Este proceso vincula toda decisión sobre qué documentación conservar y cual eliminar al Poder Ejecutivo que esté gobernando. En este contexto, el legislador argentino regula posteriormente, en 1981 (Decreto 1571), unos criterios de valoración documental sobre dos temas específicos: documentos de personal y documentos de control, en su “Tabla de Plazos Mínimos de Conservación de los Documentos de Personal y de Control”, con la finalidad de permitir “una utilización eficaz y económica de los espacios e instalaciones”. Este decreto presenta como novedad que faculta a los Ministerios y Secretarios de la

Presidencia de la Nación para la designación de los integrantes de unas “Comisiones de Selección Documental”, pero los deja carentes de competencias en los criterios de la valoración documental, ya que estos criterios los ha establecido el legislador en unos anexos, y a la Comisión le queda sólo la ejecución de los trabajos de selección, para su conservación o destrucción. Los criterios establecidos en esta tabla inciden sobre tipos documentales y no sobre series, tanto en los documentos de control como en los documentos personales, declarando que los “Legajos de personal” son de conservación permanente. Ello implica una ardua labor para el archivero que debe indagar, entre los expedientes de personal, qué se conserva y qué se puede eliminar, y entre el resto de expedientes debe identificar qué documentos de control conservar y cuáles no, lo que redundará en una ingente ocupación en horas de trabajo. La normativa argentina no regula organismos específicos ni otras comisiones relacionadas con la valoración documental.

2.2 España

En España la preocupación por la valoración de los documentos, en cuanto a decidir cuales se conservan y cuales se eliminan, ya se dictaminó en 1854, cuando por Real Decreto de 12 de mayo del Ministerio de Gracia y Justicia se ordenó crear una Junta de Archivos a nivel nacional para realizar el expurgo de documentos de las Audiencias. Estas juntas eran colegiadas, formadas por magistrados y profesionales de la Audiencia junto a un “perito versado en paleografía y en antigüedades históricas” cuya función era reunirse todas las semanas para clasificar los documentos analizados denominados “inútiles” (para vender como papel) o “útiles” (para conservar), formando un índice de

los mismos (España, Real decreto, 1854). Desde el siglo XIX los criterios y la regulación han cambiado mucho, pero no la filosofía de crear órganos colegiados. Según la normativa actual vigente, es la Ley de Patrimonio Histórico Español de 1985 la que establece que el “estudio y dictamen de las cuestiones relativas a la calificación y utilización de los documentos de la Administración del Estado y del sector público estatal, así como su integración en los Archivos y el régimen de acceso e inutilidad administrativa de tales documentos, corresponderá a una Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos”, aún inexistente en el momento de promulgar la ley, de la cual se deberá regular su composición, funcionamiento y competencias, pudiéndose crear Comisiones Calificadoras en los diferentes organismos públicos (art. 58, de la LPHE, España 1985). Esta ley nace en pleno proceso español de creación de las comunidades autónomas y de transferencias de competencias a dichas comunidades autónomas, entre ellas la de cultura, incluida archivos. Por esta razón en España la Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos sólo tiene competencias en la Administración General del Estado, y cada comunidad autónoma ha creado, imitando a la del Estado, su propio órgano superior (algunas lo denominan Junta Superior, otras Comisión Superior, etc.), y cada órgano inferior crea sus propias comisiones ordinarias específicas. Veamos cómo funciona la del Estado (de forma similar están funcionando en las comunidades autónomas), para entender su estructura y competencias.

La normativa vigente sobre la regulación de la Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos es del año 2000, donde se reconoce que la acumulación de documentos administrativos está creando un problema de acceso por la sobrecarga de información². De forma

global, la finalidad de la Comisión Superior es el estudio y dictamen de la calificación y utilización de los documentos de la Administración General del Estado, y para ello se crea un solo órgano colegiado compuesto por un Presidente (el Director general del Libro, Archivos y Bibliotecas del Ministerio de Educación y Cultura), un Vicepresidente (el Subdirector general de los Archivos Estatales del Ministerio de Educación y Cultura), unos vocales natos

- (a. El Subdirector general de Procedimientos y Racionalización de la Gestión, en representación de la Dirección General de Inspección, Simplificación y Calidad de los Servicios, del Ministerio de Administraciones Públicas;
- b. El Subdirector general de Protección del Patrimonio Histórico, del Ministerio de Educación y Cultura;
- c. El Subdirector general de Tratamiento de la Información, del Ministerio de Educación y Cultura, y
- d. El Director del Archivo General de la Administración) y unos vocales designados (a. Un Abogado del Estado designado por la Dirección del Servicio Jurídico del Estado, del Ministerio de Justicia;
- b. Un vocal designado por el Ministro de Defensa, en representación del Sistema Archivístico de la Defensa, y
- c. Hasta cinco vocales designados por el Ministro de Educación y Cultura entre personas de reconocido prestigio profesional en materias relacionadas con las competencias asignadas a esta Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos), como Secretario debe

una multiplicación de esfuerzos para acceder a los documentos. Por otra parte, la aplicación de las nuevas tecnologías está produciendo ya documentos electrónicos y la aparición de una sobrecarga de información. La transparencia de la Administración y la protección de los derechos de los ciudadanos exigen que se pueda recuperar la información de una manera rápida y pertinente. Se hace necesario mejorar el acceso a los documentos y archivos, identificar la documentación con valor histórico y cultural permanente y favorecer el desarrollo fluido del ciclo de los documentos”.

² Según el preámbulo del Real Decreto 139/2000, de 4 de febrero, “La modernización de la Administración plantea el reto de la gestión de la documentación administrativa, pues el ingente crecimiento de ésta obliga a

ejercer un funcionario de la Subdirección General de los Archivos Estatales, con voz pero sin voto, y como asesoramiento, la Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos puede convocar a los representantes del órgano u organismo productor de la documentación que deba ser calificada, independientemente de que en el caso que lo considere necesario pueda requerir una consulta exterior.

Esta Comisión Superior es el único órgano que dictamina finalmente sobre los plazos de permanencia de los documentos administrativos en cada uno de los diferentes tipos de archivos (tanto los de oficina o gestión, como el central, el intermedio o el histórico) ya que se califican los documentos sobre series (por lo tanto, antes de nacer ya se sabe cuál va a ser su futuro en el ciclo de vida); dictamina sobre las transferencias, una vez cumplidos los plazos de permanencia, entre cada uno de los tipos de archivos; dictamina sobre la accesibilidad y utilización de los documentos y series documentales; y tiene como competencia el cuidado de la correcta aplicación de los dictámenes emitidos por la propia Comisión en relación con los plazos, las transferencias y el acceso a los documentos. Para garantizar la transparencia en este proceso y avalar qué series se pueden destruir (o conservar), los dictámenes de la valoración de las series se deben publicar en el Boletín Oficial del Estado (para ver las series documentales dictaminadas se puede consultar en <http://www.mcu.es/archivos/MC/CSCDA/SeriesDocuDicta.html>), es entonces cuando en los archivos de puede destruir la documentación evaluada con todo el respaldo legal. Pero los que realmente realizan una labor de análisis y estudio de los documentos o series documentales son las comisiones ordinarias que se crean en cada órgano.

Por ejemplo la Comisión Calificadora de Documentos Administrativos del Ministerio de Política Territorial, creada en 2010

(España, Orden TER, 2010), es un órgano colegiado, que puede actuar en Pleno o en Comisión Permanente, compuesto por diferentes representantes (entre la Secretaría General Técnica, subdirectores generales, e incluso la Abogacía del Estado), entre ellos la persona que ejerza la jefatura del Área de Archivo y la que ejerza de responsable del Archivo Central del Departamento, quienes tienen como función el amplio análisis de los documentos o de las series documentales de sus archivos, incluidos los de oficina, pero no dictaminan, sino que lo elevan a la Comisión Superior que es quien finalmente dictamina, en base a sus propuestas. Este sistema exonera de toda la responsabilidad de la valoración documental al archivo o los archiveros. Es un órgano colegiado donde diferentes personas, desde distintas perspectivas (desde el conocimiento del derecho administrativo para garantizar un mejor dictamen en el valor primario o legal, hasta el archivero que podrá valorar su interés como información para la posteridad), de forma que la decisión es compartida y esto puede disminuir el riesgo de eliminar series que podrían tener interés en un futuro.

3. Conclusión

En Argentina la responsabilidad de la evaluación documental recae en el personal archivero, en instituciones archivísticas como el Archivo General de la Nación, o incluso en el Poder Legislativo que ha dictado valores a documentos para unos casos concretos (la Tabla de Plazos Mínimos mencionada), centralizándolo la Secretaría General de la Presidencia de la Nación. En el caso español la evaluación documental se lleva a cabo por un órgano colegiado, donde el archivero es sólo una

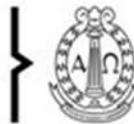
parte de un grupo de seis o más miembros, la Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos, donde los estudios de evaluación recaen además en unas comisiones de personal mixto con conocimientos administrativos, archivísticos, fiscales, etc.

Los autores argentinos, especialmente el profesor Manuel Vázquez, están en conformidad con el papel predominante del archivero en el proceso de la valoración documental³, mientras que autores españoles como Luis Hernández Olivera y Manuela Moro propugnan que la valoración debe ser realizada por una comisión, de forma colegiada, de la que deberían formar parte además del archivero, el secretario del organismo o un asesor jurídico en quien delegase, un responsable del departamento de asuntos financieros, un representante de la unidad administrativa que conserva la documentación que se va a valorar, y un historiador especialista en el contenido para intervenir en el valor secundario (Hernández Olivera, L.; Moro Cabero, M. 2002: 58).

³ En defensa del papel predominante del archivero Manuel Vázquez menciona que “lo importante es que el archivero, enfrentado a un lote de documentos, descubra y aplique tantos puntos de vista o criterios como sea necesario para conocer exhaustivamente cuánto tiempo cada documento sirve a sus usuarios...”, y aunque reconoce el papel de las comisiones, a los otros miembros no les da la misma relevancia profesional cuando dice que en estas comisiones el archivero es “el abogado de los usuarios, siempre atento a poner un cable a tierra en las especulaciones de los expertos” (Vázquez, M. 2006: 52 y 112).

Bibliografía:

- ARGENTINA (1961). Ley N° 15.930, Archivo General de la Nación. Funciones, *InfoLEG*. Disponible en: <<http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/60674/norma.htm>> [Consulta: 6/05/2013]
- ARGENTINA (1979). Decreto N° 232/79, Normas referentes a la conservación de los diversos archivos de la administración pública, *InfoLEG*. Disponible en: <<http://infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/125000-129999/127678/norma.htm>> [Consulta: 6/05/2013]
- ARGENTINA (1981). Decreto N° 1571, Apruébase la "Tabla de Plazos Mínimos de Conservación de los Documentos de Personal y de Control", que serán de aplicación obligatoria en todo su ámbito, *InfoLEG*. Disponible en: <<http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/93114/norma.htm>> [Consulta: 6/05/2013]
- COOK, Terry (2005), Macroappraisal in Theory and Practice: Origins, Characteristics, and Implementation in Canada, 1950–2000, *Archival Science* 5: 101–161, DOI 10.1007/s10502-005-9010-2
- ESPAÑA (1854), Real decreto de 12 de mayo del Ministerio de Gracia y Justicia [en línea], *Gaceta de Madrid*, n° 501, 16 de mayo de 1854. Disponible en: <<http://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1854/501/A00001-00001.pdf>> [Consulta: 7/05/2013]
- ESPAÑA (1985), Ley del Patrimonio Histórico Español, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 155 de 29 de junio de 1985, pp. 20342-20352. Disponible en: <<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-12534>> [Consulta: 7/05/2013]



FFyH



ISSN 1852 - 6446

ESPAÑA (2010), Orden TER/650/2010, de 4 de marzo, por la que se crea la Comisión Calificadora de Documentos Administrativos del Ministerio de Política Territorial, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 66 de 17 de marzo de 2010, pp. 26360-26362. Disponible en: <<http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2010-4450>> [Consulta: 8/05/2013]

HERNÁNDEZ OLIVERA, Luis; MORO CABERO, Manuela (2002), *Procedimientos de Valoración Documental*. Salamanca: ACAL
LOCKWOOD, Elizabeth (1990), "Imponderable Matters:" The Influence of New Trends in History on Appraisal at the National Archives, *American Archivist*, Vol. 53, Summer 1990, pp. 394-405. VÁZQUEZ MURILLO, Manuel (2006), *Cómo seleccionar documentos de archivo*. Buenos Aires: Alfagrama.