

26

INCIDENCIA DE LA TECNOLOGÍA DE LA INFORMACIÓN EN LA PRODUCCIÓN, AUTENTICIDAD Y CONSERVACIÓN DOCUMENTAL

Mesa de Trabajo de Archivos de la Administración Local

Grupo de Trabajo

Comunidades Autónomas: Generalitat de Catalunya, Gobierno del
Principado de Asturias, Junta de Andalucía, La Rioja y Xunta de Galicia

Comarcas: San Feliu de Llobregat

Consell Insular de Mallorca

Diputaciones Provinciales: Alicante, Aragón, Cuenca,
Guadalajara, Huelva, Pontevedra, Salamanca y Valladolid

Ayuntamientos: A Coruña, Alcobendas, Alcorcón, Alicante, Barcelona, Betanzos, Castro Urdiales,
Córdoba, Getafe, Getxo, Gijón, Girona, Granada, La Laguna, Laredo, Logroño, Lugo, Madrid,
Móstoles, Murcia, Oviedo, Pamplona, San Sebastián de los Reyes, Toledo, y Zaragoza

Universidades: Carlos III y Zaragoza

1. INTRODUCCIÓN

Esta comunicación tiene como objetivo fundamental dar a conocer la experiencia desarrollada a lo largo de casi dos años por los archiveros municipales, reunidos en la Mesa de Archivos de la Administración Local, sobre los problemas y realidades de la producción de documentos electrónicos. Tal vez parezca presuntuoso imaginar que desde los archivos municipales se puede aportar alguna luz sobre este tema tan importante en la actualidad. Pero las características de nuestro trabajo y la revolución que ha sufrido a lo largo de los últimos años, nos anima a compartir conocimientos, expresar perplejidades, proponer actuaciones y plantear dudas.

No hay mejor banco de pruebas para la Administración electrónica que los Archivos. Un banco de pruebas desde el que se puede detectar la fragilidad y la eficacia, la cercanía y la inaccesibilidad que son señas de identidad reconocibles en muchos de los productos de las nuevas tecnologías. Nuestros centros construyen con los documentos, que a ellos se transfieren, los cimientos imprescindibles para llevar a cabo nuevas tareas, nuevos retos, nuevas responsabilidades.

La experiencia en la identificación, valoración descripción y difusión de toda clase de materiales documentales es muy útil a la hora de colaborar en el diseño de los circuitos de creación de los nuevos documentos pues se trabaja desde el análisis de las series documentales generadas por las funciones y actividades municipales a lo largo de los años, un análisis que ayuda a precisar los parámetros exigidos de información administrativa, conservación, integridad y relación entre los distintos elementos del sistema.

Además el Archivero trabaja para atender, tanto las necesidades de su propia institución, como las del ciudadano frente a la Administración y las del investigador exigente que pide un acceso rápido y ágil al patrimonio documental. Ese papel bisagra le permite expresar, con conocimiento de causa, las dificultades que plantean los sistemas informáticos a usuarios de perfiles tan diversos.

2. LA MESA DE ARCHIVOS Y LA GESTIÓN DOCUMENTAL

En el IV congreso de la ANABAD celebrado en la Coruña durante el mes de Mayo de 1988 se planteó por primera vez, en palabras de doña Antonia Heredia Herrera, la necesidad perentoria de normalizar las tareas de organización de los Archivos Municipales. Este trabajo podía ser emprendida con esperanzas de éxito pues nuestras instituciones compartían muchos elementos comunes, legislación, estructuras administrativas, formación de personal. La convocatoria para la que iba a ser la primera mesa de trabajo partió del Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes ese mismo año y el tema escogido fue la clasificación de los documentos. Era importante porque la clasificación proporciona el criterio esencial para la organización de los documentos y la herramienta para relacionarlos jerárquicamente entre si y con las funciones que los producen. Acudieron a la convocatoria archiveros de Comunidades Autónomas, Generalitat de Catalunya, Consell Insular de Mallorca, Xunta de Galicia, Comunidad de Andalucía; Diputaciones, Zaragoza, Cuenca, Huelva, Guadalajara; Comarcas San Feliu de Llobregat, Ayuntamientos, Girona, Madrid, Mieres, Betanzos, Alcorcón, Toledo, La Laguna, Oviedo, San Sebastián de los Reyes, Murcia, Lugo, Getafe, Instituciones interesadas en la investigación y desarrollo de sistemas documentales, Uni-

versidad Carlos III, Universidad de Zaragoza. Esta primera convocatoria de 15 de noviembre de 1996 fue seguida por 6 más y en cada una se añadieron nuevos participantes, los ayuntamientos de Alicante, Barcelona, Laredo, Logroño, Pamplona, la Diputación de Zaragoza, el Principado de Asturias, etc.

La Mesa identificó, sistematizó funciones y actividades, las definió y en algún caso tuvo, incluso, que determinar su denominación exacta dada la variedad lindando con la anarquía que reinaba en las administraciones. Una variedad explicable por el peso enorme de la “costumbre” que en tantas ocasiones, transforma la ley. Una vez completada esta fase del trabajo se procedió a analizar el conjunto de documentos que la ejecución de las funciones identificadas había producido a lo largo del tiempo, manifestación de actividades muy diversas. A lo largo de las reuniones de estudio que se sucedieron se recopilaron más de 500 denominaciones de series documentales, producidas en un momento u otro por ayuntamientos. Las series documentales se convirtieron así en un elemento esencial del trabajo, pues, no olvidemos que una serie documental es “el conjunto de unidades documentales, expedientes, libros, etc... generadas por un órgano en el desarrollo de una determinada actividad administrativa regida por misma norma de procedimiento. Este análisis nos permitió comprobar que no siempre las unidades documentales habían sido producidas de una manera correcta. En ocasiones la rapidez había primado sobre la estricta aplicación de la normativa vigente y los documentos de los expedientes aparecían desperdigados por las dependencias, siendo así imposible reconstruir el proceso que les dio vida. Eso explicaba la extendida sinonimia (las mismas actividades se denominaban de formas diferentes incluso dentro de la misma administración) que convertía la recuperación de documentos en algo tan difícil para usuarios ajenos a la organización productora. El resultado de estos trabajos fue la propuesta de cuadro de clasificación de Fondos de Ayuntamientos publicada por la Mesa en 1996.¹

El siguiente proyecto, completaba y ampliaba el anterior. Se trataba ahora de estudiar con detalle el proceso de identificación valoración y selección de documentos en las Administraciones locales con vistas a la conservación del patrimonio documental producido por las mismas. El objetivo no era estudiar todas las series documentales, proceso que debía realizarse en las propias instituciones generadoras de los documentos sino proponer un modelo de análisis que fuese útil para la realización de los trabajos preparatorios de la selección. Era urgente abordar este problema, pues en un problema se había convertido desde hacia unos años la selección. Cada ciudadano es, en una sociedad avanzada, la causa directa o indirecta de la creación de miles de documentos. Cada función, cada actividad de los gobiernos, ya sean centrales, autonómicos, o locales, supone la materialización de cientos, de miles de papeles, de archivos electrónicos. La definición de cuales de estos documentos deban conservarse, cuanto tiempo, en que condiciones y donde había pasado a ser un a prioridad para los archiveros y en definitiva para las Administraciones. De nuevo la mecánica de la Mesa tuvo resultados tangibles, en el año 2001 se publicó “la Propuesta de Identificación y Valoración para la Selección de documentos en los archivos de la Administración Local”. El texto incluía, Un formulario base para la realización de los informes previos a la evaluación de las series, ejemplos de aplicación del formulario con distintos resultados, conservación total, parcial y eliminación, legislación aplicable, bibliografía y un glosario de términos².

3. NUEVAS TECNOLOGÍAS, NUEVOS DOCUMENTOS: ¿ NUEVOS ARCHIVOS?

En el curso de los trabajos arriba citados tuvimos ocasión de acercarnos a lo que iba a ser nuestro objetivo prioritario en estos últimos años. El Real Decreto 139/2000 de 4 de febrero (BOE 11 de febrero 2000) que regula la composición, funcionamiento y competencias de la Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos lo expresa claramente:

“La modernización de la Administración plantea el reto de la gestión de la documentación administrativa... la aplicación de las nuevas tecnologías esta produciendo ya documentos electrónicos y la aparición de una sobrecarga de información. La transparencia de la Administración y la protección de los derechos de los ciudadanos exigen que se pueda recuperar la información de una manera rápida y pertinente. Se hace necesario mejorar el acceso a los documentos y archivos, identificar la documentación con valor histórico y cultural permanente y favorecer el desarrollo fluido del ciclo de los documentos”.

En Alicante los días 14, 15 y 16 de marzo del 2002 se inicia el nuevo proyecto de la Mesa de Trabajo de Archivos de la Administración Local, el objetivo determinar la incidencia que las nuevas tecnologías tienen en la producción autenticidad y conservación documental. Para ello se establecieron 6 líneas de actuación:

- 1) Reunir y seleccionar la bibliografía tanto nacional como internacional más actual, clara y útil para los archiveros municipales tanto por su calidad como por la orientación práctica de sus planteamientos.
- 2) Determinar el significado de los términos empleados, tanto en la literatura científica sobre este tema como en el ámbito profesional por los informáticos, gestores de documentos, oficinas de organización y métodos, normas de calidad, etc.
- 3) Examinar el estado de las cuestión en los foros internacionales aprovechando las investigaciones auspiciadas por la European Commission's Information society (ISPO) sobre los documentos electrónicos custodiados en los archivos nacionales europeos.
- 4) Analizar desde el punto de vista de los archivos los distintos programas auspiciados por el Ministerio de Administraciones Publicas sobre documentos electrónicos.
- 5) Determinar la situación de los documentos electrónicos en nuestras propias instituciones.
- 6) Identificar los posibles problemas de integridad, acceso, recuperación y conservación

Los resultados de las investigaciones desarrolladas a lo largo de los últimos dos años en las Mesas celebradas primero en Alicante y luego en Valladolid, Pamplona y La Coruña nos han permitido conocer de primera mano los cambios que se están produciendo a toda velocidad en nuestras administraciones y empezar a diseñar las estrategias que permitan a los archivos seguir proporcionando testimonio de los documentos municipales, pero aumentando su eficacia y versatilidad para responder al las nuevas demandas de la Administración y la sociedad contemporánea.

El primer obstáculo que se está superando con bastante dificultad fue el del lenguaje. Nada se puede hacer entre humanos sin entender los símbolos y signos que nos permiten comunicar y transmitir conocimientos y experiencias. Los lenguajes utilizados por los expertos en creación y gestión de sistemas de información electrónica tienen la rara cualidad de emplear con significados completamente distintos, conceptos muy antiguos en el mundo de la administración y los archivos. Seguramente esto ha provocado mas de un malentendido que se refleja en disfunciones graves para el desarrollo de las nuevas tecnologías. La tecnología, al fin, la aplican simples seres humanos. Como criterio general para la definición de términos se ha optado por elegir aquellas

definiciones que aparezcan recogidas en fuentes legales, diccionarios de terminología archivística, de informática incluso estudios de diplomática para materiales electrónicos como el Glosario del programa INTERPARES publicado en Canadá por la universidad de la Columbia Británica en el 2002: Meta datos, ficheros, Administración electrónica, contenido, contexto, documento electrónico, encriptación, firma electrónica, flujos de procedimiento, formato, programa informático, seguimiento electrónico de expedientes, sistemas de gestión documental esos son los conceptos que nos ha interesado aclarar, haciendo especial hincapié en las distintas interpretaciones y significados.

En cuanto a la situación de la gestión y producción de los documentos electrónicos hemos comprobado con cierta satisfacción que el avance ha sido extraordinario en los últimos años. Un avance que significa cambios estructurales notables desde la perspectiva de los documentos. Los procedimientos se centran en el ciudadano y se diseñan para su uso y satisfacción. Como queda expresado en el plan de Choque para el impulso de la Administración Electrónica aprobado en el 2003, se trata de:

- Facilitar el acceso público a los usuarios
- Impulsar el desarrollo de los servicios a los usuarios
- Facilitar el intercambio de información
- Reorganización interna de los procesos en las Administraciones públicas.

Las 19 medidas propuestas por el Plan incluyen, es la medida 19, el servicio de archivo de la documentación electrónica. Se reconoce la necesidad para el buen funcionamiento de las oficinas de *“un servicio de archivos de documentación para con ello almacenar de forma segura y a largo plazo los documentos electrónicos, salvaguardando posibles pérdidas de información y permitiendo su almacenamiento en un plazo de mas de diez años”*.

Se prevé el desarrollo, para el segundo semestre del año en curso, de un servicio común de archivo de documentación electrónica para ponerlo a disposición de los Departamentos ministeriales y organismos públicos³.

Para las Administraciones locales no es una gran novedad. en un estudio comparativo entre las principales ciudades españolas realizado por el Departamento de Análisis y Mejora de la Calidad Informativa del Ayuntamiento de Madrid se comprueba que la firma electrónica ya es un hecho en los grandes ayuntamientos, los ciudadanos tienen la posibilidad de iniciar trámites sin firma electrónica en múltiples procedimientos relacionados con actividades económicas, sociales, culturales, asistenciales y económicas promovidas por su ciudad y cada vez se ponen a su disposición on line información sobre el estado del tráfico, cartografía urbana, a través del portal del ciudadano. Y no solo las grandes ciudades la revolución informática ha llegado a todos los rincones.

Los dos productos fundamentales que han interesado a la Mesa de Archivos han sido las bases de datos y los documentos electrónicos.

Se ha elaborado un formulario para identificarlos con los siguientes campos:

- Denominación de la Base de Datos
- Productor intelectual y administrativo
- Carácter
- Contenido
- Plazo de utilidad administrativa

- Acceso
- Ficheros antecedentes
- Series documentales elaboradas a partir de la base de datos
- Estructura informática

Las labores de prospección llevadas a cabo en las instituciones participantes en la mesa dieron resultados bastante coincidentes en cuanto al contenido de las aplicaciones y bases de datos no así en su estructura informática que es muy variada, las mas comunes son:

- Seguimiento de expedientes
- Actas y decretos
- Registro
- Padrón
- Censos
- Contabilidad
- Recaudación
- Control de personal
- Control urbanístico(SIG).

Vemos que una gran parte de los procedimientos esenciales se gestionan a través de aplicaciones informáticas, sin embargo todavía hoy las series documentales se producen en su mayoría de forma tradicional a partir de estas bases de datos y se conservan en papel o sobre soporte electrónico no gravable. Los documentos electrónicos fundamentales son:

- Libros registro de entrada y salida de documentos
- Documentos contables
 - Mandamientos de pago
 - Mandamientos de Ingresos
 - Gestión de gastos(ADO),ordenación de pago(MP),realización de pago(PR)
- Libros de contabilidad
- Cuentas presupuestarias
- Nóminas
- Padrón de habitantes

Como archiveros nuestra preocupación por la conservación de estos documentos que aún no habían llegado al archivo nos llevó al examen de los “estándares” propuestos por el Consejo Superior de Informática en el ámbito de la gestión documental que afectaban directamente a nuestros materiales.:

- Los sistemas de Información de utilización común:
 - ATRIO
 - ESTROFA
 - SICRES
 - SÍLICE
- Los modelos de datos para el intercambio de información
 - EDI-PADRON
 - MÉTRICA
 - MAGERIT

Aparentemente la seguridad, integridad y originalidad de los documentos esta perfectamente controlada sin embargo la Mesa detecto algunos indicios preocupantes:

- No se prevé presupuestariamente el coste de mantenimiento y transformación de los documentos informáticos cuya obsolescencia es ya legendaria,. Según las últimas cifras los ordenadores se cambian cada tres años.
- No se crean los documentos que la ley exige. Ya que las bases de datos donde se encuentran las informaciones precisas para su creación se mantienen “on line”.
- No llegan al archivo los documentos electrónicos quedando las series incompletas o fraccionadas
- Cuando se producen documentos electrónicos se diseñan pensando en su acceso online y su actualización continua lo que deja en penumbra y complica extraordinariamente su explotación desde el punto de vista de la investigación histórica.
- Los archiveros tenemos que crear protocolos nuevos de descripción y conservación para el futuro pues no parece posible que sean los informáticos los que conserven indefinidamente los documentos que en la actualidad, por razones técnicas se encuentran bajo su custodia.

En la actualidad seguimos trabajando en los estudios de identificación y descripción de los documentos electrónicos. Los materiales que se han ido generando a lo largo de estos dos años de trabajo se pueden consultar en la pagina web de la Mesa Redonda que será alojada próximamente en la web institucional del Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes.

Las conclusiones de la primera mesa dedicada a las nuevas tecnología y el decálogo de la Mesa de Valladolid sintetizan nuestras experiencias en este campo:

El desarrollo e implantación de las tecnologías de la información y comunicación (TIC), en todos los ámbitos de la sociedad y singularmente en las administraciones y empresas públicas y privadas, diseña un futuro nuevo en todas las profesiones vinculadas con la sociedad de la información.

En este escenario, la profesión de archivero adquiere una nueva dimensión y añade a su responsabilidad tradicional la necesidad de hacer posible un sistema de gestión de los documentos y de su información en las administraciones públicas, que puede servir también de modelo para las instituciones y empresas privadas.

La legislación española admite la génesis, tramitación y archivo de la documentación administrativa en soporte electrónico (padrones, registro general, gestión tributaria, etc.) y en algunos casos atribuye a los archiveros la definición, implantación y mantenimiento del sistema de gestión de los documentos desde su creación (Ley de Archivos y Documentos de Cataluña 10/2001).

- Los documentos electrónicos presentan un conjunto de particularidades en relación a su autenticidad, acceso y conservación. Como archiveros y gestores de documentos queremos llamar la atención sobre estos aspectos y participar en la génesis de los documentos electrónicos para definir cuáles son los caracteres que tienen que tener con arreglo a procedimiento, facilitar la gestión administrativa y, a la vez, conservar aquellos que deben dejar testimonio de la actividad de las organizaciones.
- Ante esta situación, la XVIII Mesa de Trabajo de Archivos de la Administración Local, reunida en Alicante durante los días 14, 15 y 16 de marzo de 2002, manifiesta la necesidad de:
- Establecer escenarios de diálogo entre los expertos de las tecnologías de la información y comunicación y los archiveros, especialistas en sistemas de gestión de documentos.
- Profundizar en la delimitación de la actividad profesional y en la normalización terminológica con el objetivo de fijar nuestro ámbito de actuación profesional.

- Solicitar a las administraciones públicas, federaciones y asociaciones de municipios y provincias, el impulso de foros de debate interdisciplinar que permitan avanzar en el diseño, implantación y desarrollo de la administración electrónica.
- Instar al legislador que en el desarrollo de su función tenga en cuenta el carácter de conservación permanente de algunos documentos electrónicos.
- Reclamar la adecuación de la legislación archivística a la nueva realidad surgida con motivo de la implantación de las tecnologías de la información y la documentación, y a las demandas de los ciudadanos.
- Advertir a las administraciones que los modelos y propuestas de la "administración electrónica" que se intentan impulsar, no conseguirán su objetivo si en su diseño e implantación no participan los archiveros en el momento de definir los procesos de análisis documentales y procedí mentales.

Llamar la atención a la Administración sobre la necesidad de establecer partidas presupuestarias que permitan la conservación de la información contenida en los documentos electrónicos, para garantizar el derecho ciudadano de acceso a la información administrativa necesaria para la acreditación de sus intereses.

Los archiveros además reconocimos la necesidad de un cambio radical en nuestra actitud que se definió en Valladolid por medio de 10 puntos de actuación, los archiveros deben:

- Conocer, identificar y relacionar las bases de datos y aquellos documentos electrónicos que no estén en base de datos, de su organización.
- Deben participar en los procesos de diseño y gestión de las bases de datos de carácter corporativo de su organización.
- Debe velar por la existencia de mecanismos que garanticen la autenticidad de la información contenida en estas bases de datos.
- Deben participar en la definición de las políticas de seguridad para la adaptación de las organizaciones a la autenticación documental realizada con firma electrónica.
- Deben identificar las series documentales emanadas de las bases de datos.
- Deben valorar y seleccionar la información contenida en estas series documentales.
- Deben participar en el establecimiento de las condiciones de acceso a la información en soporte electrónico.
- Deben conocer y velar por el cumplimiento de la normativa que afecta a la documentación electrónica y por ello participar en las comisiones creadas al efecto en su organización.
- Deben informar preceptivamente sobre la eliminación de las bases de datos.
- Deben establecer recomendaciones para asegurar la conservación y acceso a la información en soporte electrónico como formatos genéricos, calendarios de migración de datos, condiciones medio ambientales ,etc....

Los cinco puntos contemplados en las conclusiones de la última mesa celebra en la Coruña el pasado mes de junio de 2004 nos confirman en la necesidad de seguir trabajando en colaboración con todas las instancias de nuestras administraciones para servir a los ciudadanos y evitar las malas prácticas administrativas, la pérdida de los documentos, aprovechando al máximo la potencia que nos proporcionan las nuevas tecnologías eludiendo los peligros que conllevan:

1. Normalización terminológica

- Necesidad, atendiendo a los distintos perfiles profesionales, de delimitar conceptualmente la terminología, y adecuarla a nuestro ámbito d conocimiento.

2. Diseño de la administración electrónica

- Determinar de forma precisa las funcionalidades básicas necesarias para la creación de documentos electrónicos, y la necesidad de que estos se adecuen a los procedimientos administrativos establecidos.

3. Implantación y desarrollo de la administración electrónica

- Ha de ser integral e integrada entre cada uno de los componentes que configuran el ciclo administrativo completo, es decir, el sistema de registro, el sistema de producción administrativa, y el sistema archivo.

4. Conservación de los documentos electrónicos

- Es necesario que los sistemas electrónicos permitan la conservación de los documentos electrónicos que garanticen la unicidad, autenticidad, integridad, validación y acceso de los mismos.

5. Adecuación legislativa

- Recomendar a las administraciones públicas la puesta al día la legislación de patrimonio documental, para adecuarla a los nuevos escenarios de gestión electrónica.

BIBLIOGRAFÍA

- 1- MESA DE TRABAJO SOBRE ORGANIZACIÓN DE ARCHIVOS MUNICIPALES, Archivos Municipales. Propuesta de cuadro de clasificación de fondos de Ayuntamientos. Madrid; ANABAD, etc., 1996
- 2- MESA DE TRABAJO SOBRE ORGANIZACIÓN DE ARCHIVOS MUNICIPALES , Propuesta de Identificación y Valoración para la Selección de documentos en los archivos de la Administración Local. Logroño: Ayuntamiento, 2001
- 3- Plan de Choque para el impulso de la Administración Electrónica en España 8 de mayo del 2003. Ministerio de Administraciones públicas.