

POLÍTICA ARCHIVÍSTICA: DEFINICIÓN, ALCANCE Y MODELO DE ANÁLISIS*

Víctor M. Bello Jiménez

Doctor en Historia

Archivero del Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana

RESUMEN

Las políticas archivísticas han sido una constante a lo largo de la Historia, pues todos los sistemas de gobierno han establecido medidas de producción y conservación de documentos. Fundamentalmente lo han hecho para arrogarse el control de la información; aunque estas políticas han pivotado, según el modelo de gobierno, entre el secretismo y la transparencia. Lo que proponemos en este artículo es un modelo de análisis de las políticas archivísticas que puede ser útil tanto para analizar las del pasado como para proponer las futuras según las intenciones de quienes gobiernan y de las demandas ciudadanas.

PALABRAS CLAVE: documento, archivo, poder, administración, política archivística.

ABSTRACT

«Archival politic: definition, extent and model of analysis». The political files have been always a constant throughout the History, as all the government systems have produced measures production and keeping the documents. Basically this has been done in order to have the control of the information; although these politics have changed the government styles between secrecy and transparency. What we propose in this article it is a model of analysis of the politic of filing that could be useful as to analyze the past than to propose the futures ones according the intentions of whom are in power at that moment and also the citizens demands.

KEY WORDS: record, archive, power management, records policies.

Uno debe entender el entorno político,
económico, social y cultural de una determinada
sociedad para entender sus archivos.

Terry EASTWOOD



ENFOCANDO LA UTOPIÍA

La tecnología desarrollada en el siglo XXI con el foco dirigido hacia la Sociedad de la Información y la Comunicación (SIC) ha provocado una gran explosión de información y datos que se expanden formando un universo cuyos límites se desconocen. Tanto en lo positivo (enormes fuentes de información para el ciudadano) como en lo negativo (escasa regulación legislativa y altísima exposición de la vida privada de los ciudadanos). El resultado es lo que se conoce como *Big Data*, que está derivando a su vez en un *Big Brother* al más puro estilo orwelliano. En este contexto, cada día es más fácil acceder a información sobre el ciudadano, tanto por parte de sus propios vecinos como por los gobiernos o sistemas de poder. De igual modo, a un mismo tiempo, es de suponer según lo que plantea la legislación que está siendo promulgada en los últimos tiempos¹, el ciudadano también podrá acceder a información sustancial para conocer no sólo quién le gobierna sino también cómo se está llevando a cabo la labor de gobierno. Aunque este último extremo aún está por ver si se hará realidad tal y como se plasma sobre el papel, o si más bien pervivirá el acceso desigual a la información, como viene sucediendo de forma tradicional, y ésta será usada con mayor profusión para que quienes ostentan el poder, o entes colaterales a ellos, obtengan beneficios, que para limitar los abusos y establecer una rendición de cuentas eficaz por parte de los dirigentes públicos y el funcionariado.

Como es sabido, el uso de la información por parte de sistemas de poder no es nada nuevo. Sólo cambian los métodos y las técnicas empleadas. Y, en este sentido, ante la ausencia de la tecnología actual, los archivos y los sistemas de archivo han sido un baluarte esencial para la administración, pues constituyen una fuente de información de gran riqueza tanto para el poder gobernante como para el aspirante. Y todavía hoy continúan siéndolo, dado que el hecho de archivar y de dar acceso a los documentos es el resultado de una decisión meditada que no se puede desligar de los intereses políticos y económicos de quienes deciden qué se ha de archivar. Por tanto, deconstruir los elementos de cualquier política archivística nos puede ayudar a comprender cómo se han ido estableciendo las dinámicas a las que los archivos han estado sometidos a lo largo de la historia, lo que a la postre nos es útil para comprender cómo se ha llegado a la situación actual, cuáles son las fuentes que alimentan el cauce por el que en estos momentos discurren los archivos, y qué intereses han mediatizado las decisiones adoptadas acerca de los mismos. Unos mecanismos que bien nos pueden servir de referencia para planificar actuaciones futuras, o al menos vislumbrar los factores de riesgo de una política archivística determinada, en tanto que el establecimiento de aquéllas no son arbitrarias sino consentidas por los órganos

* El presente artículo es un extracto del capítulo dedicado a metodología y marco teórico de mi tesis doctoral titulada *Políticas archivísticas y actuación del poder en la administración local canaria (siglo XV-XXI)*, defendida en la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria el día 22 de noviembre de 2013, dirigida por el doctor Germán Santana Pérez.

¹ Es el caso, por ejemplo, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.



de poder. Unos órganos que no siempre tienen en cuenta todos los factores que deben confluír en el diseño de una política archivística adecuada a cada tiempo, de manera que puede resultar ventajoso tenerlos definidos para que como referentes de lo ideal nos ayuden a medir el porcentaje de acierto o defectos de una política archivística cualquiera. El desarrollo de estos factores son los que nos permitirán caminar hacia la situación más ajustada al momento histórico que vivimos con rumbo a lo que quizá sólo sea una utopía, toda vez que los elementos necesarios para implementar una política archivística coherente no suelen ser tenidos en cuenta por los sistemas de poder. Y en tanto que esto es así, es labor de los profesionales del sector hacerles llegar los diversos análisis y estudios que se realicen en este sentido para procurar soslayar las deficiencias con que determinadas actuaciones nacen en torno al archivo.

Es una evidencia que la historia de los archivos es también la historia de la sociedad en la que se crean. Los sistemas políticos, la economía, la educación, el nivel cultural y de participación de la sociedad, así como la tecnología de cada época condicionan la relación que se establece entre el archivo y su entorno: en definitiva, entre la información y sus potenciales usuarios para crear conocimiento o extraer un provecho. Unas cuestiones que determinan el interés por analizar las políticas archivísticas vinculadas a los diversos sistemas de gobierno, así como la necesidad de meditar y planificar de forma metódica y exhaustiva la política archivística a implantar en un momento concreto. Un asunto nada baladí, toda vez que el éxito o el fracaso del servicio que los archivos deben prestar a su entorno depende de su adaptación al tipo de entidad al que pertenece y al periodo histórico en el que se desarrolla y nos permite observar desde otro punto de vista cómo son las relaciones entre el poder y el ciudadano. Para contribuir a esto, a continuación se analiza el concepto de política archivística, los objetivos que en mi opinión debe alcanzar, los elementos necesarios para su implementación, así como un posible modelo de análisis de las mismas.

POLÍTICA ARCHIVÍSTICA: DEFINICIÓN Y ALCANCE

La obligación que tienen las administraciones públicas desde antiguo de realizar todo acto administrativo mediante su plasmación por escrito, hace que los documentos sean útiles tanto para el control de la población como del territorio; para el establecimiento de normas a seguir tanto por los gobernantes como por los gobernados (ya sean normas políticas, jurídicas o administrativas, así como normas de convivencia en sociedad o para el control económico). También como títulos de propiedad o como instrumento de control del gobierno. Todo esto hace que el documento sea el pilar básico de una administración burocratizada², por lo que

² Como señalaba Weber, toda actuación de la administración burocrática debe ser registrada: las discusiones preliminares, las propuestas y las decisiones finales. Las disposiciones y las instruccio-



todos los sistemas de gobierno se han preocupado por la gestión de los documentos, por su custodia, y la cuestión de la apropiación de la información ha sido de forma constante un problema a resolver. Esta necesidad ha impulsado la concreción de políticas archivísticas imbricadas con las políticas administrativas. Con esto, el cambio provocado en las segundas debe redundar en la mutabilidad de las primeras para evitar que convivan unos métodos obsoletos con otros más avanzados. Una premisa que hace que sea necesario programar e implantar la política archivística consecuente con cada época, por lo que es necesario analizar ésta para conocer cuáles son sus demandas y qué aspectos de la política archivística deben ser desarrollados para cumplir con las expectativas de una forma metódica y estructural.

Pero antes de proponer un modelo de análisis de las políticas archivísticas se ha de definir ésta y mostrar los elementos que la conforman.

La legislación española en materia de archivos no es lo bastante explícita al establecer qué es lo que debemos entender por política archivística. Generalmente las normas autonómicas en materia de gestión de documentos y archivos establecen cuáles son sus objetivos, pero no llegan a definirla con exactitud. Y la bibliografía archivística ha sido explícita en contadas ocasiones³. Por este motivo interesa acotar el término de modo que se ajuste al modelo de análisis que se presenta en este artículo.

El diccionario de la RAE, en la acepción número once de la voz *Política*, dice que es el *arte o traza con que se conduce un asunto o se emplean los medios para alcanzar un fin determinado*; y en la acepción número doce la define como *orientaciones o directrices que rigen la actuación de una persona o entidad en un asunto o campo determinado*.

Por tanto, si definimos la Archivística como la ciencia que estudia los archivos y los documentos para desarrollar un conjunto de principios, métodos y normas sobre el tratamiento que se les debe aplicar con el fin de procurar la continuidad en las actividades de los organismos, que se protejan tanto sus intereses como los de sus empleados, así como los de los ciudadanos, y además se garantice el cumplimiento de los requisitos legales mediante la rendición de cuentas, podemos establecer que política archivística es el conjunto de directrices emitidas para favorecer la implementación de las técnicas archivísticas en un organismo o un conjunto de ellos. Pero para

nes de toda índole se ponen por escrito, las cuales propician que las actividades desarrolladas por la administración tengan continuidad y orden, pues un proceso de trabajo de este tipo, y que da como resultado las oficinas en las que los funcionarios desarrollan su labor, garantiza la racionalidad del trabajo, la precisión, la estabilidad, la seguridad de los organismos, pudiendo proporcionar además previsiones de los resultados. Además, quienes ostentan el poder tienen tendencia a incrementarlo mediante el conocimiento derivado de la experiencia que queda recogida en los expedientes, y de esta aspiración a acumular poder procede el concepto de «secreto oficial», que no es un concepto específicamente burocrático, pero sí específicamente burocratizado. WEBER, M. (2007): *Sociología del poder. Los tipos de dominación*. Madrid, Alianza editorial, pp. 71-82.

³ HEREDIA HERRERA, A. (1983): *Archivística general. Teoría y práctica*. Sevilla, Diputación Provincial de Sevilla, p. 200. AREVALO JORDÁN, V.H. (2003): *Diccionario de Terminología Archivística*. Córdoba (Argentina), Ediciones del Sur. CRUZ MUNDET, J.R. (2011): *Diccionario de Archivística*. Madrid, Alianza editorial.



cercar más nuestra búsqueda de una conceptualización genérica de *política archivística*, podemos definirla como *las acciones y decisiones adoptadas por los gobernantes para la correcta producción de documentos, el buen funcionamiento de los archivos, la adecuada organización de los documentos, prestar un buen servicio a todos los agentes relacionados con ellos y, en consecuencia, fomentar la eficacia administrativa de un organismo o un conjunto de los mismos, propiciar la participación ciudadana mediante el control y transparencia de la administración, favorecer la investigación y garantizar la pervivencia de la memoria*. Una definición que nos sirve de referente para explorar cómo han sido las diferentes políticas archivísticas que se han dado a lo largo de la historia, además de sugerir las variables a tener en cuenta en el momento de diseñar una nueva.

En cualquier caso, hay que considerar, como marco de estudio, que siempre deberá hablarse de política archivística, en singular, si su planteamiento y desarrollo es correcto, lo que significa que los ejes administrativos que la conforman (estatal, autonómico o local) convergen en un mismo nexo central y concomitante; mientras que deben ser denominadas en plural si divergen las intenciones y acciones desarrolladas por cada uno de los ejes participantes.

Además, se ha de tener en cuenta que si la política archivística es un medio para conseguir un fin, hay que analizar en cada periodo el fin del archivo; el motivo por el que se ordena su adecuación para prestar un servicio óptimo a un interés y agente determinado. En consecuencia, a partir de este planteamiento y definido qué es la política archivística, para delimitar la que se desarrolla en cada periodo histórico se deben abordar seis cuestiones:

- a. *¿Cuándo?*: que define el periodo histórico en el que se desarrolla una política archivística determinada.
- b. *¿Quién?*: que dice quién es el responsable de su dictado en cada momento.
- c. *¿Por qué?*: que habla de los motivos por los que los documentos son producidos y conservados.
- d. *¿Qué?*: que argumenta qué documentos son generados y se deben conservar.
- e. *¿Cómo?*: que da opción a averiguar cómo se deben custodiar los documentos.
- f. *¿Para quién?*: que define quiénes pueden acceder a los documentos.

Las respuestas dadas a estas preguntas contestan a su vez a lo que Francisco Fuster considera las claves fundamentales de una política archivística. Para este autor dichas claves no deben ceñirse a algo tan elemental como evitar la destrucción de los documentos sino a propiciar la conservación y utilización de los mismos, por lo que hay que decidir: qué conservar y utilizar, dónde conservarlo y utilizarlo, y decidir quién debe conservar, dar tratamiento técnico y facilitar su utilización⁴. Unos extremos que están presentes, en mayor o menor extensión, en toda la normativa administrativa o archivística dictada con la intención de garantizar la producción y conservación de documentos.

⁴ FUSTER RUIZ, F. (1995): *Política y planificación de Archivos*. Murcia, Editorial DM, p. 5.



LOS OBJETIVOS DE LA POLÍTICA ARCHIVÍSTICA

El objetivo final de una política archivística adecuada y escalable desde la diseñada por el Estado hasta la propia de cada administración local, es dar fin a la situación existente durante mucho tiempo en el ámbito archivístico: que la gestión de cada archivo sea una experiencia propia de cada archivero; que la normalización sea inexistente. Contra esta realidad debe luchar una política archivística coherente para articular los mimbres necesarios con los que desarrollar un objetivo, metodología y servicio afín para todos los archivos. La normalización es esencial, y aunque las políticas diseñadas a gran escala deban ser adaptadas al contexto de cada administración y a su propia casuística, las matizaciones que se puedan realizar deberían ser casi imperceptibles, cosa que no suele ocurrir.

Los objetivos plasmados en las leyes autonómicas tienen como denominador común básico el prisma de los principios democráticos bajo los que se promulgan. Esto es favorable para la sociedad actual, pero no tanto para establecer los objetivos generales de una política archivística adaptada a cualquier sistema de gobierno. La razón estriba en que todas ellas hacen hincapié en la organización de los archivos y el dictado de legislación para engrandecer el Patrimonio Documental de los pueblos y las comunidades autónomas; y, sobre todo, para ponerlos al servicio de la sociedad. Quizá donde más directamente se plasma esto es la ley de Andalucía, a todas luces imbuido por los preceptos de la Sociedad de la Información y la Comunicación en la que nos movemos en los momentos actuales, pero muy distante de lo caracterizado en épocas pasadas. Esto hace que debamos buscar una finalidad común para todos los periodos históricos. Y, para ello, aunque lo pudiera parecer, no será atrevido referirnos a una norma tan en boga actualmente como la Norma ISO 15489: 2001 de gestión de documentos.

Esta norma plantea que las políticas tienen por objeto crear y gestionar documentos auténticos, fiables y utilizables, capaces de sostener las funciones y actividades durante tanto tiempo como sea necesario. Una idea que ha estado presente al menos desde Alfonso X. Además, la norma plantea que las políticas archivísticas deben ser adoptadas al más alto nivel de decisión y promulgadas, comunicadas e implementadas en todos los niveles de la organización, cuestión que venimos heredando en Canarias desde las pragmáticas de los Reyes Católicos. Por lo demás, no basta únicamente con el diseño de la política archivística, sino que ésta debe obligar a todos los empleados a crear y mantener documentos que cumplan con las necesidades de la organización en materia legal, reglamentaria, fiscal, operativa, archivística e histórica; y también es importante la supervisión del cumplimiento de la política⁵.

En definitiva, *el objetivo de la política archivística es fijar unas medidas de producción, control y servicio de los documentos, formuladas mediante normas, directivas o resoluciones, correspondiendo velar por el cumplimiento a diversos agentes, que en el*

⁵ CRUZ MUNDET, J.R. (2006): *La gestión de documentos en los organismos*. Madrid, Editorial Pirámide, pp. 88-90.

caso de las administraciones públicas son los órganos de gobierno, tanto unipersonales como colectivos, el funcionariado y la justicia. Un hecho que se procura llevar a término desde los Reyes Católicos y sus sucesores. En la normativa de la época, aunque con otra terminología, ya se recoge cómo se han de producir los documentos y cómo han de ser tratados. Aunque antes, al igual que ahora, los sistemas de control no eran lo suficientemente eficaces, por lo que la política no era cumplida con exactitud.

ELEMENTOS NECESARIOS PARA UNA POLÍTICA ARCHIVÍSTICA ADECUADA

Para desarrollar una política archivística adecuada, ésta debe estar apoyada por tres elementos sustanciales por sí mismos y que bien imbricados favorecerán la consecución de los objetivos marcados. Dichos elementos son: una normativa adecuada a cada periodo histórico y social que sea cumplida por todos los agentes relacionados con ella y que sancione su incumplimiento; un sistema archivístico eficaz que sea capaz de desarrollar la política en todos sus extremos; y la formación del personal que la debe hacer efectiva en un corpus teórico apropiado así como el fomento de la investigación sobre el desarrollo del mismo.

A. NORMATIVA

La política archivística no puede existir sin un corpus legislativo y una normativa que la ampare, respalde y exija su desarrollo. Todas las leyes anuncian en su preámbulo, o en el inicio de su articulado, que su objeto es crear y desarrollar una política archivística en la región a la que atañe cada una de ellas. La cuestión esencial es que la legislación debe ser escalable y consonante desde el nivel estatal hasta el local, siendo la primera aplicable directamente en toda la nación y la segunda en cada uno de los ayuntamientos, cabildos o diputaciones.

En este sentido, tanto el Estado como las Comunidades Autónomas deben promulgar las leyes necesarias para la correcta gestión y servicio de los archivos, con sus respectivos reglamentos que las desarrollen. Tanto en un caso como en el otro, deben ser precisas y concernientes exclusivamente a los archivos y al patrimonio documental, contrariamente a lo que ocurre con la Ley 16/1985 de Patrimonio Histórico Español, que a la vista de la situación de muchos archivos, se demuestra totalmente insuficiente. Además, si lo que se desea es una gestión normalizada de los archivos, debería existir una normativa técnica aplicable directamente en los mismos, independientemente de su titularidad (estatal, regional, local, pública o privada), un tema que se está abordando con la publicación de diversas normas, pero que no es seguida y aplicada por todos.

En el ámbito de una institución concreta, la normativa debe estar presidida por el Reglamento de Archivo o del Servicio de Gestión de Documentos y Archivos; una colección de circulares de orden interno para regular y normalizar cuestiones puntuales, ya sean coyunturales o estructurales, que pueden afectar al servicio de



archivo; y, finalmente, una normativa técnica considerada y acatada por toda la institución, como es el caso de las normas de clasificación, descripción, digitalización, etc.

La imbricación de estos tres tipos de normativa hará que la organización y servicio que los archivos deben prestar estén normalizados. El panorama parece fácil de articular, pero se encuentran deficiencias sustanciales: a nivel nacional existe una ley; todas las comunidades autónomas, con mayor o menor acierto en su redacción, cuentan con una ley, y en muchos casos sus respectivos reglamentos; pero el mayor problema lo encontramos en que muchos ayuntamientos carecen de reglamento de archivo. El problema no es baladí, dado que por ser las administraciones locales las más cercanas al ciudadano, son las más necesitadas de regular el acceso a la información con garantías y sin partidismos.

La normativa estatal es un denominador común a todo tiempo histórico. A nivel regional, en algunos casos ya se han promulgado hasta tres generaciones de leyes de archivos adaptadas a las necesidades de la realidad administrativa y social⁶. En cambio, en los municipios, a pesar de poseer archivos más antiguos que las Comunidades Autónomas, la inexistencia de una reglamentación oportuna se ha convertido en un lastre secular para el desarrollo de la archivística y los archivos.

B. SISTEMA ARCHIVÍSTICO

La legislación autonómica establece entre sus objetivos primordiales la creación de un sistema archivístico comunitario. El sistema archivístico, del mismo modo que la legislación, consta de tres niveles: estatal, regional y local. Todos ellos pueden ser definidos como el conjunto de normas, órganos, centros y servicios, responsable de la gestión eficaz de los documentos y archivos⁷.

El sistema archivístico de una comunidad autónoma está constituido por un órgano de gestión y un órgano asesor, por los archivos públicos y privados que integren el sistema y por un archivo regional encargado de recoger, conservar y servir los fondos documentales permanentes generados por la comunidad autónoma correspondiente. Debe contar con una normativa que lo cree y respalde, unos centros archivísticos, redes de archivo, centros técnicos y docentes y los recursos humanos y materiales necesarios para la salvaguarda del patrimonio documental de dicha comunidad. Los archivos integrantes de estos sistemas archivísticos tienen una serie de derechos y obligaciones que cumplir. Evidentemente, los organismos titulares tienen la obligación de respetar, organizar y conservar adecuadamente su patrimonio documental. A su vez, y como compensación por su pertenencia al sistema archivístico, algunas comunidades autónomas han desarrollado programas

⁶ Sobre la evolución de la legislación archivística en España, puede verse FERNÁNDEZ RAMOS, S. (2005): «Políticas y normativas archivísticas». En *Los Archivos municipales en la España democrática*. Zaragoza, 20-22 de oct. de 2005. Ministerio de Cultura, Ayuntamiento de Zaragoza, CD-ROOM.

⁷ CRUZ MUNDET, J.R. (2011): *Op. cit.*



de colaboración y ayudas tales como: asesoramiento técnico, restauración de documentos, formación y cualificación del personal de archivo, e incluso colaboración económica para dotación de material e infraestructura a los archivos⁸.

A nivel local también es necesario implantar un sistema archivístico institucional mediante el que se integren todos los archivos de un ayuntamiento (oficinas, intermedio, histórico) y los tres elementos que constituyen dicho sistema: la institución productora, como marco de producción y acumulación de los documentos; el fondo documental, como la suma de todos los documentos conservados por la institución; y la sistematización de la organización de ese fondo documental, para ponerlos al servicio de los usuarios internos y externos⁹. Lo que hace este sistema es establecer una estructura de administración de los archivos sobre los que fluye el patrimonio documental de la institución a través de las etapas de su ciclo de vida, con diferentes regulaciones para su organización, conservación, tratamiento y difusión¹⁰. La creación de este sistema archivístico tiene como base el sistema de gestión de documentos, cuyos criterios encontramos definidos en la norma ISO 15489 para garantizar la creación de documentos auténticos que soporten con fiabilidad las acciones administrativas desarrolladas por los organismos públicos y su conservación mientras sea necesario para el uso de los diversos agentes que interactúan con el documento, y en evitación de manipulaciones fraudulentas.

Ambos, el sistema autonómico y el local, deben estar en consonancia, para de ese modo favorecer el desarrollo de políticas archivísticas adecuadas y crear el engranaje necesario para su puesta en práctica.

C. CORPUS TEÓRICO: FORMACIÓN E INVESTIGACIÓN

Desde el siglo XIX se reclama la necesidad de un corpus teórico que avale el quehacer archivístico. En España, desde esa época, dos archiveros como Porras Huidobro y Troche y Zúñiga mantienen una tensa polémica sobre este asunto. El punto de partida de la misma se sitúa en que mientras Troche consideraba que el archivero

⁸ Sobre los sistemas de archivos y los programas de colaboración con las administraciones locales, puede verse: VV.AA. (2001): *Los Sistemas de Archivos de las Comunidades Autónomas*. Jornada Técnica. Toledo 28 de nov. 2001. Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha; VV.AA (2002): *Políticas públicas en el ámbito de los Archivos municipales*. Jornada Técnica. Toledo 18-19 dic. 2002. Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. ALCALDE MARTÍN-CALERO, C. (2006): «Programa de organización de Archivos municipales de la Diputación de Valladolid: un intento de servicio integral de apoyo a los archivos de los pequeños municipios». *El Archivo, ¿un servicio público?* I Congreso de Archivos de Canarias. ASARCA, Anroart ediciones, Las Palmas de Gran Canaria, pp. 375-417.

⁹ JAEN, L.F. (2003): «Los modelos teóricos de unificación de archivos». *Anales de documentación*, núm. 6, p. 123.

¹⁰ LLANSÓ SANJUAN, J. (2006): *Buenas prácticas en gestión de documentos y archivos. Manual de normas y procedimientos archivísticos de la Universidad Pública de Navarra*. Universidad Pública de Navarra, Pamplona.



precisa de un escaso número de libros para poder cumplir con su trabajo, Porrás afirmaba lo contrario, y mantiene que el archivero necesita leer incesantemente¹¹.

El tiempo ha dado la razón al segundo, con quien estoy plenamente de acuerdo. Quizá el agravante de esta cuestión reside en la actualidad en la gran abundancia de tratados, manuales y artículos especializados a los que recurrir. La oferta actual a la que acudir para estudiar cualquier tema archivístico abre una panoplia de opiniones y concepciones diferentes acerca de una misma función o de un mismo concepto que, en ocasiones, puede dificultar su comprensión, y esta situación puede volverse en contra del propio archivero. De acuerdo con Porrás, el archivero, como cualquier otro profesional, debe estar al día de las novedades teóricas surgidas en el sector, y como todos requiere de una formación continuada para adaptar su proceder a la necesidades de cada momento, pero en el panorama actual nos encontramos con un serio problema de formación a consecuencia del exceso de manuales antes referido, y que por lo demás son divergentes en muchos casos, por lo que quizá deberían ser concretados en un número menor y con unos planteamientos teóricos normalizados. Si, como se ha señalado, el objetivo de una política archivística adecuada es dar carpetazo a la idea de un archivo como reflejo de una experiencia personal del archivero, en la formación debe ocurrir otro tanto: es fundamental concretar y fijar el corpus teórico; sentar las bases teóricas que deben desembocar en una praxis normalizada.

Es una evidencia que la formación, que en muchas comunidades autónomas es sectorial por su dependencia de los programas formativos desarrollados por las asociaciones profesionales o empresas, debe provenir en esencia de las universidades. En este camino todavía queda mucho por recorrer en nuestro país, y es necesario encaminar la trayectoria errática que ha caracterizado la formación archivística hasta ahora hacia una formación sólida, reglada y con titulación oficial¹².

Otro factor clave en el desarrollo del corpus teórico es la investigación en archivística. En cierto modo sigue perviviendo en estos momentos en España la tradición decimonónica: la exposición de experiencias de cada archivero en el terreno en el que desarrolla su trabajo, y así se observa en numerosas publicaciones de jornadas y congresos. Lejos de normalizar la archivística, esto expande la concepción de sus normas con tendencia al infinito al existir casi tantas interpretaciones como archiveros trabajan en ellas. Una dispersión que en nada ayuda al desarrollo profesional. Contra este esparcimiento debe trabajar la investigación profesional. En algunas universidades españolas ya se han presentado resultados de investigación en archivística¹³, pero las universidades canarias permanecen ajenas a los debates

¹¹ MARTÍN-POZUELO CAMPILLOS, M.P. (1996): *Opus cit.*, pp. 34-38.

¹² Sobre la formación archivística puede consultarse: MAURI MARTÍ, A. (2008): «La formación en Archivística: un objetivo posible». *Revista d'Arxius. Associació d'arxivers i gestors de documents valencians*. Valencia, pp. 91-121.

¹³ En diversas universidades en los últimos años se han realizado tesis doctorales en el contexto de la archivística, la gestión de documentos y los archivos. En la Universidad Carlos III de Madrid, por ejemplo, en los últimos años se presentaron diversas tesinas, como la titulada *Análisis*



sobre normas y paradigmas archivísticos. Sin duda, su impulso es esencial para el desarrollo de la disciplina y la profesión en esta Comunidad Autónoma.

Los campos de estudio están abiertos a nivel nacional e internacional, por lo que perfectamente pueden ser implementados en las universidades de nuestra Comunidad Autónoma. La investigación abrirá nuevas vías y orientaciones laborales¹⁴ y potenciará la formación. Ambas, formación e investigación, se retroalimentan para provocar un avance tanto cualitativo como cuantitativo de la archivística en Canarias, lo que a su vez redundará en el desarrollo de la política archivística más adecuada como respuesta a las necesidades¹⁵.

En Canarias es necesaria una profesionalización de la investigación archivística. Pero ¿a quién corresponde realizar las investigaciones? Generalmente, la investigación en nuestra disciplina está realizada por los profesionales del sector: los archiveros. Más no creemos que sea función de éste la investigación archivística más allá de su campo de actuación. Pedro López afirma que:

prospectivo de la relación archivos y tecnología: un contexto para el estudio de la rentabilidad del software libre para archivos, de José Luis Arranz, o la tesis *Formulación de un modelo de gestión integral para la documentación de archivo del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México*, de Meizande Ramírez Aceves; en la Universidad de Salamanca ocurre otro tanto, como es el caso de la tesis *Valoración y selección de documentos en los archivos españoles*, de Luis Hernández Olivera. También en la Universidad Carlos III se ha creado el Observatorio de Prospectiva Archivos y Sociedad. Para una categorización de los tipos de estudios realizados en años anteriores al 2000 puede verse en BONAL ZAZO, José Luis (2000): «La investigación universitaria sobre archivos y archivística en España a través de las tesis doctorales». *Primer Congreso Universitario de Ciencias de la Documentación*, pp. 351-358.

¹⁴ Como señalan Tejada y Moreiro, la universidad es responsable de la formación de profesionales y debe estudiar la inserción laboral y el desarrollo profesional de sus graduados para así poder mejorar sus programas académicos. TEJADA ARTIGAS, C. y MORERIO GONZÁLEZ, J.A. (2003): «Mercado de trabajo en Biblioteconomía y Documentación. Estudios sobre la inserción laboral de los titulados universitarios». *El profesional de la información*, vol. 12, núm. 1, enero-febrero de 2003, p. 8. En Canarias existe mercado de trabajo en el sector de los archivos y la documentación, en cambio existe una gran deficiencia en cuando a la formación de los profesionales que puedan abocarse hacia este sector. Estamos con Moreiro cuando señala que la universidad debe tener claros los perfiles profesionales a los que se dirige cada titulación. MOREIRO GONZÁLEZ, J.A. (2009): «¿Por qué «Bolonia» en los estudios de información y documentación?» *Anuario ThinkEPI 2010*, p. 42.

¹⁵ Sobre los campos de investigación de la archivística, puede consultarse: COUTURE, Carol y DUCHARME, D. (1998): «L'importance de la recherche en archivistique. In Groupe Interdisciplinaire de recherche en archivistique». *La place de l'archivistique dans la gestion de l'information: perspectives de recherche. Symposium en archivistique*. Montreal. Universidad de Montreal. Services des Archives, pp. 15-28; COUTURE, C. y DUCHARME, D. (1998-1999): «La recherche en archivistique: un état de la question». *Archives*, volumen 30, núm. 3-4; COUTURE, C. (2001-2002): «La formation et la recherche en archivistique. Éléments révélateurs de l'état de développement de l'archivistique contemporaine. Synthèse d'un projet de recherche». *Archives*, volumen 33, núm. 2, pp. 21-51; CONDE VILLAVARDE, M.L. (2006): «La investigación en archivos. Evaluación de su contexto y contenido». *ARBOR. Ciencia, pensamiento y cultura*. CLXXXII, 717 ene-feb., pp. 33-37; GUILLILAND, A. y MCKEMMISH, S. (2006): *Nuevos métodos de investigación en archivística*. Tendencias, 5, Ayuntamiento de Cartagena, 3000 Informática, Cartagena; MARTÍN-POZUELO CAMPILLO, M.P. (2009): «El futuro inmediato de la investigación archivística: cuestiones de prospectivas para una redefinición de la disciplina». *Tábulas 12. Archivos híbridos. Las transformaciones en materiales, procesos y productos*, pp. 85-1095.



por investigación archivística podemos entender la que se realiza sobre cualquier área de conocimiento de la Archivística: formación profesional, conservación, selección, organización y descripción de los documentos, acceso, recuperación de la información, archivos en su unidad y diversidad, historia de los archivos, gestión de documentos, administración de archivos, terminología, arquitectura de los edificios de los archivos, preservación, etc.¹⁶.

Claro es que el archivero debe poseer conocimiento de todos estos campos, pues se insertan en el desarrollo de sus competencias, pero en mi opinión su labor no es investigar para desarrollarlos sino conocerlos para adaptarlos a su ámbito de trabajo. Si se analiza el tiempo de trabajo de un archivero municipal, por poner un ejemplo concreto, se comprobará que un altísimo porcentaje del mismo está destinado a la descripción de documentos y el servicio a las oficinas, por lo que es poco lo que le resta para dedicarse a la investigación profesional¹⁷. Cuestión aparte es que realice las tareas de investigación fuera del horario de trabajo.

El único modo de profesionalizar la investigación archivística vinculada a una mejor formación y así poder fomentar la creación y desarrollo de un tejido archivístico en la sociedad, es ligándola a centros de investigación como son en parte las universidades. Y, dadas las transformaciones que se han producido en la archivística en los últimos años, puede ser necesario presentar un nuevo enfoque de investigación científica. Como señala Martín Pozuelo, habría de establecerse una prospectiva archivística para el estudio del futuro de la archivística, de sus profesionales y de los campos que les afectan¹⁸. Por el contrario, los estudios realizados hasta el momento en Canarias tienen mayormente un carácter retrospectivo; es decir, conocer qué se ha hecho y cómo se ha llevado a cabo. Ante este panorama se nos abre una duda razonable, cuya respuesta puede ser esencial para el desarrollo de la investigación en archivística, que como se observa claramente es el más deficiente de los elementos que constituyen una política archivística ajustada: ¿es la archivística una disciplina interpretativa o se presta a la predicción?¹⁹. En mi opinión, la archivística interpreta las necesidades que la administración tiene en lo concerniente a la gestión de documentos y, consecuentemente, plantea soluciones de mejora. De la misma forma, debe interpretar las insuficiencias de la sociedad en materia informativa y cómo puede proporcionarle elementos que cubran determinadas necesidades, fundamentalmente aquéllas en las que la información es el factor elemental. Por tanto, considero que no se puede predecir una archivística para el futuro. El futuro dará por sí mismo la

¹⁶ LÓPEZ GÓMEZ, P. (1998): «Los archiveros y sus investigaciones». *Métodos de investigación*, volumen 5, núm. 22-23, pp. 38.

¹⁷ Debe entenderse por investigación profesional, la investigación remunerada.

¹⁸ MARTÍN-POZUELO CAMPILLOS, M.P (2010): «Prospectiva archivística: nuevas cuestiones, enfoques y métodos de investigación científica». *Revista española de documentación científica*, núm. 33-2, abr.-jun., pp. 201-224.

¹⁹ La prospectiva ha sido definida como la ciencia que estudia el futuro para influir en él, por lo que la prospectiva archivística pretendería analizar el futuro de esta disciplina para influir en su mejora.

archivística necesaria para resolver sus problemas administrativos y de información. Pero para posibilitar que en el futuro se facilite la respuesta más adecuada, deben intervenir ahora unos elementos esenciales: formación e investigación que tengan como resultado, insisto, una aplicación práctica. Sin estos dos elementos no se puede garantizar la respuesta más acertada y, por tanto, se desatenderán las necesidades de la sociedad y la creación de una memoria colectiva.

MODELO DE ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS ARCHIVÍSTICAS

Cualquier modelo de análisis, independientemente de la ciencia en la que se desarrolle, debe tener unos focos hacia los que dirigir su mirada. Unos puntos elementales sin los cuales aquello que se desea estudiar o planificar no podría existir, por lo que conforman los pilares esenciales que sustentan el objeto de estudio.

El foco primario de cualquier política archivística es el documento, que debe ser la constatación de las actividades de los organismos. Pero se ha de tener en cuenta que aquél no es un producto aislado, sino que pertenece a un contexto determinado que constituye el foco secundario de la política archivística y que debe ser analizado con meticulosidad, dado que el documento no es comprensible por sí mismo. En palabras de Terry Cook,

los documentos nunca son auto-contenidos; siempre son parte de un contexto más amplio: no sólo los otros documentos del expediente, ni sólo los otros expedientes en el sistema de clasificación del expediente, ni sólo otros sistemas de clasificación relacionales, sino también parte de las culturas organizativas, del lenguaje burocrático, los sistemas legales...²⁰,

por lo que para entenderlo plenamente debemos apreciar el contexto en el que se produce, toda vez que es éste el que le dará sentido. Para estudiarlo se proponen dos ejes de análisis, que son los que he definido como espacio contextual y espacio relacional del documento, que se detallan a continuación.

El proyecto InterPARES 1²¹ ha definido los diversos contextos que configuran al documento y que lo presentan tal y como es, diferenciándolo así de los demás.

²⁰ En DELGADO GÓMEZ, A. (2007): *El centro y la x: una introducción a la descripción archivística contemporánea*. Colección Tendencias, 7. Ayuntamiento de Cartagena, 3000 Informática, Cartagena, p. 12.

²¹ Investigación Internacional sobre Documentos Auténticos Permanentes en Sistemas Electrónicos. Dicho proyecto comenzó en 1994, como resultado del proyecto *Preservation of the Integrity of Electronic Records*, desarrollado por la *School of Library, Archival and Information Studies* de la *University of British Columbia*, que definió los requisitos para crear, tratar y conservar documentos electrónicos activos fiables y auténticos; es decir documentos de uso cotidiano por los órganos productores en el desarrollo de sus actividades. Con posterioridad, el proyecto se orientó hacia la conservación a largo plazo de documentos electrónicos inactivos auténticos. Aunque el proyecto fue



Para InterPARES el contexto es el marco en el que la acción en la que el documento participa tiene lugar. Cada contexto incluye a su vez:

1. Contexto jurídico-administrativo: referido al sistema legal y organizativo al que pertenece el organismo creador de documentos. Por ejemplo, una administración pública en cualquiera de sus niveles (estatal, autonómico o local).
2. Contexto de procedencia: atañe al organismo creador de documentos, sus normas, su estructura y funciones.
3. Contexto procedimental: alude al procedimiento administrativo seguido para crear un documento cualquiera, que suele estar regulado por una norma.
4. Contexto documental: relacionado con el fondo archivístico al que pertenece el documento y su estructura interna; es decir, el modo en que se van a clasificar los documentos para definir series, por ejemplo.
5. Contexto tecnológico: concerniente a las características de los componentes técnicos del sistema informático en el que se crean los documentos²².

A estos contextos los denomina Alejandro Delgado subcontextos²³, lo que me parece más apropiado por ser todos ellos partes de un contexto general aglutinador. En adelante, y en lo que a este trabajo se refiere, denominaré a cada uno de ellos como subcontexto jurídico-administrativo, subcontexto de procedencia, subcontexto procedimental, subcontexto documental y subcontexto tecnológico.

Aunque el proyecto InterPARES está enfocado hacia documentos electrónicos, considero que la configuración de subcontextos que ofrece es perfectamente válida para cualquier tiempo histórico y para todo soporte documental. Los documentos producidos en cualquier época están generados según unas normas de procedimiento y unos sistemas jurídico-administrativo que, en el caso de Canarias, ha evolucionado desde los dictados por los Reyes Católicos hasta la actualidad. De igual modo, todos están producidos por un órgano muy concreto y bien acotado en lo que a atribuciones competenciales y funciones se refiere, como es el ejemplo de los cabildos para el período cronológico iniciado con la anexión de Canarias a la Corona de Castilla y que finaliza en 1835, y los ayuntamientos contemporáneos que se crean en esta última fecha y se mantienen vigentes. Otro tanto ocurre con el subcontexto documental, que se ha pretendido respetar desde tiempos ancestrales para lo que se han propuesto diversas metodologías anteriores a la consolidación de la ciencia archivística. Finalmente, el subcontexto tecnológico ha estado presente a lo largo de la historia, en tanto que la tecnología aplicada a la producción de documentos se ha orientado desde la invención de la imprenta básicamente en dos sentidos:

iniciado por Terry Eastwood y Luciana Duranti, se ha internacionalizado contando con la participación de profesionales de todo el mundo.

²² DURANTI, L. (ed.) (2005): *La conservación a largo plazo de documentos electrónicos auténticos. Hallazgos del Proyecto InterPARES*. Colección Tendencias, 4, Ayuntamiento de Cartagena, 3000 Informática, Cartagena, p. 450.

²³ DELGADO GÓMEZ, A. (2007): *Opus cit.*



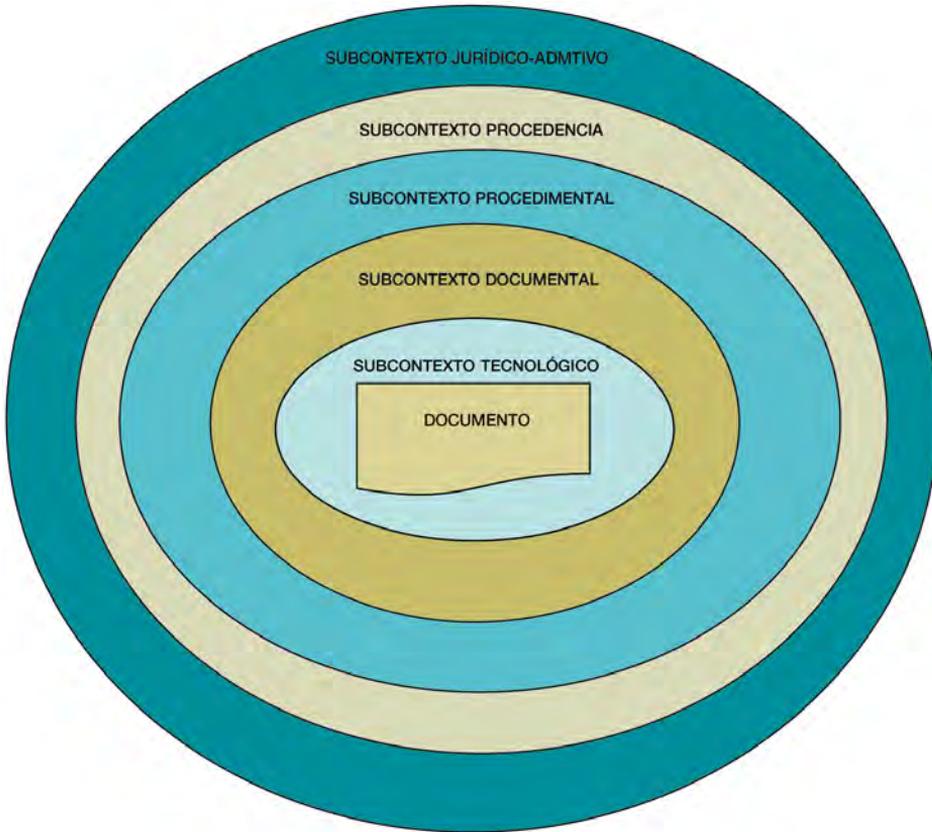


Figura 1. Espacio contextual del documento. Elaboración propia.

- a. Empleo de la tecnología para propiciar el aumento del volumen de documentos producidos por un coste menor y unas posibilidades mayores de difusión.
- b. Pretendiendo la consecución de la pervivencia de una memoria cada vez mayor y de conservación a más largo plazo.

En definitiva, el marco contextual descrito por InterPARES es completamente válido para esta propuesta de modelo de análisis. Además, al igual que ocurre con esa investigación internacional, toda norma administrativa y archivística desde Alfonso X hasta la actualidad ha perseguido la conservación de los documentos a largo plazo sin distinción entre activos e inactivos.

A partir de aquí tenemos definido el primero de los ejes de análisis que rige una política archivística cualquiera, y que se denomina *espacio contextual del documento*. Gráficamente se representa como se ve en la figura 1.



Por derivación de todo lo antedicho, los archivos, como lugares en los que se custodian los documentos y como fondo documental sobre el que se aplican las técnicas archivísticas de clasificación, ordenación, descripción e instalación, también están influidos por el espacio contextual. Aunque probablemente mediatiza más la atención que se le presta y la usabilidad que se le otorga el segundo de los espacios.

El documento de archivo es ante todo la evidencia de una transacción realizada en un contexto determinado. Para Erik Ketelaar y Alejandro Delgado, el documento comporta un proceso largo que pasa por tres fases:

1. La archivalización, que es el momento en que se decide que algo merece la pena ser convertido en documento²⁴.
2. La archivación, que es el momento en que se escribe el documento²⁵.
3. Archivar en sentido estricto, que es el momento en el que el documento ya escrito pasa a ser conservado como valor²⁶.

Este proceso es el que concede ciertos valores a los documentos. En el caso de la administración local, por ejemplo, la fase de archivalización está determinada por la legislación que obliga a recoger todo acto por escrito. La fase de archivalización se relaciona con el hecho de documentar un procedimiento administrativo o una decisión, de manera que está otorgando al documento unos valores de testimonio jurídico-administrativo, fiscal o contable, que son los que dan sentido a la producción de documentos, y que se denominan valores primarios²⁷.

Finalmente, la fase de archivar, es decir, la decisión de conservación del documento provoca que transcurrido un plazo de tiempo determinado el documento pueda poseer valor como fuente de investigación, definiéndose éste como valor secundario del documento²⁸.

Los valores primarios y secundarios son los que determinan el modo en que los documentos se relacionan con el contexto en que se producen. De esta manera, podemos establecer dos horizontes de relaciones en función del uso que se hace de ellos y de la accesibilidad permitida a la información que contiene: el horizonte de la administración y el horizonte del ciudadano.

1. El horizonte de la administración está formado por:

²⁴ *Actio* en la diplomática tradicional.

²⁵ *Conscriptio* en la diplomática tradicional.

²⁶ KETELAAR, E. (2007): «Las narrativas tácitas: los significados de los archivos». *Tábula 10: Combates por la memoria. Archivística de la posmodernidad*, p. 138; y DELGADO GÓMEZ, A. (2007): *Opus cit.*, p. 50.

²⁷ Son los que motivan la producción de los documentos.

²⁸ Se denomina de este modo porque no es un motivo por el que los documentos se produzcan sino una consecuencia de su conservación.



- a) La administración productora de los documentos, que suele utilizarlos para apoyar la toma de decisiones sobre nuevos actos administrativo²⁹ o para demostrar una actuación determinada³⁰.
- b) Otras administraciones de entidad mayor, que consulta documentos municipales, pongamos por caso, para aprobar o censurar una decisión o un acto administrativo, fiscalizándolos³¹.
- c) La administración de justicia, que solicita documentos municipales para comprobar la corrección de las actuaciones de la administración y penar las malas acciones³².

2. El horizonte del ciudadano está formado por:

- a. El ciudadano, con potestad de acceso a los documentos públicos y aquellos expedientes en los que es parte, tanto para hacer velar un derecho como para demostrar el cumplimiento de un deber.
- b. El investigador, que hace uso del valor secundario de los documentos.

Indudablemente, ambos horizontes están mediatizados por la legislación administrativa y la política archivística que se ha querido adoptar en cada periodo, siendo dispar la relación de un horizonte y otro con respecto al documento. El horizonte de la administración tiene un acceso a los documentos ilimitado siempre que esté en su esfera de actuación, mientras que el acceso de los componentes del horizonte ciudadano es mucho más restrictivo.

Estos dos horizontes forman lo que se denomina como *espacio relacional del documento*. Gráficamente se representa como puede verse en la figura 2.

Estos dos espacios definidos, y el modo en que se desarrollan, determinan la política archivística de cada periodo. Y la suma de ambos es lo que da lugar al modelo de análisis que proponemos. Que gráficamente se representa como se observa en la figura 3.

Como se expone con anterioridad, el modelo puede servir tanto para analizar el pasado como para proponer el futuro. Si lo que se desea es estudiar políticas archivísticas pasadas, se pueden comenzar las pesquisas indagando los subcontextos del

²⁹ Es el uso principal de los documentos municipales. Por ejemplo, cuando un ciudadano solicita una licencia de obra menor a un ayuntamiento para reformar un local, ésta es dirigida al departamento administrativo responsable de su tramitación, que para concederla debe realizar diversas comprobaciones como puede ser si tiene licencia de primera ocupación, y en el caso de que en el local se desarrolle una actividad concreta, si tiene licencia de apertura. Si cumple todos los requisitos necesarios, le será concedido el permiso demandado.

³⁰ Es el caso de los certificados de cursos realizados.

³¹ Por ejemplo la ratificación de ordenanzas municipales por parte de las Cortes de Castilla en la etapa moderna, o la obligatoriedad de enviar los decretos y acuerdos de gobierno municipales a los gobiernos autónomos y Delegación de Gobierno.

³² Tal es el caso de los juicios de residencia en la Etapa Moderna o la lucha contra la corrupción urbanística actual.



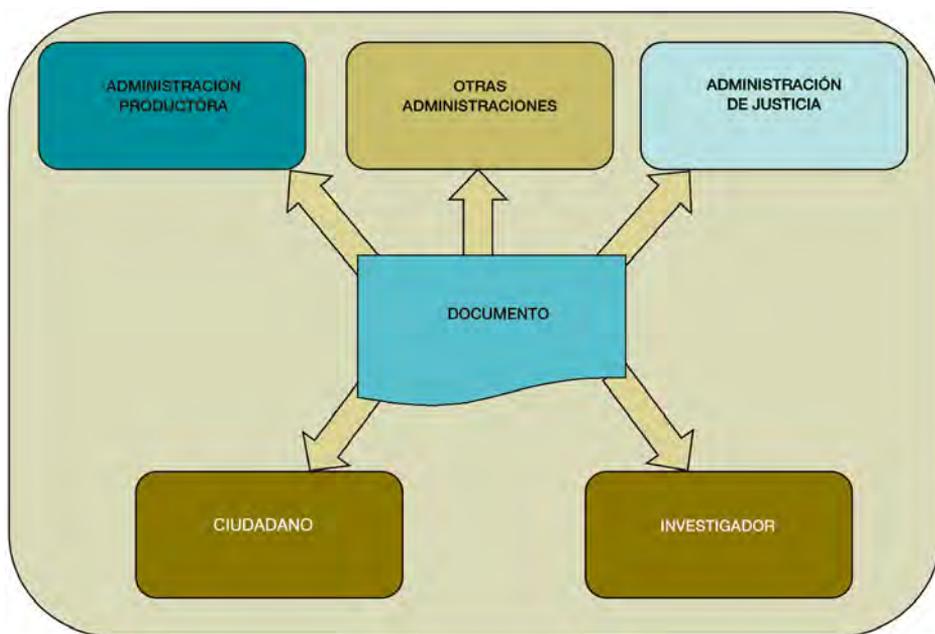


Figura 2. Espacio relacional del documento. Elaboración propia.

espacio contextual y, con posterioridad, observar cómo repercute esto en el espacio relacional. Y, en el caso contrario, es decir, si lo que se quiere es proponer el desarrollo de una política archivística nueva acorde a un sistema político-social determinado, se deberá plantear cómo se articulará el espacio relacional; es decir, qué entidades se van a relacionar con el documento y de qué modo. En definitiva, a quién se va a permitir el acceso a según qué tipo de información. Y consecuentemente se definirá el espacio contextual atendiendo a cuáles son las necesidades elementales para su desarrollo, así como los elementos que deben ser tenidos en cuenta, tal y como ya han sido definidos en este artículo.

CONCLUSIONES

El estudio de cada uno de los espacios que se han fijado como modelo de análisis, correlacionándolos entre sí, nos ayudarán a establecer la genealogía de cada una de las políticas archivísticas adoptadas en cualquier ámbito, para de esa manera poder tipificarlas, definir las y caracterizarlas. Y, además, según el objetivo final a alcanzar por una política archivística que se planifica, se podrán vislumbrar los elementos que se deben tener en cuenta y cómo deben ser desarrollados.

Toda política archivística, su diseño e implantación, debe ir precedida de un principio filosófico (la razón por la que se diseña), una razón social (el modo en

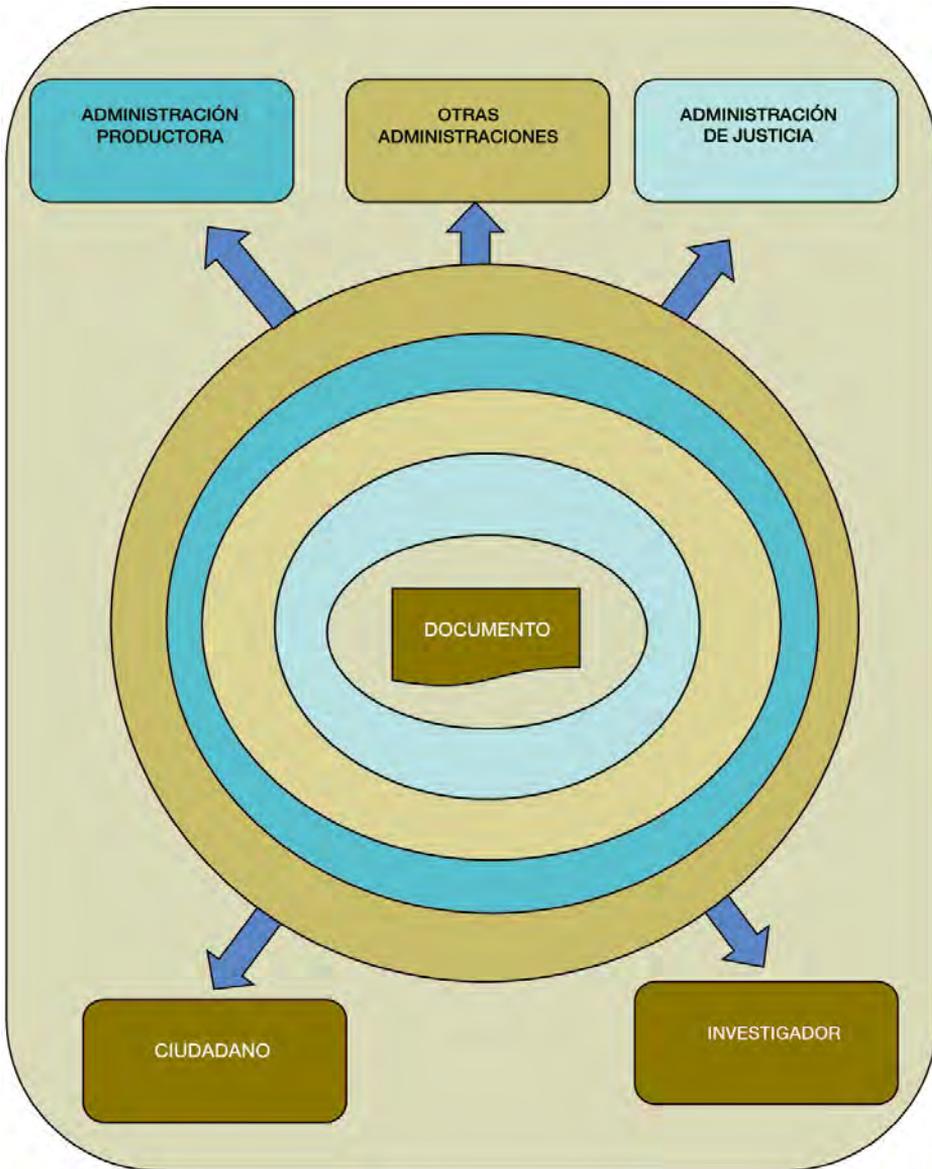


Figura 3. Marco de investigación de la tesis. Elaboración propia.

que repercutirá en la sociedad) unos postulados teóricos (formación e investigación), una metodología (modelo archivístico), y un desarrollo posterior de la política archivística diseñada (legislación, instalaciones, personal, etc.). Para adecuar esto, es necesario concatenar una secuencia de actuaciones que conduzcan hacia su solidez:



una formación reglada de los profesionales, incentivar la investigación y desarrollo en materia de gestión de documentos y archivos, dictar normas de obligado cumplimiento con un sistema de supervisión por parte de las autoridades superiores en la jerarquía administrativa y, finalmente, su implantación. Esto significa que en su desarrollo deben implicarse diversos agentes: legisladores, políticos, universidades y profesionales. Todos deben conformar los pilares de un mismo edificio, que es el de una administración segura, transparente y de calidad que dé garantías al ciudadano de que tantos sus derechos son respetados como que su memoria colectiva se construye de forma adecuada y con el menor sesgo posible.

Recibido: 8-1-2014. Aceptado: 19-2-2014

