

MODELOS DE GESTIÓN DE DOCUMENTOS: EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS

JOAQUIM LLANSÓ SANJUAN

INTRODUCCIÓN

Los documentos nacen asociados a un proceso de gestión desarrollado por un ente productor en el seno de una organización determinada. Este documento, para serlo efectivamente, precisa ser generado con unas determinadas características (debe ser auténtico, fiable, íntegro y disponible), y mantenerlas durante tanto tiempo como deba conservarse.

Esto se consigue mediante la aplicación de los procesos de gestión de documentos, organizados de acuerdo con un programa de tratamiento. Es precisamente el modo en que organizan los diferentes sistemas archivísticos sus programas de tratamiento lo que da sentido a la expresión “modelos de gestión de documentos”. En función de su alcance, podemos hablar de modelos nacionales (cuando el programa de tratamiento viene recogido en la legislación de un país) o de modelos institucionales (cuando el programa de tratamiento lo define la propia organización para el cumplimiento de los fines por los que fue creada).

La aparición del documento electrónico ha sido un auténtico revulsivo para la confluencia de los diferentes modelos que existían en el panorama internacional hasta los albores del siglo XXI. Concretamente, la aparición en 2001 de la norma ISO 15489, concebida como una norma internacional de buenas prácticas de gestión de documentos en el contexto de los sistemas de calidad, supuso el alineamiento internacional con un nuevo modelo surgido de la crisis de los imperantes hasta el momento, el del continuo australiano. Esta norma daría pie a la publicación de otras (la llamada “familia” ISO 15489) llamadas a completar y consolidar las directrices trazadas en las buenas prácticas, ya con una orientación decidida hacia la satisfacción de los requisitos de gestión de los documentos electrónicos.

Finalmente, la evaluación de la experiencia de diez años en la aplicación de las buenas prácticas llevó a ISO a impulsar un cambio de estrategia que cristalizaría en 2011 en un nuevo grupo de normas, encabezado por ISO 30300 y 30301, orientadas a incluir la gestión de documentos entre los principales sistemas de gestión de las organizaciones (calidad, medio ambiente, seguridad, energía), acompañándose de un proceso de certificación de los sistemas de gestión de documentos.

En la ponencia expondremos la evolución y las perspectivas de los modelos de gestión de documentos, analizando la confluencia de los diferentes modelos de la mano del continuo australiano y el impacto de la adopción de éste por parte de ISO. Observaremos que el alineamiento internacional de los distintos modelos se consiguió mediante la definición de requisitos comunes de gestión (características de los documentos fidedignos, procesos de gestión documental y sistemas que los hacen posibles), que sientan las bases para la aplicación de programas de tratamiento archivístico. Así mismo, abordaremos la

evolución de la gestión de documentos en Iberoamérica y concluiremos con una exposición de la situación actual en España en el contexto de la administración electrónica.

EL CONCEPTO “GESTIÓN DE DOCUMENTOS”

Elementos clave

En el proceso de construcción del concepto de gestión de documentos podemos identificar algunos hitos:

1. Definición del concepto (1984).

Tras una dilatada etapa de gestación de soluciones a los problemas generados por la inflación documental de las organizaciones desde la Segunda Guerra Mundial, fundamentalmente en los Estados Unidos, el Diccionario de Terminología Archivística del Consejo Internacional de Archivos definía en 1984 el término gestión de documentos como “el área de la gestión administrativa general relativa a conseguir economía y eficacia en la creación, mantenimiento, uso y disposición de los documentos”. Esta definición enlaza con el ciclo de vida de los documentos, amplía el marco de la actuación archivística y promueve una reflexión sobre qué prácticas de tratamiento documental se requieren y cómo se atienden las nuevas necesidades en otros contextos nacionales. En este proceso de análisis halla pleno sentido el término “modelos de gestión de documentos”.

2. Aparición de la archivística integrada (1992).

Otro paso fundamental en relación a la evolución del concepto tuvo lugar en el Congreso Internacional de Archivos en Montreal en 1992, cuando se presenta la “archivística integrada” como la suma de técnicas aplicadas en las diferentes fases (activa, semiactiva e inactiva) por las que atraviesa un documento a lo largo de su ciclo de vida, técnicas entre las que destacan la clasificación y la evaluación de los documentos. El nuevo término refuerza la necesidad de un programa de tratamiento secuencial que atraviese las diferentes fases, por lo que contribuye a superar la perspectiva del trabajo archivístico basado en tipos de archivos (de oficina, intermedio e histórico).

3. Consenso internacional en buenas prácticas de gestión de documentos (2001).

El siguiente hito de este devenir en el tiempo tuvo lugar en 2001, cuando se aprueba en el panorama internacional la norma ISO 15489, inspirada en el modelo del continuo australiano, que define gestión de documentos como “campo de la gestión responsable del control eficiente y responsable de la creación, recepción, mantenimiento, uso y disposición de los documentos, incluyendo procesos para la captura y mantenimiento de la evidencia e información sobre las actividades de gestión y operaciones en forma de documentos”. Esta noción incorpora a la antigua contribución a la eficiencia las ideas de responsabilidad y rendición de cuentas, el valor de evidencia y el alineamiento de la gestión de documentos con la gestión de la información. Por primera vez se habla de procesos de gestión documental, con lo que sitúa las técnicas de tratamiento archivístico al mismo nivel que los otros procesos de gestión sobre los que las organizaciones sustentan sus actividades.

4. Certificación de la gestión de documentos (2011).

En 2011 se publican nuevas normas ISO relativas a “sistemas de gestión para documentos” y orientadas a su certificación, fruto de un profundo cambio de estrategia.

Las normas ISO 30300 (orientada a fundamentos y vocabulario) e ISO 30301 (que expone una serie de requisitos para la certificación), parten de la premisa de que un "sistema de gestión" es resultado de la manera en que la alta dirección de una organización establece sus políticas y objetivos, y determina las estrategias para conseguirlos. Dado que todas las organizaciones crean documentos en el desarrollo de sus actividades, estos son un elemento más del "sistema de gestión" general de cada organización. Estas normas, como sucede con el resto de normas de sistemas de gestión, se dirigen a los no especialistas y tienen limitaciones específicas en relación a su estructura, vocabulario y orientación a la auditoría.

En 2016 asistiremos al alumbramiento de una nueva primera parte de la norma ISO 15489, relativa a “conceptos y principios” de la gestión de documentos, adaptada a las estrategias definidas en 2011. Cabe calificar la versión DIS de esta norma (enero de 2015) como de muy innovadora en su planteamiento, situando la evaluación de la actividad de la organización y del análisis de los procesos de trabajo de los que se sirve y sus riesgos (esto es, el contexto) en el epicentro para la determinación de los requisitos institucionales de gestión de documentos y su concreción en políticas y procedimientos que, a su vez, sirvan de marco para el diseño e implantación de controles y procesos de gestión de documentos. Al mismo tiempo, proyecta un nuevo alcance para el concepto de sistema, mucho más integrador, en el que incluye elementos técnicos, como el software, y no técnicos, como la política, los procedimientos, las personas y las responsabilidades. Todo ello bajo medidas de seguimiento y apoyado en una sólida formación.

“Records management”

La definición del término gestión de documentos que proporciona el Consejo Internacional de Archivos –a la que hacíamos referencia anteriormente-, contenida en el Dictionary of archival terminology (1984), transmitía la posición de liderazgo detentada por los Estados Unidos. La definición que hace en lengua francesa, así como las meras traducciones del término a otras lenguas, pone de relieve la dificultad en traducir el concepto en otros contextos nacionales, así como la del profesional a su cargo: únicamente encontramos paralelismo en el término "gestion des documents" utilizado en Quebec, y su profesional, el "gestionnaire de documents". Consecuentemente, cualquier esfuerzo para comprender y acotar el concepto de gestión de documentos suponía tomar como referencia el modelo norteamericano, como lo demuestra la divulgación del concepto en traducciones literales del inglés (que en el caso español supuso incorporar al bagaje profesional terminología hasta entonces desconocida) o el mantenimiento del término original en dicha lengua (caso de Francia). El apoyo decidido del Consejo Internacional de Archivos y de la Unesco al modelo norteamericano fue también un factor clave para su difusión internacional.

El análisis del concepto desde distintas perspectivas nacionales puso de manifiesto otras experiencias en la aplicación de técnicas de gestión documental existentes en otros países, algunas incluso seculares, que de hecho incidían en ámbitos que se incluían en la denominación genérica de "gestión de documentos". Cabía considerar esas experiencias como valiosas aportaciones que contribuían a enriquecer el concepto, si bien el modelo norteamericano constituía la referencia por su posición de vanguardia y motor de progreso de esta disciplina.

De hecho, la diversidad existente a nivel internacional, en relación al modelo norteamericano que se tomaba como referencia, había llevado a James Rhoads en 1983 y 1989 a formular cuatro niveles de implantación de la gestión de documentos:

- a) Nivel mínimo: aquellos países que cuentan con instrumentos tales como calendarios de conservación o tablas de evaluación documental, gestionan sus documentos siguiendo las previsiones inscritas en dichos cuadros y transfieren los documentos con valor permanente a los Archivos Nacionales.
- b) Nivel mínimo incrementado: aquellos países que incorporan a los elementos del nivel mínimo la existencia de uno o más depósitos intermedios.
- c) Nivel intermedio: aquellos países que incluyen al anterior otros subprogramas básicos, como el diseño y gestión de formularios, gestión de la correspondencia e informes, desarrollo de sistemas de archivo y recuperación de documentos, gestión de documentos activos, programa de documentos esenciales y planificación ante posibles desastres.
- d) Nivel óptimo: aquellos países que suman a los niveles anteriores la gestión de directrices, correo, telecomunicaciones y máquinas reproductoras de documentos; sistemas de gestión de la información y utilización de tratamiento de textos en la generación de correspondencia, informes y directrices, y en la cumplimentación de formularios; utilizan sistemas de análisis, automatización y tecnología reprográfica en múltiples aplicaciones.

Otro elemento para la reflexión se refiere a competencias profesionales. En los países de tradición anglosajona el profesional que se ocupa de la gestión de documentos constituye aún hoy una profesión distinta a la de archivero, con un entrenamiento y una formación específicos, con asociaciones profesionales independientes y un proceso de certificación propio. El intenso debate de los años 80 y 90 del siglo pasado entre archiveros y gestores de documentos en torno al control del ciclo de vida de los documentos, languideció como consecuencia del impacto de las tecnologías de la información en la manera en que son creados, conservados y preparados para su difusión los nuevos documentos. La nueva realidad superó el debate sobre si la gestión de documentos activos constituye el primer estadio en la función archivística, o bien si ésta -en su objetivo último de asegurar la preservación de los documentos de valor permanente- era únicamente la etapa final en un programa integrado de gestión de documentos. Hoy en día se trata de garantizar la aplicación de los procesos de gestión de documentos de manera adecuada en cada una de las fases del ciclo de vida.

Principios: economía y eficiencia

No es una cuestión menor el que la definición del Consejo Internacional de Archivos de 1984 incluya una referencia a los principios de economía y eficacia.

José Maria Jardim diferenciaba a finales de los 80 dos posiciones enfrentadas en el concepto de gestión de documentos. Por un lado, el sector que considera la gestión de documentos una operación archivística basada en la evaluación de los documentos al objeto de centrar el esfuerzo en conservar permanentemente los documentos que tienen un valor cultural o de investigación futuro. Por otro, la corriente que concibe la gestión de documentos como la aplicación de la administración científica con fines de eficiencia y

economía, que considera los beneficios para los futuros investigadores meros subproductos.

En dicho contexto, James B. Rhoads centraba en la economía y la eficiencia, junto con la planificación y la responsabilidad, las ventajas de un buen programa de gestión de documentos:

- a) beneficios económicos, que se consiguen mediante los calendarios de conservación o tablas de valoración de documentos, la aplicación de la disposición a lo largo del tiempo y la utilización máxima de los depósitos intermedios;
- b) economías en eficiencia, mediante el control del proceso de creación de los documentos (diseño, generación, reprografía y distribución) y el uso de sistemas de archivo y recuperación eficaces.

La eficacia y la eficiencia también aparecen también relacionados con la productividad (en especial mediante la definición de ratios como información disponible, número de respuestas y tiempo empleado) y la calidad de las organizaciones (fundamentalmente inspiradas en las normas ISO 9000).

Los organismos internacionales ante la gestión de documentos

Más arriba señalábamos la importancia de los organismos internacionales en la difusión del modelo norteamericano en el último cuarto del pasado siglo, concretamente Unesco y Consejo Internacional de Archivos, en su interés por ayudar a los países a identificar sus necesidades de información, organizar y desarrollar los sistemas y servicios de gestión de documentos y archivos de manera eficiente.

1) El programa RAMP de la Unesco

A través de su Programa General de Información – PGI, la Unesco creó en 1979 el Records and Archives Management Programme – RAMP, orientado a que los servicios de archivo fuesen un instrumento para la eficacia administrativa, útiles a la planificación y el desarrollo social y económico. Hasta su finalización en 1998, alentó la coordinación y concentración de proyectos e iniciativas para el impulso de modernización de la gestión de documentos y archivo; la celebración de reuniones regionales para la formulación de planes nacionales; el establecimiento de directrices, normas y reglamentos.

2) Actividades del Consejo Internacional de Archivos

El Consejo Internacional de Archivos - CIA ha abordado la gestión de documentos desde 1977, en que creó un comité mixto sobre los problemas de la gestión de documentos. A través de las Conferencias Internacionales de la Mesa Redonda de Archivos, que tratan concretamente aspectos profesionales del trabajo archivístico, el principal área de estudio ha sido el de la gestión de documentos, incluyendo el almacenamiento inmediato -depósitos intermedios- y la evaluación documental (observable ya a partir de los años 50). Estas cuestiones han sido también objeto de publicaciones, simposios y seminarios, generalmente por regiones, en colaboración con la Unesco.

La concreción en programas de gestión de documentos

La bibliografía de finales del siglo XX se hacía eco de los requisitos previos a la puesta en marcha de una sana política de gestión de documentos, entre los que se incluían:

- un programa estructurado que abarcara, con la descripción del estado de la situación, la misión, los objetivos y la estructura general del programa proyectado, los recursos -financieros, materiales y humanos- y un plazo global de realización;
- el apoyo de las autoridades y una base legislativa que regulara la gestión de los documentos activos, semiactivos e inactivos;
- la creación de un organismo central con autoridad reconocida y bien establecida a nivel jerárquico;
- elaboración de programas sectoriales y directrices específicos, que concretaran lo establecido en el programa global.

Un programa completo de gestión de documentos debía contemplar una serie de elementos constitutivos y de apoyo. Entre los constitutivos figurarían: 1) normas para la creación, difusión y recepción de los documentos; 2) tratamiento de los documentos activos (normas de clasificación, recuperación y conservación en los espacios administrativos); 3) tratamiento de los documentos semiactivos (normas de transferencia y conservación centralizada y rentable de los documentos); 4) tratamiento de los documentos inactivos (normas que regulen la adquisición, conservación, tratamiento, utilización y valorización de los documentos con valor secundario o científico); 5) tratamiento de los documentos esenciales (normas para el tratamiento particular de ciertos documentos que, si se perdieran o alteraran, ocasionarían serias dificultades a una organización). Por su parte, los elementos de apoyo estaban representados por el inventario de documentos y el calendario de conservación.

El programa debía encontrar su plasmación en un Manual, instrumento resultante de la definición del programa.

LOS MODELOS DE GESTIÓN DE DOCUMENTOS

Características y tipologías de los modelos de gestión de documentos

Si bien, como se ha dicho, el modelo norteamericano constituía la referencia por su posición de vanguardia y motor para el progreso de la gestión de documentos, el análisis del concepto y su práctica desde otros países demostraba la existencia asimismo de experiencias relevantes en la aplicación de principios y métodos identificados como integrantes en la gestión documental, algunos incluso seculares. Cabía considerar esas experiencias como valiosas aportaciones que contribuían a enriquecer el concepto. Fruto de este proceso de análisis se identificaron diferentes “modelos de gestión de documentos”, expresión que tuvo pleno sentido hasta la publicación de la norma ISO 15489 en 2001, que supuso la culminación de un esfuerzo internacional por hallar puntos de consenso básicos para desarrollar buenas prácticas en gestión de documentos.

Es difícil determinar las características que hacen que podamos hablar de la existencia de un determinado modelo. Existe, por una parte, una jerarquía entre los modelos: por un lado, aquellos que han alcanzado tal desarrollo que han acabado por influir directamente sobre otros modelos (tal es el caso del "records management", la "gestion des documents administratifs" canadiense, el "préarchivage" francés, el "registry" inglés, la "registratura alemana -de la que deriva en último extremo el "protocollo" italiano- y, de formulación más reciente, el continuo australiano), a los que se podría denominar como "modelos primarios"; por otro lado, aquellos otros países que han desarrollado sus

propios modelos a través de la influencia de modelos ajenos, fruto fundamentalmente de compartir tradiciones administrativas y archivísticas comunes (sería el caso de las antiguas colonias británicas o francesas), a las que se podría denominar como "modelos de segunda generación". A estos dos grupos se les podría añadir un tercero, el de los "modelos por asimilación", que sin reunir las características de los anteriores han adoptado, con mayor o menor fortuna, elementos procedentes de áreas que, a priori, pueden ser consideradas como ajenas a su propia tradición administrativa y archivística de origen, abocados en los albores de nuestro siglo a la búsqueda de un modelo que les identificara.

Otra característica que podemos valorar en la identificación de los modelos es su estabilidad. Deberíamos calificar como "modelos en construcción" aquellas iniciativas destinadas a implantar los elementos de un programa de gestión de documentos en tanto no estén regulados legalmente, aposentados e incorporados en la práctica de la gestión archivística y administrativa.

Por otro lado, se observa que diferentes modelos pueden coexistir dentro de un mismo país, en función del marco jurídico que rija las responsabilidades en la definición de las políticas y los programas de gestión de documentos. El caso español puede resultar en este aspecto ilustrativo: el sistema estatal de archivos se caracterizaba hasta los inicios de nuestro siglo por ser un "modelo en construcción", como consecuencia de la tardía puesta en marcha de una política en valoración, selección y expurgo de documentos, mientras que la Comunidad Autónoma de Cataluña, por citar sólo un ejemplo que ha tenido amplia resonancia bibliográfica, se encuadraba dentro de los "modelos por asimilación", con todas sus políticas y programas operativos, después de haber vivido un proceso gradual de adaptación del "préarchivage" a la "gestion des documents administratifs".

Otra característica, que persiste también en nuestros días, es que el grado de implantación de las políticas y programas de gestión documental es diferente, en la práctica totalidad de los modelos, en los diferentes niveles en que se estructura la Administración de un país a escala central, regional (autonómica, Federal), local o institucional, si bien la singularidad del modelo nacional suele llevar la impronta de las Administraciones centrales, que actúan como referente (o "modelo") que deben seguir; otra cosa es que quienes integran los diferentes niveles tengan suficiente sensibilidad como para captar la necesidad de definir tales políticas y programas.

Del mismo modo, otro rasgo que sigue presente en la actualidad en la definición de las políticas y programas de gestión de documentos consiste en que, en su implantación, puede llegarse al "modelo institucional", singular en su concepción y naturaleza del "modelo nacional", lo que explicaría el hecho de que ante circunstancias idénticas, instituciones del mismo tipo puedan dotarse de unos elementos o de otros. Las características de este "modelo institucional de gestión de documentos" encontraría su equivalente en los "sistemas institucionales de archivos" al reconocerles fondo, institución y ciclo de vida de los documentos como los elementos característicos sobre los que se aplicarán las políticas y los programas.

Los modelos primarios de gestión de documentos

Veremos a continuación los rasgos más sobresalientes de los modelos primarios de gestión de documentos tratados por la bibliografía, que serían válidos mayormente hasta el momento de la aparición de la norma ISO 15489 en 2001.

(a) Estados Unidos: El "records management"

- El concepto “gestión de documentos” nació en los Estados Unidos, ligado a la eliminación de grandes masas documentales, debido a la fuerte incidencia del factor económico.
- Metodológicamente se lo considera el máximo representante del “modelo del ciclo de vida”, que refleja la visión de gestión de los documentos centrada en dos etapas: la etapa administrativa (cuando los documentos son “records”) y la etapa histórica (cuando los documentos son “archives”).
- Fuerte presencia nacional y estatal de las instituciones archivísticas, a nivel de supervisión, en las primeras fases del ciclo de vida.
- Coexistencia de dos profesiones: “records managers” (gestores de documentos) y “archivists” (archiveros).
- El referente del modelo lo constituye la administración federal de archivos (National Archives - NARA).
- Desigualdad, en su desarrollo, a escala federal, estatal y local.
- La vanguardia se sitúa en el sector privado, de la mano de las tecnologías de la información: evolución hacia la Information Resources Management - Knowledge Management.
- Ha desempeñado el papel de principal referente internacional, impulsado a través del Consejo Internacional de Archivos y los programas de la Unesco, hasta la aparición del modelo del “records continuum” australiano adoptado por ISO, al que se le contraponen.
- Importancia de las organizaciones profesionales, generadoras de corrientes de opinión internacionales y productoras de instrumentos bibliográficos y normativos de indudable interés (así, ARMA International colabora con ANSI en la definición de normas nacionales de gran impacto, como por ejemplo en ámbitos de la gestión del correo electrónico y de la migración y conversión de documentos electrónicos).
- Aparentemente, el modelo ha entrado en crisis, motivada por lo limitado del avance en la aplicación de los principios de la gestión de documentos en las organizaciones, en un momento de cambios espectaculares debido al impacto de las tecnologías de la información y la comunicación, en comparación con las expectativas generadas, en clave de oportunidad, en los primeros años del siglo actual.

(b) El Canadá francófono: la "gestion des documents administratifs"

- El modelo se sustenta en la percepción del ciclo de vida en fases y su relación con los valores primario y secundario del documento.
- El modelo pone de relieve la importancia de las operaciones de clasificación y evaluación de los documentos y sus instrumentos resultantes: cuadro de clasificación y calendario de conservación.
- El modelo mostró una enorme vitalidad en los años 80 del siglo XX, asociado fundamentalmente al ámbito universitario.
- Clara definición del modelo en la legislación y otra normativa.
- Es observable una cierta influencia del modelo estadounidense, si bien la presencia de los archivos nacionales en la fase activa del ciclo de vida es de mayor calado que el del Archivo Nacional estadounidense.

- Importante desarrollo e implantación de los calendarios de conservación (prácticamente el 100%).
- Elevada eliminación de documentos: 98 %.
- Constituye la base metodológica de la “archivística integrada”.
- Incidencia en Europa, a través de su influencia sobre el modelo francés y en la práctica archivística española.
- Aparentemente, el modelo ha entrado en crisis, motivada por la delimitación actual de la función archivística en el ámbito de la gestión de la información desde una perspectiva puramente cultural, compartiendo estructura con las bibliotecas. Ello supone un franco retroceso en relación a las perspectivas de la evolución del modelo observada a lo largo de los años 90 del siglo pasado.

(c) Francia: el "préarchivage"

- Vinculación a las prácticas tradicionales de la Administración francesa, lo que había limitado su capacidad de innovación.
- Inexistencia de un cuerpo de funcionarios específicamente formados responsables de la documentación en su fase activa, en el seno de las Administraciones.
- Poca incidencia de los Archivos Nacionales en la organización de los "archives courantes" de la Administración Central –reducido a las "missions"-. .
- Poco desarrollo legislativo o reglamentario que regulara el tratamiento de la documentación en la fase de archivo de gestión, y que apoyara la actuación del archivero dentro de la Administración creadora de la documentación.
- La institución de archivos disfruta de un alto prestigio a nivel de custodio de la documentación histórica, pero debió hacer frente al desconocimiento y a las reticencias existentes en el seno de los ministerios en cuanto se refería a su intervención sobre la documentación en las fases activa e intermedia.
- La formación profesional del archivero -especialmente la École des Chartes- se ha dirigido, tradicionalmente, más hacia la gestión de los fondos históricos que hacia la documentación con vigencia administrativa.
- La aparición y multiplicación de los documentos electrónicos han contribuido a una concienciación sobre la necesidad de un cambio: el préarchivage tradicional no podía aplicarse sobre los nuevos soportes. Fue preciso un replanteamiento, sin descartar la intervención del archivero de una manera más directa en la fase activa del ciclo de vida de los documentos.
- Tardío desarrollo de las prácticas de evaluación documental ("tableaux de gestion"), con una orientación a la preservación de la documentación con valor histórico.
- Conciencia de que el préarchivage no constituía más que una parte de lo que abarca el “records management” (en ningún caso se tradujo el término al francés). La presencia de los Archivos Nacionales en el ámbito de los archivos de gestión no tenía otro fin que el de preservar la documentación con valor permanente, lo que llevaba a contemplar sin excesivo interés las necesidades cotidianas de la Administración.

(d) Reino Unido: el "registry"

- Constituía el modelo de tratamiento documental más extendido del mundo, compartiendo con la "registratur" alemana el ser el modelo más arcaico (arranca en el siglo XVI, pudiendo rastrearse su origen -en último término- hasta la antigua Roma).
- Parte de la premisa de que el acto de registrar un documento constituye evidencia legal de su autenticidad, si bien se había reconocido la incapacidad del modelo en controlar individualmente los documentos debido a su volumen creciente.
- Los "registries" parten de la necesidad de clasificar los documentos antes de su remisión a las oficinas de actuación, separando expedientes de carpetas de asuntos.
- Parcelación de las responsabilidades por lo que respecta a archivos corrientes, intermedios y definitivos. La responsabilidad en los documentos depositados en los archivos de gestión corresponde a la propia Administración, que dedica un personal especializado, el "registrar".
- La responsabilidad de la gestión los documentos depositados en los archivos intermedios o "records centers" corresponde preferentemente a la propia Administración productora de los documentos. En Inglaterra el Public Record Office había ejercido hasta su transformación en Archivo Nacional en 2003 un papel suplementario en caso de incapacidad de las Administraciones, que podían transferir sus documentos semiactivos al Limbo de Hayes, donde una ínfima parte de su plantilla dependía directamente de la institución de archivos.
- La crisis económica de mediados de los años 90 obligó a un replanteamiento de la gestión de los depósitos intermedios por parte del Public Record Office, planteándose traspasar su gestión al Ministerio de Defensa.
- El británico es el único modelo en el que, pese al alto porcentaje de eliminaciones, el archivero no controla la totalidad del proceso de selección ("appraisal") y eliminación ("disposal") hasta la "second review", a los 25 años de la producción de los documentos.
- En el papel de la institución de archivos prevalecen las funciones de asesoramiento y ayuda sobre las competencias de inspección y control de los archivos de gestión e intermedios, debido a la confianza que la Administración ha depositado en los registries para la correcta práctica administrativa.
- Los archiveros se reservan la aplicación de un principio para devolver el orden originario cuando éste había sido alterado por la Administración de origen: el "registry principle".

(d) Alemania: la "registratur"

1. Junto con el registry, es el modelo más arcaico.
2. Incidencia de las tradiciones administrativas derivadas del derecho germánico, lo que ha llevado a un fuerte rechazo a la burocracia, considerada una petrificación de la vida activa. Existe, de hecho, un conflicto entre derecho romano y derecho germánico en el ámbito de la Administración.
3. La gestión de los documentos en la Administración se considera algo banal y formal, de la que apenas se ocupa. En las Administraciones apenas se reflexiona.
4. Pese al papel reconocido de los archivos intermedios (Zwischenarchiv) para almacenamiento de documentos semiactivos y la evaluación de su valor histórico, no ha existido colaboración de la Administración para llevar a cabo su labor.

5. En cuanto al papel de las registraturas en la creación, conservación y utilización de los archivos de gestión, los Archivos Nacionales desempeñan una función consultiva sin control real.
6. En cuanto a eliminaciones y transferencias, el Bundesarchiv se ha remitido generalmente a la voluntad de los ministerios afectados, según sus propios criterios.
7. Fuerte centralización de las registraturas, con un rígido sistema de control de la documentación en su fase de tramitación.
8. Dificultad en conseguir eficacia.
9. No ha existido tradición de estudios científicos sobre procedimientos administrativos.
10. La registratura no es una disciplina, sino una función, por lo que carece de teoría escrita y se ha ido transmitiendo a la siguiente generación como una especie de aprendizaje.
11. Existencia de un cuadro de clasificación establecido a priori, por materias organizadas jerárquicamente en temas principales y secundarios, de estructura similar a la Clasificación Decimal Universal, construido a partir de las funciones del organismo productor.
12. Una vez que la documentación ha llegado a los archivos para su conservación definitiva, los archiveros pueden hacer uso de un principio para devolver el orden originario cuando éste había sido alterado por la Administración de origen - denominado "registraturprinzip".
13. La influencia del records management no supuso una "revolución" dentro de las prácticas de las registraturas. Su influencia fue sin embargo evidente en la implantación de depósitos intermedios.

La crisis de los modelos de gestión de documentos

A mediados de los 90 los modelos archivísticos más relevantes asistieron a un replanteamiento del papel de las instituciones archivísticas ante la gestión de los documentos y archivos. La reflexión tuvo su origen en las fuertes restricciones presupuestarias generalizadas a fines de los 80, que motivaron un cambio en la percepción de la actividad archivística, derivado de la atención a las nuevas necesidades de la Administración.

Se produjo en ese período una inversión de la tendencia desarrollada entre 1960 y 1980, cuando se elaboró mucha normativa, se dedicaron recursos a la construcción de depósitos intermedios, se desarrollaron los calendarios de conservación y se cuidó especialmente transmitir una imagen de modernidad. Esa efervescencia archivística, que se desarrolló tanto en el sector público como en el privado, tuvo una consecuencia importante: llegaron el prestigio, el reconocimiento y los recursos a los archivos, pero se sobrepasaron los objetivos fijados, lo que derivó en una rápida saturación de los depósitos. Ante la nueva problemática, las autoridades archivísticas se formularon la pregunta de quién debía soportar el coste de la gestión (la Administración o la institución de archivos), al tiempo que iniciaron un replanteamiento de sus prioridades, observando en primer lugar quiénes eran los usuarios más numerosos de sus servicios (Administración o investigación).

Por otra parte, la Administración no cesaba en reclamar a los archiveros su intervención en la satisfacción de sus actuales necesidades: recuperación de documentos activos en todo tipo de soportes, especialmente el informático; la identificación y

recuperación de la información estratégica para la toma de decisiones y establecimiento de normas de conservación para los soportes que utilizan las tecnologías de la información.

Las conclusiones de los archiveros fueron distintas en Norteamérica y en Europa.

En Norteamérica, se determinó procurar dar respuesta eficaz a las necesidades de todos los clientes: administradores, investigadores y ciudadanos en general, buscando nuevas soluciones para adaptarse a la nueva coyuntura. El eje de la reflexión se situó en el origen de la archivística moderna, eso es, en la teoría de las tres edades y el ciclo de vida de los documentos (correlación “archivo de gestión” con fase activa, “archivo intermedio” con fase semiactiva y “archivo definitivo” con fase inactiva) y fundamentalmente en el concepto de gestión integral, que 1) reclama una unidad y continuidad de intervenciones sobre el conjunto de documentos, 2) articula y estructura las actividades en un programa de organización de archivos, (3) integra valor primario y valor secundario que presentan los archivos.

Por otra parte, a la pregunta de que si existe verdaderamente la posibilidad de elegir, los archiveros norteamericanos adoptaron una actitud decidida en solucionar los problemas mediante la racionalización, concretada fundamentalmente en: 1) regular las transferencias a depósitos intermedios, 2) concretar períodos de conservación, 3) concienciar a los administradores de que deben participar en los costes, 4) considerar el recurso a otros soportes de almacenamiento. Había que evitar, a toda costa, devolver el problema a la Administración.

En Europa, la reflexión obtuvo unos resultados radicalmente distintos. Por una parte, en Inglaterra y País de Gales, el Public Record Office se decidió por abandonar la gestión del Limbo de Hayes (desde el 1 de enero de 1996 el responsable de su gestión iba a ser el Ministerio de Defensa, por ser el principal usuario del mismo), iniciando un repliegue hacia la gestión de la documentación con valor permanente. Por su lado, Francia optó por una redefinición del papel de las missions y del Centre des archives contemporaines de Fontainebleau, llegándose a plantear incluso renunciar a la gestión del Centro de Fontainebleau. En el país llegó a temerse la división de profesiones en el seno de la disciplina archivística.

Entretanto, alejado del foco de la crisis, el modelo del continuo construía su base conceptual en Australia y Nueva Zelanda. Su apuesta consistió en integrar la gestión de documentos entre las especialidades incluidas en la Information Resources Management, si bien respetando sus requisitos funcionales.

El records continuum australiano como propuesta integradora

Es difícil entender el desarrollo del modelo australiano desde los albores de nuestro siglo sin ponerlo en relación con el debate sobre la gestión de documentos que dominaba el panorama archivístico internacional. Entre las características del “records continuum” podríamos señalar las siguientes:

1. Desde la perspectiva de los modelos de gestión de documentos expuesta con anterioridad, es, en su origen, un “modelo de segunda generación” respecto al “registry” británico.
2. La propuesta del continuo se centra en la evidencia y los propósitos de administración, pudiendo rastrear un precedente en los postulados de Hilary Jenkinson en la década de 1920, en relación a que los documentos son imparciales y no pueden decir nada más que la verdad. El archivero es neutral.

3. Se presenta hoy en día como el modelo de gestión de documentos más vanguardista, con gran dinamismo y lógica consideración en el ámbito internacional.
4. En su evolución ha llegado a influir de manera decisiva en la norma ISO 15489, si bien ha adoptado elementos del modelo de “records management”, especialmente en su orientación a la Information Resources Management.
5. Se la ha querido contraponer, conceptualmente, al modelo del ciclo de vida de los documentos.
6. Se proclama heredera del modelo de espacio tiempo de Newton: el uso y control de los documentos alteran y renuevan los ciclos de creación y disposición.
7. Se orienta a satisfacer las necesidades de gestión de documentos generadas por las comunicaciones electrónicas.
8. Parte de la necesidad de contemplar el documento como “evidencia” desde las tareas de análisis iniciales previas a la implantación de un sistema de gestión de documentos.
9. Conecta con conceptos y metodologías tales como gestión de las tecnologías de la información, ingeniería de procesos, análisis funcional, gestión de recursos, gestión de la herencia cultural, control de calidad, auditoría, benchmarking. El alineamiento de sus postulados con las normas de calidad de ISO fue el detonante que explica su repercusión posterior.
10. En dicho contexto, considera la tarea de gestionar documentos otro elemento significativo más, como el resto de actividades de gestión de la información.
11. Busca construir un puente de comunicación entre archiveros y gestores de documentos, profesiones separadas en los países anglosajones, sobre la base de la multidimensionalidad de su trabajo hacia la comunicación con otros profesionales.
12. Prevalencia del acceso sobre la ubicación de los documentos (sean borradores, documentos administrativos o documentos en su etapa histórica).
13. De acuerdo con F. Upward, creador del modelo, el “records continuum model” tiene una trayectoria, que lo conecta con el “information continuum model”, el “information systems continuum model” y, finalmente, el “publishing continuum”.
14. Proporciona una perspectiva enriquecedora del proceso de descripción: el propósito de la descripción no es otro que asegurar que los documentos se conservan en el contexto de su creación y uso, y retienen sus cualidades de evidencia, de manera que cuando se recuperan para uso posterior puede comprenderse su significado. Obviamente, para que ello sea posible las cualidades de evidencia e información contextual deben permanecer intactas. Esto se asegura mediante la aplicación de los esquemas de metadatos, que permiten que el documento sea “un objeto de información que se gestiona por sí mismo”, un “objeto inteligente”.

Con la incorporación en 2001 del modelo del continuo a la normalización internacional de la mano de ISO, seguida de la rápida aceptación universal de sus postulados como guía para buenas prácticas en gestión de documentos, se produce la convergencia de los diferentes modelos existentes hasta entonces en un único modelo de referencia. Esta realidad se mantiene aún hoy en día, en un contexto de evolución hacia una

certificación de la praxis de gestión de documentos en las organizaciones como apuesta estratégica a través de ISO 30301 y otras normas relacionadas.

El impacto normalizador de ISO 15489:2001

El esfuerzo normalizador en lo relativo a la gestión de documentos ha tenido un impacto profesional decisivo. Si bien desde la segunda mitad de la década de los años 80 del pasado siglo el protagonismo recaía de manera exclusiva en el Consejo Internacional de Archivos, que orientaba su labor a la descripción de los documentos, a partir de 2001 la iniciativa de mayor impacto corresponde a ISO. Esta organización comprendió la importancia de la tarea de convertir en norma internacional una norma australiana de 1996, AS 4390, orientada a cubrir el vacío existente en las normas de gestión de la calidad (ISO 9000) en relación a la gestión de los documentos en las organizaciones (los denominados “quality records”). Con este objetivo se iniciaron los trabajos que condujeron a la aparición, en 2001, de la norma ISO 15489.

Es importante situar el origen de esta norma precisamente en el contexto de las normas ISO de calidad para comprender, con la debida profundidad, su orientación a regular el sistema de gestión documental de las organizaciones, procurando a éstas unas directrices para conseguirlo.

De hecho, la norma supone la plasmación del más destacado esfuerzo de consenso llevado a cabo hasta el momento por establecer un modelo internacional de buenas prácticas de gestión de documentos en un contexto difícil, dominado por tradiciones nacionales muy distintas entre sí y difícilmente compatibles, en muchos casos. Esta dificultad ya se había manifestado, como un hecho recurrente, a lo largo de la trayectoria de instituciones de gran relevancia profesional, como el Consejo Internacional de Archivos. Sin embargo, la creciente complejidad en cuanto a la gestión de los documentos electrónicos, así como la necesidad de interoperar a todos los niveles, aconsejaban un acercamiento metodológico en la teoría y en la praxis: en torno a la misma fecha trabajaba la Unión Europea en otra iniciativa en este sentido, de la que derivó el modelo de requisitos para la gestión de documentos electrónicos - MoReq. En esta corriente cabe ubicar, precisamente, la iniciativa de ISO, de la que observaremos a continuación algunas de sus características más destacadas.

Probablemente la característica más importante de la norma ISO 15489:2001 sea que, aun teniendo como objeto actuar como respaldo documental de las normas de sistemas de gestión de la calidad y medioambientales (ISO 9001 y 14001), no sea una norma de certificación, sino que se limite a procurar unas directrices orientadas a que las organizaciones se doten de sistemas de gestión documental. Esta característica es determinante, ya que su vocación es la de convertirse en único modelo internacional de gestión de documentos. Otras características de la norma son las siguientes:

1. Supone el mayor hito mundial, hasta el momento, como referente para “buenas prácticas” para los profesionales de la gestión de documentos y archivos, si bien excluye de manera absolutamente incomprensible –de acuerdo con nuestra tradición tanto administrativa como archivística-, en cuanto a su alcance, la gestión de los documentos una vez que éstos alcanzan en plenitud su valor histórico.
2. La norma se declara, en principio, neutral en cuanto a tecnología, aunque su orientación apunta hacia un entorno automatizado. Este hecho se observa con mayor claridad en los ámbitos que abordan las otras normas de la “familia ISO

- 15489”: metadatos (ISO 23081), procesos de trabajo en gestión de documentos (ISO/TR 26122), digitalización de documentos (ISO/TR 13028), requisitos funcionales para los documentos en entornos de oficina electrónicos (ISO 16175), migración y conversión de documentos electrónicos (ISO 13008), repositorio de tercero de confianza para documentos electrónicos (ISO/TR 17068) y evaluación de riesgos para procesos y sistemas de documentos (ISO/TR 18128).
3. Los principios y metodologías contenidas en la norma deben servir a las necesidades de gestión de documentos de todas las organizaciones, tanto privadas como públicas, con independencia de su tamaño, tipo, ubicación o grado de implantación de tecnología.
 4. La norma puede considerarse una puesta al día de los principios metodológicos de la archivística, definiendo las características esenciales del documento, destacando el interés del análisis funcional y priorizando la clasificación y la evaluación documental entre los procesos de gestión de documentos.
 5. La norma tiene muy en cuenta que los directivos de las organizaciones son los implicados clave en la aplicación de sistemas de gestión de documentos, personas que pueden no estar familiarizadas con las ventajas de una buena gestión documental, o no ser conscientes de las consecuencias de su inexistencia.
 6. Proporciona una visión excelente de los conceptos de gestión de documentos a los expertos en tecnologías de la información, por lo que los archiveros podemos construir con ellos las oportunas alianzas basadas en un mejor entendimiento profesional.
 7. La primera parte (ISO 15489-1) es el corazón de la norma, utilizada para establecer los principios fundamentales y el modelo para la definición e implantación de un sistema de gestión de documentos. Con ese fin define los procesos clave de la gestión de documentos en términos que el personal de cualquier nivel (incluyendo el de gestión y el no técnico) pueda entender.
 8. La norma establece los requisitos para la creación, mantenimiento y perdurabilidad de documentos auténticos, fiables, íntegros y disponibles, así como el contexto o sistema en el que deben ser gestionados.
 9. La segunda parte (ISO 15489-2) es un informe técnico, que recoge una metodología de implantación de la gestión de documentos derivada de la metodología australiana (Australian Design and Implementation of Recordkeeping Systems – DIRKS). Esta parte está orientada al personal responsable de gestionar documentos en una organización.
 10. En su conjunto, la norma requiere alguna interpretación para hacerla aplicable a nivel práctico, especialmente en aquellas tradiciones en gestión de documentos y archivos distantes de los planteamientos anglosajones en general y australianos en particular.
 11. Es dinámica. Actualmente está en proceso de revisión.

En el contexto de revisión de la norma, ISO consideró que el ciclo como buenas prácticas estaba agotado, por lo que apostó por la certificación de sistemas de gestión de documentos en el marco de una apuesta estratégica por integrar estos sistemas entre los sistemas de gestión más relevantes de las organizaciones, orientando su mensaje a los directivos. Nacieron así en 2011 las normas ISO 30300 y 30301, cuyo impacto a día de hoy está pendiente de evaluación.

EL CONCEPTO DE GESTIÓN DE DOCUMENTOS EN IBEROAMÉRICA

En pos de una identidad

Hasta finales de la década de los 80 del siglo pasado no se habían planteado en la bibliografía archivística iberoamericana cuestiones de fondo relacionadas con la gestión de documentos desde una perspectiva internacional. Debemos precisamente al Grupo Iberoamericano de Tratamiento de Archivos Administrativos (creado en 1989) las primeras reflexiones sobre el concepto, como consecuencia de la creación en 1988, en el seno del Consejo Internacional de Archivos, del Comité de Archivos Administrativos (Current Records Committee ICA/CRC): los países iberoamericanos representados en el Comité, España y Brasil, observaron que todos los trabajos estaban determinados por los principios establecidos sobre la base de dos modelos consolidados - records management y prearchive-, de modo que esos países "se sentían ajenos a la mayoría de las discusiones puesto que los conceptos manejados pocas veces podían ir más allá de una mera traducción lingüística", por lo que determinaron que, para evitar las consecuencias catastróficas de la adopción de soluciones de países de tradición totalmente distinta, "sólo mediante un análisis de las raíces históricas se pueden sentar las bases para posibles soluciones adaptadas al contexto y tradición de cada país. Se trataba, en definitiva, de diseñar un tercer modelo adaptado a las características del contexto iberoamericano para evitar que los dos existentes fueran el único punto de referencia". Se inician entonces discusiones en los foros profesionales y se incorporan esos principios a los manuales de archivística.

Cabe considerar que la búsqueda de una identidad iberoamericana frente a modelos extraños ha sido el más importante factor de desarrollo del tratamiento de los archivos administrativos y el que más ha contribuido al cambio de una mentalidad casi exclusivamente historicista de los archivos a una concepción integrada acorde con el ciclo de vida de los documentos.

Sin embargo, con ser importante, el "factor reacción" no ha sido el único motor del progreso exponencial experimentado en el tratamiento de la documentación administrativa en Iberoamérica. También la articulación de los diferentes Sistemas Nacionales de Archivos y su presencia en la legislación, ya desde los años 70, ha sido considerada clave en el proceso de desarrollo archivístico en esos países. Por su parte, las asociaciones profesionales han tenido asimismo un papel relevante en la extensión de la gestión de documentos en la década de los 90.

Cabe rastrear el nacimiento del interés en la racionalización del tratamiento de los archivos administrativos y el estrechamiento de las relaciones entre las diferentes comunidades archivísticas de ambos lados del Atlántico en los trabajos del Grupo de Archivos Iberoamericanos (desde 1980), que prosiguieron el Grupo de Trabajo de la Asociación Latinoamericana de Archivos (1986) y el Comité de Archivos del Instituto Panamericano de Geografía e Historia. Bajo la misma premisa inició su labor el Grupo Iberoamericano de Tratamiento de los Archivos Administrativos (1989-1996), trabajando en la identificación de los problemas comunes al objeto de encontrar y aplicar soluciones válidas para todos los países del área, lo que condujo a la articulación de la metodología para el tratamiento de los fondos acumulados, definido sobre la base de las tres etapas del tratamiento archivístico:

- a) Identificación, entendiendo como tal el proceso de investigación y sistematización de categorías administrativas y archivísticas en que se sustenta la estructura de un fondo. Se obtienen la guía de fondos y servicios, el fichero de organismos, el fichero de disposiciones legales, los cuadros de clasificación y el repertorio de series.
- b) Valoración, que se define como el proceso de investigación y análisis de los testimonios administrativos, legales, jurídicos e informativos presentes en cada una de las series documentales que constituyen un fondo. Su ejecución permite las transferencias, los expurgos y la regulación del acceso sobre la base de relaciones de series accesibles y períodos de reserva, ficheros de legislación, relaciones de entrega, actas de expurgo o manual de normas.
- c) Descripción, definida como la fase del tratamiento archivístico destinada a la elaboración de instrumentos de información para facilitar la difusión y el acceso de la información.

La experiencia iberoamericana en gestión de documentos

Una aproximación a la situación de los sistemas archivísticos iberoamericanos publicada en el año 2000, en el momento inmediatamente anterior a la publicación de la norma ISO 15489, presentaba algunas conclusiones interesantes.

1. Los sistemas archivísticos presentaban una evolución constante, marcada por el desarrollo legal y normativo para adaptarse a las nuevas circunstancias políticas, sociales, económicas o culturales del país.
2. La noción de sistema archivístico está plenamente asentada dentro de la práctica archivística iberoamericana, equivalente a los conceptos de "política de tratamiento de los documentos" o "programa de gestión de documentos y archivos" manejados en los modelos de gestión de documentos más representativos a nivel internacional.
3. Los conceptos de "modernización" y "desarrollo archivístico" actuaron como motores para las estrategias de definición, elaboración e implantación de los Sistemas Nacionales de Archivos en la región iberoamericana, y están estrechamente relacionados con la intervención del archivero en las primeras etapas del ciclo de vida de los documentos. Asociado a estos conceptos, surgió en 1988 en México el de "tratamiento integrado", en todo equivalente al de "archivística integrada" consagrado en Congreso Internacional de Archivos en Montreal en 1992.
4. La bibliografía revela la importancia de la cooperación internacional en la definición y puesta en marcha de la "modernización" y "desarrollo archivístico", y luego en la articulación de los Sistemas Nacionales de Archivos, en los países iberoamericanos. Un ejemplo lo constituye el Programa ADAI, Comité Intergubernamental para la evaluación y aplicación de proyectos archivísticos.
5. Otra característica es la aparición de posturas críticas hacia los Sistemas Nacionales de Archivos en los países más desarrollados y de mayor trayectoria en su aplicación. España y Brasil constituyen los ejemplos más significativos. Las críticas cabe entenderlas como un motor de dinamización dentro de la etapa de consolidación del sistema.

GESTIÓN DE DOCUMENTOS EN ESPAÑA

La experiencia española como suma de modelos institucionales

España arrastra aún hoy, en su conjunto, un importante déficit en cuanto a políticas y programas de gestión de documentos. El limitado impulso estatal, unido a la tradicional falta de medios y a la presencia de lagunas en la conciencia profesional general en cuanto a la absoluta necesidad de un programa de intervención archivística, hace que en España no haya existido un modelo de gestión de documentos.

Cabe contemplar la experiencia española en gestión de documentos como la suma de modelos institucionales (de aplicación desigual en Comunidades Autónomas, ayuntamientos, universidades, etc.), donde las Administraciones han atendido con preferencia el tratamiento de la documentación semiactiva, concretamente la identificación y valoración de documentación acumulada. Se constata un pobre desarrollo de la práctica de la evaluación documental, así como una escasa presencia de cuadros de clasificación funcionales.

Para corregir estos déficits, se ha hecho precisa la presencia de los principios básicos de la gestión documental en la legislación sobre Administración electrónica (iniciada en 2007) y sus normas de desarrollo (interoperabilidad y seguridad, 2010). Así, desde 2012, las instituciones públicas españolas deben dotarse de políticas para la producción y mantenimiento de documentos auténticos, íntegros, fidedignos y disponibles, así como incorporar sistemas de gestión de documentos que contemplen la aplicación de procesos de gestión documental en las fases activa, semiactiva e inactiva.

Evolución del concepto de gestión de documentos en España

Podríamos decir que la gestión de la documentación administrativa, y más concretamente la gestión de los archivos de oficina en las organizaciones, constituía, a finales de los años 80 del pasado siglo, uno de los principales retos profesionales. No era extraño que quienes iniciábamos entonces nuestra labor profesional (especialmente en la Administración) fuéramos requeridos para decidir algún criterio de organización de los documentos en las oficinas. Entendíamos que no podíamos desatender esa llamada, que nos llegaba por iniciativa de los responsables de la gestión de las propias oficinas, pero no sabíamos exactamente cómo contribuir, ya que no existían en nuestro entorno las mínimas referencias de las que partir con el fin de articular una solución archivística. La ausencia de criterios se paliaba mediante la aplicación de los principios fundamentales de la archivística (una archivística orientada en su mayor parte a la gestión del documento histórico), nuestro bagaje en gestión de los archivos administrativos y las escasísimas referencias bibliográficas disponibles en ese momento (un magro número de manuales de archivística española, francesa e italiana) y, en su mayor parte, sentido común. Las redes profesionales, y por ello el intercambio de información, eran muy limitadas, concretándose en el marco de las asociaciones. La formación de vanguardia en esos años ignoraba completamente la gestión de los documentos en las oficinas, cuando se señalaba la recepción de las transferencias como el inicio de la actuación archivística, junto con escasísimas referencias mitificadas en relación a prácticas internacionales (especialmente las norteamericana y francesa). En 25 años, y especialmente con la aparición del fenómeno Internet, la situación ha dado un auténtico vuelco.

La bibliografía actual reserva poco espacio a los albores de la gestión de documentos en las oficinas desarrollada en esos años, repletos de interrogantes y algunas experiencias más o menos decisivas en el peculiar “íter” profesional de una determinada generación de archiveros.

Una conclusión fundamental que observábamos esos años consistía en que, fuera cual fuera la solución que procuráramos a nuestras organizaciones, el sistema de gestión de documentos debía ser único, esto es, que el tratamiento de los documentos en el momento de su producción e inclusión en los expedientes tenía que ser coherente con todo el tratamiento archivístico posterior, cuando pasaba a nuestro control en los archivos administrativos, lo mismo que debía suceder, por otra parte, con el paso de éstos a los archivos históricos. Quedaba patente así nuestro convencimiento de la importancia de la clasificación (esto es, una clasificación sólidamente apoyada en las funciones) como elemento esencial del tratamiento archivístico, de cara a mantener esa continuidad entre los diferentes estados de los documentos.

Un hecho fortuito vino a reforzar nuestra visión de la importancia de la clasificación como herramienta fundamental del tratamiento archivístico: la llegada a Cataluña de los postulados de Michel Roberge, mediante su obra sobre la clasificación uniforme de los documentos administrativos, completada a comienzos de los años 90 con una intensa formación presencial a cargo del propio autor tras unos contactos personales de algunos miembros de la Asociación de Archiveros de Cataluña en el marco del Congreso Internacional de Archivos de París en 1988.

El conocimiento de los postulados de este autor, y su análisis en la corriente archivística presente en Québec, hizo florecer en nuestro colectivo profesional una nueva manera de entender la gestión de los documentos administrativos, y en definitiva de la archivística, ya que otorgaba una importancia hasta ese momento casi inexistente a los contextos de producción de los documentos en las oficinas. Así, tras nuestro interés por la clasificación surgió la importancia de la evaluación documental, cuestión que se fue afirmando de manera progresiva a lo largo de la década de los 90, especialmente por el espaldarazo a la archivística integrada, centrada en las etapas o fases de la vida del documento (activa, semiactiva e inactiva), que tuvo lugar en el Congreso Internacional de Archivos de Montreal en 1992.

En los años siguientes se llevan a cabo por primera vez estudios comparativos entre los que se denominaron “modelos de gestión de documentos” presentes a nivel internacional (Estados Unidos, Canadá francófono, Francia, Inglaterra, Alemania, Italia), estudiando sus orígenes, analizando sus diferencias y destacando sus características, en un intento por llegar a definir en profundidad el concepto de gestión de documentos, tarea que se completa en el Congreso Internacional de Archivos de 2000 en Sevilla en relación al panorama iberoamericano.

Esta iniciativa de “modelización” de la gestión de documentos coincide en el tiempo con la progresiva definición legal de los sistemas archivísticos de las comunidades autónomas, y su plasmación práctica, en los que se van recogiendo las piezas llamadas a ser determinantes en una buena gestión de documentos, especialmente las comisiones de evaluación documental.

Por otra parte, no es menos importante el impacto que tuvo en las Administraciones Públicas la ley de procedimiento administrativo de 1992, que otorgaba un papel destacado –para la época, ya que hoy nos parece un tanto anacrónico, por parcial e

insuficiente- a la generación de los expedientes administrativos y a los archivos que los recogen.

Con este bagaje profesional, la aparición de la norma ISO 15489 en 2001, que introducía las características de los documentos fidedignos, la importancia de los programas de tratamiento y su implantación mediante los procesos asentados en sistemas de gestión documental fue contemplado como una auténtica oportunidad profesional, también (y no sólo) en el marco de los documentos de calidad de las normas ISO 9000.

Es importante señalar que el dinamismo de los profesionales que se ha manifestado a lo largo de 25 años es el fiel reflejo de los procesos de cambio producidos en nuestras organizaciones y en definitiva en toda la sociedad, a la par que ha evolucionado la teoría y la práctica de la gestión de documentos en el contexto internacional, especialmente de la mano de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

En el momento actual, los retos de la profesión se sitúan, en el marco de las Administraciones públicas, en la adaptación de las organizaciones a los requisitos de la administración electrónica. Estos requisitos inciden de forma destacada en la gestión de documentos, concretamente en la obligatoriedad que tienen las organizaciones de dotarse de políticas de gestión de documentos electrónicos, en el marco de la interoperabilidad.

Gestión de documentos e interoperabilidad

El hito más relevante hasta el momento de la gestión de documentos en España tuvo lugar en enero de 2010, cuando el Boletín Oficial del Estado publicaba el Esquema Nacional de Interoperabilidad - ENI, vinculado a la norma reguladora de la administración electrónica de abril de 2007. De acuerdo con dicho Esquema, la gestión de los documentos de los organismos públicos queda intrínsecamente ligada al modo en que los sistemas de información comparten e intercambian datos y conocimiento.

Concretamente, el artículo 21 del ENI establece que las Administraciones públicas deben tomar medidas para garantizar la interoperabilidad con vistas a la recuperación y conservación de los documentos electrónicos a lo largo de su ciclo de vida. Tales medidas incluirán:

- La definición de una política de gestión de documentos.
- La inclusión en los expedientes de un índice electrónico firmado.
- La identificación única e inequívoca de cada documento.
- La asociación de los metadatos mínimos obligatorios y, en su caso, complementarios.
- La clasificación, de acuerdo con un plan de clasificación adaptado a las funciones.
- El período de conservación de los documentos, establecido por las comisiones calificadoras que correspondan.
- El acceso completo e inmediato a los documentos a través de métodos de consulta en línea.
- La adopción de medidas para asegurar la conservación de los documentos electrónicos a lo largo de su ciclo de vida.
- La coordinación horizontal entre el responsable de gestión de documentos y los restantes servicios interesados en materia de archivos.
- Transferencia, en su caso, de los expedientes entre los diferentes repositorios electrónicos a efectos de conservación.
- En su caso, borrado de la información o destrucción de los soportes.

- La formación tecnológica del personal.
- La documentación de los procedimientos que garanticen la interoperabilidad a medio y largo plazo.

Asimismo, contempla la creación de repositorios electrónicos, complementarios y equivalentes en cuanto a su función a los archivos convencionales, destinados a cubrir el conjunto del ciclo de vida de los documentos electrónicos.

En su disposición adicional primera prevé el desarrollo de Normas Técnicas de Interoperabilidad, con las siguientes características:

- Son de obligado cumplimiento por parte de las Administraciones públicas.
- Concretan aspectos de la interoperabilidad de manera práctica y operativa, tanto entre las Administraciones públicas como de estas con el ciudadano.
- Abarcan tres bloques: normas de gestión documental; normas relacionadas con la interconexión, infraestructuras y servicio; normas de carácter general (estándares).
- Se acompañan de Guías de aplicación, que constituyen su principal material de apoyo.

Las normas de gestión documental fueron publicadas a lo largo de los años 2010 y 2013, y se refieren concretamente a los siguientes aspectos: documento electrónico, expediente electrónico, digitalización de documentos, procedimientos de copiado auténtico y conversión, política de gestión de documentos – esquema nacional de metadatos y política de firma electrónica y certificados de la Administración.

(a) NTI de Documento electrónico.

Establece las condiciones mínimas necesarias para permitir un intercambio de documentos electrónicos normalizado, bajo el requisito de que deben satisfacer tanto el manejo como el intercambio de altos volúmenes de documentos entre organizaciones, así como garantizar su conservación a largo plazo. La norma define documento administrativo electrónico como un "objeto digital administrativo que contiene tanto la información objeto (datos, firma electrónica) como los datos asociados a ésta (metadatos)". Sus componentes, en consecuencia, son: información, firma electrónica y metadatos.

(b) NTI de Expediente electrónico.

Trata la estructura y formato del expediente electrónico. Se compone de los siguientes elementos: documentos electrónicos, índice electrónico (al objeto de preservar su integridad), firma del expediente (que sirve a la validación de su contenido y su estructura, a los efectos de garantizar su autenticidad e integridad), metadatos del expediente (que proporcionan contexto al contenido, estructura y firma del expediente).

(c) NTI de Digitalización de documentos.

Establece las reglas para la digitalización de documentos en soporte papel, al objeto de garantizar unos requisitos mínimos comunes. En este sentido, la norma señala que la imagen obtenida, aunque no pueda ser completamente idéntica al documento en soporte papel, sí debería ser suficientemente fiel al contenido original y garantizar su integridad. También recoge la necesidad de aplicar de forma proporcional las exigencias de fidelidad e integridad, que será establecida por cada organización según la normativa de aplicación en

cada caso. El resultado del proceso de digitalización consiste en la suma de imagen electrónica, sus metadatos y la firma asociada al proceso de digitalización.

(d) NTI de Copiado auténtico y conversión.

Establece las condiciones para la obtención de copias electrónicas auténticas, y para la conversión de documentos electrónicos para preservar su conservación y disponibilidad. Así, señala las características de la copia auténtica, como un nuevo documento con pleno valor probatorio equivalente al documento original, por lo que la copia debe incorporar entre sus metadatos la acreditación de su autenticidad (organización que la expide y persona responsable de la expedición) y la identificación del tipo de copia del que se trata: copia electrónica auténtica con cambio de formato, de documento papel o parcial auténtica.

(e) NTI de Política de firma y certificados.

Establece criterios para la adopción de políticas de firma electrónica basadas en certificados para su aplicación en documentos y expedientes, con unas reglas comunes para formatos, uso de algoritmos, creación y validación de firma. Incluye también reglas de confianza en certificados electrónicos, sellos de tiempo y firmas longevas, así como los formatos admitidos para la firma electrónica (XAdES, CAdES y PAdES) y las reglas de creación y validación de firmas.

(f) NTI de Política de gestión de documentos.

Constituye el principal hito en la evolución de la gestión de documentos en España. En el contexto del ENI, es la norma técnica más relevante desde el punto de vista archivístico, ya que ofrece pautas para la implantación en cada organización de políticas de gestión de documentos a través del correspondiente sistema de gestión de documentos y su programa de tratamiento. Es asimismo importante porque identifica los requisitos y procesos de gestión de documentos en el marco de la administración electrónica a partir de normas y buenas prácticas consolidadas a nivel nacional e internacional. Otros aspectos singulares son los siguientes:

- Atribuye diferentes grados de responsabilidad en la definición, aprobación e implantación de la Política en la organización (directivos, responsables de procesos, archiveros, informáticos y empleados en general).
- Identifica las características de los documentos, que deben mantenerse a lo largo de su ciclo de vida: autenticidad, fiabilidad, integridad y disponibilidad.
- Define el sistema institucional de gestión de documentos como un sistema de gestión más, en el conjunto de sistemas de gestión de una Administración, y señala los componentes del sistema: política, recursos, programa de tratamiento y los propios documentos electrónicos.
- Señala la importancia del Esquema Nacional de Metadatos para la gestión de documentos electrónicos.
- Identifica y define los procesos de gestión de documentos: captura, registro, clasificación según criterios de actividad, descripción y asignación de metadatos, evaluación, conservación, acceso y control de trazabilidad.
- Precisa la importancia de documentar cada proceso en un Manual de procesos de gestión de documentos específico de esa Administración, de implantar un programa de formación continua, y llevar a cabo la supervisión y la auditoría regulares sobre los procesos de gestión de documentos.

Esta norma técnica se completa con la Guía de aplicación (un documento de buenas prácticas orientado a la implantación de los requisitos de gestión de documentos establecidos en la Política), un modelo tipo de Política que facilita la aprobación de la Política de gestión de documentos en cada organización (por ejemplo, la Universidad Pública de Navarra aprobó su Política conforme al modelo en diciembre de 2014) y el esquema de metadatos de gestión de documentos electrónicos.

Como conclusión, en España los archiveros asistimos, de la mano de la implantación de la administración electrónica, a un momento de consolidación de la metodología y la praxis de la gestión de documentos y archivos. La oportunidad nos ha llegado a través de la legislación relativa a la interoperabilidad, que es, junto con la seguridad, uno de los pilares sobre los que descansa la administración electrónica. Es importante destacar que en su definición han participado activamente las asociaciones profesionales a través de la Coordinadora de Asociaciones de Archiveros y Gestores de Documentos de España: suya es la responsabilidad en cuanto a la redacción del artículo 21 del Esquema Nacional de Interoperabilidad, a la inclusión de una Política de gestión de documentos electrónicos en el elenco de normas técnicas llamadas a completar el Esquema y a la autoría de buena parte de las definiciones de este ámbito incorporadas a su glosario.

Cabe entender que en España hemos llegado a definir finalmente nuestro modelo de gestión de documentos, que podemos definir como de moderno y eficiente, y lo hemos conseguido de la mano de la administración electrónica. Y lo más importante, si cabe: lo hemos hecho con la participación de muchos.

REFERENCIAS

- CASAS DE BARRÁN, Alicia: “Los documentos en órbita : gestión de documentos en países de Iberoamérica y el Caribe”.- En: *ALA - órgano de comunicación de la Asociación Latinoamericana de Archivos*, n. 24 (en.-dic. 2001), p. 14-30.
- DELMAS, Bruno: La planificación de las infraestructuras nacionales de documentación, bibliotecas y archivos. Esbozo de una política general.- México: Archivo General de la Nación, 1979.
- Grupo Iberoamericano de Tratamiento de Archivos Administrativos - GITAA: *Archivos administrativos iberoamericanos. Modelo y perspectivas de una tradición archivística*.- Colombia: Archivo General de la Nación, 1996.
- ISO 15489-1:2001 Información y documentación – Gestión de documentos – Parte 1: Generalidades.
- ISO/TR 15489-2:2001 Información y documentación – Gestión de documentos – Parte 2: Guía de aplicación.
- ISO 23081-1:2006 Información y documentación – Procesos de gestión de documentos – Metadatos para documentos - Parte 1: Principios.
- ISO 22310:2006 Información y documentación – Guía de aplicación para la redacción de normas en relación a los requisitos de gestión de documentos en dichas normas.
- ISO/TR 26122:2008 Información y documentación – Procesos de gestión de documentos – Análisis del proceso de trabajo para la gestión de documentos.
- ISO/TS 23081-2:2009 Información y documentación – Procesos de gestión de documentos – Metadatos para documentos - Parte 2: Normas conceptuales y para su implantación.
- ISO/TR 13028:2010 Información y documentación – Guía de implantación para la digitalización de documentos.
- ISO 16175-1:2010 Información y documentación – Principios y requisitos funcionales para los documentos en entornos de oficina electrónicos - Parte 1: Visión general y establecimiento de principios.
- ISO 16175-3: 2010 Información y documentación – Principios y requisitos funcionales para los documentos en entornos de oficina electrónicos - Parte 3: Guía de aplicación y requisitos funcionales para documentos en sistemas de gestión.

ISO 16175-2:2011 Información y documentación - Principios y requisitos funcionales para los documentos en entornos de oficina electrónicos - Parte 2: Guía y requisitos funcionales para sistemas digitales de gestión de documentos.

ISO 23081-3:2011 Información y documentación - Procesos de gestión de documentos - Metadatos para documentos - Parte 3: Método de autoevaluación.

ISO 30300:2011 Información y documentación - Sistemas de gestión para los documentos - Fundamentos y vocabulario.

ISO 30301:2011 Información y documentación - Sistemas de gestión para los documentos - Requisitos.

ISO 13008:2012 - Información y documentación - Proceso de migración y conversión de documentos electrónicos.

ISO/TR 17068:2012 – Información y documentación – Repositorio de tercero de confianza para documentos electrónicos.

ISO/TR 18128:2014 – Información y documentación – Evaluación de riesgos para procesos y sistemas de documentos.

LLANSÓ SANJUAN, Joaquim: *Gestión de documentos. Definición y análisis de modelos.*- Bergara: Departamento de Cultura del Gobierno Vasco. IRARGI, 1993.- 250 p. (IKERLANAK Bilduma, VII).

LLANSÓ SANJUAN, Joaquim: "Sistemas archivísticos y gestión de documentos".- En: *Actas del XIV Congreso Internacional de Archivos, Sevilla 21-26 septiembre 2000: los archivos del nuevo milenio en la sociedad de la información* (Ponencia Pre-congreso).- Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Consejo Internacional de Archivos, 2001.- Edición CD ROM.

Proposta para um programa de modernização dos sistemas arquivísticos dos países latino-americanos.- Rio de Janeiro: Arquivo Nacional de Brasil, 1988.- 30 p.

TANODI, Aurelio: "Notas sobre la legislación archivística latinoamericana".- En: *Anuario Interamericano de Archivos*, vol. XI (1984), p. 7- 33.