

---

# La gestión documental en la Administración electrónica

Fina Solà i Gasset

*Responsable de Archivo y Gestión Documental. Diputación de Barcelona*

**SUMARIO. 1. Introducción. 2. Pautas básicas para la implantación de un sistema de gestión documental en una Administración electrónica. 3. Los elementos de la metodología archivística.** 3.1. El sistema de clasificación documental. 3.2. El sistema de descripción documental. 3.3. El sistema de transferencia documental. 3.4. El sistema de evaluación documental. 3.5. El sistema de conservación de documentos. **4. El acceso a la información.**

## 1. Introducción

La trascendencia de los cambios que se están desarrollando en las Administraciones Públicas, como consecuencia directa de la incorporación del modelo de Administración electrónica, afecta de manera importante y decisiva a la estructura interna y a las metodologías organizativas. No estamos ante una nueva Administración, sino ante un reto de modernización de la Administración.

Un nuevo concepto de contexto organizativo se ha ido desarrollando en las últimas décadas del siglo XX, produciendo una transformación radical en las metodologías de organización documental dirigidas a aumentar la eficacia y en busca de la excelencia. Se ha dado un giro importante en las Administraciones Públicas en cuanto a los modelos de organización de la información, como resultado de una reflexión sobre la complejidad de la actual realidad y de los retos del futuro más inmediato.

El aumento del volumen de documentación e información, resultado de las actuaciones propias de la gestión administrativa, hace necesaria la elaboración de una planificación estratégica de gestión documental integral, definida como un proceso global y sistemático en que también se debe definir la relación con su entorno. Estamos ante un momento crucial respecto a la planificación estratégica del modelo de Administración electrónica, y deberíamos desarrollar una referencia clara y concisa para la toma de decisiones.

La aprobación de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, ha supuesto el inicio de la carrera hacia la mo-

dernización de la Administración en la que todos los actores implicados deben interrelacionarse de forma coordinada y sistemática.

Es un momento en que la Administración Pública debe adaptarse a nuevos requisitos documentales. Los ciudadanos pueden elegir el método de comunicación con la Administración, lo que supone una gestión administrativa que integre a los diferentes soportes documentales, lo que conlleva a su vez una necesidad creciente de organización de los documentos, así como de sus soportes, y la introducción de los expedientes híbridos en nuestras Administraciones.

La Administración Pública ha superado a lo largo de la historia diferentes retos, entre ellos la evolución y modernización de soportes y formatos documentales, que nos llevan desde el uso de los papiros, pergaminos, etc. al uso del documento electrónico. A principios del siglo XX, un reto importante fue la adopción por las Administraciones Públicas de los documentos escritos con máquina de escribir con iguales efectos que los manuscritos (ver Real Orden publicada en la Gaceta de Madrid, el día 19 de febrero de 1900). Actualmente, y con la aprobación de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, el reto es la adopción por parte de las Administraciones Públicas de los documentos electrónicos con iguales efectos que los documentos tradicionales.

Estos procesos de cambio requieren de unas reflexiones y de análisis en profundidad de las repercusiones positivas y negativas que pueden surgir, y sus consecuencias.

¿En cuántas ocasiones hemos reflexionado sobre la necesidad que tiene la Administración Pública de modernizarse? ¿Cuántas veces nos hemos preguntado cómo organizan el gran volumen documental de que disponen? ¿Somos conscientes de la necesidad de sistematizar y normalizar la documentación? ¿Somos capaces de visualizar que, en un proceso de cambio hacia una Administración electrónica, debemos incorporar sistemas de gestión documental integral? ¿Podremos consultar documentos de los diez siglos anteriores y no los producidos en los siglos venideros?

Todas estas preguntas y muchas más son las que debemos hacernos hoy, y por tanto es el momento idóneo para incorporar sistemas de gestión documental integral en las organizaciones, para que no llegue el tiempo en que debamos lamentarnos por no disponer de información del siglo XXI, aunque tengamos debidamente clasificados y ordenados los documentos de diez siglos anteriores.

Pero es posible que nos preguntemos: ¿qué es un sistema de gestión documental integral? ¿Por qué debemos incorporarlo a la gestión administrativa? En realidad,

cuando hablamos de un sistema de gestión documental nos referimos a un proceso transversal e integral de racionalización de la actividad administrativa que realiza una organización.

Actualmente, algunas Comunidades Autónomas han desarrollado legislación al respecto, como es el caso de Cataluña, que dispone de la Ley 10/2001, de 13 de julio, de archivos y documentos, en la que, en su artículo 2 apartado e), define un sistema de gestión documental como “el 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”.

La Comunidad Autónoma de Canarias dispone del Decreto 76/2003, de 12 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento del sistema de gestión documental y organización de los archivos de la Administración Pública de dicha Comunidad, cuyo artículo 4 apartado G) define la gestión documental como “la parte de la gestión administrativa centrada en la aplicación de los principios de economía, eficacia y eficiencia en la producción, explotación, valoración, eliminación y servicio de los documentos”.

En la Comunidad Autónoma Valenciana se publicó la Ley 3/2005, de 15 de junio, de archivos, que en su artículo 3 apartado k) define el sistema de gestión de documentos como “el conjunto de operaciones técnicas, integradas en la gestión administrativa general, que, basadas en el análisis de la producción, tramitación y valor de la documentación, se dirigen a la planificación, el control, el uso, la transferencia y la conservación o eliminación de la documentación”.

Otro ejemplo lo vemos en las Illes Balears con la Ley 15/2006, de 17 de octubre, de archivos y patrimonio documental de las Illes Balears, cuyo artículo 2 apartado H) define la gestión documental como “un conjunto de operaciones y técnicas basadas en el análisis de la producción, la tramitación y la valoración de los documentos, que se destina a la planificación, al control, al uso, a la conservación y a la eliminación o a la transferencia de los documentos a un archivo, con el objetivo de racionalizar y unificar su tratamiento y conseguir una eficaz y rentable gestión”.

También Navarra ha legislado sobre el tema de la organización documental y los archivos con la Ley Foral 12/2007, de 4 de abril, de archivos y documentos. En su artículo 2 apartado f) define el sistema de gestión documental como “marco en el que se definen, implantan y evalúan los principios metodológicos, las técnicas y los

instrumentos que sirven de fundamento básico al desarrollo de políticas y normas, destinadas a regir el tratamiento de los documentos a lo largo de las etapas de su ciclo de vida, con diferentes regulaciones para su organización, conservación, tratamiento y accesibilidad en cada etapa”.

Conceptos tan básicos como “la gestión administrativa”, “racionalizar”, “eficacia”, “eficiencia” y “planificación” forman parte de las definiciones. La Ley Foral 12/2007, de 4 de abril, de archivos y documentos, introduce un término nuevo, aunque muy utilizado en la metodología archivística, que es la concreción de que un sistema de gestión documental abarca todas las etapas del “ciclo de vida del documento”. Esta apreciación es un elemento clave para el buen desarrollo de la gestión documental en una organización.

¿A qué nos referimos cuando hablamos de ciclo de vida del documento? Simplemente a la importancia de la estrategia global, integral, transversal y lineal de las metodologías organizativas documentales que nos aportarán mejoras sustanciales en la actuación de una Administración electrónica. La incorporación del concepto “ciclo de vida del documento” comportará una integración en las estructuras y las dinámicas de la organización, una ampliación del marco competencial del archivo y una gran aportación de éste a los procesos de cambio que se están desarrollando como fruto del entorno electrónico en que nos hallamos inmersos.

La necesidad de normalización documental, afecta tanto al documento en soporte tradicional como al documento electrónico, en cualquier momento de su ciclo de vida, lo que nos lleva directamente hacia un horizonte donde la planificación, normalización y estandarización de la gestión documental son una realidad para una Administración electrónica en la que se necesita de la conjunción con la tecnología afín.

### Gráfico 1



Un sistema de gestión de documentos electrónicos, integra procedimientos definidos por una tecnología que nos permite desarrollar la producción de documentos

electrónicos de manera segura, controlada e integral, con intercambio de la información, de la documentación y de los datos, sin olvidarnos de la capacidad de integrar diferentes soportes, lo que comportará la creación de expedientes híbridos para dar cobertura a lo que la Ley 11/2007 expresa.

## **2. Pautas básicas para la implantación de un sistema de gestión documental en una Administración electrónica**

La implantación de un sistema de gestión documental requiere de una fase previa de análisis de la producción documental de la organización, en la que se deben detectar todos los puntos débiles y los puntos fuertes de la organización, para obtener una visión de la realidad interna, así como de las oportunidades y amenazas del entorno.

El estudio de los puntos fuertes y débiles y de la organización, será una parte importante de la cimentación sobre la que deberá asentarse el proyecto completo.

La auditoría de la producción documental debe llevarse a cabo en una fase previa, y consistirá en la detección de todos los actores implicados directa o indirectamente en la producción de documentos, en su gestión y su utilización, de manera que dispondremos de la información de cada actor y de qué roles desempeñan en este proceso, así como su grado de implicación y disponibilidad. Debemos realizar un análisis muy minucioso de cada uno de los aspectos anteriormente mencionados, para así obtener todos los indicadores necesarios y los factores que determinan el nivel de posibilidad de implantación.

Para la elaboración de un diagnóstico preciso del nivel de organización de la producción documental en la organización, deben llevarse a cabo unas actuaciones concretas que darán como resultado el grado de sistematización existente en cuanto a metodología archivística. Para ello debemos responder a una serie de preguntas, que nos darán la información necesaria para realizar el diagnóstico sobre la producción documental. Algunas de las más comunes son:

- ¿de qué tipo de documentación dispone la organización?
- ¿qué ubicación tiene la documentación e información dentro de la organización?
- ¿cómo organizamos esta información? ¿qué metodologías de clasificación utilizamos? ¿disponemos de un cuadro de clasificación?
- ¿son transversales los métodos archivísticos y para toda la organización? ¿las metodologías de clasificación documental son sectoriales?

- ¿tenemos indicadores de uso?
- ¿sabemos quién hace qué?
- ¿disponemos de un inventario de los procesos?
- ¿hemos analizado los circuitos documentales?, etc.

Los resultados obtenidos proporcionarán algunas de las pautas necesarias para poder desarrollar el cuadro de clasificación uniforme de la documentación, que es una estructura lógica, jerárquica y coherente de las funciones de una organización, reflejadas en la documentación e información como resultado del desarrollo de sus actividades. El cuadro de clasificación debe contemplar las funciones de la organización más allá de su estructura orgánica y en continuo movimiento, y más allá del soporte y formato del documento.

La necesidad de estrategia global en un entorno de Administración electrónica, nos lleva a desestimar cualquier solución individualizada, tan común en muchas organizaciones. También debemos excluir las soluciones sectoriales que no tengan alcance global, y que no incorporen la normalización de los elementos de la metodología archivística como sistemática predeterminada.

La norma UNE 15489 de gestión documental, establece la necesidad de unas políticas y normas, de una asignación de responsabilidades y competencias y del establecimiento de procedimientos y directrices para el desarrollo de la gestión documental, así como la prestación de servicios relacionados con la gestión y su utilización. La norma UNE 15489 crea estándares para el diseño, implantación y administración de sistemas especializados de gestión, y promueve la integración de la gestión documental dentro del marco de los sistemas especializados de gestión.

### **3. Los elementos de la metodología archivística**

Las técnicas de tratamiento documental que nos aporta la metodología archivística como elementos para la gestión documental integral, se pueden desglosar en:

- El sistema de clasificación documental
- El sistema de descripción documental
- El sistema de ingreso o transferencia documental
- El sistema de evaluación documental
- El sistema de conservación documental

Gráfico 2:



### 3.1. El sistema de clasificación documental

Tal y como hemos definido con anterioridad, el sistema de clasificación es el resultado de la elaboración de un cuadro de clasificación de la documentación de carácter integral y transversal; es una determinación de las funciones de la organización que quedan reflejadas en la documentación resultante de la práctica de la gestión administrativa.

El cuadro de clasificación será el elemento estructural de toda la gestión documental, y el eje y punto de apoyo para determinar los atributos de gestión que van asociados al documento/expediente, como pueden ser el tipo de acceso, su evaluación, etc., que permite una gestión permanente de los documentos, así como el control de la trazabilidad de las acciones realizadas en cualquier fase de su ciclo de vida (activo, semiactivo e inactivo).

### 3.2. El sistema de descripción documental

La descripción documental es la operación de identificación, representación y abstracción del documento y/o expediente, conforme a unas normas preestablecidas, y el uso de estándares que facilitan la identificación, localización y recuperación de la información.

La descripción permite y promueve la incorporación de los metadatos, para que, de forma fidedigna, el documento esté asociado a cada operación que realiza durante todo su ciclo de vida, de manera que también quede vinculado al cuadro de clasificación uniforme de la documentación.

Estamos ante un proceso de normalización de la documentación, que debe seguir unos principios. La descripción documental es necesaria en todas las fases del ciclo de vida del documento, ya que debe dar respuesta en el momento en que se precise, según las necesidades de localización y recuperación de la información.

La descripción es uno de los instrumentos primordiales para facilitar el acceso y la consulta a los documentos para su control y conocimiento, y garantizar su debido uso, y debe determinar qué datos de identificación y uso deben ir asociados a los documentos durante la tramitación, y cómo se vincularán estos datos en todo el ciclo de vida.

La normalización de la descripción incorpora los estándares ISAD (G), como Norma Internacional general de descripción archivística, e ISAAR (CPF), como Norma Internacional para registros de autoridades archivísticas de organismos, personas y familias.

En este contexto, cabe destacar especialmente la elaboración de pautas y normas de referencia internacionales para la identificación y la descripción de los documentos electrónicos de archivo, como la ISO 15489, la ISO 23081 y la MoReq y MoReq2, como complemento de los dos estándares internacionales mencionados en el párrafo anterior.

### **3.3. El sistema de transferencia documental**

La transferencia de documentos es una de las operaciones que engloba la gestión documental, en la que se establecen los períodos de traspaso de documentos y de responsabilidades a un repositorio específico para una buena conservación, en base a criterios establecidos a priori. Esta operación incluye el blindaje de los datos de los expedientes y de los documentos.

Es un proceso de preparación y ejecución de cambio de responsabilidad y de rol de la documentación que, previamente, ha sido declarada de conservación permanente. Desde los archivos de gestión, se incorpora a los repositorios de e-archivo para la conservación de las evidencias y pruebas con garantías de autenticidad, integridad y accesibilidad.

En un entorno de Administración electrónica, se deben adaptar los documentos electrónicos desde el productor para su traspaso al archivo permanente. La Norma ISO 20652:2006, PAIMAS –*Space data and information transfer systems. Producer-archive interface. Methodology abstract Standard*–, identifica y define la necesidad de una estructura de compatibilidad e interacción entre ambos actores, con un diálogo predefinido para atenuar las dificultades de lectura de los distintos objetos digitales en ambos sistemas.

### **3.4. El sistema de evaluación documental**

Es un proceso de identificación y estudio de los diferentes valores presentados en una determinada serie documental (conjunto de expedientes con igual o similar tramitación), para determinar si debe ser conservada o eliminada, así como el período de tiempo de conservación.

La valoración documental se debe llevar a cabo en la fase de diseño de la gestión documental, determinando el período de retención de cada uno de los documentos electrónicos y asegurando la transferencia o la evaluación según sea el caso concreto, afirmando la integridad, fiabilidad y autenticidad de los documentos.

En diversas comunidades autónomas y en la Administración central, se han creado comisiones especiales para evaluar los expedientes y determinar su período de conservación. Algunos ejemplos los podemos ver en la Comunidad Foral de Navarra, donde se creó la Comisión de Evaluación Documental de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra; en la Comunidad Autónoma de Andalucía, que creó la Comisión Andaluza Calificadora de Documentos Administrativos; en la Comunidad Autónoma de Cataluña, donde se creó la Comisión Nacional de Acceso, Evaluación y Selección Documental, etc.

### **3.5. El sistema de conservación de documentos**

La gestión documental debe disponer de estrategias de preservación, conservación y almacenamiento que permitan la conversión de datos a formatos de conservación permanente, en repositorios específicos. Los repositorios de documentos electrónicos de archivo deben facilitar el acceso a la información, ofreciendo unas medidas de seguridad que garanticen la preservación de la información a largo plazo.

Ejemplos de estándares y proyectos internacionales que buscan dar respuesta a operaciones de custodia de documentos e información, y garantizar las condiciones

de identidad, integridad, autenticidad, confidencialidad y legitimación, son los UNE-ISO/TR 18492:2008 IN, que promueven la necesidad de conservación a largo plazo de la información basada en documentos; la UNE-ISO 19005-1:2008 de gestión de documentos, y el formato de fichero de documento electrónico para la conservación a largo plazo; la ISO 32000-2008 Preservación de documentos electrónicos (Pdf-a), y el proyecto InterPARES (*The International Research on Permanent Authentic Records in Electronic Systems*), entre otros.

Conocer la necesidad de la preservación de los documentos electrónicos, brinda la oportunidad de desarrollar planes de seguridad, preservación y conservación que garanticen el acceso a la información, tanto del siglo XI como del siglo XXI.

#### **4. El acceso a la información**

El acceso a la información como derecho democrático, comporta el deber de introducir mecanismos de acceso, comprensión y autorización de la información. Además debemos aplicar elementos de acceso a las evidencias electrónicas, mecanismos de acceso y seguridad y de protección de los datos personales.

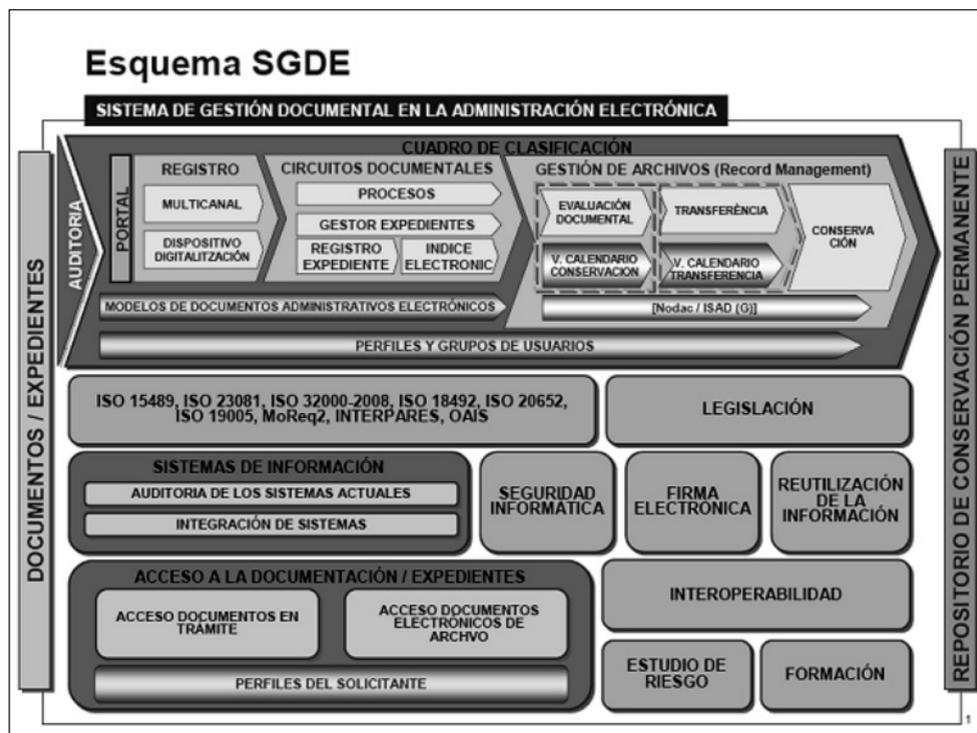
El conjunto de elementos de la metodología archivística en el entorno de la interoperabilidad debe operar y compatibilizar. Debe evidenciarse la capacidad de los sistemas de información y de sus procedimientos para compartir datos e intercambiar información y conocimiento.

El artículo 42 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, crea el Esquema Nacional de Interoperabilidad. El Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica, en su Capítulo X, desarrolla las condiciones de recuperación y conservación de los documentos, resaltando la necesidad de la definición de una política de gestión de documentos, así como la inclusión del índice electrónico, la seguridad, los formatos de los mismos y la digitalización de documentos en soporte papel.

Otra característica del entorno del Archivo y la Gestión Documental, es que actúa en la reutilización de la información y los diferentes usos de la información pública (Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público), en cuanto que tiene por objeto la regulación básica del régimen jurídico aplicable a la reutilización de los documentos elaborados o custodiados por las Administraciones y organismos del sector público.

Los estudios de riesgo para evitar una pérdida innecesaria de documentación e información e impedir la manipulación de la información, facilitar el acceso y un intercambio con garantías, son otra de las prioridades del entorno descrito.

**Gráfico 3:**



La aplicación de metodologías archivísticas en los componentes de la producción documental de la Administración, debe estar en consonancia con la tecnología que se destinará a tal efecto. Este carácter integral y de armonía supone un cambio de la metodología organizativa de la información que deberá concordar con una substancial gestión del cambio. Supone modificar la estructura y arquitectura de la organización documental, redefinir y adaptar las necesidades y la metodología y avanzar en la normalización, teniendo como metas la interoperabilidad, la seguridad, la conservación y el acceso.

La armonización de la tecnología, la metodología archivística y la legislación, así como la madurez de los componentes, establecen un momento idóneo y una oportunidad única para la plena aplicación de la Administración electrónica.

