



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE NICARAGUA, LEÓN

SISTEMA DE BIBLIOTECAS, UNAN - LEÓN

Boletín Archivaria

Año 5, No. 9

**Archivo Histórico Municipal
de León**



UNAN - LEÓN

Agosto, 2012



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE NICARAGUA, LEÓN

SISTEMA DE BIBLIOTECAS, UNAN - LEÓN

Boletín Archivaria

Año 5, No. 9

**Archivo Histórico Municipal
de León**



UNAN - LEÓN

Agosto, 2012

Consejo Editorial Honorario

Róger Gurdíán Vigil
Rector

Octavio Guevara
Vicerrector General

Sonia Ruiz
Secretario General

Consejo Editorial

Adela Morales Munguía
Directora del SIBUL

Aracely Valladares Lacayo
Resp. de Archivo

Oscar Espinoza Miranda
Diseño y diagramación

Antonia Heredia Herrera
Julia María Rodríguez Barredo
Luis Crespo Arcá
Lluís-Esteve Casellas i Serra
Colaboradores

Contenido

	Página
Presentación	7
Breves reflexiones archivistas sobre lecturas recientes / Antonia Heredia Herrera	8
El real decreto 17088/2011 y el proyecto de ley para la transparencia en España / Julia María Rodríguez Barredo	12
Nociones sobre la conservación de los nuevos soportes documentales: registros sonoros y audiovisuales / Luis Crespo Arcá	20
La transición hacia la Administración electrónica: la experiencia del Ayuntamiento de Girona / Lluís-Esteve Casellas i Serra	25

Presentación

En la edición número 9 del Boletín electrónico Archivalia, se presenta el artículo de la Dra. Antonia Heredia Herrera, **BREVES REFLEXIONES ARCHIVÍSTAS SOBRE LECTURAS RECIENTES**, en el cual comenta acerca de las afirmaciones oídas o aparecidas en trabajos editados y sobre textos recientes que, sin ningún filtro científico, están incrementando la bibliografía archivística y que por el hecho de estar publicados se convierten inevitablemente en referencias, no siempre convenientes.

La Dra. Julia María Rodríguez Barredo, en su publicación acerca del **REAL DECRETO 1708/2011 Y EL PROYECTO DE LEY PARA LA TRANSPARENCIA EN ESPAÑA**, destaca en su escrito la importancia que tiene la transparencia y el acceso a los documentos y a la información durante los siglos XIX, XX y en estos primeros años del siglo XXI en España.

El artículo del Dr. Luis Crespo Arca, **NOCIONES SOBRE LA CONSERVACIÓN DE LOS NUEVOS SOPORTES DOCUMENTALES: REGISTROS SONOROS Y AUDIOVISUALES**, destaca la necesidad de definir líneas de actuación en materia de preservación, así como también los retos presentes y futuros para archivos y bibliotecas, especialmente para almacenar y preservar información en nuevo soportes.

El Dr. Lluís-Esteve Casellas i Serra, en su artículo sobre **LA TRASICIÓN HACIA LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA: LA EXPERIENCIA DEL AYUNTAMIENTO DE GIRONA**, comparte la experiencia de los resultados obtenidos en el Ayuntamiento de Girona, en relación con la Administración electrónica y la gestión de documentos desde una perspectiva práctica dentro del contexto normativo y organizativo.

Adela Benita Morales Munguía
Directora Sistema de Bibliotecas, UNAN-LEÓN

Breves reflexiones archivistas sobre lecturas recientes /***Antonia Heredia Herrera****A mis queridos alumnos de la UNIA**

La aceleración que nos está llevando a la aplicación de cambios substanciales no debería impedirnos la coherencia a partir del conocimiento y uso de conceptos fundamentales que nos afectan como profesionales.

A este respecto me voy a permitir hacer algunos comentarios sobre afirmaciones oídas o aparecidas en trabajos editados y sobre textos recientes que, sin ningún filtro científico, están incrementando la bibliografía archivística y que por el hecho de estar publicados se convierten inevitablemente en referencias, no siempre convenientes. No los citaré por respeto.

Sigue sin desterrarse, en algunos entornos, la preferencia, la insistencia, la acotación exclusiva de los Archivos históricos en las instituciones como puede ser el caso, no único, de las Universidades. Y resulta que el Archivo histórico no es susceptible de acotación física ni temporal porque es una pieza o elemento al final de una red que siempre está incrementándose a partir del contenido documental de los Archivos inmediatamente anteriores de dicha red. Con ellos forman una secuencia en continuo aumento y movimiento. No nos quedemos con los Archivos históricos aislándolos, démosles vida insertándolos en una red de Archivos acordes con las edades documentales. No nos encerremos en ellos porque se desvirtuaran si no crecen a partir de transferencias reguladas y obligadas. La gestión documental de la que tanto hablamos y aplicamos, menos, no tendrá sentido.

Y hablando de Historia, quizá sea importante reconocer que los Archivos y sus contenidos documentales son siempre memoria. No toda la memoria de la sociedad sino parte de ella y existiendo esa relación intrínseca entre memoria, historia y Archivos, no resulta la misma relación cuando hablamos de historiadores y de Archivos. La Historia es un conocimiento importante para los archiveros y para su trabajo a la hora de la sistematización de los contenidos documentales. Los historiadores por el hecho de ser tales no son archiveros aunque en más de una ocasión, por ausencia de archiveros, bienintencionadamente, los han sustituido realizando actividades archivísticas a partir de una metodología propia cuyos resultados no siempre han sido afortunados. Resultados que sobreviven por respeto, intocables, trasgrediendo la teoría y la praxis archivísticas. En más de una ocasión, quienes me conocen han oído una recomendación personal parecida a ésta "el respeto siempre para el principio de procedencia y no para los historiadores". Recomendación que sacada de contexto puede resultar ofensiva, pero no es ese mi propósito. ¡Yo también soy historiadora!

No me canso de insistir en estos últimos años, aunque tengo que reconocer que con escasos resultados, que los archiveros trabajamos prioritariamente con documentos de archivo y no con documentación. Sin embargo al hablar de gestión documental se insiste que la documentación pierde su vigencia administrativa, que se ingresa documentación y también se conserva, se reproduce y se digitaliza documentación ¿No sería más correcto en todos estos casos hablar de documentos?.

No cabe duda que a veces son expresiones que pueden tacharse de inofensivas pero ciertamente no son acertadas y como tales pueden alejarnos de la dimensión científica, en nuestro caso archivística ¿Qué trabajo nos cuesta ser rigurosos?.

En esta línea, ¿porqué “archivos de oficina y Archivos centrales”? Puede existir más de un criterio a la hora de la grafía, lo que no es admisible es la discrecionalidad, la arbitrariedad.

Me aparto totalmente de quien ha llegado a afirmar que “los valores primarios y secundarios se otorgan a los documentos”, porque el archivero no tiene facultad de otorgar esos valores. Esos valores los tienen los documentos, a nosotros no nos cabe otra cosa que reconocerlos y representarlos.

Cuando se afirma que “el nivel de descripción más general, por común, es el inventario” quizá estemos desvirtuando el concepto de nivel de descripción. Pese a algunas interpretaciones de ayer, hoy “nivel de descripción” tiene que ver con categoría y supone el nivel de jerarquía de los documentos dentro del fondo. Nivel de descripción en la norma ISAD(G) nos lleva a la representación del nivel de organización de las agrupaciones documentales. Ese nivel de descripción sirve para reconocer al fondo mismo, a sus divisiones, a las series y, en su caso, a las subseries y a las unidades documentales compuestas y simples. El inventario es un instrumento resultado de la aplicación de la descripción a las series de un fondo. Nunca “nivel de descripción” lo hemos aplicado al inventario, ni al catálogo. Otra cosa es la relación de los instrumentos de descripción con los niveles de descripción.

Con todo, según la ISAD(G) -como acabamos de ver- el nivel de descripción limita las unidades de descripción a solo las agrupaciones documentales integrantes del fondo de aquí que existiendo otras realidades o entidades archivísticas éstas podrían quedar al margen de la descripción cuando también son susceptibles de describirse. De aquí que la CNEDA (Comisión de Normas Españolas de Descripción Archivística) haya eliminado de su glosario el término “nivel de descripción” porque limita y reduce las unidades de descripción posibles cuando éstas incluso van más allá de los documentos, así los agentes, las funciones.

Más grave me parece la afirmación siguiente: “la estructuración de un fondo de acuerdo con el principio de procedencia exige el conocimiento de los procedimientos administrativos del autor”, porque creo que todos estamos de acuerdo en que el autor nada tiene que ver con el principio de procedencia y que lo que este principio exige, a la hora de estructurar un fondo es el reconocimiento del productor y las funciones atribuidas y procedimientos que le son propios.

Poco conocimiento de las series tiene quien a la hora de una transferencia denomina a una de ellas “calamidades”. Calificación que mejor conviene al pseudo archivero que ha hecho la transferencia.

Invocamos con facilidad el Modelo de excelencia empresarial (EFQM), se nos llena la boca hablando de liderazgo, de estrategias, de procesos, de optimización de resultados y de satisfacción de clientes y no siempre a la hora de llevar todo esto a la práctica, acertamos, porque a veces nos falta algo fundamental: el conocimiento riguroso de la realidad a la que vamos a aplicarlo y el lenguaje científico para reconocer esa realidad. El resultado puede ser contrario a la mejora de procesos cuando estos procesos no son tales y a la hora de estructurarlos nos apartamos de algo tan importante como la consistencia que algo tiene que ver con la coherencia.

De aquí que si la secuencia de actividades/procesos enumera:

- Ingreso de documentos
- Identificación
- Clasificación

la cuarta no podrá ser “Programa de descripción”, sino Descripción archivística, del mismo modo que en lugar de clasificación no podremos poner cuadro de clasificación, porque una cosa es la actividad y otra los resultados.

Los Manuales de procedimientos de las Organizaciones, sin duda, a la hora de su gestión administrativa son imprescindibles pero su traslación a nuestro contexto archivístico no puede obviar que la gestión documental no es gestión administrativa y como tal no responde a procedimientos administrativos sino a procesos archivísticos.

Quizá deberíamos partir reconociendo que proceso no es equivalente a procedimiento administrativo porque éste siendo un proceso (secuencia de acciones, de trámites) es uno específico que documenta una actividad administrativa. Las actividades que realizan los archiveros sobre los documentos no son actividades administrativas pero hay también que reconocerlas y documentarlas por procesos y no por procedimientos administrativos. La regulación de los sucesivos pasos permitirá que a la hora de la aplicación de la misma actividad se repitan siempre dichos pasos. Y algo más, las funciones/actividades archivísticas se desdoblan las más de las veces en más de un proceso. Pensemos en el ingreso de documentos para el que han de reconocerse los procesos –todos aplicados a los documentos y no a la documentación- de transferencia, de compra, de donación, de depósito, etc. y cada uno exige un diagrama diferente. De aquí lo inconveniente que puede resultar hablar de “Manual de procedimientos administrativos para un Archivo”.

Admitiendo la consistencia de la que antes hemos hablado para estructurar algo, la gestión documental no se sustrae a este planteamiento y quizá lo primero que tendríamos que tener claro qué vamos a entender por gestión documental, donde empieza y donde termina, cuales son las funciones/actividades que la integran y cuales los procesos que corresponden a cada una.

Personalmente, me cuesta reconocer que la gestión documental sea un proceso ¿no será un conjunto de procesos?. Por otra parte, si la gestión documental se inicia con el “ingreso de documentación”, continúa por la “identificación de series” y por la clasificación para concluir en el “programa de descripción documental” –que mejor sería de descripción archivística, sin más- estaremos ante una gestión documental de puertas adentro de los Archivos cuando tendríamos que abogar por una gestión documental que se inicia mucho antes. Además se nos plantean algunas dudas: ¿la valoración, la conservación, la reproducción, la digitalización no son parte de la gestión documental?. Entiendo que sí.

La coherencia aliada a la consistencia quizá debería evitar que, a la hora de enumerar los procesos de la gestión documental, una “Comisión calificadora de documentos” tuviera el mismo número de dígitos que “ingreso de documentos” o “clasificación” y, además, que la digitalización preceda a la valoración.

Y hablando de valoración, no se me hubiera ocurrido nunca que “la valoración es el procedimiento que explica cómo se constituye la Comisión calificadora de documentos”.

Entiendo que puede quedarse corto quien afirma que la identificación es un proceso relacionado con la clasificación, cuando también lo está con la valoración y con la descripción archivística.

Es más que probable que ninguno de nosotros pueda afirmar que no ha sido responsable de algún equívoco vertido en sus trabajos. Equívocos que en más de un caso han sido rectificados a lo largo del tiempo al asumir la evolución de la Archivística. Los “gazapos” a los que me he referido en esta ocasión son recientes, muy recientes, y deberían tenerse en cuenta para evitarlos.

Sevilla 28 de febrero 2012

Día de Andalucía

*** Doctora en Historia
Archivera**

El real decreto 17088/2011 y el proyecto de ley para la transparencia en España /

***Julia María Rodríguez Barredo**

Resumen: El acceso de los ciudadanos a los documentos Administrativos se ha convertido en un derecho obligatorio que los Estados deben respetar en aras de la democracia y para favorecer la transparencia administrativa. Los ciudadanos tienen la obligación de informarse y el derecho a saber. Estamos viviendo un momento muy interesante en todos los países tanto por las reformas legales como con la implantación de las administraciones electrónicas. Pero ¿se está haciendo bien la preparación y se está dando la suficiente información?, ¿se está haciendo la reforma administrativa necesaria?. Porque si ciudadanos, administradores y Gobiernos no se preparan convenientemente, cualquier reforma legal se puede quedar en “papel mojado”.

Palabras clave: Acceso, Administración Central, Administración Local, archivo, buen gobierno, ciudadano, constitución, derecho, información, ley de archivos, ley de prensa, ley de transparencia, publicidad activa, real decreto, reglamento, sistema de archivos.

INTRODUCCION

A partir de la Declaración de los Derechos del Hombre en 1789, se inicia un proceso de liberalización para el acceso a los Archivos y éstos, empiezan a adquirir una nueva función sin perder la tradicional e histórica; pasan a constituir el tesoro documental de la nación, su fe pública, el depósito de sus Leyes al servicio de los gobiernos y de los ciudadanos.

En los siglos XIX y XX todos los países han realizado serios esfuerzos para flexibilizar las normativas de acceso a la información, esfuerzos y flexibilización que también se dan en España; los archivos durante estos dos siglos fueron perdiendo, de forma progresiva, el carácter secreto que tenían (“locus ad secretis” como se les llamó en algunas ocasiones) para adquirir un carácter abierto. El siglo XIX se caracteriza por teorías y corrientes liberalizadoras:

- Constitución de 1812.
- Real Orden de Abril de 1844

En el siglo XX hay en España etapas bien diferenciadas:

- Decreto de 1901
- II República Española: Reglamento de Régimen y Gobierno de los Archivos del Estado y creación de los Archivos Históricos Provinciales.
- Dictadura 1939-1975: I Ley de Procedimiento Administrativo.
- Constitución de 1978
- Ley de Patrimonio Histórico Español.

Pero si hay algo que caracterice los años desde 1901 a 1978 es: Secretismo y Privacidad.

Con momentos de apertura como consta en las Actas del IV Congreso Internacional de Archivos, del C.I.A., celebrado en Madrid en 1968, donde se adoptaron varias resoluciones interesantes para el acceso a los archivos y llama la atención un párrafo contenido en sus conclusiones:

“El hacer accesibles los archivos que presentan un valor nacional e histórico, constituye para todo gobierno democrático una obligación moral. Esta es la razón por la que se ha podido decir que los archivos públicos son la conciencia suprema de los Estados”.

No eran precisamente tiempos democráticos en España, si bien es cierto, que desde la legislación de 1958, con la Ley de Procedimiento Administrativo o la Ley de Prensa e Imprenta de 1966, o la Ley de Secretos Oficiales de 1968... se pretendió abrir puertas al acceso a la información y a los documentos. Pero la realidad democrática en cuanto a ello, llegó con el gran hito: la Constitución de 1978. Por primera vez en la historia de España, el acceso a la información es un derecho constitucional.

Por lo que respecta a los archivos municipales, (que son los que mejor conozco), cualquier legislación o normativa dictada para la Administración Central, afectaba también a la Administración Local, esto es, Ayuntamientos y diputaciones.

La transparencia administrativa y la liberalización del acceso a la información, ha sido un proceso lento. Hemos tenido que esperar a hechos y leyes recientes para que sean considerados como un derecho ciudadano.

La Constitución de 1978 es, como decíamos, el gran hito y el artículo de obligada referencia para los administradores, ciudadanos y archiveros es el ya “famoso” Art.105.b. De este artículo y de otros enunciados legales se recoge que, los archivos deben garantizar la seguridad y conservación de los documentos, sea cual sea su soporte, y que además, los archivos forman parte del patrimonio documental y cultural del Estado, pues así consta en **la Ley 16/1985 de Patrimonio Histórico Español**, otro texto legal muy importante para el acceso y para la conservación de los documentos.

1.- LA TRANSPARENCIA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN ESPAÑA: COMENTARIOS.

La transparencia y el acceso a los documentos y a la información durante los siglos XIX, XX y en estos primeros años del siglo XXI, ha sido en España una historia de luces y sombras. Mas sombras que luces... Para comenzar debo decir con sinceridad que España es uno de los países mas opacos de la Unión Europea y el único con más de un millón de habitantes sin ley de transparencia; aunque no nos guste hay que decirlo. No obstante, el pasado 23 de marzo el presidente del Gobierno de España, don Mariano Rajoy, presentó el proyecto de la futura Ley de Transparencia y Buen Gobierno, durante el Consejo de Ministros de ese día. La idea era presentarla oficialmente en Brasilia el día 17 de Abril, en el Foro Internacional impulsado por Brasil y Estados Unidos para fomentar precisamente, el acceso a los documentos. Bien está, pero en las últimas décadas del siglo XX, en plena democracia, los sucesivos gobiernos españoles han ignorado la realidad o no han querido plantear una ley similar a la “Freedom of Information Act”, aprobadas por casi todos los países de nuestro entorno. Aunque realmente el concepto de transparencia es más moderno y las normas se empezaron a elaborar de manera generalizada desde los años ochenta.

En 2010 la llamada “Plataforma Coalición pro Acceso” que integra 54 organizaciones hizo un experimento que se llamó la **“Campaña de las 100 preguntas”** y la conclusión fue que las Administraciones Públicas Españolas, jocultan datos!... en materia de:

Defensa, Medioambiente, Listas de Espera para Hospitales, Sanidad, Partidos Políticos, Sindicatos, Policía, Justicia, Presupuestos...

Según información gubernamental, la próxima ley, permitirá a los ciudadanos preguntar por todo aquello que no tenga el sello de confidencialidad. También que con esta ley nos pondremos “a la vanguardia mundial”. Como archivera y como ciudadana espero y deseo que así sea.

Pero la citada Coalición y otras voces, aseguran que esta ley no servirá de mucho si no se cumplen algunos principios básicos, de ellos cabe citar a dos muy importantes:

1º. La creación de un órgano independiente que garantice en cumplimiento de la Ley.

2º. Que ésta sea considerada como un derecho fundamental.

Al hilo de la cuestión, hace ya unos cuantos días, leí en la prensa española una frase que decía más o menos así: **“No es casualidad que los países en los que la ley obliga a las administraciones a trabajar con transparencia, sean precisamente los países con menos índices de corrupción y con mayor satisfacción ciudadana”**. Interesantísimo comentario para reflexionar unos instantes sobre el momento que estamos viviendo.

Pero ¿está preparado el sistema en todas las Administraciones?. Sería tremendo para los ciudadanos y para la futura ley que ocurriera lo mismo que ocurrió con el Sistema Nacional de Sanidad. En el año 2004, se aprobó la Ley de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud, (SNS), pero hemos tenido que esperar a 2011 para que **todos los españoles** estemos totalmente identificados en el citado Sistema. Otros organismos de la Administración Central, mantienen férreos hermetismos. Según opiniones de diferentes medios, son secretas... ¡hasta la estadísticas!. Se facilitan datos e informaciones globales pero no de manera individualizada.

2.- DOS HECHOS RECIENTES: EL REAL DECRETO 1708 DE 2011 Y EL PROYECTO DE LEY DE TRANSPARENCIA ACCESO A LOS DOCUMENTOS Y BUEN GOBIERNO.

1º REAL DECRETO 1708/2011.

El Real decreto 1708/2011 de 18 de Noviembre, por el se establece el Sistema Español de Archivos y se regula el Sistema de Archivos de la Administración General del estado y de sus organismos públicos y su régimen de acceso.

Entró en vigor el 1 de enero de 2012 y lo primero que se nos ocurre comentar es una opinión generalizada: llegó con mucho retraso. El último Decreto en materia de Archivos databa de 1901. El vacío legal era enorme y se dejaba sentir en no pocas ocasiones.

El objeto del Real Decreto es:

- **Establecer el Sistema Español de Archivos, previsto en el artículo 66 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, formado por los archivos de la Administración General del estado y el resto de archivos públicos y `privados, vinculados al Sistema, mediante los correspondientes instrumentos de cooperación.**
- **Regular el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado como conjunto de todos los archivos de la citada Administración, así como de las entidades de Derecho público vinculadas o dependientes de ella.**
- **Establecer el procedimiento común para el acceso a los documentos obrantes en el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado.**

¿Qué pretende esta norma?

1º Facilitar el ejercicio del derecho de acceso de los ciudadanos a los Archivos y a los Documentos Administrativos.

2º Clarificar criterios contenidos en la diversa legislación aplicable.

3º Introducir un procedimiento común de solicitud de acceso más sencillo.

4º Pretende suprimir incertidumbres y ocasiones de arbitrariedad.

5º Establece la necesidad de proteger intereses públicos y privados en los términos reconocidos por la Constitución. (Art. 105.b)

6º Reconoce la existencia de especiales requisitos y condiciones para el acceso a documentos que no son de libre consulta y requieren autorización.

7º Aplica recomendaciones y normas nacionales e internacionales para dar a los documentos el tratamiento técnico archivístico adecuado.

8º Empleo de nuevas tecnologías en el desarrollo de su funciones y actividades; desarrollar programas de digitalización, reproducción, descripción y planes archivísticos.

9º Garantizar: la integridad, autenticidad, fiabilidad, disponibilidad, confidencialidad y conservación de los documentos electrónicos, recibidos o almacenados, (según lo establecido por la Ley 11/2007 de 22 de junio de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos en los Esquemas Nacionales de seguridad e Interoperabilidad) .

10º Es una norma respetuosa con el delicado equilibrio que debe mantenerse entre la salvaguarda del derecho fundamental a la protección de datos personales, (Ley Orgánica 15/1999 de 13 de diciembre de Protección de Datos de Carácter personal) y el derecho de acceso a documentos y archivos.

11º Distingue una variedad de supuestos en relación con el acceso a los documentos que contienen datos personales. Gradúa atendiendo al tipo de datos:

- Edad del documento
- Circunstancias del caso
- Finalidad del acceso
- Condiciones y requisitos que se han de reunir para levantar las restricciones del acceso.

12º No altera el régimen material de acceso a los documentos de los Archivos de la Administración General del estado, compatible con el reconocimiento de un procedimiento común para la solicitud de acceso a los documentos.

13º El régimen previsto (solicitud de acceso, tramitación y resolución, derecho a obtener copias...), complementa y facilita la aplicación de otras disposiciones legales:

- Ley 30/1992 ley de Procedimiento Administrativo Común.
- Ley 16/1985 de Ley de Patrimonio Histórico Español.
- Ley 11/2007 Ley de Acceso Electrónico de los ciudadanos a los Servicios públicos.
- Ley 52/2007
- Ley 16/85 Ley de Bases del Régimen Local.

Como he comentado, entró en vigor el 1 de enero y algunos juristas y archiveros lo encuentran además de tardío, escaso. Otras opiniones lo ven como:

- Una norma posibilista.
- Respetuosa.
- Moderniza el Sistema Español de Archivos.
- Establece el principio voluntariedad entre la Administración Central del Estado y las Administraciones Autonómica y Local.
- Todas las competencias son compartidas: Juntas de calificación, expolios, bienes de las comunidades...

Me permito añadir como comentarios personales lo siguiente:

- El Reglamento de su desarrollo es necesario que se haga cuanto antes. La mayor parte de las veces los Reglamentos llegan tarde. ¡Ojalá! Que en este caso no sea así.
- Cambiará el Ciclo Vital de los documentos tal y como lo entendemos hoy.
- Archiveros, Gestores de la administración, Informáticos Y Juristas tendremos que trabajar codo con codo... y ser generosos para crear Normas idóneas entre todos.

2º LEY DE TRANSPARENCIA

Ley de la Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno

Es todavía un Proyecto, en el momento de redactar estas líneas ha sido aprobada por el Consejo de Ministros (como digo en líneas anteriores), pero es probable que tarde algo más en ser aprobada por las Cortes. Su enunciado reúne tres conceptos que se han dado en momentos históricos bien diferentes:

Buen gobierno: es el concepto más antiguo de los tres. Conocido y practicado por instituciones y sociedades de rasgos democráticos desde la Grecia Clásica. Cobró fuerza y actualidad en la Unión Europea en los años noventa; el término usado en esos años fue “gobernanza”.

Acceso igualitario a la información y a los documentos se consolida en la década de los noventa, en nuestro país con la Ley de Prensa de 1966. Aunque del acceso a los documentos se habló con fuerza por toda Europa desde el fin de la II Guerra Mundial y en Estados Unidos desde la Freedom of Information Act , promulgada en 1966 por el Presidente L. B. Johnson.

Y por último el concepto más moderno: la transparencia, cuyas normas se comenzaron a elaborar y promulgar de forma generalizada desde los años ochenta.

Creo que la futura Ley de Transparencia obligará a las tres administraciones españolas: Central, Autonómica y Local, a facilitar el acceso a los documentos y al control de las buenas prácticas administrativas. Las tecnologías tendrán un papel muy importante, todos lo sabemos, ya que la Interoperabilidad, y los Decretos que la desarrollen), permitirán acceder a los ciudadanos, en tiempos o plazos razonables a la información que deseen conocer o necesiten en sus relaciones con la administración en general.

Desde el lunes día 26 de Marzo ha estado sometida a quince días de audiencia pública reforzando así la obligación de “Publicidad activa”(Art.3). Obligación que tendrán que cumplir todas las Administraciones del Estado Español, incluyendo en sus páginas web, toda la información relativa a:

- Contratos
- Tasas y precios públicos
- Adjudicaciones de obras y proyectos
- Subvenciones y ayudas recibidas y concedidas.
- Partidas presupuestarias
- Sueldos de directivos y altos niveles de la Administración
- Incompatibilidades de funcionarios y otros cargos.

El ámbito de aplicación, de la futura ley está contenido en el Art.2, donde se dice:

1. Las disposiciones de éste título se aplicarán a:

- La Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y la Entidades que integran la Administración Local.
- Los organismos autónomos, entidades públicas empresariales y las entidades de Derecho Público que tengan atribuidas funciones de regulación o control sobre un determinado sector o actividad.
- Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia, dependientes de la Administraciones, incluidas las Universidades Públicas.
- El Congreso de los Diputados, el Senado, el Tribunal Constitucional, el Consejo del Poder Judicial, el Consejo de Estado, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social y las instituciones análogas de las Autonomías sujetas a Derecho Administrativo.
- Las Sociedades Mercantiles en cuyo capital social, la participación directa o indirecta del Estado, sea superior al 50%.
- Las fundaciones del sector público.
- Las Asociaciones constituidas por las Administraciones.

2. Las personas físicas y jurídicas que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas, estarán obligadas a suministrar a la Administración a la que se encuentren vinculadas, toda información necesaria para que aquella cumpla con las obligaciones previstas en la esta Ley de Transparencia.

Los límites del Derecho al acceso están contenidos en el Art.10, donde se dice:

1. El derecho de acceso podrá ser restringido cuando la divulgación de la información suponga un perjuicio para:

2. ¿Cómo vemos algunos archiveros municipales esta Ley? Pues la vemos: profunda, moderna, homologable (con otros países de la U.E. y con las Autonomías Españolas), en fin bienvenida sea. Es de destacar la relevancia penal que van a tener determinadas conductas de las autoridades, en el mal empleo y manejo de los fondos públicos.

Se preguntarán, con un Reglamento de 1901 y sin Ley de Transparencia ¿cómo se resolvía el problema del derecho de acceso, de la conservación y todos los derivados?. Pues bien, no había falta de normativa o de tipificación penal para ciertos delitos; las normas estaban y están por toda la legislación española, pero no siempre se aplicaron y tampoco se crearon reglamentos para su desarrollo.

La legislación que nos ha para desarrollar legalmente nuestro trabajo y permitir el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros es la siguiente:

CONSTITUCIÓN

- **Constitución Española.**
Artículos 18, 20, 44, 46 y 103. Artículo 105.b.

LEGISLACIÓN GENERAL

- **Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local. Artículos 18, 55 c y 70.3.**
- **Real Decreto Ley 781/1986, de 18 de Abril. Texto Refundido de disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.**
- **Real Decreto 1372/1986, de 13 de Junio. Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.**
- **Real Decreto 2568/1986, de 28 de Noviembre. Reglamento de Organización, funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales. Artículo 14 y 230.2.**
- **Ley 12/1989, de 9 de Mayo, de la Función Estadística Pública. Artículos 13, 15 y 19.**
- **Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Artículos 35, 37 y 38.**
- **Ley 5/1992, de 29 de Octubre, de Regulación del Tratamiento Automatizado. Artículo 14.**
- **Ley 4/1999, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones y del Procedimiento Administrativo Común.**
- **Ley 11/1999, de 21 de Abril, de modificación de la ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y otras medidas para el desarrollo del Gobierno Local.**
- **Ley 33/2003, de 3 de Noviembre de Patrimonio de la Administraciones Públicas.**
- **Ley 57/2003 de 16 de Diciembre de Modernización de las Administraciones Públicas.**
- **Ley 11/2007 de 22 Junio de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos**
- **Ley 30/2007 de 30 de Octubre de Contratos del Sector Público.**

LEGISLACION DE ARCHIVOS

- Ley 16/1985, de 25 de Junio, del Patrimonio Histórico Nacional. Artículos 57.1.a y c y el 62.
- Real Decreto 111/1986, de 10 de Enero, de desarrollo parcial de la Ley 16/1985. Artículos 25 y 39.
- Real Decreto 1708/2011, por el que se establece el Sistema Español de Archivos y se regula el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus Organismos Públicos y su régimen de acceso.

LEYES DE ARCHIVOS DE LAS AUTONOMÍAS (por ejemplo)

- Ley 4/1993, de 21 de Abril, de Archivos y Patrimonio documental de la Comunidad de Madrid.

LEYES DE TRANSPARENCIA DE LAS AUTONOMÍAS (por ejemplo)

- Anteproyecto de Ley Foral de la Transparencia y del Gobierno Abierto de Navarra.

* Archivera Municipal.

Presidenta de la Asociación Española de Archiveros de la Federación ANABAD.

Nociones sobre la conservación de los nuevos soportes documentales: registros sonoros y audiovisuales / *Luis Crespo Arcá

La irrupción de un nuevo horizonte

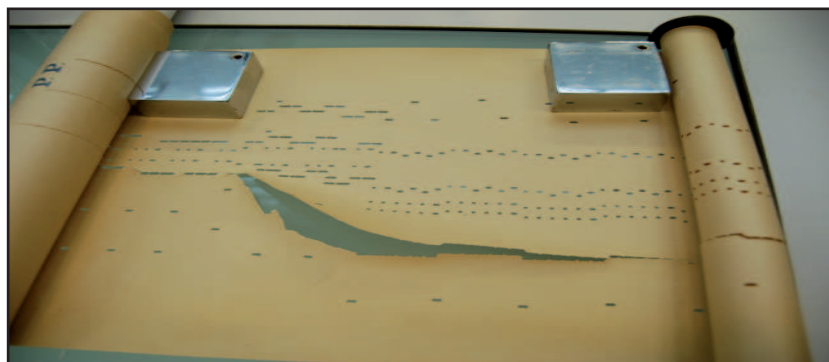
La actual celeridad en el avance tecnológico está generando nuevos soportes para registros de todo tipo con técnicas y a un ritmo que a duras penas somos capaces de asimilar y entender. Este tipo de soportes son origen de nuevas necesidades de preservación y restauración alejadas de las de aquellos materiales y técnicas que en el mundo de archivos y bibliotecas son considerados como “soportes tradicionales”. Los materiales de base vegetal, proteínica o celulósica llevan siglos posibilitando el avance social y científico del ser humano; por ello ha habido un esfuerzo global continuado en el tiempo, con períodos más o menos activos, que ha permitido desarrollar técnicas y estrategias para su conservación a medio y largo plazo. En todos los campos del cuidado del Patrimonio Cultural se han realizado investigaciones y progresos científicos – espectaculares en algunos casos – para mejorar tanto la naturaleza de los materiales como las diferentes técnicas de intervención restauradoras. El Patrimonio Bibliográfico y Documental no ha sido ajeno a estos avances y ello ha posibilitado diseñar planes de preservación o hacer intervenciones de restauración impensables hace unos decenios – como puede ser el uso de la tecnología láser para eliminar manchas tanto en materiales celulósicos como en los proteínicos. Paralelamente al desarrollo científico y técnico coexiste una nueva corriente entre parte del colectivo de conservadores-restauradores que está llevando a cabo una revisión de las soluciones del pasado pues ven en ellas actuaciones muy acertadas que sirven de guía en este camino.

La investigación científica devenida del Racionalismo y de la Ilustración fue la fuerza motriz que permitió la búsqueda de todo un nuevo mundo de avances en los materiales y medios para generar documentos y registros. Este impulso científico tuvo un punto de inflexión en el siglo XIX tanto con la evolución en la forma de elaborar las materias primas empleadas en los medios para la difusión de la información impresa y manuscrita como fue, por ejemplo, el caso de la aparición de los sistemas de elaboración mecánica de las pulpas para la fabricación masiva de papel, hasta el surgir de diversos avances técnicos y soportes innovadores como fueron los primeros sistemas de grabación sonora sobre los cilindros de cera desarrollados por Thomas Alva Edison para su fonógrafo. La necesidad de grabar, registrar o capturar imágenes y sonidos ha permitido el desarrollo de medios mecánicos, digitales, etc. que han sobrepasado los límites de las herramientas tradicionales de comunicación y expansión del conocimiento. Los registros sonoros y audiovisuales, pero también toda la información almacenada en los diversos tipos de CD, DVD, Laserdisc, etc., son los nuevos portadores de la manifestación cultural, social y artística del ser humano. Su aceptación e implementación ha posibilitado nuevas ciencias y pautas de comportamiento sociales que no paran de ser noticias en prensa, radio, televisión o en la red de redes. Estos medios incluyen desde películas de cine y fotografía, grabaciones de vídeo y audio sobre soportes magnéticos hasta la tecnología digital. No es improbable que mientras estas líneas se escriben, estarán a punto de salir al mercado nuevas variantes tecnológicas que sustituirán a otras que, aún siendo novedosas apenas unos años atrás, ya se considerarán por parte de la industria modelos a sustituir. La paradoja de esta rápida y permanente introducción en el mercado de aparatos y dispositivos para transmitir y almacenar información reside en que, incluso aquellos considerados como relativamente novedosos, como puede ser la televisión, se pueden considerar ya desfasados en su concepción original frente a las tremendas posibilidades multimedia que aportan medios como la red de redes o la telefonía con la tecnología que a su alrededor no cesa de aparecer.

Esta carrera de consumo rápido genera nuevas preguntas y retos a los responsables de diseñar políticas de preservación del Patrimonio Cultural. Surge la necesidad de proteger soportes con la certidumbre de su efímera vida pues ninguno ha sido diseñado con fines de conservación, al contrario, responden a exigencias de masivo y vertiginoso consumo, decaimiento en su uso y, con ello, de rápida desaparición. Los mundos de los soportes tradicionales y los recién llegados, realizados a partir de materias muy dispares, se ven conectados por compartir zonas de almacenamiento o por servir como soportes de duplicado; de este modo empiezan a compartir problemas comunes en la estrategia de su conservación hacia el futuro. Las técnicas y los tiempos pausados de acción empleados en la conservación pasiva (contenedores adecuados; control climático de diverso tipo de los depósitos; etc.) aún siendo imprescindibles, ya no son la única referencia para contarnos qué podemos esperar que suceda con nuestras colecciones y fondos de forma precisa. Es necesario crear líneas de actuación que se complementen y permitan tomar decisiones críticas en su preservación.

Retos presentes para archivos y bibliotecas que alberguen nuevos soportes

La cantidad de información que se genera diariamente es tal que supera las capacidades de cualquiera para emplearlas de modo absoluto con eficiencia e inteligencia. Las bibliotecas y archivos se encuentran con la forzosa necesidad de tener que almacenar y aprender a manejar una gran diversidad de materiales de naturaleza bien distinta entre sí. Basándose en las experiencias del pasado, los bibliotecarios y archiveros saben que hay dos cosas ciertas relacionadas con los fondos y colecciones que custodian: en primer lugar que no todo lo guardado sobrevivirá, y en segundo lugar que no pueden predecir qué será importante para los investigadores – esto es, para la sociedad -en el futuro. El legítimo esfuerzo conservador de un soporte tradicional valioso, como puede ser un libro en forma de códice, es el de mantener íntegros sus valores históricos, sociológicos o estéticos para la sociedad. Esos valores se reconocen en sus aspectos técnicos: elaboración de los múltiples componentes de la estructura de su encuadernación, el tipo de pieles sobre el que se realizó, tipos de hilos, telas, cordeles, pigmentos, etc; pero también por permitir el estudio de aquellos otros aspectos estéticos y antropológicos que aparecen reflejados en sus textos e ilustraciones. La sociedad actual también revela su tecnología y gustos culturales pero empleando nuevas representaciones: es el caso de los contenidos de las películas o de las carátulas de una colección de discos de vinilo. Tanto los objetos antiguos como los contemporáneos son ejemplos y manifestaciones de un momento social que merecen el esfuerzo conservador para retardar su desaparición. Sin embargo, la mentalidad occidental – la oriental tiene matices diferenciadores significativos en este sentido – tiende a otorgar más importancia a aquellos objetos que ya han adquirido una pátina de valor producto del paso del tiempo; ello genera esfuerzos conservadores disímiles entre objetos antiguos y contemporáneos.



Ejemplo de rollo de pianola severamente dañado.

Los expertos dedicados a estudiar la complejidad del mundo de los registros sonoros y los audiovisuales son bien sabedores de los incalculables valores históricos, educacionales y culturales que hacen de este tipo de documentos una parte insustituible del Patrimonio Cultural contemporáneo. También son conscientes del breve ratio de expectativa de vida que existe desde el momento de su creación y puesta en uso hasta su desaparición por deterioro irremediable. Este fenómeno se comenzó a acelerar con la aparición de las primeras grabaciones en cinta magnética, especialmente el video, a mediados del siglo XX. Una de las necesidades imperativas que demandan las políticas de conservación para estos nuevos medios radica en la permanente migración de la información de los soportes originales a unos nuevos más estables. Esta necesidad topa con un problema extra: hallar acuerdos en la trama legal de los problemas derivados por los derechos de autor.

Conseguir recursos económicos, de forma continuada en el tiempo, que sustenten la conservación/preservación de estos materiales es una tarea a la que se enfrentan todas aquellas instituciones poseedoras de estas insustituibles partes de nuestro patrimonio.

En los últimos decenios se han creado y generado medios que albergan informaciones de todo tipo con un elevadísimo interés cultural y social. Se puede decir que, desde el surgimiento del fonógrafo, gramófono, etc., no ha cesado de haber una carrera de inventos – siempre con puro afán comercial – que continua hasta nuestros días con la multitud de aparatos y medios que son creados, introducidos en el mercado y abandonados rápidamente por las expectativas incumplidas de ventas – que no por la calidad del medio. Recordemos la guerra comercial entre los sistemas de video VHS, Beta o 2000; este último fue reconocido por los profesionales como el más estable y de mejor calidad, pero fue marginado hasta su desaparición por los acuerdos comerciales de las empresas que desarrollaron los otros sistemas. Los nuevos soportes y sus variantes – cintas magnéticas; cintas de video; DVD; CD; Laserdisc; etc. – siguen el mismo camino pues algunos de ellos o ya no se comercializan o están a punto de desaparecer. Las energías y recursos económicos destinados a la conservación de la información recogida en estos sistemas y medios deben abordarse desde una nueva óptica: es desacertado esforzarse en destinar partidas de los presupuestos para el acondicionamiento físico de, por ejemplo, una colección de cintas de video sin diseñar simultáneamente un plan continuo de migración de la información albergada: todo contenido que no sea traspasado estará condenado, con seguridad, a su desaparición debido tanto a la inestabilidad química y física del medio. A esta ecuación se añade el problema técnico irremediable - cada vez a más corto plazo - de la obsolescencia y desaparición de los equipos y/o de los programas de software que permiten su grabación, reproducción, visualización o lectura. Pensemos cuántos de nosotros disponemos hoy día de un PC con algún tipo de disqueteras de cinco pulgadas o la más moderna de tres pulgadas y media; siquiera de alguna versión primitiva de los sistemas operativos de los años ochenta que permita leer documentos que no fueron migrados a nuevos sistemas en su momento. Son documentos, en la mayoría de los casos, simplemente no reproducibles y por ello la información que con ellos se generó puede quedar condenada al olvido. Enfrentarse a la preservación de estos nuevos medios únicamente con aquellos conceptos que son válidos para una colección de libros raros, sitúa de antemano la acción en un contexto quijotesco, mal planteado y de desperdicio económico.



Ejemplo de la disparidad de soportes y formatos AV y digitales en el depósito de una biblioteca.

El mundo de los registros sonoros y de los audiovisuales representa, en cuanto a la naturaleza de sus materiales, un caso aparte dentro del contexto de los fondos de una biblioteca o archivo: las materias primas que componen sus soportes son, en su inmensa mayoría, de naturaleza bien distinta del resto de objetos realizados sobre los materiales comúnmente llamados tradicionales (soportes celulósicos o proteínicos). Las formas de abordar su continuidad en el tiempo implican acciones que, genérica e indiferenciadamente, denominamos como de preservación o conservación. Entendemos que existe una acepción ampliamente aceptada sobre qué queremos decir al usar el término conservación aplicado a un bien cultural: “¹La conservación es la actividad que consiste en evitar futuras alteraciones de un bien”. Sin embargo, dado que la inmensa mayoría de la literatura y estudios científicos emanan desde el mundo anglosajón, querríamos añadir las diferenciaciones explícitas que en el mismo se otorgan a ambos términos.

Una de las fuentes más nombradas por su claridad y capacidad de síntesis de ambos términos es la de la asociación del American Institute for Conservation of Historic and Artistic Works (AIC). Para este grupo, estos dos términos se definen así: Preservación es la protección de la propiedad cultural mediante acciones que minimizan los deterioros y daños químicos y físicos, y que previenen de la pérdida de información. El objetivo primordial de la preservación es la de prolongar la existencia de la propiedad cultural. Por Conservación se entiende la profesión dedicada a la preservación de la propiedad cultural para el futuro. La conservación incluye actividades como el examen, documentación, tratamiento y cuidado preventivo, apoyado en la investigación y la enseñanza².

¹ Muñoz Viñas, Salvador. *Teoría contemporánea de la Restauración*. Madrid: Editorial Síntesis, Madrid 2003, p.18

² El texto íntegro original se puede consultar en <<http://www.conservation-us.org/>> [15 abril 2010]. Es la página del Instituto Estadounidense de Conservación (American Institute of Conservation - AIC). Su papel es el de establecer y mantener estándares profesionales, promover publicaciones, formación continuada y el intercambio de conocimiento entre conservadores, profesionales relacionados y el público interesado.

A fin de no crear confusión entre los potenciales lectores de este ensayo, equipararemos como sinónimos los términos preservar y conservar pues si, como hemos destacado, en el mundo anglosajón se manejan definiciones bien diferenciadas entre ambos conceptos, en España, y en el mundo latino por extensión, estas diferencias no son tan claras. Así podemos englobar en la conservación/preservación todas aquellas actividades realizadas sobre un bien de interés cultural que implican acciones tanto pasivas (control del clima del almacenaje, limpieza, buenas prácticas de manejo) como activas (políticas de migración de la información a nuevos soportes de forma sistemática, por ejemplo) En este artículo trataremos de exponer las condiciones que a fecha de hoy consideramos más adecuadas en la conservación de los registros sonoros en forma de cilindro; para ello nos fijaremos en dos aspectos que hemos constatado son cruciales: su manejo y almacenamiento. Quedan fuera del ámbito de este escrito aspectos no menos capitales como son la captura digital del sonido; el tratamiento que de lo capturado se hace o los problemas específicos que plantea la conservación de los soportes digitales. Consideramos que son problemas objeto de otros estudios no menos apasionantes y complejos.

Las normas de la **IASA**³ en el punto 3, relativo a la **Inestabilidad y vulnerabilidad de los soportes sonoros** [estas normas son ciertamente extensibles a muchos de los documentos AV] señala: “Para los documentos sobre papel, la conservación a largo plazo del soporte original es factible, salvo algunas excepciones. En general, los soportes de audio (excepto las matrices metálicas de soportes de copiado masivo) tendrán una expectativa de vida más corta que la de los materiales tradicionales de los textos, aun en buen estado. Adicionalmente a lo que ocurre con los documentos de texto, los soportes de audio son más vulnerables a sufrir daños por un mal manejo, por el estado precario de mantenimiento o mal funcionamiento del equipo reproductor, o por una mala práctica de almacenamiento. Debido a la gran densidad de información, los soportes digitales, en comparación con los soportes analógicos, están generalmente más expuestos a la pérdida de información por daño. Tanto en el material digital como analógico, la información podría perderse si un soporte se daña debido a malas prácticas de almacenamiento y manipulación.” Como complemento al anterior se indica en el punto 5, relativo a la **Salvaguarda de la información**, que esta se consigue “[...] Por medio de la conservación del soporte. A pesar de que la vida de casi todos los soportes de audio no puede extenderse indefinidamente, se debe hacer el mejor esfuerzo para conservarlos en condiciones que permitan su acceso y su uso, el mayor tiempo posible.

Conservar implica almacenar los soportes en ambientes adecuados para este propósito, separando la información primaria de la secundaria, siempre que sea posible y necesario, y realizando un mantenimiento rutinario (que incluya la revisión regular de los tonos prueba -“test tones” - siempre que estén disponibles, en soportes analógicos y la revisión de la integridad de la información en los soportes digitales) y una limpieza adecuada.”



Ejemplo de daños y limpieza en un disco metálico.

3 IASA, Asociación Internacional de Archivos Sonoros y Audiovisuales, **Comité técnico para Normas, prácticas recomendadas y estrategias**.. La salvaguarda del patrimonio sonoro: Ética, principios y estrategia de preservación. IASA-TC 03. Versión 3, Diciembre 2005.

Revisando la bibliografía⁴ relativa a la conservación de los registros sonoros, independientemente del soporte en que se realicen, vemos que aparece sistemáticamente la preocupación por lo que se denomina almacenamiento a largo plazo (long term storage)⁵. Esta corriente de pensamiento resalta un aspecto imperativo como es el de la migración de la información registrada a nuevos soportes (abunda en literatura el término captura digital o digitalización). Algunos de los motivos que llevan a tomar la migración como una necesidad ineludible son: las exigencias que imponen la naturaleza inestable de muchos de los soportes de los registros sonoros; las dificultades de mantener una reproducción fidedigna con los sistemas o aparatos diseñados específicamente para cada uno de ellos sin dañarlos por el uso reiterado, o la desaparición sistemática de componentes de repuesto para los reproductores. Por todo ello las energías y recursos económicos destinados a la conservación de la información recogida en estos sistemas y medios deben abordarse desde una nueva óptica: es desacertado esforzarse en destinar partidas de los presupuestos para el acondicionamiento físico de, por ejemplo, una colección de cintas de video sin diseñar simultáneamente un plan continuo de migración de la información albergada.

Todo contenido que no sea traspasado estará condenado, con seguridad, a su desaparición debida tanto a la inestabilidad química y física del medio como al problema técnico irremediable - cada vez a más corto plazo - de la obsolescencia y desaparición de los equipos y/o de los programas de software que permiten su grabación, reproducción, visualización o lectura.

*** Conservador-restaurador de Bienes Culturales, Especialista en libros y documentos
Biblioteca Nacional de España / Ministerio de Cultura**

4 Dale, R., et al., Audio Preservation, A Selective Annotated Bibliography and Brief Summary of Current Practices. Chicago: American Library Association, Audio Preservation Task Force, 1998. [en línea] <www.lita.org/ala/mgrps/divs/alcts/resources/preserv/audiopres.pdf> [15 abril 2010]

5 Casey, M., Gordon, B., Sound Directions: Best Practices for Audio Preservation, 2007. [en línea] <<http://www.dlib.indiana.edu/projects/sounddirections/bestpractices2007>> [15 abril 2010]

La transición hacia la Administración electrónica: la experiencia del Ayuntamiento de Girona¹ / *Lluís-Esteve Casellas i Serra

Objetivo

El objetivo de este texto es exponer qué estamos haciendo y qué resultados se han obtenido en el Ayuntamiento de Girona², así como qué nos preocupa especialmente en relación con la Administración electrónica y la gestión de documentos desde una perspectiva práctica y, a la vez, de acuerdo con el contexto normativo y organizativo en el cual nos movemos, dado que condiciona también nuestros proyectos.

Contexto

En 2010, el Gobierno del Estado aprobó el Esquema Nacional de Seguridad³ y el Esquema Nacional de Interoperabilidad⁴, con el objetivo de facilitar unas bases comunes sobre estas materias para las distintas administraciones públicas. Estas bases se han concretado más recientemente en la publicación de las Normas Técnicas de Interoperabilidad (NTI), sobre documentos, expedientes y firmas digitales, digitalización de documentos, copiado auténtico y conversión entre documentos digitales, entre otras⁵. Sin embargo, el inicio hacia la Administración electrónica a nivel normativo se sitúa generalmente en 1992, la ley de procedimiento administrativo general⁶ porque abría las puertas al uso de las tecnologías. Posteriormente, en 2003⁷, se aprobó la ley que regula el uso de la firma digital y en 2007⁸ la ley sobre Administración electrónica y servicios telemáticos para la ciudadanía.

1 Este texto parte de la comunicación presentada a la 8e Conférence européenne sur l'archivage digital. Génève: CIA/ICA, 28 au 30 d'avril 2010 (CASELLAS i SERRA, L-E; BOADAS i RASET), e incorpora las aportaciones introducidas para su exposición en el 70 aniversario de la Universidad de Costa Rica (2010) y en el IV Foro Iberoamericano de Evaluación Documental, en el marco del Pre-FIED «La archivística y sus actores» (2012). La versión en catalán ha sido publicada en Lligall. Revista d'Arxivística Catalana (2012): CASELLAS i SERRA, L-E. "La transició vers l'administració electrònica: l'experiència de l'Ajuntament de Girona".

2 Girona se encuentra geográficamente entre la ciudad de Barcelona (100 km) y la frontera con Francia (60 km).

3 Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, por el cual se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración electrónica (Boletín Oficial del Estado (BOE), 29 de enero de 2010).

4 Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el cual se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración electrónica (BOE, 29 de enero de 2010).

5 Se trata de seis resoluciones de la Secretaría de Estado para la Función Pública específicas para cada uno de los ámbitos mencionados, todas ellas de fecha 19 de julio de 2011 (BOE, 30 de julio de 2011).

6 Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, artículos 38 y 45, sobre registros e incorporación de medios técnicos respectivamente, y la disposición adicional 2ª, aprobada inicialmente por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, posteriormente modificada.

7 Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica, que derogaba el Real Decreto Ley 14/1999, de 17 de setiembre (BOE, 20 de diciembre de 2003).

8 Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (BOE, 23 de junio de 2007).

8 Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña (Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya (DOGC), 5 de agosto de 2010).

A toda esta efervescencia legislativa cabe añadir, como mínimo, dos referencias más en el ámbito catalán: la ley de régimen jurídico y procedimiento⁹ y la ley sobre el uso de los medios electrónicos¹⁰. Por consiguiente, podemos afirmar que actualmente disponemos de un marco normativo (y también de estándares internacionales) que nos empuja inexorablemente hacia la Administración electrónica, pero a pesar de todo, todavía nadie ha establecido exactamente cómo hacerlo.

Resulta bastante evidente que coexisten varias perspectivas sobre qué es y qué no es la Administración electrónica: desde la óptica ciudadana, de la modernización de las organizaciones (principalmente desde el punto de vista tecnológico) o desde la misma gestión de los documentos digitales entendida desde la vertiente archivística. El resultado de todo ello es una cierta confusión en el seno de las organizaciones.

Además, debemos tener en cuenta que sólo en Cataluña existen 947 municipios, el 87% de los cuales está por debajo de los 10.000 habitantes. Es más, el 63% no supera los 2.000 habitantes. Todo esto dificulta aún más la transición hacia la Administración electrónica de forma coordinada. En este contexto, Girona es una capital de provincia con casi 100.000 habitantes, lo cual permite considerarla una “pequeña ciudad mediana”. A nivel organizativo, en el Ayuntamiento de Girona trabajan unas 1.000 personas, de las cuales unas 600 trabajan directa o indirectamente en el ámbito de la gestión administrativa.

No hace falta decir que a lo largo de estos años en España se han iniciado multitud de proyectos para impulsar la Administración electrónica en todas las instituciones, todos ellos bajo distintas perspectivas y desde distintas instituciones: gobierno estatal, gobiernos autónomos, diputaciones y, también, desde los mismos ayuntamientos. Esto ha propiciado que la coexistencia de perspectivas haya favorecido en algunos casos la complementariedad, pero en otros también la confrontación de objetivos, la redundancia o incluso una visión parcial en los planteamientos a desarrollar. Por consiguiente, desde el punto de vista archivístico de la gestión de documentos, podemos afirmar que somos esencialmente supervivientes de todos estos proyectos en tanto que, con independencia de lo que se haga, los resultados siempre acaban siendo documentos. Por lo tanto, en el caso del Ayuntamiento de Girona es más adecuado hablar de experiencia que de proyecto, dado que los resultados, todavía en curso, no son sino la suma de proyectos de departamentos diferentes, o cuando menos el producto de su convivencia.

9 Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña (Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya (DOGC), 5 de agosto de 2010).

10 Ley 29/2010, de 3 de agosto, del uso de los medios electrónicos en el sector público de Cataluña (DOGC, 6 de agosto de 2010).

Punto de partida

Desde el punto de vista archivístico nuestras dos estrategias de partida eran claras. Por un lado, garantizar la accesibilidad a los documentos, entendida en un sentido amplio. Es decir, en cuanto a calidad, pertinencia y garantías de preservación de los documentos. Por otro, utilizar la gestión de documentos como base para el uso eficiente de los recursos organizativos y económicos en el desarrollo de la Administración electrónica. También habíamos asumido como premisas básicas que:

1. Los objetivos de la gestión de documentos eran coincidentes con los de la organización.
2. La gestión de documentos tenía que integrarse en la gestión administrativa.
3. La gestión de documentos debía presentarse como un instrumento facilitador de soluciones, y no como un aporte de nuevos problemas, evitando una imagen negativa o excesivamente coercitiva.
4. Debían también evitarse duplicidades y redundancias en la gestión de la información.

Bajo este planteamiento, la propuesta de implantación de un Sistema de Gestión de Documentos (SDG) en el Ayuntamiento de Girona tenía por objetivo general la organización, control y seguimiento de todos los documentos producidos por la organización, y como objetivos específicos (véase la Fig. 1. Documento base de presentación a responsables), los siguientes:

1. Agilizar la tramitación administrativa.
2. Normalizar los documentos administrativos.
3. Organizar de manera homogénea y eficaz la documentación administrativa.
4. Establecer políticas de conservación de los documentos en soporte papel y en soporte digital.

1. Fundamentos del SGD

Las bases del SGD eran inicialmente tres (véase la Fig. 2. Esquema de interrelación de registros):

1. El subsistema o sistema de clasificación, que tiene como instrumento principal el cuadro de clasificación.
2. El sistema de descripción o de control de la documentación, focalizado en el Registro General de Expedientes y vinculado a tres registros más:
 - El Registro General de Documentos, es decir, de entrada y salida de documentos del Ayuntamiento.
 - El Registro General de Resoluciones, que incorpora todas las resoluciones de los órganos municipales de gobierno (decretos de Alcaldía, acuerdos de la Junta de Gobierno Local y acuerdos del Pleno municipal).
 - El Registro General de Informes, de carácter meramente instrumental, para permitir la automatización de la producción de documentos en la gestión de propuestas de resolución.
3. El sistema de conservación, el instrumento principal del cual es el calendario de conservación de la documentación.

Posteriormente, se ha incorporado un cuarto subsistema, el sistema de acceso, que tiene como instrumentos esenciales el cuadro de acceso a la documentación y el registro de usuarios, con la correspondiente gestión de sus privilegios de acceso.

En el diseño del sistema, el subsistema de clasificación es fundamental para el funcionamiento de todo el SGD porque sobre él pivotan el resto de sistemas. El régimen de conservación y el régimen de acceso de los documentos tienen un alto valor estratégico por su incidencia en la organización. Pero el sistema más crítico es sin duda el de la descripción y control de la documentación, principalmente porque su realización no depende de nosotros sino del departamento de sistemas y tecnologías de la información, el cual a menudo puede tener una visión diferente sobre cómo afrontar este tema¹¹. Evidentemente, la gestión informatizada de los otros subsistemas también depende de este departamento, pero su nivel de criticidad no es tan elevado porque la elaboración de sus instrumentos esenciales corresponde en buena parte a los archiveros, e incluso pueden llegar a gestionarse en paralelo aunque no sea lo más recomendable. Es indispensable, por lo tanto, que el proyecto sea compartido.

En la misma línea, también es necesario que el proyecto sea compartido por todo el personal que trabaja en la gestión administrativa de la organización. Por consiguiente, no basta con esperar su colaboración de manera voluntaria. Obviamente, al registrar un expediente es obligatorio establecer su clasificación porque es el vínculo indispensable para determinar su régimen de conservación y régimen de acceso, pero ¿cómo conseguir que se registren todos los expedientes?

En este sentido, el diseño de un sistema de descripción y control a partir de distintos registros generales vinculados es esencial para este fin. No obstante, no tiene demasiado sentido obligar a registrar todos los expedientes si no disponemos de indicadores que muestren el grado de cumplimiento de esta norma, aunque sí podemos establecer medidas paralelas para compensar su inexistencia. Por ejemplo, que no se registre ningún documento de salida que no incorpore el número de expediente al que pertenece. Sin embargo, todavía puede existir algún riesgo de fugas dentro del sistema. Por este motivo, esta obligación también se traslada a cualquier propuesta de resolución a los órganos de gobierno del Ayuntamiento, de modo que no se admite a resolución ninguna propuesta que no pertenezca a un expediente registrado, con lo cual el sistema queda cerrado.

11 Sirva de muestra el hecho de que las bases del sistema y sus instrumentos principales ya habían sido definidos en proyectos anteriores, a principio de los años 1990, elaborados por L'ASSERP, S.C. para el Ayuntamiento de Palafrugell y para el Consejo Comarcal del Pla de l'Estany (ambos en la provincia de Girona), sin embargo no fueron implementados completamente por la existencia de perspectivas diferentes con el sector tecnológico de dichas organizaciones. De hecho, fue en el Ayuntamiento de Girona en donde finalmente la propuesta se consolidó, amplió y terminó desarrollándose. Aún así, la cronología de los principales hitos muestra claramente cómo este proceso tampoco ha sido fácil ni continuo:

- 1993 (diciembre): presentación y consenso técnico interno del proyecto.
- 1994: inicio del proyecto: presentación técnica al departamento, planificación y diseño.
- 1995: implantación del Registro General de Expedientes en el Área de Cultura y Educación.
- 1999: cambio de plataforma tecnológica, conexión con el Registro General de Documentos y extensión progresiva del Registro General de Expedientes al resto del Ayuntamiento.
- 2000: inicio de los análisis de tramitaciones para la automatización de los flujos de trabajo.
- 2005: implementación del Registro General de Informes y del Registro General de Resoluciones para la gestión de los procesos de acuerdos del Pleno de la Corporación y de la de Gobierno Local.
- 2007: implementación de los decretos de la Alcaldía en el Registro General de Resoluciones.
- 2009: implementación masiva de la firma digital en la producción de todas las notificaciones administrativas.

Desarrollo del SGD

No obstante, un sistema de control de la documentación no puede ser sólo la suma de registros sobre los cuales el personal debe realizar asentamientos. Por esta razón, desde el principio estábamos convencidos de que también teníamos que ofrecer soluciones que facilitaran las tareas administrativas. La estrategia para hacerlo se centró en el análisis comparado de la estructura de los documentos básicos de cualquier tramitación: los informes, las propuestas de resolución, las resoluciones de cada órgano de gobierno y las notificaciones externas e internas de las mismas (véase Fig. 3. Análisis comparativo de la estructura informativa de los documentos básicos).

El resultado de esta comparación nos permitió identificar las correspondencias informativas y estructurales entre las partes comunes de los documentos y si éstas podían variar o no según estuvieran en un estadio de la tramitación o en otro. Esto ha hecho posible que tanto el Registro General de Informes como el Registro General de Resoluciones no sean simples registros si no que, a su vez, actúen como formularios para la redacción de documentos. De este modo, el contenido de un informe puede ser capturado y reutilizado para la elaboración de una propuesta de resolución, ésta a su vez para la redacción de una resolución definitiva y, de forma automática, la elaboración y registro de salida de las notificaciones correspondientes.

Esta estrategia ha reforzado el Sistema de Gestión de Documentos, a la vez que ha facilitado las tareas administrativas y permitido obtener un sistema de bases de datos para consultar todas las decisiones del gobierno municipal y sus documentos asociados, además de la normalización de la mayor parte de los documentos administrativos.

Paralelamente, el análisis realizado sobre algunas tramitaciones administrativas para la automatización completa de sus flujos de trabajo ha tenido dos consecuencias. La primera es que, gracias a los modelos de documentos previamente establecidos y al análisis de su estructura informativa, en algunos casos se han podido definir plantillas de documentos y, por lo tanto, los borradores de los documentos se elaboran automáticamente, siendo solamente necesario verificarlos, modificarlos y validarlos. La segunda ha sido la necesidad de identificar y tipificar los trámites esenciales de cualquier expediente. El resultado ha sido un conjunto de trámites de libre uso por parte del usuario para tramitaciones que no disponen de una automatización completa de los flujos de trabajo, es decir, la mayoría, dado que su análisis e implementación generalizada es un proceso complejo. Esto permite al personal incorporar documentos (únicamente en formato PDF, y puntualmente JPG) no realizados dentro del SGD, de manera que si se estima oportuno es posible completar en versión digital todos los expedientes.

Los principales trámites tipificados incorporados en la tramitación básica (o expediente básico), de libre disposición para el usuario, con los subtipos y modelos de documentos correspondientes son:

1. Entrada de documentos

- Solicitud
- Alegación
- Denuncia
- Recurso administrativo
- Requerimiento externo
- Comunicación externa

2. Informe
 - Informe de propuesta de resolución
 - Informe de seguimiento
3. Exposición pública
4. Resolución
 - Acuerdo de la Junta de Gobierno Local
 - Acuerdo del Pleno de la Corporación
 - Decreto de Alcaldía
 - Autorización de gasto
5. Notificación
6. Comunicación interna
7. Comunicación externa
8. Requerimiento

En cuanto al tipo de análisis, éste necesariamente ha tenido que ultrapasar el tradicional nivel de serie documental, de manera que el esquema de análisis en su detalle máximo sería el siguiente:

1. Serie documental
 2. Tipo de expediente
 3. Tipo de tramitación administrativa
 4. Tipo de trámite administrativo
 5. Modelo de documento
 6. Formulario o plantilla

El documento digital

A pesar de todo lo descrito, la mayor parte de los documentos producidos por el Ayuntamiento de Girona todavía continúan siendo en soporte papel, aunque buena parte de ellos se encuentra en el sistema como referencia informativa y de consulta. La siguiente etapa es cómo abordar la creación de documentos digitales, entendiendo por éstos los documentos adecuadamente validados mediante firma digital, es decir, los records. Una primera cuestión a resolver ha sido si la transición a digital debía producirse dentro de un proceso de gestión completo como podría corresponder a la tramitación de un expediente, o por el contrario si se podía implementar de manera transversal en distintos procesos de la organización.

En el Ayuntamiento de Girona valoramos las siguientes consideraciones:

1. De forma preventiva, el paso de expedientes en soporte papel a soporte exclusivamente digital sólo se aplica a series documentales previamente evaluadas y, preferiblemente, con una disposición final que prevea su eliminación.

12 El tipo de tramitación administrativa es especialmente útil a efectos informáticos, dado que un mismo diseño de procedimiento informatizado puede ser reutilizado en diferentes contextos, por ejemplo el procedimiento sancionador o la concesión de determinadas licencias

2. La producción de documentos digitales de manera transversal a la organización se centra, por ahora, únicamente en documentos normalizados, el contenido de los cuales quede también recogido en otros documentos. Por ejemplo, desde 2009 el uso masivo de la firma digital se aplica a todas las notificaciones de resolución, que únicamente se conservan en soporte digital. Aún así, los ciudadanos reciben una copia impresa con un código identificativo que les permite hacer la verificación y descarga en la sede electrónica municipal. De todas formas, actualmente se está ultimando la integración de la plataforma e-Notum, del consorcio público Administració Oberta de Catalunya (Administración Abierta de Cataluña) para la notificación exclusivamente por medios digitales si el ciudadano lo solicita.
3. La digitalización substitutiva de expedientes o documentos en soporte papel sólo se puede llevar a cabo bajo la regulación específica para la producción de copias auténticas, adecuadamente aprobadas y firmadas digitalmente. Este tipo de digitalización es puntual y únicamente se realiza en series con un alto índice de consulta.
4. La producción de documentos digitales requiere siempre el informe previo favorable del Servicio de Gestión Documental, Archivos y Publicaciones (SGDAP) y del Servicio de Sistemas y Tecnologías de la Información (SSTI).

En definitiva, podemos afirmar que los primeros pasos en la producción de documentos digitales se han basado en minimizar el riesgo de pérdidas o de falta de fiabilidad de los documentos para la institución, frente a las presiones para la utilización masiva e indiscriminada de la firma digital. Cabe apuntar que, en relación con la firma digital, la opción del Ayuntamiento de Girona ha sido no refirmar digitalmente, o diligenciar, los documentos ante la posibilidad de prescripción de los certificados que los generaron, sino dar confianza a la cadena de custodia y al valor del contexto de producción del documento. Nuestra propuesta se basa en contrastar automáticamente la validez del documento con las agencias de certificación en el momento de su captura dentro del sistema. El tique de verificación obtenido se integrará en la tramitación del expediente como un trámite más y, junto con el HASH del documento, permitirá comprobar su integridad en cualquier momento.

Por otra parte, la gestión de los documentos digitales implica una gestión mucho más cuidadosa de los metadatos referidos al documento y a los objetos digitales que lo componen, la firma digital y la conformidad del certificado que le confiere validez. Para ello, elaboramos un modelo de datos¹³ para su gestión a partir de un análisis comparado de diferentes modelos internacionales, que ahora deberá integrarse a la plataforma iArxiu, el archivo digital seguro ofrecido por la Generalitat de Catalunya, el gobierno autónomo de Cataluña. No obstante, una primera dificultad es la integración previa de estos metadatos, porque muchos de ellos se gestionan de manera distribuida en diversas bases de datos. Esto nos obliga a llevar a cabo un proceso nada fácil de mapeo (mapping) de todas las bases de datos, el cual hacemos a partir del catálogo de aplicaciones del Ayuntamiento que hemos elaborado.

13 CASELLAS, Lluís-Esteve; OLIVERAS, Sònia. «Estrategias de gestión de los documentos electrónicos en la Administración local: la experiencia del Ajuntament de Girona» en El documento electrónico. Aspectos jurídicos, tecnológicos y archivísticos. I Congreso sobre Gestión y Conservación del Documento Electrónico (José Luis Blasco y Modesto J. Fabra, ed.). Castelló de la Plana (España): 2008. P. 399-426. (Col·lecció Estudis Jurídics, 16).

http://www.girona.cat/sgdap/docs/gestion_documentos_electronicos.pdf

Recientemente acaba de ser publicada la Resolución de 28 de junio de 2012 (BOE, 26 de julio de 2012), de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de gestión de documentos electrónicos. Por consiguiente debemos reevaluar el modelo en relación con la nueva norma técnica.

Las bases de datos

El catálogo de aplicaciones también es de interés para evaluar la obsolescencia de las aplicaciones y de los formatos de los datos y su riesgo de pérdida. Así mismo, el catálogo nos permite focalizar otro problema como es la preservación de las bases de datos.

Actualmente, el diseño del SGD del Ayuntamiento de Girona está orientado a la preservación de documentos fijados en el momento de su captura (sistema docucéntrico), y no a la preservación de datos que puedan considerarse documentos (sistema datacéntrico). La gestión de sistemas docucéntricos es en principio más simple, pero ¿es éste realmente el futuro, cuando uno de los pilares de la Administración electrónica son los formularios en línea y la interoperabilidad de los datos? Podemos avanzar que seguramente no, pero sin duda, deberemos prestar atención a las tendencias tecnológicas para evolucionar hacia las soluciones más adecuadas.

Por otro lado, la gestión de datos, especialmente los generados a partir de la automatización de los flujos de trabajo (workflow), permite la creación de nuevos documentos inexistentes hasta ahora, con un componente informativo nada despreciable. Estos documentos, que podríamos llamar potenciales, pueden asumir en muchos casos funciones recapitulativas en relación con otros documentos y, por consiguiente, permitir eliminar los documentos de los cuales toman la información. Sin embargo, el principal obstáculo es la identificación en si misma de estos documentos, dado que generalmente pasan desapercibidos por las mismas unidades administrativas que los producen. En este sentido, cabe señalar que el asesoramiento archivístico en el proceso de identificación de dichos documentos resulta determinante.

En el Ayuntamiento de Girona hemos identificado y empezado a producir algunos de estos documentos en el ámbito de la gestión tributaria municipal, lo que nos ha permitido eliminar un volumen importante de documentación. Aún así, no se trata de una simple sustitución, sino que la producción de estos nuevos documentos ha sido autorizado por el órgano de gobierno competente, así como los requisitos de su creación como son la forma documental y su estructura informativa, el formato digital (PDF) y la responsabilidad de quién debe validarlos mediante firma digital.

No obstante, en algunos casos conviene poder mantener la explotabilidad de los datos, por ejemplo, en documentos cuya gestión en datos ya ha sido regulada por la ley, como son el padrón de municipal de habitantes¹⁴ y sus rectificaciones se fijan en ficheros PDF como formato de presentación y se firman digitalmente para reforzar su seguridad jurídica. Al tratarse de un documento calificado de esencial¹⁵ también se fija sobre microfilm mediante un proceso COM (Computer Output to Microfilm) para su preservación a largo plazo.

14 En relación con la preservación de documentos gestionados en bases de datos, véase el caso de estudio The authenticity of Data Centric Systems of Local Council of Girona (CASELLAS, Lluís-Esteve; OLIVERAS, Sònia; REIXACH, Maria), en el marco del proyecto InterPARES 3 (2008-2012).

http://www.interpares.org/ip3/ip3_case_studies.cfm#cs02

15 Entendemos por documento esencial aquél que aporta información de valor suficiente para comprender las funciones y las actividades desarrolladas por una organización o para garantizar los derechos de terceros con los cuales se relaciona. Difiere del concepto de documento vital en la medida en que éste sirve en fase activa para retomar las actividades de la organización en caso de desastre, es decir, aquellos documentos que formarían parte del plan de continuidad del negocio.

Y finalmente, también en formato TXT ¹⁶, igualmente validado mediante firma digital, para garantizar a largo plazo la explotabilidad de sus datos mediante la descripción de su estructura de datos. En el caso del padrón municipal de habitantes se determinó la periodicidad de extracción de datos a partir de la definida legalmente para sus homónimos en soporte papel, es decir, cada 5 años el padrón y anualmente sus rectificaciones.

Los retos

Finalmente, el desarrollo del SGD y la integración de la gestión de los documentos digitales en el Ayuntamiento de Girona también supone el planteamiento de nuevos retos en la gestión individual de los documentos, más allá de los expedientes a los cuales pertenecen. En particular en relación con el régimen de conservación y el régimen de acceso de los documentos.

En cuanto al régimen de acceso, y a falta de una ley¹⁷ específica que lo regule, el marco normativo obliga a un difícil equilibrio entre el acceso a la información pública y la protección de datos de carácter personal. Concretamente, la nueva ley sobre la Administración pública electrónica establece como derecho del ciudadano la consulta del estado de tramitación de sus solicitudes y, también, de los expedientes en los que sea parte interesada. Para que esto sea posible, en el Ayuntamiento de Girona hemos empezado a evaluar las posibilidades de la disociación automática de datos a partir de la tipificación y normalización general de trámites y documentos antes citada. Sin embargo, su viabilidad dependerá de la regulación a nivel interno del tipo de información que debe contener cada documento y del establecimiento conjuntamente con los productores de los documentos de las pautas necesarias para implementarla de manera efectiva. Además, debemos evaluar el contenido también en relación con el régimen de acceso general de la serie documental a la que pertenece el expediente. En este sentido, es preciso insistir en la importancia de la normalización previa de los trámites y los documentos básicos de cada tramitación administrativa, sin la cual abordar el régimen de acceso individual sería prácticamente imposible.

Del mismo modo, este análisis también es aplicable a la identificación del régimen de conservación de un documento individual independientemente del que corresponda a la serie documental a la cual pertenezca su expediente. En el entorno digital esto puede permitir la eliminación individualizada de documentos aunque formen parte de un expediente que sea de conservación permanente sin que ello suponga pérdida de información. Para conseguirlo, es indispensable identificar los vínculos entre los diferentes tipos de documentos y sus series relacionadas.

Por ejemplo, desde el punto de vista legal el contenido informativo de una notificación ha de ser necesariamente idéntico a la resolución que la ha generado. Así mismo, los datos de la persona destinataria no sólo están vinculados a la descripción del expediente sino que también se incluyen obligatoriamente en el Registro General de Documentos que contiene, además, la información identificativa de la remisión. Por otra parte, la descripción del expediente también contiene los datos identificativos de todos los trámites, incluidos los de la resolución y los específicos de registro de salida.

¹⁶ Actualmente se está valorando el traspaso a formato XML.

¹⁷ En el momento de cerrar este texto existe un proyecto de ley de transparencia y se ha iniciado la tramitación parlamentaria.

Todo ello nos permite plantear la posibilidad de eliminar todas las notificaciones de todos los expedientes una vez éstos hayan prescrito. Un análisis similar se podría plantear sobre las propuestas de resolución que no hayan sufrido modificaciones en su aprobación, y los certificados de resolución, unas y otros eliminables si los relacionamos con el Registro General de Resoluciones y sus correspondientes libros oficiales de resoluciones, de conservación permanente. Por lo tanto, la normalización en un entorno digital permite efectuar eliminaciones selectivas que pueden incidir directamente en la evaluación archivística.

En la práctica, este planteamiento, todavía en fase de análisis y valoración, supone el refuerzo del contexto de producción de los documentos porque implica la identificación y el mantenimiento de las relaciones entre documentos, expedientes y series documentales, pero sin duda podría suponer un cambio radical en la gestión de los expedientes de conservación permanente y, sobre todo, en su descripción y presentación a los usuarios. Por consiguiente, deberemos evaluar también si este proceso de selección puede o no afectar a la fiabilidad de los expedientes de conservación permanente, en qué modo, y si el mantenimiento de las relaciones entre documentos es suficiente para garantizarla.

Por otro lado, la propuesta para identificar los regímenes de acceso y de conservación a nivel de documento requiere también una identificación mucho más precisa de los períodos de retención de las series documentales. Evidentemente, estos períodos de retención ya no pueden basarse en estadios temporales genéricos en función de dónde se gestionen los documentos (archivos de gestión, archivos centrales, archivos administrativos, archivos históricos), sino que únicamente han de basarse en la vigencia administrativa del documento y el período de retención precaucional a efectos de fiscalización y auditoría, y consecuentemente, de prescripción. Por lo tanto, aspectos hasta ahora quizás considerados menores o anticuados como el cierre efectivo del expediente, la foliación y la indexación de los documentos que contiene un expediente pasan a ser, en el entorno digital, puntos esenciales para la gestión de documentos a largo plazo.

Valoración y conclusiones

La experiencia del Ayuntamiento de Girona en la implantación de un SGD, la integración del documento digital y la transición hacia la Administración electrónica nos ha llevado a las siguientes conclusiones:

1. La simplicidad, la claridad y la concreción del mensaje es una de las claves del éxito en el lanzamiento de cualquier proyecto de implantación de un sistema de gestión de documentos: qué pretendemos, qué es y por qué un SGD, cómo lo queremos hacer, quién debe estar involucrado, cuanto va a costar y cuándo estará disponible, son aspectos necesarios en un proyecto de esta envergadura.
2. Del mismo modo que asumimos que el sistema de clasificación es la piedra angular del SGD y que el desarrollo del sistema de acceso y, sobretodo, del sistema de conservación son absolutamente estratégicos para los productores, debemos asumir la criticidad del sistema de descripción de documentos. Esto supone la adopción de estrategias de negociación con nuestros interlocutores de caras a exigir de manera fundamentada los mínimos irrenunciables, ser flexibles en aquello que sea accesorio y transigir en lo superfluo.
3. El SGD no debe ser únicamente un compendio de controles y normas sobre documentos sino que deber ser un instrumento útil en la producción de documentos, de manera que facilite las tareas de gestión de las funciones y actividades asignadas a la unidad productora.

Así fue como con el Reglamento del SAU, publicado en el 2008, se constituyó el AUROL como ente rector, con la función de formar un Sistema de Archivos que deberá velar por la adecuada gestión documental, y difusión de los documentos producidos o recibidos por la Universidad de Costa Rica, la protección, integridad y seguridad de la información contenida en dichos documentos y el libre acceso a esa información en una cultura de información archivística, de forma que integre la gestión documental, la gestión de la información y la gestión del conocimiento en el ámbito institucional.

4. La normalización y la tipificación de trámites y documentos básicos del procedimiento contribuyen en gran medida a una gestión mucho más eficiente y, a la vez, se convierte en una estrategia muy útil para el diseño y la implementación progresiva de los requisitos de la gestión de los documentos digitales, por ejemplo, en la producción de documentos digitales de forma transversal en la organización, sin necesidad de rediseñar todo el proceso de gestión de un expediente.

5. La normalización y la tipificación de trámites y documentos también puede favorecer la gestión individualizada de los regímenes de acceso y de conservación de los documentos de un mismo expediente y, por lo tanto, será necesario valorar su incidencia en la integridad de los expedientes y en los usos de sus usuarios potenciales.

6. La foliación o indización de todos los documentos que componen un expediente cuando finaliza su tramitación se convierte en un elemento esencial en la preservación de la integridad y del contexto específico del expediente.

7. El cierre efectivo de los expedientes en el entorno digital pasa a ser un elemento determinante en la implementación de políticas de conservación y acceso. Por este motivo es indispensable identificar los plazos de vigencia administrativa y de prescripción de las series documentales, la superposición de las cuales permite identificar correctamente y con precisión el período de retención.

8. La inclusión en los expedientes del tique de verificación de la firma digital de los documentos puede permitir la simplificación de su gestión a corto y medio plazo y, también, constituir un elemento más para reforzar la cadena de custodia de los documentos.

9. La cadena de custodia implica la creación y el mantenimiento de un documento con el historial de las acciones realizadas sobre el documento, a partir de los criterios básicos sobre qué acción se realiza, quién la efectúa y cuándo y cómo se lleva a cabo (criterios QQCC).

10. La identificación y la documentación de las relaciones entre documentos, expediente y series documentales contribuye a reforzar el contexto de producción, pero también permiten comprender mejor su función en el procedimiento administrativo y poder intervenir para simplificar su gestión.

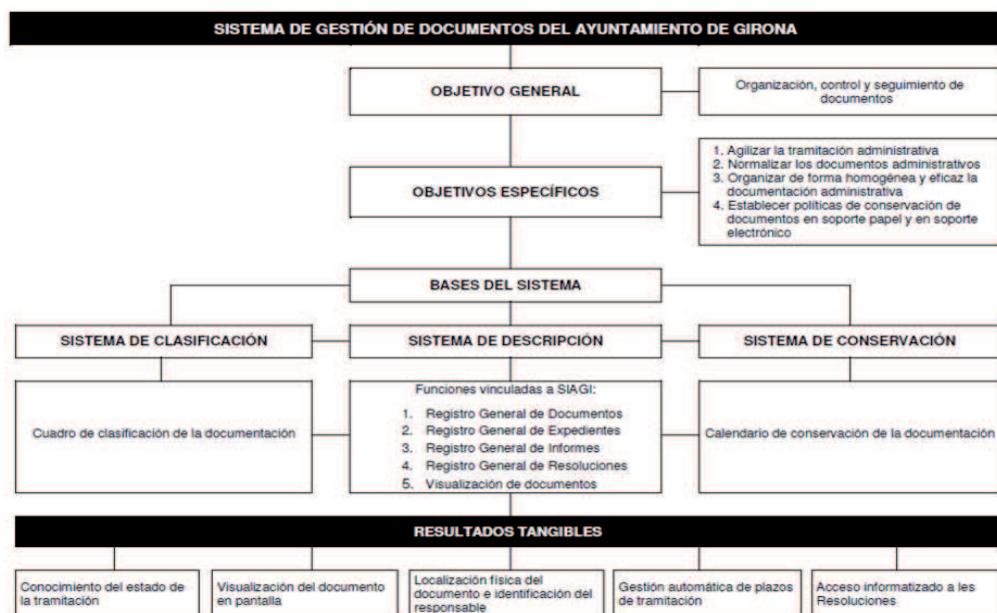
11. Disponer de un catálogo de aplicaciones es extremadamente útil para la identificación de sistemas de bases de datos que generan o contienen datos que pueden ser considerados documentos. En este sentido, la identificación de registros, formalmente definidos o no, o de posibles documentos potenciales a partir de los datos almacenados se convierte en un factor estratégico que debemos explorar y explotar en la gestión de documentos en el entorno digital.

12. La intervención archivística en la producción de documentos debe reorientarse decididamente hacia los entornos de gestión de datos, es decir, las bases de datos. Por consiguiente, el mantenimiento de la autenticidad de los datos en línea y el aseguramiento de su preservación y explotabilidad fuera de los sistemas operacionales de gestión es un nuevo reto que se debe afrontar de manera ineludible, así como su impacto en la evaluación y en los proyectos de reutilización de la información.

En definitiva, el desarrollo del proyecto de implantación del sistema de gestión de documentos nos ha llevado a intervenir mucho más directamente en la producción de los documentos e incluso a mejorar y a simplificar su gestión administrativa. La incorporación de esta nueva función, más administrativista, nos ha colocado ciertamente en una situación favorable para influir en los cambios decisivos de la organización. Esto nos permite afirmar que la experiencia del Ayuntamiento de Girona es un claro ejemplo de que el desarrollo de la Administración electrónica es (o debería ser) más un planteamiento organizativo que no únicamente un proyecto tecnológico.

La transición hacia la Administración electrónica: la experiencia del Ayuntamiento de Girona
Lluís-Estève Casellas i Serra

Figura número 1: Documento base de presentación a responsables (1994)



La transición hacia la Administración electrónica: la experiencia del Ayuntamiento de Girona
Lluís-Estève Casellas i Serra

Figura número 2: Esquema de interrelación de registros

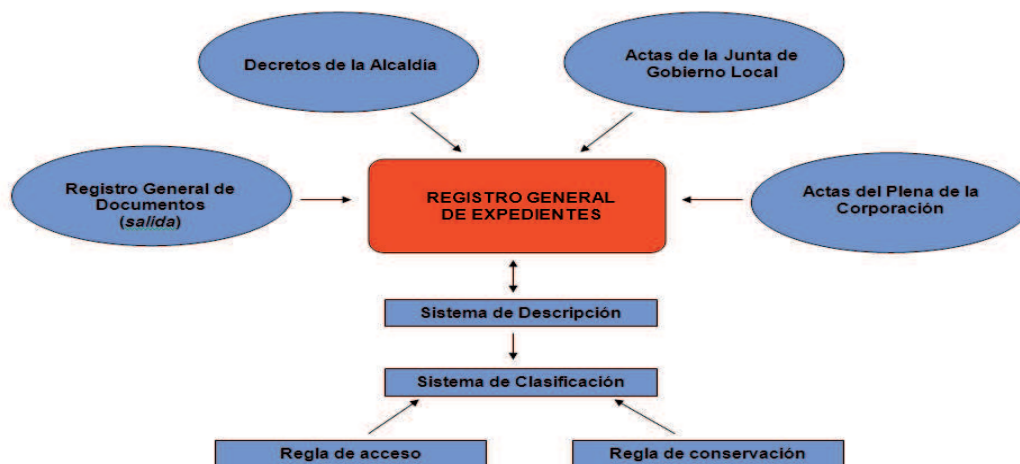


Figura número 3: Análisis comparativo de la estructura informativa de los documentos básicos (1994-1995)

INFORME ADMINISTRATIVO		DECRETO DE ALCALDÍA	JUNTA DE GOBIERNO	PLENO MUNICIPAL
	<i>Tipos de datos en informes</i>	<i>Documentos: PROPUESTA / RESOLUCION / NOTIFICACION</i>		
Expediente	Datos comunes	Expediente	Expediente	Expediente
Código		Código	Código	Código
Referencia		Referencia	Referencia	Referencia
Núm. de Informe		Núm. de decreto de Alcaldía	Núm. de acuerdo de la Junta de Gobierno	Núm. de acuerdo del Pleno
Dirigido a				
Emitido por	Datos comunes	Título	Título	Título
Título		Exposición de motivos	Exposición de motivos	Exposición de motivos
Antecedentes, hechos y consideraciones		Exposición de motivos	Exposición de motivos	Exposición de motivos
Fundamento jurídico	<i>Datos variables</i>	Fundamento jurídico	Fundamento jurídico	Fundamento jurídico
Propuesta	Datos comunes	Parte dispositiva	Parte dispositiva	Parte dispositiva
Condiciones técnicas	<i>Datos variables</i>	Condiciones técnicas	Condiciones técnicas	Condiciones técnicas
Firma del emisor	Datos comunes			
Fecha				
	<i>Datos variables</i>	Partida presupuestaria	Partida presupuestaria	Partida presupuestaria
		Importe	Importe	Importe
		Firma del responsable técnico	Firma del responsable político	Firma del responsable político
		Firma del responsable político	Firma del responsable político	Firma del responsable político
		Fecha de propuesta	Fecha de propuesta	Fecha de propuesta
		Informe de Intervención económica	Informe de Intervención económica	Informe de Intervención económica
		Fecha de Intervención económica	Fecha de Intervención económica	Fecha de Intervención económica
		Fecha de aprobación	Fecha de aprobación	Fecha Dictamen Comisión Informativa
		Tipos de aprobación	Tipos de aprobación	Tipos de aprobación
		Firma de Alcaldía	Firma de Alcaldía	Firma de Alcaldía
		Certificación de Secretaría	Certificación de Secretaría	Certificación de Secretaría

* En gris oscuro los apartados que permiten traspasar la información automáticamente del informe a la propuesta de resolución, y de ésta a los documentos derivados.

* Jefe de la Sección de Gestión Documental y Archivo del Ayuntamiento de Girona (Cataluña)
lecasellas@ajgirona.cat

Boletín Archivista

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE NICARAGUA, LEÓN
SISTEMA DE BIBLIOTECAS © 2012