



JOAN CARLES FAUS MASCARELL

Archivos y transformación digital

Impacto de la reingeniería documental
en la producción administrativa

Tiempo de cambios, o transformación de la administración (electrónica)

Erkki Liikanen, Comisario Europeo de Empresas y Sociedad de la Información, definió la Administración electrónica como “una manera muy eficaz de prestar servicios públicos de mejor calidad, reducir tiempos de espera y mejorar la relación coste/rendimiento, aumentar la productividad y mejorar la transparencia y la responsabilidad” (LIIKANEN, 2003).

Año dieciséis del siglo XXI

En España los procedimientos administrativos deben ser electrónicos para su validez, y ya se vislumbran planes de Transformación Digital con el horizonte en el año 2020 (para la Administración General del Estado y sus organismos públicos). ¿Un nuevo reto? ¿O es la sociedad actual, que nos exige un cambio de paradigma relacional y en la prestación de los servicios públicos?

Joan Carles Faus Mascarell (email: joancarlesfaus@gmail.com)
Archivo Administrativo. Ayuntamiento de Gandía

Recibido: 29-04-2016. Aceptado: 02-05-2016

Citación: Faus Mascarell, Joan Carles (2016). “Archivos y transformación digital. Impacto de la reingeniería documental en la producción administrativa”. *Tábula*, n. 19, pp. 173-201

Ciudadanía y relación con la administración

Los residentes en España perciben de forma favorable las nuevas formas de relación con las administraciones públicas. Las dimensiones que más han mejorado en los últimos cuatro años para la ciudadanía son la incorporación de nuevas tecnologías (sms, citas telefónicas automáticas, etc.) y la posibilidad de acceso a los servicios a través de Internet. Sin embargo, estas dos dimensiones continúan siendo las que menos se relacionan con la satisfacción general de los servicios públicos. Los aspectos peor valorados se repiten año tras año, *el tiempo en resolver las gestiones, la sencillez de los procedimientos administrativos y la posibilidad de participación de los ciudadanos* (AEVAL, 2016, p. 14-16). En estos momentos, la mayoría de ciudadanos que se relacionan con la Administración por Internet lo hacen para buscar información o consultar boletines oficiales, cada vez más para solicitar una cita. Pero la interacción en trámites más complejos es casi residual. Paralelamente, el interés ahora mismo sobre la eAdministración es bastante menor respecto de otras materias (como la transparencia, la *big data*, o el gobierno abierto). Afirmación que se puede contrastar con las tendencias de uso de los términos en el buscador Google.

En el otro lado, para valorar los progresos experimentados en el seno de la media de las Administraciones públicas, sirva, por proximidad al autor, la encuesta realizada por la Diputación de Valencia sobre el estado de la gestión documental electrónica en los Ayuntamientos de la provincia (SANCHIS, LILAO, 2015). Si bien los Ayuntamientos con población superior a 20.000 habitantes están más avanzados, demasiados municipios todavía generan toda su documentación en papel, no existe ningún desarrollo homogéneo de modelos e instrumentos de gestión documental electrónica, ni se realizan generalmente actuaciones de simplificación administrativa previa.

Tras el impacto inicial del reconocimiento del derecho de acceso electrónico de la ciudadanía a los servicios públicos por la Ley 11/2007, de 2 de junio, y bastante dinero gastado en estrategias, planes, aplicaciones y servicios digitales, parece que el balance que nos trasladan es más bien pobre.

Papel de la tecnología

Lógicamente, no han sido años estériles. Hemos aprendido que la “velocidad” y la “novedad” no pueden seguir siendo el motor del progreso y que, probablemente, las soluciones no sean completas ni perfectas. Con todo, el reflejo de la percepción social en la actualidad de la eAdministración debería hacernos reflexionar, e intentar hacer las cosas de forma diferente. La eficiencia en las nuevas formas de gestión electrónica no debería ser un tópico recurrente, sino una exigencia acorde con la actual sociedad digital. Percibimos, no obstante, una escasa capacidad de innovación respecto a los sistemas de producción administrativa, con ritmos muy distintos entre el avance de la tecnología, los sistemas de información y las formas de trabajo asociadas. Aquí radica uno de los ejes de esta comunicación:

desde la experimentación en el Ayuntamiento de Gandia, plantear algunos argumentos contrastados para mejorar la competitividad productiva de la Administración y la sociedad a la que sirve.

Necesitamos establecer cierto orden a la actual explosión digital, pero la tecnología no es el adversario. Particularmente, la comunidad archivística debe ser consciente de su rol en la trinchera de la producción documental electrónica, y establecer líneas de intervención unívocas más allá de la simple custodia patrimonial. Tampoco el área jurídica-organizativa puede derivar las posibilidades de éxito de la Administración electrónica únicamente a los recursos y herramientas informáticas (*hardware* y *software*). Deberíamos utilizar las ventajas actuales de la tecnología para reconstruir dichas actividades ya sin las limitaciones de la tecnología preexistente. Porque la tecnología sigue ofreciendo las mejores oportunidades de nuestra historia para simplificar la tramitación de los procedimientos administrativos y transformar la Administración pública (COLET, 2007, P. 193). En este sentido, faltan a nuestro juicio experiencias prácticas, estudios comparados e indicadores de gestión con una clara orientación a resultados que presenten una diagnosis certera para acometer actuaciones realmente innovadoras en cuanto a la forma de producción administrativa.

Estamos asistiendo a la transformación del entorno de producción de los documentos en las administraciones. En palabras de A. Díaz, existe una evolución desde la clásica concepción de tramitación administrativa/gestión de expedientes (con ciclos de producción autárticos antes de la llegada de los documentos a los centros de archivo) a un nuevo modelo basado en las Tics, donde el diseño, desarrollo, planificación y concepción de las actividades de producción administrativa se plantean desde la perspectiva de una única cadena, sin fracturas, con el concepto de ciclo único productivo (DIAZ, 2010, p. 132). La Archivística debe preguntarse qué papel juega en este nuevo sistema de producción.

Ahora mismo, el archivo municipal y el archivero no tienen un papel destacado en la gestión documental electrónica, según refleja la encuesta de la Diputación de Valencia. La tecnología cambia, pero la necesidad de gestionar la información permanece; y este orden necesario debe venir de la mano de la disciplina documental. La ausencia de un enfoque archivístico puede generar mareas de documentación o bolsas de información sin contextualización, imposibilitando la aplicación del ciclo de vida y la preservación sostenible de las fuentes primarias de información. El resultado, paradójicamente, sería que el acceso a la información pública podría truncarse precisamente en escenarios de producción electrónica exclusivamente bajo la óptica de aplicaciones informáticas.

Aspectos claves

Presentaremos algunos elementos, a nuestro entender, para la eficiencia administrativa con los nuevos escenarios tecnológicos. El desempeño de políticas de

simplificación administrativa requiere la inclusión de otras muchas actuaciones paralelas o complementarias¹. La transformación digital, lógicamente, va mucho más allá del rediseño de la secuencia documental, la mejora de los expedientes y el análisis sistemático de la información de los procedimientos, objetivo principal de esta comunicación.

Defendemos el valor social de la reingeniería documental ante una nueva época de Administración electrónica. En primer lugar, nos centraremos en el “valor” de la reingeniería documental para la producción administrativa electrónica, y el impacto económico que supone la reducción sistemática de documentos a la ciudadanía. Por otro lado, intentaremos argumentar desde la óptica de costo-beneficio las ventajas de realizar la automatización sobre procedimientos previamente rediseñados, complementando un enfoque archivístico a su rediseño funcional como eje para optimizar la tecnología disponible en cada caso.

Reingeniería documental para la eficiencia administrativa

Entendemos la Simplificación Administrativa como un conjunto de acciones encaminadas a mejorar los procedimientos administrativos, tanto en la reducción de cargas para la ciudadanía, empresas y organismos, como en la agilización de los trámites internos propios de la Administración pública (JUNTA DE ANDALUCÍA, 2010). En este sentido, se utilizan indistintamente los términos “simplificación administrativa” y “simplificación de procedimientos”. Recientemente, por impulso de los países de la Unión Europea y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), se impone un nuevo concepto que puede acabar por fagocitar la propia noción de simplificación: se trata de la denominada política de reducción de trabas o cargas administrativas. De cualquier forma, las actuaciones que persiguen la simplificación administrativa adquieren valor, al menos, por un doble motivo: su vinculación con la eficacia, eficiencia y seguridad de cualquier gestión administrativa, y porque constituye una exigencia reiterada de los destinatarios de los servicios públicos, ciudadanos, empresas y agentes socio-económicos (MINHAP, 2014, P.10).

Nos centraremos aquí en una parcela que, aún latente en todas las políticas de simplificación, no termina de adquirir la dimensión preeminente que creemos que le corresponde: la simplificación documental de los procedimientos. La informática, con su inmediatez y sus soluciones parciales de tramitación aparentemente sencillas, tiende a desnaturalizar la lógica documental de los procedimientos electrónicos. Documentar se asimila a burocratizar la gestión administrativa, y se situaría en el vértice opuesto del objetivo de utilizar la tecnología en las administraciones, cuyo primer efecto es desburocratizar la gestión mediante la automatización de procesos y trámites con el objetivo de agilizar su funciona-

miento. Supuestamente, se pretende aprovechar el ingente volumen de información digital disponible (sic) para liberar a ciudadanos y empleados públicos del yugo de los trámites y la burocracia, donde el peso de los documentos quedaría definitivamente relegado en la tramitación electrónica.

La materia prima es la información

Cierto, pero su contextualización es materia ineludible. El sentido para el establecimiento de procedimientos prefijados en la gestión administrativa responde a dos objetivos críticos. En primer lugar, garantizar el acierto y la eficiencia de nuestra actuación. Pero también asegurar que cumple los criterios de legalidad y la disposición evidencial suficiente que garantice derechos propios o de terceros, presentes y futuros. Es decir, el “hacer más sencillos” los procedimientos administrativos no puede llegar hasta el punto de poner en riesgo el interés general ni la consecución de los objetivos propios de la institución procedimental. Dicho brevemente: la simplificación procedimental tiene por objeto reducir los procedimientos a las dimensiones óptimas para su eficiencia social (MINHAP, 2014, p. 18).

Hoy en día, parece un anacronismo empeñarnos en convertir a electrónicos documentos y procedimientos fijados con la tecnología del siglo pasado (o tal vez, una opción interesada). Sabemos que la tecnología por sí misma no cambia a positivo procedimientos lentos y farragosos. Hay que acompañar –o mejor aún, acompasar– una reingeniería documental al rediseño funcional de los procedimientos. De esta forma, la implantación de procedimientos en entornos de tramitación electrónica contribuirá decididamente no solo a la sencillez y agilidad en la resolución de los asuntos administrativos, sino a la formación óptima de los expedientes y su disposición sostenible. La Archivística puede participar, con la concurrencia de la tecnología, aportando de forma sistemática éste enfoque de revisión radical del substrato documental con el objetivo de optimizar el modelo electrónico de producción administrativa pública.

La reingeniería que el Ayuntamiento de Gandía ha experimentado puede ser un ejemplo. Identifica y rediseña el flujo documental dentro de la cadena productiva de circuitos administrativos de un procedimiento. Técnicamente, utiliza la metodología *Administrative Process Study (APS)* para rediseñar sus productos administrativos². La novedad de la APS estriba fundamentalmente en el tratamiento de la producción documental de forma similar a la fabricación de productos: identifica y encadena secuencialmente las diferentes referencias documentales como necesarias para la “fabricación” de los siguientes productos o referencias, desde el inicio de un proceso administrativo hasta su final (PUIG-PEY, GUIU, 2010). La técnica proporciona un conocimiento real de la actividad administrativa a partir de su reflejo documental; no depende de ninguna capacidad tecnológica, sino que confluye con ésta, con lo que es fácil de adaptar a cualquier

escenario administrativo; aprovecha la cultura procedimental y organizativa de abajo arriba para mejorar la gestión administrativa, focalizando el motor del cambio en los productores administrativos (además de la tecnología); y posibilita una vocación de mejora continua sin excesivas dependencias externas. Permite ir identificando y estandarizando circuitos de tramitación comunes a muchos procedimientos, y abre la posibilidad a un análisis sistemático de las Variables de Información de cada procedimiento, hasta conseguir el mapa global de su substrato informativo. Puede consultarse con mayor detalle la operativa, aplicación y resultados en el Ayuntamiento de Gandia en otras publicaciones (FAUS, 2010) (PUIG-PEY, 2013).

Lógicamente, se podrá utilizar cualquier otra técnica metodológica distinta a la APS para acometer la revisión documental de los procedimientos administrativos. Con todo, nuestra experiencia aconseja atender tres ejes operativos a la hora de sistematizar una reingeniería documental: conceptualización de circuitos administrativos, reinención de la estructura documental, y análisis secuencial de las variables de información. Elementos en los que debería intervenir la Archivística para impulsar a las organizaciones en su proceso de transformación digital.

- a. **Mapa de Circuitos Administrativos.** Sabemos que gran parte de los procedimientos integran múltiples circuitos de tramitación, muchos de los cuales pueden ser opcionales o paralelos. Hay que segmentar la complejidad de los procedimientos en circuitos parciales de tramitación, siempre que incluyan al menos una referencia documental. Habitualmente se dibuja la secuencia de actividades del proceso, descendiendo hasta niveles de detalle difíciles de sostener. Proponemos obtener un diagrama global de todo el procedimiento que represente de forma sencilla las opciones diferentes que pueden acontecer en la tramitación, siempre sobre su correspondiente reflejo de componente documental. Se trata de conceptualizar el procedimiento para controlar el objeto de producción, el expediente administrativo.

Podemos ejemplificarlo con un procedimiento concreto, la concesión de subvenciones directas a asociaciones o entidades municipales. En la figura 1 podemos encontrar el diagrama global de todos los circuitos administrativos que intervienen secuencialmente en dicho procedimiento. A su derecha, hemos resaltado exclusivamente la identificación de su circuito crítico o ruta más frecuente de tramitación.

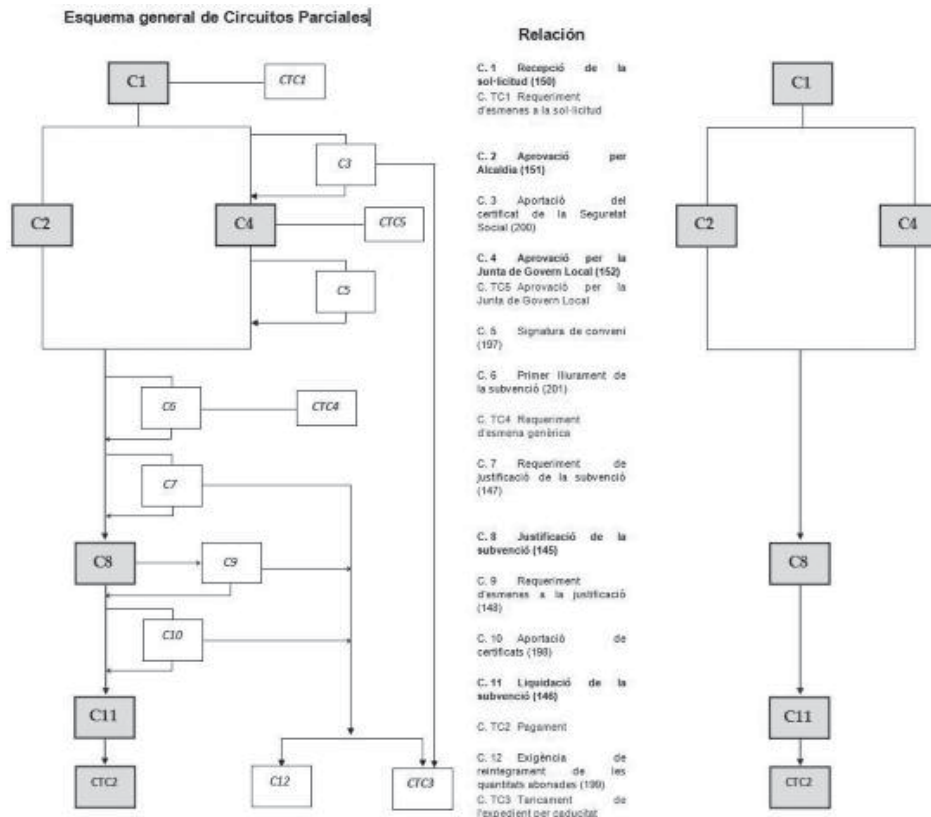


Figura 1. Circuitos Parciales. Subvenciones directas

b. **Secuencia Documental de los Productos administrativos.** El objetivo será ofrecer una visión completa del procedimiento basada en la representación de su estructura documental. En nuestro caso, representamos gráficamente las unidades de producción o unidades de trabajo –actores– en columnas, y en cada una, las referencias documentales pertenecientes a su productor, codificadas y encadenadas entre si siguiendo la secuencia de tramitación/producción administrativa. Obtenemos un Diagrama de Estructura del Producto/Procedimiento (DEP) que refleja sus actuaciones documentadas (documentos escritos, sonoros, icónicos, cartográficos, referencias automatizadas por el sistema informático, etc.). El diagrama se segmenta conforme el mapa de circuitos parciales. Reproducimos, siguiendo el ejemplo de la concesión de Subvenciones directas, el diagrama de referencias documentales correspondiente a su primer circuito parcial, la recepción de la solicitud.

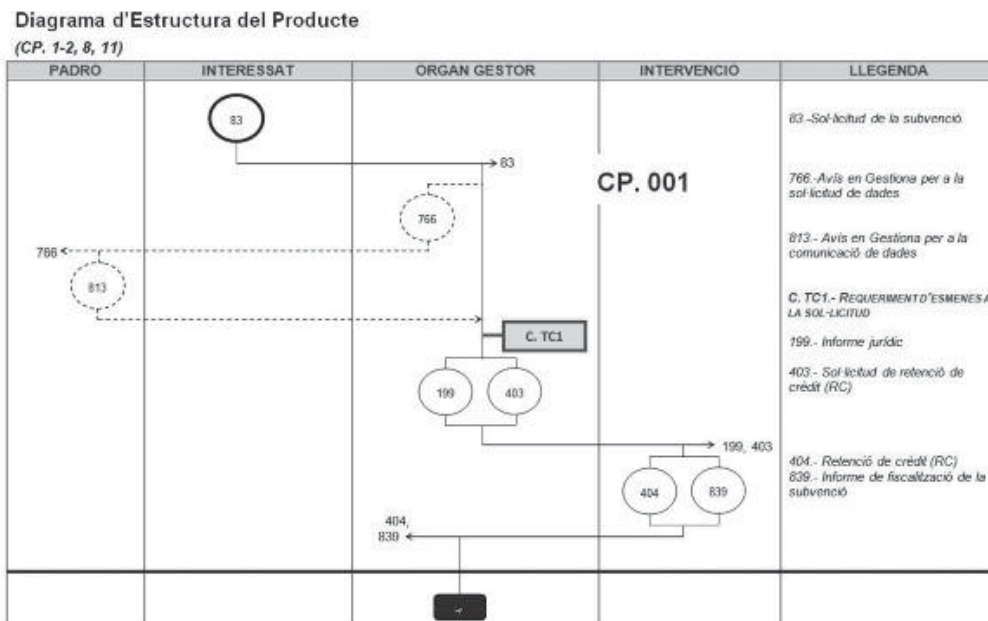


Figura 2. Diagrama de Estructura del Procedimiento (DEP). Subvenciones directas

- c. **Variables de Información de los procedimientos.** Los procedimientos se segmentan en circuitos administrativos; los circuitos engloban documentos; los documentos contienen información. Podemos identificar la información que contiene individualmente un documento de forma relativamente sencilla. La novedad operativa estriba en relacionar la información de cada documento con la secuencia en que se originan en el procedimiento. Técnicamente, puede servir una tabla de doble entrada: en el eje horizontal posicionamos los documentos, en el orden en que se generan, que viene a ser el propio del DEP, y en el eje vertical las variables según el orden en que aparecen en cada documento simple. Obtendremos una tabla global de Variables del procedimiento, con la que podremos identificar de forma relativamente sencilla y rápida las variables que son necesarias, innecesarias, repetidas o semejantes, así como determinar aquellas que se pueden suprimir (GUIU, 2013: 56).

Concluimos con algunos de los principales resultados de nuestra experiencia. Los procedimientos se sustentan, plenamente operativos y con validez jurídica, con un tercio menos de documentos. El porcentaje de reducción documental a la ciudadanía es todavía mayor, con cerca del 40% de documentos eliminados. Si bien, en algunos supuestos, como en las licencias de ocupación de la vía pública, licencias de comunicación ambiental, ayudas de emergencia, o

licencias de vados, por ejemplo, la eliminación de documentos a la ciudadanía supone hasta el 65-70% respecto de su situación previa a la reingeniería. Sabemos que la automatización es más fácil sobre plantillas y documentos estandarizados. Dicha estandarización de instancias, formularios y modelos de documentos se practica sobre un substrato mucho más reducido, alcanzando porcentajes de normalización documental muy elevadas. Respecto del análisis del substrato informativo, hemos identificado la información “necesaria” (autóctona, en la terminología de la APS), que representan menos del 40% del total de variables, de aquella otra repetitiva o de “arrastre” a lo largo de toda la tramitación.

La anterior experiencia de simplificación documental ha sido la premisa sobre la que proyectamos la aplicación de un método de medición de costes a los documentos, con la intención de evaluar el impacto de su reducción en la economía productiva de la ciudadanía.

Medición de las cargas documentales

Contando que existen factores complementarios a la estricta racionalidad económica en la gestión pública, ahora más que nunca debemos disociar lo esencial y pertinente de todos los elementos organizativos y procedimentales innecesarios o redundantes, eliminando trabas al potencial de los empresarios y a la economía de los ciudadanos. El ahorro de cargas administrativas es un eje prioritario de las políticas de Simplificación. El Manual de Reducción de Cargas Administrativas en el ámbito local (MINHAP, 2010) plantea un método de medición para todas las Administraciones públicas que, expresado en euros, surge de multiplicar el coste unitario de cumplir con la carga, la frecuencia anual con la que acontece, y la población a la que afecta. Su principal novedad estriba en plantear una tabla de referencia para estimar el coste directo de las principales cargas administrativas. De esta forma, según datos oficiales del Observatorio de la Administración electrónica, el ahorro acumulado en cargas administrativas en la Administración General del Estado asciende a 25.950 millones de euros (años 2009-2013) (MINHAP, 2014: 2). También existen muchos otros ejemplos de Administraciones públicas en sus logros de reducción de cargas administrativas.

Desde esta óptica, el impacto de la simplificación documental es un aspecto crucial en el que podríamos actuar. A más requisitos documentales, mayor coste de economía productiva para la ciudadanía. Proponemos medir las cargas documentales a la ciudadanía. Tras la experimentación en la reducción de documentos por la reingeniería de procedimientos, hemos optado por adaptar el Modelo de Costos Estándar, como método compartido por todas las Administraciones públicas, para determinar el coste económico que supone la aportación de documentación por parte de los interesados en los procedimientos administrativos.

La medición de cargas documentales, presenta tres novedades destacadas:

- La primera, fundamental: el coste de las cargas documentales se realiza en toda la secuencia procedimental, desde el inicio al final de la tramitación, y va más allá de la aportación de documentos que acompañan a la instancia. No será suficiente, por tanto, saber los requisitos que impone cada normativa específica, sino que hay que conocer el substrato documental de los procedimientos, al menos los exigidos a los interesados (cargas documentales). Se requiere un enfoque de gestión documental en este sentido. En el Ayuntamiento de Gandia ha sido posible al disponer del doc-flow del procedimiento-DEP, el diagrama donde se refleja completa toda la producción documental, incluida la asignada a la ciudadanía.
- Al practicar la reingeniería sobre los documentos, podemos evaluar las cargas antes y después de su rediseño, y medir el ahorro alcanzado tras la reducción documental a la ciudadanía. Asimismo, podemos evaluar el ahorro alcanzado diferenciando el canal de tramitación: presencial o electrónico. Podemos identificar los procedimientos con un mayor impacto negativo en la economía ciudadana y aquellos en los que es más rentable interactuar por vía telemática. Indicadores importantes a la hora de priorizar la digitalización o de acometer su adaptación y mejora dentro de la oferta de servicios públicos digitales.
- Se podrá medir la frecuencia real de tramitación si disponemos del Diagrama de Circuitos de administrativos. Para ser rigurosos a la hora de determinar los costes reales, hay que ponderar la frecuencia media con la que acontecen los diferentes circuitos administrativos, desde la del circuito crítico (que conforma el itinerario habitual de tramitación) hasta la de los ocasionales³.

Además, al individualizar el coste unitario en un elemento tangible –el documento–, permite establecer comparativas entre Administraciones diferente de forma más fácil y directa. Es decir, se podría medir la “competitividad” de cada Administración para resolver el mismo procedimiento con un menor coste para la ciudadanía. Ahora, sin necesidad de introducir factores más complejos en su armonización, como son los recursos presupuestarios, humanos, perfiles competenciales, asignación de tareas, etc. Sirva para ejemplificar este razonamiento un caso concreto de la Comunidad Valenciana. El mismo procedimiento de gestión compartida entre la Generalitat y las Entidades Locales adheridas (Subvención por la adquisición de libros escolares) ha supuesto cargas documentales distintas a la ciudadanía según el municipio donde se tramitaba. En consecuencia, determinados Ayuntamientos resultaban más competitivos que otros en la resolución de dicho trámite. Este elemento no resulta menor si se considera como *input* para

reinventar servicios digitales los indicadores de retorno de inversión (ROI), al menos desde el punto de vista de utilidad para la ciudadanía. Determinadas actuaciones deberían ponderarse por su debida justificación social.

Otra consideración al respecto: la brecha digital. Es cierto que cada día existen más usuarios de la eAdministración, pero la atención presencial no sólo es la preferida por la mayoría, sino que continua aumentando porcentualmente año tras año según las fuentes de la AEVAL citadas. A medio plazo, tal vez un empuje decidido de la eAdministración no pase tanto por convertir a todos los interesados en sujetos “digitales”, sino por dedicar mayores esfuerzos en descargarles de sus exigencias (documentales y de aportar información) al margen de la capacitación individual. Un inmejorable ejemplo de esta dinámica, aunque persiga otra finalidad, es el que viene siguiendo la Agencia Tributaria española desde los años ochenta.

En este cometido, es vital el uso de las plataformas de interoperabilidad entre las diferentes Administraciones públicas para compartir información y agilizar los trámites. Aplaudimos el enfoque de interoperabilidad “positiva” de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas. Pero ello no resuelve todo. No podemos seguir posponiendo en el seno de cada organización pública una estrategia de depuración y conexión de bases de datos, repositorios y aplicaciones para no molestar “documentalmente” a la ciudadanía. Una carencia de rabiosa actualidad, y podemos apostar que una rémora importante para la productividad de muchas organizaciones y de la sociedad⁴. Contar con el impacto que supone las cargas documentales a la ciudadanía nos proporcionaría elementos significativos de intervención para lograrlo.

Ahorro de cargas documentales a la ciudadanía: la experiencia de Gandía⁵

Se han medido los costes documentales exigidos a la ciudadanía en trece procedimientos. Creemos que representa una muestra bastante significativa, puesto que abarca desde productos sencillos a otros más complejos. Nuestro primer objetivo era intentar tasar el coste unitario de los procedimientos desde la óptica de sus cargas documentales. Así entendido, el coste unitario de cada procedimiento = \sum del coste individual de cada documento requerido a la ciudadanía hasta su correcta resolución. Hemos fijado el coste individual de cada referencia documental con arreglo a la tabla del Modelo de Costes Estándar (MINHAP, 2014: 80). Si bien compartimos la tabla de aplicación de costes directos, nuestro análisis no repite el ahorro de las cargas administrativas, ya que descansa sobre documentos y abarca toda la secuencia de tramitación, desde el inicio del procedimiento hasta la resolución del mismo. También se incluye la exigencia de desplazamientos obligatorios imputados a la ciudadanía para continuar con la tramitación, aunque

no siempre comporte la aportación de un nuevo documento. Es el supuesto, por ejemplo, de acreditar presencialmente acuses de recibo, retirar la placa metálica del vado, etc.

La siguiente tabla refleja el coste de los procedimientos según las cargas documentales exigidas a la ciudadanía, antes y después de la reingeniería documental, así como los porcentajes individuales de reducción sobre los costes iniciales.

	Costes iniciales €	Costes tras la simplificación €			
		vía presencial	% reducción	vía telemática	%reducción
1. Aportación documentación Bienestar Social	411	316	-23,11	91	-77,86
2. Matriculación Escuelas Infantiles Municipales	752	406	-46,01	54	-92,82
3. Liquidación de plusvalía	450	335	-25,56	20	-95,56
4. Autoliquidación de plusvalía	550	305	-44,55	155	-71,82
5. Certificación compatibilidad urbanística	135	120	-11,11	14	-89,63
6. Concesión tarjetas aparcamiento discapacitados	226	256	13,27	139	-38,50
7. Ayudas de emergencia familiar	566	469	-17,14	190	-66,43
8. Subvenciones a deportistas de élite	872	818	-6,19	238	-72,71
9. Subvenciones a entidades juveniles	902	858	-4,88	569	-36,92
10. Certificado de empadronamiento	85	80	-5,88	5	-94,12
11. Reclamaciones a la OMIC	455	232	-49,01	20	-95,60
12. Servicio de Ayuda a Domicilio	225	170	-24,44	61	-72,89
13. Subvenciones directas	1017	394	-61,26	111	-89,09
	6.646	4.759	-28,39	1.667	-74,92

Tabla 1. Costes unitarios según las cargas documentales, antes y después de su simplificación

Para el canal presencial, la vía de interacción mayoritaria ahora mismo, se ha conseguido un porcentaje de ahorro medio de costes en torno al treinta por ciento. Es más, no en pocos procedimientos la reducción supone la mitad de los costes de partida. Es el caso de procedimientos como autoliquidación de plusvalías, reclamaciones a la oficina municipal del consumidor (OMIC), concesión de subvenciones directas a entidades y asociaciones, procedimientos con una elevada repercusión social. Sin embargo, el ahorro alcanza cifras extraordinarias en la interacción telemática. Si proyectamos el resultado al supuesto que todos los interesados se relacionaran exclusivamente por medios electrónicos, lograríamos que la ciudadanía pudiese resolver sus obligaciones administrativas únicamente con una cuarta parte del coste para su economía. En determinados procedimientos el ahorro supondría poder destinar el 90% del coste de inversión a otras ocupaciones más productivas.

No es de extrañar, con las cifras anteriores, que se instaure como obligación legal a las personas jurídicas y demás colectivos capacitados a relacionarse electrónicamente con la Administración. Y a esta con ellos, por supuesto. Si bien, queremos resaltar que el ahorro de la reducción documental a la ciudadanía no es siempre proporcional en ambos canales. Existen procedimientos donde la opción electrónica es mucho más rentable para la ciudadanía (certificado de

empadronamiento, reclamaciones a la OMIC, plusvalías, etc.) que no en otros. Elemento que deberemos tener en consideración a la hora de priorizar su puesta a punto como servicio digital óptimo.

El segundo paso consistía en determinar el ahorro total acumulado de la reducción de documentos. La cifra se obtiene de multiplicar el coste unitario de cada procedimiento por la población afectada, medida por la frecuencia en que estos se repiten en términos anuales en cada organización. Recordemos que para su estimación objetiva hemos descendido al detalle de la frecuencia con la que se producen los respectivos circuitos administrativos que se engloba en los procedimientos (circuitos habituales de tramitación, documentación opcional, circuitos paralelos, etc.). Sirvan de ejemplo en este sentido las tablas de reducción y estimación de costes que adjuntamos como anexo de tres procedimientos analizados en Gandia. La tabla siguiente muestra estas cifras globales, con los costes totales y el ahorro conseguido tras la simplificación documental.

	Costes iniciales €	costes tras la simplificación €		ahorro €	
		presencial	telemática	presencial	telemática
1. Aportación documentación Bienestar Social	307.839,0	236.684,0	68.159,0	71.155,0	239.680,0
2. Matriculación Escuelas Infantiles Municipales	206.825,6	96.304,1	10.568,3	110.521,5	196.257,3
3. Liquidación de plusvalía	687.226,0	387.386,5	9.880,0	299.839,5	677.346,0
4. Autoliquidación de plusvalía	706.578,3	308.965,5	113.417,5	397.612,8	593.160,8
5. Certificación compatibilidad urbanística	54.810,0	48.720,0	5.684,0	6.090,0	49.126,0
6. Concesión tarjetas aparcamiento discapacitados	27.561,5	31.350,5	16.841,3	-3.789,0	10.720,2
7. Ayudas de emergencia familiar	729.008,0	604.072,0	244.720,0	124.936,0	484.288,0
8. Subvenciones a deportistas de élite	9.570,0	8.760,0	3.240,0	810,0	6.330,0
9. Subvenciones a entidades juveniles	11.775,0	11.115,0	8.370,0	660,0	3.405,0
10. Certificado de empadronamiento	5.060.279,5	4.762.616,0	297.663,5	297.663,5	4.762.616,0
11. Reclamaciones a la OMIC	441.805,0	225.272,0	19.420,0	216.533,0	422.385,0
12. Servicio de Ayuda a Domicilio	7.875,0	5.950,0	2.170,0	1.925,0	5.705,0
13. Subvenciones directas	135.423,0	48.965,0	13.323,0	86.458,0	122.100,0
	8.386.576			1.610.415,3	7.573.119,3

Tabla 2. Ahorro anual acumulado (costes unitarios x frecuencia)

El ahorro en los trece procedimientos para la tramitación presencial es de 1.600.000 euros al año, cifra que aumenta hasta los 7.500.000 euros si la interacción fuese por vía telemática. Podemos concluir que entre los años 2009 y 2013, el mismo periodo en que hemos citado el ahorro de cargas en la AGE, el ahorro acumulado para la ciudadanía de Gandia de la simplificación documental sería de un de total 8.500.000 euros, o de 37.800.000 de euros si todos los interesados se hubiesen relacionado de forma telemática.

Reducción ex- ante o en la tramitación

A partir del análisis de simplificación documental, podemos aportar otro elemento destacable. Se trata de medir cual es el impacto de la reducción documental

según se aplique en la fase inicial del trámite, cuando se aporta documentación junto con la instancia, o a lo largo de toda su tramitación. En otras palabras, pretendemos contrastar, en términos de inversión/beneficio, si resulta rentable prolongar las tareas de reducción documental a toda su secuencia procedimental. La tabla refleja el número de referencias de partida y el total de documentos que se han eliminado, diferenciando las fases iniciales o de tramitación.

Referencias iniciales				Referencias eliminadas			
Instancia		Tramitación		Instancia		Tramitación	
Obligatorias	Opcionales	Obligatorias	Opcionales	Obligatorias	Opcionales	Obligatorias	Opcionales
87	18	42	25	43	5	14	6
105		67		48		20	

Tabla 3. Número de referencias eliminadas según su estadio: fase inicial o tramitación

En términos absolutos, queda claro que la carga documental más gravosa para la ciudadanía se sitúa al inicio del procedimiento. Supone el sesenta por ciento del total de documentos requeridos a los interesados. En consecuencia, es también en el momento de presentar la instancia, donde se ha conseguido eliminar un número mayor de referencias, un total de 48 documentos. Esta tendencia se mantiene en términos porcentuales: 45% de reducción de documentos en la fase inicial, frente al 29% de documentos eliminados durante la tramitación. Aquí no influye demasiado si se tratan de documentos obligatorios o si se integran en circuitos opcionales. Sin duda alguna, se puede concluir la conveniencia de realizar una eliminación de documentos al inicio de los procedimientos, y se alinea convenientemente con el eje principal de la estrategia comunitaria de reducción de cargas administrativas. La lógica procedimental apunta en esa dirección de manera indiscutible.

No obstante, esta afirmación se matiza considerablemente cuando consideramos el impacto en costes de las referencias eliminadas. La siguiente tabla refleja el ahorro que supone la descarga documental a la ciudadanía, diferenciando su cuantía en cada estadio, fase inicial o de tramitación:

	Referencias eliminadas €	
	Instancia	Tramitación
Aportación documentación Bienestar Social	26	0
Matriculación Escuelas Infantiles Municipales	111	425
Liquidación de plusvalía	0	115
Autoliquidación de plusvalía	0	85
Autoliquidación de plusvalía (asistida)	0	80
Certificación compatibilidad urbanística	15	0
Concesión tarjetas aparcamiento discapacitados	5	0
Ayudas de emergencia familiar	121	0
Subvenciones a deportistas de élite	21	35
Subvenciones a entidades juveniles	15	35
Certificado de empadronamiento	5	0
Reclamaciones a la OMIC	0	225
Servicio de Ayuda a Domicilio	55	0
Subvenciones directas	630	0
	1.004 €	1.000 €

Tabla 4. Ahorro documental, fase inicial o de tramitación

Si consideramos al ahorro de costes, la incidencia en ambos estadios alcanza cifras similares. Incluso podemos aventurar una rentabilidad mayor de la supresión documental en la fase de tramitación, si minimizamos el alto coste que se imputa a un “informe” eliminado (500€) en el procedimiento de Subvenciones directas. No es habitual que aparezca este coste tan elevado, sin cuya concurrencia los porcentajes variarían considerablemente. Lógicamente esta premisa solo podrá contrastarse si ampliamos el espectro de nuestro análisis, o con la aportación de otros indicadores de más municipios, y a ello nos remitimos.

En definitiva, los datos que ofrecemos apuntalan la conveniencia de ampliar la reducción documental también a la fase de tramitación, justificada por el ahorro productivo para la ciudadanía. En estas cifras se reflejan muchas de las praxis administrativas que obligan a la ciudadanía a intervenir de forma injustificada y reiteradamente durante el transcurso de la tramitación de los procedimientos. Entendemos que una estrategia sistemática para la eliminación documental en este sentido, modificará de forma notoria la percepción favorable de ciudadanos y empresas en la calidad y agilidad de los productos administrativos.

Abusos documentales: un esbozo

Eliminar documentación innecesaria debe de ser el objetivo inaplazable. Mejor aún que poder presentar los documentos por vía telemática, es intentar por todos los medios proceder a suprimirlos. Esta afirmación, redundante, pocas veces desciende a una concreción práctica (CEREZO, 2014: 7). A partir de nuestro estudio, intentaremos reconocer la tipología o la naturaleza funcional de los documentos más recurrentes que hemos conseguido eliminar. Es decir, pretendemos

identificar los principales abusos en la imposición de cargas documentales a la ciudadanía. Con todas las reservas, esta aproximación puede esbozar un marco de buenas prácticas con proyección al conjunto de Administraciones públicas, útil a la hora de acometer actuaciones transversales con un alto impacto en la descarga documental de los procedimientos.

Operativamente, hemos identificado la tipología más frecuente de los documentos suprimidos mediante una tabla de doble entrada, con la lista de referencias eliminadas y su valor de repetición en los procedimientos, para posteriormente intentar plantear agrupaciones lógicas de las cargas documentales más recurrentes. El resultado que podemos presentar es el siguiente:

Desplazamientos para impulsar la tramitación	12	(21,4%)
Acreditación de la identidad	10	(17,8%)
Información procedente del Ayuntamiento	8	(14,4%)
Acreditaciones específicas del procedimiento	8	(14,4%)
Justificantes de recepción	7	(12,5%)
Información procedente de otras AAPP	7	(12,5%)
Autorizaciones propias para la tramitación	2	(3,5%)
Trámites con otras AAPP e Instituciones	2	(3,5%)

Tabla 5. Principales cargas documentales eliminadas a la ciudadanía

Sobre todo, se han eliminado desplazamientos innecesarios. Son obligaciones que se asignan injustificadamente a los propios interesados para que aporten documentación en una fase concreta de la tramitación administrativa. En algunos procedimientos, como en la matriculación a Escuelas municipales Infantiles, hasta 3 desplazamientos consecutivos. También destaca negativamente las exigencias para la presentación de recibos sellados por entidades bancarias, hasta en cuatro procedimientos. Existe una tercera tendencia nociva, que podríamos definir de “exceso de celo” en la tramitación. Consiste en empeñarse en notificar actuaciones administrativas a través de empresas intermediarias (habitualmente correos o empresas de mensajería). De esta última actuación no llegamos a ser demasiado conscientes, y se imputa la sobrecarga a la ciudadanía sin que habitualmente tenga

justificación procedimental, puesto que no comporta cómputo de plazos. Paradójicamente, un excesivo celo para acreditar el buen hacer de la Administración deriva en formulismos que casi siempre se descarga en la responsabilidad y penaliza la economía de la ciudadanía.

Si lográsemos eliminar de forma sistemática las tres tipologías anteriores suprimiríamos un tercio del número de las cargas documentales. Con el agravante, y no es menor, que devienen justamente la cargas documentales más onerosas para su economía (75-80 euros el primer caso, dependiendo si se acompaña de documentación o no; y 35 euros en el supuesto de presentar documentos a través de intermediarios, bancos, correos, médicos..., junto con los costes de su posterior presentación por el canal elegido).

Una vez más, resultan inasumibles los costes que suponen la acreditación de aspectos relacionados con la entidad de los interesados, especialmente las fotocopias de DNI. De forma persistente, continúan representando un porcentaje próximo al 20%, haciéndose oídos sordos de las numerosas normativas, directrices y recomendaciones para su desaparición sin paliativos. Una reflexión al respecto. Su eliminación no obedece a que hemos obtenido la información por medio de la interoperabilidad interadministrativa, sino, sencillamente, porque no era en absoluto necesaria. Su petición es poco más que una praxis muy asentada en la tradición administrativa, que desaparece rápidamente si planteamos derivar la responsabilidad de su aportación del ciudadano a los empleados públicos. También se incluyen en este grupo fotocopias como del número del IBAN bancario, tarjeta de familia numerosa, etc.

La información requerida que procede u obra en el propio Ayuntamiento de Gandia, o la que podemos conseguir mediante las plataformas de interoperabilidad supone otro 25% de las cargas documentales que se han eliminado.

De esta forma, podemos resumir tres grandes bloques de conclusiones respecto a los abusos documentales que se han detectado en el periodo analizado de 2009-2013:

- El principal “sobrepeso” documental eliminado responde a la mala praxis administrativa, sin ninguna justificación procedimental. Desplazamientos anacrónicos, fotocopias inútiles, exceso de celo en la tramitación e información que ya conocemos o debemos averiguar suman el 66% de los documentos suprimidos. La concurrencia tecnológica habilita su consecución de una forma más sencilla, pero su desaparición descansa más en la racionalidad de los procedimientos y en la interoperabilidad interna. Su supresión, además, representa el mayor ahorro para la economía productiva de la ciudadanía.
- Existe otra documentación innecesaria más difícil de identificar, ya que es específica del procedimiento administrativo de que se trate. Resultará

complicado aconsejar su eliminación sistemática, y únicamente saldrán a la luz conforme dispongamos de un banco de pruebas aportando estudios de reingeniería documental.

- Por último, la interoperabilidad entre Administraciones por medios tecnológicos es una necesidad ineludible. Recordemos que la mayor carga documental se sitúa en el inicio de los procedimientos, y debemos aligerar el montante de requisitos y acreditaciones heredados. Durante la época analizada, esta tendencia no estaba tan extendida ni cubría el número de procedimientos conveniados de la actualidad, y seguramente los porcentajes diferirán según se avance en esta parcela.

El valor diferencial del Archivo en la transformación digital

La simplificación documental, junto con la tecnología, vienen a coadyuvar en la reducción de costes administrativos, imputados aquí a la economía de la ciudadanía. Ambos son instrumentos eficaces para incrementar la productividad. Pero podemos ir más allá. Hay que crear experiencias diferenciales desde el pragmatismo y nuestro bagaje técnico; perseguir aumentar el valor percibido de los procedimientos administrativos (tanto por la administración como del usuario); buscar fórmulas para la innovación –radical, o disruptiva– con el concepto heredado de gestión documental, aunque sea dentro del estrecho margen del procedimiento administrativo, y aportar una perspectiva más atemporal que la vinculada a la tecnología. En definitiva, eficiencia por diferencia del archivo para la transformación digital⁵.

En el complejo entramado de Administraciones españolas (Administración General del Estado, Administración autonómica, Diputaciones, Entidades locales), el valor de la Archivística debería medirse por sus puntos más débiles. Las grandes organizaciones y los pequeños municipios deben intentar compartir diagnosis y estrategias de inversión, evitando en lo posible acciones aisladas, faltas de planificación y con escaso retorno de inversión. Con la suma de potencialidades y a través de la experimentación, del ensayo y el error, intentar deconstruir colectivamente un *corpus* documental estrechamente vinculado al sistema burocrático y a la tecnología analógica. A nuestro entender, en las siguientes dimensiones.

Discernir lo esencial de lo superfluo

Desde nuestro punto de vista, deberíamos acompasar un análisis secuencial de los procedimientos al análisis funcional de los mismos, opción archivística para descender desde su concepción abstracta hasta una estructura orientada a la aplicación directa (SERRA, 2010, P. 308). Algunos autores conceptualizan escenarios

más amplios de intervención, como el mapa documental o mapa de series. Nosotros proponemos explorar básicamente actuaciones en los ejes apuntados en esta comunicación.

Primero, se impone la necesidad de un mapa global de circuitos administrativos (racional y relacional) en entornos de tramitación electrónica, ineludible para determinar la taxonomía de las actividades más recurrentes y/o críticas en la organización. Será el primer puente para una gestión más ágil y certera sobre las múltiples aplicaciones informáticas, presentes o futuras. Diseñará el marco global operativo de la organización (visión general por procedimientos, puntos de interacción con la ciudadanía, circuitos frecuentes de tramitación, estandarización de circuitos transversales, etc.) en un nivel que permita ya su automatización.

Menos es más: un enfoque sistemático de reingeniería en el soporte documental de las Administraciones aportará el orden necesario para generar nuevas potencialidades en la eficiencia productiva. El impacto será inmediato, puesto que reducirá los costes de transacción y de producción, pero también aumentará la percepción favorable de los productos administrativos. En este sentido, el Archivo puede colaborar decididamente en superar la brecha existente actualmente entre las Administraciones y la sociedad digital.

Además, la Administración debe disponer de expedientes válidos. Esto se suele olvidar en entornos de producción si el concepto de archivo electrónico se relega como un instrumento, importante, pero finalista. Si disponemos de la secuencia de referencias documentales de los procedimientos, la gestión administrativa se enfocará para la formación lógica de expedientes electrónicos desde su inicio. Se facilitará también la implementación de los eventos transaccionales claves para garantizar y mantener su validez, con asignación de sujetos responsables (también de órganos administrativos electrónicos, con lo que caben actuaciones automatizadas). Contando con expedientes administrativos sin cargas superfluas –de administración y administrados– será más fácil gestionar su ciclo de vida, y resultará mucho más sencillo la incorporación de otros instrumentos archivísticos paralelos (tipologías documentales, captación de metadatos, catálogo de documentos esenciales...).

Automatización pragmática y asumible

La disparidad de circuitos con los que Entidades distintas resuelven procedimientos idénticos, sujetos a la misma normativa, y la extremada complejidad de algunos, orientan en la práctica la implantación de sistemas de tramitación de expedientes sobre procedimientos genéricos, donde prima la automatización de tareas recurrentes de tramitación (*workflow*). La justificación es evidente: es más fácil y económicamente viable de implantar, aunque deja abierta a los usuarios, con su competencia profesional y conocimiento del procedimiento, la naturaleza singular de cada

actuación administrativa. En un debate entre informáticos, responsables de innovación y archiveros, nos recuerdan que desde una óptica analítica existe poca variación entre tramitar una licencia de actividad o una ayuda social, más allá (que no es poco) de sus contenidos de información y de los metadatos propios.

Aquí la Archivística debería intervenir, aportando un modelo prefijado según la tipología de unidades documentales compuestas que incluyera la secuencia de referencias obligatorias del expediente y los metadatos/variables específicos que definen cada procedimiento. Un modelo con vocación de aplicación directa para la mayoría de organizaciones públicas. Fermín Cerezo aconseja, a partir del diseño genérico de procedimientos, centrarnos en las actuaciones que producen documentos, manteniendo la trazabilidad y secuencialidad de los considerados esenciales para formar los expedientes. La clave se sitúa en la gestión de variables de información ad hoc que se consiguen mediante el diseño de un set de metadatos específicos según el tipo de expediente que se tramite.

Será en este escenario plenamente automatizado, cuando adquiere relevancia contar con el mapa global de las variables de información. Determinaría la información crítica, necesaria y repetitiva de los procedimientos, que optimizaría su implantación en herramientas BPM; fijaría los mecanismos de captación óptima de metadatos a partir del diseño informativo de los expedientes; permitiría modular proactivamente la información necesaria para simplificar la interacción con la ciudadanía; controlaría picos de inflación informativa; monitorización de gestión e indicadores, etc.

Medir la competitividad de la producción administrativa

No resulta fácil evaluar los costes de funcionamiento de la Administración. La Administración del Estado fija un modelo para la comparación de costes centrado en las tareas, y por ende, de los expedientes ($=\sum$ coste medio de todas sus tareas) (MINHAP, 2014, pp. 65-81). Su alcance parece relativo ante la pluralidad y multinivel de entidades públicas, con enormes diferencias presupuestarias, pero también de sus efectivos y las funciones que tienen asignadas. Al final, deriva en una tabla basada en el Modelo de Costes Estándar, cuyo objetivo es evaluar el ahorro derivado de la simplificación administrativa, antes y después del rediseño.

Defendemos explorar un modelo de costes centrado en el valor del producto obtenido: los documentos. La producción administrativa es documental, y su productividad depende de la sobrecarga e ineficiencia de sus documentos para la resolución del procedimiento. El coste individual de cada documento dependerá del mayor o menor esfuerzo para disponer de su carga informativa. Por lo tanto, de su propia tipología documental, que lleva asociada su información específica, y del orden en que se genera dentro de la secuencia procedimental (puesto que puede aprovechar la información precedente). Con este enfoque, de hecho, estaríamos estableciendo el coste mínimo de validez de los expedientes.

Pensamos, además, que el modelo de costes documental permite establecer comparativas de producción de forma más sencilla entre Administraciones. Un decreto de una licencia de obra ha de existir en cualquier entidad, con independencia que el aporte de su información provenga de un perfil profesional o de otro, o de los propios sistemas informáticos. Computar el coste de la secuencia documental de los circuitos administrativos, incluso en escenarios de producción diferentes, permitiría determinar la competitividad de las Administraciones para resolver los procedimientos.

edocumentar *versus* redocumentar la administración

Recientes investigaciones están aportado datos significativos sobre la evolución en los últimos años del modelo informacional de las Administraciones públicas (GUIU, 2013). Algunos ya se han mencionado, como la gran discrepancia entre los subprocesos o circuitos con los que municipios distintos afrontan la gestión de un mismo procedimiento. También, la enorme diversidad del contenido documental de sus expedientes. O el aumento considerable de la carga informativa como consecuencia fundamental de una excesiva formalidad en la tramitación, y la enorme disparidad de variables utilizadas por los municipios analizados en un mismo procedimiento.

Parece que la informática ha variado significativamente el contenido de los expedientes administrativos. En tan sólo diez años se ha modificado más de la mitad del substrato informativo de los expedientes, con un 20% de variables que desaparecen definitivamente, y cerca de un 40% que son de nueva incorporación. La cuestión a resolver es si se trata de información oportuna (exigida por los cambios procedimentales) o resultado-reflejo de la incorporación de aplicaciones informáticas en la gestión administrativa.

Llegados a este punto, el reto no estriba en convertir a electrónicos los documentos, sino en redocumentar la actividad administrativa. La Archivística puede colaborar a reinventar un nuevo corpus o estructura documental de los procedimientos electrónicos, más acorde con las potencialidades de la tecnología existente. Deberíamos soltar lastre documental, claro. E introducir muchos elementos actualmente presentes: la generación de referencias directamente por los propios sistemas informáticos, el carácter evidencial (controlado) de los sistemas de información, diseño e implantación de procesos basados en datos e integración de aplicaciones. La transformación digital de la actividad administrativa ha de contemplar igualmente la modulación de las fuentes primarias de información, útil en la explotación de datos y para la transparencia y la publicidad de la actividad pública sin intermediación; así como la incorporación progresiva de ontologías que soporten procesos de inferencia automáticos.

Una redocumentación que no debe perder de vista, con perspectiva interadministrativa y atemporal, la producción eficiente de nuestro patrimonio informativo digital, y su disposición sostenible.

Los archiv(er)os del s. XXI

Nadie discute la multidisciplinariedad que se requiere para gestionar la documentación electrónica. La coparticipación de informáticos, juristas, responsables de innovación y organización, gestión documental y archivo se hace imprescindible. No podemos actuar en solitario, y más allá de una especialización extrema en una sola disciplina (perfil profesional), nuestra capacitación debería adaptarse para dar respuesta a las demandas actuales. Tal vez por ello, los archiveros intentamos posicionarnos en múltiples escenarios, la reutilización, la transparencia y el gobierno abierto, la protección de datos, la *big data*... aunque puede que aplazando una reflexión crítica sobre los fundamentos de nuestra profesión.

Las políticas de gestión documental, como las políticas públicas, también pueden quebrar si no son suficientemente flexibles para adaptarse al mundo cambiante. Deberíamos crear espacios de experimentación desde el pragmatismo, laboratorizar los archivos aportando resultados empíricos. Ante la actual explosión digital, no deberíamos centrarnos exclusivamente en operaciones para intentar “domar” la información, sino en contribuir a evidenciar documentalmente de forma óptima la toma autorizada de decisiones en nuestras organizaciones. Nuestra disciplina está mejor preparada para este cometido que ninguna otra. Conviene recordar, en este sentido, que el perfil más fructífero del *records management* es cuando mayor nivel de integración presenta en el funcionamiento de las organizaciones. Es decir, invirtiendo más tiempo a asesorar, promover, diseñar y supervisar el funcionamiento (y los resultados) del modelo productivo, y no sólo a ejecutar acciones operativas personalmente (SERRA, 2015, p. 3). Un espíritu que el mercado laboral ya empieza a valorar de una forma radicalmente diferente.

A nuestro juicio, el impacto de la reingeniería documental en la productividad administrativa añade valor diferencial a los Archivos. Las Administraciones –y la mayoría de organizaciones– todavía no han actualizado sus estructuras de personal para afrontar las exigencias de la transformación digital. Los triunfos individuales cuentan poco en tecnología, y la profesión archivística, apostando claramente por la innovación, debe presentar nuestras credenciales para ser considerados de alta calificación técnica, incentivando nuestra valoración en las organizaciones del siglo XXI.

A modo de resumen, provisional

La transformación digital no es (sólo) cuestión de *hardware* y *software*. Este error ya se ha cometido. Hay que repensar los esquemas actuales de la producción administrativa y de los flujos de información para optimizar las ventajas de la tecnología existente. La pregunta clave es, obviamente, como hacer más competitivos los productos administrativos, y qué podemos aportar desde la Archivística.

Necesitamos estrategias públicas de eAdministración y gestión documental con rendición de cuentas y establecimiento de indicadores. La experiencia del Ayuntamiento de Gandia esboza algunas líneas de intervención en la simplificación documental y su impacto en la productividad administrativa. Se han conseguido expedientes válidos con un tercio menos de documentos, y se alcanza un porcentaje de reducción documental a la ciudadanía del cuarenta por ciento. Tras este resultado, se ha adaptado un modelo de costes a las cargas documentales exigidas a la ciudadanía, y se valora el ahorro que supone la aplicación de políticas de reducción documental. Con nuestros datos, entre un 30 y el 75 por ciento de ahorro, según se interactúe por la vía presencial o la telemática. El ahorro anual a la ciudadanía para trece procedimientos oscila entre el 1.600.000 o los 7.500.000 euros según el canal de relación.

Constatamos que el mayor peso documental a la ciudadanía bascula en la fase inicial del procedimiento, pero no conviene olvidar desde el punto de vista de rentabilidad social la eliminación de documentos en toda la fase de tramitación. Un análisis sistemático de las cargas documentales permite igualmente priorizar los productos digitales y prácticas más nocivas para la economía de la ciudadanía. Estas últimas sin ninguna justificación procedimental, como desplazamientos innecesarios, fotocopias inútiles, un excesivo formulismo o la omisión de aportar información por parte de la propia Administración. El modelo de costes sobre documentos, además, puede facilitar comparativas entre la competitividad de las organizaciones, máxime en entornos tic.

La ciudadanía todavía no percibe las ventajas de la incorporación de la tecnología a la actividad administrativa. La reingeniería documental coparticipa en una mayor productividad administrativa, reduciendo costes de producción y de transacción. Pero podemos proyectar su impacto para optimizar el rediseño de un nuevo sistema de producción de los documentos. Metodológicamente, planteamos tres ejes operativos para la Archivística: conceptualización de circuitos administrativos, reinención del substrato documental acorde con las posibilidades de la tecnología, y explotación secuencial de variables de información. Su incorporación sistemática en políticas públicas para redocumentar la producción administrativa no solo aumentará la eficiencia de las organizaciones, elevará la percepción favorable de los productos administrativos, y preservará el futuro informativo de la actividad administrativa pública. A nuestro entender, un valor diferencial de la Archivística para las Administraciones de la actual sociedad digital.

Bibliografía

- AEVAL, 2016. Estabilidad y mejoría en los servicios públicos. [En línea] Informes de percepción de la calidad de los servicios públicos. Agencia de evaluación y Calidad-MINHAP. [Consulta, 14/04/2016] http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/calidad/informes/Informe_Percepcion_2016.pdf
- CEREZO PECO, Fermín. 2014. Decálogo sobre innovación y simplificación administrativa. [En línea] IVAP-EDUDEL, Bilbao. [Consulta, 14/04/2016] http://www.eudel.eus/es/archivos/libro/Decalogo_simplificaci%C3%B3nInnova_mayo2014.pdf
- COLET, E. 2007. “Innovació tecnològica i administració electrònica”, en LONGO, F., YSA, T. (coord.), Els escenaris de la gestió pública del segle XXI [En línea], EAPC, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2007. p. 193-194. [Consulta, 14/04/2016] http://eapc.gencat.cat/web/sites/eapc/.content/home/publicacions/col_leccio_estudis/26_els_escenaris_de_la_gestio/documents/estudis26.pdf
- DIAZ RODRÍGUEZ, A. 2010. *La clasificación en los sistemas de gestión electrónica de documentos*, XVIII Jornadas de Archivos Municipales de Madrid: “Pilares de la e-administración: Cuadro de Clasificación y Tesoro”, Madrid, 2010 pp. 127-148.
- FAUS MASCARELL, JC.; PÉREZ SARRIÓN, L.; PUIG-PEY SAURÍ, A. 2010; “Reingeniería de procesos administrativos; el paso previo necesario. La experiencia en el Ayuntamiento de Gandia”, Revista d’Arxius núm. 9, la e-Archivística en la e-Administración, Asociación de Archiveros y Gestores de Documentos Valencianos, Valencia, pp. 261-294.
- FEMP, 2010. Manual de reducción de cargas administrativas en el ámbito local. [En línea] FEMP-MINHAP. [Consulta, 12/04/2016] http://www.femp.es/files/566-970-archivo/Manual_local_cargas_administrativas_23_12_2010_con_logo.pdf
- GUIU, Pere, PUIG-PEY, Antoni, FONTANET, Marta, MAURI, Alfred, PERPINYÀ, Remei. 2013. Simplificació vers l’e-Administració. Redisseny i millora d’expedients administratius per unificar procediments, endandarditzar documentació i reduir continguts d’informació. [En línea]. EAPC-Generalitat de Catalunya. [Consulta, 11/04/2016] <https://llibres.blog.gencat.cat/2014/04/25/simplificacio-vers-le-administracio-redisseny-i-millora-dexpedients-administratius-per-unificar-procediments-estandaritzar-documentacio-i-reduir-continguts-dinformacio-l-post-de-pere-guiu/>
- JUNTA DE ANDALUCÍA, 2010. Manual de simplificación administrativa y agilización de trámites de la Junta de Andalucía. [En línea] [Consulta, 14/04/2016] <https://ws024.juntadeandalucia.es/ae/descargar/3581>
- LIIKANEN, Erkki (2003). “La administración electrónica para los servicios públicos europeos del futuro”. En: *Lección inaugural del curso académico 2003-2004 de la UOC* (2003: Barcelona) [En línea]. UOC. [Consulta: 20/03/2016]. <http://www.uoc.edu/dt/20334/index.html>
- MINHAP, 2014. Manual de Simplificación administrativa y reducción de cargas para la Administración General del Estado. [En línea] [Consulta, 12/04/2016] http://www.seap.minhap.es/web/areas/modernizacion-procedimientos/reduccion-cargas/manual_simplificacion.html
- MINHAP, 2014. Reducción de cargas administrativas. Imprescindibles en cualquier implantación de administración electrónica. [En línea] OBSAE-MINHAP. [Consulta, 12/04/2016] http://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/dms/pae_

- Home/documentos/OBSAE/pae_Notas_Tecnicas/2014-03-nota-tecnica-Reduccion-de-cargas/2014-03_nota_tecnica_Reducccion_de_cargas.pdf
- MINHAP, 2015. Plan de transformación digital de la Administración general del Estado y sus organismos públicos (Estrategia TIC) 2015-2020. [En línea] [Consulta, 12/04/2016] http://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/dms/pae_Home/documentos/Estrategias/Estrategia_TIC/20151002-Plan-transformacion-digital-age-oopp.pdf
- PÉREZ SARRIÓN, Lorenzo, FAUS MASCARELL, Joan Carles, PUIG-PEY SAURÍ, Antoni. “Simplificación administrativa en el Ayuntamiento de Gandia: Reingeniería de circuitos administrativos (*docflow*) para la eficiencia, interoperabilidad y garantía jurídica de la Administración electrónica”, [En línea] XI Jornadas sobre Tecnologías de la Información para la Modernización de las Administraciones Públicas (TECNIMAP 2010) [Consulta, 14/04/2016] http://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/dms/pae_Home/documentos/Estrategias/pae_Tecnimap/pae_TECNIMAP-2010/pae_COM_2010-Eficiencia_y_sostenibilidad/17eficiencia.pdf
- PUIG-PEY SAURÍ, Antoni; FONTANET AMBRÓS, Marta; GUIU RIUS, Pere-JOAN; MAURI MARTÍ, Alfred; PERPINYÀ MORERA, Remei. 2015. Análisis de procedimientos administrativos para la simplificación documental en la administración local. [En línea] Escola Superior d'Arxivística i Gestió de Documents. (Documentos de investigación). [Consulta, 12/04/2016] <http://ddd.uab.cat/pub/estudis/2015/132988/SimplificacionDocumental-2015.pdf>
- PUIG-PEY SAURÍ, Antoni, GUIU RIUS, Pere; AGRAMUNT CALVET, Helena. 2010. Circuits administratius. Disseny i millora. Simplificació i eficiència per a l'e-Administració. Associació d'Arxivers Valencians-TIRAVOL, Valencia.
- PUIG-PEY, A.; GUIU, P.; PÉREZ, L.; FAUS, JC. “Simplificación administrativa y producción documental electrónica”, en VVAA., ALMONACID, V (coord.), Manual para la Gestión Inteligente del Ayuntamiento. Hoja de ruta de la Administración Electrónica a la Inteligente, y más allá, El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), octubre de 2013, pp. 459-500.
- SANCHIS MORENO, Francisco José, LILAO PRATS, Fernando. 2015. Encuesta sobre el estado de la Gestión Documental electrónica en los ayuntamientos de la provincia de Valencia. [En línea] Diputación de Valencia. [Consulta, 07/04/2016] <http://www.dival.es/sites/default/files/portal-de-transparencia/Informe%20encuesta%20gesti%C3%B3n%20documental.pdf>
- SERRA SERRA, Jordi. 2010. “La inclusión de requisitos archivísticos en proyectos de tramitación electrónica: la definición del sistema mediante el mapa de series y su implantación en distintos escenarios tecnológicos”. Revista d'Arxius núm. 9, la e-Archivística en la e-Administración, Asociación de Archiveros y Gestores de Documentos Valencianos, Valencia, pp. 295-347.
- SERRA SERRA, Jordi, ANDREU DAUFÍ, Jordi, CAMPOS MARTÍNEZ, Pilar, PALOMAR BAGET, Núria. 2016. Del perfil profesional a les capacitats professionals en el marc de la governança de la informació: l'experiència del Màster de Gestió Documental i Infomació a les Empreses (MGDIE). [En línea] 14es Jornades Catalanes d'Informació i Documentació, Barcelona, 3 y 4 de marzo de 2016. [Consulta, 20/04/2016] <http://www.cobdc.net/14JCID/wp-content/uploads/comunicacions/perfils-professionals-capacitats-professionals.pdf>

Anexo

Tablas de reducción de costes en determinados procedimientos de Gandía

Subvenciones directas a Asociaciones municipales

Circuito crítico (Doc. básica)	Elim.	Observaciones	Coste	SIMPLIFICACIÓN	
				Presen	Telem.
Memoria justificativa del proyecto	SI	Resumen en la instancia	500	0	0
Instancia de solicitud			80	80	5
Datos requeridos en la instancia ^a			--	6	6
Fotocopia CIF/NIF del solicitante	SI	Se comprueba en el Padrón y resto de documentos presentados	5	0	0
Declaración responsable de reunir los requisitos para ser beneficiario	SI	Se incluye como dato en la instancia	5	0	0
Certificado de estar al corriente con las obligaciones con Hacienda	SI	Autorización de interoperabilidad entre AAPP	35	0	0
Certificado de estar al corriente con las obligaciones con la Seguridad Social	SI	Se traslada al momento de concesión y cuando procede realizarse el pago	35	0	0
Hoja de pago a terceros	SI	Se traslada al momento de concesión y cuando procede realizarse el pago	35	0	0
Justificante recepción notificación Decreto concesión / certificación JGL			35	35	5
Conservación de las facturas para la justificación del gasto			20	20	20
Cuenta justificativa del gasto y facturas justificativas ^b			80 + (17 x Fra.)	80 + (17 x Fra.)	5 + (16 x Fra.)
Justificante recepción notificación Decreto de liquidación de la subvención			35	35	5
Total^c			882	273	62
Total anual (número de trámites = 139)			122.598	37.947	8.618
Circuito crítico (Doc. opcional)	Elim.	Observaciones	Coste	Presen	Telem.
Datos requeridos en la instancia ^d			--	2	2
Acreditación de la representación			5	5	4
Fotocopia del DNI de los representantes			5	5	4
Copia de los estatutos de la entidad	SI	No aporta información al procedimiento	5	0	0
Certificado de empadronamiento	SI	Información en BBDD Ayuntamiento	5	0	0
DR d estar al corriente de las obligaciones tributarias y con la SS	SI	Se incluyen en la instancia de solicitud	5	0	0
Total			25	12	10
Total anual (número de trámites = 139)			3.475	1.668	1.390
CP 200 (Aportación certificado SS) ^e	Elim.	Observaciones	Coste	Presen	Telem.
Obtención certificado de estar al corriente con la obligaciones S. Social			35	35	35
Aportación del certificado			75	75	4
Total			110	110	30
Total anual (número de trámites = 85)			9.350	9.350	2.550

Subvenciones directas		
Costes iniciales anuales	135.423€	
Ahorro anual por la reducción	Presencial	86.458€
	Telemática	122.100€

^a Autorización para obtener información tributaria; declaración responsable de cumplir las obligaciones para ser beneficiario de subvenciones públicas.

^b No podemos precisar cuántas facturas se presentan para la justificación del gasto. Cada factura presentada requiere cumplimentar 6 campos de información de la cuenta justificativa (es decir, 12€ por factura. Además, se suman 5€ por la presentación de cada una en la tramitación presencial, y 4€ en la telemática. Por tanto, al valor de la cuenta justificativa se añadirá 17€ por factura/presencial y 16€ factura/telemática

^c Total condicionado al número de facturas que se presentan. Como mínimo, una; que es la que sumamos

^d Declaración responsable de cumplir con las obligaciones con la Seguridad Social, por no estar sujeto

^e Cuando la subvención supera los 3.000 euros y se contemple un primer pago parcial

De los Circuitos parciales 147-*Requerimiento de la justificación del gasto realizado*; 148-*Requerimiento de correcciones a la cuenta justificativa presentada*; y 199-*Exigencia de reintegro de la subvención*; no se disponen datos concretos de frecuencia anual. Por lo tanto, no se han contabilizado.

Reclamaciones a la Oficina Municipal de Información al Consumidor (OMIC)

Círculo (Documentación básica)	Elim.	Observaciones	Coste	SIMPLIFICACIÓN	
				Presen	Telem.
Hoja de reclamación municipal / GVA			80 ^a	80	5
Justificante recepción de notificación de reclamación interpuesta			35	35	4
Respuesta de la empresa			80	80	5
Solicitud de la empresa de adhesión a la Junta Arbitral de Consumo	SI	Substituido por casilla en hoja de respuesta	5	2	2
Justificante recepción de notificación al ciudadano del resultado de la mediación			35	35	4
Justificante recepción de notificación al ciudadano de la inhibición de la OMIC	SI	No inicia cómputo de plazo	35	0	0
Justificante recepción del traslado de la queja a la empresa	SI	No inicia cómputo de plazo	35	0	0
Justificante recepción de notificación al ciudadano del traslado de queja a la empresa	SI	No inicia cómputo de plazo	35	0	0
Hoja de reclamación municipal / GVA	SI	Presentación directa a la JAC	80	0	0
Justificante recepción de notificación de reclamación interpuesta a la empresa	SI	Presentación directa a la JAC	35	0	0
Total			455	232	20
Total anual (número de trámites =971)			441.805	225.272	19.420

Reclamaciones OMIC		
Costes iniciales anuales	441.805€	
Ahorro anual por la reducción	Presencial	216.533€
	Telemática	422.385€

^a La persona interesada podrá acompañar a la instancia de reclamación toda la documentación o prueba que considere oportuna para la resolución del conflicto planteado. Es imposible determinar qué documentación ni su volumen se presentará, y en cada caso se debería sumar el valor resultante (nx5) en la tramitación presencial y (nx4) en la tramitación telemática.

Matriculación a las Escuelas Infantiles Municipales

				SIMPLIFICACIÓN	
Circuito crítico (Doc. Básica)	Elim.	Observaciones	Coste	Presen	Telem.
Instancia de solicitud			80	80	5
Fotocopia compulsada del DNI de los miembros de la unidad familiar	SI	Se comprueba en el Padrón y resto de documentos presentados	18 ^a	0	0
Fotocopia comp. del libro de familia			6	6	4 ^b
Fotocopia comp. de un recibo de hipoteca o similar			6	6	4
Autorización para recabar datos fiscales			15	15	12
Fotocopia comp. de la nómina o similar			6	6	4
Fotocopia compulsada del SIP	SI	Se aportará en el momento del ingreso, tras el periodo de matrícula ^c	6	0	0
Fotocopia compulsada de la cartilla sanitaria	SI	Se aportará en la reunión con los responsables, tras finalizar el periodo de matriculación	6	0	0
Desplazamientos presenciales sin evidencia documental para cumplir requisitos del procedimiento (n x 75)	SI	Desaparece el sobre de matrícula. Los listados se consultan de forma telemática	225	150	0
Total			368	263	29
Total anual (número de trámites =357)			131.633	94.075	10.373
Circuito crítico (Doc. Optativa)	Elim.	Observaciones	Coste	Presen	Telem.
Fotocopia tarjeta familia numerosa	SI	Se comprobará con el libro de familia y la tarjeta de discapacidad	6	0	0
Certificado domicilio laboral			5	5	4
Fotocopia certificado discapacidad			6	6	4
Fotocopia sentencia judicial de divorcio			6	6	4
Fotocopia documentación acreditativa de acogimiento familiar.			6	6	4
Total			29	23	16
Total anual (número de trámites =3)			87	69	48
CP (Presentación de reclamaciones)	Elim.	Observaciones	Coste	Presen	Telem.
Reclamación al listado provisional de admitidos			80	80	5
Desplazamiento para la notificación de la resolución de reclamaciones	SI	Consulta directa en el listado definitivo de admitidos	75	0	0
Total			155	80	5
Total anual (número de trámites =23)			3.565	1.840	115
CP (Formalización de la matrícula)	Elim.	Observaciones	Coste	Presen	Telem.
Datos de domiciliación bancaria/IBAN			-	-	2
Formalización de la matrícula	SI	IBAN en la instancia	35	35	-
Autorización para domiciliación bancaria firmada en Dep. Educación.	SI	Información solicitada en la instancia	80	0	2
Fotocopia cuenta bancaria para domiciliación	S	Información solicitada en la instancia	80	0	0
Aportación recibo abonado por la entidad bancaria	S	Si el pago esta domiciliado, se comprueba de oficio	5	5	0
Total			200	40	4
Total anual (número de trámites =357 / 8^d)			71.540	320	32

Matriculación EIM		
Costes iniciales anuales	206.825€	
Ahorro anual por la reducción	Presencial	110.521€
	Telemática	196.257€

^a Se estima una media de tres miembros por unidad familiar.

^b En la tramitación telemática no necesita compulsa de la documentación; su autenticidad viene dada por utilizar certificado electrónico.

^c Es decir, se traslada del proceso de matriculación y se incorpora en el de escolarización. La visita al centro de Salud se puede realizar durante todo el periodo estival, y no en 15 días solamente.

^d En la tramitación tradicional, la totalidad de población interesada (357) debía formalizar la matrícula de forma presencial, que resultaba un coste acumulado de 71.540,0 euros. Tras incorporar la posibilidad de cobro directo por el IBAN en la instancia, únicamente 8 personas decidían no acogerse, y continuar con la formalización de la matrícula. Esta es, por tanto, la cifra sobre la que calculamos el resto de indicadores.

Notas

¹ Es muy ilustrativa al respecto la infografía de Fermin Cerezo sobre innovación y simplificación administrativa, que conjuga actuaciones en cinco dimensiones: en normativa, en organización, en procedimientos, en cargas administrativas, y en buenas prácticas comunes. [En línea] [Consulta, 14/03/2016]. <https://www.mindmeister.com/es/620444971/simplificaci-n-innovaci-onadministrativa>

² Esta metodología, conocida también por las siglas APS, fue desarrollada en 1990 para su aplicación a una administración pública, siendo catalogado por la Generalitat de Catalunya en 1993, pasando posteriormente a la empresa privada. Cuenta con diversas publicaciones y referencias documentales, y se imparte actualmente como metodología en varios estudios de postgrado de Universidad Autónoma de Barcelona-ESAGED, Universidad de Barcelona-MGDIE, Universidad de Valencia y en el programa de formación interna de la Diputación de Valencia. Para una completa aproximación de su operativa técnica, a modo de manual práctico, podemos acudir a PUIG-PEY, A., GUIU, P. (2010).

³ A título de ejemplo, en el proceso de admisión de alumnado a las Escuelas Infantiles, de una población anual de 350 personas, únicamente 25 personas de media ejercitan alegaciones a la baremación inicial. Ambos son circuitos con cargas documentales pero con una frecuencia como vemos muy distinta que modulan el coste total real del procedimiento.

⁴ Retomando la encuesta de la Diputación de Valencia, sorprende en este sentido que muchos municipios esperan o desean el apoyo de otra Administración para acometer tareas de simplificación, con porcentajes que oscilan entre el 20 y el 40%, en relación inversa a su tamaño.

⁵ Tras la reingeniería de gran parte de los procedimientos con la metodología APS por la empresa TIRAVOL SL, la experiencia se mantuvo dentro de un programa corporativo de ejecución temporal, el Programa de Simplificación Administrativa. Debemos mencionar el equipo del Archivo Municipal Administrativo, Ines Coronel, Ferran Miralles y Joan Carles Faus, y el secretario general del Ayuntamiento, Lorenzo Pérez.

⁶ Reutilizo una idea inicial de A Cornella, en Infonomia. [en línea] Eficiencia x diferencia; <http://www.infonomia.com/eficiencia-x-diferencia/> [Consulta, 14/04/2016].