

BOLETIN

LVIII (2008), NÚM. 3

FEDERACIÓN
ESPAÑOLA
DE ASOCIACIONES
DE ARCHIVEROS,
BIBLIOTECARIOS,
ARQUEÓLOGOS
MUSEÓLOGOS
Y DOCUMENTALISTAS

ARCHIVEROS,
BIBLIOTECARIOS,
ARQUEÓLOGOS,
MUSEÓLOGOS Y
DOCUMENTALISTAS

ARCHIVEROS,
BIBLIOTECARIOS,
ARQUEÓLOGOS,
MUSEÓLOGOS Y
DOCUMENTALISTAS

ARCHIVEROS,
BIBLIOTECARIOS,
ARQUEÓLOGOS,
MUSEÓLOGOS Y
DOCUMENTALISTAS

ARCHIVEROS,
BIBLIOTECARIOS,
ARQUEÓLOGOS,
MUSEÓLOGOS Y
DOCUMENTALISTAS

ANABA

La e-administración y la e-gestión documental: aproximación a una realidad*

ANTONIA HEREDIA HERRERA

*Doctora en Historia
Archivera*

RESUMEN: La evolución y el desarrollo de la sociedad y, por su parte, de la Archivística han determinado el nuevo contexto de la gestión documental electrónica o gestión de los documentos electrónicos como parte de la e-administración.

Esta e-administración no es una moda sino una exigencia para la que no hay marcha atrás y con ella una nueva gestión documental para la que hasta ahora los archiveros habíamos reclamado una responsabilidad exclusiva.

Hoy, esta exclusividad no se sostiene porque las funciones, los procesos que atañen a los documentos son más de uno y no se inician a partir del ingreso de los documentos en los Archivos sino mucho antes y no todos corresponden a los archiveros.

Existiendo más de un modelo de gestión documental importa, y mucho, su elección para acotar las funciones y las respectivas responsabilidades y, en su caso, corresponsabilidades, a sabiendas de que la gestión documental no es solo tarea del archivero sino de otros profesionales.

Todas las funciones y procesos que integran la gestión documental exigen normalización y aplicación de las nuevas tecnologías.

Hechos los correspondientes planteamientos teóricos se hace una aproximación a la realidad española en el momento que se está implantando la e-administración en las Organizaciones públicas.

Mi posicionamiento no es imparcial cuando defiendo una gestión documental integrada que abarca toda la vida del documento, desde su concepción hasta después de decidida su conservación permanente. Modelo al que difícilmente le cuadra la conocida, por repetida, expresión «Gestión documental y Archivo». Posición que trato de explicar en esta exposición.

Palabras clave: Gestión de documentos electrónicos / Administración electrónica / Funciones archivísticas / Terminología

* Este texto fue expuesto como conferencia inaugural del I Coloquio Internacional sobre *Gestión de Archivos y Administración electrónica de documentos*, celebrado en la Universidad Simón Bolívar de Caracas, los días 11 a 13 de marzo de 2009.

*A la hora de culminar mi licenciatura en la Universidad de Sevilla, como trámite obligado era preciso un trabajo de investigación. El tema me lo sugirió mi director de tesina y fue la isla Margarita y sus fortificaciones a lo largo de los siglos XVI, XVII y XVIII **. Logré reconstruir la lista de los gobernadores de la isla y adentrarme en lo que fue su respectiva gestión de gobierno. A partir de entonces me familiaricé no solo con la isla: paso de gentes, refugio de piratas, lugar estratégico en el camino hacia Tierra Firme y pesquería de perlas, sino con todo su entorno: islas de Coche y de Cubagua, y en la costa: Cumana, Araya y sus salinas. Venezuela fue el primer entorno americanista que marcó mi faceta como historiadora. Y curiosamente en determinados entornos feministas siempre me viene a la memoria doña Aldonza Manrique, hija del primer gobernador de Margarita, que le correspondió suceder a su padre y fue una de las primeras mujeres con poder en América.*

Con justicia, he de reconocer a Venezuela como el primer vínculo que me unió afectiva y profesionalmente a este continente que tanto ha significado para mí

Desde hace tiempo los archiveros hemos establecido el paralelismo y concurrencia entre la gestión administrativa y la gestión documental. Ahora tenemos un nuevo contexto, que no distinto: la e-administración y la e-gestión documental. El factor que introduce la novedad no es otro que la aplicación de las nuevas tecnologías a una y otra que afecta a las metodologías, a los procesos pero no a la respectiva esencia de ambas, lo que no quiere decir que no haya cambios, y muchos, empezando por las responsabilidades, las correspondencias, el compromiso mutuo y la inversión.

CONTEXTO TEÓRICO-SOCIAL

Me interesa recalcar que el nuevo punto de partida, e-administración y e-gestión documental, no emerge de la nada, ni surge como por arte de magia. Quizá esta sensación la tengan quienes no se habían adentrado y hecho suya la gestión documental más allá de los muros de su Archivo.

Los archiveros hemos actuado hasta hace poco a partir de tener físicamente los documentos, es decir, a partir del ingreso y posesión de los mismos en nuestro Archivo, ahora la responsabilidad sobre ellos se ejerce a partir del control¹. Control que no empieza a partir de las transferencias sino antes, muchísimo antes. El archivero tiene que saber y empezar a ejercer ese control antes de existir los documentos, en el momento del diseño o creación de los procedimientos, ahora, electrónicos. Y a partir de aquí ha de adelantar funciones archivísticas que hasta ayer realizábamos puertas adentro, como la

** Heredia Herrera, Antonia: «Las fortificaciones de la isla Margarita en los siglos XVI, XVII y XVIII», *Anuario de Estudios americanos*, XV, Sevilla, 1958. pp. 429-512.

¹ Teresa Rodríguez de las Heras, profesora titular de Derecho mercantil en la Universidad Carlos III, de Madrid, destaca como cambio en el espacio digital la sustitución de la posesión por el control. Cfr. Rodríguez de las Heras Ballell: «Procesos en red. El documento único electrónico», *Actas de las IX Jornadas archivísticas de Huelva*, 2009, pp. 11-22.

identificación y la valoración. De tal manera que el documento antes de nacer ya está bautizado, con su nombre propio y no con un apodo cariñoso, y viene al mundo, nace, con el DNI puesto, es decir aquellos datos y metadatos previstos que permitirán su reconocimiento a lo largo de su vida, para recuperarlo en cualquier momento.

En este nuevo escenario, sin embargo, los papeles que hemos de jugar y con ellos las funciones que nos corresponde desempeñar no varían substancialmente salvo las relaciones establecidas entre ellas, su dimensionamiento y el lugar que ocupan en su secuencia, amén de la exigencia de normalización para todas y del auxilio de las nuevas tecnologías en sus métodos, como ya he apuntado antes.

Por otra parte, la democracia, la transparencia, el derecho a la información y los servicios de calidad afectan de lleno a los ciudadanos y con ellos a las Administraciones, y los Archivos y sus archiveros juegan en este entorno un papel decisivo y están comprometidos en sus resultados.

La democracia ha ganado la batalla a los regímenes autoritarios. Pero hoy no basta con gestionar resolviendo a partir de procedimientos establecidos, porque el ciudadano quiere y debe conocer la tramitación de esos procedimientos y para ello tiene derecho a acceder a la información testimoniada en los expedientes que se producen y evidencian las actuaciones de los directivos, de los gestores administrativos. La responsabilidad sobre la regulación de estos nuevos comportamientos corresponde a quienes tienen competencia legítima para ello pero son los documentos los que ayudan a la ejecución de esos compromisos y a sus resultados, de aquí el necesario control sobre los mismos para lograr la eficacia exigida.

En el contexto de la e-administración y e-gestión documental hemos de tener en cuenta ciertos conceptos y cierta terminología para ser consecuentes.

La gestión, sin más, ha tenido una vinculación directa con la administración testimoniada a partir de procedimientos administrativos y de su tramitación, como sucesión lineal de trámites hasta alcanzar un resultado, una resolución, a instancia de partes o de oficio.

La gestión apodada con algún calificativo (gestión económica, gestión sanitaria, gestión urbanística, gestión de riesgos laborales, etc) ha seguido siendo manifestación, diversificación de la gestión administrativa.

El apodo de documental a la gestión también lo hemos entendido los archiveros como parte de la gestión administrativa, no tanto todos los gestores administrativos que la han considerado, hasta recientemente, como cosa de archiveros y como tal, realizada puertas adentro de los Archivos, sobre la que poco tenían que opinar. La gestión documental, trasunto de las funciones archivísticas, era campo específico de los archiveros.

Sin embargo, la gestión documental, para acotarla, frente a esa diversidad de gestiones tiene algo de específico: su transversalidad, que afecta a todas las demás, al trascender a todas las actuaciones, sin excepción, de cualquier Organización. Así pues, no perdamos de vista su especificidad archivística y su transversalidad.

En este momento estamos comprobando, a la hora de la e-administración, ciertos cambios o posiciones que pueden hacer tambalear esa especificidad, que no su transversalidad. Esto ocurre al aplicar la expresión y concepto de gestión documental a solo ciertas etapas de la vida de los documentos, como son las que corresponden a la vigencia administrativa de los mismos y cuando para ellos, de forma generalizada se aplica la expresión de «documentación administrativa», suplantando peligrosamente a lo que no son otra cosa que «documentos de archivo administrativos», que es algo bien distinto². Y ha ocurrido, al menos en España, que quienes recientemente han pretendido hacer suya la gestión documental han sido los documentalistas, atribución que no es nueva y ya abanderaron en su día los documentalistas holandeses. Precisamente han sido los documentalistas quienes en España hicieron la primera traducción, bastante cuestionada, de la ISO 15489 y quienes se lanzaron a teorizar y dar cursos sobre gestión documental.

El otro peligro para la especificidad viene del propio frente de la Administración, es decir de la gestión administrativa que ahora ha hecho propia la expresión: gestión documental en el entorno de la e-administración, para reconocer con ella la normalización de los procedimientos, los modelos documentales, la tramitación y producción electrónicas. La bibliografía más reciente de los administrativistas no hace sino evidenciar con el uso frecuente de «gestión documental» una apropiación discutible que conviene precisar³.

Por otra parte en la bibliografía archivística y en la literatura normativa sobre los Archivos abunda una expresión con la que, personalmente, no me identifico: «gestión documental y Archivo» y lógicamente voy a exponer las razones que me llevan a esta postura.

La y como conjunción copulativa una separando, distinguiendo, las dos partes que relaciona. De lo que se desprende que dicho así, gestión documental es una cosa y la fase de Archivo, otra. Más aún, que la gestión documental afecta a los documentos de archivo administrativos y no a los documentos de conservación permanente que son los que entran en los Archivos. Damos por asumido que en los Archivos se realizan funciones o procesos archivísticos por los archiveros, pero ¿qué clase de funciones y procesos integran la gestión documental de la que ahora se habla y quienes son los encargados de aquellos?

Mucho más coherente el título de este Coloquio: Gestión de Archivos y administración electrónica de documentos; salvo el orden, que yo cambiaría, porque no hay gestión de Archivos sin gestión de documentos, que aunque a simple vista es similar a la expresión anterior, marca claramente dos gestiones,

² Heredia Herrera, Antonia: «Vocabulario archivístico» en *Nuevos tiempos, nuevos conocimientos, nueva Archivística*, ASARCA forma, 2008, p. 34.

³ Rivero Ortega, Ricardo: *El expediente administrativo. De los legajos a los soportes electrónicos*, Thomson. ARANZADI, 2008.

una para los documentos y otra para los Archivos, como instituciones o sistemas, sin perjuicio de su interrelación.

Se impone apelar a la coherencia a partir de algo tan primario pero tan indispensable como es el documento de archivo. Documento de archivo, en la tradición hispana, no equivale al *record* anglosajón. Documento de archivo es tanto el administrativo como el de conservación permanente, existe una continuidad esencial entre sus etapas que responden a su uso prioritario, que no exclusivo. Documento, en este sentido, es tanto el expediente personal del rector de la Universidad Simón Bolívar como la Real Cédula de 3 de octubre de 1533 por la que Carlos I ordenaba la creación de la primera iglesia en la isla Margarita⁴. La gestión documental con ese concepto amplio y total de documento de archivo no puede excluir a los documentos de conservación permanente que hemos venido llamando históricos. No hay separación ni contraposición entre lo administrativo y lo histórico, porque para las dos etapas lo que se pretende es la mayor disponibilidad y mejor uso de los documentos de archivo a la propia Administración y a cualquier ciudadano, con independencia del uso informativo que cada uno obtenga de ellos.

No cabe duda que partiendo del concepto de documento y aquí no cuenta la dimensión de electrónico porque no afecta a su esencia- si damos por sentado que el electrónico sigue siendo testimonio y prueba de actos o acciones, la gestión documental adoptará un modelo u otro. De aquí la importancia de acotarla a partir del referido concepto en su extensión, en sus responsables y en sus resultados ¿Dónde empieza y donde termina?, ¿son uno o múltiples los responsables?, ¿cuáles son sus funciones y procesos? Son muchas las respuestas porque son muchos los modelos sobre los que existe una abundante bibliografía⁵ y en los que no voy a entrar, pero sí me detendré en alguna de las definiciones recientes, amén de reconocer que, ante la diversidad de posicionamientos, es lógico que la ISO 15489 necesariamente haya de ser susceptible de adaptaciones según el modelo elegido.

DEFINICIONES

Bastante larga y más aún rebuscada, desde mi punto de vista, resulta la obtenida de la traducción de la ISO 15489 (2001,3): «ámbito de la gestión responsable del control eficiente y sistemático en la creación, recepción, mantenimiento, uso y eliminación de los documentos, incluyendo procesos para capturar y mantener la prueba y la información de las actividades y transacciones en

⁴ Por Real Cédula de 3 de octubre de 1533 el rey ordenaba que desde Cubagua se enviara un cura a la Margarita y se hiciera una iglesia. A.G.I. Patronato real, 179.

⁵ Sobre los diferentes modelos de gestión documental:

Llansó San Juan, Joaquín: *Gestión de documentos. Definición y análisis de modelos*, IRARGI, 1993.

forma de documentos»⁶. A continuación se dice de ella que es un concepto y una actividad. Entiendo que habría que precisar el significado de determinados términos como creación, mantenimiento y actividad, entre otros.

Más satisfactoria pero también extensa es la definición que la ley de Archivos y documentos de Cataluña, del 2001⁷, que vuelve a reproducirse en el anteproyecto de otra ley de Archivos y Patrimonio documental, en Galicia, el año 2008: «conjunto de operaciones y de técnicas integradas en la gestión administrativa general, basadas en el análisis de la producción, la tramitación y los valores de los documentos, que se destinan a la planificación, el control, el uso, la conservación y la eliminación o la transferencia de los documentos a un archivo con el objetivo de racionalizar y unificar su tratamiento y conseguir una gestión eficaz y rentable de los mismos», en la que no acaba de quedar claro hasta donde llega la gestión documental, es decir si se queda a la puerta de los Archivos o entra en ellos.

En un nuevo proyecto de ley de Documentos, Archivos y Patrimonio documental elaborado en el 2008 y pendiente de aprobar en este año, para Andalucía, la definición que incluye dice: «La gestión documental, como parte de la gestión administrativa, es el conjunto de funciones y procesos reglados, aplicados a lo largo de la vida de los documentos para garantizar el acceso y uso de éstos para la Administración y para todos los ciudadanos, así como para configurar el Patrimonio documental de Andalucía». A renglón seguido se reconoce que la gestión documental por su naturaleza transversal está presente en todas las actuaciones de las organizaciones. Mi afinidad con esta definición lógicamente es comprensible, cuando he formado parte del grupo de trabajo que ha elaborado el borrador de la referida ley.

La última definición con la que me he topado está recogida en el informe elaborado por el MAP (Ministerio de Administraciones públicas) de 31 de julio de 2007 que dice:

«gestión documental corporativa: es la actuación orientada a establecer políticas, procedimientos y sistemas de almacenamiento comunes para la gestión de documentos electrónicos»,

que no llega a aclarar qué es gestión documental ni gestión de documentos electrónicos y que recalca la dimensión de almacenamiento⁸.

⁶ Cruz Mundet, José R.: *La gestión de documentos en las Organizaciones*, edit. Pirámide, 2008

⁷ Cruz Mundet, José R.: *La gestión de documentos en las Organizaciones*, edit. Pirámide, 2008

⁸ Ley 10/2001 de 13 de julio de Archivos y Documentos (Cataluña)

Son muchas más las definiciones sobre gestión o administración de documentos. Enumero alguna extraída de la bibliografía hispanoamericana:

«gestao de documentos: conjunto de medidas e rotinas visando a racionalização e eficiência na criação, manutenção, uso primario e avaliação de documentos de arquivo, en *Diccionario de terminología arquivística*, AAB, Sao Paulo, 1990, p. 55.

ÁMBITO DE APLICACIÓN

Los archiveros españoles al hacer nuestra la expresión gestión documental, resultado de una no adecuada traducción de la expresión inglesa «records management» evidenciada a partir de la falta de equiparación de nuestro documento de archivo con el *record*, hemos venido reclamando nuestra responsabilidad exclusiva sobre ella. Como función archivística –y no sé hasta dónde la atribución de función cuando quizá sea función de funciones– la hemos defendido. Hoy esta exclusividad no se sostiene, porque las funciones, los procesos que atañen a los documentos de archivo son más de uno y no se inician a partir del ingreso de éstos en los Archivos. Quizá, de aquí mi insistencia en recalcar que un documento de archivo no es tal por el hecho de estar en un Archivo⁹. De aquí, también, que a la hora de encarar la gestión documental sería conveniente determinar una única competencia sobre los documentos, a la vez que delimitar las diferentes responsabilidades según las funciones y procesos integrados en ella.

Surge de inmediato –como acabo de apuntar– la conveniencia dentro de las Organizaciones de atribución de una competencia única sobre los documentos de archivo. Y esto me lleva a situarme en algunos entornos que afectan a mi país, donde suele existir una doble competencia sobre los documentos. Ocurre que la competencia sobre los documentos en cuanto constitutivos del Patrimonio documental y en cuanto contenido documental de los Archivos, en general, viene siendo responsabilidad del Ministerio de Cultura y, en el caso de las regiones, de las Consejerías de Cultura o similares, que son equivalentes a Ministerios y en este marco las referidas instituciones pueden legislar libremente, pero no les compete, a la hora de la e-administración, legislar sobre el diseño de los procedimientos administrativos, sobre su normalización ni sobre su producción. De aquí que a la hora de plantearse la e-administración y la e-gestión documental deberían consensuarse leyes transversales que permitieran regular la gestión documental como un todo y no por parcelas.

Definición que no parece abarcar la dimensión secundaria o histórica de los documentos

«administración de documentos: metodología destinada a planear, dirigir y controlar la producción, circulación, conservación, uso selección y disposición final de los documentos de archivo con el propósito de lograr eficiencia en el manejo de los mismos a lo largo de su ciclo de vida. Posibilita el tratamiento de los fondos desde su creación hasta el depósito definitivo en el archivo histórico», en *Manual de organización de archivos municipales*, ADABI de México, 2006, p. 28. Quizá no demasiado acertado lo de metodología y por otra parte el uso de la preposición «hasta» confunde porque nos impide aclarar si la gestión documental traspasa la puerta del Archivo histórico.

Sobre las definiciones de gestión documental en España cfr. Heredia Herrera, A: *¿Qué es un archivo?*, TREA, 2007, pp. 87 y ss.

⁹ Heredia Herrera, Antonia: *Memoria, Archivos y Archivística*, ADABI de México, AC, 2008, p.16

Me voy a referir a una experiencia reciente. Actualmente se está elaborando la segunda ley de Archivos para Andalucía y, como os he dicho, he formado parte del grupo de trabajo que ha redactado el borrador de la misma. La nueva ley como la anterior del 84, se hace a iniciativa de la Consejería de Cultura, que no tiene atribuciones para normalizar los procedimientos administrativos ni su tramitación y ha de limitarse solo a las funciones archivísticas que la integran, cuando la gestión documental abarca otras funciones que corresponden a otros responsables. De tal manera que la define –como hemos visto– de forma amplia, pero a la hora de la regulación solo se ocupa directamente de las funciones archivísticas que forman parte de la misma.

Y frente a esto, entiendo que la gestión documental en sí misma supone integración de funciones, de responsabilidades, de profesionales. Funciones donde primaran criterios administrativistas como es el caso del diseño de los procedimientos administrativos o criterios archivísticos como es el caso de la descripción, pero en la mayoría de las mismas la corresponsabilidad resulta obligada: así la identificación que precisará de elementos de identificación archivísticos y de otros metadatos que posibilitarán el reconocimiento, captura y uso de cualquier documento a lo largo de su vida; será el caso de la clasificación a la hora de establecer las familias de funciones, será el caso de la valoración que a partir de una valoración pluridisciplinar permitirá desde antes de nacer los documentos tener decidido el plazo que les corresponda vivir. Y no olvidemos lo que para los archiveros va a suponer la gestión documental: el adelanto de las funciones propias a la denominada fase de creación, es decir mucho antes de ingresar los documentos en el Archivo¹⁰.

Todas las funciones que integran la gestión documental –lo repetimos– exigen la normalización y no pueden concebirse sin aplicación de las nuevas tecnologías, lo que no hace sino evidenciar que junto a los gestores administrativos y los archiveros, los informáticos también son imprescindibles.

Acerca de la normalización se me ocurren algunos comentarios. A la hora de la implantación de la e-administración tengo la sensación que no siempre esa normalización obligada ha sido bien entendida por los gestores administrativos en lo que les compete. Así, la normalización exigiría a la hora de los procedimientos administrativos, partiendo de los existentes, depuración de trámites innecesarios y reducción de plazos en aras de la simplificación y de la eficacia. Pero esto no siempre está sucediendo y se aceptan y se incorporan al registro de procedimientos los existentes tal cual. Se está soslayando la normalización. Y en cuanto a las funciones archivísticas resulta un tanto decepcionante que existiendo múltiples normas para la descripción, la posibilidad de interpretación de las mismas desde diversos frentes está dificultando también la uniformación. Y una última apreciación a efectos de normalización: tenemos campo por delante, a la hora de la gestión de calidad –que afecta

¹⁰ Heredia Herrera, Antonia: «Gestión de documentos y administración de Archivos». CODICE, Universidad de Lasalle, 2008.

tanto a la e-administración y a la e-gestión documental– para uniformar los múltiples procesos que forman parte de las funciones archivísticas como pueden ser, entre otras, la del servicio o la del ingreso y salida de documentos.

APROXIMACIÓN A UNA REALIDAD

El documento electrónico y la e-administración hace años que ocupan la atención de administrativistas, de archiveros, de informáticos. Los acuciantes plazos para la implantación de las Administraciones electrónicas en España están generando un apresuramiento que impide un control riguroso a la hora de la necesaria integración y del compromiso a la hora del establecimiento de modelos.

En el inicio de mi aproximación a la realidad española no puedo dejar de referirme a un texto, leído después de tener redactada mi ponencia, editado en una conocida publicación periódica de los Ayuntamientos, jocoso y triste a la vez, que no me resisto a comentar. El artículo retrata las tribulaciones con que se enfrenta un secretario-interventor, es decir, un gestor administrativo, a la hora de la implantación de la Administración electrónica en un pequeño pueblo de Aragón. El referido texto, que provoca tanto la risa como el llanto, ofrece un contexto babilónico que testimonia la existencia de múltiples aplicaciones informáticas adscritas a diferentes empresas responsables, seguidas de una y mil versiones y distintos sistemas operativos para procedimientos similares en las distintas Administraciones y otro tanto dentro de cada una de las Organizaciones. Imagen que no responde ciertamente a la generalidad pero que por real no se debe obviar¹¹. Y para terminar este breve comentario, una apreciación archivística: el «archivo» de que se habla y al que continuamente se alude no es precisamente el «archivo» de los archiveros.

Recientemente, en España, se ha celebrado en Lugo el II Congreso Nacional de Archivos municipales y se ha detectado cierta preocupación: los documentos electrónicos se están produciendo en los Ayuntamientos pero no llegan a los Archivos o no se controla su uso por los archiveros; las series documentales se interrumpen en los Archivos municipales, más aún, se está perdiendo el control de su conservación, lo que no puede suponer sino riesgo de pérdida, o, para hablar más claro, de destrucción, que no de eliminación responsable.

Como una de las conclusiones del referido Congreso se ha encomendado a un grupo profesional afianzado y acreditado por su trayectoria, la Mesa de Archivos de Administración local, la elaboración de un modelo de gestión documental electrónica que pueda servir de referencia para los Ayuntamientos a la hora de la implantación de la e-administración.

¹¹ Gracia Santuy, Sebastián: «Las tribulaciones de un Secretario en la Conchinchina o la Administración electrónica», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, n.º 22, noviembre-diciembre, 2008, ref.ª 3712/2008, tomo 3, 4 págs.

En el entorno de esta preocupación por la e-administración, los pareceres, las opiniones surgen desde diversos frentes. En el mismo mes de noviembre de 2008, en que se celebró el Congreso de Archivos municipales, en Cataluña, en San Feliu de Llobregat, en otra jornada de trabajo se insistía sobre el tema partiendo de una evidencia: «informatizar el caos, es peor que el caos» y se llegaba a la conclusión, cara al futuro, del reconocimiento como única realidad documental del documento electrónico. Las otras conclusiones de esa Jornada abogaban por la necesidad del respaldo institucional, del reconocimiento de la multidisciplinariedad y de la corresponsabilidad (responsables normativos, responsables tecnológicos, responsables de organización y archiveros), precisión de un plan director con fijación de objetivos y de responsables, fases, calendario y presupuestos. Se insiste en que conviene iniciar el camino en profundidad, con un proyecto global, no sectorial, donde las TIC son una herramienta y el archivero es indispensable. Lo que sí se detecta es que a la hora de la gestión documental no parece irse más allá de la aplicada a los documentos con vigencia administrativa.

Pero hay más a la hora del acercamiento al tema que nos ocupa. En España, en este momento se parte de la ley 11/2007¹² de acceso a los documentos electrónicos por parte de los ciudadanos, que supone un respaldo sustantivo y general a la implantación de los documentos electrónicos en las Administraciones públicas pero también hay que decir que hasta tanto no se desarrolle la referida ley, a partir de un Reglamento que se anuncia como inmediato, los Archivos y los archiveros han quedado relegados, cuando de hecho y aunque no se diga expresamente, la generalización de los documentos electrónicos irremediablemente hace entrar en escena una gestión de documentos electrónicos. Y llegados aquí una pregunta manida, por repetida, ¿a quiénes corresponde dicha gestión, a los gestores administrativos, que nunca se han sentido ni denominado gestores documentales, o a los archiveros, que sí han sido gestores de documentos a partir del ingreso de éstos en los Archivos y que incluso llevan –desde algunas instancias– intentando cambiar su denominación por la de gestores documentales y anticipando su gestión adentrándose en el campo de los gestores administrativos a partir no de una suplantación sino de una corresponsabilidad?

Y me vais a permitir un inciso sobre la referida denominación profesional. En España una asociación de archiveros, ha denominado a sus socios «gestores documentales y archiveros» y, a simple vista, no se sabe si quiere referirse a dos actuaciones diferentes o si las dos corresponden a un mismo profesional. La conjunción copulativa sin embargo denuncia dos profesionales, de tal manera que el archivero no es gestor documental y el gestor documental de que habla no sabemos si alude al gestor administrativo. Lo cierto, desde mi

¹² Ley 11/2007 de 22 de junio de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios públicos.

postura y para resumir, es que no tiene sentido que se sustituya el nombre de archivero por gestor documental, desde el momento en que el archivero se ocupa no solo de los documentos administrativos sino de los de conservación permanente y la gestión documental la entendemos como una gestión que abarca toda la vida del documento de archivo, desde su concepción hasta después de decidida su conservación permanente.

Hecho el inciso vuelvo a donde estaba. La referida ley, es decir la 11/2007, no se preocupa en exceso del futuro de los documentos electrónicos y no traspasa la consulta de los documentos con vigencia administrativa y en la mayoría de las situaciones no apunta más allá para su almacenamiento de un «repositorio» único para el que se insiste en la seguridad que debe tener.

La política documental, en este momento, necesariamente ha de articularse en el marco de la tan cacareada modernización y e-administración y por ello, frente a situaciones anteriores, cada vez se detecta con más fuerza la necesidad del respaldo institucional. Política documental que no puede obviar por el momento la gestión de los documentos en papel.

Así las cosas, el Ministerio de Administraciones Públicas ha elaborado en julio del 2008 un informe sobre el estado en España de lo que denomina «Gestión documental y Archivo electrónico», utilizando precisamente esa expresión que, según mi opinión ya manifestada, más confunde que aclara. En efecto, ese título marca la separación, en la que ya he insistido, entre la gestión documental y el Archivo, sin establecer la conveniente continuidad entre las dos etapas y determinando dos áreas de actuación, que no de gestión documental, diferentes, aunque sucesivas, que requerirán responsabilidades diferentes que no compartidas y lo que, desde mi punto de vista como archivera es peor, se detecta la ruptura respecto de una práctica de gestión documental, no comercializada, en el entorno papel. Porque frente a quienes dicen que no hemos tenido un modelo de gestión documental para los documentos en papel yo diría lo contrario, revisando algún Reglamento del Sistema de Archivos de alguna Comunidad autónoma, como es el caso –entre otros– de la andaluza.

A la hora del glosario, que no puede faltar en un texto como éste, distingue entre Archivo electrónico administrativo y Archivo electrónico final o a largo plazo. Es lógico que situados en el entorno electrónico, el Archivo para los documentos en soporte papel esté descartado, de lo que se desprende que existiendo documentos en papel no sé si se podrá evitar, durante algunos años y más, dos sistemas de Archivos.

La existencia de los dos Archivos citados supone una cadena de custodia para la que la primera expresión resulta coherente, viniendo a sustituir la cadena tradicional de Archivos administrativos (oficina, central, intermedio), no así la segunda ¿qué es un Archivo final? ¿qué significa a largo plazo? ¿no sería más pertinente referirse a los documentos de conservación permanente que es circunstancia que también afecta irremisiblemente a los documentos electrónicos y a sus plazos de valoración? Porque todos y subrayo lo de todos han de transferirse sin excepción al Archivo en unos plazos establecidos, porque

no cabe alegar la capacidad de almacenamiento electrónico que puede llegar a justificar una dilatada e indebida permanencia. Definir a uno u otro Archivo, como «tipo de actuaciones» es ciertamente una apreciación que no casa con aquello que se define, cuando fácilmente podría haberse recurrido con más plasticidad a «sistema de funciones, actuaciones y procesos...», constatándose una vez más la discrecionalidad semántica existente a la hora de encarar la gestión documental. Y en esta línea, siguiendo el texto, se percibe la sustitución de Archivo –término tan afianzado en España– por «repositorio» –habitual en Hispanoamérica– y que ahora en el contexto electrónico hace el papel de Archivo de documentos electrónicos para el que continuamente se reclama una y otra vez seguridad («repositorios seguros»), cuando hasta ahora tal circunstancia se ha dado como esencial a la hora de los Archivos en el entorno del papel.

Y siguiendo con el glosario, no puedo sino llamar la atención sobre la discrecionalidad terminológica a la hora del uso de «documentación administrativa» y «documentos de archivo». A este respecto, da la sensación, al hilo de las definiciones «digitalización de documentación administrativa» y «digitalización de documentos históricos» de que para la etapa de tramitación y vigencia administrativa se hablará de «documentación» y para la etapa de conservación permanente se hablara de «documentos», detectando así falta de precisión, de seguridad y testimoniando arbitrariedad.

Otros dos términos o expresiones también resultan significativos: «gestión documental corporativa» y «gestión o tramitación de procedimientos». La primera entendemos que equivale a la gestión de documentos electrónicos en las Organizaciones pero que no se llega definir cuando dice que es «la actuación orientada a establecer políticas, procedimientos y sistemas de almacenamiento comunes para la gestión de documentos electrónicos», sin aclarar qué es gestión de documentos.

En cuanto a la segunda, «gestión versus tramitación de procedimientos» se define como el tipo de actuaciones cuyo objetivo es automatizar los procedimientos administrativos y la tramitación de los expedientes» y que no hace sino reconocer dos etapas substantivas en la gestión documental: en primer lugar el diseño y normalización de los procedimientos, que equivocadamente los archiveros hemos llamado de «creación de los documentos», cuando éstos en esta etapa no existen, y en segundo lugar, la tramitación de los expedientes, que archivísticamente es la producción de los documentos. Esa gestión es la que recoge las funciones donde prioritariamente prevalecen los criterios de los gestores administrativos. Es decir, representa solo una parte de la gestión documental.

Después del glosario, el informe del MAP, tras haber analizado los modelos en marcha de gestión documental en España, ocho en total, adscritos a determinados Ministerios, a alguna Comunidad autónoma y a algunas Organizaciones, entre las que destaca la Agencia estatal de Administración Tributaria, concluye y reconoce lo siguiente:

- admite diversidad de modelos de gestión documental y eso ocurre, según mi opinión, porque la acotación, las relaciones y las responsabilidades de las funciones que componen la gestión documental no son uniformes, ni claras. Así se diferencian las funciones mal denominadas de gestión documental y las de gestión de Archivo, que no hacen sino evidenciar lo equívoco del título del informe.
- como estrategia general recomienda avanzar desde un modelo general hacia soluciones particulares, porque cuando se trabaja a partir de lo específico se suele chocar con el problema de falta de modelo y de normalización, a lo que yo añadiría que no haría sino implementar el negocio de las empresas informáticas.
- admite que para las etapas tradicionales de Archivo de oficina, central e intermedio e histórico, en el entorno electrónico, existe posibilidad de difuminación o reducción pero, sin embargo, pueden seguir siendo una referencia a la hora de establecer las cadenas de custodia. Y sin duda esto es así hasta el punto de que los Sistemas de Archivos pueden quedarse reducidos a un solo Archivo electrónico, o en todo caso a dos, haciendo respectivamente funciones de intermedio y de histórico.
- reconoce el aumento considerable de normas y estándares. A este respecto son plenamente aceptados los estándares referidos a los soportes y formatos PDF y XML. Para los documentos de archivo está extendido el modelo MOREQ. Para los metadatos se emplea la ISO 23081 Metadata for records, cuya parte primera es de reciente adopción en España (UNE ISO 23081-1, 2008. Información y Documentación. Procesos de gestión de documentos. Metadatos para la gestión de documentos). La UNE ISO 15489, 2006 va poco a poco introduciéndose, aunque según mi opinión inevitablemente exige una adaptación además de un importante trabajo de normalización semántico¹³. Por otra parte, no siendo específicamente documentales se están adoptando otros estándares técnicos y de firma electrónica... No todos los documentos requieren sistemas de firma electrónica avanzada, sobre todo los documentos internos, bastando el registro y la traza de un sistema seguro. A todos los efectos, la exigencia de la autenticidad de los documentos ligada indisolublemente a la integridad es tal: siempre que se demuestre que no

¹³ La discrecionalidad semántica se detecta a partir del uso de gestión documental por unos y otros profesionales. De hecho acaba de publicarse por AENOR: *Gestión documental y evidencias tecnológicas*. CDRom, 2008. En dicha monografía las denominaciones de los procesos que integran la gestión documental difieren de las utilizadas habitualmente por los archiveros de habla hispana, así: incorporación, registro, clasificación, asignación de acceso y seguridad, definición de la disposición, almacenamiento, uso y trazabilidad y disposición. Se impone mostrar la equivalencia. ¿No se está evidenciado la necesidad de un frente común en el contexto de habla hispana de normalización del lenguaje archivístico?

han sido manipulados, lo que se consigue con procedimientos que demuestren la imposibilidad de manipulación o con espacios de custodia seguros. Algo importante me parece el cuestionamiento de la conservación de la firma electrónica avanzada.

- evidencia la necesidad de colaboración entre los ámbitos tecnológicos y «los profesionales de la documentación o archivo», cuyo orden necesariamente, entiendo, habría que invertir y, mejor aún insistir sin ambages en la presencia de archiveros. Lo que resulta claro es que tanto desde un lado como de otro son necesarios conocimientos específicos, a la vez que flexibilidad en los planteamientos, alejados de intransigencias teóricas.

Expuesto lo cual, resulta gratificante que a la hora de la implantación de Administraciones electrónicas se reconozca esencial la presencia del archivero en un entorno no demasiado favorable, propiciado por la ley 11/2007.

Todas las constataciones apuntadas, a partir del análisis de modelos existentes, nos permiten a los archiveros recomendar cuestiones que directamente afectan a la dimensión archivística y han sido reconocidas una y otra vez en la bibliografía reciente. Es el caso de la identificación asociada a los metadatos, para en todo momento reconocer y recuperar cualquier documento de archivo y que los archiveros hemos situado en el momento del diseño de los procedimientos. No cabe duda que los archiveros siempre han contextualizado los documentos que han sido determinados, que no producidos, por las funciones y procedimientos administrativos, pues bien, ahora cobran legítimo protagonismo las familias de funciones, los catálogos de procedimientos, los cuadros de clasificación.

Con relación a la descripción, a pesar de las normas existentes, hemos de constatar que cada modelo incorpora su particular sistema de descripción y esquema de metadatos.

Curiosamente, no se insiste en la valoración, ni está prevista en todos los modelos analizados en el referido informe, cuando desde el punto de vista archivístico es necesario adelantar y junto con la identificación situar en la etapa de creación.

La conservación cobra un dimensionamiento especial no solo a la hora de la prevención, con medidas precautorias como la migración a soportes definitivos, sino a la hora de la integridad de los documentos y de los expedientes, garantizada mediante procedimientos adecuados de digitalización.

En cuanto al acceso, las propias aplicaciones han de determinar la forma según cada procedimiento. En este caso, substancial por otra parte, la práctica más consolidada es la de AEAT, pero queda lejos aún la posibilidad real para los ciudadanos del acceso a los expedientes y a sus trámites, pues al día de hoy son escasos los que se encuentran desde su origen en soporte informático.

A pesar del título del informe del MAP: «Gestión documental y Archivo electrónico», que apunta a dos etapas separadas y diferentes, no faltan modelos en España de gestión documental que abogan por una gestión documental

integrada, que sobrepasa la dimensión administrativa del documento de archivo y abarca al de conservación permanente, ingresado, conservado y facilitado en el Archivo único, definitivo o histórico, para lo que tienen que estar previstas las transferencias en unos tiempos establecidos y no a largo plazo.

Estas impresiones, en más de un caso, no hacen sino evidenciar la necesidad de la presencia prioritaria de los archiveros a la hora de establecer un modelo de gestión documental.

Algunas conclusiones prácticas, para terminar mi exposición:

- la gestión documental por transversal, antes y ahora, afecta a todas las actuaciones de las Organizaciones.
- la Administración electrónica no es una moda sino de implantación obligada. No tiene marcha atrás, pero la aceleración puede ser una mala compañera y un buen negocio colateral para las Empresas informáticas.
- la e-administración determina una gestión documental electrónica, que no podemos identificar con la digitalización de documentos, porque ésta es solo la más actual manifestación de la difusión y de la comunicación.
- la gestión documental ahora electrónica, también inevitable, sigue siendo parte de la gestión administrativa, en este caso electrónica, y los criterios que la han regido antes no son desechables.
- una y otra precisan de la normalización y de las TIC, pero en el caso de la Administración y para el diseño de los procedimientos administrativos no bastará con reproducir los existentes, siendo necesarias la simplificación de trámites y la reducción de plazos.
- en el contexto de ambas, la discrecionalidad semántica debe superarse de forma integrada, que no integrista.
- la gestión documental electrónica exige el respaldo institucional y la aco-tación y corresponsabilidad de funciones a lo largo de la vida de los documentos, desde su concepción –y no digo producción–, en el momento del diseño de los procedimientos hasta después de decidida su conservación permanente y de su transferencia al Archivo.
- es decisiva la elección responsable de un modelo de gestión documental en cualquier Organización para actuar en consecuencia.