



# Innovación, participación y diversidad

**ācal**  
asociación de archivistas de castilla y león

**19** 2016 **TABULA**



Con la colaboración de:



# Innovación, participación y diversidad

**Gestión de documentos y archivos:  
construyendo el futuro**

VII CONGRESO DE ARCHIVOS DE CASTILLA Y LEÓN  
Segovia, 25/27 de mayo de 2016

# Innovation, participation and diversity

**Records management and archives:  
building the future**

7th CONGRESS OF CASTILLA Y LEÓN ARCHIVES  
Segovia, 25/27 May 2016

Alfonso Díaz Rodríguez  
Virginia Moreno Bonilla  
Luis Hernández Olivera

# TABULA

## ESTUDIOS ARCHIVÍSTICOS DE CASTILLA Y LEÓN

ISBN: 978-84-941454-4-5

ISSN: 1132-6506 = TABULA (Salamanca)

Depósito Legal: S. 671-1992

### Edita

Asociación de Archiveros de Castilla y León  
Pozo Amarillo 27-29, Despacho 7  
37001 Salamanca  
Teléfonos 923 064 987  
650 336 756  
publicaciones.acal.es  
www.acal.es  
administracion@acal.es

### Director

Luis Hernández Olivera

### Editores de este volumen

Alfonso Díaz Rodríguez (Archivero del Gobierno del Principado de Asturias, Oviedo); Virginia Moreno Bonilla (Directora General de Nuevas Tecnologías, Innovación, Atención al Ciudadano, Organización, Calidad y Archivo Municipal. Ayuntamiento de Leganés, Madrid) y Luis Hernández Olivera (Universidad de Salamanca)

### Política editorial

Tábula es la revista de estudios de la Asociación de Archiveros de Castilla y León (ACAL). Se dirige a la comunidad profesional y científica que trabaja en el ámbito de la gestión de los archivos y documentos. Cada número aborda monográficamente un tema de interés archivístico. En Tábula tienen cabida artículos originales tanto sobre trabajos de investigación como de difusión de experiencias profesionales. La publicación tiene el objetivo de contribuir al desarrollo de una nueva Archivística en la que se integren el tratamiento de la documentación histórica y la gestión de los documentos administrativos, una Archivística abierta a las aportaciones de otras disciplinas, una Archivística autónoma y con un corpus propio de principios y métodos que pueda hacer frente a los problemas de los archivos. Tábula se publica en castellano y los títulos, resúmenes y palabras-clave de los artículos se difunden también en inglés.

### Suscripciones y compras

La suscripción a la revista se realiza por años naturales completos. Edición impresa: suscripción conjunta de las revistas Tábula y Archivos (1 número de Tábula y 4 números de Archivos) y acceso online, 60 eur. Edición online: suscripción de acceso a la edición online de Tábula (período 2005-2015), 150 eur.

Ejemplar edición impresa, 25 eur.

Ejemplar edición online, 15 eur.

Artículo edición online, 3 eur.

La suscripción o compra de la revista impresa se puede realizar online en [www.acal.es/tienda-online-acal](http://www.acal.es/tienda-online-acal) o contactando con Administración Acal: tel. 923 064 987 / 650 336 756; [administracion@acal.es](mailto:administracion@acal.es).

La adquisición de un pdf con un número completo de la revista o de un artículo se puede realizar en: [publicaciones.acal.es/](http://publicaciones.acal.es/)

La publicación se distribuye de forma gratuita a los miembros de la Asociación.

### Nota de copyright

Algunos contenidos de Tábula están protegidos por copyright:

© de los textos, los autores

© de las traducciones y edición, la Asociación de Archiveros de Castilla y León

© de las fotografías, los autores

La Asociación de Archiveros de Castilla y León está trabajando para ir ofreciendo de forma gradual los contenidos de la revista con acceso abierto.

La Asociación de Archiveros de Castilla y León no asume ninguna responsabilidad por las opiniones o juicios vertidos en los artículos por sus autores.

## Consejo Editorial

Alicia Barnard (Consultora en Servicios de Información, Ciudad de México, México);  
Javier Barbado Alonso (Archivero del Ayuntamiento de Guadalajara, Guadalajara, España);  
Julio Cerdá Díaz (Archivero del Ayuntamiento de Arganda del Rey, Arganda del Rey, Madrid, España);  
Luis Crespo Arcá (Restaurador de Documentos Gráficos, Biblioteca Nacional, Ministerio de Cultura, Madrid, España);  
Adrian Cunningham (Executive Director & State Archivist, Queensland State Archives, Department of Science, Information Technology and Innovation, Australia);  
Alejandro Delgado Gómez (Archivero del Ayuntamiento de Cartagena, Cartagena, España);  
Alfonso Díaz Rodríguez (Archivero del Gobierno del Principado de Asturias, Oviedo, España);  
Miguel Ángel Esteban Navarro (Universidad de Zaragoza, Zaragoza, España);  
Luis Esteve Casellas i Serra (Jefe de la Sección de Gestión Documental y Archivo (GDA) del Ayuntamiento de Girona, Girona, España);  
Antonio González Quintana (Subdirector General de Archivos de la Comunidad de Madrid, Madrid, España);  
Antonia Herecía Herrera (Archivera, Doctora en Historia de América, Sevilla, España);  
José María Jardim (Departamento de Documentación de la Universidad Federal Fluminense, Rio de Janeiro, Brasil);  
Vicent Jiménez Chornet (Departamento de Comunicación Audiovisual, Documentación e Historia del Arte. Universidad Politécnica de Valencia, Valencia, España);  
Joaquim Llansó Sanjuan (Director del Archivo de la Universidad Pública de Navarra, Pamplona, España);  
M. Paz Martín Pozuelo (Departamento de Biblioteconomía y Documentación, Universidad Carlos III, Getafe, Madrid, España);  
Abelardo Santamaría Gallo (ACAL, Valladolid, España)

## Comité de evaluadores

María Luisa Conde Villaverde (Fiscalía General del Estado, Madrid, España);  
Esther Cruces Blanco (Archivo Histórico Provincial de Málaga, Málaga, España);  
Juan José Generelo Lanaspá (Archivo Histórico Provincial de Zaragoza, Zaragoza, España);  
Rosa López Alonso (Universidad de Salamanca, Salamanca, España);  
Pedro López Gómez (Universidad de A Coruña, A Coruña, España);  
Ana María Herrero Montoro (Archivo Municipal de Oviedo, Oviedo, España);  
Ramón Martín Suquía (Archivo Histórico de Protocolos de Guipúzcoa, Oñate, España);  
Manuel Melgar Camarzana (Centro Documental de la Memoria Histórica, Salamanca, España);  
Concepción Mendo (Universidad Complutense, Madrid, España);  
Diego Navarro Bonilla (Universidad Carlos III, Madrid, España);  
Daniel de Ocaña Lacal (Tribunal Constitucional, Madrid, España);  
Eduardo Pedruelo Martín (Archivo General de Simancas, Simancas, España)

## Revisión de textos

Paz Hernández Sánchez

## Diseño y maquetación

Helvética edición y diseño  
[www.helvetica.es](http://www.helvetica.es)

## Impresión

Imprenta Kadmos

## Publicidad

Teléfonos 923 064 987 / 606 435 736  
[administracion@acal.es](mailto:administracion@acal.es)

## Fotografías

Cubierta: Naut/flickr  
Pág. 24: Brian Talbot/flickr  
Pág. 38: Dan Wiedbrauk/flickr  
Pág. 52: Jan/flickr  
Pág. 66: Vitor Esteves/flickr  
Pág. 86: And641/flickr  
Pág. 102: Maureen Diddle/flickr  
Pág. 116: Harri Webb/flickr  
Pág. 124: David Mellis/flickr  
Pág. 142: WildInWoods/flickr  
Pág. 154: Jacki Gallagher/flickr  
Pág. 172: Patrick Brosset/flickr  
Pág. 202: Julia Bickerstaff/flickr  
Pág. 232: Jenn Durfey/flickr  
Pág. 266: Art Siegel/flickr  
Pág. 280: Jerry Meaden/flickr  
Pág. 298: Macroscopic Solutions  
Pág. 310: Dannyqu/flickr  
Pág. 330: Thomas Hawk /flickr  
Pág. 350: Joe Loong/flickr  
Pág. 368: Alan Cleaver /flickr  
Pág. 378: Ruimc77/flickr  
Pág. 392: José Luis Cernadas/flickr  
Pág. 404: José Luis Cernadas/flickr  
Contracubierta: Daniel Hernández Prieto (lobotipo.com)

## Normas para los autores

Los originales que se presenten deben ser inéditos y deben cumplir las directrices de presentación de textos indicadas a continuación.

### Presentación de los textos

#### 1. Formato

Los manuscritos deben entregarse en forma de fichero electrónico, preferentemente en formato Word

#### 2. Datos de identificación del artículo

En la primera página se indicarán los siguientes datos del artículo:

a) Título y subtítulo, si lo hubiere, del artículo en castellano e inglés con un tipo de letra Arial en negrita y un tamaño de 16 puntos.

b) Nombre del autor o de los autores, centro de trabajo, y dirección de correo electrónico de cada uno de ellos, con un tipo de letra Arial en cursiva y un tamaño de 12 puntos.

Ejemplo:

*Julio Cerda Díaz  
Archivo Municipal de Arganda  
email: julio.cerda@uah.es*

c) Resumen del trabajo en castellano e inglés. En el resumen, con una extensión aproximada de 100 palabras, se recomienda indicar los objetivos, metodología y resultados. Para el texto del resumen se utilizará el tipo de letra Arial con un cuerpo de 12 puntos y un interlineado sencillo.

d) Palabras clave en castellano e inglés. Se recomienda presentar entre 5 y 10 palabras clave para indizar el texto y facilitar su recuperación. Se redactarán en letra Arial con un cuerpo de 12 puntos, en mayúsculas, separándolas por una barra precedida y seguida de espacio y un interlineado sencillo.

#### 3. Extensión

El tamaño recomendado de un artículo está entre las 5.000 y 6.000 palabras. En aquellos casos que se justifiquen se podrán publicar artículos de mayor extensión.

#### 4. Diseño del texto

El texto debe estar justificado. Para la redacción se utilizará el tipo de letra Arial con un cuerpo de 12 puntos y un interlineado sencillo.

#### 5. Párrafos

No se efectuará ninguna sangría ni tabulado al inicio de párrafo. El último párrafo de cada epígrafe irá seguido de dos líneas en blanco que precederán al título del nuevo epígrafe.

#### 6. Títulos de apartados

Los títulos de los diferentes epígrafes se numerarán y se presentarán con la siguiente jerarquía tipográfica según su nivel:

- a) Título de epígrafe de primer nivel: se redactará en Arial de 14 puntos y negrita.
- b) Título de epígrafe de segundo nivel: se redactará en Arial de 12 puntos y negrita.
- c) Título de epígrafe de tercer nivel: se redactará en Arial de 12 puntos y cursiva.

Ejemplos:

#### **2. MoReq**

#### **2.3. ¿Qué es MoReq2?**

*2.3.1. ¿Es MoReq2 una norma?*

## 7. Ilustraciones

Los trabajos que incorporen tablas y figuras se entregarán en ficheros separados. Se deberá indicar de forma precisa el lugar en que se deberá ubicar cada tabla o figura. Al pie de cada una de ellas se deberá indicar, en Arial de 10 puntos, el número de orden que le corresponda y el título descriptivo de la ilustración.

Ejemplo:

Tabla 1. Grupos de problemas para la investigación Archivística  
Fig. 2. Del antiguo al nuevo paradigma disciplinar en la ciencia archivística

## 8. Bibliografía

Para la citación bibliográfica se utilizará el sistema autor-fecha. Cada referencia que se incluya en el texto se realizará indicando el apellido del autor seguido de coma y la fecha de publicación, y si es necesario se añade la página, todo ello entre paréntesis. Cuando un autor cuente con varios títulos publicados en un mismo año se especificarán estos añadiendo en las distintas referencias al año una letra minúscula (a, b, c, etc.).

Ejemplos:

(Cox, 2003, p. 19)

(Cox, 2002a, p. 8)

Al final del artículo se indicará la bibliografía con todas las referencias bibliográficas completas ordenadas alfabéticamente por el apellido del primer autor o del primer elemento de la referencia y el año de publicación. Las referencias irán precedidas de la palabra "Bibliografía" en negrita con un tipo Arial de 14 puntos y se realizarán según los siguientes modelos y cumpliendo los estilos de fuentes prescritos para cada elemento:

Ejemplos:

*Referencia de monografía:*

SHELLENBERG, Theodore R. (1987). *Archivos modernos: principios y técnicas*. México: Archivo General de la Nación.

*Referencia de artículo de revista:*

DURANTI, Luciana. (2003). "Autenticidad y valoración: la teoría de la valoración enfrentada a los documentos electrónicos2. *Tábula: revista de Archivos de Castilla y León*. n. 6, p. 13-21.

*Referencia de capítulo de libro:*

Gómez González, Pedro José (2008). "La organización de archivos musicales". En: Gómez González, Pedro José et al (eds.). *El archivo de los sonidos: la gestión de fondos musicales*. Salamanca: Acal, p. 125-154.

*Referencia de recurso electrónico:*

Cook, Terry (2011). "Archives as Media of Communication". En: *Old Messengers, New Media: The Legacy of Innis and McLuhan*. <<http://www.collectionscanada.gc.ca/innis-mcluhan/030003-4040-e.html>>. [Consulta: 18/06/2012].

## 9. Notas

Las notas se colocarán al final del texto con un tamaño de letra de 10 puntos del mismo tipo de letra Arial. Irán precedidas de la palabra "Notas" en negrita con un tipo Arial de 14 puntos.

Las notas en el cuerpo del texto irán colocadas en superíndice numérico (1, 2, 3, ...).

## 10. Apéndices

Si el artículo tiene apéndices, éstos se añadirán al final del texto, después de las notas, introducidos por la palabra "Apéndice" en negrita cuerpo 14, y el texto en cuerpo 10.

## Innovación, participación y diversidad.

### Gestión de documentos y archivos: construyendo el futuro

#### Gobierno abierto, transparencia y participación

- 13 Introducción  
La transformación digital:  
una oportunidad de innovación en los archivos
- 25 Transparencia hacia los gobiernos abiertos.  
El reto tecnológico y de organización  
*Daniel Neira Barral*
- 39 El compromiso de la transparencia.  
Un primer balance, perspectivas y retos de futuro  
*Esperanza Zambrano Gómez*
- 53 Documentando gobiernos abiertos, gobernando archivos abiertos:  
carencias del modelo español  
*Francisco Fernández Cuesta*
- 67 Participación ciudadana en la elección de datos abiertos  
de expedientes de contratación  
*Isabel Medrano Corrales, Gema Bueno de la Fuente, Eva Méndez Rodríguez*
- 87 Archivística participativa. Cuando el tratamiento archivístico  
de las colecciones fotográficas empieza en casa  
*Susanna Muriel Ortiz, Ricard Martínez*
- 103 La valoración de las redes sociales  
en los archivos municipales de capital de provincia  
*Javier González Cachafeiro, Rebeca Andrés Laso*

#### Datos e innovación

- 117 Innovación disruptiva.  
Administración pública disruptiva  
*Virginia Moreno Bonilla*
- 125 Metodología y herramientas de innovación  
en el Archivo Municipal de Málaga:  
entre la tradición, la tecnología y el futuro  
*María Isabel Vila González*
- 143 Archivos y datos masivos  
*Granada Giménez-Vacas*

## Transformación digital, documento y archivo electrónico

- 155** La gestión documental.  
La gestión de documentos electrónicos ¿Una o dos?  
*Antonia Heredia Herrera*
- 173** Archivos y transformación digital. Impacto de la reingeniería documental en la producción administrativa  
*Joan Carles Faus*
- 203** Entre “Archive” y la política de gestión de documentos electrónicos  
*Gerardo Bustos Pretel*
- 233** La Subdirección General de los Archivos Estatales y los nuevos retos de la gestión documental  
*Severiano Hernández Vicente, Blanca Desantes Fernández, Beatriz Franco Espiño, Ricard Pérez Alcázar*
- 267** La sostenibilidad de la gestión de documentos en la transformación digital de las organizaciones  
*Fátima Rodríguez Coya*
- 281** La interoperabilidad como pretexto: las políticas de gestión de documentos  
*M<sup>a</sup> del Carmen Fernández-Vega*
- 299** NEDA: modelos de descripción y modelos de presentación  
*Javier Requejo Zalama*
- 311** ¿Y ahora que hemos logrado cumplir con el estándar OAIS que hacemos? Más allá del mito de la autosuficiencia de OAIS  
*Pepita Raventós, Alessandro Alfier*
- 331** EAD3, registros de autoridad, datos abiertos y linked open data  
*Xavier Agenjo Bullón, Francisca Hernández Carrascal*
- 351** Preservación digital en la nube como modelo de futuro  
*Francisco José Valentín Ruiz, Federico Gramage Roselló*
- 369** El proceso de digitalización de documentación en el Archivo de la Diputación de Palencia  
*Pilar Rodríguez González, Areños Muñoz Rodríguez*
- 379** Avances en la digitalización de la documentación de concentración parcelaria  
*María Antonia Fernández Amor, Margarita Ausín Íñigo*

## summaria

- 393** Resúmenes analíticos

## Innovation, participation and diversity.

Records management and archives: building the future

### Open government, transparency and participation

- 19 Introduction  
Digital transformation:  
an opportunity for innovation in the Archives
- 25 Transparency towards open government.  
Technological and organizational challenge  
*Daniel Neira Barral*
- 39 The commitment to transparency.  
A first report, prospects and future challenges  
*Esperanza Zambrano Gómez*
- 53 Documenting opened governments, governing opened archives:  
deficits in the Spanish model  
*Francisco Fernández Cuesta*
- 67 Stakeholder participation in choosing open data  
from procurement records  
*Isabel Medrano Corrales, Gema Bueno de la Fuente, Eva Méndez Rodríguez*
- 87 Participatory archiving. When the archival processing  
of photographic collections begins at home  
*Susanna Muriel Ortiz, Ricard Martínez*
- 103 Valuation of networks  
in Municipal Archives of provincial capital  
*Javier González Cachafeiro, Rebeca Andrés Laso*

### Data and innovation

- 117 Disruptive innovation.  
Public sector organizations disruptive  
*Virginia Moreno Bonilla*
- 125 Innovation methodology and tools  
in the Municipal Archives of Malaga:  
between tradition, technology and the future  
*María Isabel Vila González*
- 143 Archives and big data  
*Granada Giménez-Vacas*

## Digital transformation, document and electronic archive

- 155** Records management  
vs electronic records management. One or two?  
*Antonia Heredia Herrera*
- 173** Archives and digital transformation. Impact of the documentary  
reengineering in the administrative production  
*Joan Carles Faus*
- 203** Between "Archive"  
and the Electronic Records Management Policy  
*Gerardo Bustos Pretel*
- 233** The General Sub-direction of the State Archives of Spain  
and the new changes of records management  
*Severiano Hernández Vicente, Blanca Desantes Fernández,  
Beatriz Franco Espiño, Ricard Pérez Alcázar*
- 267** The records management sustainability  
at organizations' digital transformation  
*Fátima Rodríguez Coya*
- 281** The interoperability as an excuse:  
policies on records management in Spain  
*M<sup>a</sup> del Carmen Fernández-Vega*
- 299** NEDA: Description models and formats for the presentation  
*Javier Requejo Zalama*
- 311** We succeed in carrying out OAIS standard but what we do now?  
Beyond the myth of OAIS self-sufficiency abstract  
*Pepita Raventós, Alessandro Alfier*
- 331** EAD3, authority records, open data and linked open data  
*Xavier Ajenjo Bullón, Francisca Hernández Carrascal*
- 351** Digital preservation in the cloud as a model for future  
*Francisco José Valentín Ruiz, Federico Gramage Roselló*
- 369** The digitization documents process  
in the archives of the Palencia County Council  
*Pilar Rodríguez González, Areños Muñoz Rodríguez*
- 379** Progress on the digitization  
of documentation reparcelling  
*María Antonia Fernández Amor, Margarita Ausín Íñigo*

## summaria

- 405** Analitic summary

Segovia, 25/27 de mayo de 2016

# Innovación, participación y diversidad

## Gestión de documentos y archivos: construyendo el futuro

VII CONGRESO DE ARCHIVOS DE CASTILLA Y LEÓN

### ORGANIZACIÓN

#### Asociación de Archiveros de Castilla y León

Pozo Amarillo 27/29, entreplanta. Despacho 7. 37001 Salamanca  
administracion@acal.es  
Teléfonos: +34 923 064 987 | +34 650 336 756

#### Comité Organizador

Natalia Fernández Casado | Archivo de la Real Chancillería de Valladolid  
Mario García Sáez | Acal  
Alicia Hernández Martín | Administración del Principado de Asturias  
Luis Hernández Olivera | Universidad de Salamanca  
Marta Hernández Sánchez | Archivo Municipal de Coslada  
Beatriz Mimosa García | Acal  
Javier E. Requejo Zalama | Archivo de la Real Chancillería de Valladolid  
Enriqueta Sesmero Cutanda | Archivo General de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma Vasca

#### Comité Científico

Víctor Almonacid Lamelas. Secretario General | Ayuntamiento de Alcira. Vicepresidente responsable de NNTT y transparencia | COSITAL  
Alfonso Díaz Rodríguez. Archivero. Administrador del Sistema de Información y Gestión de Archivos (SIGIA) | Gobierno de Asturias  
María Victoria Figueroa Domínguez. Subdirectora General de Transparencia y Acceso a la Información | Ministerio de Presidencia  
Vicent Gimenez Chornet. Profesor Departamento de Comunicación Audiovisual, y Documentación | Universidad Politécnica de Valencia  
Alberto Gómez Domínguez. Director Sistemas de Información | Ayuntamiento de Segovia  
Manuel Melgar Camarzana. Director | Centro Documental de la Memoria Histórica. Salamanca.  
Concepción Mendo Carmona. Profesora Facultad de Ciencias de la Documentación | Universidad Complutense de Madrid  
Milagros Moratino Palomero. Directora del Archivo Municipal | Ayuntamiento de Burgos.  
Virginia Moreno Bonilla. Directora General de Nuevas Tecnologías e Innovación, Atención al Ciudadano, Organización y Archivo | Ayuntamiento de Leganés  
Ana Belén de los Ríos Hilario. Profesora Departamento de Biblioteconomía y Documentación | Universidad de Salamanca  
Manuel Serrano Canon. Responsable Innovación | Ayuntamiento de Málaga

#### Comité Local

Rafael Cantalejo San Frutos. Archivo Municipal de Segovia  
María del Mar González Gilarranz. Archivo General Militar de Segovia  
Nuria Martín Sánchez. Archivo Histórico Provincial de Segovia  
Julia María Montalvilla García. Archivo Histórico de Cuellar-Archivo Casa Ducal del Alburquerque  
María Pía Senent Díez. Archivo Histórico Provincial de Segovia  
Susana Vilches Crespo. Archivo y Biblioteca Diputación de Segovia  
María del Mar Peñas Barroso. Archivo Diocesano de Segovia

#### Colaboración institucional

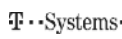


Consejería de Cultura y Turismo. Junta de Castilla y León



Gobierno de España. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte

#### Patrocinadores



#### Colaboradores



Y el apoyo de



# La transformación digital: una oportunidad de innovación en los archivos

**La construcción del futuro** en cuanto a gestión de documentos y archivos pasa indudablemente por la transformación digital de las organizaciones. Y aunque si bien es cierto que esta transformación desde el punto de vista del ordenamiento jurídico afecta de una forma directa al sector público, no es menos cierto que estas modificaciones han de comprometer también al sector privado en cuanto a las relaciones que se establecen entre ambos, convirtiéndose aquel en motor del cambio.

El contexto en que se produce esta evolución viene condicionado por las líneas de acción estratégica común derivadas de las disposiciones de la Unión Europea. En el caso de España comienzan a materializarse a partir de la publicación del Plan de Transformación Digital de la Administración General del Estado y sus organismos públicos (Estrategia TIC 2015 -2020), y se concretizan de forma rotunda en la reciente Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, con la excepción de las previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la administración y archivo único electrónico, que producirán efectos el 2 de octubre de 2018.

Tomando como referencia esta realidad la Asociación de Archiveros de Castilla y León (ACAL) dedica su VII Congreso de Archivos de Castilla y León (Segovia) a analizar tanto el impacto del actual marco jurídico en las organizaciones, como la adecuación de la doctrina y práctica archivística en lo referido a

la gestión de documentos y administración de archivos, contando para ellos con grandes especialistas en la materia.

A partir de la actual coyuntura se pone en relación la transparencia, la participación, el papel que se le otorga a la ciudadanía, y los documentos producidos y recibidos por las organizaciones en el ejercicio de las competencias atribuidas.

El profesor de Derecho Público y Teoría del Estado de la Universidad de Santiago de Compostela, Daniel Neira Barral, estudia el impacto de la tecnología en la gestión de las organizaciones públicas, desde la perspectiva de una transformación digital que permita un nuevo paradigma de gestión: el modelo denominado gobiernos abiertos, uno de cuyos compromisos resulta ser el de la transparencia y para ello Esperanza Zambrano, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, identifica y analiza las claves, los agentes y las entidades implicados en la consecución de una cultura de la transparencia. A estas dos posiciones se suma Francisco Fernández Cuesta, para poner de manifiesto las carencias del modelo español de archivos, a la hora de aportar valor añadido en las dinámicas para la construcción de los denominados gobiernos abiertos.

Será este nuevo modelo de cultura organizacional el que incida en la forma de producción de los documentos, de tal manera que desde la visión de la innovación el planteamiento de Virginia Moreno Bonilla, Premio a la Innovación 2016, apuesta por un modelo innovador disruptivo, un hecho socialmente necesario que pasa por “hacer copartícipe a la ciudadanía de la identificación de los servicios considerados necesarios, de la forma de construirlos, así como del modelo de accesibilidad a los mismo”. Enlazando con este planteamiento Isabel Medrano Corrales, Gema Bueno de la Fuente y Eva Méndez Rodríguez estudian la ponderación de la calidad de los datos abiertos e intercambiables que pueden ser extraídos de los expedientes electrónicos, y reivindican la necesidad de que en el proceso de selección de los datos abiertos participen los agentes interesados en los mismos.

Si la transformación digital afecta a organizaciones públicas y privadas, no puede dejar de afectar de forma directa e indirecta al ámbito personal, familiar y de comunidad, surgiendo así la denominada Archivística participativa, a través de la gestión de fotografía en el ámbito familiar.

Por otra parte desde el punto de vista del tratamiento del gran volumen de datos que se producen en las organizaciones, Granda Jiménez-Vacas, especialista de referencia en el mundo Big-Data, pone en relación los retos de la gestión de documentos y el tratamiento masivo de datos, buscando así el valor añadido que se puede desprender de esta relación desde varios puntos de vista, focalizando su atención a este respecto en el análisis del aporte económico y social en cuanto al aporte económico y social que se desprende de la relación entre tecnología y gestión de archivos; lo que se complementa con la posición empírica de Xavier Agenjo Bullón y Francisca Hernández Carrascal cuando revisan y

analizan la impronta del modelo EAD3 en cuanto al acceso a datos abiertos en el sector público.

En el ámbito de la transformación digital, documento y archivo electrónico las formas de gestión diseñadas para un mundo analógico y no digital, se somete a consideración resaltando el impacto que sobre la producción de los documentos, y su gestión a lo largo de tiempo supone este nuevo escenario.

Para ello Antonia Heredia Herrera, somete a reflexión si la gestión de documentos (analógica) y la gestión de documentos electrónicos, se considera desde un punto de vista global una única gestión, o si por el contrario al tratarse de espacios de gestión y tiempos distintos pueden ser diferenciadas.

Por su parte Joan Carles Faus, del Ayuntamiento de Gandía, sitúa su análisis en el espacio y tiempo de la transformación digital partiendo del concepto de eficiencia, con el desarrollo de modelos de reingeniería documental aplicada desde el diseño de los procesos administrativos, lo que permite, eliminar cargas documentales innecesarias, marcando así una importante diferencia que dará lugar a esa transformación digital también en el archivo, desde el punto de vista de la planificación de procesos de gestión, conservación, y recuperación.

Que la transformación viene de la mano del impacto que la tecnología tiene sobre nuestro entorno resulta algo evidente, pero esos cambios hay que planificarlos para poder gestionarlos. En este espacio Gerardo Bustos Pretel, desde el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, sorteando “las incertidumbres, incógnitas e inmovilismos inconscientes de los nuevos caminos que constituyen el enemigo invisible” analiza el recorrido de la producción y gestión de los documentos electrónicos, circunscrito por dos agentes organizacionales: la política de gestión de documentos, y el conjunto de funcionalidades de gestión de documentos desarrollados sobre la herramienta tecnológica, *Archive*, que permite la conservación y gestión a lo largo del tiempo de esos objetos digitales probatorios de derechos y obligaciones entre partes, que son los documentos del presente.

Desde el punto de vista de las políticas de gestión de documentos no todas las organizaciones han interiorizado los cambios organizacionales y de gestión que se desencadenan. M. del Carmen Fernández-Vega profundiza en este análisis, a partir del contexto de la interoperabilidad.

Por otro lado en relación con estas políticas y la adopción del modelo Open Archival Information System (OAIS) como modelo de gestión de conservación de documentos electrónicos a largo plazo Pepita Raventós y Alessandro Alfier constatan como a partir de la realidad de dos instituciones: el archivo de la Universidad de Lleida y Polo Archivístico dell’Emilia-Romagna” (ParER) – Italia, dicho estándar parece no dar respuesta a todas los requerimientos de productores y archiveros en cuanto a la conservación permanente.

Si importante resulta la planificación para el diseño, identificación, producción, y desarrollo de sistemas de gestión electrónica de documentos, no lo es

menos el papel del conocimiento técnico que aportan los profesionales de los Archivos a esta transformación, pues no podemos olvidar el valor intrínseco de los documentos como constitutivos del patrimonio documental del Estado, y en este sentido la planificación para la conservación permanente debe de contemplarse desde esa planificación inicial. Así, Severiano Hernández Vicente y Blanca Desantes Fernández, ponen de manifiesto el papel, responsabilidad y funciones que asume la Subdirección General de los Archivos en este proceso de transformación digital.

A estos análisis de gran alcance, sumamos aquellos que hacen referencia a la identidad digital y uso de redes sociales por parte de los archivos municipales de las capitales de provincia en España; a la definición de metodologías de gestión, y herramientas para la innovación; y a la realidad con respecto a las necesidades de almacenamiento que generan los grandes volúmenes de producción de información lo que parece traducirse en la conservación en la denominada *nube*.

Un hecho singular en la transformación, sobre todo desde la publicación de la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo es considerar la digitalización de documentos como uno de hitos importantes a abordar, y en ese sentido contamos con dos ejemplos de ejecución de este proceso que inciden en la digitalización de documentos desde dos prácticas concretas la del Archivo Territorial, y la de la Diputación, ambos en Palencia.

Quizás algo en lo que nunca paramos a pensar es que el funcionamiento de las herramientas tecnológicas dependen de sectores estratégicos externos como el energético ¿Qué pasa si este se agota y no tenemos estrategias de contingencia? Fátima Rodríguez Coya, llama la atención sobre este punto con respecto a la sostenibilidad de los sistemas de gestión de documentos.

La Archivística como disciplina ha determinado los procesos técnicos que han de operarse sobre los documentos, y entre ellos ha cobrado singular importancia desde siempre la descripción, por ser uno de los caminos más relevantes para el acceso al contenido documental. En este sentido Javier Requejo, nos adentra en una visión actual de esta práctica cuyo objeto no es solo el documento, sino múltiples agentes y entidades relacionados con el mismo, y sustenta su estudio en el Modelo Conceptual de Descripción Archivística, impulsado desde los Archivos Estatales.

Obviamente el mundo de la gestión de documentos y archivos no se inventa en el siglo XXI, sino que se somete a la necesaria transformación digital, como el resto de entidades y agentes de las organizaciones. Se reaprovecha para el cambio el conocimiento transmitido por generaciones de profesionales de los archivos a lo largo del tiempo, ya que transformar e innovar tienen sin duda alguna un cimiento importante en la transmisión y evolución del conocimiento. Y es este sentido, en este Congreso, y en este 25 aniversario de la constitución de

la Asociación de Archiveros de Castilla y León, es necesario recordar de ese camino la herencia recibida, desde la mítica Cartilla de catalogación de archivos del zamorano Matilla Tascón, a los trabajos del soriano Carlos Álvarez, y la vitalidad dinamizadora de María Jesús Fernández Gutiérrez, archivera en el Ayuntamiento de Burgos; así como las importantes aportaciones que nos han dejado dos activos colaboradores de esta publicación *Tábula* Terry Cook y Monstserrat Sebastiá Salat. Carpe diem.

Mieres, 11 de mayo de 2016

Alfonso Díaz Rodríguez  
Virginia Moreno Bonilla  
Luis Hernández Olivera



# Digital transformation: an opportunity for innovation in the Archives

**The construction of the future** in terms of records management and Archives certainly is affected by the digital transformation experienced by organizations. And although it is certain that this transformation from the point of view of the body of laws affects in a direct way to the public sector, it is equally true that these changes must also involve the private sector regarding the relationships established between both, becoming the first one a motor for change.

This development is conditioned by the context in which it occurs that comes from the strategic lines of action resulting from legal dispositions coming from the European Union, which materialize from the publication of the Digital Strategy for Transforming government and its agency (TIC 2015 -2020 Strategy), and they were realized on the recent Law 39/2015, of October 1 on Common Administrative Procedure, and whose entry into force is scheduled for 2 October 2016, with some exceptions, including a electronic unique archive that will have effect from October 2, 2018.

With reference to this situation the Association of Archivists of Castilla y Leon (ACAL) devotes its VII Congress on Archives of Castilla and Leon (Segovia-ESP 2016) to analyze both the impact of the current legal framework in organizations such as the suitability of the doctrine and archival practice with regard to the records management and Archives, by inviting to participate to leading experts in this knowledge.

From the current situation transparency, participation, the role that is given to citizens, and the documents produced and received by organizations in the performance of its competencies happen to be in connection.

Professor of Public Law and State Theory at the University of Santiago de Compostela, Daniel Neira Barral, studies the impact of technology in the management of public organizations, from the perspective of a digital transformation that allows a new management paradigm: the model called open government, one of whose commitments is transparency, and for that Esperanza Zambrano, Council of transparency and Good Governance, identifies and analyzes the keys, agents and entities involved in achieving a culture of transparency. These two positions Francisco Fernandez Cuesta adds, to highlight the shortcomings of the Spanish model files, when to add value in the dynamics for the construction of so-called open government.

This new model of organizational culture will affect the way of records production, so that from the perspective of innovation approach Virginia Moreno Bonilla, Innovation Award 2016, is committed to an innovative model disruptive, socially necessitated that goes through “to partner citizenship of identifying the services considered necessary, the way they are built, and the model of accessibility to the same”. Linking with this approach Isabel Medrano Corrales, Gema Bueno de la Fuente and Eva Mendez Rodriguez studying the weighting of quality of open and exchangeable data that can be extracted from the electronic records, and claimed the necessity for the selection process open data involving stakeholders in them.

If the digital transformation affects public and private organizations, can not fail to affect directly and indirectly to personal, family and community area form and emerging participatory Archivist known, through the management of photography within the family.

Alternatively from the point of view of treatment of the large volume of data being produced in organizations, Granada Jimenez-Vacas, specialist benchmark in the world Big-Data, puts in relation the challenges of records management and processing massive data, seeking the added value that can be inferred from this relationship from several points of view, focusing its attention on this in the analysis of economic and social contribution in economic and social contribution that emerges from the relationship between technology and Archive; which is complemented by the empirical position provided by Xavier Agenjo Bullón and Francisca Hernández Carrascal when they review and examining the impact of EAD3 model in terms of access to open data in the public sector.

In the area of digital transformation, electronic records management and Archive methods designed for an analogic world, not digital, it is submitted to

highlighting the impact on production of records and their management over time means this new scenario.

For this Antonia Heredia Herrera, PhD, subjected to consideration if records management (analog) and electronic records management is considered from a global point of view a singular management, or whether conversely to be space and times management different can be differentiated. Meanwhile Joan Carles Faus, Technical Process and Administrative Archive of the Municipality of Gandia, places its analysis in space and time of the digital transformation based on the concept of efficiency, the development of models documentary reengineering applied from the design administrative processes, allowing, remove unnecessary burdens documentary, marking an important difference that will lead to the digital transformation also in the Archive, from the point of view of process planning management, conservation and recovery.

The transformation comes from the hand of the impact that technology has on our surroundings are something obvious, but those changes have to schedule to manage them. In this space Gerardo Bustos Pretel by the General Department of Information, Documentation and Publications of the Spanish Ministry of Finance and Public Administration, circumventing “uncertainties, unknowns and unconscious immobilities of the new paths that constitute the invisible enemy” analyzes the course of production and management of electronic documents, circumscribed by two organizational agents: policy records management, and the feature set of records management developed on the technological tool, *Archive*, which allows the conservation and management over time of those proof digital objects of rights and obligations between the parties, which are the records.

From the point of view of records management policies not all organizations have taken organizational and management changes that are triggered M. del Carmen Fernández-Vega elaborates on this analysis, from the context of interoperability.

On the other hand in relation to these policies and the adoption of Open Archival Information System (OAIS) as a model for conservation management of electronic documents long-term Pepita Raventós and Alessandro Alfier They note as from the reality of two institutions: the file University of Lleida and archival dell'Emilia-Romagna Polo “(parer) - Italy, this standard does not seem to respond to all the requirements of producers and archivists in terms of permanent preservation.

If important is planning for the design, identification, production, and development of records management electronic systems, it is no less the role of technical knowledge provided by the professional archivists to this transformation, we can not forget the intrinsic records value as constituting

records heritage of the State, and in this sense planning for permanent conservation must be considered from the initial planning. Thus, Severiano Hernández Vicente Fernández and Blanca Desantes, show the role, responsibility and functions assumed by the General Department of Archives in the process of digital transformation.

To these powerful analysis, we add those that refer to the use of digital identity and social networks by the municipal archives of the provincial capitals in Spain; the definition of management methodologies and tools for innovation; and reality regarding storage needs generated by the large production volumes of information that seem to translate into conservation in the so-called cloud.

A singular fact in the transformation, especially from the publication of the Law a 39/2015 of Administrative Procedure is to consider the digitalization of records to be one of important milestones to approaching, and in this sense we rely on two examples of execution of this process that affect in the digitalization of documents from two concrete practices that of the Territorial Archives, and that of the Provincial Government, both in Palencia.

Probably a little in what we never stop to thinking it is that the functioning of the technological tools depend on strategic external sectors as the energetic one. What happens if this one becomes exhausted and do not we have strategies of contingency? Fátima Rodríguez Coya, calls the attention on this point with regard to the sustainability of the systems of management of documents.

Archival as a discipline has determined the technical the technical processes that have to occur on the records, and between them singular importance has received from always the description, for being one of the most relevant ways for the access to the records content. In this respect Javier Requejo, it takes us into a current view of this practice whose object is not only the document, but multiple agents and entities related to it, and based its study on the Conceptual Model Archival Description, driven from the State Archives.

Obviously the world of the records management of documents, and Archives it has not been invented in the 21st century, but it surrenders to the necessary digital transformation, as the rest of entities and agents of the organizations. There re-takes advantage for the change the knowledge transmitted by generations of Archival professionals throughout the time, since to transform and to innovate they have undoubtedly someone an important foundation in the transmission and evolution of the knowledge. And it is this sense, in this Congress, and in this 25 anniversary of the constitution of the Archivists' Association of Castile and León, it is necessary to remember of this way the received inheritance, from the mythical *Cartilla de catalogación de Archivos* by Matilla Tascón, the work of Carlos Álvarez, and revitalizing vitality

of María Jesús Fernández Gutiérrez, archivist at the city of Burgos; as well as the important contributions that have left two active contributors to the magazine *Tabula* Terry Cook and Monstserrat Sebastiá Salat. Carpe Diem.

Mieres, May 2016

Alfonso Díaz Rodríguez  
Virginia Moreno Bonilla  
Luis Hernández Olivera





DANIEL NEIRA BARRAL

# Transparencia hacia los gobiernos abiertos

## El reto tecnológico y de organización

En 2011 la Comisión Europea publicó un informe en el que se estudiaba el impacto económico de la reutilización gratuita o bajo un nivel de coste marginal en los países de la Unión Europea, llegando a la conclusión de que el impacto directo gira en torno a los 40.000 millones de euros al año, alcanzando los 140.000 millones de euros incluyendo los negocios indirectos. Las ganancias de la Administración por la venta de información pública corresponden únicamente al 1% de esta última cifra, 1.400 millones al año, lo que es prácticamente despreciable.

Los procesos de modernización de las administraciones han pasado por distintos estadios, comenzando por la implantación de sistemas informáticos para el almacenamiento y procesamiento de la gran cantidad de información que custodian y gestionan, habilitando nuevos mecanismos de comunicación (unidireccional) con la ciudadanía o desarrollando portales web de transparencia con información relativa a la propia administración y de interés para distintos colectivos sociales, concluyendo, que el factor tecnológico en mayor o menor medida está siendo abordado. La actividad objeto de análisis se centrará en los cambios y compromisos que deben producir en la administración pública para la implantación de

Daniel Neira Barral (email: [daniel.neira@usc.es](mailto:daniel.neira@usc.es))  
 Universidad de Santiago de Compostela

Recibido: 30-04-2016. Aceptado: 03-05-2016

Citación: Neira Barral, Daniel (2016). "Transparencia hacia los gobiernos abiertos. El reto tecnológico y de organización". *Tábula*, n. 19, pp. 25-37

una cultura de la transparencia y la puesta a disposición de los datos públicos para su reutilización.

Para ello, además de un periodo de reflexión en el cual deberían centrarse las administraciones tras la cascada de normativas, ya sean nacionales, autonómicas o locales, que se aprobaron y la relámpaga carrera en la cual se han instalado para la conformación de diferentes portales, herramientas y tecnología, sería de interés e importante, digo, el poder realizar una parada y stop para bien “a vista de pájaro” bien “a pie de campo”, se dedujera hacia donde caminan las administraciones como consecuencia de esta corriente de transparencia, acceso a información o datos abiertos con el objetivo primordial de pensar sobre los diseños y capacidades de la tecnología, la política y las estrategias para el fomento de enfoques más abiertos y de colaboración, no sólo para dotarnos de “mil aplicaciones”, sino, para fortalecer la capacidad de las personas e instituciones para trabajar juntos y resolver problemas, tomar decisiones, resolver conflictos y gobernarse a sí mismos de manera más efectiva y legítimamente.

Los grandes cambios no sólo deben producirse en los entornos tecnológicos, que también, sino en las organizaciones, circunstancia que todavía no está siendo abordada salvo contadas excepciones.

Como afrontar este cambio en las organizaciones y como implantar no sólo en los cuadros de mando, sino en toda la organización, una forma de trabajar, de hacer, orientada a la transparencia y a la reutilización de los datos públicos presentes y futuros, pensando en la puesta en valor de éstos para que incida en el crecimiento económico, el aumento del empleo y en la eficacia y eficiencia de la Administración debería ser, cuando menos, el objetivo principal de alguna reflexión.

Lo digital es ya un hecho irreversible que ha cambiado el mundo tal y como lo entendíamos y que afecta a todos los aspectos de nuestra vida: económicos, culturales, sociales o políticos.

Esta transformación digital, con sus herramientas e instrumentos, permite ya observar el impacto que se ha producido en la sociedad de cara a ayudar al análisis, favorecer el debate o entender la información facilitada desde diferentes perspectivas.

Las tecnologías de la información han contribuido de forma significativa al crecimiento de las economías desarrolladas en la última década. Se estima que en 2016, más de 3.000 millones de personas estarán conectadas a Internet. Para entonces, la economía digital representará más del 5% del PIB en las economías medias del G20, porcentaje que será del 12% en las más avanzadas.

Comprender el proceso de transformación digital supone asumir que esta evolución afecta a todos los sectores (a la administración y a los poderes públicos también) y que este nuevo escenario conlleva un cambio completo de paradigma en donde las acciones y las estrategias están en constante evolución, las estructuras

se forman y rehacen constantemente, aparecen fenómenos que no son visibles desde las hipótesis de una economía del equilibrio o donde surge como relevante una nueva capa entre lo digital y lo físico, actuando en paralelo a la marcha convencional de las sociedades pero adjetivada con términos tales como silente, conectada, autónoma, global, configurada, activa, atenta, auto adaptable o auto gestionada.

I. Las diversas organizaciones (públicas, privadas, institucionales, internacionales, sociedad civil...) permiten que el conocimiento que tienen unos pocos llegue a muchos, y en donde la clave no es tanto la cantidad de conocimiento que posee cada individuo como la diversidad de este conocimiento y la habilidad para combinarlo y utilizarlo, re-utilizarlo; todo ello integrado en grandes redes que generan productos intensivos de conocimiento para entender procesos, entornos o decisiones.

En este esquema es donde surge la duda de cómo dar solución de forma efectiva y rápida a un fenómeno que crece y se desarrolla a un gran ritmo y velocidad en el cual las estructuras de las organizaciones tradicionales y de los Estados, no son capaces, en la mayor parte de los casos, de comprender y de actuar en consecuencia.

Si se interpreta que la obtención del conocimiento ya no es una cuestión sólo de accesibilidad, ni una cuestión exclusiva de asimilación de contenidos, entonces de lo que se trata es de ser capaces de asimilar valores y procesos, o de adquirir habilidades y competencias tales como el trabajo colaborativo y en equipo, la gestión del tiempo o la capacidad de buscar, filtrar y priorizar información.

Es en este entorno donde el acceso a la información pública y la transparencia juegan un papel capital en el desarrollo imparabile de las sociedades más avanzadas; mientras que la tecnología avanza rápidamente, las organizaciones y las competencias profesionales lo hacen a otro ritmo, especialmente en las administraciones públicas, circunstancia que incita a que los profesionales que se adapten o mejoren la obtención, el tratamiento, la gestión o la puesta a disposición de datos, obtendrán mejores resultados y por extensión, mejores decisiones.

Tal y como recoge la exposición de motivos del proyecto de ley de transparencia y participación ciudadana de Castilla y León, la transparencia de la actuación de los poderes públicos al permitir el acceso de la ciudadanía a las fuentes de información administrativa, frente a la idea de secreto y reserva, refuerza el carácter democrático de las Administraciones Públicas, que quedan sujetas al control ciudadano.

El conocimiento de la actuación de los poderes públicos, de sus objetivos, motivaciones, resultados y valoración permite a la ciudadanía formarse una opinión crítica y fundada sobre el estado de la sociedad y sobre las autoridades

públicas, favorece su participación en los asuntos públicos y fomenta la responsabilidad.

En este escenario se aprueba La ley 19/2013 que tiene por objeto ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos; prevé en esencia qué información deben publicar las Administraciones Públicas para juicio de los ciudadanos, cómo pueden pedir los ciudadanos información a las Administraciones y cuáles son las reglas de Buen Gobierno que deben respetar los responsables públicos.

Transparencia es pues la posibilidad de acceso de los ciudadanos a toda la información institucional, organizativa, de planificación, de relevancia jurídica, económica, presupuestaria y estadística para el ejercicio de ese “empoderamiento” del cual se pretende revestir a la sociedad; empoderamiento que no debiera servir de excusa para que las instituciones no funcionen, ya que la publicidad de la información no significa que se delegue el control, sino que en el mejor de los casos, se comparta; como ciudadano lo que queremos es que las instituciones ejerzan su función, cumplan con su labor, no que como resultado del empoderamiento, se “relajen”.

No debemos olvidar para entender estos ritmos a los que nos “obligan”, que la transparencia en España es fruto de una necesidad histórico-normativa, en el derecho comparado, (al contrario que en otros campos anexos como lo puede ser la protección de datos) estábamos muy lejos de la adecuación de normativas a las necesidades sociales; se suele decir que el derecho siempre va por detrás de los hechos, siendo este ejemplo más que significativo en el retraso acumulado frente a otros países que han interiorizado la obligatoriedad de ser transparentes.

Y todo ello porque la sociedad empuja hacia nuevos canales de información, de comunicación, de participación, de representación, de rendición de cuentas.

Se está imponiendo la transparencia y el acceso a la información como una de las herramientas más ágiles y eficaces, por ejemplo, para la lucha contra la corrupción, con lo que más allá de pensar en una ley de la transparencia finalista, se debería plantear como un punto de partida hacia la mejora de una sociedad hoy carente de confianza y ávida de participación. La instauración de una cultura de la transparencia, el ejercicio de acceso a la información, útil para la rendición de cuentas y el control, nos trasladará de una sociedad 1.0 a una sociedad 3.0 (ALMONACID, Victor) y no debiera ser una simple meta hasta el gobierno abierto, sino un *iter* hacia una sociedad mejor, más informada, más ilustrada, más participada.

El empuje ciudadano ante la necesidad de conocer, acceder, participar o controlar los asuntos públicos alimentado por la cascada de leyes autonómicas

que engrosan boletines oficales, se está destacando también, como comentamos en el párrafo anterior, como una herramienta para la lucha contra la corrupción, pero no deberían servir para justificar el menoscabo del derecho a la intimidad, el honor, la propia imagen o seguridad, en este caso, del personal al servicio de la administración.

Y digo esto siendo un acérrimo defensor de la transparencia y consciente de que la batalla pugilística (como describe el profesor Lorenzo Cotino) que mantiene el peso pesado de la protección de datos –ley orgánica– frente al peso pluma del derecho de acceso a la información –ley ordinaria–, de momento, parece que se pierde, y aunque mantengamos el empeño en la defensa del débil, esto no puede ser excusa para el “vale todo”. El término clave que viene dibujándose para compensar el citado desequilibrio resulta del ejercicio de ponderación que realizarán los órganos de control. Así pues, si nos acogemos a la ponderación, esta vendrá determinada por el caso concreto y avalada por lo que digan las normas y el mayor interés general, siendo lo lógico volcarse hacia el lado de la transparencia y publicidad cuanto más cerca nos encontremos, por ejemplo, de la toma de decisiones, que es lo que debería interesar al ciudadano.

**II.** Los organismos públicos no acostumbran a experimentar cambios sustanciales en las operaciones ni procesos internos, muchas veces considerados arcaicos y poco productivos, algo opuesto, en principio, a lo que ocurre en la industria privada, siempre en busca de la eficiencia y la competitividad, en constante evolución, adaptándose a las necesidades sociales y aprovechando las revoluciones tecnológicas para conseguir mejorar su rendimiento. De la misma forma que los modelos de negocio de la industria se adaptan a las oportunidades de su mercado, muchos gobiernos y sus administraciones públicas se han dado cuenta de la necesidad de definir e implementar cambios en sus políticas de gestión, en la búsqueda de la mejora del rendimiento en el funcionamiento de sus departamentos y personal.

No es baladí entonces, la introducción del concepto reutilización en este punto, haciéndose necesario un inciso sobre el mismo para resaltar su importancia.

Y así, existe una clasificación desarrollada por Tim Berners-Lee, inventor de la web y director del W3C, que permite cuantificar la calidad tecnológica del open data, mediante una clasificación basada en estrellas –con valores de una a cinco– en función del formato utilizado para representar los datos. Este esquema simbólico es incremental (cada estado incluye al anterior) y considera los siguientes casos:

*Una estrella.* Datos o documentos disponibles en la web en cualquier formato. – Bajo una licencia abierta no restrictiva. – Formato no estructurado. – El conjunto de datos o documento se puede visualizar en la web pero no procesar automáticamente. Ejemplos: una imagen en formato JPG o PNG, o un documento escaneado en formato PDF.

*Dos estrellas.* Todo lo anterior más: – Datos o documentos estructurados. – Procesables automáticamente. – Formato propietario (no abierto). Ejemplo: una hoja de cálculo en formato Microsoft Excel.

*Tres estrellas.* Todo lo anterior más: – Formato estructurado y abierto (no propietario). Ejemplo: la hoja de cálculo en formato CSV (valores separados por comas) en lugar de formato Microsoft Excel.

*Cuatro estrellas.* Todo lo anterior más: – Los datos pueden ser referenciados mediante direcciones web persistentes o identificadores de recursos uniformes (URI). – Se utilizan formatos estándares y abiertos del W3C (RDF y SPARQL) para describir semánticamente la información. Ejemplo: representación en el modelo RDF (infraestructura de descripción de recursos) de los edificios de un organismo público, con sus datos de contacto y ubicación, datos atómicos a los que se puede acceder mediante direcciones web (URI).

*Cinco estrellas.* Todo lo anterior más: – Datos enlazados con otros conjuntos de datos externos para ofrecer contexto a la información. – Se establecen relaciones semánticas entre la información enlazada. Ejemplo: en el caso anterior, las descripciones de la ubicación de los edificios públicos podrían estar enriquecidas con enlaces a Geonames, una gran base de datos especializada en localizaciones geográficas.

Con todo, y aunque las distintas leyes de transparencia introdujesen conceptos como reutilización, gobiernos abiertos u open data (datos abiertos) estas leyes no son del todo sensibles a los cambios que se pueden y deben producir, ya que esos grandes cambios no deben originarse en los entornos tecnológicos, que también, sino en las organizaciones, circunstancia que todavía no está siendo del todo abordada salvo contadas excepciones.

**III.** Para empezar a entender que es lo que está pasando y de que estamos hablando se hace imprescindible la parada en 5 principios o ejes básicos y de orden, ante los cuales cualquier organización debe enfrentarse, y a sí catalogamos esos cinco ejes en un marco de doble dirección ciudadano-administración.

### *1. El acceso Información como el eje “Queremos saber”*

- a. El derecho de acceso a la información
- b. Transparencia
- c. Principio de accesibilidad
- d. Principio de publicidad activa
- e. Principio de publicidad pasiva
- f. Limitación de los datos públicos

#### A. EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.

El derecho de acceso a la información es un instrumento para hacer efectivos los principios de transparencia y rendición de cuentas en la actuación de las administraciones públicas, al tiempo que es un requisito para la participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos y en los procesos de toma de decisiones de las administraciones públicas.

Desde una perspectiva individual, es decir, de quien obtiene la información, éste tiene un valor en sí mismo, en la medida en que incide en la actividad y en las relaciones de los individuos con las administraciones al permitir a las personas acceder a la información que pueda tener interés para su esfera de intereses particulares.

#### B. TRANSPARENCIA

La transparencia es la cualidad de un gobierno, empresa, organización o persona de ser abierta en la divulgación de información, normas, planes, procesos y acciones. El núcleo de la transparencia es el grado de información del gobierno y la administración que se hace disponible al público. Como regla general, los funcionarios públicos, empleados públicos, gerentes y directores de empresas y organizaciones tienen la obligación de actuar de manera visible, predecible y comprensible en la promoción de la participación y la rendición de cuentas. Transparencia es, por tanto, devolver a la ciudadanía parte del poder que deposita en la administración, para que participe y colabore en la construcción de lo público, lo de todos. El acceso a la información permitirá controlar al gobierno y a la administración, pero también promoverá la participación ciudadana.

#### C. PRINCIPIO DE ACCESIBILIDAD

Las administraciones públicas y demás agentes descritos por la ley 19/2013 están obligados a habilitar distintos medios para facilitar la información pública, de manera que resulte garantizado el acceso de todas las personas, con independencia de sus recursos, formación, condición o situación social. La información difundida se ajustará al Esquema Nacional de Interoperabilidad, aprobado por el Real Decreto 4/2010, de 8 enero, así como a las normas técnicas de interoperabilidad.

#### D. PRINCIPIO DE PUBLICIDAD ACTIVA

La administración por iniciativa propia publicitará aquella información que sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad, poniendo los datos a disposición de la ciudadanía, en portales y páginas Web, sin esperar a que los ciudadanos los demanden.

#### E. PRINCIPIO DE PUBLICIDAD PASIVA

La administración responde a las demandas de documentos que le hace la ciudadanía.

#### F. LIMITACIÓN DE LOS DATOS PÚBLICOS.

La utilización de la información pública se realizará con total respeto de los derechos derivados de la protección de datos personales. La invocación de motivos de interés público para limitar el acceso a la información, debe estar ligada con la protección concreta de un interés racional y legítimo. Es necesaria una aplicación proporcionada y justificada atendiendo a las circunstancias del caso concreto y siempre que no exista un interés por su publicidad o acceso.

### 2. *La Participación como el eje “Queremos tomar parte”*

- a. Participación ciudadana
- b. Democracia representativa
- c. Democracia abierta
- d. Gobierno Abierto

#### A. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Caracterizado por la implicación de los ciudadanos en los asuntos públicos y reconocido con carácter general en el artículo 23.1 CE. Significa la participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos, lo cual implica el establecimiento de cauces para que el ciudadano intervenga en la vida política y socio-económica. Es un derecho que requiere para su efectividad de la satisfacción previa del derecho de acceso a la información, ya que justamente sin ella sería totalmente ineficaz.

#### B. DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Se encuentra recogido en el artículo 23.1 CE cuando dice que los ciudadanos participan en los asuntos públicos por medio de representantes, la legitimación de los poderes del Estado y del ejercicio del poder se produce por medio de elecciones que conforman la voluntad popular.

#### C. DEMOCRACIA ABIERTA

Es la participación directa de la sociedad civil en el proceso de formación de la voluntad política. Esta perspectiva encuentra apoyo en el artículo 23.1 CE cuando se hace referencia a la participación del ciudadano directamente, por lo que esa participación directa no se limita a un sistema de democracia plebiscitaria como medio de corregir excepcionalmente el funcionamiento de los poderes del

Estado, y que encuentra acogida en la vía del referéndum (art. 92 CE), o bien en la iniciativa legislativa popular (Art. 87.3 CE). La participación directa del ciudadano en los asuntos públicos del artículo 23.1 CE se relaciona estrechamente con el principio democrático (art. 1.1 CE), con la obligación de los poderes públicos de facilitar la participación efectiva de los ciudadanos en la vida política, social, económica y cultural (art. 9.2 CE), y asimismo con el artículo 105 CE que se ocupa de la participación del ciudadano en la Administración, concretamente en el procedimiento administrativo y el acceso a los archivos y registros administrativos.

#### D. GOBIERNO ABIERTO

Simultáneamente, las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) están evolucionando hacia entornos más colaborativos principalmente por el efecto de las redes sociales. Por un lado, es tener acceso a una gran cantidad de información, de forma fácil y en cualquier momento y disponer de unos entornos que facilitan la participación de las personas y, por lo tanto, la interacción entre la comunidad y sus gobernantes de manera directa y fluida. Gobierno abierto es un nuevo paradigma social en que ciudadanía, entidades, partidos políticos, trabajadores públicos y cargos electos pueden participar e interactuar en el debate, definición, creación y evaluación de las políticas del gobierno de manera directa.

### *3. Colaboración como eje “Queremos contribuir a la mejora de los servicios públicos”*

- a. Buena conducta administrativa
- b. Valor de lo público
- c. Ética pública y la calidad democrática
- d. Calidad de la información

#### A. BUENA CONDUCTA ADMINISTRATIVA

Los empleados públicos deberán desempeñar con diligencia las tareas que tengan asignadas y velar por los intereses generales con sujeción y observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico. Deberán actuar con arreglo a los siguientes principios: objetividad, integridad, neutralidad, responsabilidad, imparcialidad, confidencialidad, dedicación al servicio público, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, honradez, promoción del entorno cultural y medioambiental, y respeto a la igualdad entre mujeres y hombres. En “Capítulo VI del Título III del Estatuto Básico del Empleado Público lleva por rúbrica: “Deberes de los empleados públicos”.

#### B. VALOR DE LO PÚBLICO

Reforzar e incrementar la confianza de los ciudadanos en los gobiernos, asumiendo compromisos de buen gobierno y de realización de prácticas ejemplares en los ámbitos de rendición de cuentas, participación en la toma de decisiones y diseño y evaluación de servicios públicos.

#### C. ÉTICA PÚBLICA Y LA CALIDAD DEMOCRÁTICA

Implica la defensa de los intereses generales con honradez, objetividad, imparcialidad, austeridad y cercanía al ciudadano.

#### D. CALIDAD DE LA INFORMACIÓN

La información pública que se facilite debe ser veraz, fehaciente y actualizada, con indicación expresa de la unidad responsable de la información. La información debe ser eficaz, rápida y de calidad.

### *4. Evaluación: como eje “Queremos conocer el impacto real de las actuaciones públicas”*

- a. Colaboración
- b. Acceso inmediato y por medios electrónicos
- c. Control del cumplimiento
- d. Rendición de cuentas

#### A. COLABORACIÓN

La participación de los agentes (Administraciones Públicas, las organizaciones sociales, las universidades, los centros de formación y cualquier otro organismo nacional o internacional cuyas actividades se relacionen con buen gobierno y transparencia), no es sólo el diseño de las políticas del gobierno sino que se requiere, además, que la administración sea motor de la colaboración entre todos para desarrollar aquellos procesos diseñados en la fase participativa e integrarlos con los existentes.

#### B. ACCESO INMEDIATO Y POR MEDIOS ELECTRÓNICOS

El acceso debe ser ágil, inmediato y sin necesidad de solicitud previa y, en la medida de lo posible, debe ser en formatos electrónicos reutilizables.

#### C. RENDICIÓN DE CUENTAS

Proporcionar información, explicación o justificación de actos políticos, muchas veces restringida a la dimensión financiera. El término en inglés “accountability”, que es en el que se basa esta idea, posee un sentido más amplio ya que presenta dos

planos esenciales: (1) la responsabilidad y (2) la existencia de sanción aparejada al incumplimiento. Esta noción incluye la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público y, por otro lado, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios.

#### D. CONTROL DEL CUMPLIMIENTO

Implica (1) la creación de un órgano de seguimiento o control de la aplicación del código, (2) la elaboración de un informe periódico sobre el grado de cumplimiento del código, (3) unidades o servicios de asesoramiento sobre conflictos de intereses y (4) la elaboración de índices de gestión ética.

### *5. Control externo: como un eje “Queremos instituciones públicas con capacidad de reacción efectiva ante las anomalías o las quejas externas”*

- a. Políticas de datos abiertos (open data)
- b. Reutilización
- c. Acreditación y Reconocimiento

#### A. POLÍTICAS DE DATOS ABIERTOS (OPEN DATA)

La publicidad activa y el acceso a la información están interrelacionados: cuanto más publicidad activa, menos necesidad de solicitar documentos, y cuanto menos publicidad activa, más demanda y más litigiosidad. La publicidad activa, con datos reutilizables y fuerte interoperatividad, es la vía más adecuada para generar transparencia.

#### B. REUTILIZACIÓN

Reutilización es el uso de documentos que obran en poder de las Administraciones y organismos del sector público, por parte de personas físicas o jurídicas, con fines comerciales o no comerciales, siempre que dicho uso no constituya una actividad administrativa pública. La información pública debe ser reutilizada conforme a los términos previstos en la ley 37/2007.

#### C. ACREDITACIÓN Y RECONOCIMIENTO

La Acreditación es un proceso voluntario mediante el cual una Organización es capaz de medir la calidad de sus servicios, así como el rendimiento de los mismos frente a estándares reconocidos a nivel nacional o internacional sin embargo el Reconocimiento es la acción de distinguir a una Organización o Institución Pública entre las demás como consecuencia de sus características y compromiso con la Ley de Transparencia.

IV. Tras estos aspectos definitorios del entorno de una administración pública y su conexión no sólo con el ciudadano, sino también con los distintos agentes que participan de la gestión pública, determinamos que para que efectivamente se produzca un cambio en la organización y que este cambio no sea solo a colación del “tempo” vivido con los avances tecnológicos, ni de la novedad de la norma, debe estar acompañado de dos factores que cierran el círculo de la transición hacia un gobierno abierto y en fin hacia una cultura de la transparencia, y esos componentes son:

Primero, si por algo se caracteriza la obligación que tiene la Administración desde la entrada en vigor de la distinta normativa, es por la obligación que tiene de publicar los datos crudos para que los ciudadanos puedan ejercer el derecho a procesarlos y así producir nueva información.

De esa manera, la Administración ejerce su rendición de cuentas al tiempo que la ciudadanía puede llevar a cabo su propia evaluación con el fin de ejercer el control y hacerse co-responsable de la gestión de gobierno. El fin último de este componente es facilitar la reutilización de la información pública existente capaz de generar valor público en cualquiera de sus ámbitos (social, innovador, económico, etc.). A este factor o componente lo denominamos *TRANSPARENCIA COLABORATIVA*, porque para que se produzca la reutilización, antes debe de existir un diálogo fluido entre ciudadano y Ayuntamiento. Para que esta colaboración sea efectiva, además de compromiso de los líderes de la Organización, se requiere que existan unos buenos Canales de Comunicación.

El **segundo componente** tiene que ver el Sistema de Evaluación y Seguimiento de la norma para su correcto desarrollo, implementación y ejecución. La extraordinaria importancia que se le está otorgando a la “participación ciudadana” hace que sea necesario disponer de oportunos canales de comunicación con la ciudadanía en relación con la Transparencia. Canales que deben de priorizar el uso de un Sistema de Quejas y Reclamaciones ante la posible vulneración de la Ley de Transparencia. A este elemento lo denominaremos *TRANSPARENCIA DIVULGATIVA* y medirá aspectos relacionados con el compromiso de la entidad con la Difusión, Formación, Sensibilización y Comunicación de la Transparencia. En la transparencia divulgativa se identifica como factor elemental el Open Data (compartir información de dominio público que no está sujeta a ninguna restricción legal para que pueda ser reutilizada por la sociedad, entendiendo que para que una información sea fácilmente reutilizable por parte del ciudadano, ésta debe de poder ser trasladada en un formato digital estandarizado, abierto y estructurado) que permita un fácil acceso y fomento de su reutilización y transformación en valor social y económico. En otras palabras, el Open Data significa ir más allá de una mera publicación de la información, es proporcionar archivos de datos en formato estándar con el fin de que éstos puedan ser reelaborados y analizados para dar respuesta a diferentes inquietudes ciudadanas. Es una manera de devolver a la sociedad sus datos públicos para que los reutilicen y participen, por ejemplo, en el control del gobierno.

## Conclusión

Promover el avance de las políticas de transparencia, participación y colaboración ciudadana en el conjunto de Entidades Públicas para lograr marcos de convivencia estables y favorecedores del desarrollo económico y social de los territorios, debería conformar nuevos escenarios dentro de la administración que decten “una forma de hacer” orientada a lo que conocemos como cultura de la transparencia.; y todo ello debe hacerse facilitando de forma clara, sencilla y definitiva el ejercicio de los derechos de acceso a la información y de participación ciudadana buscando implicación y compromiso con la acción pública complementada con una estrecha colaboración y una correcta divulgación.

## Bibliografía

- Almonacid Lamelas, V. [coord.] (2015) *“Implantación práctica de la ley de transparencia en los Ayuntamientos”*. Madrid: El Derecho.
- Blanes Climent, M.A. (2014) *“La transparencia informativa de las administraciones públicas”*. Cizur Menor: Aranzadi.
- Brines Almiñana, J. (2014) *“Análisis de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Especial atención a la información pública con datos de carácter personal”* Actualidad administrativa, ISSN 1130-9946, N° 7-8, 2014 , pág. 11.
- Cerrillo Martínez, A. y Ponce Solé, J. –Coord.– (2015) *“Transparència, accés a la informació pública i bon govern a Catalunya. Comentaris de la Llei 19/2014, de 9 de desembre”*. Barcelona: EAPC – Editorial UOC.
- Fernández Ramos, S. y Pérez Monguió, J.M., (2014) *“Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Ley 19/2013, de 9 de diciembre.”* Cizur Menor: Thomson Reuters – Aranzadi.
- Guichot, E., (2014) *“Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre”* Madrid. Tecnos – Instituto García Oviedo.
- Villoria Mendieta, M. (2014) *“La publicidad activa en la Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno: posibilidades e insuficiencias”*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.





ESPERANZA ZAMBRANO GÓMEZ

# El compromiso de la transparencia

## Un primer balance, perspectivas y retos de futuro

**La transparencia** debe verse como algo más que el mero cumplimiento de unas normas que, en el caso de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG) y de los organismos e instituciones públicas españolas, obligan a difundir determinados aspectos de su organización, su actividad o su gestión financiera. Debe ser considerada como un mecanismo de rendición de cuentas por el que la actividad pública se somete al juicio crítico de los ciudadanos, verdaderos destinatarios de dicha actividad y valedores finales de la misma. Para ello, la transparencia no sólo debe cumplirse sino que debe creerse, debe incorporarse a nuestros procedimientos de trabajo, a nuestra forma de ver y entender el servicio público y, sobre todo, debe permitir alcanzar la máxima de *la gestión de lo público en público*.

En un primer esbozo del concepto, podemos entender que la transparencia, más allá de una obligación legal, supone un nuevo paradigma que define una nueva forma de actuación de la Administración Pública, de tal manera que, desde la exigencia de rigor y responsabilidad en la gestión de lo público, se convierta en una herramienta de regeneración democrática y de implicación de los ciudadanos en los asuntos públicos.

Esperanza Zambrano Gómez (email: [esperanza.zambrano@consejodetransparencia.es](mailto:esperanza.zambrano@consejodetransparencia.es))  
 Subdirección General de Reclamaciones Consejo de Transparencia y Buen Gobierno

Recibido: 23-04-2016. Aceptado: 03-05-2016

Citación: Zambrano Gómez, Esperanza (2016). "El compromiso de la transparencia. Un primer balance, perspectivas y retos de futuro". *Tábula*, n. 19, pp. 39-51

## Un primer balance

El pasado 10 de diciembre de 2015 la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno<sup>1</sup> (LTAIBG), cumplió su primer año de vigencia. Y, con este aniversario, se alcanzaba también otro momento importante: su entrada en vigor plena para todas las Comunidades Autónomas y Entidades Locales. Algunas de las Comunidades Autónomas, la mayoría, ya habían desarrollado las disposiciones contempladas en la LTAIBG haciendo uso de su competencia de desarrollo de la legislación del Estado. Otras, las menos, no habían aprobado ninguna legislación autonómica en la materia y, por lo tanto, al producirse la entrada en vigor, la norma básica estatal pasaba a ser de aplicación directa.

Este primer año de vigencia de la Ley también ha supuesto el primer aniversario del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante CTBG), el órgano cuya creación, si bien no prevista inicialmente en el texto propuesto por el Gobierno, fue objeto de una enmienda presentada por el Partido Popular durante la tramitación del Proyecto de Ley en el Congreso.

En este primer año, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha ido acompañando la puesta en marcha de la Ley, no exenta de dificultades, por parte de los sujetos obligados y, dentro de sus funciones y de las competencias que le han sido atribuidas, ha ido interpretando las disposiciones de la norma ya sea por la vía de la resolución de las reclamaciones que los ciudadanos han presentado ante este órgano, ya por la vía de la adopción de criterios interpretativos que, en solitario o conjuntamente con la Agencia Española de Protección de Datos, permiten, o al menos esa es su intención, una aplicación de la norma adecuada a su finalidad y objetivo últimos, que no es otro que aportar transparencia a la actividad pública y garantizar el derecho de los ciudadanos a conocer y a comprender la actuación de los organismos e instituciones públicas.

Como decíamos anteriormente, la creación del CTBG no fue la primera de las opciones que se planteó el Ejecutivo como organismo encargado de velar por las obligaciones de transparencia previstas en la Ley. De hecho, si observamos los antecedentes, incluso remontándonos a la legislatura previa, parece como si la creación de un órgano *ex novo*, con competencias exclusivas en el control y garantía de las obligaciones y derechos que se prevenía contuviera la regulación en materia de transparencia y derecho de acceso, no fue nunca la primera opción.

En efecto, antes del CTBG, fueron la Agencia Española de Protección de Datos (en adelante AEPD), una Comisión Ministerial con competencias limitadas entre las que no se encontraba el conocimiento de los recursos que pudieran plantearse frente a respuestas a solicitudes de acceso a la información o la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y Calidad de los Servicios (en adelante AEVAL) las opciones que se barajaron.

De las primeras poco hay que decir. La atribución a la AEPD de las competencias en materia de transparencia y acceso a la información, si bien planteada en otros países, como es el caso de Reino Unido o México, por citar tan sólo dos de los ejemplos más relevantes, no llegó a incluirse en ningún proyecto aprobado. Es más, formaba parte de uno de los primeros borradores en los que se estuvo trabajando en la anterior legislatura y que, lejos de conocerse oficialmente, lo fue de modo *oficioso* por medio de una publicación en un periódico de tirada nacional.

Desde el punto de vista práctico, es decir, organizativo y, sobre todo, presupuestario, la opción tenía una clara ventaja: la AEPD es una Institución que lleva años funcionando –fue creada en 1993–, dotada de recursos –humanos, materiales– y con competencia en todo el territorio nacional a excepción hecha de País Vasco y Cataluña que, en ejercicio de sus competencias, han creado sus agencias autonómicas de protección de datos. El principal argumento en contra parecería también claro: el derecho a la protección de datos de carácter personal puede verse, y la realidad así lo demuestra después de estos primeros meses de vigencia de la LTAIBG, como uno de los principales, si no principal, límites al derecho de acceso a la información. Así, no se puede evitar pensar que la inercia propia de esta Institución en favor de la privacidad podría significar una posición, *a priori*, más contraria a la transparencia.

Efectivamente, el propio concepto de dato de carácter personal y la interpretación que del mismo ha realizado, por un lado, la AEPD y, por otro, los tribunales, implican que la cesión de datos de carácter personal, que es lo que, en definitiva, supone el proporcionar acceso a información que tenga datos personales, sea posible sólo en casos muy concretos que, en relación con el derecho a saber, se han plasmado en el actual artículo 15 LTAIBG que, hasta el momento, ha sido interpretado de forma bastante restrictiva.

La tercera de las opciones, la configuración de la hasta ahora denominada AEVAL, en Agencia Estatal de Transparencia y Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios tenía una ventaja clara y evidente: era un organismo también ya existente, con competencias en materia de evaluación de la calidad de los servicios que podrían verse reforzadas al atribuírsele la responsabilidad de medir el grado de calidad de la prestación de dichos servicios públicos mediante un indicador nuevo pero especialmente relevante como es la transparencia. Pero esta opción también tenía un aspecto negativo muy destacado y es su configuración jurídica como Agencia Estatal y, por lo tanto, como organismo adscrito, orgánica y funcionalmente, al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Así, el artículo 2 de la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales para la mejora de los servicios públicos, dispone, en lo relativo a la naturaleza y régimen jurídico, que

1. *Las Agencias Estatales son entidades de Derecho público, dotadas de personalidad jurídica pública, patrimonio propio y autonomía en su gestión, facultadas para ejercer potestades administrativas, que son creadas por el Gobierno para el cumplimiento de los programas correspondientes a las políticas públicas que desarrolle la Administración General del Estado en el ámbito de sus competencias.*

*Las Agencias Estatales están dotadas de los mecanismos de autonomía funcional, responsabilidad por la gestión y control de resultados establecidos en esta ley.*

2. Las Agencias Estatales se rigen por esta Ley y, en su marco, por el Estatuto propio de cada una de ellas; supletoriamente por las normas aplicables a las entidades de Derecho público vinculadas o dependientes de la Administración General del Estado que les correspondan en cada caso. (...)

Esta vinculación o dependencia se ve reafirmada en el artículo 7 del mismo texto al disponer que

(...)

2. *Las Agencias Estatales se adscriben a los Ministerios que hayan ejercido la iniciativa de su creación, en los términos que se determinen en los Reales Decretos de creación.*

Dicho de otro modo, una Agencia Estatal de Transparencia estaría más orientada a diseñar, planificar, implementar y evaluar una política pública de Transparencia entendida como aquella que se pone en marcha por organismos públicos que, ya de forma individual o conjunta y coordinada, se derive de una obligación de carácter normativo o de la voluntad y compromiso en desarrollar una política pública en una determinada área o materia. No sería, por lo tanto, y como parece que el desarrollo de los acontecimientos demuestra, una posibilidad viable de garantizar que el control del cumplimiento de las obligaciones de transparencia y la protección del derecho a saber sea abordada desde una perspectiva especializada y, sobre todo independiente, ajena a un eventual *control* que claramente parece derivado de la adscripción ministerial que se le reconoce a estos organismos como acabamos de ver.

Fue, por lo tanto, la creación de un organismo *ex novo*, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, a través de una enmienda del Grupo Parlamentario Popular en la tramitación del Proyecto de Ley en el Congreso, la que finalmente fue aprobada y se materializó a través de todo un título en la norma por el que se creaba el Consejo, se regulaban sus fines y definía sus competencias.

El comienzo de la andadura del Consejo no ha sido fácil. No lo es cuando el nombramiento de su principal responsable, la Presidenta del Organismo, se produce con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley<sup>2</sup>, cuando el Real Decreto por el que se aprueba el Estatuto del Organismo se aprueba no sólo antes de la vigencia de la norma –tiene fecha de 31 de octubre de 2014– sino excluyendo cualquier tipo de participación, consulta o contribución por parte de los responsables del Organismo, o cuando ya en la Ley –disposición final quinta– se habla

de que deben adoptarse las medidas necesarias para “*optimizar el uso de los medios técnicos y humanos que se adscriban al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno*”. Una optimización que, lamentablemente, se ha traducido en una dotación que se puede calificar como insuficiente en un primer balance de la actividad desempeñada por el Consejo en estos meses. No obstante, estos primeros meses de actividad han demostrado, al menos así lo creo firmemente, el compromiso del Organismo en cumplir, de la forma más decidida, apegada al espíritu de la ley y al ciudadano, los fines que le han sido conferidos. Las más de 600 reclamaciones resueltas, más de 200 consultas respondidas o los 10 criterios interpretativos aprobados creo que así lo demuestran.

Bien es cierto que las previsiones que se realizaron antes de la entrada en vigor de la Ley no se cumplieron. Algunas de estas previsiones señalaban que las reclamaciones en procedimientos de acceso a la información llegarían a superar las 50.000. Eso significaría que el volumen de solicitudes de información sería exponencialmente mayor. Teniendo en cuenta, por supuesto, que no todas las solicitudes serían objeto de reclamación. La realidad, no obstante, ha sido bien diferente.

Según datos proporcionados por el propio Portal de la Transparencia<sup>3</sup>, a fecha 31 de marzo de 2016, las solicitudes de información presentadas no alcanzan las 5.000<sup>4</sup>. En ese mismo período, el Consejo ha tramitado 634 Reclamaciones.

Si bien debe tenerse en cuenta que el Portal gestiona la publicación de información y las solicitudes relativas a la Administración General del Estado y sus organismos vinculados o dependientes –y no, por ejemplo, las sociedades mercantiles con participación pública mayoritaria o las fundaciones públicas o la de órganos de las Comunidades Autónomas o Entidades Locales– no es menos cierto que la cifra está, cuanto menos, muy lejos de las previsiones y de las expectativas.

La lectura de esta situación puede ser variada. Ciertamente es que el Portal publica gran cantidad de información –más de 1.300.000 datos entre información centralizada<sup>5</sup> y descentralizada, por lo que podría argumentarse que no se realizan solicitudes de acceso a la información porque ese interés o demanda se ve satisfecho y cumplido por la información publicada. Pero también lo es que no son pocas las voces que se han alzado en contra del sistema de identificación articulado a través del Portal y requisito imprescindible para presentar una solicitud de acceso a la información por medios electrónicos; que la campaña de divulgación del nuevo derecho que configura la Ley, prevista expresamente en la norma, fue limitada en el tiempo y pobre en recursos, no alcanzando el objetivo planteado; que no se han destinado actividades formativas dirigidas al personal de unidades periféricas de organismos de la Administración General del Estado, con la correspondiente falta de coordinación; y, sobre todo, que continúa aún la percepción de

la ciudadanía de desapego o desconfianza hacia los responsables públicos, algo que se puede ver acrecentado –a mi juicio– por un uso incorrecto o incluso demagógico del concepto de transparencia.

A este primer balance de la percepción que, a mi juicio, puede tener la ciudadanía respecto de este nuevo derecho se unen otras cuestiones de más o menos difícil solución.

## Perspectivas y retos de futuro

Como antes se ha mencionado, la Ley de Transparencia se configura como una norma básica, susceptible de desarrollo por las Comunidades Autónomas en el marco de sus competencias. Esta circunstancia, derivada como digo del reparto de competencias establecido en nuestro texto constitucional, tiene o puede tener algunas consecuencias prácticas que deberían, en todo caso, evitarse.

La primera y más perjudicial es que una divergencia en la interpretación de las normas implique un distinto alcance del derecho, a saber reconocido a los ciudadanos, en función del territorio en el que residan. En efecto, aunque el desarrollo de las bases estatales se ve reducido prácticamente a la ampliación de las obligaciones de publicidad activa y a la configuración de los mecanismos de control, incluyendo la posible previsión de un órgano competente para el conocimiento de las reclamaciones o recursos que se planteen en la materia es precisamente la incidencia de éste último aspecto lo relevante a los efectos que aquí comentamos. Y ello es así porque la naturaleza y configuración de los organismos autonómicos competentes en materia de transparencia pueden ser y, de hecho, la práctica está demostrando que así es, muy diferente. Así, por ejemplo, en Galicia estas competencias se han asignado al Valedor do Pobo– Defensor del Pueblo autonómico– en Andalucía se ha creado el Consejo Andaluz de Transparencia y Protección de datos, en Cataluña las competencias se dividen entre una Comisión de garantías del derecho de acceso a la información pública, y el Síndic de Greuges y en Madrid las reclamaciones en materia de acceso se conocerán por el Tribunal de Recursos Contractuales. En esta breve descripción del panorama autonómico debe destacarse además que, en ejercicio de la previsión contenida en la Disposición adicional cuarta de la ley, las Comunidades de Castilla la Mancha, La Rioja, Asturias, Cantabria, Extremadura y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla han firmado Convenio con el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno para que éste conozca de las reclamaciones que afecten a los órganos de su Administración Autonómica y sector público autonómico así como a sus Entidades Locales.

Esta diversidad de instituciones y, por ende, esta– al menos posible– diversidad de criterios en la aplicación de disposiciones que son comunes– por

ejemplo, las causas de inadmisión de una solicitud de acceso o los límites al derecho— puede suponer, como decimos, una desigualdad en el reconocimiento y garantía del derecho en virtud del organismo público— estatal o autonómico/local— al que vaya dirigida la solicitud de información y, por lo tanto, el órgano competente para conocer de la reclamación que eventualmente se presente.

Por parte del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, conocedores del riesgo que esta situación implica, se han puesto en marcha diversas iniciativas que tienen la intención de minimizar y, preferentemente, evitar, situaciones de desigualdad. Así, por ejemplo, se ha abierto un canal permanente de comunicación con las Comunidades Autónomas, tanto con los organismos de control análogos al Consejo, como con las unidades administrativas competentes de implementar la política de transparencia. Por otro lado, se ha *institucionalizado* un foro de cooperación e intercambio de buenas prácticas con los comisionados autonómicos de transparencia en el que, sin obviar las diferencias de las distintas legislaciones, prevalece el objetivo y el compromiso común con la transparencia.

Un ejemplo claro de este compromiso de cooperación ha sido la Metodología de evaluación del cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Ley. En este proyecto, desarrollado conjuntamente con la AEVAL, se ha trabajado en la definición y desarrollo de una metodología de evaluación que, de acuerdo a estándares comunes y atendiendo a las especificidades propias de cada Comunidad Autónoma, permita obtener un panorama fácilmente comparable de la situación de la transparencia de nuestro país. Entendíamos, al abordar este proyecto, que sólo a través de una evaluación realizada de acuerdo a un método común, se podría obtener esa información comparada y comparable. Así, desde una base completamente voluntaria, las Comunidades Autónomas tendrán a su disposición un instrumento testado y viable que les permita hacer un seguimiento y controlar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de sus normas de transparencia.

Con relación a este punto, y teniendo en cuenta la configuración y competencias de los órganos de control, es preciso señalar también otra cuestión, que no es otra que el énfasis que parece haberse puesto en el derecho de acceso a la información pública en contraposición con las obligaciones de publicidad activa. Así, por ejemplo, mientras la Comunidad de Madrid ha asignado las competencias para el conocimiento de las reclamaciones al ya existente Tribunal de Recursos Contractuales, la falta de previsión expresa y la ausencia de norma autonómica hace que, si bien las obligaciones de publicidad activa previstas en la norma son de directa aplicación, no lo es así la competencia del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno para monitorizar el cumplimiento de dichas obligaciones que, por lo tanto, no son objeto de supervisión.

Esta situación nos llevaría a otra reflexión, derivada del hecho de que, aunque se ha puesto el acento en establecer los mecanismos que garanticen y protejan adecuadamente el derecho de acceso a la información, no parece que la

misma prioridad se haya otorgado a controlar la información que se publica y a otra cuestión, a mi juicio también importante, que es cómo se publica.

En efecto, mucho se habla del derecho a saber, de la participación pública a través de la instauración de mecanismos de rendición de cuentas y petición de responsabilidad a los responsables públicos por su actuación. Pero menos del derecho a comprender, a entender la información que se suministra, de que la misma sea accesible no sólo desde el punto de vista técnico sino *comprensible*. Con ello no quiero decir que la información tenga que explicarse— de hecho, en muchos casos, el valor de la información o del dato es precisamente que esté libre de valoración o explicación— sino que la misma debe ser clara, proporcionarse en un lenguaje alejado de formalismos innecesarios y también, un aspecto muy importante a mi juicio, que responda a las inquietudes e intereses de la ciudadanía.

La transparencia no es proporcionar mucha información o limitarse a dar una ingente cantidad de datos. De hecho, es posible que el hecho de proporcionar mucha información pero que no esté estructurada, sea entendible, accesible y, sobre todo, responda al interés del ciudadano, puede tener como resultado, incluso, desincentivar la búsqueda de información.

Además, a diferencia de lo que pueda parecer, sobre todo por los Portales de Transparencia que están proliferando, la publicidad activa no debe entenderse como un catálogo cerrado, sino que debe ir actualizándose y nutriéndose de los datos e informaciones que despierten el interés de la ciudadanía manifestado a través de solicitudes de acceso a la información pública. Este es el objetivo, precisamente, de la previsión que contiene el artículo 10 de la LTAIBG que dispone que *El Portal de la Transparencia incluirá, en los términos que se establezcan reglamentariamente, la información de la Administración General del Estado, cuyo acceso se solicite con mayor frecuencia*. Si bien la Ley carece actualmente de desarrollo reglamentario y, por lo tanto, no están definidos los términos de esta publicación— por ejemplo, ¿cuántas solicitudes se entienden necesarias para considerar que esa información es solicitada con mucha frecuencia?— no puede obviarse que hay determinado tipo de información que, al menos en los momentos iniciales, ha sido objeto de repetidas solicitudes que claramente manifestaban un interés en su conocimiento. Habiéndose concluido la inexistencia de un límite al acceso fue proporcionada e, incluso en ocasiones, ha pasado a integrar el catálogo de publicidad activa de algunos Departamentos ministeriales. Este ha sido el caso, por ejemplo, de las Relaciones de Puestos de Trabajo (RTP), cuyo acceso fue objeto de análisis en un informe elaborado conjuntamente por la Agencia Española de Protección de Datos y el CTBG y que, como decimos, ahora ha pasado a integrar la información que publican proactivamente, algunos Ministerios.

Junto con la publicación de la información y el acceso a la misma queda, a mi juicio, también pendiente otra cuestión y es la del uso de la información obtenida en ejercicio del derecho de acceso. A salvo de la previsión expresa que se

realiza en el artículo 15.4 de la LTAIBG referida a que el tratamiento— uso—posterior de la información obtenida a través del ejercicio del derecho de acceso a la información pública debe ser conforme con la normativa de protección de datos, nada se dice del uso posterior que pueda darse la información a la que se haya accedido.

En primer lugar, la única previsión que hay al respecto, como decimos vinculada al uso de información que contiene datos personales, supone una limitación importante. El adecuar ese uso a la normativa de protección de datos supone que el mismo debe estar conforme con los principios básicos del tratamiento de datos personales, entre los que destaca el principio de calidad de los datos, que exige que su tratamiento sea conforme a la finalidad que motivó la recogida de los mismos. Es decir, el tratamiento de información personal será legítimo o, más bien, conforme con la LOPD si el mismo cumple una finalidad legítima— por ejemplo, el cumplimiento de un contrato firmado por el titular de los datos. Aquí cabría plantearse, por lo tanto, si puede considerarse como legítima la finalidad de transparencia prevista en la Ley.

Por otro lado, si una información es considerada susceptible de ser proporcionada a quien lo solicita, lo es por su propia naturaleza, esto es, por su propia consideración como información pública. Y ello por cuanto no existiría ningún límite que pudiera ser de aplicación. Si la información es por naturaleza pública, ¿por qué debe limitarse su conocimiento al solicitante?, ¿por qué no plantearse que pase directamente a ser publicada de forma pro activa?.

En el correcto cumplimiento de las obligaciones de transparencia es fundamental otra cuestión que a veces es desconocida u obviada por las organizaciones y que precisamente es la materia objeto de este Congreso. En efecto, una correcta gestión documental, que atienda a los desafíos que esta nueva política implica, es imprescindible. Una gestión que debe, no obstante, apartarse del concepto tradicional de documento para incorporar el más amplio de información que es, no debe olvidarse, en el que se basa la LTAIBG.

Junto a ello, y también relacionado con ese concepto de información, más ajeno a la existencia de un soporte físico, acometer una verdadera modernización de nuestras Administraciones que aborde la implementación y puesta a disposición de los gestores públicos de herramientas que, además de ayudar en la gestión, permita la extracción y explotación de información, es imprescindible.

En este camino para alcanzar el objetivo de cumplir con el compromiso con la transparencia no debe dejarse de lado las acciones formativas y de divulgación. En efecto, la correcta implementación de una política pasa previamente por el correcto conocimiento de la misma. Actividades no sólo formativas, sino también de sensibilización son especialmente relevantes. Como toda política nueva, parece normal asumir cierta resistencia al cambio dentro de las organizaciones, cierta reticencia respecto de las implicaciones de proporcionar determinada

información— en términos políticos, mediáticos o legales— pero desde el Consejo estamos convencidos que un adecuado conocimiento de la norma, su alcance y límites, es una herramienta excelente para poder eliminar estos obstáculos.

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha presentado recientemente un estudio, elaborado en el marco del Convenio firmado con la Asociación Española de Acreditación de la Transparencia (ACREDITRA), una organización sin ánimo de lucro que agrupa a profesionales que trabajan en consultoría y auditoría en el campo de la transparencia, uno de cuyos resultados indica que en la práctica totalidad de los casos analizados, las entidades no llevaron a cabo ningún tipo de formación específica. Esta inexistencia de formación parece directamente relacionada con que los— escasos— recursos disponibles se han centrado en cumplir los preceptos de la LTAIBG, priorizando su puesta en marcha y la adecuación de su Portal Web. Esta visión de inmediatez puede tener, no obstante, el efecto negativo de dificultar que cale en la organización el espíritu de la norma y, sobre todo, que sea visto como un compromiso que alcanzan los responsables más allá del mero cumplimiento legal.

Asimismo, entiendo que también debe ponerse en valor el papel que está llamado a desempeñar la sociedad civil. Ciudadanos que, de forma organizada o colectiva, ven en la transparencia y la rendición de cuentas una manera de mejorar y fortalecer la democracia, estableciendo vínculos y canales de comunicación entre la ciudadanía y los responsables públicos y, en definitiva, reivindicando que es a través de la participación como se dota de verdadera legitimidad a la actuación pública.

Por último, pero no por ello menos importante— de hecho, es un aspecto crucial para la aplicación de la norma— falta señalar el reto que supone la interpretación de la Ley así como su posible modificación para hacer frente a determinadas dificultades que se ya han puesto de manifiesto.

Como hemos comentado, la Ley carece de desarrollo reglamentario, por lo que la interpretación de sus disposiciones ha correspondido al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. No son pocas las voces que vinculan a la falta de desarrollo reglamentario las dificultades prácticas que las unidades gestoras de las solicitudes vienen afrontando a la hora de interpretar determinados conceptos o preceptos de la Ley, pero quiero señalar aquí que, a mi juicio, ni la interpretación que eventualmente realice el futuro reglamento de estos conceptos debe contravenir la letra y el espíritu de la Ley— el reglamento sólo puede desarrollar la norma legal— ni debe pronunciarse en términos tan restrictivos que no permita adaptarse a las nuevas situaciones que vayan planteándose, sobre todo en una normativa tan novedosa.

Dicho esto, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ya adoptado criterios interpretativos en materia de cuestiones tan sensibles como el concepto de información auxiliar o de apoyo (causa de inadmisión del artículo 18.1 b)) o

qué se entiende por reelaboración (causa de inadmisión del art. 18.1 c), el límite relativo a los intereses económicos y comerciales, la garantía de confidencialidad en el proceso de toma de decisiones o las funciones de inspección, vigilancia y control. Dichos criterios interpretativos son causa de diversas reclamaciones tramitadas por el Consejo que planteaban supuestos fácticos tan diferentes que, verdaderamente, ha sido todo un reto alcanzar una interpretación lo suficientemente concreta pero, a la vez, amplia, que pueda ser aplicable a los casos que se planteen. Varias de las resoluciones dictadas en este ámbito por el Consejo han sido recurridas por los organismos públicos *reclamados*. En efecto, el Consejo tiene planteados hasta la fecha 11 recursos contencioso-administrativos, y, de ellos, 5 han sido presentados por entidades del sector público, 3 por una Administración Pública y 3 por particulares.

En la resolución de estos procedimientos están pendientes la interpretación – de acuerdo o contraria a la que ha realizado el Consejo– de conceptos clave como qué es reelaboración de información, qué puede considerarse como información auxiliar o de apoyo, el concepto de intereses económicos o comerciales como límite al derecho de acceso, el alcance de las obligaciones de publicidad activa o la diferencia entre éstas y el derecho de acceso a la información pública.

La definición final de estos conceptos está en manos, como decimos, de los Tribunales, con la dificultad añadida que su conocimiento no está centralizado en un único órgano jurisdiccional– como ocurre, por ejemplo, con las resoluciones del Director de la Agencia Española de Protección de datos, que son recurribles ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional–, sino que de los recursos conocen los Juzgados Centrales de lo Contencioso Administrativo de Madrid. Ello significa, por lo tanto, una dispersión de los órganos judiciales que deberán pronunciarse sobre cuestiones relativas a la aplicación de la LTAIBG que podría implicar, en la práctica, en una diversidad de opiniones en función del Juzgado concreto que conozca del asunto.

Además de la cuestión relativa a la interpretación de la norma, también es posible señalar otras cuestiones, de índole práctica y organizativa cuya correcta resolución marcarían, a mi juicio, la correcta implementación de la norma. Así, por ejemplo, no son pocas las ocasiones que se han detectado por parte del Consejo– derivados de expedientes de reclamaciones que se han interpuesto– una excesiva dilación en los plazos para responder. Esta extensión del plazo, amparada en el hecho de que la entrada en el órgano competente para resolver, y no en el organismo o entidad en la que el mismo está ubicado, es la fecha que se toma como referencia para computar los plazos, ha supuesto en la práctica que en varias ocasiones la tramitación de las solicitudes se dilate excesivamente en el tiempo.

Por otro lado, las dificultades en la identificación electrónica según el sistema implementado por el Portal de la Transparencia ha supuesto que no pocos ciudadanos quieran comunicarse a través del correo electrónico, vía que se ha

denegado de forma sistemática por las unidades gestoras que, en ocasiones, se limitan a reconducirles al Portal obviando la posibilidad, siempre existente, de iniciar procedimiento ordinario en papel.

Por último, y por citar tan sólo otro ejemplo, también se han detectado divergencias de carácter organizativo, sobre todo en el caso de Organismos que cuentan con unidades periféricas, que desconocen los mecanismos internos puestos en marcha en la organización y que tratan de atender a los solicitantes de forma no integrada con esos mecanismos. Eso ha supuesto, por ejemplo, que el conocimiento de una solicitud pueda llegar por la vía de la reclamación— ya que las alegaciones se solicitan a las Unidades de Información, que forman parte de ese engranaje administrativo dentro de los organismos e instituciones públicas.

Todas estas cuestiones, a mi juicio, deben ser abordadas y resueltas de manera inmediata y de tal forma que se garantice adecuadamente el derecho que se reconoce en la LTAIBG.

## Conclusiones

Todas las cuestiones que hemos ido indicando, aclaración de conceptos e interpretaciones, colaboración entre actores relevantes, acompasar el proceso con otras medidas de gestión, de formación o de divulgación formarían lo que, a nuestro juicio, se correspondería con la implementación de la cultura de la transparencia no sólo en los organismos e instituciones públicas, sino en el ideario colectivo.

Este primer balance y los retos que, a mi juicio aún están por resolver, no deben dejar de lado otras iniciativas que ya se ha puesto en marcha, algunas especialmente interesantes por cuanto que han sido desarrolladas por entidades del sector privado y entre las que destacarían, por ejemplo:

- La aprobación de Códigos de Buen Gobierno que incorporen los valores éticos que la transparencia trae aparejados. Estos códigos, en ocasiones, se han acompañado con códigos de conducta dirigidos a empleados. Bajo el término amplio de “compliance” e incluso dentro de los compromisos de Responsabilidad Social Corporativa (RSC), no son pocas las entidades que han desarrollado iniciativas en este campo, conscientes, además, de que la transparencia es requisito para la confianza y que ésta es imprescindible para su desarrollo empresarial.
- La asunción de la responsabilidad en la puesta en marcha de la política de la transparencia por parte de miembros del equipo de la entidad. Es obvio que el liderazgo y el compromiso por parte de los máximos responsables es imprescindible para la óptima implementación de nuevas medidas, sobre todo cuando éstas deben implicar a toda la organización y puede suponer un cambio no exento de reticencias.

En definitiva, y ya como conclusión, sólo queda señalar que la transparencia debe entenderse desde la perspectiva de crear unas Administraciones Públicas que incorporen al ciudadano en sus actividades, priorizando de esta manera sus necesidades y de tal manera que gane en eficiencia y competitividad. Con esta idea, debe entenderse que la transparencia implica:

La asunción de los conceptos de ética y eficacia en el gobierno de lo público.

La participación de y comunicación con la ciudadanía, tanto individual como colectivamente.

La legitimidad y reforzamiento de nuestro sistema democrático y, por ende, el fracaso colectivo en el caso de que la opacidad y el oscurantismo prevalezcan.

## Notas

<sup>1</sup> Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

<sup>2</sup> El nombramiento de la Presidenta del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se efectuó por el Consejo de Ministros el 12 de diciembre de 2014, dos días después de la entrada en vigor de la Ley 19/2013, el 10 de diciembre.

<sup>3</sup> [http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia\\_Home/index/Sobre-el-Portal/El-portal-en-cifras.html](http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Sobre-el-Portal/El-portal-en-cifras.html)

<sup>4</sup> En concreto, se han presentado 4.569.

<sup>5</sup> Se califica como información centralizada aquella que se proporciona al Portal a través de fuentes centralizadas de información, como puede ser el caso de los contratos- plataforma de contratación del sector público- o las subvenciones- base de datos nacional de subvenciones. Ambos dependientes del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.





FRANCISCO FERNÁNDEZ CUESTA

# Documentando gobiernos abiertos, gobernando archivos abiertos

## Carencias del modelo español

### Gobierno abierto, transparencia y gestión de documentos

Podríamos definir al gobierno abierto como el “modelo de gobierno que incorpora como pilares fundamentales de su funcionamiento los principios de transparencia, participación y colaboración con la ciudadanía, aprovechando las oportunidades que ofrecen las Tecnologías de la Información y la Comunicación con el objetivo de mejorar la calidad de la democracia y el funcionamiento de los gobiernos y las administraciones” (ONTSI 2013: 27), afianzando así un nuevo paradigma de gobernanza y modelo de relación entre gobernantes, administraciones y sociedad (Cruz-Rubio 2015).

Aunque los orígenes de este concepto pueden rastrearse desde la década de 1980, no fue hasta la publicación del tantas veces citado *Memorandum sobre gobierno abierto y transparencia* con el que –a modo de declaración de intenciones– Barack Obama abrió su mandato presidencial (Estados Unidos 2009), cuando adquiriera verdadera carta de naturaleza, sustentado precisamente sobre los mencionados tres pilares de transparencia, participación y colaboración.

Francisco Fernández Cuesta (email: [pacofernandezc@gmail.com](mailto:pacofernandezc@gmail.com))  
Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente

Recibido: 23-04-2016. Aceptado: 03-05-2016

Citación: Fernández Cuesta, Francisco (2016). “Documentando gobiernos abiertos, gobernando archivos abiertos: carencias del modelo español”. *Tábula*, n. 19, pp. 53-64

- La transparencia supone la puesta a disposición de los ciudadanos de la información en poder de las instituciones públicas, tanto de forma proactiva (a través de los llamados Portales de Transparencia) como reactiva (previa solicitud del ciudadano, a través del derecho de acceso a la información pública), reforzando los mecanismos de control y rendición de cuentas al tiempo que se genera mejor y mayor conocimiento y progreso.
- Por participación se entiende la contribución de la sociedad a los procesos de toma de decisiones y de diseño de las políticas públicas, mediante la utilización de cauces y espacios de encuentro más o menos formales facilitados por las instituciones.
- La colaboración es el trabajo conjunto de gobiernos y ciudadanos y demás agentes sociales en “la ejecución de una tarea, normalmente la implementación de una política o plan de acción”. Además, la colaboración puede y “debe darse, también, entre las propias administraciones públicas que desarrollan conjuntamente políticas o proyectos comunes” (Fundación Telefónica 2013: 15).

De estos tres pilares, el de la transparencia podría considerarse el primero a la hora de sentar las bases del nuevo modelo de gobierno, ya que una participación y colaboración pública efectiva es únicamente posible cuando se pone a disposición de la sociedad toda la información disponible sobre las políticas y las actividades que desarrollan los poderes públicos. Del mismo modo, la efectividad de la transparencia depende en gran medida de la existencia de sistemas de gestión de documentos que garanticen la creación y disponibilidad de información auténtica y fiable que sirvan de evidencia de las acciones de gobiernos y administraciones.

No entraremos en esta ocasión a señalar el necesario vínculo entre gobierno abierto/transparencia y gestión de documentos –cuestión que hemos abordado ya en otros lugares (Fernández 2012, 2015)–. Baste indicar que la inclusión de nuestra disciplina como parte esencial de las estrategias de implementación del gobierno abierto es algo común en el ámbito internacional. Así lo entendió, por ejemplo, el ya mencionado presidente Obama, que en 2011 impulsó otro *Memorandum* en el que definía la gestión de documentos como la columna vertebral del gobierno abierto (Estados Unidos 2009). También la Guía del Gobierno Abierto, elaborada para apoyar a los gobiernos en la promoción de la transparencia, la rendición de cuentas y la participación en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto, incluye entre sus áreas transversales la gestión de documentos (Transparency and Accountability Initiative 2015). O, en el ámbito latinoamericano, la Red de Transparencia y Acceso a la Información (RTA), que es la organización que reúne a las autoridades garantes del derecho de acceso y la transparencia en la región (incluida España, a través del Consejo de Transparencia

y Buen Gobierno), que ha impulsado un Modelo de Gestión de Documentos y Archivos destinado a guiar y evaluar las iniciativas de las organizaciones públicas en esta materia como apoyo a la implementación de las leyes de transparencia de la región (Franco & Pérez 2014).

En nuestro país, por el contrario, la gestión de documentos apenas aparece en la agenda del Gobierno, a pesar de estar inmerso en la construcción del llamado Archivo Electrónico Único. Ni siquiera consta en su hoja de ruta hacia el gobierno abierto. Así, ninguno de los Planes de Acción que ha venido impulsando el Gobierno de España desde su adhesión a la Alianza del Gobierno Abierto (OGP 2015) ha contemplado compromiso alguno relativo a esta materia. En el primero de ellos (para el período 2012-2013), el compromiso “estrella” fue la aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que no incorpora ninguna obligación específica en materia de gestión documental. Y en el segundo Plan de acción (2014-2015) lo más aproximado es la inclusión del Portal de Archivos Españoles (PARES), orientado principalmente a la difusión del patrimonio documental histórico conservado en los archivos gestionados por Subdirección General de los Archivos Estatales.

## **Datos sin contexto y archivos vacíos. ¿Estamos documentando bien nuestros gobiernos abiertos?**

La desvinculación del desarrollo del gobierno abierto de las políticas de gestión de documentos y archivos está provocando, desde nuestro punto de vista, dos grandes problemas o carencias en la forma en que se documentan las sociedades actuales en general y la española en particular, debido a la ausencia ya señalada de la gestión documental de su agenda política. Por un lado, la desconexión entre la información pública objeto de transparencia y la evidencia de las acciones de los gobiernos que representan los documentos de archivo. Por otro, la preocupante ausencia de testimonio de un número cada vez mayor de acciones y decisiones públicas, dando lugar a lo que se ha venido en llamar el síndrome de los archivos vacíos.

Con respecto a la primera de las cuestiones, parece fuera de toda duda que los documentos (y los archivos como unidades encargadas de su gestión) han dejado de ocupar el centro del discurso de la transparencia. El foco se pone ahora sobre la transparencia activa, no ya de documentos, sino de la información que, de conformidad con el catálogo más o menos amplio que recogen las leyes de transparencia, se pone a disposición de los ciudadanos en los llamados Portales de Transparencia; y, cada vez más, en conjuntos de datos abiertos (*open government data*) –publicados en otros portales diseñados al efecto– no siempre útiles para los propósitos de rendición de cuentas (Yu & Robinson 2012).

No es que, como sugieren algunos autores (Ocaña 2013:50-51), este desplazamiento del discurso –que considera que los documentos de archivo son algo del pasado y ahora las organizaciones basan su actividad en datos– cause incomodidad entre la comunidad profesional por suponer una pérdida de protagonismo o por una mera cuestión semántica o doctrinal. Consideramos que la irrupción de este nuevo enfoque no se ha realizado de manera integradora, sino en términos de sustitución, lo cual, desde nuestro punto de vista, va en detrimento de la calidad de la transparencia que se pretende conseguir. Y dado el papel activo que debemos asumir los archiveros a la hora de documentar la actividad de los gobiernos y construir la memoria de nuestras sociedades, creemos que es necesario reivindicar el papel del documento de archivo en la “república de los datos” como ha denominado Julio Cerdá a nuestra época.

En este sentido, defendemos que los documentos de archivo y una adecuada gestión de los mismos permitiría la generación y difusión de datos de mayor calidad y de forma más eficiente, ya que facilitaría, en primer lugar, la aplicación de mecanismos de documentación de los procesos que permitieran la generación automática de conjuntos de datos relevantes. No se trata de poner a empleados públicos a grabar datos o a consumir recursos en extraerlos y depurarlos de otras fuentes, sino de integrar la creación de datos en los procesos de la organización<sup>1</sup>. Y, en segundo lugar, facilitaría la vinculación (y la representación de dicha vinculación) de los conjuntos de datos con el contexto orgánico, funcional y de control en el que se producen o reciben y gestionan, de manera que quede garantizada su autenticidad, fiabilidad, integridad y disponibilidad a lo largo del tiempo. De esta manera se mejora su comprensión, se facilita su recuperación y descubrimiento y se genera confianza a través de la transparencia sobre la procedencia y contexto de los datos.

El segundo de los problemas sobre la documentación de la actividad pública en los nuevos modelos de gobierno de abierto es lo que podríamos denominar un lado oscuro o reverso tenebroso de la cultura de la transparencia. El síndrome de los archivos vacíos surge de la reticencia de las autoridades y oficiales públicos a documentar su actividad: “ante la posibilidad de que decisiones potencialmente controvertidas pudieran saltar inmediatamente al dominio público, políticos y funcionarios podrían simplemente evitar comprometerse a sí mismos sobre el papel, conduciendo a una cultura «oral» de la formulación de políticas que convertiría al gobierno en irresponsable, no sólo en el corto plazo, sino dañando potencialmente también el registro histórico” (Flinn & Jones 2009: 5).

Los primeros en llamar la atención sobre este fenómeno fueron los archiveros de Suecia<sup>2</sup>. El principal ejemplo que ponen al respecto es que, paradójicamente, en el país con la ley de acceso más antigua del mundo (1766) no se levanta acta de las sesiones de sus consejos de ministros. Lo cual dificulta como es lógico el conocimiento público a tiempo real y en el futuro de sus acuerdos y de la toma de decisiones, y por ende, la rendición de cuentas al respecto.

En la actualidad, algunas deficiencias en las formas de documentar la actividad de las instituciones se achacan no tanto a un supuesto efecto intimidatorio de las leyes de transparencia y acceso como a la evolución de las formas en que se llevan a cabo los procesos de toma de decisiones por efecto de las nuevas tecnologías. Desde nuestro punto de vista, no creemos que se trate de algo casual en la mayoría de los casos, sino que los archivos vacíos son el resultado de los distintos mecanismos o procedimientos que emplean los sistemas de poder en la construcción de la memoria de la sociedad, a través de la exclusión del discurso o el olvido. Como ha señalado Alejandro Delgado en un inspirador artículo en el que hace una exposición de estos mecanismos de exclusión a partir de la codificación propuesta por el filósofo francés Michel Foucault (2010: 11):

*[...] el conocimiento, para el poder, es selectivo, y se acumula de acuerdo con determinadas reglas: es conocimiento, y debe quedar reflejado como documento, aquello que satisface los fines del poder en un sistema dado; por el contrario, no debe quedar reflejado como documento aquello que no satisface, que quizá perjudica, los fines del poder.*

Un ejemplo reciente y ampliamente conocido de esta exclusión es el caso del uso de una cuenta de correo electrónico privada en lugar de la institucional por parte de Hillary Clinton durante su cargo como Secretaria de Estado de los Estados Unidos. Cuando la agencia de los Archivos Nacionales realizó el acopio de sus documentos oficiales, una vez que abandonó el cargo para iniciar su carrera como candidata demócrata a la presidencia, se encontró con una cuenta prácticamente sin utilizar. Al emplear un correo particular en lugar del institucional, Clinton detrajo del dominio público sus comunicaciones, impidiendo su escrutinio y permanencia a efectos de responsabilidad y memoria<sup>3</sup>.

En España, por el contrario, el hecho conocido de que no exista control archivístico alguno sobre los correos electrónicos oficiales (y, por extensión, no puedan emplearse a efectos de rendición de cuentas ni de su juicio histórico) discurre sin pena ni gloria en los foros archivísticos y ni siquiera se plantea en otros foros (periodistas, historiadores, activistas pro transparencia). Y muestra la paradoja de un país que se vanagloria de la riqueza y abundancia de su patrimonio documental: aunque a día de hoy conservamos la correspondencia de Felipe II e incluso la de Franco, no tenemos garantía alguna de que se vayan a poder consultar en algún momento las comunicaciones electrónicas de nuestros últimos presidentes del gobierno. No es que no se pueda acceder a ellas por las limitaciones legalmente establecidas al acceso. Es que no va a poder acceder a ellas nadie, nunca. A no ser que se ponga remedio (y ni siquiera así, ya que no tenemos constancia de que se conserven en este mismo momento).

De hecho, desde nuestro punto de vista, en nuestro país se está asistiendo en los últimos tiempos a una justificación legal de determinados mecanismos de exclusión de testimonios para la responsabilidad y memoria de la actividad

pública. Este empleo de la normativa para el control en términos restrictivos de la documentación de la actividad de las instituciones no es algo nuevo. Por ejemplo –y en consonancia con lo que señalábamos arriba sobre Suecia–, dado el carácter secreto de las deliberaciones del Consejo de Ministros establecido en el art. 5.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, las vigentes *Instrucciones para la tramitación de asuntos en los órganos colegiados del Gobierno*, aprobadas mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de julio de 1996, señalan que “en ningún caso se hará constar [en las actas] el contenido de las mismas o las opiniones expresadas en el curso de las mismas”, limitándose su contenido a lo estipulado en el art. 18.4 de la mencionada ley (tiempo y lugar de celebración, relación de asistentes, acuerdos adoptados e informes presentados)<sup>4</sup>.

En la actualidad, el abanico de las exclusiones se ha abierto de una forma (en nuestra opinión) generosa por la vía de la definición legal de lo que se considera información auxiliar o de apoyo. Así, las distintas leyes de transparencia (estatal y autonómicas) suelen recoger como causas de inadmisión de las solicitudes de acceso aquellas que se refieran a esta información que tenga carácter auxiliar o de apoyo, incluyendo entre éstas a las comunicaciones y los informes internos. No se dice que no sean información pública a tenor de la definición legal<sup>5</sup>, pero se impide el acceso a las mismas a los ciudadanos.

Abundando más en ello, la nueva Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas también ha venido a excluir del contenido que ha de incorporarse a los expedientes administrativos (y, por extensión, de lo que ha de capturarse en el Archivo Electrónico Único) a esta información auxiliar o de apoyo, entre la que incluye no sólo las mismas categorías que en el caso anterior, sino también la información contenida en aplicaciones, ficheros y bases de datos informáticas (art. 70.4).

Este tipo de exclusiones puede ser hasta cierto punto razonable. No en vano, la eliminación de la denominada documentación de apoyo informativo ha sido una preocupación tradicional de los archiveros (si bien no incluía bajo esta calificación a muchas de las comunicaciones y mucho menos a los informes internos, por poner dos ejemplos). Pero su plasmación legal de una forma tan vaga y sin contemplar cierta supervisión o control por parte de autoridad archivística alguna puede contribuir a que nuestros archivos queden aún más vacíos. Tanto o más que la pretendida transparencia que anhelan los impulsores del gobierno abierto.

## Gobernando archivos abiertos

Ante este panorama, creemos que la labor de los archivos debería enfocarse a servir en cierta medida de contrapunto a los instintos amnésicos de los gobiernos, en tanto que parte de un sistema de poder<sup>6</sup>. Unos sistemas que determinan “qué

es aceptable como conocimiento y, de ahí como documento, y qué debe quedar excluido, como irrelevante o peligroso” (Delgado 210: 121); qué es lo que se puede difundir y lo que no; y qué es lo que se debe conservar para las generaciones futuras y qué no. Es más, consideramos –siguiendo a Terry Cook (2007: 72)– que “[e]l desafío para la Archivística en el nuevo siglo es preservar la prueba registrada de la gobernanza<sup>7</sup>, no sólo de la actuación de los gobiernos”. Asegurar que se documente adecuadamente su actividad y la de la sociedad en la que se inscribe, en el marco del nuevo paradigma relacional que supone el gobierno abierto.

En este sentido, Ketelaar hace un llamamiento para posicionarnos en una etapa incluso anterior a la de diseño y creación de los documentos (“archivación”), a la que ha venido a denominar “archivalización”. Para este autor (2007: 138-139),

*significa la elección consciente o inconsciente (determinada por factores sociales y culturales) para considerar si algo merece ser archivado. La archivalización precede a la archivación. El foco de la archivalización ha de rastrear el mundo para encontrar algo que ilumine, en el sentido archivístico, antes de que procedamos a registrarlo, a documentarlo, a inscribirlo, en resumen, antes que a archivarlo.*

Del mismo modo, señala Cook (2007: 73)

*El objetivo ahora ha cambiado de la conservación de la prueba a su creación y valoración. Los archiveros intentan conservar documentos fiables en su contexto asegurándose de que los documentos se crean como prueba desde el inicio según las normas y, yendo más lejos, para asegurarse que todos los actos e ideas importantes están documentados adecuadamente por tal prueba fiable, en lugar de que aparezcan como algo residual.*

Para ello creemos que resulta necesario un mayor peso e independencia de las autoridades archivísticas. Y una redefinición de los procesos de documentación y archivo de la actividad pública, enfocados ahora a servir de soporte al nuevo paradigma del gobierno abierto, incluyendo para ello la adopción de mecanismos de participación y colaboración ciudadana en dichos procesos. Como ha destacado Eveleigh (2012), la doctrina archivística está asistiendo en los últimos años a un “giro participativo”, a un “cambio fundamental de perspectiva, a una filosofía que privilegia al usuario y promueve un espíritu de intercambio, colaboración y apertura” (Palmer 2009), que enlaza a la perfección con los objetivos de participación y colaboración que propugna el gobierno abierto.

De acuerdo con este idea –que ha sido asumida, por ejemplo, en el ya mencionado Modelo de Gestión de Documentos y Archivos de la RTA (Franco & Pérez 2015; véase especialmente el documento G02/D04/G, p. 10 y ss.)– el archivo se ha de orientar radicalmente a sus usuarios. Que son la sociedad en su conjunto y no tanto los gobiernos que los mantienen. En un archivo participativo, la usabilidad de los recursos es la principal prioridad, y ello no se consigue con

la mera puesta a disposición de los documentos, sino que requiere una implicación más profunda en los procesos archivísticos (Huvila 2008: 25). Los archivos del gobierno abierto deben ser también, a su vez, abiertos y, por ello, han de facilitar los mecanismos que permitan hacer partícipes a sus usuarios de sus decisiones<sup>8</sup>, incluidas aquellas que afectan directamente a la propia construcción de la memoria documental, esto es, a la valoración entendida como proceso continuo que comienza en la fase de archivalización<sup>9</sup> (Delgado 2010: 120).

En línea con ello, debería fomentarse una suerte de tratamiento descentralizado de los materiales archivísticos. Que se conciba como una responsabilidad compartida entre los archiveros y el resto de la sociedad, aprovechando además la inteligencia colectiva para construir un conocimiento más complejo y rico de los documentos, sus contextos y sus usos.

Los archivos abiertos habrán de ser, por extensión, inclusivos. Asumiendo que a lo largo de la historia determinadas clases sociales, grupos étnicos o religiosos, las mujeres o las personas no heterosexuales se han visto excluidas de los archivos (y, por ende, de la propia narración de la historia), Cook (2011: 179-182) hace un llamamiento a una intervención activa (y documentada) por parte de los archivos públicos, que trate “de dar voz de forma deliberada a los marginados, a los perdedores del mismo modo que a los vencedores, a los desfavorecidos y desamparados tanto como a los poderosos”. Ello puede fomentarse, como hemos señalado, a través de estrategias de documentación colaborativa (participación en los procesos de valoración y adquisición, crowdsourcing), así como mediante el soporte y asesoramiento a archivos independientes y comunitarios<sup>10</sup>, construyendo así entre todos un “archivo total” en el que tengan cabida voces anteriormente silenciadas.

## Conclusión

Como hemos tratado de mostrar a grandes rasgos en los primeros apartados del texto, el marco político y normativo que rige las instituciones públicas españolas no permite documentar adecuadamente su actividad y la sociedad en la que se inscribe. Nos encaminamos hacia un modelo sustentado en datos descontextualizados en el que los archivos, cada vez más vacíos, no asumen un papel activo en el fomento de la transparencia y en la construcción de una memoria abierta e inclusiva.

Resulta necesario, desde nuestro punto de vista, replantear la gobernanza de los procesos de documentación y de los propios archivos públicos, de forma que puedan responder adecuadamente a los retos que supone el paradigma del gobierno abierto.

En palabras de un responsable de los archivos canadienses citado por Cook (2011: 182) “estamos empezando a comprender que la construcción y constitución

de bienes ciudadanos de memoria pública son una responsabilidad colectiva, social, que requiere una amplia participación que abarque todos los sectores”. Únicamente desde ese entendimiento, los archivos podrán ser un agente destacado de la configuración del gobierno abierto. Y, al mismo tiempo, los gobiernos abiertos podrán cumplir mejor con los propósitos de mejora de la calidad democrática para los que fueron concebidos.

## Bibliografía

- AGUILAR MORENO, Estefanía, GUIMARÃES PEREIRA, Ângela, GUEZZI, Alessia. 2014. “Gobierno de la memoria digital: generación de confianza a través de la participación”. *Tábula*, n. 17, p. 61-73.
- ANDERSON, S. R.; ALLEN, R. B. 2009. “Envisioning the Archival Commons”. *The American Archivist* [en línea], n. 72, p. 383-400. [Consulta: 20 abril 2016]. Disponible en: <http://archivists.metapress.com/content/g54085061q586416/fulltext.pdf>
- COOK, Terry. 2007. “Archivística y posmodernismo: nuevas formulas para viejos conceptos”. *Tábula*, n. 10, p. 59-81.
- COOK, Terry. 2011. “‘We Are What We Keep; We Keep What We Are’: Archival Appraisal Past, Present and Future”. *Journal of the Society of Archivists*, n. 32 (2), p. 173-189.
- CRUZ-RUBIO, César Nicandro. 2015. “¿Qué es (y que no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual” [en línea]. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, n. 8, pp. 37-53. [Consulta: 20 abril 2016]. Disponible en: [http://aragonparticipa.aragon.es/sites/default/files/c\\_nicandro-\\_modelo\\_gobierno\\_abierto\\_iberoamerica.pdf](http://aragonparticipa.aragon.es/sites/default/files/c_nicandro-_modelo_gobierno_abierto_iberoamerica.pdf)
- DELGADO GÓMEZ, Alejandro. 2010. “Documentos y poder: órdenes del discurso”. *Anales de Documentación* [en línea], n. 13, p. 117-133. [Consulta: 20 abril 2016]. Disponible en: <http://revistas.um.es/analesdoc/article/view/107051>
- ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA, Presidente. 2009. “Transparency and Open Government: Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies” [en línea]. En: *The White House* [sitio web]. [Consulta: 20 abril 2016]. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/transparency-and-open-government>
- ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA, Presidente. 2011. “Managing Government Records: Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies” [en línea]. En: *The White House* [sitio web]. [Consulta: 20 abril 2016]. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/11/28/presidential-memorandum-managing-government-records>
- EVANS, Max J. 2007. “Archives of the People, by the People, for the People”. *The American Archivist* [en línea], n. 70, p. 387-400. [Consulta: 20 abril 2016]. Disponible en: <http://archivists.metapress.com/content/d157t6667g54536g/fulltext.pdf>
- EVELEIGH, Alexandra. 2012. “Welcoming the world: An exploration of participatory archives”. En: *International Council on Archives Congress, Brisbane (Australia), 20-24 August 2012* [en línea]. París: ICA. [Consulta: 20 abril 2016]. Disponible en: <http://ica2012.ica.org/files/pdf/Full%20papers%20upload/ica12Final00128.pdf>

- FERNÁNDEZ CUESTA, Francisco. 2012. "Al servicio de la transparencia: El papel de los archiveros y la gestión documental en el acceso a la información pública". *Métodos de información (MEI)* [en línea], n. 3, p. 153-166. [Consulta: 20 abril 2016]. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.5557/IIMEI3-N5-153166>
- FERNÁNDEZ CUESTA, Francisco. 2015. "Gobernanza de la información para la transparencia y el gobierno abierto: el Modelo de Gestión de Documentos y Administración de Archivos de la Red de Transparencia y Acceso" [en línea]. En: *VI Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas, Madrid 29 sep.- 2 oct. 2015*. Madrid: Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP). [Consulta: 20 abril 2016]. Disponible en: <http://www.gigapp.org/index.php/component/jresearch/publication/show/1899>
- FLINN, Andrew. 2011. "The impact of independent and community archives on professional archival thinking and practice". En: HILL, J. (ed.). *The Future of Archives and Recordkeeping: a reader*. Londres: Facet Publishing, p. 145-169.
- FLINN, Andrew; JONES, Harriet. (eds.). 2009. *Freedom of Information: Open access, empty archives?* Londres: Routledge
- FRANCO ESPINO, Beatriz; PÉREZ ALCÁZAR, Ricard (coords.). 2014. *Modelo de Gestión de Documentos y Administración de Archivos para la Red de Transparencia y Acceso a la Información* [en línea]. RTA. Versión 1.0. [Consulta: 20 abril 2016]. Disponible en: <http://mgd.redrta.org/>
- FUNDACIÓN TELEFÓNICA. 2013. *Las TIC en el Gobierno abierto: Transparencia, participación y colaboración* [en línea]. Barcelona: Ariel. [Consulta: 20 abril 2016]. Disponible en: [https://publiadmin.fundaciontelefonica.com/index.php/publicaciones/add\\_descargas?tipo\\_fichero=pdf&idioma\\_fichero=\\_&title=Las+TIC+en+el+Gobierno+abierto%3A+Transparencia%2C+participación+y+colaboración&code=211&lang=es&file=las\\_tic\\_en\\_el\\_gobierno\\_abierto1.pdf&\\_ga=1.259257997.623584727.1461141807](https://publiadmin.fundaciontelefonica.com/index.php/publicaciones/add_descargas?tipo_fichero=pdf&idioma_fichero=_&title=Las+TIC+en+el+Gobierno+abierto%3A+Transparencia%2C+participación+y+colaboración&code=211&lang=es&file=las_tic_en_el_gobierno_abierto1.pdf&_ga=1.259257997.623584727.1461141807)
- KETELAAR, Erik. 2007. "Narrativas tácitas: los significados de los archivos". *Tábula*, n. 10, p. 137-148
- OCANA LACAL, Daniel de. 2013. "Descifrando la piedra Rossetta: la valoración de la accesibilidad a los documentos públicos". En: *Jornadas Archivando: la valoración documental. León, 7 y 8 de noviembre 2013* [en línea]. León: Fundación Sierra Pambley, p. 47-64. [Consulta: 20 abril 2016]. Disponible en: [https://archivosierra.pambley.files.wordpress.com/2014/02/daniel\\_ocac3b1a\\_new.pdf](https://archivosierra.pambley.files.wordpress.com/2014/02/daniel_ocac3b1a_new.pdf)
- OGP. 2015. *Open Government Partnership*. [sitio web]. Action Plans. "Spain". [Consulta: 20 abril 2016]. Disponible en: <http://www.opengovpartnership.org/country/spain/action-plan>
- ONTSI. 2013. Estudio sobre objetivos, estrategias y actuaciones nacionales e internacionales en materia de Gobierno abierto [en línea]. Madrid: Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (ONTSI), Ministerio de Industria, Energía y Turismo. [Consulta: 20 abril 2016]. Disponible en: [http://www.ontsi.red.es/ontsi/sites/default/files/objetivos\\_estrategias\\_y\\_actuaciones\\_gobierno\\_abierto.pdf](http://www.ontsi.red.es/ontsi/sites/default/files/objetivos_estrategias_y_actuaciones_gobierno_abierto.pdf)
- PALMER, Joy. 2009. "Archives 2.0: If We Build It, Will They Come?". *Ariadne* [en línea], n. 60. [Consulta: 20 abril 2016]. Disponible en: <http://www.ariadne.ac.uk/issue60/palmer/>

- SEBINA, Peter. 2009. "Freedom of information: Erosion of the archive?" *Journal of the Society of Archivists*, n. 30, p. 147-165
- SEREWICZ, Lawrence. 2012. "Will the reform of FOIA create empty archives: The myth, the threat, or the reality?" En: *Philosophical Politics: political philosophy of current events* [blog]. 17 de abril de 2012. [Consulta: 20 abril 2016]. Disponible en: <https://lawrencenserewicz.wordpress.com/2012/04/17/will-the-reform-of-foia-create-empty-archives-the-myth-the-threat-or-the-reality/>
- TRANSPARENCY AND ACCOUNTABILITY INITIATIVE. 2015. *Guía sobre Gobierno Abierto* [sitio web]. Londres: Transparency and Accountability Initiative. [Consulta: 20 abril 2016]. Disponible en: <http://www.opengovguide.com/?lang=es>
- WORTHY, Ben, HAZELL, Robert. 2016. "Disruptive, Dynamic and Democratic? Ten Years of Freedom of Information in the UK" [en prensa]. *Parliamentary Affairs*. [en línea]. [Consulta: 20 abril 2016]. Disponible en: <http://intl-pa.oxfordjournals.org/content/early/2016/02/10/pa.gsv069.full>
- YU, Harlan, ROBINSON, David G. 2012. "The New Ambiguity of Open Government". *UCLA Law Review Disclosure* [en línea], n. 59, p. 178-208. [Consulta: 20 abril 2016]. Disponible en: <http://www.uclalawreview.org/the-new-ambiguity-of%E2%80%9Copen-government%E2%80%9D/>

## Notas

<sup>1</sup> Especialmente, aprovechando el contexto de transformación digital de los procesos y servicios administrativos en el que nos encontramos inmersos.

<sup>2</sup> También los archiveros de Finlandia, otro de los países referentes en materia de gobierno abierto, compartieron esta inquietud en las IV Jornadas sobre acceso a los documentos públicos y oficiales celebradas en Alcalá de Henares por la Asociación de Archiveros Españoles en la Función Pública (2013). La cuestión viene siendo objeto de preocupación en diversos países (Sebina 2009), pero aún no cuenta con mucha presencia en el debate archivístico español.

<sup>3</sup> Además, esta acción pudo suponer el almacenamiento y transmisión de información clasificada a través de un medio ajeno a los sistemas de seguridad institucionales. El impacto mediático y social del suceso – que incluso pudo llegar a socavar la carrera política de Clinton– ha llevado a una mayor concienciación sobre la gestión archivística de los correos electrónicos gubernamentales. Recientemente, por ejemplo, la NARA ha publicado unos *Criteria for Managing Email Records in Compliance with the Managing Government Records Directive* (M-12-18).

<sup>4</sup> Este hecho no ha impedido, sin embargo, que el acceso a las actas del Consejo de Ministros se haya calificado como restringido, al amparo de la misma disposición que impedía que se registrara esa información secreta en las mismas. Lo cual no quiere decir que no existan otras posibles causas de restricción que justifiquen tal calificación.

<sup>5</sup> Contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones (art. 13 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno). Para esta definición, por tanto, no importa el formato o soporte: puede referirse a contenidos o documentos en papel o electrónicos; de contenido textual, gráfico, sonoro, audiovisual; en un formato de fichero o en otro. Lo que define a este tipo de información es su inserción en un contexto de procedencia (orgánico y funcional) y de custodia (o más bien gestión). Lo cual establece *per se* un vínculo necesario (cuando no la identificación, en ocasiones) entre el objeto material de la transparencia y el objeto de la gestión de documentos (el denominado "documento de archivo").

<sup>6</sup> Delgado (2010:118) define sistema de poder como el “conjunto estructurado de individuos o instituciones que hacen uso de determinados elementos facilitadores en interacción para conseguir determinados fines, aunque éstos se opongan a los de otros”.

<sup>7</sup> Hemos preferido emplear este término, de uso casi generalizado en la actualidad para traducir el inglés “governance”, en lugar de “gobernación”, utilizado en la versión en castellano (véase el apartado de bibliografía) del original que apareció publicado en el primer número de la revista *Archival Science* (2001).

<sup>8</sup> Ello requiere una mayor transparencia de la gestión y los procesos archivísticos: los archiveros hemos de documentar adecuadamente nuestra práctica y ponerla a disposición del público, de forma que pueda expresar su opinión y participar de forma informada en los procesos de toma de decisiones.

<sup>9</sup> En las últimas fechas estamos asistiendo a un ejemplo de participación social en los procesos de archiva- lización, si bien encauzada por la vía de la presión y no por un cauce establecido: los activistas pro trans- parencia (entre los que se incluyen muchas asociaciones profesionales de archiveros) están consiguiendo que las nuevas leyes de transparencia (las autonómicas) contemplen la regulación de los lobbies en térmi- nos de su documentación. La piedra angular consiste en documentar quiénes son estos grupos de interés y las personas que los integran; y qué reuniones tienen con los gobiernos, para así poder rendir cuentas.

<sup>10</sup> Siguiendo a Flinn (2011), los archivos independientes y comunitarios podrían definirse como aquellos centros al servicio o bajo el control e inspiración de un determinado grupo humano o comunidad no de- pendiente de instituciones públicas, que se ocupan de reunir colecciones de todo tipo de materiales (tras- cendiendo los límites tradicionales del concepto de documento de archivo, al incluir materiales que sue- len encuadrarse más bien como objetos museísticos, bibliográficos o de uso efímero) que pretenden repre- sentar la historia de dichos grupos o comunidades. Las motivaciones políticas y/o culturales que subyacen a la creación y el mantenimiento de estos archivos los convierten, más que en instituciones patrimoniales, en movimientos sociales que buscan en mayor o menor medida algún tipo de transformación social, a par- tir de la recuperación y difusión de la memoria silenciada o desconocida de los grupos o comunidades a los que sirven.

*Arce es un software de BARATZ  
que gestiona, custodia y archiva sus documentos y expedientes  
electrónicos, garantizando su autenticidad, validez e integridad,  
hoy y en el futuro.*

## UNA SOLUCIÓN DE HOY PENSANDO EN EL MAÑANA

arce 

Preservación de documentos  
y expedientes electrónicos

 **baratz**  
gestionando el conocimiento

[baratz.es](http://baratz.es)





ISABEL MEDRANO CORRALES, GEMA BUENO DE LA FUENTE, EVA MÉNDEZ RODRÍGUEZ

## Participación ciudadana en la elección de datos abiertos de expedientes de contratación

En general, las administraciones públicas que gestionan obras de infraestructuras de transporte, suelen externalizar sus actuaciones mediante la contratación pública a empresas especializadas en obras públicas. Esta circunstancia hace que los expedientes de contratación de servicios y obras de infraestructuras de transporte sean una fuente de información sustancial a tener en cuenta en el plan de datos abiertos. Además, los datos que se pueden extraer de estos expedientes electrónicos tienen una alta calidad, ya que el ordenamiento jurídico español<sup>1</sup> reconoce en los *documentos administrativos electrónicos* la prueba de la actuación administrativa.

Los metadatos que describen los documentos y expedientes administrativos pueden ser una excelente fuente para establecer datos abiertos gubernamentales. Consideramos que existe una estrecha relación entre el esquema de metadatos empleado para describir y gestionar los documentos administrativos de obras y la colección de datos abiertos que de ellos pueda resultar. De este modo, los metadatos de los documentos electrónicos van a condicionar los datos abiertos

Isabel Medrano Corrales (email: [isabel.medrano@aopandalucia.es](mailto:isabel.medrano@aopandalucia.es))  
 Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía  
 Gema Bueno de la Fuente (email: [gbueno@bib.uc3m.es](mailto:gbueno@bib.uc3m.es))  
 Dpto. Biblioteconomía y Documentación. Universidad Carlos III  
 Eva Méndez Rodríguez (email: [emendez@bib.uc3m.es](mailto:emendez@bib.uc3m.es))  
 Dpto. Biblioteconomía y Documentación. Universidad Carlos III

Recibido: 23-04-2016. Aceptado: 03-05-2016

Citación: Medrano Corrales, Isabel; Bueno de la Fuente, Gema y Méndez Rodríguez, Eva (2016). "Participación ciudadana en la elección de datos abiertos de expedientes de contratación". *Tábula*, n. 19, pp. 67-84

que posteriormente se puedan publicar. Es decir, para poder publicar información documental como datos abiertos, es preciso que previamente esta información esté estructurada siguiendo estándares de metadatos.

Es fundamental que las administraciones no solo abran datos, sino también el proceso de elección de los conjuntos de datos y elementos de metadatos a publicar. Consideramos que es muy importante en el proceso de transparencia, contar con los agentes implicados desde el inicio del proceso de apertura de datos, para cumplir no sólo las expectativas de publicación de datos abiertos, sino también de su reutilización.

Así pues, esta comunicación destaca la importancia del proceso participativo con los agentes interesados de los datos abiertos (productores de datos, empresas y profesionales de las obras públicas, desarrolladores de software, periodistas de datos y ciudadanos), entendiéndolo que, por su incidencia directa en el diseño de los documentos electrónicos, deben colaborar a dar forma a los nuevos retos de la profesión archivística en el entorno de la transparencia y los datos abiertos.

## Contexto normativo y sociopolítico

Así como los conceptos de *documento* y *documento electrónico* están descritos en el ordenamiento jurídico español, no existe tal concreción para el concepto de *dato*, cuya definición tenemos que encontrarla en el glosario que acompaña como Anexo II al *Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad* (España, 2010). Según esta definición, dato es “una representación de hechos, conceptos o instrucciones de un modo formalizado, y adecuado para comunicación, interpretación o procesamiento por medios automáticos o humanos”. Tampoco se especifica su significado si se trata de *dato público*.

La normativa reciente en la materia emplea de forma generalizada el concepto de *información pública* y de *recursos de información de carácter público* (España, 2013a). Todo parece indicar que en el ordenamiento jurídico actual los datos entrarían en la categoría de contenidos que, junto con los documentos, constituyen el concepto de *información pública*. Esta nueva agrupación conceptual establece una ruptura con la tradición científica, que siempre ha distinguido nítidamente entre información y documentos porque no son identificables. La información no comparte las características de autenticidad, fiabilidad, integridad y disponibilidad que son exclusivas de los documentos.

Comparte el mismo campo semántico, la noción de “datos públicos abiertos”, que se identifica con la de “información reutilizable” reconocida en la legislación española, y que engloba a “documentos y recursos de información primarios” (España, 2013b). La Norma Técnica de Interoperabilidad de Reutilización

de recursos de la información asume prácticamente los ocho principios de los datos públicos abiertos, propuestos por la organización OpenGovdata y que son de aceptación general en el marco de los proyectos de datos abiertos: los datos deben ser completos, primarios, oportunos, accesibles, procesables por máquina, con acceso no discriminatorio, en formato no propietario y libres de licencia. Requisitos, todos, que se hacen extensivos a la información pública sujeta a la publicidad activa en la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno* (España, 2013b).

La crisis económica-financiera de 2007 provoca el recorte en los servicios sociales de carácter universal que constituían el *estado de bienestar* en los países europeos. Se instauran medidas políticas de austeridad que, en el caso de España, tienen un alto impacto en la sociedad. Además, la falta de transparencia en la gestión de la crisis y en muchos de los procesos que la originaron, así como el afloramiento masivo de casos de corrupción, han contribuido a que la crisis no sólo sea económica-financiera sino del sistema democrático. Ante este panorama, se apela a la transparencia como antídoto ante los múltiples escándalos de corrupción y como vía para que la ciudadanía, e incluso los mercados, recobren la confianza en el gobierno y los políticos.

Todo lo relacionado con la transparencia y, en particular los datos abiertos y la reutilización de información pública, es una tendencia global que promueve su regulación normativa tanto a nivel europeo, estatal, autonómico y local.

## La singularidad de los expedientes de contratación: el caso de las obras públicas

Si las iniciativas legislativas y políticas sobre transparencia se adoptan como antídoto contra la corrupción, los expedientes de contratación son una serie documental a la que debe dársele prioridad para hacerlos más transparentes. El Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la lucha contra la corrupción en la UE (Comisión Europea 2014) apunta a la contratación pública, junto con el urbanismo y la financiación de los partidos políticos, como causas de este problema.

Es muy frecuente que los portales de transparencia –e incluso algún portal de datos abiertos– cubran la publicidad activa relativa a contratación pública redirigiendo al ciudadano a las plataformas de contratación. Este tipo de plataformas, hasta el momento, limitan la información ofrecida hasta el trámite de adjudicación de los contratos, abriéndose un gran vacío informativo sobre la fase de ejecución de los mismos. No obstante, la Ley 19/2013 especifica que deberán hacerse públicas las modificaciones de contratos, así como las decisiones de desistimiento y renuncia de los mismos. Es por ello que a nivel estatal comienzan a darse pasos en este sentido, ampliando los modelos de documentos que han de

publicarse en la Plataforma de Contratación del Estado. La reciente *Guía de implementación de documentos CODICE 2.0* (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas 2015) incluye como novedad la creación de “un nuevo documento Anuncio de Modificación de Contrato (ContractModificationNotice) con el fin de dar cumplimiento a la nueva obligación de publicidad de este tipo de información a partir de la entrada en vigor de la Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno”.

Hay otro aspecto muy importante que nos da la clave para una comprensión global de estos expedientes. Una cuestión puramente archivística y que suele estar restringida a la consulta de los estudios de identificación de series documentales: los expedientes de contratación constituyen series documentales que mantienen relación con otras series documentales; relación que puede ser meramente asociativa, o de subordinación. La diferencia radica en que un expediente de una serie subordinada sólo puede producirse como consecuencia de un expediente de la serie principal. Por ejemplo, los expedientes de modificaciones de contrato son expedientes subordinados al expediente principal de contratación. De ningún modo podrían haberse producido sin existir el expediente principal. Por tanto, sería más certero considerar que la información de un expediente aislado de contratación de servicio u obra de infraestructura de transporte es insuficiente para tener un conocimiento completo de la actuación, su tramitación, los costes, etc. Son imprescindibles esos otros expedientes relacionados, que pueden llegar a conformar una *constelación de expedientes* en torno al principal y proporcionan un relato completo de los hechos.

## Objetivos. La selección de los conjuntos de datos

Las administraciones públicas, para alcanzar objetivos de transparencia, emplean las nuevas tecnologías, especialmente la publicación en Internet de documentos e información, a través de los portales de transparencia. Un tipo específico de portales de transparencia son los portales de datos abiertos. Sustancialmente, la finalidad que persiguen es la misma, es decir, contribuir a la transparencia; pero son muchas las diferencias tecnológicas y de contenido entre ambos modelos. Los portales de datos abiertos se caracterizan por contener un catálogo de conjuntos de datos, que funciona como una base de datos en la que la información está descrita, es recuperable y, en distintos grados (Berners-Lee, 2006), es reutilizable.

En este contexto, nuestro objeto de estudio son los documentos administrativos electrónicos y los portales de datos abiertos, analizando la relación entre ellos y proponiendo procedimientos y metodologías que vinculen la gestión documental a las iniciativas de transparencia. Para ello realizamos una experiencia

piloto con una tipología documental: los expedientes de contratación de obras y servicios de infraestructuras de transporte.

Así pues, los objetivos específicos que se persiguen en esta comunicación son:

1. Mostrar los conjuntos de datos que permitan conocer la actividad de contratación pública, sobre todo la gestión posterior a la firma de los contratos.
  - Proporcionar datos de calidad, extraídos de documentos y expedientes electrónicos como datos brutos, sin mediar tratamiento alguno.
  - Visibilizar las relaciones entre expediente de contratación principal y expedientes subordinados, promoviendo la comprensión y la conexión de esta información pública.
2. Otorgar a los agentes implicados un papel clave en la creación de políticas y planes de apertura de datos.
  - Proponer una metodología a las administraciones para la participación de los agentes implicados en el proceso de elección de los datos a publicar.
  - Procurar la participación de dichos agentes desde el inicio del proceso y con posibilidad de incidencia real en cuestiones sustanciales.

## **Metodología y fases: el proceso participativo con los agentes interesados**

Como hemos mencionado, consideramos clave el *input* de los interesados a la hora de poner en marcha un proceso de selección de conjuntos de datos en abierto, así como en la fijación de prioridades para la apertura.

Aunque la normativa no contempla el papel activo de los reutilizadores de la información en este proceso, es evidente que para cumplir con éxito los objetivos de transparencia y satisfacción de las demandas informativas, es preciso contar con la participación de los demandantes/consumidores/reutilizadores de la información. Para ello sería conveniente disponer de canales de comunicación con la administración y la participación de los usuarios en órganos decisorios dentro del plan de datos abiertos. De todo este proceso debe quedar constancia en documentos publicados, que sirvan para difundir el plan de datos abiertos y estimular a otros interesados que quieran participar.

En el caso que nos ocupa, el proceso se ha delimitado a la participación de un grupo determinado de agentes, elegidos por su conocimiento e interés en los datos públicos abiertos relativos a infraestructuras de transporte.

La metodología seguida abarca cuatro fases:



Figura 1. Esquema de la metodología del proceso de participación

## Fase 1. Planificación

Se identificaron varios perfiles de agentes interesados, a partir de los cuales se seleccionaron personas que cumplieren con el perfil. Estos perfiles son:

1. Los productores de datos, en este caso las administraciones públicas, que son las que desarrollan la actividad de contratación de infraestructuras de transporte.
2. Las empresas y profesionales del sector de la construcción de obras públicas.
3. Las empresas consultoras y profesionales especializados en planes de transporte, estudios de viabilidad, estudios de tráfico, etc.
4. Las empresas y profesionales desarrolladores de software, especialmente de aplicaciones a partir de datos abiertos.
5. Los periodistas de datos que realizan una labor investigadora a partir de conjuntos de datos abiertos.
6. Los ciudadanos, en general, que de forma individual o colectiva se interesan por estos datos.

Después de intentar contactar con representantes de los perfiles 1, 3, 5 y 6 finalmente no se pudo contar con un periodista de datos. En compensación, hubo respuesta positiva por parte de varias personas de un mismo perfil, lo cual diversificó los puntos de vista. En total, participaron cinco personas, con los perfiles y trayectorias profesionales y personales que se describen a continuación, junto a una valoración de su interés para este estudio:

PERFIL	TRAYECTORIA	VALORACIÓN
Productor de datos	Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos. Trabaja en la administración pública, donde desarrolla su actividad en la redacción de proyectos de construcción y en la gerencia de proyectos y obras, en general	Su conocimiento de la secuencia de construcción de una infraestructura, por su experiencia como proyectista, director de obra, jefe de obra y gestor de proyectos. Asimismo por saber qué datos se generan y se necesitan manejar en el seno de la administración pública
Ciudadano	Licenciado en Ciencias Físicas y profesor jubilado. Concejel de urbanismo. Presidente de una asociación cultural, donde desarrolla una labor de activismo ciudadano ante el riesgo de impacto que provocan en el territorio, entre otros, los planeamientos urbanísticos expansivos y las grandes y discutidas infraestructuras de transporte	Su experiencia en el estudio de proyectos de construcción de infraestructuras para la presentación de alegaciones. Sabe qué datos necesita, cuándo están o no accesibles y en qué formatos los necesitaría
Consultor	Geógrafo, matemático y técnico urbanista. Ha trabajado como consultor en una treintena de ciudades españolas, colaborando en su planificación urbanística y de movilidad. Ha realizado numerosos estudios e informes para la mejora de los modos de transporte no motorizados (peatones y bicicletas) y colectivos (autobuses y ferrocarriles)	Ser experto en datos públicos en materia de transporte, lo cual queda de manifiesto en su bibliografía
Consultor	Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos, y especialista en Transporte Terrestre. Investigador y consultor en el sector del transporte, centrandó su actividad en la planificación del transporte, la gestión de la demanda y la movilidad sostenible	Su participación en estudios de transporte
Consultor	Ingeniero de Montes, licenciado en Sociología y postgrado en Gestión de la Ciudad. Técnico de proyectos ligados al área medioambiental. Ha colaborado en estudios de transporte	Su participación en estudios de transporte

Tabla 1: Agentes interesados que han participado en la selección de los conjuntos de datos abiertos

## Fase 2. Realización de las entrevistas individuales

Las entrevistas se diseñaron para ser desarrolladas individualmente con cada agente. El guión de la entrevista implicaba una exposición detallada del perfil de metadatos para gestión de expedientes de contratación de obras públicas, revisando

brevemente los metadatos mínimos obligatorios y, posteriormente, se analizaron con más detenimiento los metadatos relativos al contenido y la tramitación de dichos expedientes, y que previsiblemente iban a suscitar más comentarios.

### **Fase 3. Foro de debate entre los agentes**

El foro de debate se desarrolló mediante videollamada con todos los entrevistados y una de las autoras del trabajo, que jugó un papel de mera conductora del debate. El objetivo era ofrecerles una oportunidad de interactuar, posibilitar el intercambio de opiniones y la retroalimentación y el enriquecimiento del diálogo.

El debate tomó como guión aquéllas cuestiones que previamente habían suscitado interés, duda o nueva aportación en las entrevistas individuales, y que fueron expuestas ordenadamente por la moderadora. Hasta el momento esta información sólo era conocida por cada entrevistado. Estas aportaciones funcionaron como un estímulo a la conversación y a la imaginación de los participantes. Cada interviniente expresó qué datos consideraba idóneos que las administraciones publicasen en abierto, cuestión que afecta directamente al perfil de aplicación de metadatos y objeto de análisis del foro.

### **Fase 4. Análisis de resultados y conclusiones**

En esta fase se recopilaron todas las informaciones registradas (grabaciones, notas, etc.) tanto de las entrevistas como del foro de discusión con todos los participantes para poder debatir los resultados y exponer las conclusiones.

## **Resultados y discusión**

A continuación se presentan los resultados de este estudio: en primer lugar, se resumen las aportaciones de los agentes, en segundo lugar, se consignan dichas aportaciones en elementos de metadatos del perfil, y finalmente se plantea un conjunto de datos posible a fin de mostrar la potencialidad de esta metodología de participación.

### **Principales resultados de la interacción con los agentes**

En el debate, el perfil “productor de datos” jugó un papel de catalizador de las iniciativas, ofreciendo soluciones concretas a las necesidades informativas que se iban expresando. Su conocimiento del contenido de los proyectos de construcción ayudó a discernir qué información, qué dato, en qué parte concreta de un proyecto, etc., se puede localizar para ser extraído como valor de metadato.

De las aportaciones realizadas, obtuvimos una serie de conclusiones:

- El perfil de metadatos está limitado a gestionar expedientes de contratación de infraestructuras lineales. Si se quisiera ampliar a las infraestructuras nodales, habría que incluir otros metadatos específicos para describir sus peculiaridades.
- Es necesario incorporar una serie de metadatos nuevos para recopilar y difundir información granular sobre el grado de conectividad, de sostenibilidad y de motivación de las nuevas infraestructuras.
- Los documentos cartográficos deben ofrecerse y en varios formatos, para satisfacer la demanda de usuarios avanzados y al público en general.
- Los datos abiertos representan una parte de la publicidad activa. Otra parte muy importante e insustituible son los documentos administrativos. Por tanto, debe haber un compromiso firme por poner a disposición de quien lo solicite los propios expedientes de contratación.

### **Resultados tangibles de la participación: cambios en el perfil de metadatos**

En el Anejo 1 (Metadatos específicos para expedientes de contratación de obras y de servicios de redacción de proyectos de infraestructuras de transporte) se presenta una tabla con los nombres y descripciones de dichos metadatos, resaltándose los que han sido producto de la interacción con los agentes interesados. El número y calidad de estas aportaciones confirma la importancia que tiene incluir en los procesos de planificación de datos abiertos a los potenciales consumidores y reutilizadores, cuestión que debería alcanzar el grado de normativa o recomendación. Promover el acuerdo para que los reutilizadores puedan disponer de los conjuntos de datos que demandan es, justamente, facilitar la interoperabilidad.

### **Las posibilidades: una muestra de conjuntos de datos abiertos**

Hablamos de posibilidades y no de resultados propiamente dichos porque el interés de esta muestra de conjuntos de datos abiertos es meramente indicativa, con la intención de ilustrar más que de abordar de forma integral un plan de datos abiertos sobre contratación de obras y servicios de infraestructuras de transporte. Los conjuntos de datos que se proponen tienen su origen en la incorporación en el perfil de aplicación de los metadatos específicos expresados en la tabla anterior.

Es usual en los catálogos de datos, presentar en un solo conjunto de datos toda la información sobre una serie de expedientes de contratación seleccionados por rango de fecha o algún otro criterio general. En el caso que nos ocupa, además de poder presentarlos de esta forma, y teniendo en cuenta que se dispone de muchos más datos de cada expediente, se ha considerado oportuno realizar

una propuesta de conjuntos de datos concretos que permitan difundir información fácilmente comprensible, sin que sea necesario un tratamiento complejo.

En el Anejo 2 (Muestra de conjuntos de datos) se expone una colección de conjuntos de datos, indicándose los datos que contiene cada conjunto, así como los metadatos de donde proceden. Dichos metadatos son en su mayoría de los expedientes, si bien también los hay de documentos que forman parte del expediente, en cuyo caso se especifica el tipo documental.

## Conclusiones

De la realización de este estudio podemos destacar dos conclusiones clave:

- La adaptación de los elementos de metadatos (perfil de aplicación) para la gestión de documentos de un organismo debe dar cabida a la información de contenido y tramitación de sus series documentales. El estudio corrobora que partiendo de un esquema de metadatos estándar, es preciso profundizar en el conocimiento de las series documentales para identificar estos nuevos elementos de metadatos de contenido y contexto que han de ser añadidos, con el objetivo de su posterior publicación como datos abiertos. Todos estos metadatos de gestión de los documentos electrónicos deberán pasar a formar parte del inventario de datos que se elabora en la fase inicial de un plan de datos abiertos. Por su granularidad, ofrecerán interesantes posibilidades para conformar conjuntos de datos abiertos, así como la publicación de una combinación de los mismos que en sí revele un relato de los datos.
- La corroboración de la importancia de los agentes implicados en los planes de datos abiertos. Los agentes implicados juegan un papel clave en la creación de políticas y planes de apertura de datos. Es fundamental que las administraciones no sólo abran datos, sino también el proceso de elección de los datos a publicar. La participación de los agentes implicados, tal y como se demuestra en esta comunicación, es esencial desde el inicio para cumplir las expectativas con éxito y que los datos abiertos no solo se publiquen, sino que sean realmente reutilizables.

## Bibliografía

- BERNERS LEE, Tim. 2006. Linked data. *Design Issues*, 2006-07-27. Disponible en: <http://www.w3.org/DesignIssues/LinkedData.html>
- COMISIÓN Europea. 2014. *Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Informe sobre la lucha contra la corrupción en la UE (COM/2014/038 Final)*. Bruselas. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52014DC0038>.
- ESPAÑA, 2010. Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad. *Boletín Oficial del Estado*, n. 25, 29 de enero de 2010, p. 8139-8156.
- ESPAÑA, 2011. Resolución de 19 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Documento Electrónico, *Boletín Oficial del Estado*, n. 182, de 30 de julio de 2011, p. 87094 a 87107.
- ESPAÑA. 2013a. Resolución de 19 de febrero de 2013, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Reutilización de recursos de la información. *Boletín Oficial del Estado*, n. 54, 4 de marzo de 2013, p. 17045-17071.
- ESPAÑA. 2013b. Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. *Boletín Oficial del Estado*, n. 295, 10 de diciembre de 2013, p. 97922-97952.
- MINISTERIO de Hacienda y Administraciones Públicas. 2015. *Guía de implementación de documentos CODICE 2.0*.
- OPENGOVDATA. 2007. *The Annotated 8 Principles of Open Government Data*. <https://opengovdata.org>

## Notas

<sup>1</sup> Resolución de 19 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Documento Electrónico:

“Artículo 41. Características del documento electrónico.

1. Los documentos electrónicos deberán cumplir los siguientes requisitos para su validez:

- a) Contener información de cualquier naturaleza.
- b) Estar archivada la información en un soporte electrónico según un formato determinado y susceptible de identificación y tratamiento diferenciado.
- c) Disponer de los datos de identificación que permitan su individualización, sin perjuicio de su posible incorporación a un expediente electrónico.

2. Los documentos administrativos electrónicos deberán, además de cumplir las anteriores condiciones, haber sido expedidos y firmados electrónicamente mediante los sistemas de firma previstos en los artículos 18 y 19 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, y ajustarse a los requisitos de validez previstos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.”

## ANEJO 1

### Metadatos específicos para expedientes de contratación de obras y de servicios de redacción de proyectos de infraestructuras de transporte

(se destacan en letra cursiva los aspectos descriptivos añadidos fruto de la interacción con los agentes)

NOMBRE NATURAL DEL METADATO

#### Metadatos de identificación

Clase documento tramitador  
Identificador documento tramitador  
Elemento PEP  
Objeto contrato  
Tipo financiación  
Tipo actuación  
Clase actuación  
Adjudicatario nombre  
Adjudicatario identificador  
Importe base contrato  
Moneda  
Tipo IVA contrato

#### Metadatos de contenido

*Cartografía del trazado*  
Municipio origen  
Municipio destino  
*Municipios*  
Coordenada origen X  
Coordenada origen Y  
Coordenada destino X  
Coordenada destino Y  
Longitud infraestructura  
Obra ejecutada  
Red  
Matrícula vía  
*IMD de diseño*  
*IMD prognosis*  
*Porcentaje de pesados*  
*Tonelada/día/sentido*  
Velocidad de proyecto  
Pendiente máxima  
Número de calzadas  
Número de plataformas  
Número de carriles por calzada

Número de vías por plataforma  
Anchura calzada/calzada+arcenes previa  
Anchura calzada/calzada+arcenes proyectada  
Ancho vía/ancho plataforma previo  
Ancho vía/ancho plataforma proyectado  
Número de estructuras  
Longitud total de las estructuras  
Número de túneles  
Longitud total de los túneles  
*Antecedentes justificativos*  
*Problemáticas surgidas a lo largo de la ejecución del proyecto*  
Capítulo del presupuesto  
Capítulo del presupuesto. Valor  
*Nº de obras de paso de vías pecuarias respecto al total que atraviesa*  
*Nº de obras de paso de caminos rurales respecto al total que atraviesa*  
*Nº de pasos expresos para la fauna*  
*Nº de obras de drenaje transversal (ODT)*  
*Nº de obras de drenaje transversal compatibles con el paso de fauna*  
*Condicionantes de la autorización ambiental integrada*  
*Proyecto de restauración paisajística*  
*Presupuesto de restauración paisajística*  
*Nº de áreas de descanso o miradores*  
*Distancia a estaciones de otros modos de transporte*  
*Carretera paisajística*  
*Espacio natural protegido próximo*  
*Bien de interés cultural próximo*

## **Metadatos de tramitación**

Gerente  
Importe  
Procedimiento de adjudicación  
Criterios de adjudicación  
Importe base licitación  
Tipo IVA licitación  
Costes indirectos del presupuesto  
Clasificación requerida  
Importe facturado  
Importe pagado  
Importe de liquidación del contrato  
Plazo de ejecución de los trabajos  
Fecha inicio garantía  
Fecha fin garantía  
Coste total del expediente  
Coste del expediente + asociados

## ANEJO 2

### Muestra de conjuntos de datos

CONJUNTOS DE DATOS	DATOS QUE CONTIENEN	METADATOS DE ORIGEN
Contratos en ejecución	- Nombre del expediente de contratación	<nombre> del expediente
	- Fecha inicio de los trabajos	<fecha> del documento <i>orden de inicio de los trabajos</i>
	- Plazo de ejecución previsto	<plazo_ejecucion> del documento <i>contrato</i>
	- Tipo de contrato	<objeto_contrato> del expediente
Obras finalizadas	- Nombre del expediente de contratación de obra	<nombre> de expediente
	- Fecha fin de obra	<fecha> del documento <i>acta de recepción de obra</i>
Licitaciones de contratos	- Nombre del expediente de contratación	<nombre> del expediente
	- Fecha de inicio de la licitación	<fecha> del documento <i>anuncio de licitación</i>
	- Importe de licitación	<importe_base_licitacion> del expediente
Empresas adjudicatarias por tipo de contrato	- Nombre del adjudicatario	<adjudicatario_nombre> del expediente
	- Nombre del expediente de contratación	<nombre> del expediente
	- Tipo de contrato	<objeto_contrato> del expediente
Empresas adjudicatarias de contratos	- Nombre del adjudicatario	<adjudicatario_nombre> del expediente
	- Nombre del expediente de contratación	<nombre> del expediente
	- Fecha del contrato	<fecha> del documento <i>contrato</i>
	- Importe del contrato	<importe_contrato> del documento <i>contrato</i>

CONJUNTOS DE DATOS	DATOS QUE CONTIENEN	METADATOS DE ORIGEN
Licitadores y adjudicatarios	- Nombre de expediente de contratación	<nombre> del expediente
	- Nombres de licitadores	<nombre> de los agentes <i>licitadores</i>
	- Importes de las ofertas	<importe_oferta> de los documentos <i>oferta económica</i>
	- Nombre del adjudicatario	<adjudicatario_nombre> del expediente
	- Importe de la oferta del adjudicatario	<importe_oferta> del documento <i>oferta económica</i> del adjudicatario
Modificados de proyectos de construcción	- Nombre del expediente de contratación de obra	<nombre> del expediente
	- Fecha de contrato	<fecha> del documento <i>contrato</i>
	- Importe del contrato	<importe_contrato> del documento <i>contrato</i>
	- Nombre de expediente de modificación de contrato	<nombre> del expediente de la serie documental <i>expedientes de modificación de contratos</i> relacionado con el expediente de contratación principal
	- Importe de la adenda	<importe_adenda> del documento <i>adenda</i>
Coste total de obras (incluye el coste del expediente de contratación + los costes de expedientes subordinados)	- Fecha de la adenda	<fecha> del documento <i>adenda</i>
	- Nombre del expediente de contratación de obra	<nombre> del expediente
	- Coste total del expediente de contratación de obra	<coste_total> del expediente
	- Nombre de expedientes subordinados que hayan tenido repercusión económica	<nombre> de los expedientes relacionados con el expediente principal, pertenecientes a las series documentales <i>expedientes de reclamaciones económicas de contratistas, expedientes de reconocimiento de inversión, expedientes de reclamación patrimonial, etc.</i>
	- Coste total de expedientes subordinados que hayan tenido repercusión económica	<coste_total> de los expedientes relacionados

CONJUNTOS DE DATOS	DATOS QUE CONTIENEN	METADATOS DE ORIGEN
Plazo de ejecución de contratos	- Nombre del expediente de contratación	<nombre> del expediente
	- Fecha del contrato	<fecha> del documento <i>contrato</i>
	- Plazo de ejecución del contrato	<plazo_ejecucion> del documento <i>contrato</i>
	- Fecha de finalización del contrato	<fecha> del documento <i>acta de recepción</i>
Longitud de infraestructuras de transporte construidas	- Nombre del expediente de obra	<nombre> del expediente
	- Longitud de la infraestructura	<longitud_infraestructura> del expediente
	- Clase de actuación	<clase_actuación> del expediente
Diseño de proyectos de construcción de carreteras	- Nombre del expediente de contratación de redacción de proyecto de construcción	<nombre> del expediente de contratación de redacción de proyecto de construcción
	- Número de calzadas	<numero_calzadas> del expediente
	- Número de carriles por calzada	<numero_carriles_por_calzada> del expediente
	- Anchura calzada/calzada + arcenes previa	<anchura_calzada_calzada_arcenes_previa> del expediente
	- Anchura calzada/calzada + arcenes proyectada	<anchura_calzada_calzada_arcenes_proyectada> del expediente
	- Número de estructuras	<numero_estructuras> del expediente
	- Longitud total de las estructuras	<longitud_total_estructuras> del expediente
	- Número de túneles	<numero_tuneles> del expediente
	- Longitud de los túneles	<longitud_tuneles> del expediente
Coste km de infraestructuras de transporte	- Nombre del expediente de contratación de obra	<nombre> del expediente
	- Coste total del expediente de contratación de obra	<coste_total> del expediente
	- Longitud de la infraestructura	<longitud_infraestructura> del expediente

CONJUNTOS DE DATOS	DATOS QUE CONTIENEN	METADATOS DE ORIGEN
Costes y estructuras	- Nombre del expediente de obra	<nombre> del expediente
	- Coste total del expediente de contratación de obra	<coste_total> del expediente
	- Número de estructuras	<numero_estructuras> del expediente
	- Longitud total de estructuras	<longitud_total_estructuras> del expediente
	- Número de túneles	<numero_tuneles> del expediente
	- Longitud de los túneles	<longitud_tuneles> del expediente
Aprobación de proyectos de construcción de infraestructuras	- Nombre del expediente de contratación de redacción de proyecto	<nombre> del expediente
	- Fecha de la aprobación del proyecto	<fecha> del documento <i>resolución de aprobación de proyecto</i>
Aprobación de proyectos de construcción e inicio de obras	- Nombre del expediente de contratación de redacción de proyecto	<nombre> del expediente
	- Fecha de la aprobación del proyecto	<fecha> del documento <i>resolución de aprobación de proyecto</i>
	- Nombre del expediente de contratación de obra	<nombre> del expediente relacionado de contratación de obra
	- Fecha del inicio de las obras	<fecha> del documento <i>orden de inicio de los trabajos</i>
Costes de conservación de carreteras	- Nombre del expediente de contratación del tipo de contrato = conservación de carreteras	<nombre> del expediente
	- Coste total de cada expediente	<coste_total> del expediente
Tipos de vías ciclistas construidas	- Nombre del expediente de contratación de obra	<nombre> del expediente
	- Clase de actuación en vía ciclista	<clase_actuacion> del expediente

CONJUNTOS DE DATOS	DATOS QUE CONTIENEN	METADATOS DE ORIGEN
Pendientes de las carreteras	- Nombre del expediente	<nombre> del expediente
	- Origen	<municipio_origen> del expediente
	- Destino	<municipio_destino> del expediente
	- Pendiente máxima	<pendiente_maxima> del expediente
Desglose de los presupuestos de proyectos de construcción	- Nombre del expediente de contratación de redacción de proyecto	<nombre> del expediente
	- Capítulo del presupuesto	<capitulo_presupuesto> del expediente
	- Importe del capítulo del presupuesto	<valor_capitulo_presupuesto> del expediente
Obras en garantía	- Nombre del expediente de contratación de obra	<nombre> del expediente
	- Inicio garantía	<fecha_inicio_garantia> del expediente
	- Fin garantía	<fecha_fin_garantia> del expediente

Próximamente disponible una nueva versión de PARES2.0



# PARES

PORTAL DE Archivos Españoles



Subdirección General de Archivos Estatales  
Plaza del Rey, 1 – 28004 Madrid  
<http://www.mecd.gov.es/cultura-mecd/areas-cultura/archivos.html>  
[archivos.estatales@mecd.es](mailto:archivos.estatales@mecd.es)



MINISTERIO  
DE EDUCACIÓN, CULTURA  
Y DEPORTE





*Farm Fresh*  
**CARROTS**  
NEXT  
RIGHT  
1 MILE

Old Tunnies

Pepper  
LOCAL

1000ml



SUSANNA MURIEL ORTIZ, RICARD MARTÍNEZ

## Archivística participativa

Cuando el tratamiento archivístico  
de las colecciones fotográficas  
empieza en casa

### Antecedentes.

#### Fotografía anónima *versus* fotografía familiar

El trabajo archivístico que se desarrolla en las colecciones fotográficas familiares custodiadas en las instituciones –archivos, museos, bibliotecas o centros documentales públicos y privados– a menudo es el resultante de una mezcla contradictoria de sentimientos. Por una parte, la admiración por las imágenes que se imponen con su fuerza expresiva por encima de la habilidad técnica –captadas por fotógrafos amateurs, aficionados a la fotografía–. Por otra parte, la impotencia por no conocer los nombres de las personas que aparecen en las fotografías y que –a menudo– debemos describir en las bases de datos como *desconocidos* o *anónimos*. “Retrato de estudio de un hombre joven, retrato de un grupo de personas, instantánea de un niño jugando, fotografía de una joven, retrato de una mujer sentada en una tumbona”, y así un sinfín de descripciones generales que flotan en un limbo. No sólo son desconocidas las personas que fueron retratadas, también lo son a menudo, los fotógrafos que realizaron esas fotografías familiares. Cada fotografía constituye un *enigma*<sup>2</sup>. En palabras de Robert Flynn “Lo que la

Susanna Muriel Ortiz (email: [susanna.muriel@gmail.com](mailto:susanna.muriel@gmail.com))

Archivera independiente

Ricard Martínez (email: [ricard@arqueologiadelpuntdevista.org](mailto:ricard@arqueologiadelpuntdevista.org))

Historiador de la fotografía

Recibido: 24-04-2016. Aceptado: 26-04-2016

Citación: Muriel Ortiz, Susanna y Martínez, Ricard (2016). “Archivística participativa. Cuando el tratamiento archivístico de las colecciones fotográficas empieza en casa”. *Tábula*, n. 19, pp. 87-101

fotografía anónima no puede, ni podrá nunca rebelarnos, es por qué tal sujeto, en tal momento, quedó elegido para ser captado y congelado visualmente como una mosca en el ámbar fósil” (FLYNN, 2004:15). Como no existen datos del autor, ni del retratado, la inexistencia del contexto fotográfico provoca que la tendencia natural del ojo que mira esa fotografía sea intentar encajar la imagen en una narración, un argumento, una historia o un cuento.

“Con frecuencia *leemos* una foto como si fuese parte de una novela o un cuento. Ocurre especialmente con las fotos anónimas, ya que apenas tenemos en



Fotografía 1. Retrato de una mujer con una niña en una terraza. La mujer lleva colgado del brazo el estuche de una cámara fotográfica plegable. Álbum de familia. Colección particular. Reproducción Ricard Martínez. La cámara fotográfica de estos primeros aficionados, se convirtió en el instrumento de registro diario y continuado de la vida privada con el objetivo de recordar y mostrar una historia, un testimonio

qué basarnos... Nos gustaría asignarle *una historia* a esa imagen. Nos gustaría encontrar un marco narrativo, o una serie, para encajar esa imagen y tratar de entenderla al aplicarle un desarrollo deducido o inferido” (BOYD, 2004:11). La imaginación se dispara en las fotografías sin firma, ni protagonistas identificados.

Los depósitos de archivos, museos y bibliotecas tienen una gran cantidad de *fotografías desconocidas* cuya descripción archivística supone un trabajo titánico. A menudo, estas colecciones familiares llegan a las instituciones tras ser custodias por una lejana generación de herederos. En otras ocasiones, estos archivos familiares han sido adquiridos por algún coleccionista que no disgregó el *lote*. En el peor de los casos estos fondos acaban vendidos por unidades en mercadillos de segunda mano. Estas circunstancias aíslan –aún más– al objeto fotográfico de la información que podrían contener.



Fotografía 2. Acumulación de fotografías familiares guardadas en una maleta y adquiridas por un coleccionista. Colección privada

La ingente labor de descripción exigida por estos documentos fotográficos “desconocidos” convierte esta documentación almacenada en herramientas “incompletas” para el estudio de los investigadores. Con esta propuesta docente pretendemos *desclasificar*<sup>3</sup> en origen los archivos familiares.

Llevamos una larga itinerancia por diversos archivos públicos y privados, así como por diversas instituciones con colecciones fotográficas familiares entre

sus fondos. En esta trayectoria hemos pasado por la experiencia de clicar *demasiadas veces* la palabra *desconocido* o *anónimo*. De ello, surgió en parte este proyecto<sup>4</sup>. Queríamos trasladar la metodología profesional archivística que aplicamos a las colecciones familiares en la esfera doméstica. El trabajo en estas colecciones por parte de algunos miembros de la familia supone un avance considerable en la descripción de estas imágenes. Además proponemos una implicación directa y activa en la preservación y conservación de sus propias colecciones fotográficas familiares.

El curso también proporciona una nueva lectura de estas imágenes que pertenecen al pasado pero que revivimos en el futuro. La experiencia de la Refotografía permite este viaje. Es una actividad meticulosa que consiste en volver a fotografiar desde el mismo lugar una escena previamente registrada. A primera vista, refotografiar trata de evidenciar el paso del tiempo a través de la confrontación de varias imágenes obtenidas en un mismo lugar en momentos diferentes. No obstante, es algo más que volver a hacer una fotografía, dado que requiere partir de una selección de material histórico y realizar una investigación, para así conseguir volver a colocar nuestra cámara allí donde alguien lo hizo antes que nosotros. En este sentido, la nueva fotografía producida es el producto subsidiario de una meditación sobre tres sujetos: el que ha realizado la primera fotografía, el que ha realizado la segunda, y el que observa ambas (MARTÍNEZ, 2012: 13-17).



Fotografía 3. Gaspar Martínez, mi padre cuando era zapatero. Archivo familiar. Colección privada. Refotografía a partir de una imagen del álbum familiar del autor. Ricard Martínez, 2015

Las fotografías están ligadas a los hechos, espacios y personajes que registran. Si tenemos la oportunidad de observar las imágenes en el mismo lugar donde se sucedieron, veremos que las fotografías experimentan una inusitada locuacidad. Revelan una nueva información que se encontraba latente en la imagen. Pero también se produce una sensación muy poderosa, unida al sentimiento que nos une a los hechos representados. Por ello, una refotografía realizada a partir del álbum familiar del propio autor escenifica una unión transgeneracional única.

Planeamos por tanto, una propuesta que implica la participación de la ciudadanía en la organización y conservación de sus propios archivos fotográficos. Dicha propuesta llega en un momento en el que las administraciones no pueden adquirir ni tratar por falta de recursos –materiales y humanos– la totalidad de estos fondos familiares. Es un trabajo iniciado por los depositarios de estas colecciones, convertidos así en conservadores domésticos, hasta el momento en el que estos fondos puedan disponerse en un archivo, garantizando su conservación y el acceso público de esta documentación fotográfica.

## Metodología

*Del recuerdo a la mirada. Organiza y refotografía tu archivo familiar* es una propuesta docente que se articula en dos bloques: nociones básicas de archivística e introducción a la Refotografía. En el primero, se dan a conocer los principios archivísticos básicos, así como su aplicación a las colecciones fotográficas domésticas, principalmente, fotografías familiares analógicas, tangibles, cajas de zapatos llenas de fotografías, álbumes familiares elaborados a base de tijera y pegamento, o fotografías dejadas con chinchetas en una pared, o enmarcadas en un mural. En el segundo apartado, se propone una nueva mirada a estos archivos a través de la Refotografía, revisitando los lugares de sus recuerdos recuperados.

Lejos del alcance de la definición de un archivo por los profesionales de la archivística<sup>5</sup> el archivo familiar se concibe como un cajón donde casi todo cabe: colecciones, fondos, series. Se trata del archivo de nosotros mismos, el conjunto de documentos producidos en nuestro ejercicio del verbo “vivir”.

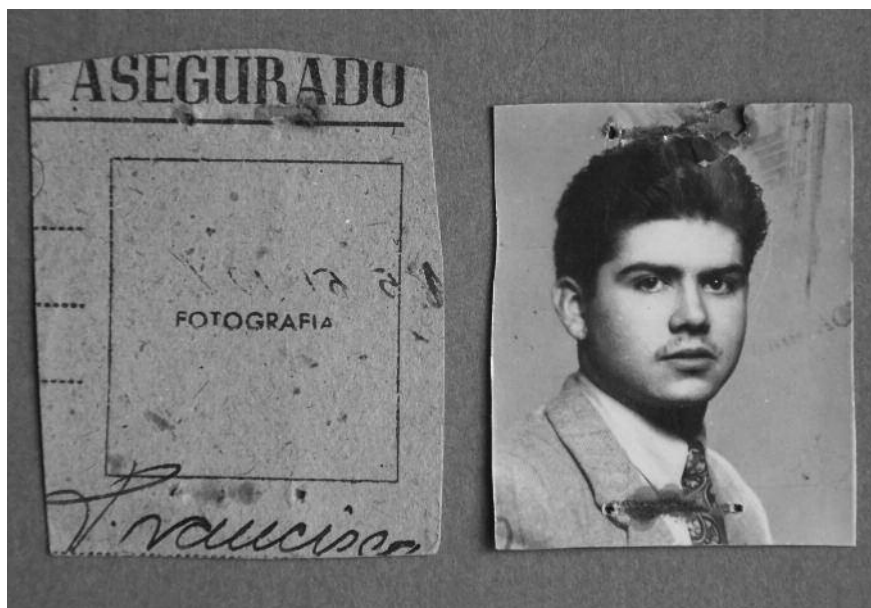
La serie textual de documentos del archivo familiar sería infinita, pero también las imágenes que están asociadas a ellos: tarjetas de crédito, informes médicos, documentos de identidad<sup>6</sup>, libros de familia, contratos, cartas, ordenadores, nuestros rastros de navegaciones por Internet, perfiles de *Facebook*, galerías de imágenes o “álbums” todo un despliegue de documentos expuestos que cuentan lo que queremos ser. De esta forma, los archivos familiares se crean como la agrupación de objetos documentales recopilados en el transcurso de una vida y que un individuo ha decidido que son suficientemente relevantes como para ser preservados en casa.



Fotografía 4. Conjunto de materiales fotográficos que integran el archivo familiar de uno de los participantes a nuestro curso en la edición de 2014 en el Espai de Fotografia Francesc Català-Roca de Barcelona. Archivo familiar. Colección privada. Autor Joan Fortuny

Y si es importante saber qué documentos escogemos para formar parte de nuestro archivo familiar, no lo es menos el principio de organización que aplicaremos en este trabajo de archivo, es decir, las decisiones organizativas que tomaremos. La forma en la que archivemos nuestras imágenes cotidianas construirá la realidad que queremos mostrar. La realidad por la cual queremos ser recordados. Es en este preciso punto donde se inserta nuestra propuesta docente: *Del recuerdo a la mirada. Organiza y Refotografía tu archivo familiar*. En la organización de los archivos familiares enseñamos cómo se forman estas agrupaciones fotográficas, ya sean procedentes de diversas colecciones, o de diferentes miembros de la familia. Es muy amplia casuística que se produce en la formación de estos archivos, habitualmente asociados a cartas, certificados y otra documentación textual.

El origen de estas colecciones familiares influye en su organización. Estos materiales fotográficos suelen ser recopilados por un miembro de la familia con especial preocupación por conservar el archivo familiar, o por lo menos con interés en no dispersarlo, *el archivero doméstico*. Gran parte de los participantes que hemos tenido en nuestro curso a lo largo de estos años pertenece a esta categoría con la que se sienten identificados. Custodian fondos procedentes de generaciones



Fotografía 5. Retrato de carnet de Gaspar Martínez, grapado y recortado del documento identificativo al cual pertenecía. Archivo familiar. Colección privada. Reproducción Ricard Martínez

que no conocieron, pero de las que les hablaron. A menudo, estos fondos se encuentran en cajas de zapatos, galletas y carne de membrillo llenas de fotografías sueltas, mezcladas con álbumes que algún antepasado elaboró para relatar aquellos *momentos felices*<sup>7</sup> y que no quiso llevar al olvido. Cápsulas del tiempo que otros, posteriormente, abrieron y al visualizar *desordenaron*. Ahora son los archiveros domésticos los mejor capacitados para recopilar los documentos provenientes de diversos miembros de la familia. La capacitación de estos *archiveros* en los principios básicos, así como en la metodología archivística nos ha demostrado como se están enriqueciendo estos archivos familiares. La implicación activa es la organización de sus propios fondos fotográficos supone un aspecto esencial en la conservación de los mismos.

En estas circunstancias, la aplicación del principio de la procedencia y el de respeto al orden original conlleva una cierta dificultad que planteamos en el transcurso del curso con ejemplos prácticos y diferentes casuísticas. El proceso de archivar que realizan, lleva en algunos casos a recuperar las secuencias, el orden correlativo de los reportajes. Pueden llegar a archivar las fotografías en el mismo orden en el que fueron realizadas. Es un procedimiento fascinante cuando esta secuencialidad es recuperada pasados algunos años.



Fotografía 6. Proceso de documentación del archivo familiar de una de las participantes de nuestro curso. Colección privada. Autor Susanna Muriel

Al mismo tiempo, la organización de los fondos es paralela a su preservación. Por ese motivo, se enseñan los materiales apropiados y sobretodo, se ofrecen unas pautas básicas para su manipulación (FUENTES DE CÍA: 2012). En el curso se confiere especial atención a los lugares donde se guardan estos tesoros, cajitas con fotografías de la familia, álbumes con los retratos de los abuelos, cajones donde se tiene reservado un espacio para estos recuerdos fotográficos. Un espacio que pone en evidencia el sentido protector que las personas albergan para con sus fotos de familia. Una vez analizados los pros y contras de estos espacios originales, se imparten nociones básicas para su traslado a materiales de conservación y para la elección del mejor lugar en casa para su depósito.

Pero si es importante la aplicación de estos principios archivísticos para la organización de este material, también lo es, el contexto de este archivo, el hogar. La forma en la que se organizan los objetos documentales en un territorio movedizo, donde la hipnotizadora capa de la emoción pone en valor el propio espacio de producción de las imágenes, al mismo tiempo que contextualiza el origen de estos documentos. El hogar es el espacio donde se unen la memoria y la imaginación, para intensificarse mutuamente. En la documentación de la fotografía familiar, se recurre al recuerdo que muchas veces viene motivado por las imágenes que se conservan, *el recuerdo fotográfico*. “Creemos que recordamos los acontecimientos, pero en realidad lo que recordamos son las fotografías de esos momentos, porque la memoria solo puede guardar fotografías” (VICENTE, 2013:



Fotografía 7. Participantes con los materiales de conservación fotográfica en el curso realizado en el Arxiu Comarcal de l'Alt Empordà (Figueras), 2015. Autor: Ricard Martínez

16). La memoria no es fiel reflejo de lo que ha pasado sino que más bien es un acto creativo de nuestra mente. Cada vez que queremos evocar un recuerdo se produce una nueva reconstrucción de los hechos a los cuales añadimos algunos detalles. A menudo, la fotografía es el motor de estos recuerdos, como lo podría ser una frase de nuestro abuelo, una canción, una carta o una magdalena. Con la organización y descripción de las fotografías familiares evocamos la memoria autobiográfica. La colección de recuerdos de nuestra propia historia definida en un

espacio y un tiempo concreto. No se trata simplemente de recordar un hecho, sino también de transportar unos sentimientos, sensaciones y emociones que tuvimos. La memoria es muy frágil y permeable a nuestras emociones en el presente. Por ese motivo, con cada nuevo recuerdo, añadimos información de la última vez que fue evocado. “La fotografía, al ser archivada, es procesada, estructurada e inevitablemente interpretada” (VICENTE, 2013: 13). Como un documento JPG que inevitablemente se modifica cada vez que se abre y se cierra.

En la descripción y documentación de las fotografías familiares por parte de los miembros de la propia familia son muchos los interrogantes que pueden llegar a desvelarse: quién hizo la fotografía, cómo la hizo, con qué cámara y en qué momento, dónde la realizó, quién aparece o quién no aparece, porqué hizo esa fotografía, porqué algunas fotografías aparecen reunidas en el álbum y cuáles fueron *desechadas*. “Ante nuestro propio álbum de familia somos *usuarios* de esas fotografías, la cantidad de códigos que hay detrás de cada foto y cada historia hace que solo sean *usables* de manera plena y completa por nosotros conocedores (y dueños) de sus secretos y de sus claves, ocultas a simple vista para el resto del mundo” (VICENTE, 2013: 14). La lectura de una fotografía propia nos sitúa en el papel de *usuarios* y no *lectores* como lo somos los archiveros cuando nos enfrentamos a la descripción de fondos fotográficos familiares que nos son ajenos.

En el segundo bloque del curso enseñamos los principios de la Refotografía aplicada a los archivos familiares.

La Refotografía interviene en la recuperación de los álbumes familiares desde el deseo y en algunos casos, la necesidad de recordar a nuestros antepasados. Habitualmente todos partimos de los recuerdos que padres, abuelos y demás familiares nos evocan cuando observamos junto a ellos una fotografía. Sin embargo, en algunos casos sentimos la necesidad de querer más información. La Refotografía permite ampliar el conocimiento de esos recuerdos, ya que podemos visualizar con esa imagen guiada aquel momento preciso en el que unos padres se casaban y bajaban por aquellas escaleras que hoy nosotros decidimos refotografiar. Aquella fotografía –en aquel momento y espacio precisos– fue una experiencia única que podemos intentar atrapar al colocarnos en el mismo espacio donde años antes se realizó. La Refotografía permite esta interacción, esta comunicación no verbal entre las imágenes, se convierte en vehículo de emociones y sentimientos profundos (MARTÍNEZ, 2014).

## En ruta

El curso se concibe al mismo tiempo como un espacio de intercambio de conocimientos entre los docentes y los participantes. Partimos de nuestra propia experiencia como archiveros especializados en fotografía que además trabajamos sobre



Fotografía 8. Participantes del curso en la práctica de Refotografía en Arró, organizado por el Archiu Genarau d'Aran, 2015. Autor Susanna Muriel

nuestros propios fondos familiares. Esta interacción rebela la dificultad que supone aplicar los principios y metodología de la archivística a tus propias cajas de fotografías. Esta nueva perspectiva nos ha permitido conocer archivos familiares extraordinarios, y al mismo tiempo, muchas casuísticas que se producen en la formación y conservación de estas agrupaciones fotográficas. A pesar de que el curso tiene una duración determinada, mantenemos el contacto con los participantes de todas las ediciones, y hemos podido comprobar gratamente cómo han empezado a trasladar parte del material de sus colecciones fotográficas a fundas y cajas de conservación. Algunos de ellos han empezado a realizar el cuadro de clasificación de su propio fondo. Otros han realizado la compilación del fondo familiar que se encontraba disperso entre diversos miembros de la familia, o han ordenado una parte de su propio fondo fotográfico digital.

En algunas ediciones del curso hemos contado, entre los participantes con artistas visuales que con su trabajo en los archivos familiares han desarrollado un proyecto teórico-artístico magnífico. Es el caso de Diego Ballestrase con su proyecto *La cuarta pared*<sup>8</sup> donde explora la dimensión física de la fotografía para buscar esos puntos ciegos de la fotografía familiar que escapan de la mirada.

DIEGO BALLESTRASSE

Prev | Next 19/27

PROJECTS  
LAQUARTAPARED  
JURAN  
NYC  
MODELOS  
SET  
ARQUIT  
BIO  
CV  
CONTACT  
TUMBLR  
2015



Fotografía 9. Captura de pantalla del proyecto de Diego Ballestrasse La cuarta pared participante en nuestro taller en la edición del 2014 en el Espai de Fotografia Francesc Català-Roca de Barcelona

## Conclusiones

El archivo familiar se encuentra acumulado y a veces arrinconado en distintos espacios de la casa. El ingreso de estos fondos en instituciones archivísticas constituye un hecho aislado, que se produce lentamente y al cual la Administración no siempre destina los fondos suficientes, por lo que se acumulan de nuevo, en este caso, en los depósitos acondicionados de los archivos. Acaso sea la naturaleza estratigráfica de los archivos familiares. Para ayudar a revertir esta situación presentamos una propuesta docente que traslada la *praxis* archivística al domicilio, a la espera de la integración de estos fondos familiares en instituciones archivísticas.

La apertura metodológica hacia la ciudadanía pretende dar respuesta a un momento de cambio en el que las Administraciones revisan su política de adquisiciones, ante el incremento de fondos fotográficos que surgen de la esfera doméstica.

El curso permite conocer estos archivos *extraordinarios* organizados, documentados y conservados por parte de los propios autores o productores del fondo fotográfico familiar y les confiere el papel de *archiveros domésticos*.

Impulsamos un *cambio de mirada* respecto a la participación activa de la ciudadanía, quién aplica el tratamiento archivístico a sus propios fondos. Los



Fotografía 10. Álbum familiar de una participante del curso en su edición de 2013 en el Arxiu Bibliogràfic de Santes Creus (Aiguamúrcia, Tarragona). Autor Sonia Vaquer

ejemplos muestran la revalorización que experimentan estas imágenes guardadas por generaciones en armarios o trasteros. Proponemos un acercamiento profesional a los propietarios de los archivos familiares por su conexión afectiva, personal y familiar hacia sus archivos y preocupados –principalmente– por su conservación y difusión. A través de la Refotografía ofrecemos un juego con el tiempo de las imágenes, una forma de (re)vivir las imágenes de nuestro archivo familiar.

Las contribuciones de los archivos familiares para la investigación histórica son infinitas, marcadas en muchos casos por su contenido inédito. Como lo serían las biografías; las prosopografías; la organización del parentesco; la transmisión de la información por generaciones; la relación entre la familia y la información producida; la manera de relacionarse de los productores/organizadores de la información; el estudio de las huellas de reorganizaciones previas del archivo y así una larga enumeración de contenidos (CÁMARA ANDRADE & ROSA, 2011).

El trabajo archivístico que proponemos a los propietarios de las colecciones familiares requiere del tiempo que ellos disponen para organizar sus fotografías y dotarlas de una narrativa en la que su pasado forme parte de su presente. Tal como el gran Jacques Henri Lartigue escribió sus experiencias en sus diarios y agendas desde muy temprana edad. Allí organizaba sistemáticamente sus imágenes en

álbumes, y añadía de forma meticulosa las fechas y los nombres de los lugares y las personas representadas (AA.VV., 2003). Como él, hoy los *archiveros domésticos* apuestan por la organización y conservación de sus archivos familiares al mismo tiempo que preparan la escena para nuevas narraciones.

## Bibliografía

- Album de familia. [Re]presentación, [Re]creación e [In]materialidad de las fotografías familiares, 2013. Madrid: Diputación Provincial de Huesca y La Oficina.
- BOYD, William, 2004, "Trece maneras de mirar una fotografía", en FLYNN JOHNSON, Robert, Anónimo. Imágenes enigmáticas de fotógrafos desconocidos. Barcelona: Editorial Electa, p. 7-13.
- CÂMARA ANDRADE E SOUSA, Maria João da; ROSA, Maria de Lurdes, 2011, "Panorama reciente sobre Archivos familiares en Portugal. Posesión de privados e integración en instituciones públicas". Comunicación presentada en las Quintas Jornadas de Archivo y Memoria. Extraordinarios y fuera de serie: formación, conservación y gestión de archivos personales. Madrid, 17-18 febrero.
- FLYNN JOHNSON, Robert, 2004. Anónimo. Imágenes enigmáticas de fotógrafos desconocidos. Barcelona: Editorial Electa.
- FUENTES DE CÍA, Angel, 2012. La conservación de archivos fotográficos. Documentos de trabajo nº3. Madrid: Sociedad Española de Documentación e Información Científica (SEDIC).
- Lartigue: l'album d'une vie, 1894-1986, 2003. París: Centre Pompidou/Éditions du Seuil.
- Manual d'arxivística i gestió documental, 2009. Barcelona: Associació d'Arxivers de Catalunya, p. 74-76.
- MARTÍNEZ, Ricard, 2012, "Fotografía, Paisaje y patrimonio", en AAVV. 2012 Refotografiar Barcelona con Mark Klett. Barcelona: Ayuntamiento de Barcelona, pp 13-17.
- MARTÍNEZ, Ricard, 2014. Experiencia de la Refotografía. Entrevista a Ricard Martínez. 19 febrero 2014. Revista Psicosocial & Emergencias. Huesca, Ed. Angel L. Amo.
- MURIEL ORTIZ, Susanna, 2011. Guia de l'Arxiu Fotogràfic del Centre Excursionista de Catalunya. En MURIEL, Susanna; TELLEZ, Núria: Guia dels arxius històrics de Catalunya, 9. Guies dels arxius del Centre Excursionista de Catalunya. Generalitat de Catalunya. Departament de Cultura, Barcelona, p. 23-264.
- VICENTE, Pedro, 2013, "Apuntes a un álbum de familia", en AA.VV., 2013. Album de familia. [Re]presentación, [Re]creación e [In]materialidad de las fotografías familiares. Madrid: Diputación Provincial de Huesca y La Oficina, p.11-19.

## Notas

<sup>1</sup> Los autores se basan fundamentalmente en su experiencia en diversos archivos comarcales, municipales, museos e instituciones públicas y privadas especializadas en Fotografía. <http://www.arqueologiadelpuntdevista.org/docencia/del-record-a-la-mirada/>

<sup>2</sup> "Toda fotografía es un enigma". Colección Michel Frizot. *Fundació Foto Colectania*, Barcelona. Del 4 de marzo al 21 mayo 2016. Esta exposición muestra más de un centenar de fotografías reunidas por el historiador de

fotografía francés Michel Frizot. Se trata de imágenes de autores anónimos, desconocidos, entusiastas de la fotografía de todas las épocas, que captaron su atención, no solamente por su atractivo interés visual o documental sino también por su naturaleza enigmática, misteriosa, no acabada.

<sup>3</sup> “Levantar el carácter secreto o reservado de un documento”. Real Academia Española, 2001. Desclasificar. En Diccionario de la lengua española (22.ed.). Recuperado de <http://dle.rae.es/?id=Cf8mTv4>.

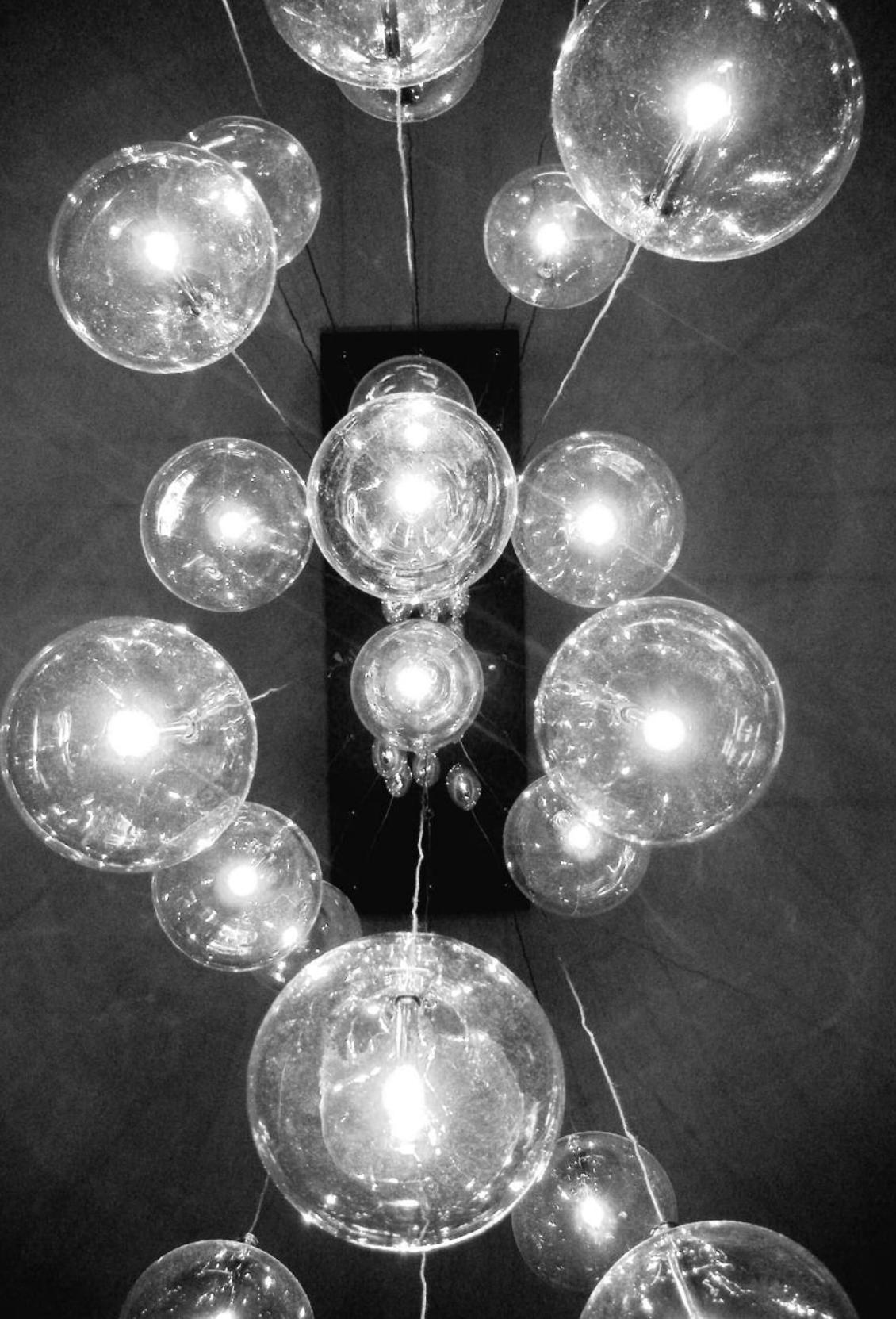
<sup>4</sup> La realización de la Guía de fondos y colecciones fotográficas del Archivo Fotográfico del Centro Excursionista de Cataluña supuso el encargo de organizar, clasificar, ordenar y describir más de cien fondos personales y familiares (MURIEL, 2011:23-264).

<sup>5</sup> Conjunto de documentos sea cual sea su forma, fecha o soporte producidos por cualquier persona física o moral, o cualquier organismo público o privado en el ejercicio de su actividad (A.A.VV., 2009: 74-76).

<sup>6</sup> Hemos comprobado cómo en el caso de los documentos identificativos, en los que suele haber una fotografía grapada a la tarjeta, los propietarios del fondo suelen cortar la información de la tarjeta y guardar solo el recorte con la fotografía grapada. Este recorte fotográfico, más tarde, formará parte del fondo depositado en una institución archivística sin la información que acompañaba a este documento.

<sup>7</sup> *Solo fotografíamos lo que queremos recordar, lo que queremos (re)vivir* (VICENTE, 2013: 13).

<sup>8</sup> Con este trabajo Diego Ballestrase ha estado seleccionado en 2015 por el Festival Visiona de Huesca para presentar este proyecto y este año, 2016, ha sido seleccionado en Descubrimientos Photoespaña, Festival Internacional de fotografía y artes visuales. <http://www.diegoballestrase.com/index.php/projects/la-cuartapared/>





JAVIER GONZÁLEZ CACHAFEIRO, REBECA ANDRÉS LASO

# La valoración de las redes sociales en los archivos municipales de capital de provincia

El 9 de junio de 1500 los Reyes Católicos establecían la obligatoriedad de que todos los Concejos tuvieran que tener sus arcas de Privilegios y Escrituras a modo de archivos, indicando la división según los temas que tratara, siendo estos (Zozaya 2008: 133):

- La creación de los archivos.
- Los libros que había de copiar el escribano.
- Los volúmenes que debían contenerse en el arca.

Más de quinientos años después nos encontramos con la necesidad imperiosa de abrir esa arca a la sociedad, que la documentación sea accesible a los ciudadanos para fines de investigación, administrativos etc.

El Plan<sup>1</sup> de Fomento de las Industrias Culturales y Creativas en su edición de 2016, apunta ya el cambio visible en el ámbito de la cultura desde lo social a lo particular; el consumidor de cultura disfruta en soledad y a golpe de clic, convirtiendo a los que anteriormente podíamos considerar meramente consumidores en productores y generadores de su propio contenido.

Javier González Cachafeiro / Rebeca Andrés Laso (email: [archivo@sierrapambley.org](mailto:archivo@sierrapambley.org))  
Fundación Sierra Pambley

Recibido: 18-04-2016. Aceptado: 22-04-2016

Citación: González Cachafeiro, Javier y Andrés Laso, Rebeca (2016). "La valoración de las redes sociales en los archivos municipales de capital de provincia". *Tábula*, n. 19, pp. 103-115

Una de las herramientas básicas y necesarias en la actual era digital, son los medios sociales, ya que estos centros, no se debe obviar, que deben estar situados allí donde se encuentran los usuarios. La comunicación entre el ciudadano y la administración ha cambiado de forma innegable en los últimos años. Como ciudadanos, poseemos herramientas con las que poder ponernos en contacto de una forma fácil y sencilla con nuestros centros, estamos ante una fase de comunicación *Peer-to-Peer*<sup>2</sup> en la que buena parte de las barreras que tradicionalmente existían entre administración y ciudadano se han ido derribando.

Debemos considerar a los ayuntamientos como el primer eslabón en la cadena de la relación de una persona con la administración que le rige, por esto es de vital importancia que la comunicación entre ellos sea cercana, y los políticos son cada vez más conscientes de ello, teniendo como objetivo claro (Gutiérrez-Rubí 2010: 36) dar una visión global de la realidad local y creatividad permanente como motor de la innovación.

Para que esa relación sea lo más fluida y constante posible, los ayuntamientos deben dotarse de herramientas para una comunicación unidireccional, cercana, y en la que no existan esas barreras que antes apuntábamos.

Los archivos, desde sus vertientes culturales, políticas y de servicio público, no deben ser ajenos a estas herramientas que suponen un cambio cultural y social, por lo que la concreción de objetivos claros, en cuanto a qué contenidos compartir, respetando las diferentes leyes, también el factor económico ya que como herramientas su inversión es baja, y además teniendo en cuenta la evolución existente en cuanto a las tecnologías móviles.

Creemos indispensable recordar el nivel de presencia de los archivos en la red, y su división en cinco grandes grupos (Tramullas 2010: 49):

1. Nivel de presencia: se trata de aquellos archivos cuya presencia en la red se limita a anunciar su existencia y los servicios que ofrece. Este tipo de presencia puede tener varios grados, desde una simple página dentro de una web corporativa, hasta una presencia más trabajada mediante un blog, red social, o similar.
2. Nivel de acceso a fondos: corresponde a aquellos archivos que hacen disponible su colección, o parte de ella, a través de una interfaz web, usando diversos criterios para organizar el acceso a la misma, que replican los esquemas de organización del archivo.
3. Nivel de exposición: serían aquellos archivos que superan el modelo simple de acceso a fondos, para organizar exposiciones virtuales temáticas y especializadas, enriquecidas con diferentes materiales, tanto propios como externos.
4. Nivel de interacción técnica: archivos cuyas colecciones se encuentran disponibles a través de catálogos colectivos o metabuscadores.

5. Nivel de interacción social: corresponderían a aquellos productos de información estructurados e implementados por archivos en plataformas etiquetadas como web 2.0.

Se pueden señalar además, cinco transformaciones que están cambiando el paisaje del aprendizaje en la era digital (Alcoba González 2015: 78):

- La colaboración virtual.
- La convergencia tecnológica.
- La conectividad global.
- Las comunidades online.
- La creatividad digital.

## **Bases para el estudio: los medios sociales en los archivos municipales**

El Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, legisla en su artículo 207, el derecho de todos los ciudadanos de la “consulta de los archivos y registros”

La Ley 57/2003 de 16 de diciembre de medidas para la modernización del gobierno local (BOE 17 de diciembre) indica en su artículo 70 bis que “Las entidades locales y especialmente los municipios, deberán impulsar la utilización interactiva de las tecnologías de la información y la comunicación para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos, para la presentación de documentos y para la realización de trámites administrativos, de encuestas y, en su caso, de consultas ciudadanas”.

Esta necesidad, plasmada a través de las nuevas herramientas sociales, que cada vez están más afianzadas en nuestra sociedad, mostrándose como una pieza indispensable en nuestra actividad diaria de trabajo, motivan el principal objetivo de este trabajo, el hacer un marco de situación de cuál es el índice de impacto de los medios sociales en los archivos municipales de capital de provincia, tomando como referencia sus páginas web.

A la hora de realizar el muestreo, y tomando como base para ello las cincuenta y dos webs, tanto de los ayuntamientos que tienen un apartado específico de archivo, como aquellos centros que poseen una url nativa, caso de Murcia<sup>3</sup>, o Sevilla<sup>4</sup>.

## Una fotografía de las webs

Previo al análisis de los medios sociales, y cuál es su índice de impacto dentro de estos centros, hemos visto necesario el realizar un estudio basado en una serie de preguntas ¿Cuántos archivos municipales tienen página web?, de los datos obtenidos ¿cuántos poseen una web con un dominio propio, y cuántos están integrados dentro del website del ayuntamiento?, y finalmente en esta primera fase del trabajo, pasamos a intentar realizar una visión de cuántos de estos archivos permitían la búsqueda documental a través de un buscador.

Se obtuvieron los siguientes resultados:

	SÍ	NO
Web	94%	6%
Propia	4%	96%
Integrada	90%	10%
Búsqueda	42%	58%

Tabla 1: Resultados del estudio de las webs de los archivos municipales  
Fuente: elaboración propia

Este primer análisis hace que podamos ya ofrecer algunas conclusiones interesantes. Está claro que está plenamente asentada la presencia de los archivos municipales en internet, sea desde una forma testimonial en la web del ayuntamiento u ofreciendo al ciudadano un ramillete de servicios a través de la misma. Cabe destacar que la gran mayoría de los archivos, probablemente debido por una política de organización y control presupuestario, optan por integrar su página web dentro de la general del centro, con un 90%, aunque en numerosas ocasiones nos encontramos con que el acceso desde la página de inicio no es todo lo sencillo que tendría que ser, lo que en numerosas ocasiones dificulta un acceso que debería plantearse como más sencillo.

El último de los puntos nos arroja el dato de que el 58% de los archivos municipales de capital de provincia no ofrece un motor de búsqueda para localizar documentación dentro de sus fondos. Si trasladamos este dato al mundo empresarial en el ámbito de la cultura, Marta Rodríguez, lo analiza a través de un triple propósito para captar la atención de las personas (Rodríguez 2015: 52):

1. Información: Hay que saber cómo hablar a las personas que no saben que te necesitan. Esto sólo es posible si somos capaces de cambiar la manera de aproximarnos al mercado y hacerlo a través de la solución de problemas o la localización de oportunidades.

2. Persuasión: La persona debe convencerse de la necesidad del producto o evento cultural con argumentos compuestos por elementos emocionales y también elementos racionales, todo ello con el fin de destacar prestigio, reconocimiento o valores intangibles.
3. Educación: Proporcionar a los consumidores las herramientas intelectuales y los códigos de interpretación necesarios.

Estos tres ejes son primordiales para iniciar una buena política y, para buscar sentar las bases para una correcta difusión. En primer lugar, la información necesaria de nuestro centro debemos conseguir ponerla al servicio del ciudadano, sobre todo en cuanto a la forma de contacto con nosotros, a fin de romper barreras entre el centro y el ciudadano, ya que este último punto está muy ligado con la persuasión. Se hace estrictamente necesario tomar una actitud 2.0, que toda persona crea que forma parte de nuestro archivo, que se escucha al ciudadano, que ése es su centro y sus sugerencias e inquietudes van a ser atendidas de una forma profesional. Ir un paso más adelante que dejarlo plasmado en una carta de servicios, y buscar ese componente emocional que conlleva el mundo cultural.

La información y la persuasión no tendrían ningún sentido sin la educación, ofreciendo herramientas, en primer lugar, de fácil acceso y uso. Actualmente existen muchas de ellas, con un coste bastante económico, caso de ICA-ATOM<sup>5</sup>, y tomando de nuevo una actitud pedagógica, mostrándonos accesibles y cercanos. Debemos tener también en cuenta que esta educación se enfrenta en la actualidad ante un nuevo reto, el de la lectura digital, con el incesante crecimiento del acceso a través de diferentes dispositivos móviles.

Todo esto se puede encontrar con un problema, que los ciudadanos desconozcan las herramientas que nuestro centro pone a su disposición, y que, probablemente, no sea necesario que tenga que dirigirse al archivo de turno para realizar una consulta, ya que puede utilizar otros nuevos medios de contacto para poder ejercer sus derechos. El uso cada vez más generalizado de los medios sociales, hacen de éstos una herramienta tan necesaria como obligatoria, que el ciudadano vea que su centro tiene presencia en las redes, trae como consecuencia que estemos ofreciendo ese componente emocional que apuntábamos antes, y con un coste económico prácticamente cero.

## **Contactos y Medios Sociales: de la visión tradicional a la modernidad**

A la hora del volcado de datos, realizamos una primera división heterogénea de las hipótesis de las que deberíamos obtener conclusiones. Las variables de trabajo quedaron divididas en dos grandes bloques, un primer bloque que podemos

considerar más tradicional, en el que se hacía una valoración cuantitativa de los medios de contacto como la dirección postal, teléfono, email o fax, mientras que un segundo bloque correspondía a los medios puramente sociales, dentro del paradigma que engloba el concepto 2.0. Este último término se le atribuye a Tim O’Reilly y Dale Dougherty en 2004, los cuales lo nombraron durante el transcurso de una sesión de brainstorming, estableciéndolo como (Moreno: 2012) una *segunda generación en la historia de la web basada en comunidades de usuarios y una gama especial de servicios y aplicaciones de internet que se modifica gracias a la participación social.*

VARIABLES A ANALIZAR
Medios clásicos
Medios sociales

Tabla 2: Variables a analizar. Fuente: elaboración propia

Las variables de los medios sociales dentro del estudio, engloban aquellas herramientas en las que los diferentes archivos municipales de capital de provincia tienen presencia, obviando, otras redes en las que ningún centro tiene presencia.

Los medios clásicos están ya consolidados dentro de la estructura de la institución en la que aportan sus servicios<sup>6</sup>, lo que Jesús Tramullas denomina Nivel de Presencia, así queda reflejado en los resultados obtenidos.

MEDIO DE CONTACTO	SÍ	NO
Dirección Postal	96%	4%
Teléfono	96%	4%
Email	83%	17%
Fax	42%	58%

Tabla 3: Índice de impacto de los medios de contacto tradicionales  
Fuente: elaboración propia

Las conclusiones que nos aportan los datos obtenidos es que son herramientas ya plenamente consolidadas, el 96% de los archivos municipales que

ofrecen información como su dirección postal o número de teléfono, lo podemos considerar incluso como anecdótico. Resulta mucho más elocuente el comprobar que el índice de presencia de un dato como el correo electrónico sea mucho menor, cuando puede ser considerado en la actualidad un medio que podemos calificarlo como la primera herramienta que nos permite romper esa barrera entre el ciudadano y el centro. De la misma forma, el escaso 42% de los archivos que aportan el servicio de fax tiene una motivación muy clara, la progresiva y elocuente decadencia de este medio, quedando relegado por otros como el propio correo electrónico.

## **La presencia de los medios sociales en los archivos. Un medio tan efectivo como necesario.**

Antes de mostrar los datos de cuál es la situación actual de la presencia de los medios sociales dentro de los archivos municipales, creemos muy necesario explicar la motivación para su uso a partir de tres grandes puntos que Nieves González aportaba en el Anuario Thinkipi del año 2013 (González, 2013: 44):

1. Los medios sociales son el lenguaje con el que se comunican los usuarios: Teniendo muy clara la temporalidad del mismo, es cada vez más el tiempo que gastamos en revisar nuestros diferentes perfiles, mucho más con la presencia de los dispositivos móviles.
2. Los usuarios, acostumbrados a ellos, esperan un comportamiento similar por parte de nuestro centro. Una renovación de la imagen de nuestro archivo puede servirnos para desterrar esa visión árida que, lamentablemente, en muchas ocasiones todavía tienen los archivos, y que también hay que decirlo, está poco a poco cambiando.
3. Los beneficios aportados son claros en cuanto al aumento de la visibilidad, no se puede medir el impacto de los medios sociales a corto plazo, los resultados se verán a un medio plazo, teniendo muy presentes a los no usuarios, a los conocidos como usuarios potenciales, creando y difundiendo contenidos de interés, sin miedo a innovar, incluso, tal y como preconiza Seth Godin en su conocido Best Seller *La Vaca Púrpura* “Usted puede escuchar lo que la gente dice. Pero será mucho más eficaz si se escucha lo que la gente hace”.

Los fríos datos analizados dieron como resultado que tan solo el 29 % (15 de los 52 datos analizados) de los archivos municipales de capital de provincia tienen presencia en un medio social, lo que es un dato bajo y muy superable, siendo una imperiosa necesidad el desarrollo de herramientas que tengan como fin el

mejorar la presencia de los centros, con políticas, estrategias etc. para la prosperidad de la reputación online.

De este 29% debemos destacar ejemplos muy destacados, que merecen ser ensalzados como modelos a seguir, caso del Archivo Municipal de Burgos o Valladolid, dentro de la comunidad de Castilla y León, o el de Girona en Cataluña.



Fig. 1. Página web del Archivo Municipal de Burgos  
Fuente: <http://www.aytoburgos.es/archivo>

Nos queda hacernos una pregunta esencial, de ese 29% de archivos que tienen presencia, de alguna u otra forma en los medios sociales ¿cuáles son los que utilizan? Facebook, Twitter, Flickr, Instagram, Pinterest, Youtube o los blogs, son los que tienen un uso más destacado, con diferentes porcentajes.

#### PRESENCIA DE LOS MEDIOS SOCIALES EN LOS ARCHIVOS MUNICIPALES DE CAPITAL DE PROVINCIA

MEDIO	NÚMERO
Facebook	15
Twitter	13
Instagram	2
Pinterest	1
Youtube	6
Flickr	7
Blog	1

Tabla 4: Presencia de los medios sociales en los archivos municipales de capital de provincia. Fuente: elaboración propia

Creemos muy necesario el poder acotar estos recursos a una serie de categorías, tal y como entiende el Observatorio nacional de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información en su estudio del 2011:

1. Según su finalidad: teniendo en cuenta el objetivo perseguido por el usuario, ocio, uso profesional etc.
2. Según su modo de funcionamiento: estructuradas sobre la orientación concreta hacia la que va dirigida (contenidos, perfil personal o profesional, microblogging).
3. Según su grado de apertura: privadas o públicas
4. Según su grado de integración –basada en dos grandes categorías–: una llamada de integración vertical, que recoge aquellas que tienen acotado el uso por parte de un grupo de usuarios a los que aúna una misma formación, interés o pertenencia profesional, y las conocidas como integración horizontal, que son aquellas que no tienen el uso acotado.

Atendiendo a estas categorías, nos encontramos que todos los archivos apuestan por estar presentes en redes sociales de carácter generalista, por una razón muy sencilla, la visibilidad que se obtiene.

Todos los archivos que tienen algún perfil en redes sociales apuestan por Facebook como la herramienta principal en estar presente, ya que es la que dispone de un mayor número de usuarios, de muy fácil uso, además de ser una fuente generadora de contenido bidireccional, tanto desde la perspectiva del ciudadano, como desde la perspectiva del administrador. Un índice un poco menor tiene Twitter (87%) entre las ventajas del uso de la red de microblogging está desde luego la inmediatez, y el potencial que tiene para seguir acontecimientos que están sucediendo en el momento, algo que están utilizando de manera generalizada algunos de los perfiles de redes sociales de instituciones como la Subdirección General de los Archivos Estatales o la Biblioteca Nacional.

Los usuarios pueden seguir decenas de páginas de diferentes temas, por ello, debemos realizar entradas que sean lo más visuales posibles, eso se consigue con herramientas en las que la fotografía es la principal valedora, como puede ser Flickr o Pinterest o más enfocado a los usuarios de dispositivos móviles. En cuanto al uso de Youtube, como canal de difusión, se opta en la mayoría de los casos por estar englobados dentro del canal institucional creado por el ayuntamiento.

Es muy llamativo el escaso uso del blog<sup>7</sup>. Éste puede ser un recurso muy interesante para aquellos archivos que quieran dar a conocer su día a día, colgar noticias, entrevistas etc. cumpliendo ese objetivo de acercamiento al ciudadano, y que puede ser un complemento perfecto a las redes sociales.

## **A modo de conclusión: las redes sociales como necesidad**

Una vez expuestos todos los datos, la primera conclusión es muy clara, todavía queda mucho camino por recorrer dentro de la normalización del uso de los medios sociales. Esto puede venir motivado muchas veces por miedo a una crítica negativa, al desconocimiento, o a la desmotivación por parte de los órganos superiores de los ayuntamientos. Una mala crítica nos puede ayudar a tomar las medidas que puedan corregir una mala praxis, que puede revertirnos positivamente, ya que hemos escuchado a nuestros ciudadanos, han tomado la palabra, dando a entender que ellos son una parte muy importante de nuestro trabajo.

Pero, ¿cuál es la política que debemos llevar para gestionar nuestra correcta presencia en los medios sociales, y que sean considerados como un medio de apoyo a las tareas de difusión de nuestro archivo?

La Guía de Comunicación Digital para la Administración General del Estado<sup>8</sup> nos da las claves que pueden dar respuesta a la pregunta y de cuál debe ser nuestro comportamiento dentro del mundo Social Media:

1. Debemos garantizar especialmente la información
2. Tomar las medidas necesarias en materia de privacidad y protección de datos personales.
3. Conocer la política de las redes sociales respecto a la propiedad y explotación de la información que se publica en ellas.
4. A la hora de cuantificar el rendimiento, tomar como indicadores:
  - Conversación: Para medir el grado de diálogo que se mantiene con la ciudadanía.
  - Amplificación: Cuantifica la difusión que se hacen de los contenidos.
  - Acción: Nivel de interacción de las personas con los contenidos compartidos en redes sociales.
  - Interacciones: Mostrar de manera global la relación entre una cuenta y su audiencia.
  - Aceptación: Dar respuesta al grado de satisfacción de los usuarios.

Pero previamente a la regularización de nuestro comportamiento dentro del mundo de la social media, es muy necesario plasmar un plan de actuación, que nos marquen las etapas de la carrera que emprendemos cuando decidimos regularizar nuestra presencia en las redes sociales. De nuevo acudimos al trabajo de Nieves González para el Anuario Thinkipi del año 2013 que nos muestra cuatro grandes fases que debemos tener en cuenta (González, 2013: 46):

1. Establecer un objetivo: Éste debe tener unas características muy definidas, debe ser claro, preciso, medible y cuantificable, alcanzable y útil.
2. Seleccionar el medio social, aplicación o servicio 2.0 que más se adecue al objetivo que se quiere alcanzar: no hace falta estar en todas las redes sociales existentes.
3. Segmentar el *target*: ¿a qué tipología de usuario me quiero dirigir? Una vez seleccionado, centrarnos en sus características, y sobre todo, en dar respuesta a sus necesidades, manteniendo una interacción continua, para la búsqueda de su satisfacción, compromiso y nuestra excelencia.
4. Política de actuación en la web social: Dentro de este apartado tener en cuenta:
  - a. ¿De qué vamos a hablar?
  - b. ¿cuáles van a ser las fuentes?
  - c. ¿Con qué periodicidad?

Tener muy clara nuestra línea temporal, para que el sistema de evaluación nos permita detectar actitudes erróneas que puedan ser corregidas y si es necesario, reconducirlas.

La obtención de resultados, tal y como se apuntó anteriormente, se medirá a medio – largo plazo, no se puede buscar este fin en un corto espacio de tiempo, lo que sí está claro es que, usando el sentido común, las redes sociales pueden aportar muchos beneficios a la administración local.

## Bibliografía

- ALCOBA GONZÁLEZ, Jesús. 2015. “Las competencias digitales de las organizaciones: el reto de la transformación digital del talento”. Anuario AC/E2015de cultura digital. p.75-91.
- FREIRE, Juan, GUTIÉRREZ-RUBÍ , Antoni .2010. 32 Tendencias de cambio, 2010 – 2020.
- GONZÁLEZ-FERNÁNDEZ-Villaviciencio, Nieves. 2013. “Demostrar el valor de las bibliotecas en la web social”. Anuario Thinkipi. n 7. p 44-47.
- GUÍA de Comunicación Digital para la Administración General del Estado. 2013. Madrid: Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas.
- MORENO, Antonio José. 2012. “La web 2.0. Recurso educativo”. [En línea]. Madrid: Observatorio Tecnológico del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Disponible en <http://bit.ly/1WIAGub>. Visita 20 de marzo 2016.
- RODRÍGUEZ, Marta. 2015. “Inbound para el mundo cultural”. Anuario AC/E2015de cultura digital. p. 49–75.
- TRAMULLAS, Jesús. 2010. “No es nada personal, son sólo negocios...” o la difusión de los archivos en la red. Jornadas Archivando: la difusión en los archivos. León: Fundación. Sierra Pambley, 11-12 Noviembre 2010. p. 43 - 60
- URUEÑA, Alberto (coord). 2011. Estudio sobre el conocimiento y uso de las redes sociales en España. Madrid: Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (ONTSI).
- ZOZAYA MONTES, Leonor. 2008. “Una revisión de las periodizaciones archivísticas de la edad moderna española”. Documenta & Instrumenta n. 6 p. 119-145.

## Notas

<sup>1</sup> Disponible en: <http://www.mecd.gob.es/dms/mecd/cultura-mecd/areas-cultura/industriasculturales/planfomento-industrias-2016.pdf>

<sup>2</sup> Lo que podríamos entender como una comunicación de “igual a igual”.

<sup>3</sup> [www.archivodemurcia.es](http://www.archivodemurcia.es)

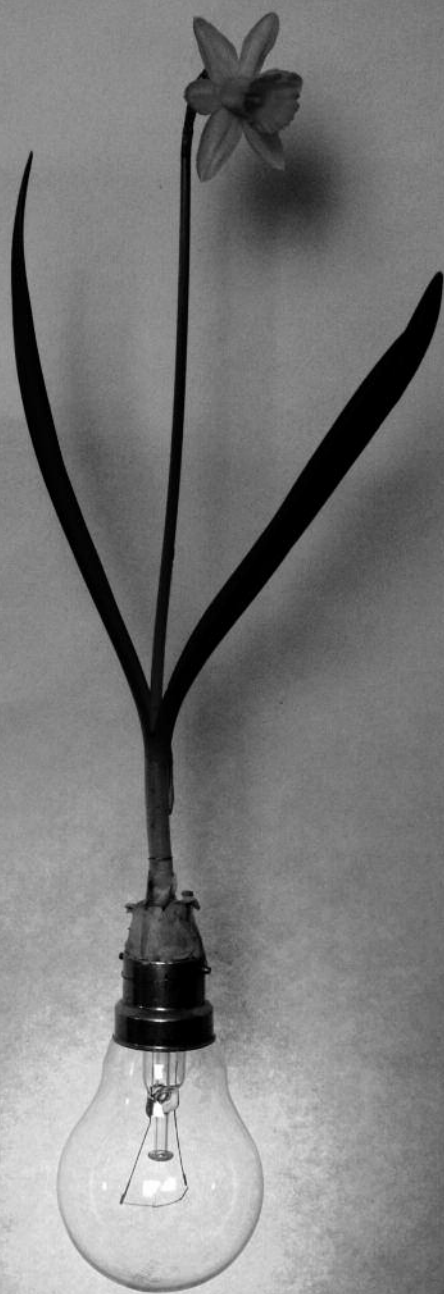
<sup>4</sup> [www.archivomunicipaldesevilla.org](http://www.archivomunicipaldesevilla.org)

<sup>5</sup> Proyecto del Consejo Internacional de Archivos que tiene como objetivo proporcionar un software de licencia libre que permita a las instituciones difundir sus fondos archivísticos en la web. <https://www.ica-atom.org/>

<sup>6</sup> No se han tenido en cuenta dentro de este estudio, otros recursos que pueden ser considerados clásicos, como la guía del archivo, carta de servicios etc.

<sup>7</sup> El estudio de las redes sociales del Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información del año 2011 considera a los blogs como una red social indirecta, y los define como servicios prestados a través de Internet que suelen contar con un elevado grado de actualización y donde suele existir una recopilación cronológica de uno o varios autores.

<sup>8</sup> Publicada en el BOE de 2 de abril de 2013: “Resolución de 21 de marzo de 2013, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Guía de Comunicación Digital para la Administración General del Estado”.





VIRGINIA MORENO BONILLA

# Innovación disruptiva

## Administración pública disruptiva

...“Crear es pensar cosas nuevas, innovar es hacerlas”

Mauro Rodríguez Estrada. Psicólogo

**Hay dos conceptos** que han ido evolucionando a lo largo de los años, la transformación digital y la innovación. Innovar se ha convertido en una actividad de gestión más, de la que todos hablan, pero muy pocos desarrollan.

Si nos apoyamos en la teoría del economista austríaco Joseph A. Schumpeter, él sostenía que *“la innovación constituía el eje principal del progreso económico, al dar a nuevas empresas la oportunidad de desplazar a empresas asentadas, al tiempo, que las condenaría al fracaso, a menos que continuaran innovando”* (Schumpeter, 1983). Si hablamos de Administración pública, podemos hacer un paralelismo y decir que la innovación constituye en estos momentos el eje principal de los servicios a la ciudadanía, ya que nuevos servicios adaptados a los tiempos en que vivimos, evitarán que los servicios tradicionales queden condenados al fracaso y al alcance de sólo unos pocos.

Virginia Moreno Bonilla (email: [vmb@virginiamoreno.es](mailto:vmb@virginiamoreno.es))

Dirección G. Nuevas Tecnologías e Innovación, Atención Ciudadana, Organización, Calidad y Archivo.  
Ayuntamiento de Leganés

Recibido: 03-05-2016. Aceptado: 06-05-2016

Citación: Moreno Bonilla, Virginia (2016). Innovación disruptiva. Administración Pública Disruptiva. *Tábula*, n. 19, pp. 117-122

Es importante darnos cuenta, considerando la transformación digital, con la que iniciaba este artículo, que tenemos que aprender a desplazar los recursos disponibles (humanos y económicos), a aquellos servicios que puedan ser utilizados de manera productiva, por el mayor número posible de ciudadanos de nuestro municipio o población, así como reconducir los servicios abandonados para conseguir de nuevo su reutilización de forma masiva.

Un problema muy común para el innovador es cuando ve que las decisiones que se toman, y que en la mayoría de los casos parecen lógicas, competentes y respaldadas por las políticas de sus gobiernos y que han hecho llevar a sus administraciones, más concretamente a sus ayuntamientos, a lo más alto, se tornan en las mismas circunstancias que las hacen fracasar.

Dicen que las empresas tecnológicas son las que más esfuerzo destinan a la innovación y por consiguiente, parece lógico pensar, que los sectores o áreas más expuestas a las innovaciones son las relacionadas con la tecnología, que podríamos decir que hoy en día son todas. En estos momentos, multitud de personas, en la mayoría de los casos inteligentes o genios, dedican su tiempo en intentar encontrar la siguiente idea innovadora que los convierta en los líderes del mercado, en cualquiera de los ámbitos en los que se pueda aplicar.

Pero debemos de ser muy conscientes, que las administraciones públicas no sólo se rigen por la innovación, sino que los servicios y la gestión administrativa que tienen que realizar se crean realmente en virtud de la innovación disruptiva. Sólo el cambio continuado permite, la satisfacción de los nuevos usuarios o ciudadanos alfabetizados digitalmente, lo que yo llamo ciudadanos inteligentes. Y liderar una idea innovadora, es la mayor oportunidad de éxito.

Sin embargo, es curioso que, las innovaciones disruptivas interrumpen o redefinen la trayectoria del funcionamiento del servicio a prestar. No hay que olvidar que ser el primero en dar un nuevo servicio o en evolucionar un servicio tradicional consolidado, hace que las administraciones se enfrenten con muchas dificultades para adoptarlos; inicialmente, el servicio innovador no es tan bueno como el que se ofertaba de forma consolidada, y en un principio aparentemente sólo satisface las necesidades de un segmento de población reducido. Sin embargo, estoy convencida que las innovaciones disruptivas van incorporando poco a poco mejoras en su forma de ofertar el servicio que hacen que progresivamente desplacen los servicios que tradicionalmente podríamos considerar como los mejor valorados.

Y llegados a este punto deberíamos preguntarnos..., pero

## ¿Qué es la administración disruptiva?

En mi modesta opinión, es la innovación que se produce cuando un innovador lanza una innovación evidente, simple, necesaria, accesible y practicable, que transforma por completo la forma de ofertar un servicio y crea otra radicalmente

nueva mediante una propuesta de valor alternativa que cubre la demanda ciudadana existente y permite un mejor posicionamiento del gobierno.

He leído en algún sitio que con el paso del tiempo, “las innovaciones disruptivas van incorporando mejoras hasta desplazar progresivamente los servicios que se ofertan desde antaño. Comienzan desplazando gradualmente al antiguo servicio mediante un proceso que va generando un cambio en las costumbres de los ciudadanos, inclinando sus preferencias hacia la nueva propuesta” (Sieber & Valor, 2007, pág. 9; citado por Martínez Díaz, 2015).

Posiblemente si nos preguntaran lo que entendemos por ‘disruptivo’, lo primero que se nos ocurriría sería que es algo distinto, rompedor, innovador, nuevo... y seguramente sea cierto pero no exacto. Según la Real Academia Española de la Lengua, “disruptivo” es algo “que produce ruptura brusca”. Y es esta la principal cualidad de una Administración disruptiva: que rompa con lo que había antes o con lo que se ha hecho siempre.

Es importante diferenciar entre la innovación como mejora continua y la innovación disruptiva. En ambos casos estamos innovando pero la diferencia es que la mejora continua está en manos de administraciones que buscan la mejora del servicio que ya está consolidado entre los ciudadanos y su objetivo es seguir dando el mismo servicio pero mejorado, mientras que la administración disruptiva, es la que desarrolla servicios más sencillos, menos costosos y más baratos de utilizar y normalmente con un componente tecnológico.

Los servicios disruptivos son aquellos de menor coste, más sencillos de utilizar, con menos funcionalidades, más accesibles para todos, más baratos y que están dirigidos, principalmente, a los no consumidores habituales de los servicios tradicionales porque no han visto satisfechas sus necesidades en ellos.

Tenemos ejemplos de disrupción en el mundo de las empresas y podemos mencionar:

- Zara, en moda
- iPhone, en telefonía móvil
- Ikea, en los muebles
- Circo del Sol, en cultura
- Alain Afflelou, en la óptica
- Nesspreso, en el café...

Y es que cuando creemos que ya todo está inventado, surgen innovaciones que rompen completamente con lo establecido y que aportan un valor añadido que el usuario va a reconocer.

## La incorporación de la ciudadanía a la transformación digital de los ayuntamientos

Es el conocimiento, el que, apoyado en las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), se consolida como la clave sobre la que basar el progreso de las ciudades en los próximos años, haciendo más fácil la vida de los ciudadanos, logrando una sociedad más cohesionada y solidaria, generando y atrayendo talento humano y creando un nuevo tejido económico de alto valor añadido.

En este momento de cambio, los Ayuntamientos apuestan por la cooperación del sector público y el privado, la colaboración social sin exclusiones y el desarrollo del trabajo en la red, como elementos fundamentales que permitan generar entre todos un espacio innovador que fomente el talento, las oportunidades y la calidad de vida en el entorno urbano de una ciudad o municipio. Por ello nadie mejor que el ciudadano como sensor, quién prioriza, orienta, proyecta, solicita y mejora todos los servicios de administración electrónica y servicios inteligentes de su ciudad.

Los pilares estratégicos deben centrarse en la participación de la ciudadanía, como agente motor de todo el proceso de cambio, de forma que éste se integre plenamente en la gestión municipal, a través de una contribución que no sea personalista o interesada, sino coherente y cohesionadora: incorporar a la ciudadanía a la gestión.

Ya que la innovación social tiene como fin compartir la gestión con la ciudadanía como agentes de su propio desarrollo y resolución de sus problemas, no se trata sólo de desplegar dispositivos innovadores, sino que además ésta deberá de elegir sus servicios en base a aquellos que le son de más utilidad no sólo aquellos que le forma exclusiva le ofrece su ciudad: Gestión inteligente de la ciudad.

Una ciudad inteligente se caracteriza por estar en permanente evolución tecnológica. Los expertos indican conceptos relacionados que deben estar presentes: Sostenibilidad / Calidad de vida / Servicios públicos / Sensibilidad / Infraestructuras / Eficiencia / Ahorro / TIC como herramienta facilitadora / Mejora continua / Orientación a las personas / etc.

No cabe ninguna duda de que una ciudad inteligente requiere de una ciudadanía inteligente que no sólo esté dispuesta a participar sino que sepa hacerlo, por eso una parte importante es la capacitación y certificación de los ciudadanos como medida de innovación disruptiva.

Por otra parte, si se pretende una ciudad más eficiente haciendo un mejor uso o un uso intensivo de las TIC, que mejor que sean estas, las que acerquen a la ciudadanía a la gestión de su ciudad, de ahí la necesidad de comprometer a los ciudadanos como auténticos sensores de la misma.

Para definir nuestro posicionamiento, algunas de las preguntas que deberíamos hacernos serían:

- ¿Cuánto tiempo tardamos en encontrar el servicio que buscamos?
- ¿Es atractivo, accesible y seguro?
- ¿Cuánto tiempo tardo en poder utilizar el servicio?
- ¿Necesitaré ayuda o capacitación de un experto para utilizarlo?
- ¿Son eficaces las funcionalidades del servicio?
- ¿Tiene demasiadas funcionalidades?
- ¿Necesito conocimientos específicos para que el servicio funcione?
- ¿Esos conocimientos, están a mi alcance?
- ¿Cuánto tiempo implica adquirirlos?
- ¿Es fácil aprenderlos?

## Un ejemplo de innovación disruptiva en un ayuntamiento: “Factoría de Ciudadanos Inteligentes”

Tiene por objetivo una gestión inteligente de los servicios a la ciudad.

La creación de una *FACTORÍA DE CIUDADANOS SMART* requiere de la capacitación en Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) de Gobierno, empleados públicos, ciudadanía y emprendedores de un ciudad. Para ello, es preciso identificar grupos de interés con un lugar nuclear en la estructura urbana del municipio y actuar en tres ciclos:

- Primer ciclo: Capacitación de ciudadano a ciudadano digital.
- Segundo ciclo: Etapa de transición de ciudadano digital a ciudadano inteligente.
- Tercer ciclo: Ciudadanía como sensor. Conjunto de ciudadanos con una participación activa, avanzada e inteligente, lo que denominamos *participación 4.0*.

De esta forma, los ciudadanos ya serán sensores activos de la ciudad, ya que formarán parte del ecosistema de *Smart City* (ciudad inteligente).

Su incorporación viene condicionada al despliegue de herramientas de participación y colaboración donde el principal sensor de la ciudad es el propio ciudadano. Si se tiene por objetivo el contar con una *Smart City*, es preciso reflexionar si el resto de agentes colaborativos o copartícipes tales como los empleados públicos, equipos de gobierno, o la propia ciudadanía, no tendrían que tener también competencias *Smart*. Conseguir ciudadanos *Smart* es el reto.

Sabiendo que el éxito de los servicios de la ciudad, radica en que éstos cumplan con las necesidades y expectativas de la ciudadanía y que la ciudad se

vaya conformando de acuerdo a las necesidades y demandas de la misma, o que el ciudadano necesita o reclama de ella, es por lo que se despliega esta iniciativa de *Innovación social disruptiva* que he denominado *FACTORÍA CIUDADANOS SMART*;

Es necesario apostar por nuevos canales de comunicación, por el uso de nuevos dispositivos de movilidad, la mejora de la accesibilidad, la completa incorporación del conjunto de ciudadanos a la gestión municipal –*Transformación Digital Participativa*–, y el convencimiento de convertir a nuestra vecindad en el mejor de los sensores de los servicios *Smart* que se implanten.

Espero que después de leer este artículo, coincidan conmigo en la siguiente afirmación:

*Innovación Social: “la innovación disruptiva, es socialmente necesaria”.*

## Bibliografía

- Martínez Díaz, M. (2015). *Intercambio no comercial de contenidos audiovisuales en Internet*. (Doctorando en Comunicación). Murcia: Universidad Católica.
- Schumpeter, J. (1983). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona: Orbis.



## SIGA – Sistema Integral de Gestión de Archivo Módulo de Gestión Documental de TAO 2.0.







MARÍA ISABEL VILA GONZÁLEZ

# Metodología y herramientas de innovación en el Archivo Municipal de Málaga

Entre la tradición, la tecnología y el futuro

## El concepto de innovación y su relación con los archivos

En unas Jornadas donde el eje central gravita entorno a la Innovación y los elementos y conceptos que la integra es inevitable que, de forma espontánea, nuestra cabeza se llene de imágenes o ideas con un claro matiz tecnológicos: tablets, bits, códigos binarios... Esto es una lógica consecuencia de la presencia de tópicos y de errores recurrentes que nos conducen a asociar la Innovación, de forma inseparable, al uso masivo de las TICS, los grandes inventos o como un resultado del desarrollo de políticas de I+D. De forma espontánea asociamos mayoritariamente el concepto de Innovación con el de Innovación Tecnológica.

Nuestra realidad cotidiana y, también profesional, discurre en una época donde todo es “Smart”: nuestra ciudad, nuestra televisión, nuestro coche... Esto, sin duda, es positivo y se están obteniendo resultados realmente óptimos para el ciudadano. No obstante quizá lo más importante sería analizar si, de forma efectiva, nuestras organizaciones públicas y, en el caso que nos ocupa, nuestros

*María Isabel Vila González (email: [mivila@malaga.eu](mailto:mivila@malaga.eu))  
Archivo Municipal de Málaga*

*Recibido: 29-04-2016. Aceptado: 09-05-2016*

*Citación: Vila González, María Isabel (2016). “Metodología y herramientas de Innovación en el Archivo Municipal de Málaga: entre la tradición, la tecnología y el futuro”. *Tábula*, n. 19, pp. 125-140*

archivos son instituciones realmente “inteligentes” y estamos consiguiendo que nuestros usuarios reciban el mejor servicio que podemos ofrecer.

Debemos abandonar esta visión tecnológica como perspectiva única ya que, de otra forma, serán pocas las instituciones archivísticas con posibilidades de asumir acciones innovadoras, habida cuenta del limitado presupuesto de muchos centros y lo que por todos es conocido, el alto coste económico asociado a este tipo de proyectos.

Un buen ejemplo de lo que es realmente la esencia de la Innovación nos lo muestra, anualmente, la prestigiosa revista “Forbes” que, cada año publica un listado de las empresas más innovadoras del mundo. Si repasamos esta relación entre las 20 primeras de esa lista, son muy pocas las que aparecen ligadas al sector de las Nuevas Tecnologías. Por lo tanto, el principal termómetro para medir nuestro nivel de Innovación no pasa, necesariamente, por el uso exponencial o preferente de elementos tecnológicos.

Por ello es recomendable saber realizar una lógica discriminación de ideas para aclarar conceptos y así poder comprender el auténtico significado de la Innovación, sobre todo, desde la perspectiva del ámbito profesional de los Archivos.

Si revisamos la evolución sobre Innovación y las diferentes estrategias, vinculadas con este concepto, encontraremos que lo que parece una tendencia actual, sin embargo, es fruto del pasado más reciente. En el año 1995 la Unión Europea elaboró el Libro Verde de la Innovación donde citaba lo siguiente:

*“la Innovación se considera como sinónimo de producir, asimilar y explotar con éxito una novedad, en las esferas económica y social, de forma que aporte soluciones inéditas a los problemas y permita responder a las necesidades de las personas y de la sociedad”.*

En la misma línea nos habla también la Decisión nº 1350/2008/CE, del Parlamento Europeo y el Consejo de Europa relativa a la declaración del Año Europeo de la Creatividad y la Innovación para el 2009. Son, en este caso, razones de índole social y económico las utilizadas para fomentar y desarrollar la Innovación como la forma, más eficaz, de hacer frente al reto que supone el desarrollo de la Sociedad de la Información.

Merece también citarse algunas otras acciones destacables asociadas a estas metodologías como es el caso de la norma UNE-CEN/TS 16555-1:2013 EX Gestión de la Innovación. Parte 1: Sistema de gestión de la Innovación (2013). Esta norma técnica marca unas directrices para favorecer la cultura de la Innovación respaldando las nuevas ideas, su desarrollo, un sistema de reconocimiento para los innovadores y medidas para favorecer la colaboración.

Otra referencia esencial dentro del desarrollo de las políticas de Innovación es sin duda el *Manual de Oslo*, publicado por la OCDE y que forma parte del

grupo de manuales y guías de la denominada “Familia Frascati”. Básicamente es una guía metodológica de elaboración de encuestas y estadísticas, pero que se ha convertido en la principal fuente internacional para la recogida y análisis de información relativa a Innovación. Este Manual, desde la perspectiva empresarial y de servicios, define cuatro tipos de innovaciones: producto, proceso, marketing y organización. Se han realizado numerosas ediciones de este Manual y, en la última edición, se hace hincapié en las novedades relacionadas sobre todo con desarrollo del capital intelectual y la cada vez mayor importancia de la Innovación no tecnológica alejada de la I+D.

Por lo tanto, al margen del componente tecnológico, innovar implicaría poner en marcha cualquier acción que nos permita obtener un valor superior e incluso distinto, incorporando elementos novedosos a lo que hasta ahora ya eran nuestras funciones y competencias, dentro de nuestro ámbito de actividad. Hablamos así de mezclar la experiencia, el conocimiento y los medios técnicos con nuevas formas de hacer las cosas. Esto implica, necesariamente, crear una estructura, con el diseño y desarrollo de un plan de acción claro, que nos permita llegar a un resultado nuevo para alcanzar el valor superior que deseamos.

Y en este entorno propicio a la Innovación ¿Qué pasa con los Archivos? Desde la perspectiva archivística, si hacemos un poco de historia, también podemos localizar, ya hace algunos años, claras referencias a la Innovación... Así en el año 1995 Elio Lodolini ya unió en un artículo publicado en el Boletín de ANA-BAD el concepto de Innovación con el de Archivos. Si bien es cierto que en aquel momento la Innovación pasaba, casi de forma directa o exclusiva, por la automatización del Fondo Documental lo que hoy, evidentemente, por sí sólo no sería un elemento “innovador”.

Por lo tanto, es evidente que la innovación tiene, en algunos casos, un claro componente cronológico, ya que puede ir vinculado aun momento temporal concreto que será lo que permita etiquetar un proyecto o una acción como innovadora.

Si revisamos el panorama general, en nuestras organizaciones, no es frecuente localizar la presencia de los Archivos o de actividades relacionadas con la organización y difusión del Patrimonio Documental como parte integrante de proyectos de Innovación. Y todo ello a pesar de que somos los Archivos y, los profesionales que trabajamos en ellos, los más comprometidos y los que más estamos aportando para el desarrollo de la e-Administración donde, sin duda, uno de los factores más críticos es la presencia de un adecuado Sistema de Gestión de Documentos Electrónicos.

## Archivo Municipal de Málaga: desarrollo de instrumentos de Innovación

### Características especiales de los archivos municipales

Antes de explicar la relación del Archivo Municipal de Málaga con la Innovación, me gustaría realizar previamente algunas valoraciones generales que van a ayudar a comprender mejor el contexto general en el que hemos desarrollado algunas de nuestras acciones innovadoras



Edificio Archivo Municipal

En primer lugar es esencial destacar algunas de las especiales cualidades que forman parte de la naturaleza y los atributos de este tipo de centros.

Desde un punto de vista cuantitativo, los Archivos Municipales somos los más numerosos dentro del panorama nacional. Por esta misma razón, quizá porque las estadísticas juegan a nuestro favor, es también en este tipo de centros donde, mayoritariamente, podemos localizar las experiencias más vanguardistas e innovadoras.

Una de las claves es, sin duda, nuestra pertenencia a los Ayuntamientos. Formamos parte de un tipo concreto de Administración cuya gestión afecta, de forma muy directa, a los ciudadanos por la cercanía evidente y la repercusión concreta de sus servicios en la vida diaria de muchas personas. Esta realidad provoca la aplicación casi instantánea de todas las novedades legislativas o técnicas, impregnando a los ayuntamientos de un gran dinamismo que al mismo tiempo les obliga a ser cada vez más innovadores y eficientes. Esto, obviamente, pilla de lleno a los Archivos Municipales y, de alguna manera, forma parte consustancial de nuestro carácter y nuestra forma de afrontar el día a día de nuestro trabajo y asumir nuevos retos y objetivos.

Tenemos, además, una naturaleza claramente bipolar o pluridimensional que nos hace dar increíbles saltos temporales, casi circenses, de un siglo a otro, en cuestión de minutos. Los archiveros municipales somos algo parecidos a mujeres y hombres orquestas que, debemos saber tocar diferentes melodías, en función de las necesidades del tipo de usuario al que tenemos que atender. Esto nos da una preparación y una visión “todoterreno” que, opino, nos ayuda a asimilar y comprender mejor todos los cambios que debemos desarrollar...

A nivel general hace tiempo que muchos de nosotros dejamos atrás nuestra “fascinación” casi exclusiva, y opino que justificada, por las Reales Cédulas de los Reyes Católicos, las Actas de Cabildo del Siglo XVI, XVII y XVIII... Estas son, sin duda, la “Alta Costura” del Fondo Documental de nuestro Ayuntamiento, pero también, hace años que hemos dirigido nuestros esfuerzos, de forma paralela, hacia los espacios de gestión, las oficinas municipales, donde se están gestando y están surgiendo ya los nuevos documentos electrónicos que formarán parte del futuro Patrimonio Documental de nuestras ciudades.

Los archiveros municipales somos un colectivo de especialistas conectados con una larga saga de profesionales que nos han precedido durante siglos en nuestras instituciones, custodiando los documentos y la historia de los Ayuntamientos. Eso puede dar un cierto barniz poético a nuestra realidad actual, y mentiría si no reconociera que de alguna manera en el Archivo Municipal nos sentimos conectados con nuestro pasado. Pero algo que a lo mejor no hemos pensado es que nosotros mismos, también, formaremos parte del pasado de nuestras instituciones en un futuro, seremos protagonistas de su historia. De lo bueno o lo malo que hagamos también quedarán pruebas documentales dentro de 30, 40 o 50 años Y ¿Qué pensarán dentro de cien años del papel de los archiveros municipales del siglo XXI? ¿Tenemos claro qué estamos haciendo? ¿Nos estamos implicando suficiente? Nos corresponde ahora a nosotros, los profesionales actuales, continuar con el relevo generacional y asumir el difícil reto al que nos enfrentamos actualmente. La especial complejidad del momento presente, nos puede tentar a imitar al avestruz, pero es evidente que nos corresponde a nosotros, los profesionales actuales, la responsabilidad de garantizar la pervivencia del Patrimonio actual y futuro en nuestras organizaciones.

El implicarnos en la Administración Electrónica y, en su principal producto, los documentos digitales, no es una opción, es una clara obligación y, debemos poner todo nuestro esfuerzo y nuestra preparación, para poder obtener unos resultados adecuados. Es obvio que en este tipo de proyectos todos discurrimos por un camino muy encorsetado pero, sin duda, la Innovación también puede ser una importante aliada. Es hora de repensar nuestras tareas y rentabilizar nuestro potencial siendo conscientes de que nuestra formación y nuestro conocimiento pueden mejorar y optimizar el trabajo de otros departamentos municipales desde una perspectiva muy amplia. Nuestra materia prima, los documentos, son vitales en cualquier aspecto del trabajo diario de muchas oficinas municipales y constituyen la columna vertebral de los ambiciosos y complejos planes de Innovación, Modernización o Administración Electrónica.

## **Plan Estratégico del Sistema Municipal de Archivo del Ayuntamiento de Málaga**

### *Fase inicial*

Vamos a describir, brevemente, nuestra experiencia en los últimos cuatro años y como nos hemos replanteado muchas referencias vitales, incorporando elementos, herramientas y actividades nuevas que nos han permitido mejorar nuestros servicios, nuestra visibilidad, entre los ciudadanos y, también, aumentar el peso y el protagonismo del Archivo en nuestra Administración.

La versatilidad de nuestras funciones y, el contexto general en el que nos encontramos, nos hicieron cuestionarnos muchos puntos cardinales en la estructura del modelo de trabajo que, hasta ese momento, habíamos desarrollado dentro de nuestra institución

Partimos de dos preguntas que, además, es posible encadenar: ¿Estábamos ofreciendo a los usuarios lo que, realmente, necesitan o lo que nosotros creemos que ellos necesitan?, y, sobre todo, ¿Cómo podemos saber que quieren o que necesitan nuestros usuarios? Era absurdo seguir esforzándose en una línea de trabajo obsoleta para ofrecer unos resultados, que ya nadie necesita o, que no están en demanda

Tras un profundo autoanálisis, la primera conclusión a la que llegamos era obvia: trabajábamos, en un porcentaje elevado, por tradición y nuestros esquemas de actuación eran con un perfil, claramente, continuista. Era evidente que, un porcentaje elevado de nuestros usuarios potenciales, apenas nos conocían y ofrecíamos una imagen de lejanía, absolutamente desconectada, de las necesidades cotidianas o el día a día de cualquier ciudadano. Por el extremo opuesto, tampoco teníamos una retroalimentación clara de nuestros compañeros de los Departamentos Municipales.

Ante esta situación para mejorar nuestros productos y servicios era evidente que debíamos incorporar algunos cambios, empezando por la propia perspectiva de

nuestro trabajo y, para ello, utilizando, de nuevo terminología comercial, debíamos esforzarnos en conocer bien nuestro mercado, nuestro negocio y nuestros clientes.

Para poder implantar cambios organizativos, metodológicos o estructurales, es también necesario elaborar un Plan claro de acción. Este Plan debe incluir: un completo análisis previo que nos permita fijar un punto de partida, identificar los ingredientes y los recursos necesarios y la definición de acciones y objetivos concretos.

El Archivo Municipal tiene como función directiva garantizar la preservación, el acceso y la difusión del Patrimonio Documental del Ayuntamiento de Málaga desde el año 1489 hasta nuestros días: 525 años de historia, 14 kilómetros lineales de documentación..., millones y millones de documentos. Este es nuestro producto, la información, los documentos... Con ellos se asocian y materializan multitud de servicios y acciones relacionados tanto con la gestión cultural como con la gestión administrativa.

Era necesario cambiarse el “chip” y no tuvimos miedo de familiarizarnos y utilizar conceptos y criterios cercanos al mundo empresarial para conseguir una mejor definición y asimilación de nuestros objetivos. Utilizando conceptos asociados a la Metodología de Calidad, nos planteamos nuestra “Misión” y nuestra “Visión”: qué somos y, sobre todo, en qué nos queremos convertir.

Realizamos una reflexión conceptual simple, pero clara, para localizar el punto de partida. Desde una perspectiva simplista una Farmacia, por ejemplo, no sólo vende medicamentos y cremas, realmente ofrece a sus clientes algo mucho más importante para ellos: salud y belleza.

Aplicando este mismo razonamiento nosotros, los Archivos, no ofrecemos sólo acceso a millones de documentos, datos, planos fotografías...¿Qué vendemos, qué ofrecemos realmente los Archivos a nuestros clientes?: vendemos cultura, vendemos recuerdos, conocimiento, memoria, medios de prueba, derechos, incluso vendemos, entretenimiento, custodiamos la materia prima con la que se elabora la historia.... En eso se convirtió nuestra Visión, nuestra filosofía de trabajo y ahí sentamos las bases de nuestra cultura de la Innovación desde nuestra pertenencia a una institución que trabaja con Patrimonio.

### *Implantación*

En el año 2012, iniciamos esta nueva etapa con la pretensión de alcanzar una completa y efectiva renovación y actualización de los servicios que prestábamos. Para ello pusimos en marcha nuestro *Plan Estratégico del Sistema Municipal de Archivo del Ayuntamiento de Málaga*, para definir y fijar los objetivos, servicios, estrategias y acciones planificadas dirigidas a los distintos centros de archivos que integran nuestra Corporación:

- Archivo Histórico
- Archivo Administrativo-Intermedio
- Archivos de Oficina o Gestión.

Este Plan consta de 12 líneas de actuaciones definidas y, cada una de ellas, implica el despliegue de un importante y variado abanico de actividades con unos objetivos definidos, un plan de acción, un cronograma y diferentes fases de desarrollo. Le hemos asociado, además, un completo "Catálogo de Indicadores" que nos permite hacer un seguimiento porcentual del nivel de consecución de cada uno de los objetivos. Igualmente, podríamos incorporar una segunda categorización basada en el tipo de usuario al que van dirigidas, internos o externos, incluyendo la mezcla o confluencia de ambos perfiles en algunas líneas concretas:

#### ARCHIVO HISTÓRICO

- Línea 1: Organización y gestión documental
- Línea 2: Normativas y Reglamentos
- Línea 3: Programa didáctico – formativo
- Línea 4: Programa de difusión y comunicación
- Línea 5: Programa de cooperación y colaboración
- Línea 6: Programa de conservación y restauración del Patrimonio Documental y Bibliográfico

#### ARCHIVO ADMINISTRATIVO- INTERMEDIO / ARCHIVOS OFICINA

- Línea 1: Gestión documental: transferencias y préstamos.
- Línea 2: Selección y Valoración Documental.
- Línea 3: Calidad y Buenas prácticas.
- Línea 4: Archivo Electrónico y e-Administración.
- Línea 5: Formación.
- Línea 6: Programa de difusión del Patrimonio en Imágenes.

Nuestro Plan Estratégico conecta y mezcla diferentes doctrinas o metodologías cercanas a la Innovación y también a la Calidad. Siendo absolutamente sinceros, en algunos casos, la aplicación de muchas de las metodologías asociadas a estos conceptos, ha sido meramente el fruto casual pero también lógico del despliegue de un conjunto de Buenas Prácticas.



Acceso al Plan Estratégico

Como ejemplo de Innovación, podemos citar lo que se denomina *Desdiga Tinquen* que centra su eficacia en entender y dar solución a las necesidades reales de los usuarios, adoptando la forma de pensar y la lógica de los diseñadores. Esta disciplina surgió en los años 70, en la Universidad de Stanford (California) en EEUU y utiliza la sensibilidad y métodos de los diseñadores, poniendo al usuario como centro de su reflexión y así conectar con las necesidades de las personas y, conseguir una estrategia viable que dé un valor para el cliente. De alguna manera, el objetivo es saber localizar lo que está en tendencia y ponernos en los zapatos de nuestros usuarios.

Hemos desplegado igualmente, de forma coordinada, varias herramientas y metodologías, asociadas a la Gestión de la Calidad con las cuales ya estábamos familiarizados: Benchmarking Gestión por Procesos. Mejora Continua, Buenas Prácticas...

Nuestra relación con los Planes de Calidad, que lleva años desarrollando el Ayuntamiento de Málaga, no es nueva y siempre nos ha dado unos resultados más que óptimos. El Archivo Municipal de Málaga tiene certificado por la ISO 9001 varios de sus procesos, dispone de Carta de Servicios, Catálogo de Indicadores, herramientas para chequear la Satisfacción de los Usuarios...

En lo que se refiere a la Innovación en los Archivos, aquí podemos innovar sobre aspectos determinados y concretos asociados a nuestro ámbito de actuación. Gimenez Chorner establece una clara categorización en los sectores donde es posible implantar elementos de Innovación dentro de los Archivos: recursos humanos, normativa archivística, procesos técnicos archivísticos, procesos técnicos de reproducción de documentos, procesos técnicos de conservación y restauración en



Premio a la Innovación

infraestructuras, en servicios al ciudadano, en redes y software, en la estructura organizativa de la propia entidad, y en la adquisición de conocimiento.

Pero junto a estos habría también que añadir otros elementos como resultado de nuestro potencial de aportar ingredientes innovadores en ámbitos en principio muy alejados de la zona donde solemos desarrollar nuestras tareas, gracias a nuestra participación en Planes Transversales en nuestra organización

El Archivo Municipal de Málaga forma parte, con roles a veces muy distintos, de diferentes Comisiones Técnicas y Grupos de Trabajo cuyo eje central afecta a asuntos tan diversos como Memoria Histórica, la Innovación, la Administración Electrónica o el Callejero de la Ciudad. Quiero poner como ejemplo nuestra participación en un Proyecto de Innovación denominado “Banco del Conocimiento”. Aquí hemos aportado una herramienta archivística básica como columna vertebral que facilita la definición de una estructura coherente de la Información y el Conocimiento en nuestra Corporación: El Cuadro de Clasificación. Por lo tanto, tenemos en nuestras manos herramientas cuya utilidad puede ir más allá de los límites y fronteras archivísticas y pueden ser enormemente útiles en escenarios muy diferentes.

### *Acciones específicas*

Entrando ya de forma directa en el contenido concreto de nuestro Plan, vamos a citar sólo algunos ejemplos de acciones concretas que para nosotros han tenido más relevancia y nos han supuesto un auténtico cambio de rumbo.

El inicio no pudo ser más clásico o tradicional ya que, en primer lugar, desplegamos una acción que puede ser calificada de poco innovadora, un inventario físico de todas las unidades de instalación que conservamos en nuestros depósitos. Creamos grupos de trabajo, cerramos el Archivo durante dos semanas y revisamos estantería por estantería y caja tras caja, la totalidad de nuestro Fondo documental.

Aunque los manuales de archivísticas y, numerosas instituciones profesionales, nos indican esta práctica como algo necesario y recomendable, son pocos los archivos que realizan un inventario completo de sus fondos. Pero si nuestra materia prima son los documento, y la Información, es fundamental, saber con certeza con que material contamos de forma efectiva.

Una de las líneas de trabajo, para nosotros clave y en la que seguimos invirtiendo importantes esfuerzos es, el “*Programa de difusión y comunicación*”, que nos ha supuesto asumir un fuerte compromiso, para mejorar la visibilidad y la percepción ciudadana hacia el Archivo. A través de un amplio abanico de actividades que conectan en bastantes casos con la agenda cultural de la ciudad, se quiere sensibilizar a los malagueños sobre el importante Patrimonio del Archivo, su valor para la ciudad, así como su utilidad para el conocimiento de nuestra Historia. Las acciones son muy diversas, perfomance, exposiciones presenciales y virtuales, lecturas

dramatizadas, conciertos... Esto nos permite poder acercarnos a un público muy amplio y “vender” el Archivo a un perfil que, de forma espontánea, jamás se acercaría a nuestra institución.

Es necesario dar un servicio óptimo y de calidad a nuestros usuarios tradicionales, los investigadores y estudiosos, pero también es importante dirigir nuestra mirada, nuestra atención, a usuarios inesperados, ciudadanos con necesidades muy especiales y que suelen ser invisibles para las instituciones archivísticas. Como muestra podemos citar nuestro proyecto de “*Archivo Accesible*” que permite el acceso directo a documentos originales del Archivo a personas con graves deficiencias visuales. Somos de los pocos centros en España que dispone de documentos en Braille, gracias a la colaboración con la ONCE.

Otra línea importante que queremos destacar es, el “*Programa didáctico-formativo*”, que pretende desarrollar una actitud general de valoración y respeto hacia el Patrimonio Documental de nuestra ciudad. Para ello se están desplegando actuaciones pedagógicas que van dirigidas a un público amplio y diversificado que abarca desde un perfil básico o divulgativo, hasta llegar a grupos especializados de carácter erudito o científico.

El Archivo Municipal está incluido en los Programas Educativos Municipales, desde hace algunos años, con una actividad denominada “*Conoce tu Archivo, conoce tu historia*” dirigidos a estudiantes de 5º de Primaria a Bachillerato. Creemos que es un logro importante conseguir que los escolares crezcan conociendo la existencia del Archivo Municipal de Málaga y del importante Patrimonio Documental que conserva. Este hecho, por sí mismo, rompe el crónico hermetismo y el aislamiento de las instituciones archivísticas para las generaciones futuras.



Noche en Blanco

Es fundamental desde los Archivos, poder alcanzar una mayor alianza y complicidad con el sector docente. Es esencial mejorar esa conexión, planteándonos diferentes escenarios que nos permitan diseñar juntos acciones didácticas formativas, más a medida y, adecuadas a los objetivos pedagógicos de los Planes de Estudio de la enseñanza reglada.

Al margen de las líneas de trabajo definidas, hay algunos ejemplos de actuaciones concretas que afectan y aglutinan diferentes líneas y facetas de nuestro Plan Estratégico.

Uno de los mejores ejemplos, probablemente el más visual, es nuestra nueva Web: [www.archivomunicipal.malaga.eu](http://www.archivomunicipal.malaga.eu). Algunos pensarán que, a estas alturas, una Web ya no es algo novedoso, ni, por supuesto, un proyecto innovador. Pero al igual que en tantos otros aspectos, lo importante es el enfoque y los matices, la generación de ideas. Nuestra web va más allá de ser una mera herramienta con un perfil informativo o publicitario, pretende ser una ventana abierta al Archivo Municipal, un escaparate al exterior que nos permita mejorar nuestra visibilidad, potenciando el conocimiento de nuestros objetivos y nuestros servicios, a través del desarrollo de tres aspectos claves:

- Difusión.
- Información.
- Investigación.

La Web del Archivo Municipal de Málaga, es un atractivo instrumento de consulta y trabajo, donde es posible, entre otras acciones, acceder a documentos del Archivo Histórico, conocer nuestro programa de restauración, ver como se realizan las transferencias documentales o, pasar, literalmente, las páginas de un libro. Está preparada para ser visualizada en cualquier formato (Smartphone, Tablets...) y esto permite, a cualquier interesado, llevarse literalmente el “Archivo Municipal en su bolsillo”, y navegar por ella, tomando un café, en la playa o simplemente en el salón de su domicilio.

Esta herramienta ofrece, para nosotros, una doble valoración: es un reflejo de nuestro compromiso por la Innovación pero, también, es un instrumento claro para innovar. Mostramos con ella un camino que se recorre en dos direcciones.

Me gustaría citar, como ejemplo, la última publicación del Archivo, “*Un siglo en doce meses: siglo XVI. Documentos del Archivo Municipal de Málaga*” que es nuestra segunda edición multimedia. Es una obra con un formato tradicional, de carácter textual y gráfico que ofrece un extra, un interesante guiño a las nuevas tecnologías, ya que permite un acceso directo a un valioso contenido digital a través de la presencia de códigos QR, en diferentes capítulos de la publicación.

Nuestra Web hace además una importante apuesta por las Redes sociales que se nos han revelado como unos de los mejores aliados para interactuar con

nuestros usuarios, mejorar la visibilidad del Archivo, actualizar información o difundir actividades. Estamos presentes en tres Redes Sociales: Facebook, con 3800 amigos, Twitter con más 1.200 seguidores o en Flickr con más de 510.000 visualizaciones...

Nuestro Plan Estratégico entra, por supuesto, en aspectos mediales y procedimentales, como es el caso del nuevo Reglamento del Sistema Municipal de Archivos. Este Reglamento recoge todos los elementos y requisitos necesarios para alcanzar una gestión integrada de los Documentos, tanto en soporte papel como electrónico, y delimita las responsabilidades y funciones de los diferentes órganos, servicios y centros que componen el Sistema Municipal de Archivos. Además de la obligación de dar cumplimiento a la legislación vigente, incorpora también las recomendaciones y normativas técnicas sobre Gestión Documental y Archivo. Nuestro Reglamento se encuentra ya inmerso en el proceso de aprobación y nos va a dotar de un marco normativo adecuado para poder afrontar nuestras funciones y ofrecer cada vez mejores servicios, dentro de un panorama general que evoluciona, de forma decidida, hacia una Administración plenamente Electrónica. En este contexto, preferentemente electrónico, la presencia de una Sistema de Gestión Documental ahora más que nunca será la clave de bóveda de todo este modelo organizativo y de gestión.

### *Evaluación y actualización*

Han pasado ya cuatro años desde el inicio de nuestro Plan y muchas cosas han cambiado. Nos encontramos con nuevos textos legales que hacen referencia a aspectos vinculados la Transparencia, la Interoperabilidad o la recién estrenada nueva Ley 39/2015 que entra en vigor en octubre de este año. También han aparecido nuevas normas o estándares como las Normas Técnicas de Interoperabilidad aplicadas al Documento Electrónico o la UNE-ISO 14641-1:2015 Archivo electrónico. Parte 1: Especificaciones para el diseño y funcionamiento de un sistema de información para la preservación de información digital.

En este renovado marco de actuaciones miramos de forma decidida a los usuarios externos, pero de forma también muy clara a los internos. Si hay algo que hemos aprendido, en los últimos años, es que la Administración actual sólo podrá desarrollar efectivamente sus competencias y funciones mediante la concurrencia temporal y especial de profesionales de muy diversa índole: tecnólogos, juristas, archiveros, gestores... La colaboración recíproca es esencial. Debemos conseguir que nuestras organizaciones alcance una deseable "Interoperabilidad interna" para que, la suma de todos los tipos de conocimientos y experiencia presentes en nuestra Administración, nos permitan alcanzar un resultado óptimo.

El nuevo Plan estratégico consta de 13 líneas de trabajo (es obvio que no somos supersticiosos):

#### ARCHIVO HISTÓRICO

- Línea 1: Gestión documental.
- Línea 2: Gestión Bibliográfica.
- Línea 3: Programa de accesibilidad y transparencia
- Línea 4: Programa didáctico – formativo
- Línea 5: Programa de difusión y comunicación
- Línea 6: Programa de cooperación y colaboración.
- Línea 7: Programa de conservación y restauración del Patrimonio Documental y Bibliográfico

#### ARCHIVO ADMINISTRATIVO- INTERMEDIO / ARCHIVOS OFICINA

- Línea 1: Gestión documental: transferencias y préstamos.
- Línea 2: Selección y Valoración Documental.
- Línea 3: Calidad, Innovación y Buenas prácticas.
- Línea 4: Archivo Electrónico Único.
- Línea 5: Formación y Gestión del Conocimiento.
- Línea 6: Programa de difusión del Patrimonio en Imágenes.

Se mantienen muchos de los esquemas de trabajo que ya teníamos en marcha, actualizando contenidos y objetivos, y se han diseñado nuevas líneas de trabajo, absolutamente necesarias, para hacer frente a los nuevos retos actuales, ya los que intuimos como futuros, en un plazo a cuatro años. Algunas de estas nuevas líneas son el resultado de nuestra participación directa en planes transversales de nuestra Administración que, nos ha permitido chequear la versatilidad y utilidad de algunas de las herramientas metodológicas de las que disponemos.

## Conclusiones y reflexiones

Es innegable que, en el momento actual, la Administración Pública nos obliga, a todos los profesionales que trabajamos en ella, a conocer aspectos y realidades muy diversas y no siempre vinculadas, de forma directa o exclusiva, con nuestro ámbito de actividad. La única forma de obtener un resultado final positivo es la cooperación entre los diferentes especialistas implicados y, para ello, es necesario saber alcanzar, también, una clara y necesaria “Interoperabilidad Semántica”. Por lo tanto, debemos poner nuestra especialización al servicio de esta colaboración, mediante el diseño de objetivos y zonas de trabajo comunes con otros profesionales y hacernos entender. Evidentemente ese es el único camino.

Los archiveros actuales tenemos la suerte de pertenecer a una profesión plenamente reglada que dispone ya de una amplia legislación específica y un

conjunto de normas y estándares a nivel no sólo nacional sino internacional. Eso nos da seguridad metodológica y jurídica, a pesar de la época de cambios que nos ha tocado vivir. Creo, además, que somos de los pocos ejemplos, junto a los tópicos médicos o docentes que podríamos formar parte del club exclusivo de profesionales vocacionales.

Cada vez estamos mejor preparadas y necesitamos una alta cualificación. Estamos repletos y sobrados de buenas intenciones, nuestro esfuerzo pretende ofrecer a nuestros usuarios lo mejor de nuestro trabajo, queremos serles útiles, recompensarles con el mejor de los servicios e incluso adelantarnos a sus expectativas.

Esa implicación y vocación nos convierte también en profesionales innovadoras en búsqueda continua de recursos e ideas para ofrecer la mejor versión de nosotros mismos y nuestro trabajo.

El momento que se avecina con la puesta en vigor de la nueva Ley 39/2015 augura un intenso trabajo para los archiveros que, entre otras cosas, tendremos que contribuir a crear lo que el legislador denomina como Archivo Electrónico Único.

Pero las dudas no siguen asaltando y, si reflexionamos un poco sobre algunas realidades de nuestra profesión, surge en el horizonte una de nuestras principales debilidades que podemos resumir en una pregunta: ¿Tenemos todos un discurso único y un nivel de implicación similar en el desarrollo de la Administración Electrónica?, ¿Somos conscientes que, quizás ahora más que nunca, habrá fuertes contrastes entre distintos centros de archivos?

La cuestión es analizar si realmente no existe ya algo parecido a lo que se ha denomina brecha digital, pero desde la perspectiva de nuestro ámbito de actuaciones. ¿Existe una “quiebra” archivística? Hasta ahora nuestro compromiso y nuestro trabajo, en la línea de lo que marca todas las leyes vinculadas con la Administración Electrónica, la Interoperabilidad..., ha sido casi una opción o una decisión personal, fruto del fuerte sentido de la responsabilidad que existe en nuestro sector. La mayor parte de los archiveros han sabido asumir con profesionalidad y entrega, aunque también con muchas dudas, los nuevos y difíciles retos del nuevo marco normativo, organizacional y tecnológico. Otros simplemente, quizá los menos, se ven sobrepasados por las circunstancias y miran hacia otro lado, y en la misma medida, algunos simplemente predicán en el desierto dentro de sus organizaciones. Esto puede ser el resultado de un perfil profesional inadecuado, con una preparación deficiente, simplemente un escaso compromiso o incluso una mezcla de otros factores, todo lo cual provoca una consecuencia clara, la invisibilidad de algunos archivos dentro de sus instituciones. Pero esta situación, por todos conocida, puede ocasionar realidades con un fuerte desequilibrio a escasos Kilómetros de distancia, y complicar el desarrollo de una Política de Gestión Documental adecuada, dentro de sus organizaciones, donde la presencia de los archiveros es vital.

Marketing, compromiso, formación, estrategia, recursos, Innovación, tradición, cooperación..., un cocktail considerable de ingredientes que debemos saber

mezclar equilibradamente, para obtener la mejor receta. En el momento actual debemos ser capaces de hacer una profunda y reposada reflexión. Habría que repensar, en conjunto, como hemos llegado hasta aquí pero, sobre todo, decidir por donde debemos seguir nuestro camino para avanzar juntos y al unísono, con todo el equipaje necesario, hacia esa nueva Administración Pública que ya se dibuja en el horizonte.

## Bibliografía

- AGUILAR SIMÓN, Agustina... (et al.) (1997) "Guía del Archivo Municipal de Málaga" Málaga: Ayuntamiento.
- BUSTELO, C. (2009). La gestión de documentos y las evidencias en las organizaciones. Del plano operativo al plano estratégico: una propuesta desde la normalización. *Revista Española de Documentación Científica*, 32.
- CERDÁ DIAZ, Julio (2012). "Los Archivos un lugar para descubrir. Experiencias de dinamización cultural" *Archivando: La difusión en los Archivos*. León, Noviembre de 2012.
- CRUZ MUNDET, J. (2006). La gestión de documentos en las organizaciones. Madrid: Ediciones Pirámide.
- GIMÉNEZ CHORNET, Vicent (2014). "La Innovación en los archivos de España y la Unión Europea". *Métodos de información*, II Época, Vol. 5, nº, 8, 2014, pp. 75-95.
- GIMÉNEZ CHORNET, Vicent(2010). "La Innovación en los archivos" *Boletín de ANABAD* nº LX, CD anexo, pp. 132-144.
- LODOLINI, Elio (1995). "El Archivo de ayer al mañana (La Archivística entre tradición e Innovación)" *Boletín de ANABAD*, Tomo 45, pp. 39-50.
- MANUAL de Oslo. Guía para la recogida e interpretación de datos sobre Innovación: La medida de las actividades científicas y tecnológicas. (2006) Madrid: Grupo Tragsa.
- SÁNCHEZ, A. (2014). La gestión de documentos como estrategia de Innovación empresarial. *Enl@ce Revista venezolana de Información, Tecnología y Conocimiento*, 11 (2), 25-50.
- VILA GONZALEZ, M<sup>a</sup> Isabel (Coord.) (2015) "Un siglo en doce meses: siglo XV. Documentos del Archivo Municipal de Málaga" Málaga, Área de Cultura.
- VILA GONZALEZ, M<sup>a</sup> Isabel (Coord.) (2016) "Un siglo en doce meses: siglo XVI. Documentos del Archivo Municipal de Málaga" Málaga, Área de Cultura.

## Links de interés

- Web: [www.archivomunicipal.malaga.eu](http://www.archivomunicipal.malaga.eu)  
Facebook: Archivo Municipal de Málaga  
Twitter: @ArchivoMálaga  
Flickr: Archivo Fotográfico Municipal de Málaga

**Consulta la nueva versión revisada**

# **POLÍTICA DE GESTIÓN DE DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS**

Este documento estratégico del MECD incide en la conservación, a medio y largo plazo, del patrimonio documental en soporte electrónico.

Ya disponible en  
<http://www.mecd.gob.es/cultura-mecd/areas-cultura/archivos.html>

Subdirección General de Archivos Estatales  
Plaza del Rey, 1 – 28004 Madrid  
[archivos.estatales@mecd.es](mailto:archivos.estatales@mecd.es)



MINISTERIO  
DE EDUCACIÓN, CULTURA  
Y DEPORTE







# Archivos y datos masivos

## El fenómeno BIG DATA

El término Big Data es relativamente reciente, las primeras referencias datan de principios 2012. Big Data es un concepto surgido a raíz de un fenómeno híbrido entre la tecnología y la economía. El componente de innovación tecnológica no es el único factor que explica de este fenómeno, dado que los algoritmos y paradigmas tecnológicos estaban ya definidos en la década de los 70 del pasado siglo. Cabe entonces preguntarse por qué y por qué ahora. La respuesta la tenemos en un fenómeno económico tan potente que podríamos hablar de una nueva revolución económica.

El fenómeno económico que está subyacente es la digitalización de la economía productiva en una escala y a una velocidad superior que en décadas anteriores. Así pues, definir el fenómeno del Big Data no es tarea sencilla ya que el todo no es la suma de las partes. Es un fenómeno multidimensional tanto tecnológica como económicamente hablando.

Durante los años 2012 y 2013 las grandes compañías de software crearon todo tipo de documentación y campañas de marketing para escepticismo de los expertos en esta área de la computación. En esta época, y aún hoy, Big Data es un

Granada Giménez-Vacas (email: granada.gimenez@gmail.com)  
BI / BA / Big Data

Recibido: 03-05-2016. Aceptado: 06-05-2016

Citación: Giménez-Vacas, Granada (2016). "Archivos y datos masivos". *Tábula*, n. 19, pp. 143-153

concepto nebuloso que necesita de una definición en base a sus características fundamentales. En un intento de dar consistencia teórica a este nuevo contexto las definiciones pasaron de las 3v's, Volumen, Variedad y Velocidad a las 5v's añadiéndoles Valor y Veracidad. Dicho de otra forma, una solución, una plataforma o una aplicación necesitan cumplir estas cinco características de forma conjunta para ser considerada una solución BiG Data. Vamos a repasar cada una de estas características para comprender por qué y cómo ha llegado el momento de esta evolución tecnológica.

## Volumen

El volumen de datos que se manejan actualmente por parte de consumidores y empresas crea 2.5 ExaBytes de datos al día. Pensemos que por ejemplo que la biblioteca del congreso americano tiene cerca de 300 TBs.

1. Es decir, la cantidad de información que creamos diariamente supera los límites de nuestro entendimiento. Este fenómeno de creación de datos (que no información o conocimiento) viene ligado a otro mucho más interesante que es la universalización del acceso a las redes. Tú, yo, cualquiera puede subir contenido desde su dispositivo móvil. Este fenómeno es conocido en la industria como hiperconexión<sup>1</sup>.
2. Junto con esta democratización del acceso existe una democratización de los medios de producción de contenido. El ejemplo de los YouTubers es paradigmático, cualquiera puede subir videos, tutoriales, opiniones con la cantidad de contenido que esto significa.

Tampoco podemos olvidarnos de los billones de dispositivos que están ya interconectados y produciendo datos de forma continua. Un ejemplo de estos dispositivos son los contadores inteligentes, los dispositivos móviles (teléfonos y tabletas) que se están comunicando a intervalos con la torre de telefonía, los dispositivos GPS que están instalados en millones de vehículos. Estamos hablando en definitiva del internet de las cosas (IoT<sup>\*2</sup>).

Así, está ya claro que el volumen de datos a procesar es exponencialmente creciente a medida que más y más ciudadanos y sensores accedan a la redes y a los medios de producción de contenido como son las redes sociales o las aplicaciones de movilidad. Esta forma de crecimiento ha impuesto una forma de almacenamiento y procesamiento completamente diferente de la información.

Otra de las características que ya podemos vislumbrar es que la producción de datos ha dejado, hace tiempo ya, de estar en manos de gobiernos y corporaciones.

Si atendemos al volumen, estamos ya en disposición de definir que Big Data consiste en el tratamiento de los datos potencialmente disponibles, 2.5 EB diarios, para ser convertidos en algo con valor (económico, científico o cultural).

## Velocidad

Dado que los generadores de datos son tanto máquinas interconectadas como ciudadanos conectados, para los grandes centros de proceso de datos es fácil comprender que los datos no siguen ni un patrón ni mucho menos un orden en su generación. La cantidad de información que debe de ser procesada llega en un orden de magnitud tal, que debe de ser procesada casi instantáneamente. Es lo que se denomina velocidad de la solución. De nada sirve mantener una cantidad de datos ingente si no pueden ser procesados a la velocidad necesaria para extraer su valor. Explicándolo con una analogía, digamos que el billete que compramos de lotería pierde su valor al día siguiente del sorteo (si no fuimos los afortunados, claro está).

La velocidad de procesamiento es el motivo principal por el que el Big Data está alcanzando su *momentum*. Realmente la capacidad de almacenamiento hace tiempo que está disponible a un coste más o menos razonable. Lo que no existía hasta hace unos años era la capacidad de procesar la información que se almacenaba en un tiempo razonable y a un coste asumible. La velocidad de procesamiento en las plataformas Big Data se consigue mediante algoritmos paralelización y/o elásticos.

Estos algoritmos no son nuevos en el área de la investigación científica, en la informática teórica o en el área de ingeniería del software. Llevan siendo desarrollados desde los años 70 en universidades e institutos científicos. El gran cambio ha sido la aplicación de modelos *opensource*<sup>3</sup> para la implementación de estos algoritmos teóricos. Tradicionalmente, un producto comercial de software era implementado por una compañía privada de software, que invertía una cantidad ingente de dinero en ingenieros, testers, diseñadores, jefes de proyecto. Con los productos *opensource* el esfuerzo de desarrollo (y sus costes) es compartido por varias compañías e incluso programadores individuales que son patrocinados por universidades o empresas. Es decir, la responsabilidad y el esfuerzo de implementación residen en una comunidad de desarrolladores. Este modelo ha demostrado su agilidad y su versatilidad a la hora de crear nuevos productos cada vez más sofisticados que hagan uso de los datos.

De nuevo vemos que como en el caso del volumen, que comentaba en el apartado anterior, comunidades de usuarios e incluso personas concretas están siendo parte de un cambio tecnológico que no podríamos imaginar hace apenas unos 10 años, cuando compañías como Microsoft, Oracle o IBM copaban el mercado de la innovación tecnológica.

## Variedad

El tercer pilar del BiG Data es la variedad de la información que vamos a procesar. El valor (económico o científico) que seamos capaces de extraer será proporcional a la cantidad de fuentes de datos que sepamos capaces de combinar y a la

pericia con la que las combinemos. Es decir, no se trata de procesar un gran número de transacciones, eso ya está conseguido desde hace décadas en los sistemas de trading por ejemplo.

Sino que se trata de unir, cruzar datos sin aparente relación para obtener una conclusión utilizable en una decisión. El ejemplo más sencillo sería utilizar la posición GPS que nos envía una aplicación (app) almacenada en el dispositivo móvil de nuestro cliente para orientarle hasta un cajero o por ejemplo, como hacen las aplicaciones de geolocalización interna, guiarle hasta donde están sus productos preferidos. Esta posibilidad de combinar información dispar y obtener conclusiones se lleva a cabo mediante el tratamiento matemático/estadístico de la información, en lo que ha creado una nueva disciplina, la ciencia de los datos o data science.

Otro ejemplo en el que la variedad de la información es crucial, es en las aplicaciones de seguridad basadas en datos biomorficos o en el reconocimiento de imágenes que vemos a diario en aplicaciones en redes sociales. En este caso, están utilizando nuestros datos básicos, que no es más que información estructurada en registros y tablas relacionales, junto con información almacenada en formatos *jpg* o *raw* (que es por definición información no estructurada).

La clasificación en información estructurada y no estructurada es fundamental para entender el reto que supone la variedad de la información en las soluciones Big Data. Para que entendamos la dificultad, estamos hablando de poder inferir una conclusión a partir de los registros de un log de un contador de agua o en identificar un sujeto con nombre apellidos a partir de la información almacenada en un fichero *jpg*. La posibilidad de tratar fuentes no estructuradas de información supone un salto cuántico en el procesamiento de la información. Dentro del procesamiento de información no estructurada incluiríamos por ejemplo el procesamiento del contenido en lenguaje natural de documentos de texto o emails.

Para el procesamiento de información no estructurada se están poniendo en práctica y desarrollando nuevos algoritmos dentro del campo de la inteligencia artificial, que complementan a las técnicas de parsing tradicionales. Son algoritmos para el aprendizaje computacional o machine learning.

## Veracidad

Una vez que somos capaces de almacenar y procesar grandes cantidades de datos (estructurados o no) llega el problema de la calidad del dato. Los datos que estamos procesando pueden reflejar correctamente un hecho, en este caso diremos que tenemos una información fiable, o simplemente, contener ruido. La calidad del dato es lo que en terminología Big Data se ha rebautizado como Veracidad.

## Valor

Unido al concepto de variedad aparece el concepto de valor de la información. El concepto de valor está ligado a la utilidad de la información. Es decir, una información será tanto más valiosa como útil pueda para el propósito que se persiga.

Así un dato puede carecer totalmente de valor. En este caso estaríamos hablando de ruido. Los motivos por los que una información puede carecer totalmente de valor son varios. Por ejemplo, una información puede perder completamente su valor porque no seamos capaces de procesarla en el tiempo adecuado (volvemos al ejemplo del billete de lotería, nadie compraría un billete no premiado en el sorteo de ayer).

El valor es directamente proporcional a la confianza en la fuente de información que estemos procesando. Dada la variedad de información que estamos tratando existen diferentes grados de verdad en la información que estamos procesando. Conocer el grado de fidelidad de la información de una determinada fuente es fundamental para, por ejemplo, la toma de decisiones.

En definitiva, una solución Big Data ha de satisfacer estas cinco características para poder considerarse como tal. Pero para ser justos, estas definiciones quedan dentro de un marco teórico ya que existen numerosos casos de uso valiosos del tratamiento de datos que, sin embargo, no cumplen una o algunas de las características de una solución Big Data. Esto se debe a que los costes del software han bajado considerablemente ya que se paga por uso o por volumen de datos.

## Retos de la adopción tecnológica del Big Data

Hasta aquí hemos presentado el paradigma teórico de lo que se entiende por tecnología Big Data. El principal reto que hay que tener presente que las bases de la tecnología Big Data así definida es relativamente reciente. Como ejemplo sirva el hecho de que la primera versión de Hadoop, principal abanderado de las tecnologías de paralelización MapReduce, es de diciembre de 2011, es decir, apenas hace 4 años del lanzamiento de la primera versión estable. El avance de esta tecnología es imparable con numerosos proyectos de software abierto (opensource), varias distribuciones comerciales como Cloudera, MapR o Hortonworks y la aparición de nuevas tecnologías de bases de datos como MongoDB o Casandra que están siendo implantadas con bastante éxito de forma comercial.

*“La ingeniería Big Data está viviendo un momento vibrante y apasionante en cuanto a diseño e implementación de nuevas tecnologías”*

En cuanto a su adopción por parte de empresas e instituciones está avanzando rápidamente por parte de sectores como las telecomunicaciones, las fianzas, el comercio electrónico y la logística. Este impulso en la adopción temprana

de la tecnología Big Data se debe principalmente al segundo proceso de digitalización, la competencia debida a la crisis económica y la economía colaborativa.

Empresas de todos los sectores se han lanzado a competir en un mercado cada vez más globalizado y donde se desdibujan las líneas sectoriales tradicionales. Así por ejemplo, el gigante del comercio electrónico Amazon es a la vez uno de los principales proveedores de servicios tecnológicos en la nube. Otro ejemplo es Google, cuyo origen es un buscador por internet pero que actualmente crea productos y servicios para biotecnología, dispositivos electrónicos y automoción. Estos dos ejemplos permiten comprender el grado de competencia innovadora que tienen todos los mercados empujados por empresas de tecnologías que tienen la innovación como parte de su ADN. Estas compañías han comprendido la potencialidad de los datos que llevan años almacenando y explotando.

Por otro lado la crisis económica y la globalización han permitido la aparición de empresas de economía colaborativa como Uber, BlablaCar o Airbnb que están cambiando mercados tan tradicionales y regulados como el transporte de viajeros o el sector turístico. Allí donde parecía que todo estaba inventado aparecen empresas híbridas cuyo soporte es totalmente tecnológico basado en los datos como activo principal, pero que no pueden considerarse productos software en un sentido tradicional. Realmente entran en otra categoría: la de plataformas de explotación de datos.

*Uber y Blablacar no tienen vehículos ni airbnb hoteles  
ni edificios que mantener, su único activo es la gestión de datos*

Pero no todo es positivo en la adopción de esta tecnología. La tasa de fallo en la implantación es alta debido a la falta de directrices claras, la falta de personal cualificado y la dificultad de implantar una tecnología poco madura que además juega con el fenómeno opensource en el que es difícil dilucidar responsabilidades o conseguir soporte. En el caso de las empresas de economía colaborativa se añade la dificultad de la carencia de regulación y en muchos casos, una oposición frontal de la industria tradicional con la que compiten.

Aún conocedoras de estos riesgos las empresas se han lanzado a la implementación de proyectos de digitalización, conscientes de que perder la oportunidad de competir es mucho más que el asumir proyectos cuya tecnología no dominan o cuya rentabilidad sea dudosa en el corto y medio plazo. Repasando los medios de comunicación se ve que esta segunda digitalización de las grandes empresas está en pleno auge: *La digitalización, el gran reto de Álvarez-Pallete en Telefónica - El país* —o en la misma semana, *Viaje al corazón del big data bancario— El blog de la Caixa*.

Si miramos a las administraciones públicas vemos que cada vez más organismos se suman a iniciativas de Big Data, muchas de ellas auspiciadas por la iniciativa Europa DIGITAL SINGLE. Afortunadamente, los proyectos que promueve

esta iniciativa no se centran únicamente en ámbito tecnológico, sino que abarcan otros sectores importantísimos para el bienestar de los ciudadanos como son el sanitario y el ecológico.

A nivel más local la iniciativa más interesante son las redes de Smart-Cities, entre cuyos objetivos están la compartición de datos con el fin de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. En este proyecto España ha logrado alguno de sus mayores éxitos con premios internacionales.

## Impacto Social del Big Data

El impacto social ha sido abrumador aunque muchas veces como consumidores y ciudadanos no seamos del todo conscientes de ello. Desde la irrupción de las redes sociales como Facebook y Twitter en 2007 sociedad ha sufrido un cambio profundo debido a la hiperconectividad.

*“Las redes sociales fueron el primer caso de éxito de la tecnología Big Data”*

Este fenómeno de hiperconexión ha afectado a todos los perfiles demográficos en todo el mundo. Ha dado origen a profesiones nuevas como la de Community Manager o experto en Marketing Digital.

De lo que no hemos sido conscientes es del uso que han hecho estas compañías de nuestros datos. Nuestros gustos, hábitos, fotos y relaciones están almacenados en numerosos servidores y están siendo utilizados por estas compañías. Las redes sociales fueron las primeras en darse cuenta de la potencialidad de los datos como activo económico.

También el cambio de hábitos con respecto al comercio electrónico ha sido uno de los principales factores que han hecho que los datos se hayan convertido en algo más que meros indicadores de un negocio. Los datos generan literalmente el negocio en las empresas de comercio electrónico.

*“Los datos hacen que sea posible conocer, convencer y convertir oportunidades en negocio real”*

Otro de los escenarios en los que los datos están teniendo un impacto importante es en la optimización de costes. La optimización de costes se beneficia de las técnicas de data discovery que pueden aplicarse con más eficiencia a más y más datos, lo que permite *afinar* cada vez más los *procesos de producción y logísticos*.

Desgraciadamente, la velocidad de adopción tecnológica es mucho mayor de la que amplias capas de la sociedad es capaz de asumir. La reducción de costes que derivan de la digitalización y el aumento de la competencia están llevando a la desaparición de muchos puestos de trabajo en un proceso que podríamos comparar

con las reconversiones industriales de finales de los años ochenta del siglo pasado. Esta reconversión está teniendo un alto coste social y sin embargo, no existe una conciencia clara de este fenómeno fuera de ámbitos especializados.

## El reto de la Gestión Documental en el fenómeno Big Data

Desde el punto de vista puramente tecnológico, la gestión documental es un reto por resolver dentro del ecosistema de productos Big Data. Si bien el Volumen, la Velocidad, la Variedad, y la Veracidad están resueltos, queda aún bastante por avanzar en tanto al Valor que podemos extraer de la información de los documentos digitalizados.

Recientemente Gartner puso de manifiesto la necesidad de realizar búsquedas en base a la analítica de datos (Search based analytics) para dar una visión de 360 grados al propio contenido y a su análisis. Como parte de este proceso es necesario utilizar técnica de análisis del contenido, (Content Analytics) para tocar los datos estructurados que se esconden en el contenido de los documentos facilitando el acceso a la analítica de datos, Data Analytics. No significa únicamente la unificación de datos, sino la visualización de datos y su análisis estadístico en el propio proceso de búsqueda con el fin de identificar y explicar conexiones y relaciones que proporcionen descubrimientos.

Si pensamos en cómo funciona una búsqueda en Google vemos que proporciona una larga lista de información de todo tipo, más o menos directa asociada al criterio de búsqueda. Esta información está presente en hiperenlaces que proporcionan una lista organizada de los resultados de la búsqueda para que el usuario la visualice. El problema es que en este tipo de búsqueda el valor de los datos queda en manos del usuario, ya que el algoritmo de búsqueda no le da un valor sobre la relevancia real de contenido de los resultados encontrados con su búsqueda original.

Si miramos como funciona *Yahoo!Finance* presenta un conjunto de visualizaciones como diagramas de barras o tartas que permite al usuario el análisis de tendencias y patrones de los datos que hay tras el contenido de la información financiera. Es decir, la información se complementa con informes de analistas y contenido complementario. Es un ejemplo básico de lo que se entiende por Search based Analytics, donde el contenido se enriquece con datos que hay dentro del propio contenido.

La Analítica del Contenido toma los distintos orígenes y extrae un significado más profundo. Es decir, crea información estructurada, partiendo de fuentes no estructuradas de información, como por ejemplo un documento digital, y lo complementa con datos que facilita el análisis rápido del significado por parte del usuario.

Para que esta convergencia entre buscadores y la analítica de contenido tenga éxito es necesario que exista una integración con herramientas de procesamiento del lenguaje natural que interprete el significado del documento y lo haga más asequible al usuario.

Otro de los retos de esta convergencia entre buscadores y analítica de datos son las diferentes formas en las que los usuarios realizan la búsqueda, ya que el lenguaje natural es por naturaleza ambiguo y permite utilizar conceptos distintos en una misma clave de búsqueda y viceversa.

Si pensamos detenidamente en las implicaciones de este tipo de búsquedas vemos que son fundamentales en campos como la investigación científica. La industria pionera en la utilización de estas técnicas de búsqueda es la industria farmacéutica. Mediante este tipo de búsquedas las compañías farmacéuticas están comenzando a combinar información de muestreos estadísticos con información de componentes o materiales procedentes de informes técnicos con datos sobre ensayos almacenados en data warehouse y con información de campo proveniente de ensayos clínicos almacenados en ELNs. Otra forma en la que la industria farmacéutica están utilizando la tecnología Big Data es para reducir la tasa de errores mediante el estudio de poblaciones más amplias, utilizando los expedientes sanitarios como una fuente más de información a tener en cuenta en los ensayos clínicos.

Este mismo concepto de búsqueda basada en datos sobre documentos digitalizados lo podemos extrapolar a todas las ciencias incluidas las jurídicas (análisis de jurisprudencia), sanitarias, biomédicas, etc

Evidentemente el desarrollo de la tecnología necesaria para el procesamiento del lenguaje natural es dependiente del idioma y la cultura de los distintos lugares donde se habla ese idioma, por lo que la contribución de filólogos, psicólogos y sociólogos es fundamental. En el caso del castellano existen varias startup especializadas en el procesamiento del castellano, pero la industria anglosajona lleva bastante ventaja en este tema.

## Impacto de los archivos documentales en el fenómeno del Big Data

Si recordamos la primera definición de Big Data como el conjunto de tecnologías que permiten extraer valor a partir de cantidades ingentes de todo tipo de información vemos que el papel de los archivos documentales y los archiveros se concentra finalmente en el término valor de la definición.

*“Los archiveros tienen como misión principal garantizar la conservación de los documentos de archivo, asegurar y fomentar su uso y el de la información que contienen, con finalidades jurídicas, administrativas, informativas, culturales y científicas”*

Así la digitalización de los documentos de archivo debe generar el próximo un impacto tecnológico en el fenómeno del Big Data. Los documentos de archivo tienen una información valiosa que permitirá, mediante el tratamiento de los datos subyacentes dinamizar distintos aspectos de vida ciudadana. La función del archivero se verá impactada por la tecnología, pero su misión más allá. En sus manos está la posibilidad de extraer conocimiento y por qué no, valor económico de los datos que existen en los documentos de archivo.

*“Los archivos deben convertirse en algo abierto a la tecnología Big Data con el fin de maximizar los avances científicos y culturales”*

En los próximos años la tecnología para la gestión documental se verá impactada por las nuevas tecnologías del Big Data. Este impacto deberá ser comprendido y analizado por los responsables de los archivos. La selección de tecnologías de digitalización de archivos tendrá que incluir forzosamente los criterios y las tecnologías emergentes en el área del Big Data para beneficiarse de los avances y además para lograr un impacto económico, científico y educativo a la sociedad en general.

Pongamos por ejemplo los archivos hospitalarios. Estos archivos contienen información científica y clínica valiosa que está aún por explotar con las técnicas de Big Data. El abaratamiento de los experimentos y la reducción del sesgo debido al muestreo deberán ser tenidos en cuenta a medio y largo plazo cuando se definan los planes de digitalización de documentos.

Por ejemplo, no hace mucho se realizó un experimento genético con un volumen de datos nunca alcanzado sobre el estudio del ADN humano. Como resultado de este experimento se encontraron 13 personas sanas cuyo genoma contradice las leyes básicas de la genética actual. El efecto de este experimento masivo en datos está por revolucionar la genética en los próximos años y no hubiera sido posible si la información no estuviese preparada para ser utilizada con técnicas de Big Data y de la ciencia de los datos. Es decir, los datos deben de estar ahí y estar listos para que puedan ser explotados científicamente.

Por tanto, los responsables de los archivos deberán incluir la explotación analítica de esta información en su ámbito de responsabilidad además de las tradicionales de operatividad, seguridad y conservación.

Por otro lado, el proceso de digitalización de documentos será el próximo paso en las tecnologías Big Data y con toda probabilidad veremos una nueva hornada de productos y appliances para la gestión documental que utilicen las nuevas tecnologías de paralelización, búsqueda elástica y procesamiento del lenguaje natural. La contribución estratégica de los profesionales de la gestión de archivos debería ser la de promover proyectos que permitan avanzar en la creación de una tecnología de procesamiento natural del castellano. No olvidemos que el castellano es la tercera lengua más hablada del planeta y la segunda en presencia

en internet. Este hecho no pasa desapercibido a las grandes multinacionales del contenido como Google, que lleva años invirtiendo en traductores y procesadores del lenguaje natural.

Esta misión proactiva en la estrategia de dirección de proyectos debe contribuir a tener un patrimonio archivístico que genere activos científicos, culturales, económicos y tecnológicos propios dentro de la revolución BiG Data que permita beneficiarnos del inmenso patrimonio cultural, histórico y social del que disponemos en nuestro país y en nuestro área de influencia cultural.

## Bibliografía

- GUALTIERI, T. (2016). La digitalización, el gran reto de Álvarez-Pallete en Telefónica. *El País*. Retrieved from [http://economia.elpais.com/economia/2016/03/30/actualidad/1459366655\\_064837.html](http://economia.elpais.com/economia/2016/03/30/actualidad/1459366655_064837.html)
- MARR, B. (2015). *Why only one of the 5 Vs of big data really matters*. (2016). IBM Big Data & Analytics Hub. Retrieved 27 April 2016, from <http://www.ibmbigdatahub.com/blog/why-only-one-5-vs-big-data-really-matters>
- The Convergence of Search and Analytics: A 360-Degree Data View. (2016). *Inside Informatics*. Retrieved from <http://blog.cambridgesoft.com/post/2016/04/07/the-convergence-of-search-and-analytics-a-360-degree-data-view.aspx>
- PRADO MARTÍNEZ, M. (2016). ¿Qué hace un archivero? *CEPYME Aragón*. Retrieved from <http://cepymearagon.blogspot.com.es/2009/11/que-hace-un-archivero.html>
- SIMON, P. (2014). *Too Big to Ignore: The Business Case for Big Data*, SAS Institute Inc.
- SMART CITIES *Actualidad y proyectos relacionados*. (2016). Retrieved 27 April 2016, from <http://www.smartcities.es/>
- Viaje al corazón del Big Data bancario. (2016). *El Blog de CaixaBank*. Retrieved from <https://blog.caixabank.es/2016/03/viaje-al-corazon-del-big-data-bancario.html>

## Notas

- <sup>1</sup> La hiperconectividad no es solo la capacidad de conectarse sino el hecho de hacerlo en cualquier lugar en cualquier franja horaria
- <sup>2</sup> IoT: internet of the Things
- <sup>3</sup> Opensource, software creado por una comunidad de desarrolladores





ANTONIA HEREDIA-HERRERA

## La gestión documental, la gestión de documentos electrónicos: ¿una o dos?

Desde hace algún tiempo hemos dado frecuencia en nuestro lenguaje a la voz “contextualización” y al consecuente “contexto”, convencidos de que para conocer algo en profundidad hemos de recurrir a su contexto, nutrido siempre de atributos y relaciones.

Siendo esto evidente entiendo que la contextualización no viene a desbancar a la evolución, necesaria para entender las razones que nos llevan en cada caso a la situación más reciente.

Evolución y contexto serán pues las coordenadas que me sirvan en la articulación de esta exposición.

No os descubro nada si digo que vivimos en un mundo de aceleración, de cambios, que afectan a la sociedad, a la política y a las áreas de conocimiento. Cambios que no varían de un día para otro, sino de un momento al siguiente y que a veces antes de asumir y aplicar ya han pasado de moda. El entorno archivístico es una buena prueba.

Recientemente en el Congreso de la Asociación de Archiveros Andaluces me atreví a decir que para nosotros en el corazón del cambio estaba la gestión documental (HEREDIA, 2015) de la que existen más de un modelo (LLANSO,

Antonia Heredia-Herrera (email: [aherediaherrera@telefonica.net](mailto:aherediaherrera@telefonica.net))  
Doctora en Historia / Archivera

Recibido: 23-04-2016. Aceptado: 03-05-2016

Citación: Heredia-Herrera, Antonia (2016). “La gestión documental, la gestión de documentos electrónicos: ¿una o dos?”. *Tábula*, n. 19, pp. 155-171

1993), mucha literatura y abundante legislación. De aquí la elección del tema que encajaba en el primer eje de reflexión del borrador del programa del Congreso en el que se daba cabida a la “gestión documental y Archivos”.

Antes de continuar, una reflexión sobre la terminología, donde los cambios se acusan de una manera significativa. Sin duda que en nuestro lenguaje las voces varían, cambian, se enriquecen y amplían con voces de otros entornos y siendo esto bueno no debe ocurrir que su uso nos aleje de conceptos fundamentales que difícilmente pueden variar, aunque a veces, lo parece. Lo más nuevo no siempre es lo mejor. La lectura comparada de algunos textos normativos provocan más de un cuestionamiento, como veremos, así la confusión entre documento e información, entre gestión documental y tratamiento archivístico, entre trazabilidad y transferencia, entre gestión administrativa con documentos electrónicos, y gestión de documentos electrónicos y perdonad que insista pero debe quedar claro, sin perjuicio de su relación, que una cosa es la gestión administrativa aunque sea con documentos electrónicos, que no nos corresponde y otra la gestión de documentos electrónicos que debiera correspondernos.

Así, las diferentes concepciones de términos importantes, por específicos para nosotros, como es el caso de documento y de Archivo, como institución, siempre nos han llevado a discusiones interminables que ahora trascienden a ese otro concepto de gestión.

Admitiendo la sinonimia entre gestión y administración y a sabiendas de que lo que las va distinguir es el objeto gestionado, no deberá ser igual la gestión de documentos, sin más, la gestión de documentos administrativos, la gestión de documentos electrónicos y la gestión de documentos administrativos electrónicos

Según las definiciones de gestión documental, que actualmente circulan, dicha gestión bien afecta a todos los documentos de manera ininterrumpida o solo a los documentos administrativos electrónicos y dicho así, en este segundo caso, quedan al margen los electrónicos de conservación permanente y los documentos en papel custodiados –que no acumulados– en los Archivos convencionales.

La acotación de documento, aunque a estas alturas parezca superflua por innecesaria, empieza a marcar la diferencia entre la gestión documental y la gestión de documentos electrónicos, llevándonos a distinguir espacios, tiempos propios y responsabilidades diferentes para las mismas.

La última definición oficial, referida al documento de archivo en el entorno cultural y patrimonial es la de la Comisión de Normas Españolas de Descripción Archivística (en adelante CNEDA) que dice: “es una unidad de información registrada en cualquier soporte como evidencia de acciones producida por un agente en el ejercicio de sus funciones y gestionada por su valor testimonial e informativo”. He subrayado “cualquier soporte” porque da la visión de su amplitud y “producida por un agente” con clara alusión al principio de procedencia que suele faltar en otras definiciones.

La definición en el Esquema Nacional de interoperabilidad (GOBIERNO DE ESPAÑA. Ministerio de la Presidencia, 2010) referida al documento electrónico restringe la amplitud de la anterior a partir, precisamente del soporte, dando además una definición tan ambigua como la que tradicionalmente aplicábamos al término documento sin más, que dice: “información de cualquier naturaleza en forma electrónica según un formato determinado y susceptible de identificación y tratamiento diferenciado”

La restricción es mayor en el texto que define la política de gestión de documentos electrónicos en la Norma Técnica de Interoperabilidad (GOBIERNO DE ESPAÑA. Dirección General de Modernización Administrativa, Procedimientos e Impulso de la Administración Electrónica, 2013) que al reconocer los elementos del Sistema para dicha política define el “documento administrativo electrónico” como: “objeto digital administrativo (unidad conceptual) que contiene la información objeto (datos y firma) y los datos asociados a esta” que entre otras cuestiones apunta a que la gestión solo va a afectar a los documentos administrativos electrónicos.

Por su relación con las dos últimas no quiero privarme de una cuarta definición de documento en el glosario del Esquema de metadatos de gestión de documentos electrónicos que dice: “Información estructurada en cualquier formato, creada, recibida y mantenida como evidencia por una organización o persona en cumplimiento de obligaciones legales o para actuaciones de gestión”. Definición bastante cercana a la de la CNEDA salvo lo de creada y no sé si sería más conveniente “conservada” que “mantenida”, aunque esto puede ser cuestión de sensibilidad.

Documento de archivo, documento electrónico y documento administrativo electrónico son tres realidades a las que aplicada la gestión pueden dar ocasión a modelos y a responsabilidades distintas.

Con independencia de estimar que la gestión documental y la gestión de documentos son expresiones sinónimas –porque nunca me ha convencido mi colega y amigo Alfonso Díaz Rodríguez que no son lo mismo– entiendo que a partir de las diferentes definiciones de documento reconoceremos una “gestión documental” vinculada a los Archivos, de responsabilidad de los archiveros, cuyo objeto son los documentos de archivo, con funciones y procesos iniciados en la identificación y reconocidos teóricamente como funciones archivísticas –no funciones de gestión– que integran el tratamiento archivístico (identificación, clasificación, descripción, valoración, conservación, uso y difusión). Es bueno reconocer que dichas funciones en más de un caso han sido interpretadas y aplicadas con discrecionalidad. El tiempo de esta gestión es ilimitado a partir de las transferencias regulares o de los ingresos extraordinarios de documentos, siendo el espacio de ejecución el Archivo como institución. Algo más. Las leyes, las normas o reglas relacionadas con esta gestión han sido y son todavía competencia del

Ministerio de Educación, Cultura y Deportes o de otras instituciones culturales autonómicas con competencias similares a las del referido Ministerio.

La segunda es la “gestión de documentos electrónicos”. Su aparición está ligada indefectiblemente a la aplicación de las nuevas tecnologías y a la presencia de los documentos electrónicos que son su objeto. Su responsabilidad, que corresponde a las organizaciones, recae a la hora de la implantación de su Sistema en los gestores documentales. Los procesos, iniciados en la captura y seguidos por aquellos con denominaciones equivalentes a los de las funciones archivísticas de las que hablábamos hace un momento, aunque ahora normalizados por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (en adelante MINHAP). El tiempo de esta gestión comprende desde la captura por el sistema hasta la selección y la transferencia al Archivo electrónico que puede ser un repositorio electrónico o el Archivo único del que habla la reciente Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

La distinta procedencia de las normas referidas a una u otra gestión, a veces, no transmiten contenidos semejantes dando ocasión a dudas conceptuales y a inseguridad a la hora de la aplicación de los procesos. Recuerdo que hace unos años se decía que a la hora de e-administración y de la consecuente e-gestión documental deberían consensuarse leyes transversales que permitieran regular la gestión documental como un todo y no por parcelas (HEREDIA, 2008).

Pero no se hizo y ahora se abren, real o aparentemente, dos tiempos y dos espacios que sin perjuicio de una relación obligada, en este momento suponen actuaciones y responsabilidades diferentes que, de ahora en adelante, en este texto, llamaremos “gestión documental” y “gestión de documentos electrónicos”.

Ocurre que permaneciendo, aún, el tiempo, el espacio, el objeto y la responsabilidad de la “gestión documental”, la irrupción con fuerza de la “gestión de documentos electrónicos” parece estar superponiéndose con arrinconamiento de la primera y lo que es más importante provocando interferencias a la hora de las responsabilidades y a la hora de aplicación de funciones como la clasificación, la descripción, la valoración, el acceso, la custodia.

Entiendo que puede ser ilustrativo ver la evolución que nos ha llevado hasta aquí.

Sin apelar al término “gestión”, los archiveros hemos estado aplicando tal concepto a los documentos de archivo, a partir de su ingreso, a través del denominado “tratamiento archivístico”, expresión y concepto propios y anteriores al de gestión documental con la que pronto se relacionara sin identificarse con ella (HEREDIA, 2014 a).

La “gestión documental” es una expresión y concepto más reciente, entre nosotros, con un origen no archivístico (“records management”) es decir al margen de los archiveros y de los Archivos que luego hemos hecho nuestra sin adecuarla, al primitivo modelo anglosajón. Dicha gestión vino a desplazar el término

“tratamiento archivístico” y a adelantar parte de las funciones integradas en el referido tratamiento (identificación, clasificación, valoración), manteniéndose la responsabilidad y autonomía, no exenta de corresponsabilidad, de los archiveros (HEREDIA, 2015).

Hablábamos entonces de “la Archivística en la gestión documental” para pasar pronto a frecuentar la expresión “gestión documental y Archivística”, que manifiestan posiciones conceptuales distintas y de aquí esa otra secuela: “gestión documental y Archivo” con la que no tengo una relación amistosa. (HEREDIA, 2008).

Es a partir de la norma sobre *Información y documentación. Gestión de documentos* (en adelante ISO 15489) cuando la gestión documental se considera competencia de las Organizaciones al estimarla integrada en la gestión administrativa, elevándola de categoría de alguna manera, aunque en España el modelo de dicha gestión todavía no sufre en la práctica excesivas modificaciones.

Ha sido mucho más tarde cuando se produce el cambio, hasta el punto de plantearnos una gestión documental diferente en la que los poderes públicos responsables de la implantación de la Administración electrónica y a partir de una política de gestión de documentos electrónicos están interviniendo más allá del Ministerio de Cultura. Política integrada en los gobiernos electrónicos sostenida en el nuevo paradigma tecnológico asociado a la prestación telemática de servicios para entre otros objetivos proveer de más y mejores servicios a los ciudadanos, proveer de puntos de acceso unificados y sencillos para satisfacer múltiples necesidades informativas, para aumentar la participación ciudadana, reducir costos y aumentar la transparencia (Jardim, 2010). Dicha política y sus textos normativos pueden hacernos reconocer una gestión documental que difiere de la primera, de hecho su tiempo y su espacio serán diferentes como vamos a ver a partir de los textos emanados del MINHAP.

Los textos a los que me refiero, que conocemos todos, tienen su origen en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos. Que es desarrollada por el Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica (en adelante ENI). Sin ser los únicos voy a referirme sólo a cuatro.

- a. La Norma Técnica de Interoperabilidad de gestión de documentos electrónicos aprobada por resolución de 28 de junio de 2012, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas.
- b. La Guía de aplicación de la Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de gestión de documentos electrónicos (en adelante Guía).
- c. El Modelo de política de gestión de documentos electrónicos.<sup>1</sup>

d. El esquema de Metadatos para la Gestión del Documento Electrónico (e-EMGDE).

Los dos primeros representan el marco teórico para la implantación de una política de gestión de documentos electrónicos, el tercero es el modelo de aplicación de esa política para todas las instituciones o entidades públicas para cuya puesta en marcha recomienda a dichas entidades elaborar un reglamento, norma, u ordenanza, que de todo hay.. El cuarto es el modelo conceptual que reconoce las posibles características o metadatos que han de irse agregando a los documentos para su reconocimiento, localización y disponibilidad y como tal está ligado al proceso de descripción del que hablaremos después y que como veremos guarda similitudes y diferencias con el modelo conceptual de la CNEDA.

Mucho se ha hablado ya de estos textos en este Congreso y sin embargo me voy a permitir insistir con algunas apreciaciones personales y como tales discutibles.

Dejando, de momento, a un lado el e-EMGDE, en los otros tres, la gestión se refiere a los documentos electrónicos que en principio deberían ser tanto los administrativos como los de conservación permanente y aunque deja algún resquicio para los documentos en papel al referirse a los espacios híbridos, la verdad es que la prioridad, por no decir la exclusividad de esta gestión es para los documentos administrativos electrónicos. Viene a reforzar esta idea el hecho de que al enumerar los elementos del Sistema figura en primer lugar y como único documento el documento administrativo electrónico<sup>2</sup>.

Los tres textos se estructuran en tres apartados:

- a. La política de gestión de documentos electrónicos
- b. El sistema de gestión de documentos electrónicos
- c. Los procesos de gestión de documentos electrónicos

Dicho de otra manera la política marca líneas de conducta y objetivos pero para su articulación necesita de un Sistema y, en este Sistema han de reconocerse los procesos de esta gestión, amén de algunos instrumentos (como el cuadro de clasificación, el calendario de conservación, el esquema de metadatos y alguna institución como la Comisión calificadora o de valoración).

En la NTI directamente no se define la gestión documental sino la política pero da ocasión al reconocimiento de la primera. Esa política no tiene más objetivo que establecer directrices para “la creación y gestión de documentos auténticos, íntegros, fiables y disponibles a largo plazo”, expresión ésta última, entiendo, más reducida que cuando decimos a lo largo de su existencia o nos referimos a la conservación permanente<sup>2</sup>. Los plazos por el hecho de serlo, aunque sean largos tienen fecha de caducidad y evidentemente no todos los documentos la tienen.

El marco temporal de la política de gestión de documentos electrónicos, que estimo deberá ser el mismo del señalado para el Sistema en el que aquella está articulada, queda claramente señalado: entre la captura y la selección, cuando a partir de ésta todavía queda mucha vida al documento cualquiera que sea su soporte<sup>4</sup>.

La falta de adecuación temporal entre la “gestión documental” y la “gestión de documentos electrónicos” viene a presentir diferencias entre las dos gestiones de las que hablamos.

Hay quizá otra cuestión que viene a distinguirlas: las responsabilidades. En el caso de la gestión documental propiciada por el Ministerio de Cultura la responsabilidad corresponde al Archivo y por ende a los archiveros. Así queda de manifiesto cuando, en el glosario de la CNEDA (2012), se define al Archivo reconociéndolo como la institución responsable de las actividades y procesos de la gestión de documentos de archivo. Sin embargo, a la hora de establecerse la política de gestión de documentos electrónicos, con implicación de toda la organización, es en el Real Decreto del Esquema de interoperabilidad (ENI, artº 21, 1, i) cuando se reconoce como indiscutible al “responsable de la gestión de documentos electrónicos”. Pero más allá de conocer esa responsabilidad importa acercarnos a una identificación más concreta. Así, en el caso del Reglamento para la aplicación del modelo de gestión de documentos electrónicos de la Diputación de Valencia (ESPAÑA. Diputación Provincial de Valencia, 2013) se precisa como “el máximo responsable de la implantación y mantenimiento del Sistema de gestión de documentos electrónicos”, que bien puede traducirse por gestor de documentos.

De inmediato puede surgir la pregunta ¿Quiénes son los gestores de documentos en España? ¿Existe una formación específica para ellos? Porque ocurre que dicha denominación se la atribuyen desde los gestores administrativos, los documentalistas, los archiveros, los informáticos y hasta alguna aplicación informática. Ya vimos que los archiveros fueron responsables de la gestión documental desde los Archivos adelantando las funciones archivísticas más acá de dichas instituciones pero ha sido recientemente cuando los documentalistas han tratado de atribuirse la gestión de documentos electrónicos que, como administrativos y no históricos, los han estimado “documentación” y, como tal, competencia propia.

De aquí, quizá, otra manía, convertida en obsesión, de no utilizar el término documentación cuando me estoy refiriendo a documentos de archivo.

Hecha esta apreciación personal continúo con el tema de las responsabilidades.

Ocurre que los procesos que van a reconocerse en el Sistema, coinciden en denominación y en buena parte del contenido con funciones y metodología archivísticas propias de los archiveros desde tiempo ha, de aquí que éstos deberían tener en principio preferencia a la hora de la aplicación aunque esto está por ver.

A partir de una iniciativa de la Coordinadora de Archiveros y Gestores de Documentos (CAA) de España, en 2007, la Asociación de archiveros valencianos dio cabida en su denominación a los gestores de documentos, de aquí que la Diputación de Valencia no haya tenido empacho en reconocer a ese responsable de la gestión de documentos electrónicos. Ahora bien no todas las entidades públicas van a optar por ese perfil. Resulta significativo el caso del Ayuntamiento de Cartagena que, explícitamente en su Reglamento para la aplicación de la política de gestión de documentos electrónicos, señala al archivero municipal como responsable de la implantación y mantenimiento del Sistema (ESPAÑA. Ayuntamiento de Cartagena, 2014). Tendríamos que observar, para entender esta doble postura, en quien ha participado directamente en la elaboración del texto de la Ordenanza o Reglamento en cuestión. Por lo tanto ocurrirá que siendo tantos los que se atribuyen el papel de responsable de la gestión de documentos electrónicos, la entidad pública correspondiente podrá optar por uno u otros perfiles. El archivero, sin duda, no va a tener la exclusiva y puede ser desplazado si no se deshabilita, bien al “Archivo único” o a cualquiera de los Archivos de conservación permanente donde van a prevalecer solo funciones de conservación y de difusión a partir de la descripción archivística y, con reservas, a partir del ofrecimiento de la información.

Y pasemos a otra apreciación Siempre que nos referimos a la gestión de documentos, sea la una o la otra de la que venimos hablando, aparecen ligadas al ciclo vital de aquellos pero no parece que haya coincidencia en la identificación del mismo. El ciclo vital en su origen reconocía tres vidas, referidas al uso administrativo de los documentos, activa, semiactiva e inactiva, que ciertamente tenían que ver con la vigencia administrativa.

Al igual que la expresión gestión documental, ciclo vital fue incorporado a nuestro vocabulario aunque poniendo recelos a la denominación de documentos inactivos que si tenía sentido siendo solo el documento administrativo el objeto de la gestión documental, no para nosotros que, caducado el uso administrativo, y a partir de la conservación permanente seguían con una actividad intensa proporcionando conocimiento, memoria e información. El ciclo vital a la hora de la gestión de documentos electrónicos, tiene lógicamente, el mismo tiempo que el Sistema, desde la identificación hasta la selección<sup>5</sup>.

A la distancia conceptual referida a las tres edades, se añade la terminológica en el entorno de la gestión de documentos electrónicos. Así las edades pasan a ser fases con las denominaciones de fase de captura, fase de mantenimiento, fase de conservación y selección. Y permitidme una breve observación en este último caso ¿no hubiera sido más correcto selección y conservación, ya que se conserva –sin dejar de reconocer la preservación– después de seleccionar? Pero hay algo más, el tiempo de la gestión de documentos electrónicos a veces parece ir más allá de los documentos administrativos añadiendo confusión cuando las

edades se identifican con los procesos de gestión y además se habla de cinco momentos. (HEREDIA, 2014 a)

Si el ciclo vital está presente a la hora de hablar de política y del sistema de gestión de documentos electrónicos, no ocurre igual con nuestro principal, y como tal fundamental principio archivístico: el de procedencia que ocupa escaso espacio en los textos de los que hablamos –de hecho no figura en el glosario– y cuando lo hace ocurre de forma tangencial o confusa, así cuando se habla de “documentos producidos o creados” que al hacer la identificación entre producción y creación –entiendo– trastoca el verdadero sentido archivístico. En esta línea, a lo largo de los textos, creación suplanta a producción con la que se identifica, creador a productor<sup>6</sup> y cuando habla de relación de procedencia lo hace entre la actividad y la normativa<sup>7</sup>.

Ahora bien, hemos de reconocer que en los referidos textos no siempre creación suplanta a producción o se identifica con ella<sup>8</sup> sino que se manifiestan como diferentes a partir de una sucesión enumerativa que lo evidencia, así cuando se refiere a los responsables de la “creación, producción, gestión, conservación y uso de los documentos electrónicos”<sup>9</sup>.

Si el principio de procedencia sólo deja un tufo distorsionado, el principio del ciclo vital se convierte en factor fuerte del Sistema aunque su interpretación también afecte al concepto y a la terminología con el relacionado.

Y pasemos a los procesos del Sistema.

En cualquier Sistema han de reconocerse las actividades/procesos que aplicados conseguirán la materialización de una política determinada. En el caso del Sistema de gestión de documentos electrónicos se enumeran nueve, denominados de gestión, y otros cuatro (formación, documentación, auditoría, actualización), estimados horizontales por afectar a toda la gestión. La denominación de la mayoría de los nueve procesos de gestión coincide con las denominaciones de las funciones archivísticas reconocidas como tales<sup>10</sup>: Son los siguientes:

1. Captura
2. Registro
3. Clasificación
4. Descripción
5. Acceso
6. Calificación
7. Conservación
8. Transferencia
9. Destrucción

A simple vista puede resultar, como menos, chocante que el último proceso de la gestión de documentos electrónicos sea el de la destrucción.

Seré breve en el recorrido de estos procesos, deteniéndome en el de la descripción por mi insistente dedicación a la misma.

- La captura: como tal no estaba contemplada en nuestro vocabulario, sí la identificación con la que mantiene una estrecha relación y que en el Reglamento andaluz de Archivos (ESPAÑA Junta de Andalucía. Consejería de Cultura, 2000) se estima como la primera función archivística que va a determinar la clasificación, la descripción y la valoración. La captura a partir de un identificador y los metadatos obligatorios supone la entrada en el Sistema y va a permitir situar al documento en relación con los procesos de gestión administrativa y asociarlo a otros documentos como el expediente u otra agrupación documental
- El registro: que para nosotros se identifica tanto con el ingreso de documentos en una organización como en el Archivo, se estima paralelo a la captura siendo difícil de reconocer plenamente donde termina el uno y empieza el otro, hasta el punto que algún Reglamento de los difundidos para la aplicación de la política de gestión de documentos electrónicos no reconoce dos procesos, sino uno.
- La clasificación: admitiendo sus ventajas, se apuesta por la clasificación funcional, asumida hace tiempo por los archiveros y pone de manifiesto su relación con la identificación, con la valoración, con el acceso, sin aludir a la descripción (DÍAZ, 2010). Resulta importante el reconocimiento institucional del cuadro de clasificación, sin embargo cuando hace referencia al “cuadro de clasificación de la documentación administrativa” de la Universidad pública de Navarra, volvemos a ese límite de los documentos administrativos para la gestión de documentos electrónicos y puede plantearse una pregunta ¿habrá otro cuadro de clasificación para los documentos de conservación permanente?
- La descripción: sin apelativo, figura como proceso de la gestión de documentos electrónicos, mientras la descripción archivística sigue siendo función esencial dentro del tratamiento archivístico en la gestión documental. Las dos van a tener espacios, tiempos y responsabilidades diferentes. El objeto de la primera, el documento administrativo electrónico y el de la segunda, el documento de archivo con preferencia el de conservación permanente. La aplicación de la primera se basará en la agregación de metadatos estimados como más adecuados para la Organización o reconocidos en el e-EMGDE, la segunda a partir de los elementos de descripción establecidos en las Normas Internacionales de Descripción que están en

vías de ser sustituidos por los atributos reconocidos en el modelo conceptual que está elaborando la CNEDA a la espera de ese otro modelo conceptual universal que nos promete el CIA a través de la EGAD. Los fines de una y otra descripción a partir de la representación no son sino el reconocimiento, localización y disponibilidad de aquello que merece ser descrito y que no serán solo los documentos y sus agrupaciones, sino también los agentes, las funciones, las normas, los lugares que tienen que ver con los documentos y que, en lugar de denominarlos unidades de descripción, pasaran a denominarse entidades, término a mi modo de ver más ambiguo. En cuanto a la responsabilidad, la primera se queda en el espacio del responsable de la gestión de documentos electrónicos y la segunda sigue siendo competencia de los archiveros en el contexto cultural y patrimonial.

Espacios, tiempos y responsabilidades diferentes que vuelven a plantear distinciones entre gestión documental y gestión de documentos electrónicos.

La metodología empleada en uno y otro caso responde a modelos conceptuales, el del E-EMGDE, el de la CNEDA, basados en la técnica de modelado de datos entidad-relación en los que quedan reconocidos los diferentes tipos de entidades entre las que no siempre hay coincidencia a la hora de las dos descripciones. Así al referirse a la entidad documentos de archivos, la CNEDA reconoce:

- Grupo de fondos
- Fondo
- División de fondo
- Serie
- Subserie
- Fracción de serie/subserie
- Unidad documental
- Colección
- División de colección
- Componente documental

Mientras el e-EMGDE reconoce únicamente:

- Institución
- Fondo
- Serie
- Agregación
- Expediente
- Documento simple

En cuanto a los agentes, la CNEDA reconoce:

- Institución
- Familia
- Persona

Y el e-EMGDE:

- Institución
- Órgano
- Persona
- Dispositivo<sup>11</sup>.

En cuanto a la entidad función, la CNEDA reconoce:

- Función
- División de función
- Acción

Y el e-EMGDE

- Función marco
- Función
- Actividad
- Acción

En definitiva posiciones y estimaciones cercanas que van a permitir la compatibilidad.

He querido hacer una enumeración comparativa de entidades porque al enumerarlas pueden detectarse, a primera vista, algunas ausencias que a la hora de la descripción pueden llamar la atención, cuando precisamente esto no ocurre al aplicar los elementos de descripción de las Normas internacionales. Es el caso de Archivo y de productor, el primero hay que rastrearlo entre los agentes y dentro de éstos en los referidos a las instituciones, el segundo habrá que rastrearlo también entre los agentes sin confundirlo con el creador, ni con el autor. En definitiva, desde mi punto de vista, hay una pérdida de visibilidad de dos realidades archivísticas fundamentales, visibilidad que quizá, personalmente, acuse por una sensibilidad archivística mal entendida.

- El acceso: que guarda una relación inexcusable con la transparencia debe ser entendido como la aplicación del derecho que lleva ese nombre, regulado por otras normas ya establecidas o por establecer (CRUCES, 2012). La aplicación del acceso está presente tanto en el tiempo de la gestión de documentos electrónicos, como en el tiempo de la gestión documental. Ocurre que siendo los documentos de archivo necesarios, por fiables, para elaborar la información pública que se promete facilitar a los ciudadanos

existe confusión y vacío a la hora de los responsables que han de elaborar y ofrecer esa información. Los archiveros municipales pueden dar fe de esta confusión que hasta ahora, no siempre, ofrece una nítida solución.

- La calificación: término desafortunado, a mi modo de ver, como también lo serán, en el caso de la valoración, las expresiones de disposición final y catálogo de disposición (Heredia, 2013, p.131-132). En teoría calificamos para poner nota y llegar a la conclusión de qué documento es más importante, más imprescindible. Calificación que nos llevará a distinguir los denominados documentos esenciales. Pero a la hora de definirla utiliza la misma definición que la aplicada a la valoración.

Los archiveros tenían y tienen una expresión lógica que da visibilidad a una función esencial que, a partir de la identificación y del análisis de los valores primarios y secundarios de los documentos, lleva el nombre de valoración cuyo fin es conservar sólo los documentos que merecen permanecer para el futuro y constituir el patrimonio documental histórico. La valoración tiene un afianzamiento importante con un recorrido metodológico a partir de una normativa archivística abundante y consistente.

Ahora la calificación parece incluir a la valoración, reconociendo su dimensión archivística, que como hemos dicho determina los documentos de conservación permanente, cuando en todo caso debía ser a la inversa, en tanto en cuanto los documentos esenciales son documentos de conservación permanente y han de reconocerse a partir ellos.

Ocurre además que los criterios enumerados para distinguir los documentos esenciales son los mismos que los establecidos para los documentos de conservación permanente.

A la hora de la calificación, ¿la Comisión calificadora, la Comisión de valoración van a suponer responsabilidades diferentes para determinar los documentos esenciales o bien los de conservación permanente o solo es cuestión de nombres? ¿Quiénes serán sus componentes?

- La conservación: plasmada en una estrategia que incluye las medidas necesarias para mantener los valores documentales a partir del aseguramiento del contenido, contexto y componentes documentales, no hace sino reconocer a la preservación como parte de la conservación y que ésta no se ciñe a la etapa de conservación permanente. Se destacan las medidas y medios de preservación que son específicos y necesarios en el caso de los documentos electrónicos y que también afectaran a los documentos electrónicos de conservación permanente.

- La trazabilidad/transferencia: en la Guía de aplicación de la NTI figura trazabilidad y en el texto del Modelo, figura transferencia y yo diría que,

existiendo cierta relación, no son lo mismo. En el primer caso se refiere al registro de los pasos por los que los documentos realizan las acciones previstas. Los archiveros, hablando de la segunda en plural, la hemos estimado como la modalidad más habitual, natural y regular de ingreso en los Archivos que también hay que registrar. No deberemos perder de vista que mientras la transferencia de documentos electrónicos podrá hacerse unidad por unidad documental, en el caso de los documentos en papel ha de hacerse por series o fracciones de serie. Finalmente yo diría que la trazabilidad y la transferencia vuelven a suponer espacios, tiempos y responsabilidades distintas.

- La destrucción: es término contundente frente a otro de mayor suavidad: eliminación. Bastaba con este segundo. Dicha eliminación la hemos estimado los archiveros como una operación física que materializa una de las opciones de la selección, pero no la habíamos reconocido como proceso. Ahora la destrucción/eliminación se considera el proceso último de la gestión de documentos electrónicos que debía haber precedido a la transferencia.

Hasta aquí los denominados procesos de gestión en el marco de la gestión de documentos electrónicos cuya denominación coincide en su mayoría, como ya dijimos, con los de las funciones archivísticas y cuyos contenidos partiendo de conceptos archivísticos suponen en más de uno actuaciones diferentes de las practicadas en el contexto de la gestión documental. No me he detenido en los procesos horizontales (formación, documentación, auditoria, actualización) porque son procesos generales que afectan a cualquier tipo de gestión, no son específicos de la gestión de documentos.

Al principio de mi intervención comenté que no mantenía una buena relación con la expresión “gestión documental y Archivo” que voy a tratar de justificar. Entiendo que el término Archivo –con mayúscula– está referido al Archivo como institución porque de referirse a contenido documental estaríamos repitiendo el objeto de la gestión: documentos y contenido documental. “Gestión documental y Archivo” no es lo mismo que “gestión de documentos y gestión de Archivos” –que entiendo sí es pertinente. Pero en el caso que nos ocupa parece existir una distinción entre la gestión documental y el Archivo que me lleva a interpretar que la gestión de documentos puede ser considerada ajena a los Archivos y que dicha gestión es anterior a la entrada de los documentos en el Archivo. Y, personalmente entiendo que la gestión documental también es propia de los Archivos.

Sin embargo, he de reconocer que la referida expresión es en buena medida testimonio del modelo de gestión de documentos electrónicos cercano al

modelo anglosajón original que en este momento y para los documentos administrativos electrónicos está implantándose desde el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Finalmente, tratando de buscar una conclusión –siempre personal– a lo que he expuesto, entiendo que en la situación actual podemos hablar de dos gestiones con espacios y tiempos diferentes, aunque complementarias: una situada en el entorno de las unidades administrativas, otra en el entorno de los Archivos, una antes y otra después, una gestión de documentos administrativos electrónicos y otra de documentos de conservación permanente –mejor que históricos– en soporte papel o electrónicos y que a la hora de las respectivas aplicaciones yo apuntaría a la misma responsabilidad, la del archivero que puede gestionar los documentos antes y después de la selección que parece ser el límite entre una y otra gestión, sin perjuicio de que necesariamente ha de corresponsabilizar su trabajo con el de otros profesionales, pero para ello ha de estar preparado.

Un último comentario, M.A. Amutio también habla de dos gestiones, una de gestión de documentos electrónicos administrativos y otra de documentos electrónicos de conservación permanente que es un planteamiento diferente al mío y para cuya respectiva responsabilidad reconoce a los “expertos en gestión” que, dicho así, pudieran ser los gestores administrativos y los “expertos en archivo” que deben ser los archiveros. Reconociendo el planteamiento de Amutio y el mío quizá estemos hablando no de una ni dos, sino de tres gestiones de documentos.

## Bibliografía y legislación

- AMUTIO, Miguel A. (2012). Las normas técnicas de interoperabilidad relativas al documento electrónico. *Métodos De Información*, 3(4). <http://dx.doi.org/10.5557//iime3-n4-127149>
- CRUCES, E. (2012). *Principios de Acceso a los Archivos. Documento aprobado por la Asamblea General el 24 de agosto de 2012*. París: CONSEJO INTERNACIONAL DE ARCHIVOS.
- DIAZ RODRIGUEZ, A. (2010). “La clasificación en los sistemas de gestión electrónica de documentos”. *Pilares de la e-administración: Cuadro de Clasificación y Tesauro, Chapter: XVIII Jornadas de Archivos Municipales*. Madrid: Comunidad de Madrid, p.127-147
- ESPAÑA. Diputación Provincial de Valencia. (2013). *Reglamento de Política de Gestión de Documentos Electrónicos*. Valencia: BOPV.
- ESPAÑA. Ayuntamiento de Cartagena. (2014). *Política de gestión de documentos electrónicos del Ayuntamiento de Cartagena*. Cartagena: 3 octubre 2014.
- HEREDIA HERRERA, Antonia (2008): “La e-administración, la e-gestión documental. Madrid, *Boletín de ANABAD LXIII*, n° 3, p.89-103

- HEREDIA HERRERA, Antonia (2013). *Manual de Archivística básica: gestión y sistemas*. Universidad autónoma de Puebla (México, p.131-132
- HEREDIA HERRERA, Antonia (2014 a). "Política de gestión de documentos electrónicos: análisis del marco jurídico para su aplicación". *Boletín de ANABAD*, LXIV, n°1, p.11-35
- HEREDIA HERRERA, Antonia (2014 b). "Hemos llegado al futuro. La política de gestión de documentos electrónicos ¿de espaldas a los archiveros?". *ACAL, TABULA* n° 17(Ego Archivo. Memorias personales en un mundo digital), p.195-215
- HEREDIA HERRERA, Antonia (2015). "La gestión documental en el corazón del cambio". Sevilla, *TRIA*, Actas del Congreso de archiveros andaluces, septiembre (en prensa)
- JARDIM, J. (2010). *Políticas y sistemas de archivos*. Mexico: Secretaria General Iberoamericana.
- JUNTA DE ANDALUCÍA. Consejería de Cultura. (2000). *DECRETO 97/2000, de 6 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento del Sistema Andaluz de Archivos, y desarrollo de la Ley 3/1984, de 9 de enero, de Archivos*. Sevilla: BOJA.
- JUNTA DE ANDALUCÍA. Presidencia. (2011). *LEY 7/2011, de 3 de noviembre, de Documentos, Archivos y Patrimonio Documental de Andalucía*. (pp. 6-23). Sevilla: BOJA.
- LLANSO I SANJUAN, J. (1993). *Gestión de documentos*. Bergara: IRARGI, Centro de Patrimonio Documental de Euskadi.
- GOBIERNO DE ESPAÑA. Ministerio de la Presidencia. (2010). *Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica*. Madrid: BOE.
- GOBIERNO DE ESPAÑA. Ministerio de Política Territorial y Administración Pública,. (2011). *Resolución de 19 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Documento Electrónico*. Madrid: BOE.
- GOBIERNO DE ESPAÑA. Dirección General de Modernización Administrativa, Procedimientos e Impulso de la Administración Electrónica. (2012a). *Guía de aplicación de la Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de gestión de documentos electrónicos*. Madrid: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.
- GOBIERNO DE ESPAÑA. Dirección General de Modernización Administrativa, Procedimientos e Impulso de la Administración Electrónica. (2012b). *Esquema De Metadatos para la Gestión del Documento Electrónico (e-EMGDE). Documentación complementaria a la Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de gestión de documentos electrónicos*. Madrid: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.
- GOBIERNO DE ESPAÑA. Dirección General de Modernización Administrativa, Procedimientos e Impulso de la Administración Electrónica. (2013). *Política de gestión de documentos electrónicos. Modelo*. Madrid: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

## Notas

<sup>1</sup> Disponible esta publicación en el Portal de Administración Electrónica (PAe): <http://administracionelectronica.gob.es/>

<sup>2</sup> A la hora de fijar el ámbito de aplicación, se refiere al “documento administrativo electrónico” (ENI, II, a).

<sup>3</sup> Así consta en la definición de gestión documental de la CNEDA que dice “conjunto de actividades y procesos técnicos aplicados a los documentos de archivo a lo largo de su existencia para mantener de manera continuada sus características esenciales (autenticidad, integridad, fiabilidad, disponibilidad) y constituir así testimonio del contexto en el cual se originaron”.

Coincide la definición y el marco temporal de la gestión documental marcado en la CNEDA con el que figura en la ley andaluza de DOCUMENTOS, ARCHIVOS Y PATRIMONIO DOCUMENTAL (BOE 222, ley 7/ 2011 de 3 de noviembre, capº 1, art. 2) que dice: “conjunto de funciones y procesos reglados aplicados de lo largo del ciclo vital de los documentos para garantizar el acceso y uso de los mismos, así como para la configuración del patrimonio de Andalucía”. Añade que la gestión documental tiene carácter transversal con participación general.

<sup>4</sup> Puede ser significativa a éste efecto la posición testimoniada en el Reglamento de política de gestión de documentos electrónicos de la Diputación de Valencia que manteniendo este marco temporal acotado al ciclo vital, que termina en la selección, luego reconoce que la vida del documento no se limita a la etapa administrativa.

<sup>5</sup> Vid Glosario del ENI.

<sup>6</sup> Puede comprobarse al hablar del proceso de captura.

<sup>7</sup> Así ocurre en el texto del E-emgde, (2.5.3).

<sup>8</sup> Vid. NTI, II.

<sup>9</sup> Esta enumeración también figura en el E-emgde cuando en su glosario define al agente.

<sup>10</sup> En la ley andaluza de Documentos, Archivos y Patrimonio documental figuran: identificación, valoración, organización, descripción, conservación, custodia, acceso y servicio.

<sup>11</sup> “mecanismo físico, sistema electrónico que lleva a cabo actuaciones de gestión”.





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 complementarias<sup>1</sup>. 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 encaaminadas 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 Gandia 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 administrativos<sup>2</sup>. 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 subtrato 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.

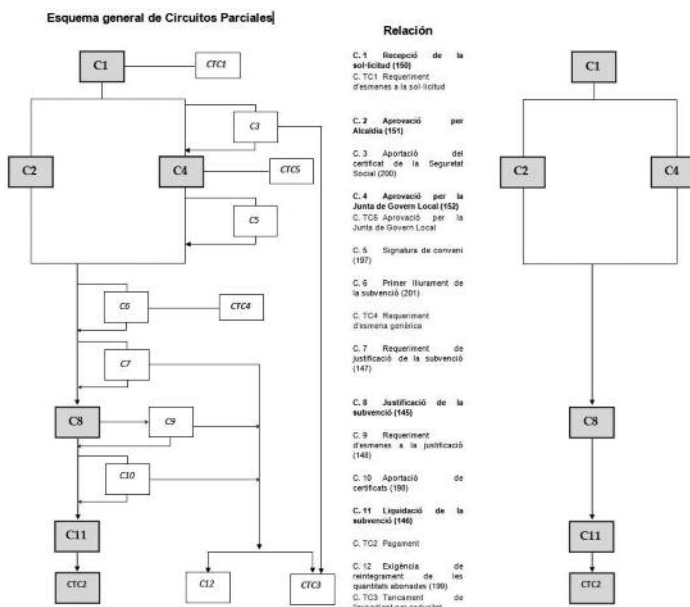


Figura 1. Circuitos Parciales. Subvenciones directas

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.

**Diagrama d'Estructura del Producte**  
(CP. 1-2, 8, 11)

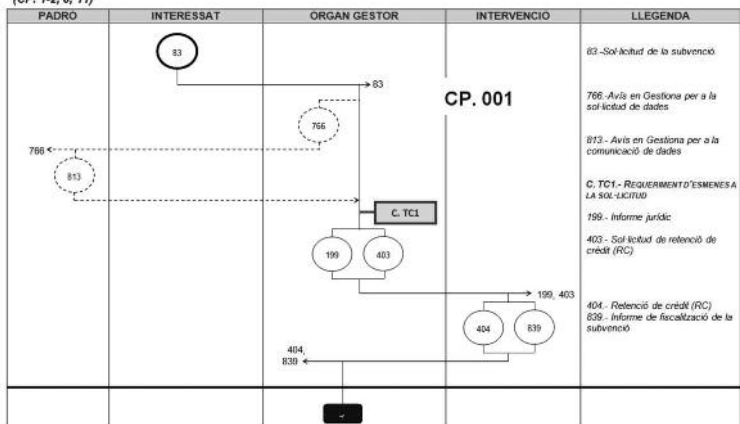


Figura 2. Diagrama de Estructura del Procedimiento (DEP). Subvenciones directas

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 ocasionales<sup>3</sup>.

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 Tributara 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 sociedad<sup>4</sup>. 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 Gandía<sup>5</sup>

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 =  $\Sigma$  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
	<b>6.646</b>	<b>4.759</b>	<b>-28,39</b>	<b>1.667</b>	<b>-74,92</b>

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	687.276,0	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	599.160,8
5. Certificación compatibilidad urbanística	54.810,0	48.770,0	5.684,0	6.090,0	49.176,0
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	244.770,0	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
	<b>8.386.576</b>			<b>1.610.415,3</b>	<b>7.573.119,3</b>

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
	<b>1.004 €</b>	<b>1.000 €</b>

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 Gandía, 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 digital<sup>5</sup>.

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 aportando 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 Gandía 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 mejora 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](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.es/es/archivos/libro/Decalogo\\_simplificaci%C3%B3nInnova\\_mayo2014.pdf](http://www.eudel.es/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](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](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](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\\_](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\_Reduccion\_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](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](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'Arxivistica 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, J.C. “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/14/CID/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

				SIMPLIFICACIÓN	
Circuito crítico (Doc. básica)	Elim.	Observaciones	Coste	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 <sup>a</sup>			--	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 <sup>b</sup>			80 + (17 x Fra.)	80 + (17 x Fra.)	5 + (16 x Fra.)
Justificante recepción notificación Decreto de liquidación de la subvención			35	35	5
<b>Total<sup>f</sup></b>			<b>882</b>	<b>273</b>	<b>62</b>
Total anual (número de trámites = 139)			<b>122.598</b>	<b>37.947</b>	<b>8.618</b>
Circuito crítico (Doc. opcional)	Elim.	Observaciones	Coste	Presen	Telem.
Datos requeridos en la instancia <sup>d</sup>			--	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
<b>Total</b>			<b>25</b>	<b>12</b>	<b>10</b>
Total anual (número de trámites = 139)			<b>3.475</b>	<b>1.668</b>	<b>1.390</b>
CP 200 (Aportación certificado SS) <sup>e</sup>	Elim.	Observaciones	Coste	Presen	Telem.
Obtención certificado de estar al corriente con las obligaciones S. Social			35	35	35
Aportación del certificado			75	75	4
<b>Total</b>			<b>110</b>	<b>110</b>	<b>30</b>
Total anual (número de trámites = 85)			<b>9.350</b>	<b>9.350</b>	<b>2.550</b>

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

- <sup>a</sup> Autorización para obtener información tributaria; declaración responsable de cumplir las obligaciones para ser beneficiario de subvenciones públicas.
- <sup>b</sup> 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
- <sup>c</sup> Total condicionado al número de facturas que se presentan. Como mínimo, una; que es la que sumamos
- <sup>d</sup> Declaración responsable de cumplir con las obligaciones con la Seguridad Social, por no estar sujeto
- <sup>e</sup> 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)

Circuito (Documentación básica)	Elim.	Observaciones	Coste	SIMPLIFICACIÓN	
				Presen	Telem.
Hoja de reclamación municipal / GVA			80 <sup>a</sup>	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 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 inhubición 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
<b>Total</b>			455	232	20
<b>Total anual (número de trámites =971)</b>			<b>441.805</b>	<b>225.272</b>	<b>19.420</b>

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

<sup>a</sup> 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 <sup>a</sup>	0	0
Fotocopia comp. del libro de familia			6	6	4 <sup>b</sup>
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 <sup>c</sup>	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
<b>Total</b>			368	263	29
<b>Total anual (número de trámites = 357)</b>			<b>131.633</b>	<b>94.075</b>	<b>10.373</b>
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
<b>Total</b>			29	23	16
<b>Total anual (número de trámites =3)</b>			<b>87</b>	<b>69</b>	<b>48</b>
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
<b>Total</b>			155	80	5
<b>Total anual (número de trámites =23)</b>			<b>3.565</b>	<b>1.840</b>	<b>115</b>
CP (Formalización de la matricula)	Elim.	Observaciones	Coste	Presen	Telem.
Datos de domiciliación bancaria/IBAN			-	-	2
Formalización de la matricula	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
<b>Total</b>			200	40	4
<b>Total anual (número de trámites = 357 / 8<sup>d</sup>)</b>			<b>71.540</b>	<b>320</b>	<b>32</b>

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

<sup>a</sup> Se estima una media de tres miembros por unidad familiar.

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

<sup>c</sup> 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.

<sup>d</sup> 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

<sup>1</sup> 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>

<sup>2</sup> 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).

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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 al equipo del Archivo Municipal Administrativo, Ines Coronel, Ferran Miralles y Joan Carles Faus, y el secretario general del Ayuntamiento, Lorenzo Pérez.

<sup>6</sup> 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].





GERARDO BUSTOS PRETEL

## Entre “Archive” y la política de gestión de documentos electrónicos

**El recorrido** del documento electrónico genera y exige en torno a sí un conjunto de actuaciones, procesos y mecanismos encadenados. Partiendo de dos problemas muy significativos del diagnóstico de la situación, como son la pérdida de documentos electrónicos y la situación de retraso que vive el documento electrónico en su adecuación al Esquema Nacional de Interoperabilidad (en adelante ENI), queremos llegar hasta el optimismo que sin duda genera la existencia de la aplicación “Archive”.

A lo largo de ese camino, los principales hitos de ese recorrido: la necesaria colaboración interdisciplinar, la elaboración de una política de gestión de documentos electrónicos, la existencia de un verdadero código de interoperabilidad, la importancia del dato por sí mismo y la novedad del archivo único.

### Un diagnóstico: expedientes “zombis” y documento-e estancado

Hay dos aspectos concretos relativos al diagnóstico de la situación del documento electrónico sobre los que considero necesario hacer algunas reflexiones. Uno de ellos es la pérdida de patrimonio documental, ante un pasmoso conformismo

Gerardo Bustos Pretel (email: [gerardo.bustos@minhap.es](mailto:gerardo.bustos@minhap.es))  
 Subdirección General de Información, Documentación y Publicaciones.  
 Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

Recibido: 05-05-2016. Aceptado: 09-05-2016

Citación: Bustos Pretel, Gerardo (2016). “Entre “archive” y la política de gestión de documentos electrónicos”. *Tábula*, n. 19, pp. 203-231

institucional, sectorial y general. El otro es el retraso que sufre el documento electrónico en su progresiva adecuación a la interoperabilidad, en el marco del ENI.

Vivir en el centro de una etapa de transición entre el soporte papel y el electrónico no ayuda a tener la perspectiva adecuada. Por eso se necesita el esfuerzo de trasladarnos a una etapa futura relativamente lejana; por ejemplo, quinientos años. Imaginemos que alguien quiere investigar cómo fueron las tres primeras décadas de la tramitación electrónica de las administraciones públicas españolas. Se va a estrellar con un gran agujero. Va a poder consultar ríos de tinta electrónica sobre el tema, pero no va a encontrar fuentes directas, ni siquiera muestras de documentos o expedientes.

Todos los programas que han posibilitado tramitaciones electrónicas antes del ENI, el abuso del correo electrónico como sustituto fugaz de numerosos procedimientos y notificaciones, el almacenamiento en soportes caducos, la conservación en bases de datos que se actualizan periódicamente y un largo etcétera, han dado lugar a miles de expedientes y documentos electrónicos que ese investigador de dentro de quinientos años no podrá consultar.

Ni siquiera podrá encontrar muestras, porque no ha sido una destrucción reglada y asentada en estudios de valoración, sino una masiva destrucción accidental. Lo que yo llamo "*expedientes zombis*": no son compatibles, no se puede interoperar con ellos y no serán recuperables en el futuro. Terminarán borrados o arrinconados en alguno de los numerosos "*trasterillos electrónicos*", usando la lúcida definición dada por una archivera en una reciente jornada celebrada en Sevilla.

Hay diferentes planteamientos sobre esta cuestión. Los miembros europeos del grupo E-ARK que asistieron el 1 de marzo de 2016 a la Jornada de Interoperabilidad y archivo electrónico en el marco europeo abordaron esta cuestión con un planteamiento muy optimista.

En general, todos estaban de acuerdo en que la filosofía adecuada es la de capturar cuanto antes la información digital en un sistema de archivo, aunque no pueda ser con el formato correcto o con los metadatos perfectamente cumplimentados. Una vez capturada y controlada la documentación, de alguna forma, ya se encargaría la tecnología del futuro en ver cómo poder sacarles partido (ESP. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2016:26). Creo que es un planteamiento, como decía, demasiado optimista. A medida que la documentación digital se acumule y a medida que las tecnologías evolucionan, pensar en esta solución sobrepasa la fe en la tecnología y raya la esperanza en el milagro. Que se ponga alguien ahora a ver cómo puede leer el contenido de un disquete floppy, aquéllos de 5<sup>1/4</sup> pulgadas.

Lo cierto es que hoy por hoy estamos perdiendo patrimonio documental, y eso se asume con un fatalismo incomprensible y ante la pasividad total de las instancias oficiales con responsabilidad en la materia. Y no me refiero sólo a los tramitadores y gestores documentales previos al ENI, centrados en la gestión y el

trámite y que, lógicamente, no pensaban ni en la interoperabilidad, ni en el archivo, ni en la recuperación futura del documento.

Lo realmente preocupante es que actualmente nos encontramos con gran número de aplicaciones de tramitación y gestión documental que terminan con el trámite propiamente dicho, sin plantearse lo más mínimo el archivo final de los expedientes y documentos. Todo lo más, se conforman con abandonarlos en repositorios que a medio plazo se convertirán en almacenes ingobernables sin otro fin que el abandono o el formateo para liberar espacio. Este es un problema cultural, institucional y estructural grave, con unos daños al patrimonio electrodocumental que en estos momentos no podemos evaluar.

## La no preservación digital es un problema organizativo

Zoltán Szatucsek, archivero del Archivo Nacional de Hungría (NAH), director del Centro de Coordinación de Archivo y presidente del DLM Forum, participó como miembro del proyecto e-ARK (European Archival Records and Knowledge Preservation) en la Jornada sobre Interoperabilidad y Archivo electrónico en el marco europeo, del 1 de marzo de 2016, organizada por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (en adelante MINHAP).

En la Jornada, muy en la línea que estamos comentando, Szatucsek señaló que *“los expertos en TIC pueden resolver prácticamente todo, pero la preservación de manera digital es mucho más un problema de organización que tecnológico... sólo una parte microscópica de los documentos electrónicos de la Administración de hoy en día tiene la oportunidad de ser transferidos a los archivos públicos”* (ESP. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2016: 25).

En este sentido, la tecnología juega en contra en todos los sentidos. Por una parte, porque resulta relativamente fácil acumular en cualquier repositorio los expedientes electrónicos que ya han terminado su recorrido administrativo. Ese repositorio cumple el único requisito que realmente puede preocupar a las autoridades, el cual es dar buena respuesta a su función probatoria en el corto plazo. Por otro lado, porque resulta igualmente fácil apretar el botón y hacer desaparecer el problema cuando esos expedientes electrónicos empiezan a acumularse en demasía. Eso sólo puede combatirse con educación, generando un alto grado de conciencia sobre el valor patrimonial del documento electrónico. Y con implicación institucional, porque no es un tema que las autoridades archivísticas acometan públicamente.

Tras la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos<sup>1</sup>, hemos visto un claro impulsado de la administración electrónica en las administraciones públicas españolas. Pero ese esfuerzo ha puesto su punto de mira casi exclusivamente en dar satisfacción a los servicios

prioritarios por su relación directa con la gestión y la relación con el ciudadano, como pueden ser notificación electrónica, registro electrónico, firma electrónica, trámites, servicios directos, etc.

En el marco de una carrera por extender la administración electrónica, por ofrecer a los ciudadanos las herramientas que permitan realizar todos los servicios, incluido el de conservar los documentos y expedientes a corto plazo para garantizar su posible valor probatorio, el archivo electrónico a largo plazo siempre queda relegado al olvido. No se percibe como una necesidad, ni por las autoridades ni por los desarrolladores del proyecto tecnológico.

La tecnología permite fácilmente ese almacenamiento inmediato, pero ese almacenamiento no garantiza la conservación del documento electrónico, ni mucho menos su recuperación en el futuro. Y no se olvide de que el archivo electrónico debe asegurar la accesibilidad, disponibilidad, integridad y autenticidad de los documentos electrónicos en el futuro, independientemente del medio físico de almacenamiento y del formato del fichero.

## El documento-e no cumple los plazos

A veces los datos constatan la evidencia. En la adecuación al ENI ha ocurrido así. Varias encuestas han puesto de manifiesto que el gran agujero negro en la adecuación al ENI lo constituye precisamente el documento electrónico.

El Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica<sup>2</sup>, en su disposición transitoria primera sobre adecuación de sistemas y servicios establece que los sistemas existentes se adecuarán al ENI para cumplir los plazos establecidos en la mencionada Ley 11/2007. Y prevé actuaciones extremas para forzar esa adecuación. Una vez más, nuestro marco jurídico ha visto incumplido el plazo, porque no basta con determinar la vigencia de un plazo para que las circunstancias lo hagan posible. Si el plazo no es realista y no se destinan al objetivo los recursos y los esfuerzos necesarios, la meta no se mueve.

Pero de estos esfuerzos por evaluar el grado de adecuación al ENI nos ha quedado algo a mi juicio muy positivo: unos informes de seguimiento de adecuación al ENI que al menos nos hicieron una fotografía muy elocuente de la situación. La Comisión Permanente del Consejo Superior de Administración Electrónica acordó en octubre de 2012 realizar un seguimiento estrecho de la adecuación en la Administración General del Estado al Esquema Nacional de Interoperabilidad y al Esquema Nacional de Seguridad. Como consecuencia de ello, se hicieron seis encuestas de seguimiento en febrero, mayo, septiembre y diciembre de 2013, así como en marzo y octubre de 2014. La contundencia continuada de los datos una y otra vez invitó a cambiar esas encuestas por otros sistemas de seguimiento que no se han concretado.

Vamos a quedarnos con los datos de la última encuesta, la realizada en octubre de 2014. Recogemos a título indicativo los datos correspondientes a la Administración General del Estado, pero los datos arrojados en relación con las administraciones locales y autonómicas se mantienen en líneas similares a nivel global.

Entre las conclusiones, una muy clara: El capítulo de recuperación y conservación del documento electrónico continúa estando muy retrasado con respecto al resto. Y más preocupante aún: no hay avance, apenas evoluciona.

Se pudo constatar que capítulos como el de firma electrónica, comunicaciones en las administraciones públicas e interoperabilidad técnica son los que más han evolucionado, debido fundamentalmente a la existencia de la red SARA<sup>3</sup>, que pone a disposición de la administración pública numerosos servicios y aplicaciones. El resto de capítulos avanzan relativamente bien; a velocidad de crucero cojo.

Encuestas de adecuación al ENI					
Capítulo	2014		2013		
	octubre	marzo	diciembre	septiembre	mayo
General	2,24	1,97	2,05	1,69	1,74
Interoperabilidad organizativa	3,82	3,18	3,62	3,17	3,04
Interoperabilidad semántica	2,98	2,27	2,51	2,36	2,35
Interoperabilidad técnica	4,24	3,70	4,16	3,89	3,92
Infraestructuras y servicios	3,54	2,98	3,32	2,96	2,79
Comunicaciones AAPP	4,84	4,56	4,68	4,13	4,28
Reutilización y transferencia	3,07	2,32	2,74	2,18	1,95
Firma electrónica	4,44	3,95	4,49	4,11	4,21
Documento electrónico	1,84	1,57	1,60	1,48	1,55
Conformidad	1,81	1,53	1,60	1,50	1,40

Datos por capítulos de la evolución del grado de adecuación al ENI durante 6 encuestas.

Fuente MINHAP

Para comprender mejor los resultados, es interesante conocer los aspectos concretos analizados y puntuados en la encuesta con respecto al documento electrónico, así como el resultado en cada uno de esos aspectos. A continuación, los puntos concretos y entre paréntesis en cada caso la puntuación con el grado de adecuación al ENI, teniendo en cuenta que 5 equivale al cien por cien de adecuación al ENI y que menos de 2 significa que el grado de adecuación al ENI no llega al 10 por 100, es casi inexistente.

## La adecuación al ENI del documento-e

Éstos fueron los parámetros de medición y sus resultados en el grado de adecuación al ENI con respecto a la recuperación y conservación del documento electrónico:

- Se dispone de una política de gestión de documentos electrónicos conforme a la NTI de Política de Gestión de Documentos Electrónicos. (1,68)
- Se ha establecido un repositorio electrónico, complementario y equivalente en su función a los archivos convencionales gestionado en un sistema que contempla la aplicación de Normas de conservación a los documentos depositados en él y su transferencia a otros repositorios o archivos electrónicos. (2,31)
- Se han definido los calendarios de conservación de documentos electrónicos y de las series documentales. (1,29)
- Se generan documentos electrónicos conforme a la NTI de Documento Electrónico. (1,35)
- Se intercambian documentos electrónicos conforme al XSD publicado como Anexo a la NTI de Documento Electrónico. (1,24)
- Se generan expedientes electrónicos conforme a la NTI de Expediente Electrónico. (1,14)
- Se intercambian expedientes electrónicos conforme al XSD publicado como Anexo a la NTI de Expediente electrónico.(1,08)
- Se ha definido en el organismo la normativa para la atribución de las competencias en cuanto a la generación de copias auténticas, tanto en lo referente a la producción en sentido estricto como a la autenticación de las copias. (1)
- Se generan copias auténticas, y en su caso se realizan conversiones, conforme a la NTI de Procedimientos de copiado auténtico y conversión entre documentos electrónicos. (1,29)

- Se aplica el Esquema Nacional de Seguridad (Real Decreto 3/2010, de 8 de enero) al repositorio electrónico. (2,10)
- Los documentos y expedientes electrónicos se firman de acuerdo con la política de firma electrónica y de certificados aplicable en el ámbito de la entidad. (2,22)
- Se emplea la firma longeva para preservar la conservación de las firmas a lo largo del tiempo. (1,35)
- La conservación de los documentos electrónicos atiende a lo previsto en los artículos 11 y 23 del RD 4/2010 y en la NTI de Catálogo de Estándares. (1,97)
- Los documentos se digitalizan según lo previsto en la NTI de Digitalización de documentos.(1,42)
- Se incorporan expedientes y documentos electrónicos a los repositorios electrónicos. (1,76)

Llama la atención el hecho de que los únicos aspectos que rebasan levemente el valor 2 hacen referencia a la firma electrónica o al repositorio. La firma electrónica ha sido objeto de especial cuidado por el poder político, y eso se ha traducido en una regulación relativamente temprana, con el Real Decreto 14/1999, de 17 de septiembre, sobre firma electrónica<sup>4</sup>, y posteriormente con la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica<sup>5</sup>. De hecho, ya hemos visto que en el grado de adecuación al ENI la firma electrónica es el segundo aspecto más avanzado, por encima del 70 por 100.

Sin embargo los parámetros que se relacionan con el repositorio necesariamente nos llevan a confirmar lo que señalaba antes, en el sentido de que los tramitadores y gestores documentales con frecuencia dejan los expedientes tramitados, una vez finalizados, en repositorios más o menos virtuosos. El problema es que realmente ese repositorio, fuera de permitir necesidades de recuperación en el corto plazo, sobre todo en casos de necesidad probatoria, no llega mucho más allá. Es decir, no van a permitir ni la interoperabilidad ni la recuperación del documento a largo plazo.

Es importante conocer las causas que, a juicio de los gestores de la encuesta de evaluación, explican que el grado de adecuación al ENI del documento electrónico ni tan siquiera llegue al 10 por 100. Las razones son las siguientes:

- Se trata de un tema que cabe considerar percibido a menudo como más novedoso, al menos en ámbitos más allá de los expertos en la gestión documental.
- Requiere un tratamiento horizontal en la organización que implique a los actores interesados y reúna a responsables y expertos de gestión, de archivos

y de tecnologías de la información; a la vez que un carácter multidisciplinar en los comités y grupos de expertos que aborden la cuestión. Un ejemplo de esfuerzo horizontal y multidisciplinar es la Política de gestión de documentos electrónicos del MINHAP.

- Requiere la elaboración y aprobación de la política de gestión de documentos electrónicos que establezca las directrices generales con proyección a toda la organización, más las normas o instrucciones técnicas que traten las cuestiones de detalle.
- Requiere por parte de las entidades ordenar el posible escenario de herramientas preexistentes en relación con la gestión documental y la gestión de expedientes, así como la selección de herramientas de gestión de documentos y de archivo, más las integraciones entre herramientas que puedan ser necesarias; teniendo en cuenta el aprovechamiento que puede realizarse de servicios comunes como el de Infraestructura y Sistemas de Documentación Electrónica (en adelante INSIDE)<sup>6</sup> para la fase de documento y expediente electrónico vivo; y de los servicios que puedan ofrecerse para la fase de archivo permanente.
- Es necesaria la formación del personal, tanto del responsable de la planificación, implantación y administración del programa de tratamiento de documentos, como de aquél implicado en tareas de gestión de documentos electrónicos.

De entre estas razones conviene detenerse expresamente en dos que constituyen la esencia del avance hacia la administración electrónica plena en materia de documento electrónico: la colaboración multidisciplinar y la elaboración de una política de gestión de documentos electrónicos.

## La colaboración multidisciplinar y el "mando único"

Es imposible avanzar en materia de documento, expediente y archivo electrónico sin la estrecha colaboración entre los profesionales del archivo y los profesionales de las tecnologías de la información y las comunicaciones, además de los gestores. El sector funcional necesita de los informáticos para desarrollar aplicaciones que gestiona en la vida del documento desde que nace hasta que llega al archivo definitivo. Y de la misma manera, el técnico necesita de la colaboración del sector funcional para desarrollar esas aplicaciones de acuerdo con las necesidades del gestor y, sobre todo, de los cánones de la archivística.

Los dos sectores están condenados a entenderse y deben hacerlo con grandes dosis de flexibilidad. El sector funcional aporta la experiencia y los conocimientos

del sector, pero tiene que ser flexible y entender que su conocimiento del archivo ayuda a entender las metas y los objetivos, pero no los caminos a seguir, porque el soporte electrónico necesariamente debe seguir sus propios caminos. En definitiva, le exige al archivero pensar en digital. Por su parte, el técnico debe saber el que el desarrollo que realiza es una herramienta que está obligada a dar respuesta a las necesidades del archivero. Pensando en digital debe dar respuesta a unas obligaciones que son heredadas del mundo analógico. Si ese matrimonio funciona, el documento electrónico tendrá la respuesta que necesitamos.

La realidad es que la transformación digital coloca al profesional del archivo en un plano vanguardista que no había tenido hasta ahora. Tradicionalmente la función del archivero ha estado ligada al final del proceso, al archivo del expediente. Sin embargo, la irrupción tecnológica ha reclamado a voces la presencia del archivero en la gestión del documento electrónico desde el primer momento. Es decir, en el mundo digital la presencia del archivero tiene que darse en todo el proceso de vida del documento electrónico.

Naturalmente, este proceso de transformación tan profundo puede generar algunas tensiones competenciales y de dirección estratégica. Hasta la irrupción digital el sector del archivo, además de finalista, era el “dueño” exclusivo y único competente en su sector. Sin embargo ahora la frontera competencial no está tan clara. La presencia del archivero en todo el proceso de vida del documento es una importante novedad, pero hay que entenderla asumiendo que esa competencia ya no es exclusiva. Tiene que compartirse con los gestores, pero sobre todo con los responsables de la administración electrónica.

Es más, el impulso de la administración electrónica ha hecho necesaria la creación del “CIO”, un responsable máximo de administración electrónica para toda la Administración General del Estado (en adelante AGE). Eso le ha conferido al sector tecnológico un papel más visible y sobre todo más global. Una nueva situación que el sector archivístico también tiene que entender. Porque el papel de la dirección TIC va más allá de gestión del documento, ya que abarca también la estrategia tecnológica, el diseño de una nueva forma de trabajar, el impulso de herramientas, el esfuerzo de interoperabilidad, etc.

## Las responsabilidades compartidas del archivo-e

En realidad es más realista y positivo hablar de responsabilidades que de competencias. Y sobre todo es necesario hablar de cooperación multidisciplinar, de responsabilidades compartidas.

Hay voces que hablan ya de la existencia de una especie de monstruo de tres cabezas: la archivística, la electrónica y la del Ministerio de la Presidencia.

Realmente puede entenderse cierta confusión por el hecho de que el Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, por el que se establece el Sistema Español de Archivos y se regula el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos y su régimen de acceso<sup>7</sup>, prevé que la nonata Comisión de Archivos de la Administración General del Estado estará adscrita al Ministerio de Presidencia. El legislador ha situado la cabeza de ese órgano colegiado en la Presidencia del Gobierno evidenciando una preocupación clara por la política de acceso.

Sin embargo, por lo que respecta a la administración archivística y a la administración electrónica no cabe hablar de dos cabezas archivísticas. Son dos competencias y cada una de ellas tiene su propia dirección. De lo que se trata es de establecer puentes de colaboración entre ambas. No se puede pretender que la administración archivística gobierne la administración electrónica, ni viceversa. De la misma manera que la industria automovilística no puede encargarse de gobernar la construcción de carreteras y autopistas.

En los últimos tiempos se han dado numerosos casos de puentes que favorecen esa colaboración multidisciplinar. Por ejemplo, el mencionado Real Decreto 1708/2011 incluye entre los miembros de la Comisión de Archivos de la AGE al máximo responsable de la administración electrónica.

A otro nivel, por ejemplo, cabe señalar que en enero de 2016 se constituyó el Grupo de Trabajo del Comité Sectorial de Administración Electrónica para el Documento, Expediente y Archivo Electrónico. Lo integran representantes funcionales y técnicos de las comunidades autónomas, la administración local a través de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y las universidades a través de la Conferencia de Rectores. Igualmente, en abril de 2016 se aprobó la creación del Grupo de Trabajo del Comité de Dirección TIC para el Documento, Expediente y Archivo Electrónico, en el que los ministerios y organismos representados en el CDTIC formarán parte con una doble representación funcional y técnica. En ambos órganos colegiados, además, se integra la Subdirección General de Archivos Estatales.

## Política de gestión de documentos-e

Otro de los principales aspectos a resaltar como responsable del estancamiento del documento electrónico es la carencia de una política de gestión de documentos electrónicos (PGD-e). Realmente estamos ante una obligación legal, determinada en el artículo 21 del Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el ENI en el ámbito de la administración electrónica.

De hecho, el artículo 21 del ENI establece en su primer apartado que las administraciones públicas adoptarán las medidas organizativas y técnicas para

“garantizar la interoperabilidad en relación con la recuperación y conservación de los documentos electrónicos” y la primera medida que cita es precisamente “la definición de una política de gestión de documentos”.

Para facilitar el desarrollo de esta obligación legal la administración electrónica (actualmente Dirección de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones, DTIC) ha puesto al servicio de las administraciones públicas una vasta normativa técnica, guías de aplicación de esa normativa y un modelo de PGD-e:

- Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de Gestión de Documentos Electrónicos (ESP. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2012a)
- Guía de aplicación de la Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de Gestión de Documentos Electrónicos (ESP. Dirección General de Modernización Administrativa, Procedimientos e Impulso de la Administración Electrónica, 2012b).
- Modelo destinado a servir como referencia para la elaboración de una política de gestión de documentos electrónicos, conforme al ENI, siguiendo lo dispuesto en la Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de Gestión de Documentos Electrónicos y en su correspondiente Guía de Aplicación (ESP. Dirección General de Modernización Administrativa, Procedimientos e Impulso de la Administración Electrónica, 2013).

Es decir, hay un apoyo manifiesto, una definición normativa clara y herramientas de ayuda suficientes, como para poder cumplir el requisito legal. Algunos casos de política de gestión que hemos visto consisten básicamente en tomar el “Modelo” de la DTIC apuntado más arriba y cumplimentar algunos datos de identificación. Esa respuesta encierra realmente el error de considerar la política de gestión de documentos electrónicos como un trámite obligatorio, en lugar de considerarla como una magnífica herramienta, imprescindible si se quiere empezar la casa por los cimientos.

Resumiendo las definiciones legales que podemos encontrar de la PGD-e, podemos concluir diciendo que recoge las directrices de una organización, con distribución de responsabilidades, para la creación y gestión de documentos auténticos, fiables y disponibles a lo largo del tiempo, en el marco de sus actividades. Esta definición descriptiva es más que suficiente como para evaluar la importancia real de la PGD-e, si nos la tomamos en serio. Es decir, si la asumimos como una herramienta imprescindible y no como un mero trámite legal.

## MINHAP, la primera política de gestión de documentos-e de la AGE

El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP) ha sido el primer departamento en contar con una política de gestión de documentos electrónicos, bajo el liderazgo de la Subdirección General de Información, Documentación y Publicaciones, de la que depende la competencia en archivos del MINHAP. Ha sido una experiencia muy positiva, por la composición del grupo que la ha elaborado, por el resultado obtenido y porque se ha convertido en un referente para otros ministerios, organismos y administraciones públicas.

La Política de gestión de documentos electrónicos MINHAP es un ejemplo de trabajo a fondo, enriquecido con la aportación de centros con experiencias variadas y asentadas a lo largo del tiempo, convirtiendo el resultado en una herramienta altamente útil no sólo para el propio MINHAP, sino también para otros ministerios, organismos y administraciones públicas. Algunas características a destacar en cuanto a su elaboración y resultados pueden ser las siguientes:

- Es la primera PGD-e de la AGE.
- Ha sido una iniciativa surgida desde el sector archivístico del MINHAP a través del Grupo de Trabajo para la Coordinación de Archivos. Posteriormente la Comisión de Administración Electrónica lo asumió también como proyecto.
- El grupo de trabajo encargado de elaborar la PGD-e era multidisciplinar (archiveros, gestores y técnicos) y altamente representativo en cuanto a los organismos en los que se encuadraban sus componentes: Archivos (Secretaría General Técnica); Agencia Estatal de la Administración Tributaria; Dirección General del Catastro; Dirección General de Modernización Administrativa, Procedimientos e Impulso de la Administración Electrónica; Intervención General de la Administración del Estado; División de Sistemas de Información y Telecomunicaciones; Inspección General; Subdirección General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; Dirección General de Función Pública;
- Al grupo se incorporaron también el Ministerio de la Presidencia (tecnologías y archivo) y la Subdirección General de Archivos Estatales del MECD. Esta amplia representación es con seguridad el gran valor de la PGD-e del MINHAP.
- El grupo trabajó debatiendo en torno a ponencias preparadas por sus componentes y debatiendo en profundidad todos los aspectos, hasta llegar siempre a consenso, de manera que se iba cerrando el documento párrafo a párrafo mediante acuerdo, tras la discusión. En total, veinte reuniones

de cinco horas de duración. La PGD-e del MINHAP se redacta entre diciembre de 2013 y julio de 2014, y se publica a finales de 2014.

- Dada la pluralidad de sus componentes, la presencia de representantes de organismos con gran experiencia en tramitación de millones de documentos electrónicos y la profundidad de los debates, el grupo entendió desde el principio que su trabajo iba a trascender sobre la mera PGD-e del MINHAP, para convertirse en un referente. En definitiva, una PGD-e que en un alto porcentaje podría servir para un organismo, ministerio o entidad de cualquier administración pública. Las más de las veces, con muy pocas variantes de adaptación.
- Los trabajos de realización de la PGD-e del MINHAP suponen un ensayo con éxito de un modelo basado en el trabajo colaborativo y multidisciplinar, en el que los acuerdos se aprueban por consenso. La bondad de este modelo ha propiciado su extensión a otras tareas dentro del mismo entorno, como la colaboración para el desarrollo de la aplicación “*Archive*” o la puesta en marcha de órganos colegiados de composición mixta (archiveros y técnicos) en el seno del Comité Sectorial de Administración Electrónica y en el seno del Comité de Dirección TIC.
- Partiendo de la estructura obligada por la Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de Gestión de Documentos Electrónicos, se ha creado un modelo propio que después ha sido seguido por otras instituciones. La principal variante del modelo propio consiste en lo siguiente:
  - Haber sacado de la estructura general que recoge la NTI correspondiente y el modelo tipo de la DTIC, para destacarlos y prestarles una atención especial, tres procedimientos instrumentales concretos: firma electrónica, protocolo de digitalización de documentos y copiado auténtico.
  - Haber completado la política de gestión propiamente dicha con anexos modificables y actualizables, para facilitar la actualización sin necesidad de nuevas modificaciones formales del documento global: inventario de programas de gestión documental, relación de registros, cuadro de clasificación funcional, repertorios de series, perfil de metadatos, recursos de recuperación de la información, documentos relacionados con la política de seguridad, calendario de conservación, formularios de valoración, plan de preservación y técnicas de borrado.
  - La Política se complementa con nueve ponencias que abordan en profundidad las cuestiones más puntuales relacionadas con la gestión de documentos electrónicos: metadatos, firma electrónica, registro, repertorio de series documentales, estrategia de conservación en repositorio, correo electrónico, transferencia, destrucción segura y valoración documental.

- El aspecto estrella de los debates que ha requerido mayores dosis de discusiones hasta alcanzar consenso, ha sido el sistema de metadatos. Partiendo del Esquema de Metadatos para la Gestión del Documento Electrónico (e-EMGDE) se ha aprobado el esquema institucional de metadatos del MINHAP, a partir del cual se elaboró un subconjunto del e-EMGDE, que constituye el perfil de aplicación del MINHAP. Se ha estructurado en tres bloques diferenciados:
  - Metadatos obligatorios, de acuerdo con las NTI de documento-e y expediente-e.
  - Metadatos complementarios mínimos necesarios para la transferencia de documentos-e y expedientes-e, entre repositorios con cambio de custodia.
  - Metadatos complementarios recomendados para la gestión óptima de documentos-e y expediente-e.
- El análisis pormenorizado del e-EMGDE para consensuar un perfil de aplicación propio para el MINHAP conllevó, asimismo, la presentación de una propuesta de modificación del documento fuente, el e-EMGDE, cuya mejora se cifra en dotar de mayor instrumentalización a los elementos de metadatos que lo constituyen, para ganar eficiencia y automatismo en la gestión de procesos documentales.
- El documento se ha puesto desde el principio a disposición de otros organismos y administraciones públicas y también de la comunidad archivística, porque las características antes enumeradas han dado lugar a un documento referente que con adaptaciones generalmente no muy amplias puede convertirse en el documento de otros ministerios, organismos, entidades centrales, autonómicas y locales.

A la publicación de la Política de Gestión de Documentos Electrónicos MINHAP hay que concederle un positivo efecto detonante. A partir de ahí otros ministerios se han planteado su necesidad. El primer paso se ha dado con la posterior aparición de la PGD-e del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Al ser éste el departamento responsable de los archivos estatales, su implicación en el tema confiere un sentido especial a la necesidad de la elaboración de un PGD-e. Se ha despertado un gran interés en numerosos organismos y organizaciones que se ven en la necesidad de abordar su PGD-e.

## El documento-e es una responsabilidad multidisciplinar

Por otra parte, la necesidad de abordar este trabajo ha servido para evidenciar dentro de la organización que la gestión de documentos y archivos es una

responsabilidad compartida a nivel horizontal, a la vez que ha sido un vehículo de concienciación a todos los niveles de responsabilidad sobre su implicación en la conservación de los documentos en entornos electrónicos y en entornos híbridos.

Este espíritu de colaboración ha sido, por otra parte, el embrión de la aplicación “*Archive*”, que comentaremos más adelante. El planteamiento de partida de la aplicación se vio en el grupo de trabajo durante la elaboración de la PGD-e del MINHAP, y posteriormente se ha desarrollado desde la DTIC, contando con el asesoramiento de los profesionales de archivo del propio MINHAP.

Si bien en estos momentos se ha generado, por fin, una conciencia clara de la importancia de contar con una política de gestión de documentos electrónicos, hasta fechas recientes no es una cuestión que haya despertado excesivos esfuerzos. Es muy indicativo, porque, como señalábamos antes, realmente constituye los cimientos para abordar la gestión del documento electrónico con fundamento y perspectivas de éxito. Sin ánimo de ser exhaustivos, recogemos a continuación los casos de política de gestión de documentos electrónicos que hemos podido inventariar, y son los mismos que están en el entorno colaborativo del Grupo de Trabajo del Comité Sectorial de Administración Electrónica para el Documento, Expediente y Archivo Electrónico.

Con toda probabilidad no están todos, pero este inventario sirve para tener una idea clara de la situación. Lo primero que llama la atención es la existencia de entidades de vanguardia en distintas administraciones, ninguna de ellas de la AGE. Destaca el caso del Ayuntamiento de Arganda del Rey (Madrid), pionero en el planteamiento reglamentario de la PGD-e; nada menos que en 2010. Ese mismo paso lo da una administración autonómica, la del País Vasco, en 2011. Y en 2012 la Universidad de Alicante.

También llama la atención en este sentido el retraso que vive la Administración General del Estado en cuanto al desarrollo de la política de gestión de documentos electrónicos. La AGE a nivel de administración electrónica es la productora de todas la normativa técnica de interoperabilidad (documento electrónico incluido) que vamos a abordar más adelante. Sin embargo, no hay ningún movimiento de planteamiento de política de gestión de documentos electrónicos, hasta que aparece la de MINHAP, a finales de 2014.

Entidades con la Agencia Estatal de Administración Tributaria o la Dirección General del Catastro sin tener una política de gestión de documentos electrónicos, se han visto obligados por la realidad diaria a gestionar millones de documentos electrónicos al año. Y han dado una óptima respuesta a situación. La Dirección General del Catastro puso en marcha un proyecto de documento electrónico 2011-2015. Eso ha supuesto pasar de no tener ningún documento electrónico archivado en 2011, a tener 87 millones de documentos electrónicos archivados en 2015. Actualmente cuenta con un millón y medio de expedientes

gestionados íntegramente en formato electrónico. Pero no han contado con un PGD-e previa, sino que han ido gestionando esa política en el día a día.

Los ejemplos que hemos recogido de administraciones locales y autonómicas enlazan perfectamente con el hecho destacado por los europeos presentes en la Jornada de Interoperabilidad del 1 de marzo, en el sentido de que se asombraron ante el hecho de que los archivos locales y de comunidades autónomas muestren tal grado de interés en todo el proyecto de la gestión del documento electrónico. En su opinión, esta circunstancia aporta una gran oportunidad (ESP. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2016:23).

Por ámbitos administrativos, recogemos a continuación casos de tratamiento de la gestión de documentos electrónicos, especificando entre paréntesis la fecha de aprobación:

- Ámbito universitario: Alicante (4/2012), Lleida (4/2013), Murcia (2/2014), Navarra (12/14).
- Administración local: Arganda del Rey (4/2010), Diputación de Valencia (9/2013), Cartagena (7/2014), Diputación de Barcelona (8/2014), Diputación de Castellón (3/2015)
- Administración autonómica: País Vasco (4/2011), Cataluña (5/2014), Canarias (2/2015), Asturias (3/2016), Aragón (4/2016).
- Administración General del Estado: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (9/2014), Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (7/2015) y Ministerio de la Presidencia (pendiente de aprobación).

## El potente chasis del código de interoperabilidad

Realmente es posible acometer la política de gestión de documentos con relativa facilidad, en buena medida gracias a que contamos con lo que podríamos calificar de un verdadero "*código de interoperabilidad*". Las normas técnicas de interoperabilidad (NTI) que se han ido aprobando en los últimos años aparecen enumeradas en la disposición adicional primera del real decreto 4/2010 del ENI. Son las siguientes<sup>8</sup>:

- Catálogo de estándares.
- Documento electrónico.
- Digitalización de documentos.
- Expediente electrónico.
- Política de firma electrónica y de certificados de la administración.

- Protocolos de intermediación de datos.
- Relación de modelos de datos que tengan el carácter de comunes en la administración y aquellos que se refieran a materias sujetas a intercambio de información con los ciudadanos y otras administraciones.
- Política de gestión de documentos electrónicos.
- Requisitos de conexión a la Red de Comunicaciones de las Administraciones públicas españolas.
- Procedimientos de copiado auténtico y conversión entre documentos electrónicos, así como desde papel u otros medios físicos a formatos electrónicos.
- Modelo de datos para el intercambio de asientos entre las entidades registrales.
- Reutilización de recursos de información<sup>9</sup>

Pero, además, estas NTI cuentan con sus correspondientes guías de aplicación. Añádase a eso el Esquema de Metadatos para la Gestión del Documento Electrónico (e-EMGDE), como complemento a la NTI de política de gestión de documentos electrónicos. Se trata de un esquema de metadatos que se ha adoptado en nuestro país de manera generalizada, y que se basa, a su vez, en el propuesto y utilizado por el Archivo Nacional de Australia (AUS. National Archives of Australia, 2015)<sup>10</sup>, del que se han excluido y adaptado únicamente aquellos componentes nacionales que no tienen sentido en el ámbito español, e incorporando los componentes necesarios para hacerlo compatible con los requisitos de las restantes NTI y la legislación vigente (ESP. Dirección General de Modernización Administrativa, Procedimientos e Impulso de la Administración Electrónica. 2013, 9)

Y, en fin, tengamos en cuenta también el Directorio Común de Unidades Orgánicas y Oficinas - Modelo de Codificación y Manual de Atributos de Información (previsto en el artículo 9 del ENI), y el Sistema de Información Administrativa (previsto igualmente en el artículo 9 del ENI).

Todo este cuerpo normativo es lo que constituye un verdadero código de la interoperabilidad. Pone en manos del gestor una herramienta de normativa técnica en materia de interoperabilidad muy valiosa a la hora de abordar la gestión del documento y el expediente electrónico. Este marco normativo ha facilitado, además, la aplicación de planteamientos más o menos comunes, en un marco de interoperabilidad. Pocos aspectos significativos faltarían en ese amplio abanico de cuestiones técnicas de interoperabilidad abordadas. Quizá uno que se echa de menos es la norma técnica de transferencia, en cuyo borrador ya se está trabajando, aunque previamente exigirá una nueva modificación de la disposición adicional primera del ENI.

Un aspecto importante a tener en cuenta en este sentido es la carencia de un protocolo común de intercambio de expedientes electrónicos ENI, aunque existen proyectos de intercambio entre organismos derivados de la necesidad y las soluciones prácticas. Si no se corrige esta tendencia, corremos el peligro de que se produzca una gran dispersión y proliferación de sistemas de intercambio.

## Como borrachos apalancados en la farola

En cualquier caso, como no hay solución perfecta, es necesaria hacer una pequeña advertencia sobre el peligro que puede derivar de este amplio abanico normativo. Como la mayor parte de los aspectos con los que nos vamos a enfrentar están felizmente regulados, puede ocurrir que no sepamos movernos sin normas. Es un error, porque en todo lo relativo al documento electrónico hay enormes lagunas que nos van a obligar a adoptar soluciones provisionales hasta que esos aspectos se regulen. Y además de eso, tenemos que tener en cuenta que estamos ante una regulación técnica hecha en frío, en el laboratorio. Cuando se ponga en práctica, muy probablemente, la realidad obligue a readaptar algunos aspectos concretos de las NTI.

Por ejemplo, durante el proceso de elaboración de la Política de gestión de documentos electrónicos del MINHAP, a raíz de los análisis realizados, fue necesario revisar algunos aspectos del e-EGMDE. En los debates surgió la necesidad de modificar algunos metadatos, y así se recomendó al Grupo de Trabajo del ENI, en el que se revisa el e-EGMDE. Pues bien, unos meses después, cuando se estaba desarrollando la aplicación "Archive", de nuevo surgió la necesidad de plantear alguna modificación del e-EGMDE.

Frente a esa postura flexible, abierta a las adaptaciones, realista, sensible ante la circunstancia de que se está abriendo un camino que no ha sido recorrido antes, tenemos justo la contraria. Es decir, el uso de la normativa y los modelos existentes como un corsé. Recientemente asistíamos a un debate donde finalmente por todo argumento no cupo más expresión intelectual que la de "*el modelo OASIS lo plantea así*". Un planteamiento que nos recuerda en exceso a ese mal administrativo tan socorrido y extendido: "*siempre se ha hecho así*".

Tomando una brillante metáfora empleada por Josep Borrell<sup>11</sup>, diría que para algunos el uso férreo que hacen de toda la normativa técnica que tenemos y los modelos en los que nos basamos, recuerda la imagen del borracho con la farola: el borracho no usa la farola para que le alumbré el camino, sino para aferrarse a ella y no caerse. Eso mismo es la normativa y los modelos empleados para más de uno, que los ven no como algo que ilumina el camino y nos ayuda a andar con sentido común, sino como un poste al que se agarran y de ahí no salen.

## Datos patrimoniales o patrimonio de datos

Quizá el aspecto más novedoso y significativo que continúa pendiente de ser atendido legalmente en relación con el archivo electrónico es el referente a los datos. El dato obliga a pensar en digital.

La Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español<sup>12</sup> protege el patrimonio documental y lo hace pensando en papel. En el papel el dato no existe, sino como una parte del documento, quizá su alma, pero una parte del documento.

Hasta la llegada de la informática todo era documento. La piedra Rosetta, los jeroglíficos del antiguo Egipto, los papiros, los pergaminos, los monasterios, la imprenta de Gutenberg... todo han sido documentos. Como nos recuerdan Alberch Fugueras y Cruz Mundet, “*es la Diplomática una disciplina de estudiar los documentos en sus aspectos formales: el tipo de soporte (barro, cera, pergamino, papel...), las formas de escritura y los medios para registrarla (buril, pluma, máquina...), así como las partes, las fórmulas empleadas en la redacción, y los signos que los acompañan (sellos y marcas), todo ello con la finalidad –entre otras- de reconocer y discernir los auténticos de los falsos*” (Alberch i Fugueras, R. ; Cruz Mundet, J., 2004:32).

Con la electrónica el dato ya no tiene que formar parte necesariamente de un documento; podríamos decir que tiene vida propia. En papel el átomo que archivamos es el documento. En digital el átomo a archivar puede ser el propio dato. Tenemos que dejar de pensar en papel, para empezar a pensar en digital. Eso nos lleva al dato. Con la conservación del dato podremos prescindir de millones de documentos. Con la transformación digital, el archivero deja de custodiar sólo documentos para custodiar también datos.

De hecho, ya estamos actuando así. Hay estudios de valoración que plantean expurgos de expedientes apoyándose en el hecho de que la información de esos documentos se encuentra en una base de datos. Otro caso: si un juez necesita conocer los ingresos de un funcionario, pide el dato certificado por quien lo custodia, no necesita el documento original de la nómina, por ejemplo.

El dato es una figura jurídica relativamente nueva. No ha existido para la normativa hasta la aparición de la tramitación electrónica, que es la que permite tratar separadamente el documento y el dato. La mayor expresión de esta nueva realidad la tenemos en el hecho de que exista una ley para proteger los datos de carácter personal.

A partir de la ley 11/2007 el dato ve reconocida su presencia en la normativa, especialmente en el desarrollo reglamentario de la ley. Incluso tenemos una definición en el glosario de términos del ENI: “*Dato: Una representación de hechos, conceptos o instrucciones de un modo formalizado, y adecuado para comunicación, interpretación o procesamiento por medios automáticos o humanos*”.

Lógicamente, esta presencia del dato y el uso que hemos comentado de las bases de datos, obliga a protegerlas y conservarlas de manera que garanticemos la supervivencia de esos datos y su recuperación íntegra en el tiempo. Eso no quiere decir que todas las bases de datos deban ser conservadas, sino que es necesario determinar cuáles lo son y darles un tratamiento específico. En esta línea, la aplicación "Archive" que abordaremos más adelante incluye ya la custodia de bases de datos entre sus servicios.

Siguiendo la filosofía que recoge la Ley 16/1985 al referirse al patrimonio documental, tendríamos que hablar de la necesidad de proteger los datos patrimoniales o el patrimonio de datos.

## El archivo único en busca de definición

Pero ahora mismo la principal asignatura pendiente a nivel jurídico es el "archivo único". Ha venido de la mano de la ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas<sup>13</sup>. En su artículo 17.1 señala que "cada administración deberá mantener un archivo electrónico único de los documentos electrónicos que correspondan a procedimientos finalizados, en los términos establecidos en la normativa reguladora aplicable". La ley ha traído el concepto, pero no lo ha definido.

Sin duda un desafío por delante para los próximos años, donde uno de las mayores esfuerzos consistirá en dibujar ese archivo único, teniendo en cuenta que la custodia ya no va a estar ligada a la proximidad física, sino a la regulación y ordenación técnica del acceso al almacenamiento digital. Por lo pronto, este nuevo concepto nos obliga a pensar en digital, en lugar de limitarnos a querer calcar en el mundo digital la cultura del papel.

Cabe entender en estos momentos de transición que la tramitación digital genere inseguridades y temores que se traduzcan en excesos de cautelas. Esos temores tardarán en desaparecer. Baste recordar lo que escribía Rivero Ortega nueve años atrás: "Una última cautela quizá sea oportuna, en tanto se despejan lagunas incógnitas que plantean los soportes electrónicos. Las resoluciones administrativas y los principales documentos y expedientes deben estar también en formato papel, para permitir la realización del derecho a elegir entre el medio electrónico y el formato clásico, y en tanto se consolidan las ventajas del expediente electrónico". (Rivero Ortega, 2007: 181). Pero una cosa son los temores comprensibles, y otra cosa es que sigamos pensando en papel. A primera vista, podría pensarse en una suerte de columna, donde cada celda corresponde a una responsabilidad de custodia.

Entre los pocos aspectos concretados en torno al archivo único destacan los plazos. La ley 39/2015 entra en vigor al año de su publicación en el BOE, pero la disposición final séptima señala que las previsiones relativas al archivo único

electrónico “producirán efectos a los dos años de entrada en vigor de la ley”. Es decir, en octubre de 2018. No obstante, el acuerdo de Consejo de Ministros de 2 de octubre de 2015, donde se aprueba el “*Plan de Transformación Digital de la Administración General del Estado y sus organismos públicos (Estrategia TIC) 2015-2020*”, rebaja ese plazo y especifica que “en 2017, todos los organismos dispondrán de un archivo electrónico único para los documentos electrónicos que correspondan a procedimientos finalizados”. Como paso transitorio, el segundo año de entrada en vigor de la ley establece que habrá como mucho un archivo único por ministerio. (ESP. Dirección de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. 2015a, 50).

Es decir, en resumen, tendremos que tener archivo único ministerial en octubre de 2017 según la ley y, según la Estrategia TIC aprobada por el Gobierno, tendremos archivo único para la AGE igualmente en octubre de 2017. El resto de las administraciones públicas tendrán archivo único en octubre de 2018. Son unos plazos complicados de cumplir, pero es evidente que marcan la trayectoria del planteamiento general.

Sin duda un desafío por delante para los próximos años, donde uno de las mayores esfuerzos consistirá en dibujar ese archivo único teniendo en cuenta que la custodia ya no va a estar ligada a la proximidad física, sino a la regulación y ordenación técnica del acceso al almacenamiento digital. Por lo pronto, este nuevo concepto nos obliga a pensar en digital, en lugar de limitarnos a querer calcar en el mundo digital la cultura del papel.

Al vernos liberados de la tiranía del espacio físico, la principal característica del archivo la va a marcar en cada momento determinar quién tiene la custodia.

Hay quienes plantean que con la normativa general de archivos es suficiente y no es imprescindible desarrollar normativamente el archivo electrónico y, sobre todo, el archivo único. Nos estamos refiriendo básicamente al Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, por el que se establece el Sistema Español de Archivos y se regula el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus Organismos Públicos y su régimen de acceso<sup>14</sup>. Un real decreto que a pesar de aprobarse en el año 2011, cuando la administración electrónica tiene ya un cierto recorrido, apenas dedica atención al documento electrónico y al archivo electrónico. Y junto a él, el previo Real Decreto 1164/2002, de 8 de noviembre, por el que se regula la conservación del patrimonio documental con valor histórico, el control de la eliminación de otros documentos de la Administración General del Estado y sus organismos públicos y la conservación de documentos administrativos en soporte distinto al original<sup>15</sup>.

En general, las comunidades autónomas tienen su propia normativa archivística y con frecuencia más amplia y desarrollada que la AGE. Pero el planteamiento es el mismo, se trata de normativa archivística planteada para el papel.

Pretender que esta legislación da una óptima respuesta al archivo único electrónico y todo lo que rodea al documento, expediente y archivo electrónicos, es como si con la llegada de los vehículos a motor hubiéramos dejado como única normativa viaria la que los romanos habían generado para la circulación de carros. Y téngase en cuenta que las normas viarias de los romanos no estaban nada mal.

Estamos hablando de la necesidad desarrollar jurídicamente el archivo electrónico pensando en digital.

## "Archive", herramienta y solución

Todo lo que hemos abordado a lo largo de estas páginas en torno a la gestión de documentos y expedientes electrónicos se hace realidad con la aplicación "Archive". En cuanto a archivo electrónico, "Archive" representa el paso vivo de los planteamientos teóricos a la realidad práctica. Por otra parte, aquí nos encontramos con una herramienta pública al servicio de todas las administraciones públicas, que permite dar respuesta desde el minuto uno a la necesidad del archivo electrónico.

En el seno del mismo equipo que ha dirigido los trabajos de la política de gestión de documentos electrónicos se creó simultáneamente un grupo de trabajo formado por archiveros de MINHAP e informáticos de la DTIC que ha puesto en marcha la aplicación "Archive", ya en producción. Una vez más, la colaboración archiveros/TIC/gestores constituye una simbiosis perfecta para lograr que el desarrollo de la aplicación responda a las necesidades funcionales de un archivo.

"Archive" es una aplicación web de archivo definitivo de documentos y expedientes electrónicos, totalmente adecuada al ENI. Sigue el modelo *Open Archival Information System* (OAIS) de gestión de archivos, para cubrir todo el ciclo de vida de los documentos y sus fases de archivo a largo plazo. El modelo OAIS es el principal estándar de referencia en el entorno de la preservación digital. Su éxito se debe a que se basa en considerar que un sistema de conservación debe asegurar que un documento de archivo está completo, es veraz y puede ser usable a lo largo del tiempo.

Realiza todas las funciones esenciales de un archivo, como la administración del archivo, gestión de centros de archivo, gestión de metadatos, gestión de expedientes, transferencia de expedientes entre archivos, generación de actas de cambio de custodia, gestión de la política de conservación, eliminación total o parcial, notificación de los cambios de estado experimentados por los expedientes. La gestión de "Archive" permite que los expedientes y documentos sean importados y clasificados dentro de archivos y series documentales, pasando por diversos estados tanto de forma automática, como manual, en función de la política de conservación asignada.

“*Archive*” se está probando actualmente a través de varios proyectos piloto. Estas primeras experiencias son realmente interesantes, porque ofrecen el test de la realidad al desarrollo realizado porque, además, están permitiendo palpar como podremos configurar en su conjunto el archivo electrónico en las administraciones Públicas. En el momento de cerrar estas líneas, ya se están dando los primeros pasos para poner en marcha el archivo único electrónico MINHAP; es decir, el primer archivo único electrónico.

Como elemento vertebrador de los elementos a destacar contamos con que es un desarrollo realizado por la administración pública para las administraciones públicas, con el objeto de su reutilización y reaprovechamiento por las mismas, y con el objeto también de ser impulsado por el sector privado, ya que se libera su código bajo Licencia Pública de la Unión Europea (EUPL del inglés European Union Public License), lo que garantiza una neutralidad e independencia tecnológica. Toda la información archivada es absolutamente independiente de la tecnología que dé soporte al servicio. Esta visión centrada en el dato proporciona la garantía de ser funcionalmente válido a lo largo del tiempo.

“*Archive*” dará soporte al servicio compartido de gestión de archivo electrónico en virtud de la primera declaración de servicios compartidos aprobada en septiembre de 2015 por acuerdo de Consejo de Ministros.

Los expedientes y documentos son importados y clasificados en series documentales y pasan por diversos estados, según la política de conservación asignada. Proporciona notificación de cambios de estado en los expedientes. Permite generar, para cada Archivo y Serie Documental, metadatos según las Normas Técnicas de Interoperabilidad. Respecto a Políticas de Conservación, contempla la eliminación permanente o parcial, la conservación permanente y pendiente de dictamen. Incluye herramientas para el intercambio entre Archivos, buscar expedientes, obtener actas de ingreso, etc.

## Las funciones de “*Archive*”

Están previstas funcionalidades para resellado de documentación y conversiones masivas de formato, así como gestión avanzada de metadatos.

A modo de síntesis, las funciones principales de “*Archive*” son:

- Administración de archivo
  - Alta de usuarios y asignación de perfiles
  - Gestión de archivo
- Alta y descripción de series documentales mediante la asignación de metadatos para la gestión de procesos. Propagación de metainformación a expedientes y documentos.

- Creación y mantenimiento del cuadro de clasificación de series documentales.
- Gestión de los metadatos de la política de gestión de documentos de la organización
- Gestión de expedientes
  - Validación, preingreso e ingreso de expedientes.
  - Visualización del índice y documentos.
  - Descarga de documentos, generación de copias.
  - Búsqueda a través de metadatos y a través del cuadro de clasificación.
  - Importación y exportación de paquetes de información.(SIPs, DIPs)
  - Generación de alertas de procesos pendientes de ejecución: eliminación y transferencia de documentos.
  - Selección y gestión de testigos de conservación permanente.

Y las nuevas funcionalidades sobre las que ya se está trabajando, son las siguientes:

- Implementación del derecho de acceso.
- Visualización de administración, para datos de auditoría/almacenamiento.
- Posibilidades de almacenamiento de otras estructuras de información asociadas al expediente.
- Posibilidad de archivar bases de datos.
- Diccionario de conversión desde e-EMGDE a otros esquemas o vocabularios.
- Cifrado de series documentales.

Desde el punto de vista de la preocupación que estamos planteando sobre la pérdida de patrimonio documental por la existencia de tramitadores y gestores documentales que terminan en la gestión, la aplicación "Archive" constituye un mensaje por sí misma, en el sentido de que el expediente electrónico termina no cuando se ha resuelto el trámite, sino cuando una vez resuelto el trámite se archiva electrónicamente con carácter definitivo.

## Conclusiones

- Estamos perdiendo documentos electrónicos que antes o después del ENI no han terminado en un archivo electrónico.

- La pérdida de patrimonio documental electrónico se produce ante un pasmoso conformismo institucional, sectorial y general.
- Las deficiencias de preservación digital obedecen a problemas culturales y organizativos, no técnicos.
- El documento electrónico es uno de los aspectos más estancados en cuanto al grado de adecuación al ENI.
- Es imposible avanzar en materia de documento, expediente y archivo electrónico sin la estrecha colaboración multidisciplinar entre los profesionales del archivo y los profesionales de las tecnologías de la información y las comunicaciones, además de los gestores.
- No es posible trasladar el papel a lo digital; es necesario pensar en digital.
- El sector archivístico ocupa en estos momentos un papel que no ha tenido nunca, porque su criterio y profesionalidad se necesita desde el primer momento del diseño del documento, hasta su archivo final.
- No hay que confundir responsabilidad archivística compartida con “*mando único*”. La administración electrónica tiene su dirección y la administración archivística la suya y ambas tienen que colaborar y compartir órganos colegiados.
- La política de gestión de documentos electrónicos es el armazón fundamental, los cimientos sobre los que se organiza un correcto tratamiento al documento, expediente y archivo electrónico.
- La primera política de gestión de documentos electrónicos de la AGE ha sido la de MINHAP, que está sirviendo de modelo a otros organismos y administraciones.
- La Política de gestión de documentos electrónicos MINHAP se enriquece con la experiencia de centros variados y conocedores de gestión documental, convirtiendo el resultado en una herramienta altamente útil no sólo para MINHAP, sino también para otros ministerios, organismos y administraciones.
- Los trabajos de realización de la PGD-e del MINHAP suponen un ensayo con éxito de un modelo basado en el trabajo colaborativo y multidisciplinar, en el que los acuerdos se aprueban por consenso.
- Por su elaboración y carácter pionero en la AGE, el documento de PGD-e del MINHAP es un referente que se ha puesto desde el principio a disposición de otros organismos y administraciones públicas y también de la comunidad archivística, para poder ser fácilmente adaptado a otros centros y organismos.

- Llama la atención que entre los pioneros en la definición de una política de gestión de documentos electrónicos nos encontremos casos como el ayuntamiento de Arganda del Rey (2010), la Comunidad Autónoma del País Vasco (2011) y la Universidad de Alicante (2012).
- La AGE es la impulsora de la normativa de interoperabilidad, pero si embargo vive un cierto retraso en desarrollar en su seno casos de política de gestión de documentos electrónicos, hasta que aparece la de MINHAP a finales de 2014.
- El e-EGMDE, las numerosas normas técnicas de interoperabilidad y sus guías técnicas constituyen un completo y valioso código de interoperabilidad.
- El e-EGMDE es un esquema de metadatos que se ha adoptado en nuestro país de forma generalizado facilitando la interoperabilidad. Se basa en el propuesto y utilizado por el Archivo Nacional de Australia.
- Como la mayor parte de los aspectos con los que nos vamos a enfrentar están felizmente regulados, puede ocurrir que no sepamos movernos sin normas. Hay que prevenir el exceso de rigidez en el uso de la normativa existente.
- Con la electrónica el dato cobra vida propia independiente del documento.
- Uno de los aspectos más novedosos y significativos que continúa pendiente de ser atendido legalmente en relación con el archivo electrónico es el referente a los datos y su gestión estructurada en bases de datos.
- Con la transformación digital el archivo pasa a custodiar datos además de documentos.
- La conservación de datos nos va a permitir expurgar millones de documentos.
- La ley 39/2015 ha introducido el "archivo único" electrónico, pero no lo ha definido. Es una asignatura pendiente.
- Tenemos por delante el desafío de definir el archivo único teniendo en cuenta que la custodia ya no está atada al espacio físico.
- El nuevo concepto de archivo único nos obliga a pensar en digital, en lugar de querer calcar en el mundo digital la cultura del papel.
- La normativa existente en materia de archivos, heredada de la época papel, no da respuesta al archivo en la época de la transformación digital.
- La administración electrónica ha abierto un mundo nuevo que exige nuevas adaptaciones y definiciones en todos los órdenes.

- Al vernos liberados de la tiranía del espacio físico, la principal característica del archivo la va a marcar en cada momento determinar quién tiene la custodia.
- Todo lo que he abordado a lo largo de estas páginas en torno a la gestión de documentos y expedientes electrónicos se hace realidad con la aplicación “Archive”.
- “Archive” es una herramienta pública al servicio de todas las administraciones públicas que permite dar respuesta desde el minuto uno a la necesidad del archivo electrónico.
- Siguiendo el modelo OAIS de gestión de archivos, “Archive” cubre todo el ciclo de vida de los documentos y sus sucesivas fases de archivo a largo plazo.
- “Archive” dará soporte al servicio compartido de gestión de archivo electrónico en virtud de la primera declaración de servicios compartidos aprobada por acuerdo de Consejo de Ministros en octubre de 2015.
- “Archive” constituye un mensaje por sí mismo, en el sentido de que el expediente electrónico no termina cuando se ha resuelto el trámite, sino cuando una vez resuelto el trámite se archiva electrónicamente con carácter definitivo.
- Esta ponencia es en buena medida una cadena de reflexiones en voz alta que busca sobre todo incentivar la reflexión en torno a los aspectos que rodean la gestión y archivo del documento electrónico.

## Bibliografía

- ALBERCH I FUGUERAS, R. & CRUZ MUNDET, J. (2004). *La aventura de la información*. Madrid: Alianza Editorial.
- AUSTRALIA. National Archives of Australia. (2015). *Australian Government Record-keeping Metadata Standard*. Commonwealth of Australia (National Archives of Australia).
- ESPAÑA. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. (2012a). *Resolución de 28 de junio de 2012, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de gestión de documentos electrónicos*. (pp. 53776-53780). Madrid: Boletín Oficial del Estado (BOE).
- ESPAÑA. Dirección General de Modernización Administrativa, Procedimientos e Impulso de la Administración Electrónica. (2012b). *Guía de aplicación de la Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de gestión de documentos electrónicos*. Madrid: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

- ESPAÑA. Dirección General de Modernización Administrativa, Procedimientos e Impulso de la Administración Electrónica. (2012c). *Esquema de Metadatos para la Gestión del Documento Electrónico (e-EMGDE)*. Documentación complementaria a la Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de gestión de documentos electrónicos. Madrid: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.
- ESPAÑA. Dirección General de Modernización Administrativa, Procedimientos e Impulso de la Administración Electrónica. (2013). *Política de gestión de documentos electrónicos. Modelo*. Madrid: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.
- ESPAÑA. Dirección de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (DTIC). (2015a). *Plan de Transformación Digital de la Administración General del Estado y sus organismos públicos* (Estrategia TIC 2015 -2020) (p. 55). Madrid: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Colección administración electrónica.
- ESPAÑA. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. (2015b). *Política de gestión de documentos electrónicos MINHAP* (p. 254). Madrid: MINHAP: Centro de Publicaciones.
- ESPAÑA. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. (2015c). *Políticas de gestión de documentos electrónicos MINHAP - ponencias complementarias al documento* (p. 187). Madrid: MINHAP: Centro de Publicaciones.
- ESPAÑA. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. (2016). *Jornada sobre interoperabilidad y archivo electrónico en el marco europeo*. Madrid: MINHAP.
- RIVERO ORTEGA, R. (2007). *El expediente administrativo. De los legajos a los soportes electrónicos*, Aranzadi, 2009. (p. 228). Navarra: Editorial Aranzadi.

## Notas

<sup>1</sup> «BOE» núm. 150, de 23 de junio de 2007.

<sup>2</sup> «BOE» núm. 25, de 29 de enero de 2010.

<sup>3</sup> "La Red SARA (Sistemas de Aplicaciones y Redes para las Administraciones) es un conjunto de infraestructuras de comunicaciones y servicios básicos que conecta las redes de las Administraciones Públicas Españolas e Instituciones Europeas facilitando el intercambio de información y el acceso a los servicios". PAe - CTT - General - Red SARA. (2016). *Administración electrónica.gob.es*. Recuperado 6 May 2016, a partir de <http://administracionelectronica.gob.es/ctt/redsara#.VyxSjtSLTMo>

<sup>4</sup> «BOE» núm. 224, de 18 de septiembre de 1999.

<sup>5</sup> «BOE» núm. 304, de 20 de diciembre de 2003.

<sup>6</sup> "Gestor documental que cumple los estándares CMIS (Content Management Interoperability Services) para la gestión documental de los expedientes y documentos electrónicos, según lo especificado en las normas técnicas del Esquema Nacional de Interoperabilidad" PAe - INSIDE - Infraestructura y Sistemas de Documentación Electrónica. (2016). *Administracionelectronica.gob.es*. Recuperado 6 May 2016, a partir de [http://administracionelectronica.gob.es/pae\\_Home/pae\\_Actualidad/pae\\_Noticias/Anio2012/Mayo/pae\\_Noticia\\_CTT\\_2012-05-11\\_\\_INSIDE\\_-\\_Infraestructura\\_y\\_Sistemas\\_de\\_Documentacion\\_Electronica.html](http://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Actualidad/pae_Noticias/Anio2012/Mayo/pae_Noticia_CTT_2012-05-11__INSIDE_-_Infraestructura_y_Sistemas_de_Documentacion_Electronica.html)

<sup>7</sup> «BOE» núm. 284, de 25 de noviembre de 2011.

<sup>8</sup> Todas ellas están recogidas para su consulta en PAe-Normas Técnicas de interoperabilidad (2016) *Administracionelectronica.gob.es*. Recuperado 6 May 2016, a partir de [http://administracionelectronica.gob.es/pae\\_Home/pae\\_Estrategias/pae\\_Interoperabilidad\\_Inicio/pae\\_Normas\\_tecnicas\\_de\\_interoperabilidad.html](http://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Estrategias/pae_Interoperabilidad_Inicio/pae_Normas_tecnicas_de_interoperabilidad.html)

<sup>9</sup> Ésta ha sido añadida posteriormente, por modificación del Real Decreto 4/2010, y aparece incluida en el Real Decreto 1495/2011, de 24 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, para el ámbito del sector público estatal.

<sup>10</sup> En nuestro caso hemos utilizado la versión 2.0.

<sup>11</sup> Político español.

<sup>12</sup> «BOE» núm. 155, de 29 de junio de 1985.

<sup>13</sup> «BOE» núm. 236, de 2 de octubre de 2015.

<sup>14</sup> «BOE» núm. 284, de 25 de noviembre de 2011.

<sup>15</sup> «BOE» núm. 274, de 15 de noviembre de 2002.





SEVERIANO HERNÁNDEZ, BLANCA DESANTES, BEATRIZ FRANCO, RICARD PÉREZ

# La Subdirección General de los Archivos Estatales y los nuevos retos de la gestión documental

**El Ministerio** de Educación, Cultura y Deporte es el departamento de la Administración General del Estado encargado de preparar, dirigir y ejecutar la política del Gobierno en las materias de educación, cultura y deporte.

Esta formulación genérica del ámbito competencial se concreta en la actualidad mediante el Real Decreto 257/2012, de 27 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. En esta norma y también de una manera general se recogen, entre las funciones atribuidas a la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales y de Archivos y Bibliotecas de la Secretaría de Estado de Cultura, las cinco competencias específicamente atribuidas a la Subdirección General de los Archivos Estatales:

1. La gestión de los archivos de titularidad y gestión estatal adscritos al Departamento y el asesoramiento respecto de los archivos de titularidad estatal dependientes de otros Ministerios.
2. La creación, dotación y fomento de archivos de titularidad estatal.

Severiano Hernández Vicente (email: [severiano.hernandez@mecd.es](mailto:severiano.hernandez@mecd.es))

Blanca Desantes Fernández (email: [blanca.desantes@mecd.es](mailto:blanca.desantes@mecd.es))

Beatriz Franco Espiño (email: [beatriz.franco@mecd.es](mailto:beatriz.franco@mecd.es))

Ricard Pérez Alcázar (email: [ricard.perez@mecd.es](mailto:ricard.perez@mecd.es))

Subdirección General de los Archivos Estatales. Ministerio de Educación, Cultura y Deportes

Recibido: 05-05-2016. Aceptado: 09-05-2016

Citación: Hernández Vicente, Severiano; Desantes Fernández, Blanca; Franco Espiño, Beatriz y Pérez Alcázar, Ricard (2016). "La Subdirección General de los Archivos Estatales y los nuevos retos de la gestión documental". *Tábula*, n. 19, pp. 233-265

3. La coordinación del Sistema Español de Archivos.
4. El fomento de la conservación del patrimonio documental y su promoción y difusión nacional e internacional.
5. La planificación, desarrollo y mantenimiento del archivo central del Departamento.

Como es lógico, para conocer con mayor detalle las competencias de la Subdirección General de los Archivos Estatales hay que recurrir a una serie de disposiciones normativas de la Administración e incluso a determinados pronunciamientos del Tribunal Constitucional y de otros tribunales. Entre las normas a las que nos referimos, deben destacarse el *Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, por el que se establece el Sistema Español de Archivos y se regula el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus Organismos Públicos y su régimen de acceso* y a nivel interno *El Plan Estratégico General 2012-2015 de la Secretaría de Estado de Cultura*, documentos en los que se recogen y desarrollan, respectivamente, el marco normativo propio y los objetivos estratégicos de gestión con los componentes de cada uno de ellos y las estrategias a desplegar.

De acuerdo con ello, el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, a través de la Subdirección General de los Archivos Estatales, ha establecido como objetivo fundamental del Departamento el desarrollo de proyectos específicos que nos permitan abordar los nuevos retos de la gestión documental en un nuevo contexto normativo, tecnológico y profesional.

Las líneas de actuación establecidas se han materializado en dos documentos técnicos que consideramos estratégicos y que afrontan la gestión documental desde nuevas perspectivas:

- por una parte, la gestión del patrimonio documental nacido digital mediante la elaboración de la *Política de Gestión de Documentos Electrónicos del MECD*, y
- por otra, el diseño de un Modelo de Gestión de documentos y administración de archivos para la *Red de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, en el que se incide en la gestión documental como soporte de los principios fundamentales de transparencia, acceso y buen gobierno.

## La Política de Gestión de Documentos Electrónicos del MECD

Como todos sabemos, el Esquema Nacional de Interoperabilidad<sup>1</sup> (ENI) obliga a las Administraciones Públicas a establecer las medidas organizativas y técnicas necesarias con el fin de garantizar la interoperabilidad de los documentos electrónicos a lo



largo de su ciclo de vida. Entre estas medidas contempla la definición de una política de gestión de documentos electrónicos que recopile las normas y procedimientos específicos que hayan de utilizarse para la formación y gestión tanto de documentos como de expedientes electrónicos<sup>2</sup>. El ENI establece, en su Disposición transitoria Primera, la obligatoriedad de su implementación en las organizaciones administrativas.

Posteriormente, por Resolución de 28 de Junio de 2012 de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, se publicó la *Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de Gestión de Documentos electrónicos*,<sup>3</sup> en la que se establecen las directrices y el contenido mínimo de la citada Política, que también es de obligado cumplimiento para todas las Administraciones Públicas<sup>4</sup>. Incluye los aspectos relacionados con su implantación práctica e identificación de los requisitos de la gestión de los documentos electrónicos, necesarios para la recuperación y conservación de los mismos, así como los procesos y acciones presentes a lo largo de todo su ciclo de vida.

Adicionalmente a esta obligación legal, el notable desarrollo que ha experimentado la “administración electrónica” desde la implantación de la Ley 11/2007<sup>5</sup> hace indispensable establecer en cada Organismo un marco general que regule la producción y conservación de documentos y expedientes electrónicos, y que se integre con el resto de procedimientos existentes para el impulso de la administración digital.

La elaboración de la Política de Gestión de Documentos Electrónicos del MECD<sup>6</sup> ha seguido la estructura y contenido especificado en el *Modelo de Política*

de gestión de documentos electrónicos<sup>7</sup> del ENI y se ha elaborado por parte de la Subdirección General de los Archivos Estatales en colaboración con la Subdirección General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones como responsables conjuntos de su diseño y mantenimiento. La Política de Gestión de Documentos Electrónicos del MECD (PGDE-MECD) fue aprobada el 9 de julio de 2015. Este documento está abierto a futuras reflexiones y actuaciones. De hecho, el pasado 29 de abril de 2016 se dio por concluida una primera revisión del mismo.

### ¿Cuál es su estructura?

El documento se ha **estructurado** en dos grandes bloques: el cuerpo principal (que comprende la Presentación, la Introducción y los Capítulos 1, 2 y 3) y los Anexos al final del documento. En el cuerpo principal se encuentran las disposiciones de esta Política que, previsiblemente, van a ser más duraderas en el tiempo, por derivar de leyes, reglamentos, estándares internacionales y normas técnicas que han sido formalmente aprobadas con el propósito de que estén vigentes durante un período prolongado. Por otra parte, los Anexos<sup>8</sup> recogen aquella información complementaria al cuerpo principal que es más susceptible de modificaciones (sean periódicas o puntuales) y cuya actualización no exige de un proceso formal tan riguroso como para las previsiones del cuerpo principal. En los Anexos también se recogen especificaciones técnicas que será necesario ir actualizando debido a la rápida evolución de la tecnología y del mercado, para dar respuesta a demandas de información o prestaciones de seguridad en continuo cambio o crecimiento.

A la PGDE-MECD y sus Anexos se añaden otros dos documentos que le sirven de complemento: un *Resumen Ejecutivo*, para facilitar la aplicación de la Política, y una *Guía de Preguntas Frecuentes*<sup>9</sup> (FAQ), para mejorar la comprensión de la Política por parte de las unidades administrativas que conforman el Departamento ministerial y, de ese modo, fomentar la identificación de las citadas unidades con la misma.

### ¿Cuál es su objeto y alcance?

En cuanto al **objeto** y **alcance** de la PGDE-MECD se puede señalar que:

- debe inscribirse en el contexto de la Política de Gestión de Documentos del MECD independientemente del soporte en el que puedan estar materializados dichos documentos.
- a su vez, la Política de Gestión de Documentos tiene que estar integrada en el contexto de nuestra organización junto al resto de políticas implantadas para el desempeño de las competencias, funciones y actividades de nuestro Departamento ministerial.

- pretende establecer el conjunto de criterios comunes asumidos por el Departamento, así como documentar los mismos en relación con la gestión de los documentos y expedientes electrónicos producidos o custodiados por este Ministerio y sus organismos dependientes.
- persigue elaborar los requisitos necesarios con el fin de crear, mantener, tratar, recuperar y conservar documentos electrónicos auténticos, fiables, disponibles y proteger la integridad de los mismos durante todo su ciclo de vida (incluida la fase de archivo intermedio e histórico).
- trata de garantizar, también, la disponibilidad e integridad de los metadatos mínimos obligatorios, y en su caso, los complementarios o necesarios asociados a los documentos, expedientes electrónicos, agregaciones de documentos y otras agrupaciones documentales.

La **gestión documental** es un proceso transversal de la gestión administrativa encargada de conseguir eficacia y economía en la creación, mantenimiento, conservación, utilización y valoración de los documentos a lo largo de todo su ciclo de vida, por lo que se integra en todos los procesos que llevan a cabo las distintas áreas de una organización. Por lo tanto, en la PGDE-MECD están incluidos todos los procesos de gestión documental más relevantes, desde la captura del documento electrónico hasta su posible destrucción o conservación a largo plazo. Estos procesos se detallan en cada uno de los puntos del apartado 1.v (captura, registro, clasificación, descripción mediante metadatos, acceso, trazabilidad, calificación, conservación, transferencia, destrucción).

Además, también incluye otros tres procesos instrumentales (firma electrónica, digitalización y copiado auténtico) que pueden realizarse en alguna de las fases del ciclo de vida de un documento o expediente.

## ¿Cuáles son sus fortalezas y su singularidad?

Dadas las competencias específicas sobre patrimonio documental y gestión de los archivos intermedios e históricos de la Administración General del Estado (AGE), pueden subrayarse los siguientes puntos fuertes de la PGDE del MECD:

- Dedicar especial atención a los procesos de calificación (valoración, dictamen y eliminación) de los documentos y expedientes electrónicos ya que la autoridad calificadora competente, la Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos (CSCDA) como órgano superior consultivo de la AGE, depende de este Departamento ministerial.
- Aplica el e-EMGDE y apuesta en todo momento por la asignación de metadatos en un entorno multientidad en el ámbito del MECD y en sus archivos dependientes. Todo ello, con el fin de fortalecer las relaciones entre las diferentes entidades establecidas en el esquema institucional de

metadatos y así asegurar la información de contenido, contexto y estructura a lo largo de todo el ciclo de vida del patrimonio documental nacido digital.

- Aborda los procesos relativos al acceso a los documentos y expedientes electrónicos, así como las condiciones que rigen el acceso al propio Sistema de Gestión de Documentos Electrónicos (SGDE) y Sistema de Gestión de Documentos Electrónicos de Archivo (SGDEA), en consonancia con lo establecido en la Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno y en la normativa sectorial de acceso a los archivos aplicable.
- Afronta propuestas sobre el proceso de transferencia de documentos, dadas las atribuciones específicas que este Departamento ministerial tiene sobre la gestión y la custodia de los documentos y expedientes electrónicos producidos por la AGE en su fase de archivo intermedio e histórico.
- La Política es consistente con las Normas ISO de gestión de documentos<sup>10</sup>.
- La Política establece sinergias con el Proyecto paneuropeo e-ARK<sup>11</sup> e introduce conceptos novedosos como el paquete de información de transferencia, descripción y consulta.
- Se articula en todo momento de forma consistente con el marco normativo que en materia de administración electrónica y patrimonio documental establece la legislación vigente.

## Contexto normativo y marco jurídico

El análisis previo del marco legal y normativo de la organización es un componente necesario de cualquier política de gestión de documentos ya que nos va a permitir entender la organización en su contexto, conocer las normas que le son de aplicación y las funciones y obligaciones que la organización tiene encomendadas en el ejercicio de sus competencias y, por lo tanto, lo que la sociedad y la ciudadanía le demanda<sup>12</sup>.

La política de gestión de documentos y los procesos que desarrolle deberán reflejar la aplicación del marco regulatorio en sus actividades y negocios. Como no podría ser de otra manera, la Política del MECD y los requisitos del SGDE/SGDEA que se diseñen para la gestión de los documentos y expedientes electrónicos deben ser, por lo tanto, consistentes y consecuentes con el marco jurídico existente, y más en concreto con:

- a. **La Normativa sobre Administración Electrónica:** Será aplicable el Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI) y el Esquema Nacional de Seguridad (ENS) y toda su normativa de desarrollo en forma de Normas Técnicas de Interoperabilidad (NTIs) y Guías de desarrollo de las mismas.

Hay que recordar que ya el RD 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica dedica todo su **Artículo 21** a las **Condiciones para la recuperación y conservación de documentos** desde una perspectiva de tratamiento archivístico de los documentos nacidos en formato electrónico<sup>13</sup>.

Aparte de cuestiones técnicas de tratamiento archivístico como clasificación, valoración y eliminación que desarrolla el citado art. 21 en su totalidad, conviene incidir en que:

- En su art. 21.1j) se dice literalmente: *Transferencia, en su caso, de los expedientes entre los diferentes repositorios electrónicos a efectos de conservación, de acuerdo con lo establecido en la legislación en materia de Archivos, de manera que se pueda asegurar su conservación, y recuperación a medio y largo plazo.*
- En su art. 21.2 establece que a los efectos de todo lo dispuesto en el apartado 1 del art. 21, *“las Administraciones públicas crearán repositorios electrónicos, complementarios y equivalentes en cuanto a su función a los archivos convencionales, destinados a cubrir el conjunto del ciclo de vida de los documentos electrónicos”*.

- b. **La Normativa sobre procedimiento administrativo y archivo electrónico único:** la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas <sup>14</sup>, en su **Exposición V** de motivos incorpora el concepto de archivo electrónico único para las distintas Administraciones públicas, así mismo establece que *“la creación de este archivo electrónico único resultará compatible con los diversos sistemas y redes de archivos en los términos previstos en la legislación vigente, y respetará el reparto de responsabilidades sobre la custodia o traspaso correspondiente. Asimismo, el archivo electrónico único resultará compatible con la continuidad del AHN, de acuerdo con la LPHE y su normativa de desarrollo”*. Obviamente, una exposición de motivos marca el espíritu de la Ley a la que antecede y necesariamente debe ser tenida en cuenta en el futuro desarrollo de la norma.
- c. **La Normativa sobre patrimonio documental y archivos:** En el marco del respeto por los distintos sistemas archivísticos y redes de archivos de las distintas Administraciones Públicas antes mencionado, la PGDE del MECD se ha articulado conforme con la *Ley de Patrimonio Histórico Español (LPHE)* y su normativa de desarrollo en cuanto que los documentos que va a sustentar son documentos integrantes del Patrimonio Documental. La Política debe ser consistente también con el RD 1708/2011, de 18

*de noviembre, por el que se establece el Sistema Español de Archivos y se regula el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus Organismos Públicos y su régimen de acceso en cuanto esta norma es desarrollo de la LPHE y rige el Sistema de Archivos de la AGE.*

En el citado RD 1708/2011, de 18 de noviembre, hay toda una Sección, en concreto la Sección 4ª, dedicada a los *Documentos electrónicos y la preservación digital* que se elaboró en su momento con total respeto al marco ENI. En su art. 20 establece que las disposiciones relativas al Sistema de AGE y los documentos integrantes del Sistema (es decir, de su art. 6 a su art. 19), serán de aplicación también a los documentos en soporte electrónico.

Además en su art. 10, relativo a los *Archivos generales o centrales* de los Ministerios y de los organismos públicos dependientes de los mismos, establece en su punto 8º como función de los archivos departamentales el *“Participar en los equipos multidisciplinares encargados del diseño e implementación de los sistemas de gestión de los procedimientos administrativos tramitados en soporte electrónico”*.

En su art. 11, referente al *Archivo intermedio*, después de establecer que el Archivo Intermedio de la AGE es el Archivo General de la Administración (AGA) y que es la institución responsable de la custodia de los documentos generados y reunidos por los diferentes Departamentos ministeriales y sus organismos públicos, una vez finalizada su fase activa conforme a lo establecido en los calendarios de conservación, en su punto 5º se señala entre otras funciones el *“Establecer y valorar las estrategias que se pueden aplicar para la conservación a medio plazo de los documentos y ficheros electrónicos recibidos, tales como procedimientos de emulación, migración y conversión de formatos”*.<sup>15</sup>

En cuanto al art. 12, sobre *Archivos históricos*, después de señalar que el Archivo Histórico Nacional (AHN) es el Archivo Histórico de la AGE, en el punto 2.c) incluye entre sus funciones el *“Establecer y valorar las estrategias que se pueden aplicar para la conservación a largo plazo de los documentos y ficheros electrónicos recibidos, tales como procedimientos de emulación, migración y conversión de formatos”*.

Por lo tanto, la PGDE-MECD se ha articulado en sintonía con la normativa mencionada y con el reparto de competencias y responsabilidades de gestión y custodia de los documentos en la fase de archivos centrales de este Departamento ministerial y de Archivo Intermedio e Histórico de la AGE establecidas en el citado RD 1708/2011, de 18 de noviembre (AGA y AHN).

- d. **La Normativa sobre Acceso a la Información Pública tanto general como sectorial:** será de aplicación la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno* para los archivos de oficina y gestión y la normativa sectorial en materia de archivos para los archivos centrales, intermedios e históricos, como una de las regulaciones especiales del derecho de acceso reconocidos en la Disposición Adicional 1ª de la Ley 19/2013<sup>16</sup>.

## Los procesos de gestión documental

El contenido de la PGDE se articula en torno a los procesos de gestión documental contemplados en el *Modelo de Política de gestión de documentos electrónicos*, antes mencionado, desarrollado a partir de la NTI de Política de Gestión de e-documentos que, en su punto V, ya establece que estos procesos se concretarán en un programa de tratamiento específico dentro de la política de gestión de documentos de cada organización y que se aplicará de manera continua sobre todas las etapas del ciclo de vida de los documentos.

La Política del MECD establece los criterios de formación de expedientes electrónicos y de agregaciones de documentos. El documento electrónico constituye la base para conformar los expedientes y agregaciones de documentos. Se aborda la existencia de documentos híbridos, aunque se recomienda que siempre que sea posible los expedientes electrónicos estén conformados exclusivamente por documentos electrónicos mediante la creación de copias auténticas digitales de los documentos en soporte tradicional.

El expediente se corresponderá con un procedimiento administrativo y tendrá asociada al menos una firma electrónica. Se aborda la casuística de anexos, versiones, orden de los documentos, carpetas, etc. y, por supuesto, el índice electrónico. También la formación de agregaciones documentales creadas al margen de un procedimiento administrativo reglado pero que se articulan como consecución de actuaciones que conducen a un resultado específico. La serie documental se conforma como eje fundamental de la mayor parte de los procesos de gestión documental.

El concepto de cuadro de **clasificación funcional** ya se recoge en el art. 21 del Real Decreto sobre el ENI, en la NTI de Política de Gestión de Documentos electrónicos y en la ISO 15489. También queda consolidado ampliamente en el art.10.1 del RD 1708/2011, de 18 de noviembre, en relación a las funciones a desarrollar por los archivos centrales de los departamentos ministeriales en colaboración con las unidades gestoras de cada Departamento ministerial. La PGDE del MECD ha optado por la clasificación funcional, siendo el criterio elegido para clasificar las series documentales las funciones o actividades desarrolladas dentro de las unidades administrativas<sup>17</sup>. Pero sin olvidar que las series documentales

organizadas mediante un cuadro de clasificación funcional no deben perder nunca el vínculo con la unidad administrativa donde se han generado (contexto de producción).

En cuanto al proceso de **descripción**, como ya se ha mencionado, el MECD adopta el Esquema de Metadatos para la Gestión del Documento Electrónico (e-EMGDE) como modelo de esquema institucional de metadatos con el fin de asegurar la interoperabilidad. Como todos sabemos, el e-EMGDE es un documento complementario a la NTI de Política de Gestión de Documentos Electrónicos en el que se trata de definir una estructura común de metadatos para los documentos generados por la Administración, sus entidades, sus elementos y subelementos, sus características y los valores que éstos pueden adoptar.

Los metadatos mínimos obligatorios de un documento o expediente electrónico deben ser cumplimentados en el momento de su captura, a ser posible, de forma automática. Por otra parte, hay procesos documentales (transferencia, valoración, dictamen, acceso, etc.) que convierten a ciertos metadatos, denominados en el e-EMGDE como “complementarios”, en necesarios e imprescindibles ya que sin ellos no podremos garantizar la conservación a largo plazo de los documentos electrónicos. La Política, objeto de análisis, subraya la importancia de los metadatos de contenido, contexto y estructura para asegurar la gestión, recuperación y conservación de los documentos y expedientes electrónicos del MECD y sus archivos dependientes. La Política incide, por lo tanto, en documentar cada uno de los procesos de gestión documental, ya mencionados, mediante los metadatos correspondientes a cada uno de los mismos.

La PGDE-MECD apuesta por un entorno multientidad con el fin de fortalecer el contexto de producción de los documentos y expedientes electrónicos. Hay que tener en cuenta que para la fase de los archivos centrales, pero sobre todo para la fase de archivo intermedio e histórico, se van a desarrollar procesos técnicos de descripción propiamente archivística en los que las relaciones entre las entidades *Agente*, *Documento*, *Función*, *Legislación* y *Relación*, contempladas en el e-EMGDE son fundamentales para aportar información de contexto a lo largo de todo el ciclo de vida de los documentos. La descripción propiamente archivística se aplicará sobre los Paquetes de Información de Archivo (PIA).

De hecho, las Normas Españolas de Descripción Archivística (NEDA)<sup>18</sup> se articulan en un marco o modelo conceptual multientidad y dentro de las Normas Internacionales de Descripción Archivística, elaboradas por el Consejo Internacional de Archivos, se está desarrollando un modelo semejante a NEDA denominado “Record in Context” (RiC)<sup>19</sup>, basado también en modelos relacionales de las distintas entidades de descripción archivística.

En este sentido, el propio e-EMGDE, en su punto 3.1 sobre Características del Esquema, apartado x), establece la necesidad de que el Esquema sea compatible con otras Normas Técnicas y cita expresamente las NEDA y las Normas

Internacionales de Descripción Archivística. Por lo tanto, consideramos estratégico que el SGDE/SGDEA que se desarrolle, soporte un entorno multientidad.

Como se puede ver en la introducción de la Política, la PGDE del MECD se ha elaborado estableciendo sinergias con las estrategias de transparencia, rendición de cuentas y buen gobierno al que están obligadas las administraciones públicas.

Las condiciones y reglas que rigen el **acceso** a los documentos electrónicos deben estar claramente definidas y correctamente implementadas tecnológicamente en el seno de nuestra organización. La Política del MECD dedica especial atención a los procesos relativos a acceso. Recordemos que muchos acuerdos establecidos en las Políticas de Gestión de Documentos ya desarrollados y de los propios elementos y tablas del e-EMGDE parten de los documentos y acuerdos establecidos en el seno de la CSCDA en materia de acceso.

Los requisitos de seguridad y acceso afectan a los propios documentos y también al SGDE/SGDEA. Se deben establecer los sujetos de acceso (usuarios internos, otras administraciones, ciudadanos, etc.) con especial atención a aquellos procedimientos con efectos frente a terceros o interesados. Delimitar los objetos de acceso (documentos, expedientes electrónicos o parte de los mismos). Definir claramente las condiciones de acceso (libre, restringido o parcialmente restringido) así como los cambios en dichas condiciones que pudieran producirse (plazos, desclasificaciones, etc.).

Se ha solicitado añadir una nueva categoría en la Tabla de *Niveles de Acceso* del e-EMGDE que incluya el acceso parcialmente restringido en consonancia con la Ley 19/2013<sup>20</sup>. En este sentido, se tienen que arbitrar soluciones para poder dar acceso a la documentación objeto de consulta, y todo ello en consonancia con las normas generales y sectoriales en materia de acceso que todos conocemos. Por lo tanto, es necesario implementar mecanismos para el acceso a documentación con datos parcialmente restringidos (mediante la utilización de medidas como el enmascaramiento de datos o la exclusión de documentos para un acceso parcial).

Las Tablas de Acceso y Seguridad son el instrumento formal (UNE-ISO 15489-2:2006) para la identificación de los derechos de acceso y el régimen de restricciones aplicables a los documentos y es una de las líneas de actuación que nuestra organización debe acometer a medio plazo.

Por lo tanto, se deberán incluir los metadatos del e-EMGDE necesarios y más concretamente:

- El elemento 9.1 obligatorio para la información de libre acceso y, particularmente relevante, cuando la información contenida esté sujeta a un régimen de especial publicidad y el 9.2<sup>21</sup> sobre reutilización de la información ya que la Ley 18/2015 que modifica la de 2007 establece que los archivos entran en el ámbito de Reutilización de la Información del Sector Público (RISP)<sup>22</sup>.

- Información de acceso restringido mediante el elemento 9.1.1 (código de la causa de la limitación) y el 9.1.2 (causa legal/normativa de limitación incluida la información afectada por una normativa específica) para la información de acceso restringido.
- En el caso de información sujeta a Protección de datos de carácter personal el e-EMGDE dedica un bloque especial de metadatos para dar información sobre estos supuestos. Se utilizará, por lo tanto, el elemento 8.4 (sensibilidad de los datos de carácter personal) y el 8.6 (nivel de confidencialidad de la información).

El nivel de acceso a la información, en muchos casos, se establece en el momento de incorporación de un documento en el SGDE de la organización. Por ello, hay que subrayar la importancia de la implicación de las unidades gestoras que generan documentos y expedientes electrónicos al establecer cualquier Política de Gestión de Documentos Electrónicos.

Pero los procesos de gestión documental relativos a acceso no afectan exclusivamente a los e-documentos y e-expedientes, sino también al propio Sistema de Gestión. El acceso a documentos y expedientes electrónicos, así como a sus metadatos e índices, estará sometido a un control de accesos mediante mecanismos de autenticación y autorización.

El SGDE/SGDEA debe asegurar las siguientes dimensiones de la seguridad que se contemplan de manera detallada en la Política: Confidencialidad, Integridad, Autenticidad, Disponibilidad y Trazabilidad. Ya que, en todo momento, los documentos electrónicos deben estar protegidos frente a cualquier adición, supresión, eliminación no reglada, modificación, ocultación o acceso no autorizado.

Es indispensable que el SGDE/SGAEDA desarrolle un módulo de consulta con ámbitos bien definidos, es decir, que sea de utilidad tanto a usuarios internos al sistema, como a usuarios externos del mismo (interesados en los procedimientos, ciudadanos, empresas infomediarias, medios de comunicación, investigadores, sector educativo, etc.).

Además, hay que tener en cuenta que los perfiles de los usuarios no son los mismos en las distintas fases de archivo. Por lo tanto, para las fases de archivo intermedio e histórico es indispensable el desarrollo de un *Interfaz de Usuarios Externos* que permita una consulta y acceso más abierto a los recursos de información. Los documentos objeto de interés por parte de los usuarios externos se estructurarán y servirán mediante la creación de Paquetes de Información de Consulta (PIC).

La Política aborda, así mismo, la identificación de **los documentos esenciales** de la organización (para asegurar de manera especial su confidencialidad, integridad, disponibilidad y autenticidad, así como medidas especiales de copia y seguridad).

La **valoración documental** es el proceso documental que nos permite determinar los valores de los documentos de la organización (administrativo, fiscal, judicial, informativo e histórico o patrimonial). Mediante el análisis contextual de los mismos podremos establecer plazos de conservación, transferencia y acceso de las series documentales estudiadas.

La CSCDA<sup>23</sup> es el órgano encargado de dictaminar qué documentos de la Administración General del Estado pueden ser eliminados reglamentariamente y qué documentos deben ser de conservación permanente, mediante la aplicación de procedimientos de valoración reglados, transparentes y participativos. Previamente, la Comisión Calificadora departamental realiza la valoración de las series documentales del Departamento y sus organismos autónomos, y eleva las propuestas de dictamen de conservación y/o eliminación a la CSCDA para su dictamen preceptivo y vinculante.

Por tanto, cualquier eliminación de documentos, tanto en soporte papel como electrónico, será el resultado de un estudio y valoración documental realizada por la Comisión Calificadora departamental y requerirá el dictamen preceptivo de la CSCDA. Recordemos que la LPHE establece que toda documentación electrónica generada o recibida por cualquier organismo de la Administración pública forma parte del Patrimonio Documental y que su eliminación debe ser autorizada siempre por la citada CSCDA<sup>24</sup>, como órgano superior consultivo de la AGE presidido por el MECD que también asume su secretaría.

El Dictamen emitido por la CSCDA puede ser de conservación permanente, eliminación parcial y eliminación total (con posibilidad de muestreo). En el caso de series valoradas y dictaminadas se deberán incluir los metadatos relativos a estos procesos del e-EMGDE (13.1 y 13.2). Asimismo, se deberán establecer Calendarios de Conservación, siguiendo lo establecido en la norma UNE-ISO 15489-2:2006 y el RD 1708/2011<sup>25</sup>, para las series documentales de nuestra organización ya valoradas<sup>26</sup>. Un entorno automatizado del Sistema facilitará los avisos de eliminación o transferencia de agrupaciones documentales de forma mecanizada según los calendarios de conservación establecidos.

Por otra parte, los *Estudios de dictamen y valoración* y los *Resúmenes de dictámenes* emitidos por la CSCDA facilitarán la elaboración de estos metadatos, sin embargo la información contenida deberá ser adaptada a la estructura del Esquema de Metadatos Institucional. En este sentido, se va a comenzar a trabajar en esta dirección mediante un grupo de trabajo interdisciplinar, que en el seno de la CSCDA, acometa la problemática específica de la eliminación de los documentos electrónicos.

Además, en el contexto electrónico los propios metadatos asignados a los documentos deben ser también objeto de valoración. Por lo tanto, nos enfrentamos a nuevos retos para las Comisiones calificadoras y para la CSCDA en materia de patrimonio documental nacido digital.

En cuanto al proceso documental de **destrucción o eliminación** simplemente señalar que, obviamente, la eliminación de documentos requerirá el Dicotamen previo de la CSCDA y se atenderá al procedimiento establecido en el RD 1164/2002. En todo caso, la eliminación de documentos debe quedar documentada.

Los procesos de destrucción o eliminación segura de documentación electrónica y de sus soportes informáticos tienen que integrarse tanto en la política de gestión de documentos electrónicos como en la política de seguridad del MECD.

A su vez, es necesario que se contemplen en el SGDE/SGDEA las acciones de eliminación o destrucción pertinentes mediante metadatos de trazabilidad. La Política del MECD aborda también las modalidades de destrucción mediante eliminación de ficheros o a través de la destrucción física y segura de los soportes y la adopción de niveles de borrado o destrucción de la información, así como una guía para la elección de dichos niveles teniendo en cuenta ciertos parámetros: si el proceso de borrado está realizado por la organización o por una empresa externa; la reutilización del soporte, etc.<sup>27</sup>

El proceso de **transferencia** de los documentos y expedientes electrónicos es un momento de especial vulnerabilidad para la integridad y conservación de los mencionados documentos y de sus metadatos asociados. En la Política del MECD, se contemplan dos escenarios posibles: transferencia de custodia con cambio de repositorio y traspaso de responsabilidad de la custodia y gestión, sin cambio de repositorio.

Según lo dispuesto en el Apartado V.6 de la NTI de Expediente Electrónico y en el Apartado VII. 5 de la NTI de Documento Electrónico, es el órgano o entidad que transfiere el responsable de verificar la autenticidad e integridad de las unidades documentales o series transferidas en el momento de dicho intercambio.

El proceso de transferencia de agrupaciones documentales establecido en la Política se realiza mediante la creación de los Paquetes de Información de Transferencia (en adelante PIT) contemplados en la norma UNE-ISO 14721:2015, como estructura de datos que contiene toda la información necesaria para llevar a cabo la transferencia entre el agente remitente y el agente receptor según el ciclo de vida de los documentos del Sistema de Archivos de la AGE.

El proceso de transferencia deberá articularse coordinadamente entre la unidad remitente y el agente receptor mediante una planificación de la misma. Posteriormente deberá realizarse una preparación y revisión previa del contenido de los PITs que incluirá: revisión de formatos; verificación de que los documentos y expedientes están libres de “malware”; correcta inclusión de los elementos de autenticación; comprobación de trazabilidad y verificación de la integridad;

revisión de incorporación de los metadatos mínimos obligatorios y complementarios necesarios con especial atención a la actualización de los metadatos relativos a condiciones de acceso y utilización<sup>28</sup>; verificar la información necesaria sobre el contexto de producción de los documentos y expedientes electrónicos que integrarán el PIT.

A continuación la Política aborda el encapsulado, estructura y criterios de calidad del PIT. Más allá de los metadatos obligatorios y necesarios para los documentos y los expedientes electrónicos que conforman los PITs, se considera necesario incluir metadatos pertinentes para los propios paquetes de información. Todo ello, de conformidad con lo establecido en la UNE-ISO 14721:2005 y su familia de normas, así como en consonancia con lo determinado en otros estándares, normas y buenas prácticas de ámbito internacional y paneuropeo en materia de archivos, como e-ARK.

La Política incluye un protocolo para la aceptación de la transferencia que será aplicable a cada uno de los cambios de responsabilidad de la gestión y la custodia de los PITs, o parte de los mismos, a lo largo de todo el ciclo de vida de los documentos y expedientes que lo integran. Asimismo, se determina que los metadatos de transferencia contemplados en el e-EMGDE serán de obligada inclusión en todos los eventos de transferencia con el fin de documentar este proceso.

Dada la sensibilidad de este Departamento ministerial en relación a la conservación a medio y largo plazo del Patrimonio Documental en formato electrónico, se ha dedicado especial atención a este proceso documental y diseñado diagramas de procesos para la transferencia entre archivos oficina-central e intermedio en los que se contemplan los dos escenarios posibles ya mencionados.

En todo caso, tal y como se ha mencionado anteriormente, los requisitos del Sistema de Gestión deben ser consistentes con el marco jurídico existente y se deberán arbitrar soluciones técnicas adecuadas y proporcionar los permisos de acceso y gestión necesarios a los responsables de los archivos centrales, del AGA y del AHN en relación al Archivo electrónico único de la AGE con el fin de que se garantice para generaciones futuras la contextualización y conservación de los documentos electrónicos y sus metadatos asociado.

La **conservación** es un proceso documental que se ha contemplado en la Política mediante un Plan de Preservación de los Documentos electrónicos de la organización que tiene como objeto prevenir riesgos de pérdida física de los documentos o de su valor probatorio. Este Plan de Preservación detallará los aspectos siguientes:

- Los actores implicados en el proceso de conservación del documento electrónico.
- Los elementos a proteger (activos), detallando sus características, las interdependencias entre ellos y las medidas de protección ya adoptadas o disponibles.

- El análisis e identificación de riesgos sobre los activos, mediante la elaboración de un Informe o Tabla de Evaluación de Riesgos<sup>29</sup> que incluya los riesgos identificados, y por cada uno de ellos sus consecuencias e impacto, su escala de gravedad y de probabilidad o frecuencia y el tratamiento de los mismos.
- Las medidas de prevención que se adopten para cada tipo o grupo de riesgos.

El Plan de Preservación garantizará la accesibilidad, autenticidad, disponibilidad, integridad, trazabilidad, inteligibilidad y legibilidad de los documentos electrónicos a lo largo de su ciclo de vida, frente a los siguientes grupos de riesgos:

- Los derivados de la continua evolución de la tecnología y la consiguiente obsolescencia de la misma.
- Los que son consecuencia de un mal funcionamiento o de un uso erróneo de la tecnología, y que pueden ocasionar la pérdida o degradación de los documentos electrónicos, total o parcialmente.
- Los que proceden de una posible descontextualización de los documentos electrónicos.
- Los que forman parte del ámbito de la seguridad de las TIC y que pueden suponer una alteración intencionada de los documentos electrónicos o su misma desaparición (accesos no permitidos, ataques, robo de soportes, etc.).
- Los que directa o indirectamente derivan del aumento constante del volumen de documentos y en paralelo de los costes necesarios para asegurar el entorno adecuado de conservación.

Debe quedar traza de las acciones y eventos que se realicen sobre los documentos y expedientes y sus metadatos asociados almacenados en el SGDE/SGDEA (eliminación física, creación, modificación, versionado, transferencia, accesos, incorporación de nuevos documentos al expediente, retirada de documentos del expediente, creación y modificación del índice del expediente, cierre del expediente, etc.). La trazabilidad de los eventos nos va a proporcionar la información necesaria para las tareas de auditoría pertinentes.

## Nuevas reflexiones y líneas de actuación

El tratamiento archivístico del patrimonio documental nacido digital es un reto inmediato para la profesión archivística. El entorno automatizado de los SGDE/SGDEA y las características específicas de los documentos y expedientes electrónicos requiere un trabajo multidisciplinar y una estrecha colaboración con

los TICs. No obstante, esto no debe suponer el delegar el diseño de los requisitos funcionales de los procesos de tratamiento archivístico en los TICs, sino que los técnicos de archivo deben asumir, liderar y establecer la implementación de estos requisitos archivísticos en los Sistemas que se desarrollen y participar activamente en su diseño.

Las políticas de gestión de documentos electrónicos tendrán que ser también elaboradas por equipos multidisciplinares formados por archiveros, gestores y TICs. Hay que diseñar procedimientos garantistas desde el mismo momento de la captura de los documentos en el sistema de gestión automatizado por parte de las unidades gestoras y se necesita la implicación de todo el personal de la organización que gestiona procedimientos, documentos y expedientes electrónicos. Todo ello conlleva la articulación de un Plan de formación y comunicación dentro de la institución que permita implementar correctamente la Política y afrontar los nuevos retos profesionales ya mencionados.

La Política debe ser completada con otros documentos técnicos relevantes como es la elaboración de un Cuadro de Clasificación funcional consistente para toda la organización, Calendarios de Conservación, Tablas de Acceso y Seguridad, Tabla de Evaluación de Riesgos, etc. Asimismo el propio documento de la PGDE-MECD tiene que ser evaluado, revisado, mejorado y actualizado periódicamente.

Por otra parte, subrayar que hay que seguir aportando conocimientos técnicos archivísticos en el marco ENI. La Subdirección General de los Archivos Estatales y otros técnicos de archivo participaron, en su momento, activamente en la propia norma ENI y en sus Normas Técnicas y Guías de aplicación de desarrollo que afectaban directa o indirectamente al documento, el expediente, la gestión y el archivo electrónico, así como, en el propio e-EMGDE. No obstante, las líneas de actuación prioritarias, en aquel momento, por parte del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas se centraron fundamentalmente en la administración electrónica y en la interoperabilidad entre administraciones públicas y con el ciudadano. Se habló mucho de administración electrónica, poco de archivo electrónico y de conservación a medio y largo plazo del patrimonio documental.

Estamos en la encrucijada idónea para impulsar de manera decidida nuevas Normas Técnicas de Interoperabilidad que profundicen sobre procesos técnicos propiamente archivísticos como son las transferencias de responsabilidad y custodia de las agrupaciones documentales a lo largo de todo el ciclo de vida de los documentos, la valoración y eliminación de documentos electrónicos y sus metadatos asociados, etc. y abordar los cambios que sean necesarios en el Real Decreto del ENI para poder articular de manera adecuada y consensuada estos procesos<sup>30</sup>.

Asimismo hay que seguir participando activamente en la revisión y mejora del e-EMGDE para incluir nuevos elementos que pueden ser necesarios y

armonizar el esquema con nuevas normas y/o leyes que sean aprobadas, también, establecer las relaciones necesarias del Esquema con las Normas Técnicas de Descripción Archivística de ámbito nacional e internacional. Por otra parte, han surgido nuevos conceptos en el ámbito internacional, como son los paquetes de información de transferencia, descripción y consulta, que también requieren la asignación de metadatos y que en un futuro próximo, probablemente, deberán articularse en el marco del e-EMGDE.

La Política del MECD incide sobre el tema de la firma longeva y el diseño de estrategias sostenibles a medio y largo plazo para dotar de valor probatorio a los documentos electrónicos. Ya que ¿Van a aceptar los tribunales que una buena política de gestión de documentos y un sistema de gestión de documentos seguro sea suficiente para establecer que un documento es auténtico y fiable?

La necesidad de abordar el tratamiento y la conservación a largo plazo de las bases de datos producidas por las Administraciones en el marco del ENI no es una requisito reclamado sólo por el MECD sino que ha sido solicitado reiteradamente por otros Departamentos ministeriales y organismos autónomos, así como por otras Administraciones Públicas, desde los inicios del Grupo de Trabajo de desarrollo del marco ENI y sus NTLs y Guías. Es una necesidad evidente que tendremos que abordar en un futuro inmediato.

De hecho, se ha instado al MINHAP a incluirlo en sus próximas líneas de actuación estratégicas. Se deben ir estableciendo los requisitos necesarios para una correcta gestión y conservación de las bases de datos de las Administraciones Públicas ya que existen casos, como las bases de datos dictaminadas como de conservación permanente o la información que gestiona la Agencia Tributaria o el INSS, que no se pueden enmarcar en el contexto del expediente y el documento electrónico. En el Proyecto e-ARK ya se está trabajando en este sentido y SIARD es el formato, de hecho utilizado, en Europa para la preservación de bases de datos relacionales.

Un reto tecnológico indudable es desarrollar plataformas que sustenten la gestión y conservación a largo plazo del patrimonio documental nacido digital. El modelo debe ser cuidadosamente evaluado y debe basarse en el Modelo de Referencia OAIS que además de una norma ISO (la 14721), se trata de una organización de personas y sistemas que tienen la responsabilidad de preservar la información nacida digital y ponerla a disposición de usuarios internos y externos.

Obviamente, tendremos que adaptar este Modelo de Referencia a nuestra realidad archivística, a su normativa y al ciclo de vida de los documentos y su responsabilidad de gestión y custodia ya mencionados. ¿Cómo debe configurarse entonces para la AGE? Quizá, como distintos OAIS federados en un mismo Sistema, compartiendo funcionalidades, hardware, software y esfuerzos de conservación costosos para conseguir reducción de costes y que, a su vez, nos permita fomentar la uniformidad y la calidad de las interacciones entre distintos Archivos federados.

Las plataformas desarrolladas deberán ser escalables, con capacidad para incrementar su tamaño y configuración para poder gestionar el crecimiento continuo de contenidos y servicios internos y externos sin perder su capacidad de respuesta. Así mismo, deberá facilitar mecanismos técnicos de conservación a largo plazo como migraciones y emulaciones, etc. Si cada administración va a contar con una única entidad funcional de “Almacenamiento de Archivo” se tiene que tener en cuenta su capacidad, ya que ponemos en peligro tanto la documentación que se conserva en dicho repositorio como la calidad del servicio (por ejemplo, en las respuestas a las búsquedas).

Entendemos que la implementación de una política de gestión de documentos electrónicos es una obligación democrática de nuestra Administración que debe alinearse con otros objetivos estratégicos de alto nivel político como son la Transparencia, el Acceso a la Información Pública, el Buen Gobierno y la Rendición de Cuentas, (mandatos establecidos en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno).

Por último subrayar que los procesos de gestión de documentos electrónicos contenidos en la Política pueden respaldar decididamente las estrategias de transparencia activa y datos abiertos que nos permitan: crear datos y documentos auténticos y fidedignos; documentar la relación de los datos con sus fuentes y su contexto de producción; mejorar el descubrimiento y comprensión de la información y los datos; proporcionar antecedentes y continuidad a los conjuntos de datos contenidos en los documentos.

Los documentos son el soporte de la información y, por lo tanto, la base y el fundamento de un gobierno abierto y de los principios de transparencia, participación ciudadana y colaboración. Los documentos correctamente gestionados son también un valor añadido para las Administraciones Públicas y los beneficios de implementar una correcta política de gestión de documentos en el seno una organización son indudables: permitirá mostrar correctamente la evidencia de las actividades del Departamento y sus unidades dependientes; documentar la toma de decisiones; facilitar la rendición de cuentas y la transparencia administrativa; cumplir con los requisitos legislativos y normativos de nuestra organización; ofrecer protección y soporte en caso de conflicto o litigio; interrelacionarse con los administrados/ciudadanos y otras administraciones y mantener la memoria colectiva. Porque no debemos olvidar que los documentos de conservación permanente van a documentar la historia de nuestra nación.

Si no se dispone de información pública de calidad no se puede hablar de transparencia. Las iniciativas de transparencia y acceso a la información pública dependen en gran medida de la calidad, la fiabilidad y la accesibilidad de los archivos públicos que custodian esa información.

## Modelo de Gestión de Documentos y Archivos para la Red de Transparencia y Acceso a la Información

En esta misma línea se ha desarrollado el Modelo de Gestión de Documentos y Archivos promovido por la **Red de Transparencia y Acceso a la Información Pública** (RTA)<sup>31</sup>, que estableció la necesidad de su creación para posibilitar una adecuada organización de la información generada en las Instituciones Públicas.

Dentro de la RTA se definió que la gestión documental y de archivos era un asunto relevante y prioritario para garantizar el derecho de acceso a la información y lograr una mayor eficiencia en el trabajo desarrollado por cada una de las instituciones públicas. Este proyecto se encuadró en el Programa de la Unión Europea para la cohesión social en América Latina **EUROsociAL II**<sup>32</sup>, basado en el trabajo colaborativo entre pares y consultorías entre instituciones de América Latina y Europa, que contó con la participación de la Subdirección General de los Archivos Estatales.

### ¿Cuáles son los objetivos y beneficios de un Modelo de Gestión Documental?

El Modelo de Gestión Documental es un esquema teórico que debe facilitar la comprensión y homogénea implantación de la gestión documental de una organización.

Se ha construido para que sea de aplicación para:

- Todo tipo de documento, en cualquier formato o soporte, creados o recibidos por una organización o institución, pública o privada, en el curso de sus funciones o actividades
- Durante toda la vida del documento y, por tanto, para toda clase de archivos
- Para cualquier tipo de organización, independientemente de su tamaño, recursos y actividad.

El uso de este Modelo busca contribuir a una adecuada implementación de los sistemas de gestión documental y generar las condiciones necesarias para promover y facilitar el desarrollo de la misma como uno de los apoyos básicos para la implementación de las leyes de transparencia y acceso a la información pública. Es esencial, por tanto, asegurar que las políticas de gestión documental están alineadas con las políticas de acceso a la información pública, transparencia, gobierno abierto y datos abiertos.

Con la implementación del Modelo, los procesos de gestión documental serán más homogéneos y normalizados, lo que constituye una garantía de una

adecuada creación, gestión, custodia, acceso y control de los documentos. El propósito es servir de marco de referencia que permita orientar políticas, procedimientos, herramientas, etc. para tratar la información generada en el ejercicio de sus funciones por las distintas organizaciones.

Los **beneficios** que logran las **Administraciones Públicas** con una adecuada gestión de sus documentos y archivos son, entre otros:

- Mayor calidad en la gestión: sostenibilidad y continuidad del negocio
- Mayor capacidad en el cumplimiento con la legalidad
- Excelente posición ante todo tipo de auditorias
- Reducción de información duplicada y solapada.

Los **ciudadanos** también obtienen beneficios de una correcta gestión de la documentación pública, entre otros:

- Satisfacción del desarrollo de los derechos de acceso a la información y la cultura
- Plazos acotados en las respuestas de sus solicitudes de información
- Mayor confianza en la calidad de la información recibida.

Con archivos organizados y bien gestionados se asegura la autenticidad e integridad de la información pública, así como cumplir (o reducir) los plazos establecidos de respuesta a la ciudadanía y a la Administración.

Quando se trabaja con controles adecuados en la administración de información y archivos, con estándares y procedimientos eficaces, tanto los ciudadanos como los trabajadores públicos pueden confiar no sólo en la fiabilidad de los datos extraídos de los archivos, sino que sus documentos reflejan por completo las actividades de las administraciones públicas.

## ¿Cuáles son las principales características del Modelo?

El Modelo se caracteriza por:

- Estar basado en **normas y buenas prácticas** internacionales
- Tener en cuenta las **necesidades generales de las instituciones de los países de la región**, recogidas a partir de encuestas y reuniones con los responsables
- Contemplar un **modelo de implementación modular, gradual y flexible**:
  - Modular: ya que se articula a través de una serie de compromisos agrupados en torno a líneas de actuación temáticas
  - Gradual: cada línea de actuación contempla tres niveles de mejora para la consecución de los compromisos (básico, intermedio y avanzado)

- Flexible: el Modelo supone un esquema teórico ideal basado en compromisos generales; resultará necesario, en cada caso, adaptar su implementación a la diversidad de las políticas nacionales y regionales de los países integrantes en la Red y de las normas, legislación y reglamentos vigentes en los respectivos ordenamientos jurídicos.
- Abierto y en **continua mejora**: la implementación del Modelo en distintos contextos facilitará los procesos de retroalimentación y que se enriquezca a partir de los mismos.
- Más orientado a que cada una de las instituciones pueda evaluar los distintos procesos que llevan a cabo relacionados con la gestión documental que a la certificación.

### ¿Cuál es la metodología llevada a cabo para el desarrollo del Modelo?

El Proyecto de elaboración se llevó a cabo entre los meses de mayo y diciembre de 2014 y la metodología desarrollada se basó en:

- La **identificación de modelos internacionales de buenas prácticas**, a través de la revisión de normas y estándares internacionales y de bibliografía especializada.
- La **recopilación de información** mediante cuestionarios a entidades involucradas en el proceso de gestión documental. Se remitieron cuatro tipos de encuestas distintas orientadas a los técnicos especialistas en gestión de documentos y archivos; a los directivos de organizaciones públicas sujetas a las leyes de transparencia; a los órganos garantes de acceso, y a los responsables de los órganos rectores de archivos. Se recibieron 440 encuestas de los diez países involucrados en el Proyecto.

En dichas encuestas se pudo verificar que, aunque las instituciones eran muy diversas, al igual que la situación en los diez países, los puntos fuertes y débiles en cuanto al desarrollo de herramientas archivísticas eran similares.

- La **realización de una serie de talleres** en diversos países para poder obtener información directa de la situación real de la gestión documental y la administración de los archivos de diversas instituciones públicas de la región.

En el último Taller Regional, que tuvo lugar en Brasilia (Brasil), se analizaron los documentos desarrollados que forman parte del Proyecto y se firmó la Declaración de Brasilia<sup>33</sup>. Es muy importante señalar cómo se consigue plasmar en este documento la alianza entre los órganos garantes de transparencia y acceso de los distintos países y sus respectivos archivos nacionales.

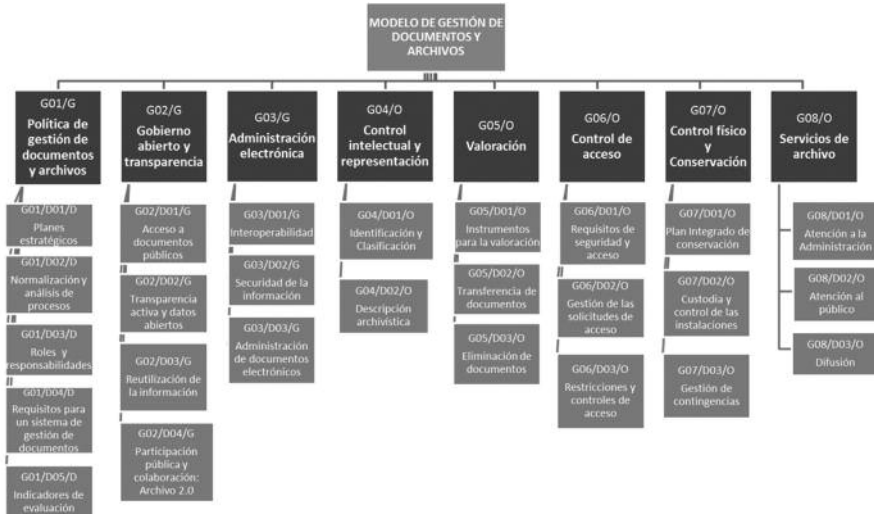
En la Declaración de Brasilia podemos subrayar cómo se hace una correspondencia directa entre la gestión documental y cuestiones tan fundamentales como “derecho a la información”, “derechos y deberes civiles y políticos”, “derechos humanos” y “políticas de transparencia”.

## ¿Cuál es la estructura del Modelo?

El Modelo consta de, aproximadamente, un millar de páginas, repartidas en un total de 39 documentos, aunque está pensado para que cada bloque se presente de forma independiente<sup>34</sup>.

Básicamente el Modelo se compone de:

- **1 Documento Marco**, explicativo del mismo, que presenta el proyecto y su metodología, explicando los distintos tipos de documentos que lo conforman
- **3 Guías de implementación de políticas o gerenciales**, que ofrecen a la alta dirección y a los responsables de coordinar la implementación del Modelo las líneas generales de actuación y los compromisos necesarios para diseñar e implantar una política de gestión de documentos y archivo de la organización, que permita su adopción.
- **5 Guías de implementación de procesos y controles**, que ofrecen a los coordinadores técnicos encargados de la implementación del Modelo las líneas generales de actuación y los compromisos necesarios para establecer los procesos y controles técnicos del Modelo de gestión de documentos.
- **26 Directrices**, que son aquellos documentos explicativos destinados a facilitar las claves y actuaciones necesarias para la definición de los compromisos o grupos de compromisos diseñados en las guías de implementación. Se trata de pequeños “manuales” centrados en un tema y estructurados de forma más libre que las Guías de Implementación.
- **3 Anexos**: un Informe de diagnóstico realizado a partir de los resultados de las encuestas; un Cuestionario de autoevaluación o check-list que permita a cada archivo u organización conocer su nivel de madurez en cada uno de los procesos; y un Glosario general, en el que se recogen los términos utilizados en los documentos, lo que facilita su consulta.



## ¿Cómo se ha llevado a cabo la implementación?

Una vez publicados los documentos se comenzó la fase de implementación del Modelo, que se ha llevado a cabo en el año 2015. Los principales objetivos de esta segunda fase del Proyecto son:

- Diseñar y poner a disposición nuevas herramientas que faciliten la implementación
- Determinar recomendaciones que permitan monitorear los proyectos piloto que se desarrollen en los países implicados y, en general, los procesos de evaluación interna y externa del grado de implementación del Modelo
- Llevar a cabo un seguimiento de los proyectos piloto elegidos para validar y mejorar el Modelo.

Para la implementación del Modelo se han seguido **tres líneas de actuación** claramente definidas:

1. **Capacitación y difusión.** La voluntad ha sido difundir el Modelo en cuanto a instrumento, así como servir de apoyo técnico para aquellos países que han considerado que la implementación del Modelo era una oportunidad para consolidar la formación entre los empleados públicos relacionados con la gestión documental. La contribución en la formación de formadores ha sido uno de los valores añadidos a resaltar en esta fase de trabajo. Esta línea de actuación se ha llevado a cabo en Chile, Colombia, El Salvador, Honduras, México y Perú.

2. **Colaboración en proyectos de actualización normativa** de distintas leyes de archivos. La arquitectura de buenas prácticas que representa el Modelo incidió en el respeto a toda legislación nacional y tradición procedimental de todos los países y regiones inmersas en el ámbito territorial de la RTA. Y, en relación con este aspecto, algunos países han aprovechado la fuerza política lograda a partir del desarrollo del Proyecto para reparar, proyectar y actualizar sus legislaciones sobre archivos y gestión documental. Para ello, se ha participado en diversos Talleres de actualización normativa, lo que ha comportado la previa revisión y seguimiento de aquellos borradores que iban generándose desde los distintos países implicados, en este caso, Honduras y Perú.
3. **Proyectos piloto en organizaciones públicas** de distinta índole. En esta fase de implementación del Modelo, la línea de actuación que ha requerido la mayor dedicación de tiempo y esfuerzo ha sido la del diseño, desarrollo y seguimiento de los proyectos de los 11 organismos que han participado en calidad de piloto en Chile, Colombia y Ecuador.<sup>35</sup>

Para los proyectos piloto la **metodología** de la fase de implementación se ha basado en la captación de información mediante encuestas y entrevistas de trabajo, el análisis de la información y detección de necesidades para elaborar un informe de diagnóstico de cada organización implicada y en la elaboración de guías con las pautas para la implementación y con los instrumentos necesarios para la implementación de los objetivos consensuados. Ello se completa con la realización de un seguimiento de la ejecución de las actividades y su evaluación.

### ¿Qué resultados obtiene una institución si implementa el Modelo?

En resumen, los resultados de una correcta implementación del Modelo en cualquier institución deben aportar los siguientes beneficios:

- Mejora de sus procesos archivísticos
- Mejora de las respuestas ofrecidas por las instituciones, en cuanto a los plazos de las leyes de transparencia y acceso a la información pública
- Integración de las estrategias de tratamiento de documentos, tanto en soporte convencional como electrónico
- Homogenización y normalización de la gestión integral de los documentos y servicios de archivo a través de la implantación de buenas prácticas
- Facilitar la conservación y disponibilidad de los documentos estableciendo las claves necesarias para poder aplicar decisiones relativas a los mismos en cualquier momento de su ciclo de vida.

## Conclusiones

Por tanto, el establecimiento de este Modelo busca fortalecer el ejercicio efectivo del derecho a la información como una herramienta indispensable para facilitar el acceso a los derechos y deberes civiles y políticos, los derechos humanos y el derecho a la memoria histórica, así como una herramienta necesaria para asegurar la implementación de las políticas de transparencia de la administración pública en América Latina. De esta manera, los archivos se convierten en una herramienta básica para Estados democráticos y de derecho.

Las iniciativas de transparencia y acceso a la información pública dependen en gran medida de la calidad, la fiabilidad y la accesibilidad de los archivos públicos que custodian esa información.

El éxito del proyecto depende en gran parte de las políticas, procedimientos y procesos que diseñen las distintas organizaciones que quieran basarse en su sistema de compromisos, pero se puede considerar ya un gran logro el haber conseguido la colaboración y la cooperación de diez países<sup>36</sup> para su elaboración, con el importante respaldo de las autoridades supervisoras del derecho de acceso y de las principales instituciones archivísticas de los mismos, pero también de las unidades responsables de las políticas de transparencia de sus ejecutivos.

## Referencias

### Legislación y normativa

- Ley 13/1985, de 25 de junio (BOE de 29 de junio), del Patrimonio Histórico Español. <http://www.boe.es/boe/dias/1985/06/29/pdfs/A20342-20352.pdf>
- Ley 30/1992, de 26 de noviembre (BOE de 27 de noviembre), de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. <http://www.boe.es/buscar/pdf/1992/BOE-A-1992-26318-consolidado.pdf>
- Real Decreto 1164/2002, de 8 de noviembre (BOE de 15 de noviembre), por el que se regula la conservación del patrimonio documental con valor histórico, el control de la eliminación de otros documentos de la Administración General del Estado y sus organismos públicos y la conservación de documentos administrativos en soporte distinto al original. <http://www.boe.es/boe/dias/2002/11/15/pdfs/A40139-40143.pdf>
- Ley 11/2007, de 22 de junio (BOE de 23 de junio), de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos. <https://www.boe.es/boe/dias/2007/06/23/pdfs/A27150-27166.pdf>
- Real Decreto 1401/2007, de 29 de octubre, por el que se regula la composición, funcionamiento y competencias de la Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos. *Boletín Oficial del Estado* [en línea], n. 267, pp. 45650-45652. [Consulta: 5 mayo 2016]. Disponible en: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2007-19248](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2007-19248)

- Ley 37/2007, de 16 de noviembre (BOE de 17 de noviembre), sobre reutilización de la información del sector público. Modificada en virtud de Ley 18/2015, de 9 de julio (BOE de 10 de julio). <http://www.boe.es/buscar/pdf/2007/BOE-A-2007-19814-consolidado.pdf>
- Real Decreto 3/2010, de 8 de enero (BOE de 29 de enero), por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica. <http://www.boe.es/boe/dias/2010/01/29/pdfs/BOE-A-2010-1330.pdf>
- Real Decreto 4/2010, de 8 de enero (BOE de 29 de enero), por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica. <http://www.boe.es/boe/dias/2010/01/29/pdfs/BOE-A-2010-1331.pdf>
- Resolución de 19 de julio de 2011 (BOE de 30 de julio), de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Documento Electrónico. <http://www.boe.es/boe/dias/2011/07/30/pdfs/BOE-A-2011-13169.pdf>
- Resolución de 19 de julio de 2011 (BOE de 30 de julio), de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Expediente Electrónico. <http://www.boe.es/boe/dias/2011/07/30/pdfs/BOE-A-2011-13170.pdf>
- Resolución de 19 de julio de 2011 (BOE de 30 de julio), de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de Firma Electrónica y de certificados de la Administración. <http://www.boe.es/boe/dias/2011/07/30/pdfs/BOE-A-2011-13171.pdf>
- Resolución de 19 de julio de 2011 (BOE de 30 de julio), de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Procedimientos de copiado auténtico y conversión entre documentos electrónicos. <http://www.boe.es/boe/dias/2011/07/30/pdfs/BOE-A-2011-13172.pdf>
- Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre (BOE de 25 de noviembre), por el que se establece el Sistema Español de Archivos y se regula el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus Organismos Públicos y su régimen de acceso. <http://www.boe.es/boe/dias/2011/11/25/pdfs/BOE-A-2011-18541.pdf>
- Resolución de 28 de junio de 2012 (BOE de 26 de julio), de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de Gestión de Documentos Electrónicos. <http://www.boe.es/boe/dias/2012/07/26/pdfs/BOE-A-2012-10048.pdf>
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre (BOE de 10 de diciembre), de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. <http://www.boe.es/boe/dias/2013/12/10/pdfs/BOE-A-2013-12887.pdf>
- Ley 39/2015, de 1 de octubre (BOE de 2 de octubre de 2015), del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. [https://boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-10565](https://boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-10565)

## Recursos

AGENCIA ESPAÑOLA DE NORMALIZACIÓN Y CERTIFICACIÓN (AENOR). 2006. *UNE-ISO 15489-1:2006. Información y documentación. Gestión de documentos. Parte 1: Generalidades*. [Consulta: 5 mayo 2016]. Disponible en: <http://www.aenor.es/aenor/normas/normas/fichanorma.asp?tipo=N&codigo=N0035751&PDF=Si>

- AGENCIA ESPAÑOLA DE NORMALIZACIÓN Y CERTIFICACIÓN (AENOR). 2006. *UNE-ISO/TR 15489-2:2006. Información y documentación. Gestión de documentos. Parte 2: Directrices*. [Consulta: 5 mayo 2016]. Disponible en: <http://www.aenor.es/aenor/normas/normas/fichanorma.asp?tipo=N&codigo=N0037585&PDF=Si>
- AGENCIA ESPAÑOLA DE NORMALIZACIÓN Y CERTIFICACIÓN (AENOR). 2008. *UNE-ISO 23081-1:2008. Información y documentación. Procesos de gestión de documentos. Metadatos para la gestión de documentos. Parte 1: Principios*. [Consulta: 5 mayo 2016]. Disponible en: <http://www.aenor.es/aenor/normas/normas/fichanorma.asp?tipo=N&codigo=N0041438&PDF=Si>
- AGENCIA ESPAÑOLA DE NORMALIZACIÓN Y CERTIFICACIÓN (AENOR). 2011. *UNE-ISO 23081-2:2011. Información y documentación. Procesos de gestión de documentos. Metadatos para la gestión de documentos. Parte 2: Elementos de implementación y conceptuales*. [Consulta: 5 mayo 2016]. Disponible en: <http://www.aenor.es/aenor/normas/normas/fichanorma.asp?tipo=N&codigo=N0046569&PDF=Si>
- AGENCIA ESPAÑOLA DE NORMALIZACIÓN Y CERTIFICACIÓN (AENOR). 2011. *UNE-ISO 30300:2011. Información y documentación. Sistemas de gestión para los documentos. Fundamentos y vocabulario*. [Consulta: 5 mayo 2016]. Disponible en: <http://www.aenor.es/aenor/normas/normas/fichanorma.asp?tipo=N&codigo=N0048671&PDF=Si>
- AGENCIA ESPAÑOLA DE NORMALIZACIÓN Y CERTIFICACIÓN (AENOR). 2011. *UNE-ISO 30301:2011. Información y documentación. Sistemas de gestión para los documentos. Requisitos*. [Consulta: 5 mayo 2016]. Disponible en: <http://www.aenor.es/aenor/normas/normas/fichanorma.asp?tipo=N&codigo=N0048672&PDF=Si>
- AGENCIA ESPAÑOLA DE NORMALIZACIÓN Y CERTIFICACIÓN (AENOR). 2015. *UNE-ISO 14641-1:2015 Archivo electrónico. Parte 1: Especificaciones para el diseño y funcionamiento de un sistema de información para la preservación de información digital*. [Consulta: 5 mayo 2016]. Disponible en: <http://www.aenor.es/aenor/normas/normas/fichanorma.asp?tipo=N&codigo=N0055412&PDF=Si>
- AGENCIA ESPAÑOLA DE NORMALIZACIÓN Y CERTIFICACIÓN (AENOR). 2015. *UNE-ISO 14721:2015. Sistemas de transferencia de datos e información espaciales. Sistema abierto de información de archivo (OAIS). Modelo de referencia*. [Consulta: 5 mayo 2016]. Disponible en: <http://www.aenor.es/aenor/normas/normas/fichanorma.asp?tipo=N&codigo=N0055413&PDF=Si>
- BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO [sitio web]. *Código de Archivos y Patrimonio Documental*. [Consulta: 5 mayo 2016]. Disponible en: [http://www.boe.es/legislacion/codigos/codigo.php?id=092\\_Codigo\\_de\\_Archivos\\_y\\_Patrimonio\\_Documental&modo=1](http://www.boe.es/legislacion/codigos/codigo.php?id=092_Codigo_de_Archivos_y_Patrimonio_Documental&modo=1)
- COMISIÓN DE NORMAS ESPAÑOLAS DE DESCRIPCIÓN ARCHIVÍSTICA (CNEDA) [sitio web]. [Consulta: 5 mayo 2016]. Disponible en: <http://www.mecd.gob.es/cultura-mecd/areas-cultura/archivos/mc/cneda/presentacion.html>
- COMISIÓN SUPERIOR CALIFICADORA DE DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS. *Criterios generales para la valoración de los documentos de la Administración General del Estado. Documento aprobado por la Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos, en sesión de 27 de noviembre de 2003* [en línea]. [Consulta:

- 5 mayo 2016]. Disponible en: <http://www.mecd.gob.es/cultura-mecd/dms/mecd/cultura-mecd/areas-cultura/archivos/mc/cscda/documentos/MetodologiaComSup.pdf>
- CONSEJO INTERNACIONAL DE ARCHIVOS. *Expert Group on Archival Description (EGAD)* [sitio web]. [Consulta: 5 mayo 2016]. Disponible en: <http://www.ica.org/en/about-egad>
- CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO [sitio web]. *Informe emitido el 30 de marzo de 2015* [Consulta: 5 mayo 2016]. Disponible en: [http://www.consejodetransparencia.es/ct\\_Home/consejo/criterios\\_informes\\_consultas\\_documentacion/informes.html](http://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/consejo/criterios_informes_consultas_documentacion/informes.html)
- CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO [sitio web]. *Resolución 135/2015, de 25 de mayo de 2015, del Consejo para la Transparencia y Buen Gobierno.* [Consulta: 5 mayo 2016]. Disponible en: [http://www.consejodetransparencia.es/ct\\_Home/consejo/reclamaciones\\_resueltas/novedades/2016/03/2015-03-30.html](http://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/consejo/reclamaciones_resueltas/novedades/2016/03/2015-03-30.html)
- DLM Forum Foundation. 2010. *MoReq2010. Modular Requirements for Records Systems. Volume 1. Core Services and Plug-in Modules* [en línea]. [Consulta: 5 mayo 2016]. Disponible en: [http://www.moreq.info/files/moreq2010\\_vol1\\_v1\\_1\\_en.pdf](http://www.moreq.info/files/moreq2010_vol1_v1_1_en.pdf)
- EUROPEAN ARCHIVAL RECORDS AND KNOWLEDGE PRESERVATION (E-Ark) [sitio web]. [Consulta: 5 mayo 2016]. Disponible en: <http://www.eark-project.com/about>
- EUROsociAL. Programa para la cohesión social en América Latina [sitio web]. [Consulta: 5 mayo 2016]. Disponible en: <http://eurosociAL-ii.eu/es>
- FERNÁNDEZ, Blanca – PÉREZ ALCÁZAR, Ricard. 2015. “Transparencia activa. La Reutilización de la información del sector público (RISP): su aplicación en el sector cultural”. *Tabula: revista de archivos de Catilla y León*, n. 18, pp. 45-74.
- INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARIZATION (ISO). 2011. *ISO/TC 46/SC 11 N800R1* [Sobre orientaciones para la elaboración de un esquema de metadatos, es un desarrollo de la norma ISO 23081] [en línea]. [Consulta: 5 mayo 2016]. Disponible en: [http://isotc.iso.org/livelink/livelink/fetch/-8800112/8800136/8800147/N800R1\\_Construccion\\_de\\_un\\_esquema\\_de\\_metadatos\\_-\\_Por\\_Donde\\_Empezar\\_Metadatos\\_-\\_ESP.pdf?nodeid=11331471&vernum=-2](http://isotc.iso.org/livelink/livelink/fetch/-8800112/8800136/8800147/N800R1_Construccion_de_un_esquema_de_metadatos_-_Por_Donde_Empezar_Metadatos_-_ESP.pdf?nodeid=11331471&vernum=-2)
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE [sitio web]. 2015. *Política de Gestión de Documentos Electrónicos del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.* [Consulta: 5 mayo 2016]. Disponible en: <http://www.mecd.gob.es/cultura-mecd/areas-cultura/archivos/recursos-profesionales/documentos-electronicos.html>
- MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. 2012. *Esquema de metadatos para la Gestión del Documento Electrónico (e-EMGDE)* [en línea]. [Consulta: 5 mayo 2016]. Disponible en: <http://administracionelectronica.gob.es/ctt/resources/Soluciones/381/Area%20descargas/Esquema-de-metadatos-para-la-Gestion-del-Documento-Electronico—e-EMGDE-.pdf?idIniciativa=381&idElemento=610>
- MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. 2012. *Guía de aplicación de la NTI de Política de Gestión de Documentos Electrónicos* [en línea]. [Consulta: 5 mayo 2016]. Disponible en: [http://administracionelectronica.gob.es/pae\\_Home/dms/pae\\_Home/documentos/Estrategias/pae\\_Interoperabilidad\\_Inicio/Guia\\_de\\_aplicacion\\_Politica\\_de\\_gestion\\_de\\_documento\\_electronico.pdf](http://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/dms/pae_Home/documentos/Estrategias/pae_Interoperabilidad_Inicio/Guia_de_aplicacion_Politica_de_gestion_de_documento_electronico.pdf)

- MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. 2013. *Modelo de Política de gestión de documentos electrónicos*. Modelo [en línea]. [Consulta: 5 mayo 2016]. Disponible en: [http://administracionelectronica.gob.es/pae\\_Home/dms/pae\\_Home/documentos/Estrategias/pae\\_Interoperabilidad\\_Inicio/Normas\\_tecnicas/20131128\\_Modelo\\_de\\_politica\\_de\\_gestion\\_de\\_documentos\\_electronicos.pdf](http://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/dms/pae_Home/documentos/Estrategias/pae_Interoperabilidad_Inicio/Normas_tecnicas/20131128_Modelo_de_politica_de_gestion_de_documentos_electronicos.pdf)
- MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. 2014. *Política de Gestión de Documentos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas* [en línea]. [Consulta: 5 mayo 2016]. Disponible en: <http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/SGT/POLITICA%20DE%20GESTION%20DE%20DOCUMENTOS%20MINHAP/politica%20de%20gestion%20de%20documentos%20electronicos%20MINHAP.pdf>
- Modelo de Gestión de Documentos y Administración de Archivos para la Red de Transparencia y Acceso a la Información* [en línea]. RTA. Versión 1.0. [Consulta: 5 mayo 2016]. Disponible en: <http://mgd.redrta.org>
- NATIONAL ARCHIVES (NARA). 2014. *Open Government Plan. National Archives and Records Administration 2014-2016* [en línea]. [Consulta: 5 mayo 2016]. Disponible en: <http://www.archives.gov/open/open-government-plan-3.0.pdf>
- RED DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA [sitio web]. [Consulta: 5 mayo 2016]. Disponible en: <https://redrta.org/>

## Notas

<sup>1</sup> Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica. *Boletín Oficial del Estado* [en línea], n. 25, pp. 8139-8156. [Consulta: 5 mayo 2016]. Disponible en: <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2010-1331>

<sup>2</sup> Artículo 21.a del Real Decreto 4/2010, de 8 de enero.

<sup>3</sup> Resolución de 28 de junio de 2012, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de gestión de documentos electrónicos. *Boletín Oficial del Estado* [en línea], n. 178, pp. 53776-53780. [Consulta: 5 mayo 2016]. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2012-10048>

<sup>4</sup> Disposición adicional Primera del Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica

<sup>5</sup> Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos. *Boletín Oficial del Estado* [en línea], n. 150, pp. 27150-27166. [Consulta: 5 mayo 2016]. Disponible en: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2007-12352](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2007-12352)

<sup>6</sup> MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE [sitio web]. Política de Gestión de Documentos Electrónicos del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. [Consulta: 5 mayo 2016]. Disponible en: <http://www.mecd.gob.es/cultura-mecd/areas-cultura/archivos/recursos-profesionales/documentos-electronicos.html>

<sup>7</sup> MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. 2013. Modelo de Política de gestión de documentos electrónicos. Modelo [en línea]. [Consulta: 5 mayo 2016]. Disponible en: [http://administracionelectronica.gob.es/pae\\_Home/dms/pae\\_Home/documentos/Estrategias/pae\\_Interoperabilidad\\_Inicio/Normas\\_tecnicas/20131128\\_Modelo\\_de\\_politica\\_de\\_gestion\\_de\\_documentos\\_electronicos.pdf](http://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/dms/pae_Home/documentos/Estrategias/pae_Interoperabilidad_Inicio/Normas_tecnicas/20131128_Modelo_de_politica_de_gestion_de_documentos_electronicos.pdf)

<sup>8</sup> Por otro lado, las disposiciones normativas, estándares, guías y otras fuentes que se citan en la Política se detallan en el Capítulo 3 (“Referencias”), de modo que se inserta un enlace a su detalle explícito en las partes del documento donde sean citadas.

<sup>9</sup> MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE [sitio web]. Resumen ejecutivo. [Consulta: 5 mayo 2016]. Disponible en: <http://www.mecd.gob.es/dms/mecd/cultura-mecd/areas-cultura/archivos/recursos-profesionales/documentos-electronicos/pgde-mecd-resumen-ejecutivo/pgde-mecd-resumen-ejecutivo.pdf>

Guía de preguntas frecuentes. [Consulta: 5 mayo 2016]. Disponible en: <http://www.mecd.gob.es/dms/mecd/cultura-mecd/areas-cultura/archivos/recursos-profesionales/documentos-electronicos/pgde-mecd-preguntas-frecuentes/pgde-mecd-preguntas-frecuentes.pdf>.

<sup>10</sup> Por parte de la Subdirección General de los Archivos Estatales se trabaja activamente en el marco AE-NOR/ISO. Desde el año 2006 la Secretaría del Comité Técnico Normalizador 50 Subcomité 1 de Gestión de Documentos y Aplicaciones corre a cargo de la Subdirección General de los Archivos Estatales.

<sup>11</sup> EUROPEAN ARCHIVAL RECORDS AND KNOWLEDGE PRESERVATION (E-Ark) [sitio web]. [Consulta: 5 mayo 2016]. Disponible en: <http://www.eark-project.com/about>

La Subdirección General de los Archivos Estatales se ha adherido a este proyecto paneuropeo para establecer sinergias con el mismo y compartir conocimientos a través de representantes del Archivo General de la Administración.

<sup>12</sup> A partir del estudio del marco legal y normativo de la organización o institución, podremos elaborar un *Repertorio de Fuentes Legales y Normas* que actuará como una de las herramientas estratégicas de incidencia y alcance transversal en toda Política de Gestión de Documentos, también en soporte digital. En este sentido, la Subdirección General de los Archivos Estatales ha elaborado en colaboración con el BOE el *Código de Archivos y Patrimonio Documental*. BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO [sitio web]. [Consulta: 5 mayo 2016]. Disponible en: [http://www.boe.es/legislacion/codigos/codigo.php?id=092\\_Codigo\\_de\\_Archivos\\_y\\_Patrimonio\\_Documental&modo=1](http://www.boe.es/legislacion/codigos/codigo.php?id=092_Codigo_de_Archivos_y_Patrimonio_Documental&modo=1)

El Código va precedido de un sumario y un índice sistemático. Incluye la legislación estatal y autonómica en estas materias, también disposiciones referidas a otros aspectos relacionados con los archivos y el patrimonio documental como son el acceso a la información e investigación, propiedad intelectual, memoria histórica y restitución y conservación y gestión del expediente y documento electrónico. Consta de una nota de autor explicativa de los criterios seguidos para la selección de las normas y donde, además, se recogen otras disposiciones de ámbito europeo, estatal y autonómico, así como Sentencias del Tribunal Constitucional que no han podido ser incluidas en el mismo. Todos los códigos electrónicos, y éste en particular, se encuentran permanentemente actualizados en la página del BOE. BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO [sitio web]. [Consulta: 5 mayo 2016]. Disponible en: <http://www.boe.es/legislacion/codigos/>

<sup>13</sup> De hecho, la redacción de este artículo fue solicitada en su momento por el MINHAP a la Subdirección General de los Archivos Estatales.

<sup>14</sup> Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. *Boletín Oficial del Estado* [en línea], n. 236, pp. 89343-89410. [Consulta: 5 mayo 2016]. Disponible en: [https://boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-10565](https://boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-10565)

<sup>15</sup> También el art. 22 se refiere expresamente a los *Documentos en formato electrónico transferidos al Archivo Intermedio de la Administración General del Estado*.

<sup>16</sup> Según Informe emitido el 30 de marzo de 2015 por la Abogacía General del Estado -Dirección del Servicio Jurídico del Estado- a la consulta del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (Ref: A.G. Empleo y Seguridad Social 3/15 (R-162/2015), que establece que el acceso a los documentos que se hayan registrado y depositado en un Archivo Central de un Departamento ministerial se registró por la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español y por el Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, que establece el Sistema Español de Archivos y regula el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos y su régimen de acceso y, supletoriamente, por la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Véase también la Resolución 135/2015, de 25 de mayo de 2015, del Consejo para la Transparencia y Buen Gobierno. CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO [sitio web]. [Consulta: 5 mayo 2016]. Disponible en: [http://www.consejodetransparencia.es/ct\\_Home/consejo/reclamaciones\\_resultados/novedades/2016/03/2015-03-30.html](http://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/consejo/reclamaciones_resultados/novedades/2016/03/2015-03-30.html)

<sup>17</sup> El cuadro de clasificación funcional se deberá realizar en el plazo de un año. Nos va a ser muy útil para poder articular otros procesos de gestión documental como establecer vínculos entre documentos; ayudar

a la recuperación de todos los documentos relacionados con una función o una actividad concretas; definir los niveles de seguridad y acceso adecuados para conjuntos de documentos y la atribución de permisos de acceso a los usuarios; establecer plazos y medidas de conservación y valoración apropiadas; ayudar a la recuperación de todos los documentos relacionados con una función o una actividad concretas, etc.

<sup>18</sup> Como no podría ser de otra manera, la normalización de la descripción archivística en el ámbito nacional es otra línea estratégica de este Departamento ministerial. COMISIÓN DE NORMAS ESPAÑOLAS DE DESCRIPCIÓN ARCHIVÍSTICA (CNEDA) [sitio web]. [Consulta: 5 mayo 2016]. Disponible en: <http://www.mecd.gob.es/cultura-mecd/areas-cultura/archivos/mc/cneda/presentacion.html>

<sup>19</sup> En desarrollo por el Expert Group on Archival Description (EGAD). CONSEJO INTERNACIONAL DE ARCHIVOS. Expert Group on Archival Description (EGAD) [sitio web]. [Consulta: 5 mayo 2016]. Disponible en: <http://www.ica.org/en/about-egad> Con participación activa de dos miembros de la Subdirección General de los Archivos Estatales.

<sup>20</sup> Contemplado en el artículo 16, relativo a Acceso Parcial, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. En este sentido, la PGDE-MECD lo recoge en su punto 1.5.5.2.2, relativo a los *Mecanismos para el acceso parcial a la información restringida*.

<sup>21</sup> La Política aborda los metadatos relativos a la reutilización de la información del sector público y ha solicitado la modificación de este grupo de metadatos para hacerlos acordes a la modificación de la normativa producida por la Ley 18/2015, de 9 de julio, por la que se modifica la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público. *Boletín Oficial del Estado* [en línea], n. 164, pp. 57436-57450. [Consulta: 5 mayo 2016]. Disponible en: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-7731](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-7731)

<sup>22</sup> El impacto de la inclusión del sector cultural en el ámbito RISP puede ser consultado en DESANTES FERNÁNDEZ, Blanca – PÉREZ ALCÁZAR, Ricard. 2015. "Transparencia activa. La Reutilización de la información del sector público (RISP): su aplicación en el sector cultural". *Tabula: revista de archivos de Castilla y León*, n. 18, pp. 45-74.

<sup>23</sup> Real Decreto 1401/2007, de 29 de octubre, por el que se regula la composición, funcionamiento y competencias de la Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos. *Boletín Oficial del Estado* [en línea], n. 267, pp. 45650-45652. [Consulta: 5 mayo 2016]. Disponible en: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2007-19248](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2007-19248)

Real Decreto 1164/2002, de 8 de noviembre, por el que se regula la conservación del patrimonio documental con valor histórico, el control de la eliminación de otros documentos de la Administración General del Estado y sus organismos públicos y la conservación de documentos administrativos en soporte distinto al original. *Boletín Oficial del Estado* [en línea], n. 274, pp. 40139-40143. [Consulta: 5 mayo 2016]. Disponible en: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2002-22192](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2002-22192)

Así mismo, serán de aplicación las directrices establecidas en el documento *Criterios generales para la valoración de los documentos de la Administración General del Estado* elaboradas en el seno de la CSCDA. COMISIÓN SUPERIOR CALIFICADORA DE DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS [sitio web]. [Consulta: 5 mayo 2016]. Disponible en: <http://www.mecd.gob.es/cultura-mecd/dms/mecd/cultura-mecd/areas-cultura/archivos/mc/cscda/documentos/MetodologiaComSup.pdf>

<sup>24</sup> Una línea de actuación, también estratégica, desarrollada por la Subdirección General de los Archivos Estatales ha sido el impulso de los trabajos de la CSCDA. En la actualidad se reúne de manera periódica dos veces al año y en su seno se ha creado el Grupo de Trabajo de Series y Funciones Comunes de la AGE, que aglutina a más de 40 profesionales, formado por 6 subgrupos de trabajo temáticos (para la valoración de series de gestión de recursos humanos, de gestión económica, de gestión jurídico-administrativa, de contrataciones administrativas y un subgrupo dedicado a la elaboración de un modelo de Cuadro de Clasificación de Funciones Comunes de la AGE). Asimismo, se ha actualizado su sitio Web y se está desarrollando un buscador específico para facilitar la recuperación relativa a los más de mil dictámenes emitidos por este órgano. En la página Web de la Comisión se reúnen las notas recogidas en las reuniones del Grupo para mayor transparencia de sus acuerdos, además de los estudios emanados del Grupo de Trabajo. COMISIÓN SUPERIOR CALIFICADORA DE DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS [sitio web]. [Consulta: 5 mayo 2016]. Disponible en: <http://www.mecd.gob.es/cultura-mecd/areas-cultura/archivos/mc/cscda/grupo-de-valoracion-de-series/reuniones.html>

<sup>25</sup> Véanse artículos 10 (Archivos generales o centrales de los Ministerios y de los organismos públicos dependientes de los mismos), 11 (Archivo intermedio), 14 (Ciclo vital de los documentos) y 15 (Identificación, valoración y eliminación) del ya citado Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre.

<sup>26</sup> Véase Anexo VIII del documento de la PGDE-MECD.

<sup>27</sup> Véase Anexo IX de la *Política de Gestión de Documentos Electrónicos del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte*.

<sup>28</sup> Recordemos que según la legislación vigente en materia de acceso, las condiciones que rigen el acceso pueden cambiar según el ciclo de vida de los documentos y las fases de archivo de oficina, central, intermedio e histórico y los metadatos relativos al mismo deberán revisarse y, en su caso, modificarse en cada una de las transferencias de responsabilidad de custodia y gestión.

<sup>29</sup> UNE-ISO 30301:2011. Información y documentación. Sistemas de gestión para los documentos. Requisitos.

<sup>30</sup> La Subdirección General de los Archivos Estatales ha elaborado un primer borrador de NTI de Transferencia, enviado al MINHAP para su aprobación y consenso en el marco ENI.

<sup>31</sup> La RTA es una instancia que se conforma por las autoridades responsables de garantizar el derecho de acceso a la información pública en varios países de América. RED DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA [sitio web]. [Consulta: 5 mayo 2016]. Disponible en: <https://redrta.org/>

<sup>32</sup> EUROsociAL es un programa de la Comisión Europea para la cooperación entre Europa y América Latina, cuyo objetivo es contribuir a cambios en políticas públicas que mejoren la cohesión social a través del aprendizaje entre pares y el intercambio de experiencias entre instituciones homólogas de ambas regiones. EUROsociAL. Programa para la cohesión social en América Latina [sitio web]. [Consulta: 5 mayo 2016]. Disponible en: <http://eurosociat-ii.eu/es>

<sup>33</sup> RTA [Red de Transparencia y Acceso a la Información]. *Declaración de Brasilia del proyecto Modelo de Gestión Documental y administración de archivos de la Red de Transparencia y Acceso a la información* [en línea]. [Consulta: 5 mayo 2016]. Disponible en: <http://www.sia.eurosociat-ii.eu/files/docs/1417086321-Declaracion%20Brasilia.pdf>

<sup>34</sup> *Modelo de Gestión de Documentos y Administración de Archivos para la Red de Transparencia y Acceso a la Información* [en línea]. RTA. Versión 1.0. [Consulta: 9 septiembre 2015]. Disponible en: <http://mgd.redrta.org>

<sup>35</sup> Las instituciones participantes en calidad de piloto han sido: en Chile, la Municipalidad de Calera de Tango, la Municipalidad de La Pintana, el Gobierno Regional Metropolitano de Santiago, la Dirección General de Aguas, el Ministerio de Salud, la Presidencia de la República y el Consejo para la Transparencia; en Colombia, la Municipalidad de Chía y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y en Ecuador, el Banco Nacional de Fomento y el Consejo de Educación Superior.

<sup>36</sup> Los países miembros, ya sea en calidad de plenos, asociados o adherentes, que han intervenido en la elaboración de este Modelo de Gestión de Documentos y administración de archivos han sido los siguientes: Brasil (Arquivo Nacional y la Controladoria-Geral da União (CGU)), Chile (Archivo Nacional, el Consejo para la Transparencia (CPLT) y la Comisión Defensora Ciudadana y Transparencia), Colombia (Archivo General de la Nación y la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República), Ecuador (Archivo Nacional y la Defensoría del Pueblo), El Salvador (Archivo General de la Nación), el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP) y la Secretaría de Participación Ciudadana, Transparencia y Anticorrupción (SPCTA)), Guatemala (Archivo General de Centro América y la Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico (COPRET)), México (Archivo General de la Nación y el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI)), Perú (Archivo General de la Nación y la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN-Anticorrupción)), Santa Fe (Argentina) (Archivo General de la Provincia y la Dirección Provincial de Anticorrupción y Transparencia del Sector Público) y Uruguay (Archivo General de la Nación y la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP)). En 2015, en la fase de implementación se sumó Honduras (Archivo Nacional, Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP)).





FÁTIMA RODRÍGUEZ COYA

# La sostenibilidad de la gestión de documentos en la transformación digital de las organizaciones

*Es el cambio, el cambio continuo, el cambio inevitable, el factor dominante de la sociedad actual*

Isaac Asimov, físico estadounidense

**En la actual** transformación digital de las organizaciones, estamos asistiendo a una carrera hacia el modelo *papel cero* donde cada día nos encontramos con nuevos productos, aplicaciones y herramientas que prometen la óptima administración de los documentos de aquella organización que decida implantarlos; sin embargo, la búsqueda de la mejor solución tecnológica no debe hacernos perder la perspectiva, ni entregarnos a la deriva de las últimas tendencias del mercado.

El amplio catálogo de medios y recursos disponibles nos plantea una tentadora oferta donde la inversión tecnológica en el producto dice suponer la solución a muchos de nuestros problemas, el desarrollo de un potencial de explotación

Fátima Rodríguez Coya (email: fatimacoya@gmail.com)  
 Archivo. Gobierno de Asturias

Recibido: 29-04-2016. Aceptado: 09-05-2016

Citación: Rodríguez Coya, Fátima (2016). "La sostenibilidad de la gestión de documentos en la transformación digital de las organizaciones". *Tábula*, n. 19, pp. 267-279

de la información hasta la fecha desconocido y una eficacia y optimización de los costes que resultan irresistibles incluso a los gestores económicos de cualquier entidad.

Sin negar la evidencia de las ventajas que conlleva la transformación digital de las organizaciones, este trabajo pretende llamar a la reflexión sobre la sostenibilidad de las estrategias de gestión de documentos en ese contexto, la viabilidad de mantenerlas en el tiempo optimizando los recursos y garantizando la preservación efectiva de la información de forma duradera. Porque dicha transformación no pasa exclusivamente por la inversión en tecnología, sino especialmente, por el análisis del modelo de negocio y la redefinición de muchos de sus procesos, para que las promesas de cambio y eficiencia resulten efectivas y, obviamente, nada de ello será posible sin la implicación, formación y participación activa del capital humano afectado, que deberá avanzar paralelamente e impulsar esa reconfiguración del modelo de negocio.

Ante este panorama de cambios continuos en el entorno, necesitamos una buena dosis de resiliencia para mantenernos y desarrollar nuestras competencias: se está demostrando que el *business as usual* (BAU), seguir haciendo las cosas como hasta ahora, seguirá ofreciéndonos las mismas soluciones y, en ocasiones, sobredimensionando los problemas actuales. Así pues, debemos ser flexibles, replantearnos algunas ideas y anticiparnos a los cambios con nuevas soluciones que nos permitan no solo sobrevivir, sino explotar con éxito las oportunidades que surgen en este contexto de evolución continua.

Dejemos de cuestionarnos nuestra legitimidad profesional entregándonos ciegamente a las promesas de la computación y, sin cerrarnos a ellas, planteemos un sistema robusto sumando a su potencial lo mejor de nuestras competencias y conocimientos.

## La transformación digital como elemento tangible

Entre las muchas tendencias tecnológicas protagonistas en la última década, dos parecen haber calado con fuerza en nuestro sector: el big data y la nube (*cloud computing* y *cloud storage*). Desde que empezaron a asomar en los informes de tendencias en sociedad de la información de nuestro país (hace ya casi una década), las inquietudes y planteamientos al respecto han ido evolucionando<sup>1</sup>.

En el caso del big data, la capacidad de computación que en aquel entonces parecía omnipotente en volumen, velocidad y variedad de datos procesables, poco a poco se ha ido reconduciendo hacia la importancia en la calidad de esos datos para dar consistencia a la toma de decisiones. Ya no basta el análisis por el análisis, pues en sectores como el financiero se ha demostrado que si esos datos no son fiables (de calidad), las estimaciones y estrategias pueden resultar totalmente erróneas con las pérdidas que eso puede suponer para el negocio. Es por ello que,

además de otras muchas fuentes de información que contempla este modelo de computación, la relevancia de los datos extraídos de los documentos de la propia actividad de la organización juegan cada día un papel más notable.

Por su parte, el almacenamiento y la computación en la nube como modelos de acceso ubicuo, también han cobrado un fuerte protagonismo, no sin pocas cuestiones abiertas al respecto en materia de seguridad, capacidad y mantenimiento.

Aun sin afán de exhaustividad, pero dado que será conveniente tenerlo presente para explicaciones posteriores, parece preciso realizar una serie de matizaciones generales a la luz de la proliferación de comentarios y reflexiones donde: la solución parece residir en la mera adquisición de alguno de los productos disponibles en el mercado, que con ellos se solucionan los fallos de funcionamiento de los discos duros locales, o el sempiterno mantra de la reducción de costes y espacio al que, sin desecharlo en su totalidad, pondremos un asterisco que remita a una extensa letra pequeña que matice la afirmación. Sean pues, esas matizaciones las siguientes:

1. Sonará a obviedad, pero la modernidad no pasa por *tener una nube*. El mero hecho de tenerla o disponer de ella, no es garantía de éxito. Sin obviar sus beneficios, no somos mejores porque utilicemos la nube, sino porque seamos capaces de amoldarla a nuestras necesidades y explotar su potencial garantizando la seguridad y disponibilidad de su contenido. Además debemos entender que no estamos ante una carrera por obtener un estadio puntual, sino que el verdadero reto es mantenerse en el tiempo, circunstancia que supondrá también un fuerte condicionante en el coste del servicio.
2. La materialidad de la nube y el big data reside, en lo que a almacenamiento se refiere, en una infraestructura cuyos componentes no difieren en exceso de los dispositivos que podemos tener conectados a nuestros ordenadores (básicamente magnéticos o de estado sólido) con sus mismos riesgos mecánicos, simplemente amortiguados por protocolos de control, reposición y copias de seguridad mucho más estrictos que los que podríamos realizar a nivel doméstico.
3. Hilando con lo anterior, ese aparente intangible tecnológico de ambos supuestos (big data y nube), es tan material que tal vez el motivo de que nos pase desapercibido es que en ocasiones supera con creces nuestro imaginario de almacenamiento digital. Basta con indagar sobre el volumen de los centros de datos de grandes compañías (en dimensiones de espacio pero también de consumo eléctrico), para descubrir que no son tan etéreas como hace suponer el lenguaje. De ahí que, como se mencionaba al principio, el concepto de abaratamiento en los costes requiera una reflexión más detenida y profunda.

Despreciamos el papel por su volumen y por la falta de versatilidad frente a la inmediatez e interacción que nos ofrece el contexto electrónico; algo que obviamente supone un retorno económico positivo, pero que también trae consigo unos riesgos y un coste mantenido en el tiempo que no siempre estamos calibrando lo suficiente.

Es una inversión rentable si la sabemos explotar en toda su capacidad, pero no es barata (tanto si se asume directamente por la organización, como si se externaliza el servicio): requiere una fuerte inversión en adquisiciones y montaje, en infraestructura pero también en software de gestión; además, el hecho de someterlo a una actividad continua implica la dependencia total del suministro de energía y unas elevadas exigencias de mantenimiento ante el desgaste y la obsolescencia de las infraestructuras y el software, algo que exige controles continuos, copias de seguridad y migraciones (APARICIO, 2016; MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, 2012; UNE-ISO/IEC 27001: 2007).

Y aunque con estas menciones no se pretende poner freno a la transformación digital, sí se quiere advertir sobre aspectos que en ocasiones repetimos llevados por las tendencias y que, sin necesidad de llegar a un dominio técnico de ingeniería computacional, podrían hacernos reconsiderar algunas estrategias de gestión de documentos de nuestras organizaciones.

Sigue afirmándose que es difícil aproximar el cálculo de costes a efectos de preservación digital permanente (CRUZ MUNDET, 2015: 2), pero si abrimos el foco y ponemos el desarrollo tecnológico en el contexto socioeconómico actual, tal vez consigamos aterrizar un poco más la reflexión, simplemente utilizando datos relativos al coste presente y a corto plazo. Según información reciente publicada por el propio sector de los centros de datos, las estimaciones mundiales facilitadas por Datacenter Dynamics Group para 2020 plantean una tasa de crecimiento anual del sector cercano al 12% (inversión mundial en instalación y externalización entre 2015 y 2020), donde la superficie global dedicada a ellos alcanzará los 45,6 millones de metros cuadrados y su consumo energético, una de sus máximas preocupaciones, estará próximo a los 58 gigavatios por hora (el consumo equivalente a la producción anual conjunta de los 7 reactores nucleares que actualmente operan en España o al 21% de la energía total consumida durante un año en nuestro país).

Además, retomando una afirmación ya mencionada, el desarrollo tecnológico se basa en elementos tangibles, para cuya producción y mantenimiento dependemos de materiales de diversa índole, muchos de ellos categorizados como recursos naturales no renovables por su condición de finitos e imposibles de fabricar. En este sentido, desde diversos sectores se está alertando sobre la merma considerable de las materias primas necesarias para la producción de material informático y, por ende, del almacenamiento digital al que nos estamos refiriendo.

Muchos de esos materiales pertenecen al grupo de las conocidas como tierras raras (cuya calificación ya debería hacernos presuponer su grado de escasez y dispersión); pero incluso en aquellos elementos considerados comunes, la disponibilidad de algunos de ellos también empieza a ser limitada o tiene próximo su cénit (entendido este, como el momento en el que se alcanza la tasa máxima de producción global de una materia prima y entra en un declive terminal).

DURACIÓN DE LAS RESERVAS MUNDIALES DE RECURSOS NO RENOVABLES (RNR)		
Años hasta el agotamiento	Nº RNR	RNR
1-10 años	1	Litio
11-25 años	17	Antimonio, arsénico, bario, cadmio, fluorita, oro, hierro, plomo, manganeso, molibdeno, niobio, renio, plata, estroncio, tinita, zinc, zirconio
26-40 años	13	Bauxita, bismuto, carbón, cobalto, cobre, granate, grafito, gas natural, níquel, petróleo, talio, titanio, wolframio
41-60 años	7	Boro, magnesio, mercurio, fosfatos, platino-paladio, selenio, vanadio
60+ años	7	Bromo, cemento, cal, potasa, tierras raras, sal, sosa
N/A (datos insuficientes)	12	Aluminio, berilio, cromo, diamante, galio, germanio, hafnio, indio, nitrógeno, silicio, azufre, tantalio

Fuente: U.S. GEOLOGICAL SURVEY, 2016

Por su parte, aunque nuevamente suena a obviedad, lo digital es electrónico y esto nos deja claro que funciona sometido a la acción de campos eléctricos y magnéticos, que requieren un suministro energético para su funcionamiento y, en el caso que nos ocupa, también para la refrigeración de las instalaciones (un porcentaje de consumo nada desdeñable) (APARICIO, 2016). Esta cuestión nos enfrenta a otro gran caballo de batalla en el contexto socioeconómico actual y del que es plenamente consciente la industria: ya nadie parece cuestionar el cambio climático y el debate está servido ante el ocaso de los combustibles fósiles

(altamente contaminantes y próximos a su cénit de producción). La alternativa nuclear ha sido fuertemente cuestionada tras la catástrofe de Fukushima, sin embargo, la fuerte demanda energética, inasumible por otras vías, ha hecho que países como Alemania vuelvan a reconsiderar su moratoria. Por su parte, sistemas de extracción como el fracking o las arenas bituminosas empiezan a descartarse como alternativas viables para la obtención de energía primaria, mientras que las conocidas como energías renovables siguen sin conseguir la autonomía deseada debido a su fuerte dependencia de recursos no renovables (a efectos de fabricación, mantenimiento y montaje de infraestructuras y componentes necesarios para el almacenamiento de la energía resultante).

Y aunque aquí se aportan unas breves pinceladas de contextualización, la comunidad científica pero también otros sectores vinculados a la economía y la política<sup>2</sup>, ya han manifestado su preocupación al respecto debido a las consecuencias de escala mundial que esto puede desencadenar, con el consiguiente encarecimiento e incluso merma en la disponibilidad y la calidad de los productos y el suministro energético. Entretanto, en el contexto empresarial vinculado a las tecnologías de la información se profundiza en el desarrollo de nuevos productos más eficientes pudiendo citar, a modo de ejemplo, el caso de IBM, que trabaja en la fabricación de procesadores 30.000 veces más potentes que los actuales, mientras que en 2014 logró junto a Fujifilm una densidad de almacenamiento sobre cinta de 85,9 gigabytes por pulgada cuadrada, lo que permitiría una capacidad de 154 terabytes (un terabyte son 1.000 gigabytes). Google por su parte, ha presentado recientemente un informe sin precedentes sobre la durabilidad, fiabilidad y resistencia de las unidades de estado sólido (empleadas en memorias flash) como posible alternativa de almacenamiento a los discos duros magnéticos (SCHROEDER, 2016). En cambio, el enfoque de Apple resulta sumamente interesante: ha adquirido el compromiso de deshacerse gratuitamente y de manera limpia de los dispositivos obsoletos, ¿ecología o negocio? A la luz de las cifras que arroja el balance de 2015 y la escasez de recursos antes mencionada, claramente apunta al negocio: en el último año la compañía recicló 1,2 millones de dispositivos de los que recuperó, entre otros, una tonelada de oro, tres de plata y algo más de 1.339 de cobre (APPLE, 2016: 16-18)

Incluso personalidades como Vint Cerf, considerado uno de los padres de Internet, han manifestado su preocupación por el devenir futuro de la actual producción digital, pues tan vital será la conservación de los bits como la capacidad de interpretarlos una vez transcurrido el tiempo; se ha referido a ello en varias conferencias bajo el apelativo de la Era Oscura Digital. Y, tal y como apunta el filósofo Dan Dennett lo cierto es que “Internet es maravillosa pero tenemos que pensar que nunca hemos sido tan dependientes de algo. Jamás. Si lo piensas, es bastante irónico que lo que nos ha traído hasta aquí nos pueda llevar de vuelta a la edad de piedra”.

Así que en cierto modo, se plantea ante nosotros la paradoja de repetir el misterio de antiguas civilizaciones como la egipcia, la azteca o la maya: sociedades complejas y muy evolucionadas incluso a ojos de nuestro tiempo, que aún albergan múltiples incógnitas sin descifrar, pese a años de trabajo de arqueólogos e historiadores. ¿Cuál será nuestra particular piedra Rosetta para desvelar los misterios de esta realidad digital que estamos construyendo en nuestros días? Eso en el mejor de los supuestos, en el que esos bits que estamos produciendo consigan sobrevivir al paso del tiempo.

Con todo, aún sin pensar en términos de tan largo plazo, deberíamos tener estas cuestiones muy presentes a la hora de tomar decisiones y, si estamos atentos, la actualidad nos va dejando pistas de lo que esta fuerte dependencia nos puede suponer, así como pequeños atisbos de posibles situaciones futuras: especialmente relevante fue el impacto en el sector del almacenamiento digital derivado de las inundaciones sufridas a finales de 2011 en Tailandia (segundo productor mundial de discos duros y sede de dos de las principales empresas del mercado a nivel global). No solo supusieron un incremento en los precios, sino que sembraron el debate sobre la durabilidad y resistencia de este tipo de dispositivos ante la posibilidad de tener que hacer frente a coyunturas de drástica paralización de la producción; sin embargo, los estudios realizados tampoco han resultado del todo esclarecedores en términos de durabilidad a largo plazo o al menos, no han trascendido como concluyentes (CABALLERO, 2015).

## Sostenibilidad en la gestión de documentos

Ante el panorama descrito y el crecimiento exponencial en la producción digital, debemos pensar qué actitud adoptar al respecto: se estima que antes de 2020 habremos alcanzado los 44 zettabytes de datos (un ZB es igual a un billón de gigabytes), a un ritmo de crecimiento del 40% al año (ECM<sup>2</sup>, 2014). Y aunque bien es cierto que, por fortuna, no todo ese volumen digital caerá del lado de la gestión de documentos de nuestras organizaciones, la realidad no nos será ajena: unos y otros entraremos en el reparto de los recursos expuestos anteriormente.

En este sentido, una opción pasa por seguir en el BAU: argumentando que son cuestiones que escapan a nuestra competencia y adoptando una actitud de espera en la que el volumen de producción de documentos se dispara y nuestra intervención comienza sólo cuando son transferidos al archivo. En muchos casos su tratamiento desbordará las capacidades técnicas y personales disponibles y ante esa circunstancia, cualquier oferta computacional que permita recuperar información al *modo Google*, será bienvenida pero con una salvedad: pocas organizaciones podrán sufragar de forma mantenida en el tiempo ese despliegue y, de no

hacerlo, es obvio que la calidad del servicio se resentirá o, directamente, nunca alcanzará las expectativas planteadas.

En un punto más proactivo, se encuentra el actual panorama de muchas administraciones públicas españolas: en un intento de evitar errores pasados pero sin alcanzar un cambio radical en el modelo de gestión de documentos, se solicita a los productores una serie de datos (enumerados en su mayoría como metadatos) que deben generarse durante el ciclo de vida del documento y que deben estar presentes en el momento de captura, ingreso o incorporación al sistema para que en su posterior tratamiento sea posible la automatización o escalabilidad de algunos de los procesos archivísticos. Si bien es cierto que esto supone un avance frente al inmovilismo del primer posicionamiento, tampoco nos hace especialmente resilientes ante un futuro tecnológico incierto. Tal vez fruto del contexto consumista o de crecimiento *ad infinitum* que impera en la sociedad, estamos ante un supuesto en el que no sólo no realizamos un cribado de datos, sino que solicitamos y preservamos otros muchos adicionales para disponer de la máxima información de trazabilidad, sin reparar que el contexto electrónico difiere bastante de lo que sucedía en papel, que requería un mantenimiento mucho más simplificado en comparación con este. Así pues, si tomamos de referencia directrices como las establecidas por las normas ISO que afectan a la gestión de documentos y a la seguridad de la información, metodologías de análisis y gestión de riesgos en sistemas de información como MARGERIT o modelos de gobernanza tecnológica como COBIT 5, veremos que mantener de forma prolongada en el tiempo ese nivel de revisión y tratamiento de los documentos y otra información asociada cuando no son relevantes para el negocio ni la sociedad, no sólo nos expone a un gasto innecesario sino que pone en riesgo a aquellos datos que sí lo son, e incluso aquellos documentos esenciales para la pervivencia de la organización.

Por tanto, a la hora de plantear una alternativa sostenible sin cerrarse al progreso tecnológico, la solución más viable y resiliente pasaría por reestructurar el esfuerzo y la incidencia de nuestras competencias dentro de la *cadena de producción* de documentos en las organizaciones, el procedimiento, del mismo modo que se hizo en las cadenas de producción fabriles aplicando ingeniería de calidad.

En este sentido puede resultar pertinente detenerse en los métodos de Genichi Taguchi y su principal aportación a las teorías de la calidad: el diseño robusto. Hacerlo bien desde el principio y a la primera no solo mejora la calidad del producto, sino que también neutraliza los costes derivados de la producción, revisión o enmienda de los daños (entendiendo esos costes no solo en términos económicos, sino también de esfuerzo). En este contexto, Taguchi redefinió el concepto de calidad como “la mínima pérdida ocasionada a la sociedad, desde el envío del producto al cliente hasta su uso total” contemplando pues, entre las posibles pérdidas no sólo las de los extremos implicados (compañía y usuario), sino las de cualquier otro afectado por las deficiencias del producto. Otra gran aportación

que vendría al caso, es el Sistema Toyota (en gran medida obra de Shigeo Shingo), donde la reducción en los costes se centró en la supresión de lo superfluo, la estandarización de las tareas y la limitación de la producción (ejecutándola sólo cuando es necesario). Ambos casos son paradigmas de la calidad y la productividad, y en ambos la estandarización y el estudio de los procesos jugaron un papel determinante para evitar invertir esfuerzo y recursos en aspectos accesorios o no pertinentes.

Acercándolo al caso que nos ocupa y en el contexto digital más que nunca, es de vital importancia adoptar una intervención temprana en la gestión de documentos: incidir en su diseño para que se adapten estrictamente a lo necesario, pero dando respuesta a las necesidades presentes y a aquellas futuras que alcanzamos aproximar; a su vez, también estableciendo prioridades y desechando lo no pertinente en cuanto sea posible, identificando desde su origen qué documentos son esenciales, cuál va a ser su grado de vigencia y dejando ya definidos los plazos de vencimiento de cada uno, incluso antes de ser producidos. Y todo esto, no sólo a efectos de documentos sino también de metadatos: bits de información que igualmente ocupan lugar y requerirán tratamiento para su preservación, por lo que deberían ser valorados y sometidos a calendarios de conservación. De este modo se favorecerá el tratamiento posterior de los documentos, permitiendo automatizar los procesos de gestión de documentos pero también, en caso de dificultades futuras, teniendo perfectamente identificadas las prioridades para la continuidad de la actividad de la organización y su memoria (sin que estas dos partes tengan por qué ser plenamente coincidentes).

Somos conocedores de la importancia jurídica e informativa de los documentos como testimonio fehaciente de las funciones de cualquier persona u organización, con independencia del soporte de dichos documentos, por ello no debemos permanecer silentes ni limitarnos a repetir las circunstancias heredadas de los tiempos del papel. Nadie pone en duda que la transformación digital pasa por la reingeniería de los procesos y en ella, siempre va implícita su huella documental, por eso carece de sentido que todo evolucione y nos mantengamos al margen. Se trata de un trabajo interdisciplinar en el que debemos escuchar, aportar y construir de forma pareja y que con todo, no supone un planteamiento especialmente novedoso, en tanto en cuanto ya ha sido contemplado en recomendaciones y normas internacionales. Tal vez las elevadas exigencias de transversalidad, tiempo y esfuerzo que requeriría ese rediseño robusto, han hecho que su implantación nunca fuese integral; y en gran medida también, porque hasta la fecha no siempre se contó con el consiguiente apoyo directivo o interdepartamental que sí ha despertado la transformación digital. Es por este último motivo, que nos encontramos en el momento oportuno de romper con el BAU y defender un cambio integral y más ambicioso en el modelo de gestión de documentos en nuestras organizaciones.

Al tiempo que se afronta una reingeniería de procesos para esa transformación digital, los relativos a la gestión de documentos deben ser parte del conjunto, y para unos y otros será fundamental determinar qué documentos se producen (cuándo, cómo y en qué circunstancias); qué información de contenido, contexto y control debe ser contemplada; qué forma y estructura se requiere y cuáles son las tecnologías adecuadas para ello (ISO 30301:2011: 16; UNE-ISO/TR 26122:2008). Vincular ese diseño inicial al cuadro de clasificación, el calendario de conservación y la calificación de los documentos, dará como resultado una producción cuyo procedimiento se aproximará al concepto de la cadena industrial antes mencionada. Distintos procesos de negocio que cuan instrumentos de una orquesta irán tocando notas, documentos, que siguiendo la partitura acordada y con una óptima dirección que los sincronice, darán lugar a una composición rítmica perfectamente entonada: un fondo de documentos con una solvante validez jurídica y con una depurada carga informacional de la que obtener datos de calidad, sobre los que aplicar con garantías los avances de la alta computación o el big data para el análisis y evolución del negocio.

En ese planteamiento de producción racional de los documentos, es donde verdaderamente residirá el concepto de la sostenibilidad al que hacen mención entre otras, normas internacionales como la UNE-ISO 15489-1:2006, UNE-ISO 30301:2011 o la UNE-ISO 16175-1:2010 donde, conscientes de que el desarrollo y mantenimiento de sistemas automatizados excede en general los ciclos presupuestarios de las organizaciones, se recomienda ser cautos y proporcionar la viabilidad, el funcionamiento y el mantenimiento continuados del sistema (ISO 16175-1: 2010: 11).

Por tanto no se trata de la modernidad por la modernidad sino que, sin ceñirse al progreso tecnológico, debemos centrarnos en cumplir las expectativas y objetivos de nuestra organización optimizando costes presentes pero también de futuro. Eficiencia, calidad, eficacia y proporcionalidad deben ir más de la mano que nunca, forjando unos cimientos sólidos de los que obtener datos fiables y de calidad (sin zonas oscuras y sin ruido que distorsionen), que no sólo acompañarán el desempeño cotidiano del negocio sino que permitirán su análisis para futuras estrategias.

Valga para ilustrar la trascendencia de lo dicho hasta ahora, el incidente sufrido por la NASA con imágenes tomadas en Marte por las sondas enviadas en los años 70 durante la Misión Viking (aunque no ha sido la única afectada): pese a sus estrictos protocolos de actuación, no lo fueron tanto en la preservación de sus documentos, quedando casi irrecuperable el 20% del material ante la imposibilidad de reproducirlo y pese a haber transferido el contenido de cintas magnéticas a soportes ópticos. Podría parecer desdeñable si pensamos que existe otro 80% disponible pero cada una de esas imágenes es irreplicable: imaginemos el coste de volver a enviar una sonda para realizar la misma captura (que realmente

nunca volvería a ser la misma) y valoremos también con ello, la inmensa pérdida que puede llegar a suponer para el desarrollo de futuras misiones de la organización u otras investigaciones científicas propias o ajenas.

Afirmaba Vint Cerf en una de sus últimas entrevistas que la solución pasa por la creación de un museo en la nube y lo cierto es que ya existen grupos de trabajo estudiando el desarrollo de emuladores web, que hagan posible la recreación de sistemas y programas que permitan acceder a documentos en formatos ya obsoletos; otros proyectos, como Olive, trabajan en modelos de custodia con esa información autocontenida en los propios ficheros. Multitud de alternativas que seguro darán buenos resultados, pero ¿a tiempo para todos?

De ahí la llamada de este trabajo a la responsabilidad y la reacción desde nuestras competencias profesionales: a falta de capacidades de adivinación, desconocemos si esos avances llegarán a tiempo y aun llegando, tampoco alcanzamos prever si nos encontraremos en disposición de adquirirlos e implantarlos en el contexto de nuestras organizaciones. En cambio, lo que sí está a nuestro alcance es garantizar un protocolo de actuación que nos permita establecer prioridades de actuación futuras. Por ello, tal vez en lugar de obsesionarnos por tareas tales como la digitalización de documentos actualmente disponibles en papel (que permanecerán), deberíamos reconducir esos esfuerzos en definir y optimizar la producción y gestión de los documentos digitales nativos que, como los de la NASA, pueden estar en riesgo en pocas décadas.

## Conclusiones

La revolución tecnológica que nos ha permitido alcanzar el grado de desarrollo computacional presente, también ha traído consigo un incremento exponencial en la producción y el intercambio de información. Un sinnúmero de avances que han mejorado nuestras vidas, el desempeño de nuestras competencias y el progreso de las organizaciones; y un potencial que se supera cada día, sometiéndonos también con ello a un entorno sumamente cambiante donde lo nuevo pronto se queda obsoleto, y que en ocasiones nos hace olvidar que en lo más primitivo de su génesis todo ello se asienta en una serie de recursos naturales limitados, sobre los que las alertas de escasez han empezado a saltar y para los que aún no tenemos sustitutos.

Hemos apostado fuertemente por un modelo de desarrollo que impacta de lleno en la producción y gestión de documentos presente y futura, y que puede sufrir una carestía terminal si no se tienen en cuenta los límites lógicos que las inercias económicas y financieras aún insisten en disimular, como lo hicieron en su momento con el cambio climático. Sin embargo, encontrar la salida en esta encrucijada no es responsabilidad exclusiva de una sola parte, ni nos es ajena en

absoluto: entre la negación del que seguirá como si nada hasta que la *música* se detenga y el intento por afrontar empresas imposibles, existe la posibilidad de tomar conciencia de la situación y aportar soluciones viables dentro de nuestro ámbito que, sumadas al conjunto con las de otros profesionales, permitirán que las organizaciones sean más eficaces en su desempeño, menos vulnerables ante los imprevistos económicos y tecnológicos. Un plan de contingencia que garantice la resiliencia de las organizaciones y su función en la sociedad.

El primer estadio, del que pretendió participar este trabajo, pasa por ser conscientes del escenario en el que nos encontramos y, una vez asumido, es preciso no perderlo de vista en la toma de decisiones tan estratégicas como la administración de los documentos. En ese sentido, ningún perfil profesional debería ser tan consciente de ello como el archivero, pues la aplicación de la doctrina archivística al contexto electrónico puede acabar resultando crucial en la pervivencia de la información en la transformación digital o en su transición hacia modelos futuros.

## Bibliografía

- APARICIO, Iván. 2016. En la nube: así es un centro de datos. [En línea]. Disponible en: <http://www.noticias3d.com/articulo.asp?idarticulo=2186> [Consulta: 22 abril 2016].
- APPLE. 2016. Environmental Responsibility Report: 2016 Progress Report, Covering Fiscal Year 2015 [En línea]. Disponible en: [http://images.apple.com/euro/environment/d/generic/pdf/Apple\\_Environmental\\_Responsibility\\_Report\\_2016.pdf](http://images.apple.com/euro/environment/d/generic/pdf/Apple_Environmental_Responsibility_Report_2016.pdf) [Consulta: 22 abril 2016].
- CABALLERO, Lucía. 2015. La zona gris de la 'nube': ¿cuánto tarda en estropearse un disco duro? [En línea]. Disponible en: [http://www.eldiario.es/hojaderouter/tecnologia/hardware/disco\\_duro-almacenamiento-duracion-tecnologia-ordenadores-materiales-big\\_data\\_0\\_348565393.html](http://www.eldiario.es/hojaderouter/tecnologia/hardware/disco_duro-almacenamiento-duracion-tecnologia-ordenadores-materiales-big_data_0_348565393.html) [Consulta: 22 abril 2016].
- COBIT 5: a business framework for the governance and management of enterprise IT. 2012. [En línea]. Disponible en: <https://cobitonline.isaca.org/getting-started> [Consulta: 22 abril 2016].
- CRUZ MUNDET, José Ramón; DÍEZ CARRERA, Carmen. 2015. Costes de la preservación digital permanente. Gijón: Ediciones Trea.
- DIAMOND, Jared. 2012. Colapso: por qué unas sociedades perduran y otras desaparecen. Barcelona: Debate.
- ESPAÑA. MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. 2012. MAGERIT v.3: Metodología de análisis y gestión de riesgos de los sistemas de información. [En línea]. Disponible en: [administracionelectronica.gob.es/pae\\_Home/pae\\_Documentacion/pae\\_Metodolog/pae\\_Magerit.html](http://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Documentacion/pae_Metodolog/pae_Magerit.html) [Consulta: 22 abril 2016].
- ECM<sup>2</sup>; IDC. 2014. Executive Summary: data growth, business opportunities, and the IT imperatives [En línea]. Disponible en: <http://www.emc.com/leadership/digital-universe/2014iview/executive-summary.htm> [Consulta: 22 abril 2016].

- SCHROEDER, Bianca; LAGISETTY, Raghav; MERCHANT, Arif. 2016. Flash reliability in production: the expected and the unexpected [En línea]. Disponible en: <https://www.usenix.org/conference/fast16/technical-sessions/presentation/schroeder> [Consulta: 22 abril 2016].
- TURIEL MARTÍNEZ, Antonio M. 2010 - 2016. The Oil Crash [En línea]. Disponible en: <http://crashoil.blogspot.com.es/> [Consulta: 22 abril 2016].
- UNE-ISO 14721:2015 Sistemas de transferencia de datos e información espaciales. Sistema abierto de información de archivo (OAIS). Modelo de referencia. Madrid: AENOR.
- UNE-ISO 15489-1:2006 Información y documentación. Gestión de documentos. Parte 1: Generalidades. Madrid: AENOR.
- UNE-ISO 16175-1:2012 Información y documentación. Principios y requisitos funcionales para documentos en entornos de oficina electrónica. Parte 1: Generalidades y declaración de principios. Madrid: AENOR.
- UNE-ISO 16175-3:2012 Información y documentación. Principios y requisitos funcionales para documentos en entornos de oficina electrónica. Parte 3: Directrices y requisitos funcionales para documentos en los sistemas de la organización. Madrid: AENOR.
- UNE-ISO/IEC 27001:2007 Tecnología de la información. Técnicas de seguridad. Sistemas de Gestión de la Seguridad de la Información (SGSI). Requisitos. Madrid: AENOR.
- UNE-ISO 30301:2011 Información y documentación. Sistemas de gestión para los documentos. Requisitos. Madrid: AENOR.
- UNE-ISO/TR 26122:2008 IN Información y documentación. Análisis de los procesos de trabajo para la gestión de documentos. Madrid: AENOR.
- U.S. GEOLOGICAL SURVEY. 2016. Mineral Commodity Summaries 2016. [En línea]. Disponible en: <http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/mcs/2016/mcs2016.pdf> [Consulta: 22 abril 2016].

## Notas

<sup>1</sup> Véanse los informes anuales de balance de ejercicio y tendencias en sociedad de la información de entidades como la Asociación Española de Empresas de Consultoría, EMC<sup>2</sup>, IBM, IDC, Orange, Tableau, Telefónica, etc.

<sup>2</sup> Científicos investigadores del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), proyectos como MEDEAS (de las siglas en inglés de Modelizando la transición energética renovable en Europa), el U.S. Geological Survey; colectivos como ATTAC o el Manifiesto última llamada; divulgadores como Richard Heinberg, Jared Diamond, Antonio M. Turiel (miembro de las dos primeras referencias) e incluso gurús de la economía y las inversiones como Jeremy Grantham, también han reconocido el problema.





M<sup>a</sup> DEL CARMEN FERNÁNDEZ-VEGA

## La interoperabilidad como pretexto

Políticas de gestión de documentos en España

En España, la normalización en materia de administración electrónica, desde el punto de vista del ordenamiento jurídico, experimenta un impulso importante a partir del año 2007, en el contexto del *Plan de acción sobre administración electrónica i2010: Acelerar la administración electrónica en Europa en beneficio de todos* (COMISIÓN: 2006)<sup>1</sup> y en virtud de las competencias exclusivas que la Constitución Española de 1978 le otorga al Estado, entre otras materias, sobre las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas, por una parte, y sobre el procedimiento administrativo común, por la otra, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas.

En este marco se aprueba la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, en la que se define la interoperabilidad como la “capacidad de los sistemas de información, y por ende de los procedimientos a los que éstos dan soporte, de compartir datos y posibilitar el intercambio de información y conocimiento entre ellos” (ESPAÑA: 2007).

Al mismo tiempo, la Ley reconoce que la interoperabilidad es uno de los aspectos en los que es obligado que las previsiones normativas sean comunes a

M<sup>a</sup> del Carmen Fernández-Vega (email: [mariadecarmen.fernandezvega@asturias.org](mailto:mariadecarmen.fernandezvega@asturias.org))  
 Archivo. Gobierno de Asturias

Recibido: 22-04-2016. Aceptado: 27-04-2016

Citación: Fernández-Vega, M<sup>a</sup> del Carmen (2016). “La interoperabilidad como pretexto: políticas de gestión de documentos en España”. *Tábula*, n. 19, pp. 281-297

todas las organizaciones del sector público español, como forma de garantizar que el ejercicio del derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con todas las administraciones forme parte de ese tratamiento común, garantizando, así, que el ejercicio de ese derecho no sea, en ningún caso, discriminatorio.

Esta última idea se desarrolla, posteriormente, a través del Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad (ESPAÑA: 2010)<sup>2</sup>, en el que se establecen los criterios, recomendaciones y principios de carácter básico, que permiten y favorecen el desarrollo de la interoperabilidad en las administraciones públicas españolas, entendida desde una perspectiva global, con el fin de conseguir ese marco normativo común, que evite actuaciones individuales y no coordinadas, que configurarían sistemas de gestión aislados, autárquicos y, por tanto, débiles.

En el ENI, pues, se contemplan todos los aspectos que comprende la interoperabilidad, comenzando por los organizativos, referidos a “la capacidad de las entidades y de los procesos a través de los cuales llevan a cabo sus actividades, para colaborar, con el objeto de alcanzar logros mutuamente acordados relativos a los servicios que prestan”; los semánticos, que tienen que ver con “que la información intercambiada pueda ser interpretable de forma automática y reutilizable por aplicaciones que no intervinieron en su creación” y los técnicos, relativos a “la relación entre sistemas y servicios de tecnologías de la información, incluyendo aspectos tales como las interfaces, la interconexión, la integración de datos y servicios, la presentación de la información, la accesibilidad y la seguridad, u otros de naturaleza análoga”.

También se consideran en este contexto el uso de infraestructuras y servicios comunes, que permitirán “a las administraciones públicas enlazar las infraestructuras y servicios que puedan implantar en su ámbito de actuación con las que proporcione la Administración General del Estado para facilitar la interoperabilidad y la relación multilateral en el intercambio de información”; la reutilización de las aplicaciones de las administraciones públicas, la interoperabilidad de la firma y certificados electrónicos y la recuperación y conservación del documento electrónico, entendida, ésta última, como manifestación de la interoperabilidad a lo largo del tiempo.

La Disposición adicional primera del referido Real Decreto 4/2010, determina como de obligatorio cumplimiento, el desarrollo de las denominadas Normas Técnicas de Interoperabilidad<sup>3</sup>, con el propósito de ampliar los aspectos técnicos y operativos particulares de la interoperabilidad en su conjunto.

Desde la perspectiva de la gestión de documentos, el referente principal es la *Norma técnica de Interoperabilidad de Política de gestión de documentos electrónicos* (ESPAÑA :2012a), en la que se definen conceptos, se identifican los procesos mínimos necesarios para la gestión de los mismos y se determinan los criterios estratégicos básicos para la implantación de una política de gestión de documentos en

cualquier institución pública. A ella se suma otro grupo de de normas que son consideradas complementarias, en tanto en cuanto contienen información relacionada con la gestión específica de los documentos, y cuyo contenido es necesario conocer para afrontar, de una forma global, la gestión de los documentos electrónicos a lo largo del tiempo.

Nos referimos a las siguientes NTI: *Documento Electrónico* (ESPAÑA : 2011a) que “tiene por objeto establecer los componentes del documento electrónico, contenido, en su caso, firma electrónica y metadatos, así como la estructura y formato para su intercambio”, *Expediente Electrónico* (ESPAÑA : 2011b) en la que se establece “la estructura y el formato del expediente electrónico, así como las especificaciones de los servicios de remisión y puesta a disposición”, *Digitalización de documentos* (ESPAÑA : 2011c) que contempla “los requisitos a cumplir en la digitalización de documentos en soporte papel o en otro soporte no electrónico susceptible de digitalización a través de medios fotoeléctricos”, *Política de Firma Electrónica y de certificados de la Administración* (ESPAÑA : 2011d) con el fin de “establecer el conjunto de criterios comunes asumidos por la Administración pública en relación con la autenticación y el reconocimiento mutuo de firmas electrónicas basadas en certificados y que, como tales, serán desarrollados y consolidados a través de las políticas de firma electrónica basada en certificados”, *Procedimientos de copiado auténtico y conversión entre documentos electrónicos, así como desde papel u otros medios físicos a formatos electrónicos* (ESPAÑA : 2011e) que establece “las reglas para la generación de copias electrónicas auténticas, copias de papel auténticas de documentos públicos administrativos electrónicos y para la conversión de formato de documentos electrónico” y *Catálogo de estándares* (ESPAÑA:2012b) que “incluirá el conjunto de estándares mínimos necesarios para la interoperabilidad e indicará para cada estándar el estado que le corresponde dentro del ciclo de vida”

Acompañan a estas NTI las correspondientes guías de aplicación, concebidas con una intencionalidad de unificación de criterios a la hora implantar y desarrollar los aspectos recogidos en cada una de ellas, a partir de unos mínimos comunes exigibles.

## La NTI de Política de gestión de documentos electrónicos

La *NTI de Política de gestión de documentos electrónicos*, fija los conceptos relacionados con el desarrollo de políticas de gestión de documentos electrónicos, identifica los procesos de gestión de los documentos y establece los principios necesarios para su desarrollo y aplicación práctica.

El esquema reglamentario referido a la política de gestión de documentos se completa con el desarrollo de una *Guía de aplicación de la NTI* (ESPAÑA:

2012c), como instrumento de apoyo para la implementación de lo dispuesto en ella y de un *Modelo de política de gestión de documentos electrónicos* (ESPAÑA: 2013), que sirva como patrón de referencia para la elaboración de políticas de gestión de documentos que se ajusten al ENI y a lo dispuesto en la NTI y su guía de aplicación.

La *NTI de política de gestión de documentos electrónicos* se concibe, pues, como el soporte necesario en el que ha de apoyarse cualquier proyecto de implantación de una política de gestión de documentos, vinculándose, en este punto, con el artículo 21 del Real Decreto 4/2010, en el que se fija su definición como una de las medidas técnicas y organizativas que las administraciones públicas deben adoptar para garantizar la interoperabilidad, relacionada con la recuperación y conservación de los documentos electrónicos a lo largo del tiempo, pero también con los procesos de gestión de documentos que han de ejecutarse de forma anticipada, es decir, durante la definición de los procedimientos administrativos que dan soporte a las actividades de gestión de las organizaciones.

Es importante destacar que la *NTI de Política de gestión de documentos* supone el reconocimiento jurídico de una parte importante de los procesos de gestión de los mismos que a lo largo del tiempo ha fijado la doctrina archivística, al tiempo que contribuye a dar visibilidad a la función de archivos en las organizaciones como una de las tres llaves que abren la puerta de la transparencia administrativa.

## Las políticas de gestión de documentos

Una política de gestión de documentos electrónicos es un requisito legal ineludible, cuyo objetivo último es garantizar el cumplimiento de los principios de interoperabilidad a lo largo del tiempo. Pero no sólo, porque en la medida en que la política de gestión de documentos “contiene las directrices de una organización, con distribución de responsabilidades, para la creación y gestión de documentos auténticos, fiables y disponibles a lo largo del tiempo, en el marco de sus actividades” se convierte en “una herramienta imprescindible para desarrollar adecuadamente, en el marco del ENI, la gestión de documentos electrónicos en una organización” (BUSTOS: 2016: 49).

En el contexto de la administración pública española, se ha acelerado, en los últimos tiempos, la aprobación de políticas de gestión de documentos en un grupo importante de instituciones. Pudiera parecer que tal empuje representa la culminación de un lento proceso de adaptación a la nueva realidad que marcaba la entrada en vigor de la Ley 11/2007 y, que, por tanto, las instituciones públicas que se habían dotado de tal herramienta disponían de los necesarios mecanismos de adaptación al ENI que regula el Decreto 4/2010, de 8 de enero.

En una política de gestión de documentos electrónicos se definen conceptos, se identifican procesos y se determinan los criterios estratégicos básicos para una adecuada gestión de los mismos; pero la implementación efectiva de estos principios implica cambios organizativos y actualizaciones tecnológicas, orientadas a la solución de determinados aspectos técnicos y operativos relacionados con la recuperación y conservación de los documentos electrónicos a lo largo del tiempo. Porque, sin una política de firma, sin un esquema institucional de metadatos, sin un protocolo de digitalización de documentos o sin un cuadro de clasificación funcional y un calendario de conservación de los documentos y expedientes electrónicos, entre otros aspectos, las políticas de gestión de documentos corren el riesgo de convertirse en una simple declaración de intenciones, sin vocación alguna de impacto real sobre el modelo de gestión de los documentos electrónicos en las organizaciones para las que han sido aprobadas.

Desde esta perspectiva, la estructura y contenido de una política de gestión de documentos se convierte en reflejo del modelo de adaptación al ENI en lo que a la gestión de documentos se refiere que se formula en cada caso y también la representación de en qué medida ese modelo es homologable al propuesto por la legislación estatal de referencia. Este es el punto de vista que nos ha llevado a plantear el análisis comparativo de los diferentes ejemplos de políticas de gestión aprobados y publicados recientemente, partiendo siempre, como prototipo, del *Modelo de política de gestión de documentos electrónicos* que propone la normativa estatal de referencia. Es necesario aclarar, en todo caso, que no es objetivo de este trabajo el examen pormenorizado del contenido de estos documentos de políticas de gestión, sino únicamente estimar, en su conjunto, las soluciones técnicas, tecnológicas, operativas y organizativas que están en la base del cumplimiento de la interoperabilidad a lo largo del tiempo, más allá de la mera aprobación de un texto de política de gestión de documentos electrónicos.

## Metodología y análisis

Como punto de partida para el estudio comparativo que se pretendía abordar, se precisaba conocer, en primer término, cuáles eran las políticas de gestión de documentos aprobadas desde la fecha de publicación del *Modelo* que nos proponíamos utilizar como referencia<sup>4</sup>. Para ello, se acudió como fuente primaria de información a los boletines oficiales del conjunto de administraciones públicas, de los cuales, se ha extraído la información que figura en la *Tabla 1*<sup>5</sup>:

Política aprobada	Boletín Oficial	Fecha public.
Política de gestió documental de la Diputació de Barcelona	Butlletí Oficial de la Província de Barcelona	4 de abril de 2014
Protocol de gestió de documents electrònics i arxiu de la Generalitat de Catalunya	Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya	10 de junio de 2014
Política de gestión de documentos electrónicos del Ayuntamiento de Cartagena	Boletín Oficial de la Región de Murcia, n. 244	21 de octubre de 2014
Política de gestión de documentos electrónicos y archivo electrónico de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias	Boletín Oficial de Canarias, n. 40	27 de febrero de 2015

Tabla 1: Políticas de gestión de documentos publicadas en boletines oficiales

Para ampliar esta información, se recurrió, en segundo término, al Portal de Administración Electrónica<sup>6</sup> ([www.administración.gob.es](http://www.administración.gob.es)), en el que, a modo de ejemplos, se recogen los textos de políticas de gestión de documentos electrónicos de la *Tabla 2*<sup>7</sup>:

Política de gestión de documentos	Fecha aprob./public.
Política de gestión de documentos electrónicos de la Universidad de Murcia	13 de febrero de 2014 <sup>8</sup>
Protocol de gestió de documents electrònics i arxiu de la Generalitat de Catalunya	10 de junio de 2014 <sup>9</sup>
Política de gestió documental de la Diputació de Barcelona	4 de agosto de 2014 <sup>10</sup>
Política de gestión de documentos electrónicos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas	9 de septiembre de 2014 <sup>11</sup>
Política de gestión de documentos electrónicos del Ayuntamiento de Cartagena	21 de octubre de 2014 <sup>12</sup>
Política de gestión de documentos electrónicos de la Universidad Pública de Navarra	16 de diciembre de 2014 <sup>13</sup>
Política de gestión de documentos electrónicos y archivo electrónico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias	27 de febrero de 2015 <sup>14</sup>
Política de Gestión de Documentos Electrónicos del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte	9 de julio de 2015 <sup>15</sup>

Tabla 2: Ejemplos de políticas de gestión de documentos del PAE

Para la elección de la muestra era necesario que ésta fuera suficientemente significativa, razón por la cual se ha optado por utilizar la información del PAe, por entender que los ejemplos allí recogidos son representativos, por cuanto incluyen modelos de políticas de gestión de documentos elaboradas para instituciones de todas las escalas de la administración y sector público. Del total de textos recogidos en el mencionado Portal, únicamente se han consultado los escritos en lengua castellana, de modo que la muestra definitiva incluye las políticas de gestión de documentos incluidas en la *Tabla 3*<sup>16</sup>:

Política aprobada	Fecha aprob./public.
Política de gestión de documentos electrónicos de la Universidad de Murcia	13 de febrero de 2014 <sup>17</sup>
Política de gestión de documentos electrónicos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas	9 de septiembre de 2014 <sup>18</sup>
Política de gestión de documentos electrónicos del Ayuntamiento de Cartagena	21 de octubre de 2014 <sup>19</sup>
Política de gestión de documentos electrónicos de la Universidad Pública de Navarra	16 de diciembre de 2014 <sup>20</sup>
Política de gestión de documentos electrónicos y archivo electrónico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias	27 de febrero de 2015 <sup>21</sup>
Política de Gestión de Documentos Electrónicos del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte	9 de julio de 2015 <sup>22</sup>

Tabla 3: Políticas de gestión de documentos consultadas

Como ya se ha adelantado, para el análisis comparativo se ha tomado como referencia el *Modelo de Política de gestión de documentos electrónicos* que ofrece como estándar el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (ESPAÑA: 2013) y que todos los textos consultados manifiestan utilizar como referente. Como indicadores del muestreo se han tenido en cuenta, por una parte, el esquema de estructura interna que propone el *Modelo* y, por la otra, el análisis del contenido, tomando, como indicativo, las instrucciones que contiene el texto del *Modelo* para su correcta aplicación; de éstas, se han seleccionado aquellas relacionadas con las soluciones técnicas, tecnológicas y organizativas, que son las bases operativas de la interoperabilidad a lo largo del tiempo. En concreto, se han utilizado como indicadores las siguientes referencias:

- Nombre del programa corporativo de gestión de documentos electrónico.
- Política de firma de la entidad.

- Herramienta o utilidad de firma empleada.
- Descriptor del Registro electrónico.
- Esquema institucional de metadatos.
- Cuadro de clasificación funcional de la entidad.
- Política de seguridad de la organización.

El conjunto de políticas de gestión de documentos seleccionadas para su análisis, declaran haber sido elaboradas conforme al ENI, siguiendo lo dispuesto en la correspondiente *Norma Técnica de Interoperabilidad* y tomando como referencia el citado *Modelo de política de gestión de documentos*. Sin embargo, a pesar de este punto de partida común, la realidad nos demuestra que es plural y que, por tanto, existe diversidad de patrones en el diseño de cada una de estas políticas, diversidad que obedece, sin duda, a contextos y condiciones de partida diferentes en cada caso.

Como resultado del análisis crítico de los textos seleccionados, se obtiene una categorización que singulariza, al menos, cuatro tipos diferenciados de políticas de gestión de documentos.

El primer tipo de política de gestión de documentos identificado se caracteriza por una reproducción exacta de la estructura interna que propone el *Modelo* estatal de referencia, sin asumir, tampoco, la más mínima adaptación singularizada en lo que se refiere a contenidos, si exceptuamos alguna ligerísima variación en el título de ciertos epígrafes. Además, es especialmente llamativo en este tipo de política, que las menciones a las bases prácticas y operativas de la interoperabilidad propias de la institución de que se trate, sean siempre alusiones genéricas, que remiten, como referencia, a la normativa estatal y que serán ejecutables mediante acciones futuras, cuando, en realidad, las instrucciones para la correcta aplicación del *Modelo de política de gestión de documentos*, que declaran utilizar como referente, sugieren que esas bases estén resueltas antes del diseño de la política, y por ello especifican los capítulos del documento en los que se debe indicar el nombre del programa de gestión de documentos electrónicos y mencionar el descriptor del Registro electrónico; incluir las referencia a la Política de firma de la entidad y a la herramienta o utilidad de firma empleada, al Cuadro de clasificación funcional de documentos de la entidad y a los criterios de formación de las correspondientes agrupaciones documentales, al Esquema institucional de metadatos y a la Política de seguridad de la información de la institución.

En esta misma categoría es posible reconocer un subgrupo de políticas en las que, de igual modo, las referencias a las soluciones prácticas y operativas de la interoperabilidad, que pudieran ser propias de la institución para la que se ha aprobado, se salvan, igualmente, recurriendo a un posible desarrollo futuro siguiendo, en todo caso, el procedimiento establecido en las correspondientes normas

técnicas de interoperabilidad (documento electrónico, expediente electrónico, digitalización...). Sin embargo, y en esto reside la diferencia, se aprecia un cierto grado de profundización en aquella información relativa a las herramientas y utilidades específicas, que configuran una parte de los mecanismos funcionales de la interoperabilidad y que, además, dejan entrever la existencia de un modelo de gestión de documentos basado en la integración entre sistemas, lo cual, desde luego, supone un avance importante respecto al paradigma del que proceden.

El segundo modelo descrito agrupa aquellas políticas que, desde el punto de vista formal apenas presentan variación con respecto al *Modelo* de referencia; no ocurre lo mismo, en cambio, si atendemos al contenido, aspecto en el cual se aprecian ciertas diferencias. Por una parte, y con respecto a los fundamentos operativos que garantizan la interoperabilidad de los documentos a lo largo del tiempo, existe, en todos los casos, un trabajo previo en esta dirección, en la medida en que se dispone de políticas institucionales de seguridad de la información o de firma electrónica e, incluso, de un esquema de metadatos propio. Sin embargo, llama la atención, el uso de determinados términos y conceptos que no encajan en el contexto ISO de normas y buenas prácticas en materia de gestión de documentos, contexto que es fácil reconocer como soporte teórico del *Modelo de Política de gestión de documentos electrónicos* (HEREDIA: 2014: 15) y que no armonizan tampoco con la base conceptual del records continuum<sup>23</sup>, auténtico referente metodológico de la norma ISO 15489 (AENOR: 2006a), que, sin duda, está en la base del desarrollo normativo sobre la administración electrónica en general y la gestión de los documentos en particular, impulsado por la Dirección General de Modernización Administrativa, Procedimientos e Impulso de la Administración Electrónica.

La NTI de Política de gestión de documentos electrónicos, fija los conceptos relacionados con su desarrollo, incluidos los aspectos relativos a su implantación práctica, así como la identificación de los requisitos y procesos de gestión de los documentos electrónicos. A pesar de que ya la norma ISO 15489 (AENOR: 2006a) recomendaba el uso de prácticas y procedimientos normalizados para la gestión de los documentos en las organizaciones, independientemente de su soporte, es fácil entender que la definición de una política de gestión de documentos, como garantía de la interoperabilidad en relación con la recuperación y conservación de los documentos electrónicos a lo largo de su ciclo de vida, se pueda interpretar, en determinados contextos institucionales, como una oportunidad para implantar un sistema corporativo de gestión de documentos, entendido, no sólo como programa de tratamiento de los documentos, que también, sino como el conjunto de normas, recursos (técnicos, humanos y materiales), procedimientos y actividades orientados a lograr una mayor eficacia y economía en la producción, mantenimiento y uso final de los mismos. Este criterio es, precisamente, el que permite reconocer un tipo singular de política de gestión de documentos,

en el que se parte de los preceptos contenidos en la NTI de Política de gestión de documentos electrónicos, pero desarrollados, en este caso, con numerosas observaciones relativas al contexto particular de la institución, descripciones de procedimientos e, incluso, debates teóricos y planteamientos metodológicos propios, que, en muchos aspectos, entendemos, no resulta fácil conciliar con la base conceptual heredada de la ISO 15489 (AENOR: 2006a) y que avalan la singularización de este modelo de política de gestión de documentos.

Comentamos, en último término, un tipo de política de gestión de documentos, que juzgamos como más próximo al espíritu que inspira el *Modelo* de referencia, y ello a pesar de construir un esquema singular de estructura interna, que significa una auténtica reinterpretación del orden interno de los elementos que componen el esquema originario del *Modelo*. Pero también presenta singularidades desde el punto de vista del contenido, que tienen que ver, por una parte con los fundamentos jurídicos y, por la otra, con la solución de determinados requisitos para la gestión de los documentos electrónicos. Con respecto a los fundamentos jurídicos, como en los casos anteriores, parten de la Ley 11/2007, incluido todo su desarrollo posterior; pero también del marco legislativo propio no sólo referido a la administración electrónica, sino también al sistema de gestión documental. En realidad, este marco jurídico particular, no es otra cosa que la adaptación, a un contexto específico, de los preceptos básicos para el impulso de la administración electrónica que contempla la legislación estatal; y, además, determina una parte de la originalidad que individualiza este patrón de política de gestión de documentos como una tipología particular. Por lo que se refiere a la solución de determinados requisitos imprescindibles para una correcta gestión de los documentos electrónicos, se han desarrollado una serie de herramientas y utilidades que están en la base de la interoperabilidad a lo largo del tiempo y que también aportan valor específico como elementos identificativos de este patrón de política.

Por tanto, en este contexto, la definición de una política de gestión de documentos electrónicos no irrumpe en el vacío, sino que, por el contrario, encuentra sus fundamentos en las políticas, protocolos y normas técnicas propias, en las que ya se determina la obligatoriedad de elaborar y aprobar una política de gestión de documentos, cuyos principios y propuestas se sustentan en el sistema corporativo de gestión de documentos preexistente.

## Conclusiones

El nuevo escenario que plantea la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos y su posterior desarrollo a través del Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, que regula el Esquema Nacional de

Interoperabilidad en el ámbito de la administración electrónica, implica cambios en los modelos de gestión de los documentos en las administraciones públicas, orientados a la normalización de los procesos y de los procedimientos de gestión de los documentos, como premisa inevitable de los principios de eficacia y eficiencia.

Este contexto de administración electrónica, interoperabilidad y normalización de procesos ha favorecido la definición de políticas de gestión de documentos electrónicos en nuestras instituciones públicas. Por eso, no es posible comprender el impulso para la aprobación de estas políticas de gestión de documentos en el ámbito de la administración electrónica, al margen de los plazos de adecuación de sistemas y servicios previstos en la Disposición transitoria primera del Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, que regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad. A falta de una plena aplicación de lo exigido en el ENI, tal disposición transitoria obliga a las administraciones públicas a elaborar un *Plan de adecuación*, que deberá marcar los correspondientes plazos de ejecución, que, en ningún caso, podrán ser superiores a 48 meses desde la entrada en vigor del real decreto.

El ENI ha definido la política de gestión de documentos electrónicos en España y también ha fijado un determinado modelo de gestión de los mismos, porque, tal y como afirma Antonia Heredia, “siendo tantos los modelos posibles (...) se ha concluido uno para cualquier entidad de la Administración pública española” (HEREDIA: 2014). Por esa razón, todas las políticas de gestión de documentos parten de un ordenamiento jurídico común, de normas técnicas equivalentes y de un modelo de referencia conforme al Esquema Nacional de Interoperabilidad; sin embargo, a pesar de ese origen común, determinadas condiciones particulares ofrecen también ejemplos singulares de políticas de gestión de documentos.

Precisamente por esa razón, se puede afirmar que, a pesar de que la estrategia de transformación digital representa un valor añadido muy importante desde el punto de vista de la gestión de documentos, lo cierto es que, tal y como hemos tenido ocasión de comprobar, esa intencionalidad de normalización está aún por llegar. Queda por resolver la definición de los procesos de gestión de documentos, es decir, las partes que componen cada proceso, la secuencia de operaciones que lo conforman, así como su alcance y finalidad. Esta falta de definición tiene mucho que ver, sin duda, con las múltiples visiones que ofrecen los diferentes modelos de sistemas de archivos que a lo largo de este trabajo hemos constatado que existen.

Teniendo en cuenta que los plazos para la aplicación e implementación de lo dispuesto en el Real Decreto 4/2010 ya han finalizado el 30 de enero de 2014, hemos podido constatar, que, más allá de situaciones individuales, en general, el grado de adaptación al ENI, que se percibe en la mayoría de las instituciones cuyas Políticas de gestión de documentos hemos analizado, es ciertamente escaso. El

*Modelo de política de gestión de documentos electrónicos*, que todas ellas declaran utilizar como referente para su definición, incorpora instrucciones para la correcta aplicación del mismo, que siempre tienen que ver con las soluciones técnicas, tecnológicas y organizativas que se hayan adoptado para resolver los aspectos operativos que garantizan la interoperabilidad a lo largo del tiempo. Pues bien, si se comparan esas instrucciones con los espacios que las políticas reservan a la descripción de dichas soluciones específicas y propias de la institución de que se trate, se observa que, salvo algunos casos particulares, en la mayoría de las ocasiones es muy escasa la información concreta que se proporciona, lo cual nos hace pensar que no existe. Si de esto se infiere que, desde la entrada en vigor de la Ley 11/2007, han sido escasas las tareas de adaptación al nuevo contexto, podría pensarse que la decisión de aprobar en este momento políticas de gestión de documentos en varias instituciones obedece más a la urgencia que marcan los plazos del ENI, que a la voluntad real de afianzar los fundamentos prácticos y operativos de la interoperabilidad en su conjunto. Por tanto, a pesar del repentino interés por aprobar políticas de gestión de documentos en nuestras instituciones públicas, la impresión es que aún quedan muchos aspectos, relacionados tangencialmente con la gestión de documentos, que no se han desarrollado y que resultan esenciales para garantizar la interoperabilidad del documento a lo largo del tiempo, lo cual no hace sino reforzar la idea de que aún está pendiente el salto definitivo desde el mundo analógico al universo digital.

Al margen de la pluralidad de patrones a la que hemos aludido, y sin entrar a valorar el modelo de gestión de documentos que ofrece la normativa sobre administración electrónica en nuestro país, resulta evidente la influencia que ejerce sobre ella el contexto ISO de normas y buenas prácticas en materia de gestión de documentos, en concreto, la norma ISO 15489, que es una guía para la gestión de los documentos, pero también para el diseño e implementación de un sistema de gestión de los mismos. Esta norma propone una metodología basada en el establecimiento de un programa de gestión de documentos, como requisito básico para su correcta gestión. Dicho plan debe incluir una serie de principios básicos, el primero de los cuales parte de la necesidad de intervenir desde la misma fase de diseño en la que se determinan los documentos que deberían ser creados en cada proceso de negocio y la información que es necesario incluir en ellos (AENOR: 2006a). Pues bien, a pesar de esa base metodológica, el desarrollo normativo que sustenta la definición de políticas de gestión de documentos parece haber optado por una interpretación restrictiva de la misma, en la medida en que la fase de diseño no se considera un proceso de gestión de documentos, cuando, la realidad es que, en un entorno electrónico, antes de la entrada de los documentos en el sistema, es necesario haber determinado las formas documentales que soportan el ejercicio de cada una de las actividades administrativas, estableciendo el vínculo de la función con el contenido informativo, la estructura y el contexto

de los documentos que se generan en cada una de esas actividades. Pues bien, esa visión de la metodología ISO, que interpretamos como limitada, se reproduce invariablemente en todos los textos de políticas de gestión de documentos analizados, sin atisbo de crítica alguna<sup>24</sup>, lo cual abunda en la idea de que el reciente movimiento de aprobación de políticas de gestión de documentos pueda interpretarse más como una apariencia de transformación, que como una realidad que represente el final de un lento proceso de adaptación al mundo digital.

De estas conclusiones, necesariamente parciales, se desprende una reflexión final que tiene que ver con la necesidad de ahondar en la normalización de las metodologías de identificación, análisis y definición de los procesos de gestión de documentos en general y, en particular, de la transferencia de documentos al repositorio o repositorios institucionales para su conservación, así como el establecimiento de criterios comunes para la digitalización y conversión digital de los documentos en soporte papel.

## Bibliografía

- ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE NORMALIZACIÓN Y CERTIFICACIÓN (2006a). Información y documentación. Gestión de documentos. Parte 1: Generalidades. UNE-ISO 15489-1:2006. Madrid: AENOR.
- ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE NORMALIZACIÓN Y CERTIFICACIÓN (2006b). Información y documentación. Gestión de documentos. Parte 2: Directrices. UNE-ISO/TR 15489-2:2006. Madrid: AENOR.
- ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE NORMALIZACIÓN Y CERTIFICACIÓN (2008a). *Conservación a largo plazo de la información basada en documentos*. UNE-ISO/TR 18492-2008 IN. Madrid: AENOR
- ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE NORMALIZACIÓN Y CERTIFICACIÓN (2008b). Información y documentación. Procesos de gestión de documentos. Metadatos para la gestión de documentos. Parte 1: Principios. UNE-ISO 23081-1:2008. Madrid: AENOR
- ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE NORMALIZACIÓN Y CERTIFICACIÓN (2008c). Información y documentación. Procesos de gestión de documentos. Metadatos para la gestión de documentos. Parte 2: Elementos de implementación y conceptuales. UNE-ISO 23081-2:2008. Madrid: AENOR
- ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE NORMALIZACIÓN Y CERTIFICACIÓN (2008d). Información y documentación. Análisis de los procesos de trabajo para la gestión de documentos. UNE-ISO/TR 26122-2:2008. Madrid: AENOR
- ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE NORMALIZACIÓN Y CERTIFICACIÓN (2011a). Información y documentación. Sistemas de gestión de los documentos. Fundamentos y vocabulario UNE-ISO 30300-2011. Madrid: AENOR
- ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE NORMALIZACIÓN Y CERTIFICACIÓN (2011b). Información y documentación. Sistemas de gestión de los documentos. Requisitos. UNE-ISO 30301-2011. Madrid: AENOR

- ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE NORMALIZACIÓN Y CERTIFICACIÓN (2012). Requisitos de accesibilidad para contenidos en la web. UNE 139803:2012. Madrid: AENOR
- AYUNTAMIENTO DE CARTAGENA (2014). Política de gestión de documentos electrónicos del Ayuntamiento de Cartagena. Boletín Oficial de la Región de Murcia, 21 de octubre de 2014, n. 244. Disponible en: [https://seguro.cartagena.es/sede electronica/docs/politica\\_gestion\\_documentos\\_electronicos.pdf](https://seguro.cartagena.es/sede electronica/docs/politica_gestion_documentos_electronicos.pdf) [Consulta: 20 de abril de 2016]
- BUSTOS, Gerardo (2016). “Al final del camino: el archivo electrónico”. En *Boletic*, núm. 76 (marzo 2016), p. 46
- CANARIAS (2015). Orden de 23 de febrero de 2015, por la que se aprueba la Política de gestión de documentos electrónicos y archivo electrónico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias. *Boletín Oficial de Canarias*, 27 de febrero de 2015, n. 40. Disponible en <http://www.gobiernodecanarias.org/boc/2015/040/001.html> [Consulta: 20 de abril de 2016]
- CATALUNYA. Ordre CLT/172/2014, de 14 de maig, per la qual s’aprova el Protocol de Gestió de Documents Electrònics i Arxiu de la Generalitat de Catalunya. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, 10 de junio de 2014, n. 6640. Disponible en: [http://dogc.gencat.cat/ca/pdogc\\_canals\\_interns/pdogc\\_resultats\\_fitxa/?documentId=664215&language=ca\\_ES&action=fitxa](http://dogc.gencat.cat/ca/pdogc_canals_interns/pdogc_resultats_fitxa/?documentId=664215&language=ca_ES&action=fitxa) [Consulta: 26 de abril de 2016]
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. (2006). Plan de acción sobre administración electrónica i2010: Acelerar la administración electrónica en Europa en beneficio de todos. Bruselas: 2006.
- DIPUTACIÓ DE BARCELONA (2014). Anunci d’aprobación de la Política de Gestió Documental de la Diputació de Barcelona. *Butlletí Oficial de la Província de Barcelona*, 4 de agosto de 2014. Disponible en: <https://bop.diba.cat/scripts/ftpisa.aspx?fnew?bop2014&08/022014020839.pdf&1> [Consulta: 20 de abril de 2016]
- ESPAÑA (2007). Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos. *Boletín Oficial del Estado*, 23 de junio de 2007, n. 150. Disponible en: <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2007-12352> [Consulta: 20 de abril de 2016]
- ESPAÑA (2010). Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica. *Boletín Oficial del Estado*, 29 de enero de 2010, n. 25. Disponible en: <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-1331> [Consulta: 20 de abril de 2016]
- ESPAÑA (2011a). MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Resolución de 19 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Documento Electrónico. *Boletín Oficial del Estado*, de 30 de julio de 2011, n. 182. Disponible en: [http://administracionelectronica.gob.es/pae\\_Home/pae\\_Estrategias/pae\\_Interoperabilidad\\_Inicio/pae\\_Normas\\_tecnicas\\_de\\_interoperabilidad.html#DOCUMENTOELECTRONICO](http://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Estrategias/pae_Interoperabilidad_Inicio/pae_Normas_tecnicas_de_interoperabilidad.html#DOCUMENTOELECTRONICO) [Consulta: 20 de abril de 2016]
- ESPAÑA (2011b). MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Resolución de 19 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Expediente Electrónico. *Boletín Oficial del Estado*, 30 de julio de 2011, n. 182. Disponible en: [294 | TABULA, Número 19, 2016, pp. 281-297, ISSN 1132-6506](http://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_</a></p></div><div data-bbox=)

- Estrategias/pae\_Interoperabilidad\_Inicio/pae\_Normas\_tecnicas\_de\_interoperabilidad.html#EXPEDIENTEELECTRONICO [Consulta: 20 de abril de 2016]
- ESPAÑA (2011c). MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Resolución de 19 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Digitalización de Documentos. *Boletín Oficial del Estado*, 30 de julio de 2011, n. 182. Disponible en: [http://administracionelectronica.gob.es/pae\\_Home/pae\\_Estrategias/pae\\_Interoperabilidad\\_Inicio/pae\\_Normas\\_tecnicas\\_de\\_interoperabilidad.html#DIGITALIZACIONDOCUMENTOS](http://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Estrategias/pae_Interoperabilidad_Inicio/pae_Normas_tecnicas_de_interoperabilidad.html#DIGITALIZACIONDOCUMENTOS) [Consulta: 20 de abril de 2016]
- ESPAÑA (2011d). MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Resolución de 19 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de Firma Electrónica y certificados de la Administración. *Boletín Oficial del Estado*, 30 de julio de 2011 n. 182. Disponible en: [http://administracionelectronica.gob.es/pae\\_Home/pae\\_Estrategias/pae\\_Interoperabilidad\\_Inicio/pae\\_Normas\\_tecnicas\\_de\\_interoperabilidad.html#POLITICAFIRMA](http://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Estrategias/pae_Interoperabilidad_Inicio/pae_Normas_tecnicas_de_interoperabilidad.html#POLITICAFIRMA) [Consulta: 20 de abril de 2016].
- ESPAÑA (2011e). MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. Resolución de 19 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Política Procedimientos de copiado auténtico y conversión entre documentos electrónicos. *Boletín Oficial del Estado*, 30 de julio de 2011, n. 182. disponible en: [http://administracionelectronica.gob.es/pae\\_Home/pae\\_Estrategias/pae\\_Interoperabilidad\\_Inicio/pae\\_Normas\\_tecnicas\\_de\\_interoperabilidad.html#COPIADOAUTENTICO](http://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Estrategias/pae_Interoperabilidad_Inicio/pae_Normas_tecnicas_de_interoperabilidad.html#COPIADOAUTENTICO) [Consulta: 20 de abril de 2016]
- ESPAÑA (2012a). MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. Resolución de 28 de junio de 2012, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de Gestión de Documentos Electrónicos. *Boletín Oficial del Estado*, 26 de julio de 2012, n. 178. Disponible en: [http://administracionelectronica.gob.es/pae\\_Home/pae\\_Estrategias/pae\\_Interoperabilidad\\_Inicio/pae\\_Normas\\_tecnicas\\_de\\_interoperabilidad.html#POLITICAGESTION](http://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Estrategias/pae_Interoperabilidad_Inicio/pae_Normas_tecnicas_de_interoperabilidad.html#POLITICAGESTION) [Consulta: 20 de abril de 2016].
- ESPAÑA (2012b). Resolución de 3 de octubre de 2012, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Catálogo de estándares. *Boletín Oficial del Estado*, de 31 de octubre de 2012, n. 262. Disponible en: [http://administracionelectronica.gob.es/pae\\_Home/pae\\_Estrategias/pae\\_Interoperabilidad\\_Inicio/pae\\_Normas\\_tecnicas\\_de\\_interoperabilidad.html#CATALOGOESTANDARES](http://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Estrategias/pae_Interoperabilidad_Inicio/pae_Normas_tecnicas_de_interoperabilidad.html#CATALOGOESTANDARES) [Consulta: 20 de abril de 2016]
- ESPAÑA (2012c). MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. Guía de aplicación de la Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de gestión de documentos electrónicos. Disponible en: <http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/SGT/POLITICA%20DE%20GESTION%20DE%20DOCUMENTOS%20MINHAP/politica%20de%20gestion%20de%20documentos%20electronicos%20MINHAP.pdf> [Consulta: 20 de abril de 2016]

- ESPAÑA (2013). MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. *Política de gestión de documentos electrónicos. Modelo*. Disponible en: [file:///C:/Mis%20documentos/Downloads/20131128\\_Modelo\\_de\\_politica\\_de\\_gestion\\_de\\_documentos\\_electronicos\\_NIPO\\_630-13-166-8%20\(3\).pdf](file:///C:/Mis%20documentos/Downloads/20131128_Modelo_de_politica_de_gestion_de_documentos_electronicos_NIPO_630-13-166-8%20(3).pdf) [Consulta: 20 de abril de 2016]
- ESPAÑA (2014a). MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. *Guía de adecuación al Esquema Nacional de Interoperabilidad*. Disponible en: [file:///C:/Mis%20documentos/Downloads/Guia\\_adequacion\\_al\\_ENI\\_PDF\\_NIPO\\_630-14-238-6%20\(1\).pdf](file:///C:/Mis%20documentos/Downloads/Guia_adequacion_al_ENI_PDF_NIPO_630-14-238-6%20(1).pdf) [Consulta: 20 de abril de 2016].
- ESPAÑA (2014b). MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. Política de gestión de documentos electrónicos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. [Versión 9.0] Disponible en: <http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/SGT/POLITICA%20DE%20GESTION%20DE%20DOCUMENTOS%20MINHAP/politica%20de%20gestion%20de%20documentos%20electronicos%20MINHAP.pdf> [Consulta: 20 de abril de 2016]
- ESPAÑA (2015). MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE. Política de gestión de documentos electrónicos del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. [Versión 1.0] Disponible en: <http://www.mecd.gob.es/dms/mecd/cultura-mecd/areas-cultura/archivos/recursos-profesionales/documentos-electronicos/20150721-pgde-mecd-cuerpo/20150721-pgd-mecd-cuerpo.pdf> [Consulta: 20 de abril de 2016]
- EUROPEAN Commission. (2010) European Interoperability Strategy (EIS) for European public services. Bruxelles : Interoperability Solutions for European Public Administrations.
- HEREDIA, Antonia (2014). “Política de gestión de documentos electrónicos: análisis del marco jurídico para su aplicación”. En *Boletín ANABAD*, LXIV (2014), núm. 1 (enero-marzo), p. 15.
- UNIVERSIDAD DE MURCIA (2014). Documento de Política de Gestión de Documentos Electrónicos (Aprobado en Consejo de Gobierno de 13 de febrero de 2014). Disponible en: [https://sede.um.es/sede/normativa/documento-de-politica-de-gestion-de-documentos-electronicos/pdf/3340.pdf;jsessionid=fsVRmo8iMZ6aqPu0tXf2UzY\\_CB1ZBBBe2V7YSX4wss\\_L7emC3ObHe!297175481:OfebLRMwDYSw6mLl](https://sede.um.es/sede/normativa/documento-de-politica-de-gestion-de-documentos-electronicos/pdf/3340.pdf;jsessionid=fsVRmo8iMZ6aqPu0tXf2UzY_CB1ZBBBe2V7YSX4wss_L7emC3ObHe!297175481:OfebLRMwDYSw6mLl) [Consulta: 26 de abril de 2016]
- UNIVERSIDAD PÚBLICA DE NAVARRA (2015). Acuerdo del Consejo de Gobierno que aprueba la Política de gestión de documentos electrónicos en la Universidad Pública de Navarra. Disponible en: <http://www2.unavarra.es/gesadj/seccionNormativa/5gestiondedocumentos.pdf> [Consulta: 20 de abril de 2016]

## Notas

<sup>1</sup> Este Plan de acción dará lugar después a la Estrategia Europea de Interoperabilidad para los servicios públicos (EUROPEAN : 2010)

<sup>2</sup> En adelante ENI

<sup>3</sup> En adelante, NTI

<sup>4</sup> La primera edición electrónica del documento *Política de gestión de documentos electrónicos. Modelo*, es de noviembre de 2013

<sup>5</sup> La información obtenida de los boletines oficiales está actualizada a fecha de 16 de febrero. Por esa razón en la lista no se incluyen la *Política de gestión y archivo de documentos electrónicos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y de sus Organismos Autónomos* y la *Política de gestión de documentos del Principado de Asturias*, aprobadas y publicadas con posterioridad a la fecha de nuestra consulta.

<sup>6</sup> En adelante PAe

<sup>7</sup> La información obtenida del PAe está actualizada a fecha de 16 de febrero. Por esa razón en la lista no se incluyen la *Política de gestión y archivo de documentos electrónicos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y de sus Organismos Autónomos* y la *Política de gestión de documentos del Principado de Asturias*, aprobadas e incorporadas al PAe con posterioridad a la fecha de nuestra consulta.

<sup>8</sup> Fecha de aprobación en Consejo de Gobierno de la Universidad de Murcia

<sup>9</sup> Fecha de publicación en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya

<sup>10</sup> Fecha de publicación en el Butlletí Oficial de la Provincia de Barcelona

<sup>11</sup> Fecha de la última versión (v.9) del documento

<sup>12</sup> Fecha de publicación en el Boletín Oficial de la Región de Murcia

<sup>13</sup> Fecha del Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Universidad Pública de Navarra

<sup>14</sup> Fecha de publicación en el Boletín Oficial de Canarias

<sup>15</sup> Fecha de la primera versión (v 1.0) del documento

<sup>16</sup> Disponibles en: [http://administracionelectronica.gob.es/pae\\_Home/pae\\_Estrategias/Archivo\\_electronico/pae\\_Politica\\_de\\_gestion\\_de\\_documentos\\_electronicos.html#.VxeX59SLTMp](http://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Estrategias/Archivo_electronico/pae_Politica_de_gestion_de_documentos_electronicos.html#.VxeX59SLTMp) [Consulta: 15 de febrero de 2016]

<sup>17</sup> Fecha de aprobación en Consejo de Gobierno de la Universidad de Murcia

<sup>18</sup> Fecha de la última versión (v.9) del documento

<sup>19</sup> Fecha de publicación en el Boletín Oficial de la Región de Murcia

<sup>20</sup> Fecha del Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Universidad Pública de Navarra

<sup>21</sup> Fecha de publicación en el Boletín Oficial de Canarias

<sup>22</sup> Fecha de la primera versión (v 1.0) del documento

<sup>23</sup> Este modelo conceptual parte de la base de que el documento no tiene ni edades, ni ciclos de vida, sino que es un continuo al que se le aplican diferentes puntos de vista (histórico, cultural, legal, etc) en función del uso que se le dé en cada momento.

<sup>24</sup> Aunque fuera del alcance de este trabajo no queremos dejar de citar la *Política de Gestión de Documentos del Principado de Asturias*, por tratarse de un texto innovador por cuanto incorpora la fase de diseño de los documentos como un proceso más de gestión, en la dirección que apunta ISO. Está publicada en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias* de 31 de marzo de 2016. Disponible en: <https://sede.asturias.es/portal/site/Asturias/menuitem.1003733838db7342ebc4e191100000f7/?vgnextoid=d7d79d16b61ee010VgnVCM1000000100007fRCRD&fecha=31/03/2016&refArticulo=2016-03126&i18n.http.lang=es>





JAVIER REQUEJO ZALAMA

# NEDA: modelos de descripción y modelos de presentación

La descripción archivística lleva más de una década imbuida en una profunda fase de cambio, la cual ha venido motivada por el devenir lógico de la propia disciplina al surgir nuevos instrumentos y mecanismos que facilitan el cumplimiento de los objetivos básicos de la propia descripción y que, todavía hoy, no han terminado de eclosionar en su totalidad.

## El "sorpasso" archivístico en la descripción

Los que podríamos considerar como primeros instrumentos facilitadores que nos orientaban hacia el nuevo paradigma descriptivo fueron las normas de descripción, adoptadas como estándar internacional para toda la comunidad archivística mundial a principios del siglo XXI.

Es cierto que la creación de normas o estándares internacionales supuso una gran mejora en la situación de la descripción archivística a nivel global, pero el no disponer de una definición adecuada del entorno sobre el que esas normas o estándares debían ser aplicados puede ser, probablemente, el principal escollo a la hora de continuar avanzando en la materia.

Javier Requejo Zalama (email: javier.requejo@mecd.es)  
Comisión de Normas Españolas de Descripción Archivística (CNEDA)

Recibido: 25-04-2016. Aceptado: 27-04-2016

Citación: Requejo Zalama, Javier (2016). "NEDA: modelos de descripción y modelos de presentación". *Tábula*, n. 19, pp. 299-309

Estas normas, desarrolladas bajo el amparo del Consejo Internacional de Archivos entre los años 1992 y 2008<sup>1</sup>, ofrecían a todos los archivos una metodología común para estructurar los datos relativos a determinadas entidades archivísticas. Cada norma ofrecía por separado unos parámetros en los que estructurar la información de los Documentos de archivo, de los Agentes y de las Funciones

Este paquete de normas, ISAD(g), ISAAR(cpf), ISDIAH e ISDF, suponía el primer gran paso hacia un panorama en el que los principios de la Descripción Archivística pudieran ser comunes para el conjunto de la comunidad archivística, disponiendo de unos elementos de información básicos para representar los Documentos de archivo, los Agentes y las Funciones.

Con la adopción de estas normas como instrumentos para describir en Archivos, lo que se estaba promoviendo no era sólo una nueva forma de configurar la información siguiendo ciertos elementos informativos, sino que el uso de estas normas suponía el reconocimiento del valor que tiene la información como elemento interoperable entre sistemas archivísticos, ya que adoptando los elementos normalizados que se habían identificado en las normas internacionales, se posibilitaba el establecimiento de sistemas archivísticos compartidos y el intercambio de datos entre organizaciones, facilitando en última instancia las posibilidades de que los usuarios de los archivos conozcan la información que se conserva en ellos.

Pero el uso de las normas internacionales del Consejo Internacional de Archivos, aún siendo un avance considerable con respecto a la situación anterior, en la realidad cotidiana de los centros de archivo no necesariamente suponía una ventaja a primera vista<sup>2</sup>. En ocasiones, el establecimiento de estas normas podía conllevar más inconvenientes que beneficios en el corto plazo, debido a que todas las normas del Consejo Internacional de Archivos tan sólo ofrecen unos parámetros muy genéricos sobre la forma en que deben estructurarse los datos, precisándose desarrollos adaptados a las diversas realidades nacionales, regionales o locales para que puedan ser normas plenamente efectivas.

Los desarrollos de las normas internacionales adaptados a cada entorno han ido adoptándose desde el mismo momento en que empezaron a entrar en vigor las normas por el Consejo Internacional de Archivos y, aunque con ellos se busca adaptar el contenido de las normas a cada situación específica, lo que se consigue, de facto, es que cada entorno termine desarrollando una normativa específica, que podría llegar a ser contradictoria con los requisitos establecidos en otra normativa específica adoptada en otro entorno, imposibilitando en última instancia el objetivo inicial del proyecto normalizador, consistente en compartir información archivística.

Incluso, aunque las normas internacionales de descripción archivística se conciben como instrumentos para estructurar de forma general el contenido in-

formativo, en numerosas ocasiones se ha tendido a asimilar que dichas normas también ofrecen parámetros para regular otros elementos, como puede ser la forma de presentar los datos o incluso una metodología para reorganizar las agrupaciones documentales de acuerdo con los principios definidos en la norma, a pesar de no ser ese el objetivo de la misma. Asumiendo esta circunstancia, en ocasiones se han desarrollado normas específicas, que contemplan la introducción de contenidos pensando en su forma de presentar los datos, en sus respectivos entornos, dificultando así no sólo la interoperabilidad de la información archivística, sino también la simple comprensión y entendimiento de las descripciones, al adaptar interfaces de presentación o de lectura siguiendo diversos elementos normalizados de introducción de contenidos<sup>3</sup>.

De todos modos, aunque los avances normalizadores auspiciados por el Consejo Internacional de Archivos resultan muy genéricos e insuficientes, también se han venido haciendo avances desde otros frentes en materia de Descripción Archivística, con éxito notable. Una muestra clara de ello son los esfuerzos por normalizar los sistemas de codificación de los datos de cara a poder intercambiar las descripciones entre sistemas archivísticos.

Los desarrollos de estándares de codificación de información archivística basados en XML desde la década de los años 90 hasta la actualidad ofrecen la posibilidad de intercambiar descripciones entre sistemas compatibles con dichos estándares. Así, los desarrollos de EAD o EAC como lenguajes de intercambio de descripciones de documentos de archivo y de Agentes han permitido llevar a cabo avances en la normalización de los modelos de codificación e interoperabilidad entre sistemas archivísticos.

Estos desarrollos, si bien no son auspiciados por el Consejo Internacional de Archivos como ocurría con las normas anteriormente citadas, están siendo un auténtico motor para el establecimiento de criterios comunes para describir en Archivos. Pero al igual que ocurría con las normas internacionales, la adopción de estos formatos de codificación sin más no facilita la comprensión ni la adecuada regulación de los elementos básicos para regular el contenido de las descripciones. Es más, la realidad actual de los formatos de intercambio evidencia una situación similar a lo que ocurre con las adaptaciones nacionales o locales de las normas internacionales, en las que se están llevando a cabo proyectos de codificación destinados a entornos archivísticos específicos que generan adaptaciones locales o regionales de los estándares básicos y que, en última instancia pueden resultar incompatibles entre sí.

La adopción de versiones específicas o nuevas versiones de los estándares de intercambio de datos puede conllevar que determinados sistemas archivísticos que utilicen versiones más generales o anteriores queden fuera del entorno de intercambio, por lo que es necesario implementar procesos de conversión o migración de datos, que complican la adopción de este tipo de lenguajes<sup>4</sup>.

Pero a todo esto, debemos añadir un tercer elemento necesario para poder comprender la situación de la Descripción Archivística en general y es la falta de un modelo conceptual que sea común para toda la comunidad archivística.

Esta indefinición ha generado problemas a la hora de interpretar y aplicar las normas desde el mismo momento de su adopción, puesto que se planteaban dudas o situaciones confusas que no podían ni debían ser resueltas con los parámetros identificados en las normas, pero que resultaban fundamentales para un desarrollo adecuado de las descripciones.

Estas carencias podían ser resueltas gracias a la identificación de un Modelo conceptual en el que se identificaran adecuadamente qué elementos debían ser objeto de la Descripción Archivística, cómo se vinculan entre sí y cómo debían abordarse para llevar a cabo una adecuada gestión de los mismos.

En el caso español, la Comisión de Normas Españolas de Descripción Archivística identificó esta necesidad en 2007 y todavía sigue abordando el establecimiento de un Modelo Conceptual de Descripción Archivística a nivel nacional<sup>5</sup>. En 2012 se llegaron a identificar todos los posibles elementos a describir en sistemas archivísticos (20 tipos de entidad distintos y un mínimo de 50 tipos de relaciones entre ellos). En este marco se presenta, de una forma abstracta y previa a la implantación de cualquier requisito normativo específico, el entorno en el que la Descripción Archivística se va a mover, destacando como elemento fundamental no sólo la existencia de entidades, sino también de las relaciones entre las mismas como elemento sustancial para poder llevar a cabo una adecuada descripción archivística.

La importancia de la definición de un Modelo Conceptual de Descripción Archivística no radica simplemente en unificar en un único documento todas las posibles ideas o elementos relativos a la Descripción Archivística, sino en que al definir ese modelo se está realizando una representación total de la propia naturaleza de la Descripción Archivística, lo cual supone una gran ventaja a la hora de poder disponer de todos los elementos claramente definidos y con una aplicación igualmente válida para cualquier organización que asuma dicha forma de representar la realidad archivística.

Al disponer de un modelo conceptual común para todos los archivos, se facilita la identificación de los elementos a describir y se consigue homogeneizar y dar un mayor nivel de coherencia a las descripciones, eliminando las posibles confusiones o casuísticas de origen que pueden aparecer por interpretaciones distintas de una misma realidad.

De cualquier modo, el caso español, aun ofreciendo un modelo conceptual flexible y plenamente aplicable a cualquiera realidad archivística nacional o internacional, todavía es un modelo inconcluso y parte de una situación en la que la casuística nacional supera la realidad internacional, no como ocurría con los desarrollos nacionales de las normas internacionales.

En este sentido, el proyecto que lleva a cabo desde 2012 el Consejo Internacional de Archivos a través de EGAD (Grupo de Expertos en descripción Archivística) pretende solventar esta situación mediante la adopción de un modelo conceptual que resulte global para la descripción archivística internacional<sup>6</sup>, y sobre el cual se deberán asentar las bases de la futura Descripción Archivística, ya sea mediante la asunción de nuevos estándares de descripción o nuevas versiones de los actualmente vigentes.

La explicación de todas estas casuísticas demuestra cómo el marco sobre el que gira la Descripción Archivística en la actualidad se ha planificado con posterioridad a la ejecución de algunos de los desarrollos más relevantes. En este sentido, se han ido creando normas de contenido, estándares de codificación e incluso criterios para formalizar la denominación o forma de presentar entidades sin haberse llegado a identificar previamente cuáles eran los elementos a considerar para dichas normas desde una perspectiva conceptual.

Evolución lógica de la situación	Evolución real de la situación
1º Modelo Conceptual	1º Normas de estructura y contenido
2º Normas de estructura y contenido	2º Normas de codificación
3º Normas de codificación	3º Normas de presentación y/o formalización
4º Normas de presentación	4º Modelo Conceptual

En definitiva, este “*Sorpasso*” archivístico, por el cual se crearon las normas antes de definir qué elementos iban a ser regulados por ellas, ha venido generando una gran confusión a la hora de interpretar todo el marco relativo a la Descripción Archivística de la última década y, probablemente, siga generando confusiones en el futuro con respecto a la forma en que se conciban, implementen y presenten las descripciones.

## Descripción multi-entidad como nuevo concepto

La Descripción Archivística es un proceso intelectual incluido dentro de la Gestión documental que consiste en elaborar representaciones que hacen accesibles los documentos de archivo. Es una función esencial que ofrece información sobre los datos contenidos en los documentos pero también ofrece información sobre el contexto que los rodea, maximizando las posibilidades de uso y recuperación por parte de terceros, la identificación de su procedencia y origen, el conocimiento de

elementos asociados como las funciones reflejadas, los agentes implicados, la normativa reguladora, etc.

Gracias a la identificación realizada por el Modelo Conceptual de Descripción Archivística, podemos identificar desde un punto de vista eminentemente teórico múltiples elementos que pueden ser objeto de descripción: Los Documentos de Archivo, los Agentes, las Funciones, las Normas, los Lugares, los Conceptos<sup>7</sup> y por último, las relaciones existentes entre todas las anteriores.

Tradicionalmente, la Descripción Archivística solía limitarse a describir documentos de archivo, lo cual supuso el origen de la Descripción Multi-nivel que fue implementada a través de la Norma ISAD(g) y sus adaptaciones nacionales, regionales o locales.

Pero lo cierto es que cada uno de esos siete elementos puede ser objeto de descripción archivística per se, es decir, pueden ser representados mediante determinadas propiedades informativas que son propias a cada uno de ellos y que, agrupadas, generan información contextual sobre las mismas. Estas propiedades informativas de las entidades y relaciones pueden recibir múltiples denominaciones en función de la disciplina de uso (atributos, propiedades, elementos informativos, metadatos, etc.) y se caracterizan por ser inherentes a cada una de ellas, sin importar la forma en que se introduzcan en los sistemas de descripción o se presenten a los usuarios.

Siguiendo con la premisa teórica que se realiza en el Modelo Conceptual de Descripción Archivística, el uso combinado de atributos de las entidades y las relaciones constituye el resultado fundamental de cualquier descripción archivística. En este sentido, podemos afirmar que el valor informativo de las descripciones dependerá, por un lado, del número de atributos que se vayan a utilizar, pero también de la procedencia de los mismos, ya que una descripción archivística será mucho más valiosa en función del número de entidades del que procedan sus atributos.

De esta forma, la Descripción Multi-Entidad, es decir aquella descripción en la que se emplean características procedentes de múltiples entidades, será la que dote de mayor sentido y riqueza a la Descripción pasando a ser un proceso fundamental de la Gestión Documental y no sólo un resultado visible de la misma que facilite la difusión y recuperación de los documentos de archivo.

## Modelos de descripción

Asumiendo esta afirmación conceptual, cualquier descripción estará compuesta por la agregación de datos significativos que adquieren la forma de atributos. Para poder describir cualquier entidad, esa agregación podrá reunir atributos que sean propios de la entidad descrita, que sean propios de otra entidad con la que se

relaciona la entidad descrita o incluso, que sean propios de la relación que mantiene la entidad descrita con otra entidad.

Las posibilidades de emplear cada uno de estos tipos de atributos dependerá ya no de la perspectiva conceptual, sino más bien de las implementaciones técnicas de cada sistema archivístico para llevarlo cabo, puesto que la implementación de cada sistema condicionará la procedencia de unos atributos u otros<sup>8</sup>.

Si un sistema archivístico implementa un modelo de descripción mono-entidad, se ofrece tan sólo la posibilidad de utilizar aquellos atributos que son propios de una única entidad, sin posibilidad de ofrecer información sobre otras entidades con las que ésta se relaciona. En el modelo de descripción mono-entidad, el sistema archivístico sólo ofrecería información sobre entidades aisladas, sin poder establecer relaciones entre ellas de ninguna manera.

Si un sistema archivístico implementa un modelo de descripción multi-entidad no relacional, se ofrece la posibilidad de informar sobre varios tipos de entidades en el mismo sistema pero sin poder desplegar técnicamente las oportunas relaciones entre sí. En este sentido, los atributos de varias entidades se podrían presentar en un único registro o interfaz, en el que las relaciones sean tan sólo vínculos intelectuales.

Si un sistema archivístico implementa un modelo de descripción multi-entidad relacional, se ofrece la posibilidad de informar sobre diversos tipos de entidades en el mismo sistema, creando además vínculos entre ellas a nivel técnico de forma que puedan abordarse por separado cada entidad y facilitando así la gestión de sus propiedades específicas y las posibilidad de compartir información con otros sistemas.

Archivísticamente, no todos los modelos de descripción presentados son válidos:

Un modelo de descripción mono-entidad no es posible puesto que no permite ofrecer información sobre entidades relacionadas (por ejemplo, no sería posible informar sobre el nombre del agente productor en la descripción de un documento así, como tampoco podría informarse sobre la serie a la que pertenece un expediente).

Un modelo de descripción multi-entidad no relacional es posible pero no recomendable puesto que, aunque puede ofrecer información sobre distintas entidades relacionadas, impide la descripción independiente de las mismas al no disponer de relaciones entre ellas (por ejemplo, habría que introducir el nombre del productor y su historia institucional en las descripciones de los documentos o no se podrían vincular las descripciones de una serie documental o un fondo con los documentos que contiene)

Un modelo de descripción multi-entidad relacional es posible y recomendable puesto que ofrece la posibilidad de informar sobre varias entidades relacionadas,

facilitando la descripción por separado de las mismas, evitando redundancias o repeticiones innecesarias y mejorando sus posibilidades de reutilización en otras instancias (por ejemplo, se podría describir de forma separada el agente productor, incluyendo toda la información posible sobre él en un registro separado y creando relaciones con los documentos que produce).

## Modelos de presentación

Una vez analizados los posibles modelos de descripción según la actual realidad que se define a partir del Modelo Conceptual de Descripción Archivística, cuando llega la hora de poner en práctica estos sistemas surge una posible y tal vez grave confusión derivada del “*sorpasso*” archivístico, citado anteriormente.

Esta confusión viene derivada de un uso inadecuado de la terminología archivística para referirnos a los modelos de presentación de las descripciones, en el cual se tiende a asociar la identificación de entidades archivísticas y sus atributos con las posibles formas de introducir y/o presentar sus atributos en un sistema de descripción.

Cuando una organización o un archivo utilizan atributos de varias entidades en un mismo registro descriptivo, el sistema de descripción, la aplicación o el programa que está utilizando para introducir o visualizar los atributos no es un sistema mono-entidad, ya que en realidad archivísticamente permite ofrecer atributos de varias entidades.

Lo que puede suceder es que ese sistema de descripción, esa aplicación o ese programa permita la utilización de atributos procedentes de varias entidades pero queden reflejados o sean introducidos a través de un único interfaz o registro, de forma que el sistema, la aplicación o el programa sea “*archivísticamente multi-entidad*” pero al mismo tiempo sea “*técnicamente mono-registro*”.

Un sistema mono-registro permite representar atributos procedentes de varias entidades pero su incorporación, captura, consulta o modificación se realiza mediante un único tipo de interfaz o registro descriptivo.

Este tipo de sistemas son muy comunes en organizaciones archivísticas complejas, sobre todo a partir de la implementación de modelos de datos enlazados en los que se puede disponer de elementos informativos con diversas procedencias que permiten enriquecer la información, pero disponen de toda la información gestionada, tanto la información propia como la compartida, en un único tipo de registro o interfaz descriptivo en el que se refleja la información de forma unitaria o, en todo caso, las relaciones con otras entidades no necesariamente gestionadas dentro del mismo sistema.

## e-MGDE: Ejemplo de modelo de descripción multi-entidad

A continuación, analizaremos el actual marco administrativo que se viene desarrollando en España de la mano del Esquema Nacional de Interoperabilidad como caso práctico de implementación de un modelo de descripción multi-entidad<sup>9</sup>.

El Esquema de Metadatos para la gestión del documento electrónico (e-EMGDE) es un ejemplo claro de implementación de los elementos que se definen en el Modelo Conceptual de Descripción Archivística. En este caso, el e-EMGDE identifica cuatro posibles entidades a describir, que equivalen a Documentos de Archivo, Agentes, Funciones y Normas según la denominación del Modelo Conceptual de Descripción Archivística de la NEDA<sup>10</sup>. Cada tipo de entidad identificado en el e-EMGDE puede ser gestionado de forma independiente por diversas instituciones, quedando la responsabilidad de las mismas compartida entre todas ellas.

En primer lugar, las descripciones de los Documentos de archivo son responsabilidad de cada una de las administraciones que producen y conservan esos documentos (debiendo informar en los correspondientes metadatos sobre los atributos de cada documento pero también sobre las relaciones que cada documento mantiene con otras entidades).

En segundo lugar, las descripciones de los Agentes que se relacionan con los Documentos de Archivo son responsabilidad de varias instituciones con competencia a la hora de gestionar directorios de instituciones o personas. Actualmente, el principal responsable identificado es el Directorio Común de Unidad y Oficinas (DIR3) como repertorio de unidades que forman la Administración Pública y actualmente mantenido por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. También existen otras instituciones que se responsabilizan de mantener descripciones de agentes como son el Directorio de Organismos Públicos adheridos punto general de Facturas electrónicas o la aquellas administraciones responsables de realizar identificaciones de personas físicas o jurídicas (como por ejemplo, la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre).

En tercer lugar, las descripciones de las Funciones o Actividades que desempeñan los Agentes y que tienen reflejo en los Documentos de archivo son mantenidas por instituciones o unidades responsables de identificar y actualizar procedimientos, funciones o tareas que quedan reflejadas en los documentos administrativos. En el caso que nos atañe, el responsable de identificar y mantener actualizadas las descripciones de este tipo de entidades es el Sistema Información Administrativa (SIA), como repertorio de procedimientos y servicios desempeñados por la Administración.

En cuarto y último lugar, las descripciones de las Normas que establecen las condiciones que rigen los Documentos de Archivo, los Agentes y las Funciones, son mantenidas por aquellas unidades responsables de gestionar, actualizar y

difundir dichas regulaciones. En este caso, existen varias administraciones cuya responsabilidad principal es la publicación, difusión y conservación de normas, disposiciones y actos administrativos, destacando principalmente la Agencia del Boletín Oficial del Estado, siendo acompañada por otras tantas administraciones similares a nivel autonómico, provincial o local.

Según esta estructura, el e-EMGDE es un ejemplo claro de un modelo de descripción multi-entidad, puesto que establece la necesidad de ofrecer información sobre múltiples entidades relacionadas entre sí. Pero no hay establecida ninguna condición para que su implementación debe ser totalmente relacional, de forma que es posible implementar este modelo multi-entidad utilizando sistemas de descripción que técnicamente no sean relacionales.

En este sentido, el propio Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, en su documento de Política de gestión de documentos electrónicos<sup>11</sup>, despliega un modelo de descripción multi-entidad desde el punto de vista archivístico pero empleando desde el punto de vista tecnológico una aplicación, un programa o una interfaz de presentación, consulta o modificación mono-registro.

La opción seleccionada por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Pública en su política de gestión de documentos electrónica es una posible forma de implementar un sistema de descripción archivística basada en los principios de la Descripción Multi-entidad, a pesar del uso que realiza del término “*Descripción mono-entidad*” para referirse a la forma de implementación técnica de los atributos de otras entidades.

Cuando en dicho modelo se indica la necesidad de asociar a los documentos de archivo información sobre el agente productor, información sobre los agentes interesados en los documentos, información sobre el procedimiento de aplicación o información sobre la serie a la que corresponden dichos documentos, aunque su presentación sea realizada en un único registro, la naturaleza archivística de dicha descripción será en todo caso multi-entidad.

## Notas

<sup>1</sup> Para cualquier referencia acerca de la normativa internacional de Descripción Archivística puede acudirse al documento explicativo del Proyecto NEDA-I (11-11-2011), disponible para su consulta online en [http://www.mecd.gov.es/cultura-mecd/dms/mecd/cultura-mecd/areas-cultura/archivos/mc/cneda/documentacion/ProyectoNEDA\\_I\\_20111111.pdf/ProyectoNEDA\\_I\\_20111111.pdf](http://www.mecd.gov.es/cultura-mecd/dms/mecd/cultura-mecd/areas-cultura/archivos/mc/cneda/documentacion/ProyectoNEDA_I_20111111.pdf/ProyectoNEDA_I_20111111.pdf)

<sup>2</sup> A este respecto resulta muy interesante el “*Informe de revisión y armonización de las normas internacionales de descripción archivística*” realizado en 2012 por el Comité de Buenas Prácticas y Normalización del Consejo Internacional de Archivos. En dicho informe se identifican diversos elementos de las normas de descripción que son comunes a todas ellas, evidenciando asimismo la falta de armonía entre ellas. Además, dicho informe supuso de la paralización de todos los proyectos de normalización por parte del Consejo Internacional de Archivos hasta que no se adopte un Modelo Conceptual de Descripción Archivística internacional. Este informe está disponible en inglés y francés para su consulta online en <http://www.ica.org/en/cbps-progress-report-revising-and-harmonising-ica-descriptive-standards>

<sup>3</sup> Son numerosas las muestras de publicaciones impresas, sobre todo en los primeros años del siglo XXI, de catálogos o inventarios cuyas descripciones se presentaban siguiendo la estructura basada en los elementos informativos definidos en la normativa de descripción archivística, reflejando una adaptación literal de los elementos definidos en la norma y siendo, en última instancia, un severo *hándicap* para la adecuada comprensión por parte de unos lectores usuarios que precisan conocer la estructura interna de la normativa para buscar información en los archivos.

<sup>4</sup> Es el caso del Portal de Archivos Europeos o APEX, proyecto en el que se ha implementado una versión específica de EAD y EAC y en el cual se precisa que cada archivo adapte sus descripciones a esos lenguajes, ya sea diseñando en origen las descripciones en ese formato específico (lo cual dificulta su exportación a otros entornos donde apliquen versiones más generales de EAD o EAC) o empleando mecanismos de conversión de formatos (lo cual encarece y ralentiza la importación de los datos al propio portal, debiendo pasar por un proceso de comprobación y validación).

<sup>5</sup> La CNEDA todavía sigue elaborando la última parte del Modelo Conceptual de Descripción Archivística, en la que se identifican los atributos, entendidos como propiedades informativas básicas para describir las entidades y las relaciones identificadas en el año 2012. Puede consultarse toda la información relativa al Modelo Conceptual de Descripción Archivística a través de la página Web de la CNEDA, disponible para su consulta online en <http://www.mecd.gob.es/cultura-mecd/areas-cultura/archivos/mc/cneda/documentacion/modelo-conceptual.html>

<sup>6</sup> Para más información, es muy recomendable consultar un artículo publicado en 2012 en la revista *The American Archivist* titulado “*Toward an International Conceptual Model for Archival Description: A Preliminary Report from the International Council on Archives’ Experts Group on Archival Description*”, realizado por varios miembros de EGAD y disponible para su consulta online en [http://www.ica.org/sites/default/files/EGAD\\_English.pdf](http://www.ica.org/sites/default/files/EGAD_English.pdf)

<sup>7</sup> El Modelo Conceptual de Descripción Archivística identifica como un único tipo de entidad “*Conceptos, Objetos o Acontecimientos*”, entendidos como aquellas ideas o elementos que no tienen cabida en ninguna de las otras entidades identificadas en el modelo.

<sup>8</sup> Se puede consultar información más detallada al respecto en la “*Recomendación NEDA 1/2016 sobre descripción y modelos de presentación*”, disponible para su consulta online en <http://www.mecd.gob.es/cultura-mecd/dms/mecd/cultura-mecd/areas-cultura/archivos/mc/cneda/documentacion/recomendaciones/Recomendacion-neda-1-2016/Recomendacion%20neda%201-2016.pdf>

<sup>9</sup> Toda la información sobre el desarrollo del e-EMGDE y la implementación práctica de la Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de Gestión de documentos electrónicos, así como los casos de implementación de varias políticas de gestión de documentos electrónicos, como la del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas o el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte puede consultarse a través del Portal de Administración Electrónica, disponible para su consulta online en [http://administracion-electronica.gob.es/pae\\_Home/pae\\_Estrategias/pae\\_Interoperabilidad\\_Inicio/pae\\_Normas\\_tecnicas\\_de\\_interoperabilidad.html#POLITICAGESTION](http://administracion-electronica.gob.es/pae_Home/pae_Estrategias/pae_Interoperabilidad_Inicio/pae_Normas_tecnicas_de_interoperabilidad.html#POLITICAGESTION)

<sup>10</sup> Las entidades del e-EMGDE se denominan “*Documentos, Agentes, Actividades y Regulaciones*”, pero resultan totalmente equivalentes con las definidas en el Modelo Conceptual de Descripción Archivística

<sup>11</sup> El Documento que define la Política de Gestión de documentos electrónicos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas está disponible para su consulta en <http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/SGT/POLITICA%20DE%20GESTION%20DE%20DOCUMENTOS%20MINHAP/politica%20de%20gestion%20de%20documentos%20electronicos%20MINHAP.pdf>. Este documento se complementa con otro adjunto que contiene las ponencias explicativas sobre determinados aspectos clave que permiten comprender la evolución del documento principal y también se encuentra disponible para su consulta online en <http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/SGT/POLITICA%20DE%20GESTION%20DE%20DOCUMENTOS%20MINHAP/politica%20de%20gestion%20de%20documentos%20electronicos%20MINHAP-ponencias%20complementarias%20al%20documento.pdf>





PEPITA RAVENTÓS, ALESSANDRO ALFIER

# Y ahora que hemos logrado cumplir con el estándar OAIS, ¿qué hacemos?

Más allá del mito de la autosuficiencia  
de OAIS

**La implantación** de sistemas complejos al servicio de las administraciones públicas y compuestos por funciones de conservación de archivos digitales, alineadas con funciones de gestión de documentos electrónicos, necesita moldearse según lo establecido por el estándar de referencia Sistema Abierto de Información de Archivo (OAIS). Pero hay que destacar algunos límites de esta relación: OAIS es simplemente un *modelo de referencia*—por lo tanto no incluye ningún diseño aplicativo y no ofrece ninguna solución o especificación tecnológica— no permite dar respuesta, en concreto, a todos los requisitos y exigencias que surgen de sistemas complejos en los que hay funciones para la conservación de archivos digitales interconectadas con funciones de producción y gestión de documentos electrónicos. En consecuencia, la comunicación subraya como el modelo OAIS, en la medida que quiera ser aplicado en un marco real concreto, necesita ser *contextualizado* —con respecto al particular marco normativo, organizativo y archivístico en el que actúa cada productor y custodio— y por lo tanto, debe ser integrado con una serie de recursos, herramientas y especificaciones adicionales, que solucionen lo que no puede ser afrontado

Pepita Raventós (email: [pepita.raventos@udl.cat](mailto:pepita.raventos@udl.cat))  
 Archivo Universidad de Lleida  
 Alessandro Alfier (email: [aalfier@regione.emilia-romagna.it](mailto:aalfier@regione.emilia-romagna.it))  
 Polo Archivistico dell'Emilia-Romagna (ParER)

Recibido: 25-04-2016. Aceptado: 28-04-2016

Citación: Raventós, Pepita y Alfier, Alessandro (2016). "Y ahora que hemos logrado cumplir con el estándar OAIS, ¿qué hacemos? Más allá del mito de la autosuficiencia de OAIS". *Tàbula*, n. 19, pp. 311-328

directamente a través del propio estándar. El análisis desarrollado a lo largo de la comunicación pone en tela de juicio la autosuficiencia de OAIS, ilustrando algunas problemáticas concretas a las que se enfrentan tanto los productores como los custodios que obran, de forma solidaria, en el ámbito de sistemas complejos plasmados por el modelo de referencia.

## ¿Cómo se autodefine el estándar OAIS?

En primer lugar no se reconoce a sí mismo como una *norma recomendada* sino como una *práctica recomendada* del Consultative Committee for Space Data Systems (CCSDS), calificación que se atribuye a un recurso descriptivo y destinado a proporcionar una orientación general sobre cómo abordar un problema particular (CCSDS, 2012: II-III). En términos más específicos, el estándar se declara como una práctica técnica recomendada para utilizarse en el desarrollo de un consenso más amplio sobre lo que se requiere para que un archivo proporcione la conservación permanente o indefinida a largo plazo de la información digital (CCSDS, 2012: III). En este sentido el estándar se propone como un marco conceptual a priori, que es lo suficientemente abstracto para incluir todos los enfoques útiles para profundizar en la conservación a largo plazo de la información digital, pero que al mismo tiempo es lo suficientemente definido para estimular una convergencia progresiva hacia normas específicas, diseños efectivos e implementaciones concretas. En términos metafóricos podríamos hablar de un “motor inmóvil” que lleva en sí mismo una *previsión de dinamicidad*; ña apertura inicial que el estándar ofrece, a través de su generalidad, es funcional a un movimiento convergente final que traspasa el mismo OAIS. Pero Brian Lavoie advierte que el alto nivel de abstracción del estándar provoca una especie de efecto de conformidad indeterminada:

Because [... OAIS] is a conceptual framework rather than a blueprint for a concrete implementation, the meaning of OAIS-compliant is necessarily vague [...]. A key element in the design of OAIS is its flexibility and level of abstraction: it makes no assumptions about how the concepts and models in OAIS are to be implemented, and imposes no requirements concerning the technologies used to support the implementations. While these features serve to extend [... OAIS] applicability to almost any digital preservation scenario, they come at the price of consistency in interpretation and application of the notion of OAIS conformance [...]. In a similar way, the high-level, conceptual make-up of the OAIS reference model poses a tradeoff between flexibility on the one hand, and consistency in implementation on the other (Lavoie, 2014: 21-22).

El efecto de conformidad indeterminada es, al fin y al cabo, la consecuencia del hecho que el estándar se autodefine como un *modelo de referencia*, es decir

un paradigma que «se basa en un pequeño número de conceptos unificadores» (AENOR, 2015: apartado 1.7.2“Terminología”). Por lo tanto OAIS, en su media, proporciona un conjunto mínimo de requisitos –que se concretan en las tres directrices del *modelado de información* (el objeto de conservación a largo plazo como evidencia de autenticidad), *modelado de responsabilidades* (las finalidades en este ámbito de conservación), *modelado de funciones* (el cómo llevar a cabo este tipo de conservación)– que componen un marco conceptual común destinado a alimentar dos posteriores procesos complementarios (véase fig. 1). El estándar, en su papel de modelo de referencia, quiere:

- por un lado, ser la base de comparación para el análisis y la confrontación de implementaciones específicas de archivos OAIS, reconociendo en este tipo de actividad un método importante para que este ámbito de la conservación pueda desarrollarse más, también a nivel de mercado;
- por otro lado, ser la base de futuras normalizaciones coherentes con este enfoque sobre la conservación. El estándar atribuye tanta importancia a este proceso que se preocupa por identificar áreas aptas para el desarrollo de normas relacionadas con OAIS (AENOR, 2015: apartado 1.5 “Hoja de ruta para el desarrollo de normas relacionadas”). Hoy algunas de estas normas ya existen, como por ejemplo ISO 15489, ISO 23081, etc., pero otras áreas identificadas por el estándar carecen de recursos normativos.



Figura 1

En este sentido es el propio estándar que, de *manera programática*, no se reconoce como un recurso autosuficiente, sino como la raíz de una dinámica de desarrollo mucho más extensa y profunda que el punto de origen, indispensable para que la conservación a largo plazo con evidencia de autenticidad pueda convertirse en una realidad, es decir que OAIS para cumplir con su finalidad, tiene en sí mismo las razones que lo llevan a su superación.

Este *criterio de no autosuficiencia* planteado por el propio estándar parece en realidad haber creado, de manera no culpable, un círculo vicioso más que virtuoso: de hecho el espacio dejado vacío, de manera intencionada, por la indeterminación del modelo de referencia no ha sido llenado, hasta ahora, por un sólido proceso de estandarización, ni en términos de desarrollo de normas relacionadas, ni en términos de producción de implementaciones específicas que pudiesen constituir un primer núcleo adoptado como referencia operativa<sup>1</sup>. Tal y como subraya Brian Lavoie:

given that more than a decade has passed since OAIS was itself approved as an ISO Standard, more progress perhaps might have been expected in developing formal standards that directly extend OAIS concepts into standardized forms [...] It is useful to remember that an 'OAIS-type archive' is still one built primarily on OAIS concepts, not an OAIS suite of standards (Lavoie, 2014: 30-31).

Con respecto a este círculo vicioso ¿cómo reaccionan los productores y los custodios implicados diariamente en la conservación digital?. Bajo la presión de la urgencia operativa es inevitable que actúen dando lugar a *procesos individuales de decontextualización* de OAIS o, lo que es lo mismo, de su interpretación, integrando el modelo de referencia y su indeterminación con una serie de herramientas y especificaciones adicionales que derivan del particular marco organizativo, normativo y archivístico –según el nivel de disponibilidad de recursos materiales– que condicionan a cada productor y a cada custodio. La siguiente sección profundiza en esta dinámica de contextualización de OAIS a través de dos ejemplos de alguna manera paradigmáticos y pertenecientes a realidades claramente distintas, para subrayar el vasto abanico de posibilidades interpretativas que el modelo de referencia, de momento, ha dejado abierto.

## **La perspectiva desde el punto de vista de un productor: el caso del programa de gestión de documentos y archivo de la Universidad de Lleida<sup>2</sup>**

### **Perfil descriptivo**

El programa de gestión de documentos y archivo de la Universidad de Lleida empieza su andadura en septiembre de 2004, con la aprobación del reglamento que

regula su estructura única para todos los documentos producidos o recibidos en el marco de la gestión de la Universidad en todos sus ámbitos, incluida la investigación y la docencia. Esta estructura única se dota de los principales instrumentos para su gestión, y de los procesos de gestión documental y archivo, necesarios en ese primer estadio de existencia del programa de acuerdo con ISO 15489:2001, –como es el cuadro de clasificación, el calendario de conservación y eliminación y los procedimientos de clasificación, transferencia, consulta y préstamo.

Desde 2007 esta realidad se ha ido viendo superada por todo el entorno electrónico, con necesidades reales de gestión distintas del soporte físico, que es el predominante hasta entonces. Poco a poco la necesidad de garantizar la veracidad, integridad y fiabilidad de los documentos y su conservación en la gestión de los documentos electrónicos supone un cambio progresivo en el diseño e implantación del programa de gestión de documentos y archivo de la Universidad.

Las nuevas necesidades y escasez en los recursos propician que el grupo de universidades públicas catalanas<sup>3</sup>, que forman parte de la Asociación Catalana de Universidades Públicas (ACUP), participen en un proyecto común de impulso de la administración electrónica, en el contexto del papel que juegan las universidades, de estrategia en la nueva sociedad y en la economía del conocimiento. Este proyecto se inicia en el año 2008. Uno de los grupos de trabajo que se constituye es el de gestión de documentos y archivo donde participamos los archiveros de estas universidades. La finalidad es dotar de instrumentos comunes (como cuadro de clasificación, calendario de conservación y eliminación, vocabulario de metadatos, guía de digitalización...) y definir los requisitos necesarios para la licitación de una herramienta de gestión documental y una herramienta de archivo electrónico.

Paralelamente a este trabajo colaborativo y cooperativo, el Servicio de Archivo y Gestión de Documentos de la Universidad de Lleida adapta su programa de gestión de documentos y archivo para que sea real el tratamiento de los documentos en cualquier soporte y poder garantizar su gestión y conservación a largo plazo. En diciembre de 2011 licita el contrato para la adquisición de la herramienta de gestión documental. Se toman decisiones con la dirección, que queda plasmadas en el documento de *Política de gestión de documentos de la Universidad de Lleida*<sup>4</sup>, se aprueba el reglamento de digitalización<sup>5</sup> y la Guía de Digitalización<sup>6</sup> y se diseña el esquema de metadatos<sup>7</sup>, de acuerdo con los Metadatos para la Gestión del Documento Electrónico (e-EMGDE) definidos en las normas técnicas de interoperabilidad de Documento electrónico y Expediente electrónico, así como otros metadatos complementarios pertinentes en una política de gestión y conservación de documentos electrónicos, por ejemplo los que corresponden a la transferencia al archivo digital. Se revisan el cuadro de clasificación y el calendario de conservación y eliminación. Se define el cuadro de acceso para la

herramienta de gestión documental, que se pone en producción en septiembre de 2013. La herramienta de archivo digital, que depende de un tercero (el Consorcio Universitario de Servicios Académicos (CSUC)), arranca de manera efectiva en enero de 2015. Define los procesos de gestión documental y archivo, así como los procedimientos que los desarrolla.

Estos procesos son auditados y certificados de acuerdo con UNE ISO 30301<sup>8</sup> en diciembre de 2015.

El sistema de gestión de documentos y archivo está en funcionamiento. La herramienta de gestión documental tiene definidas las políticas de acceso y de disposición que cubre el ciclo de vida de los documentos de la Universidad y, la conservación a largo plazo se garantiza con las transferencias de los paquetes de información al archivo digital, es decir iArxiu (véase fig. 2). Se han definido para todos los documentos considerados esenciales.

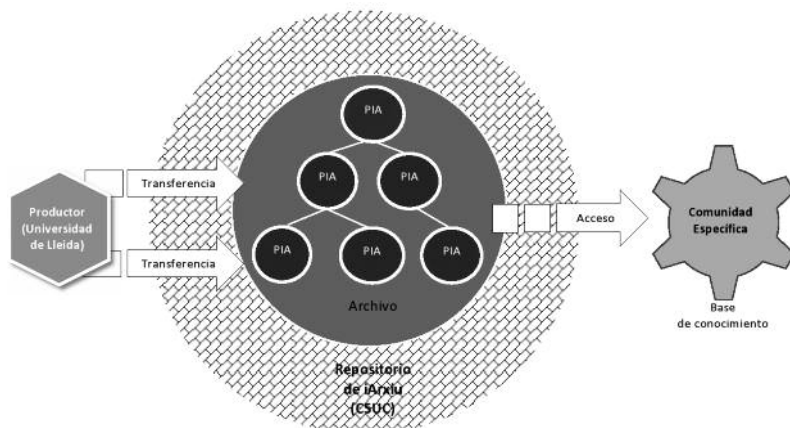


Figura 2

## Problemáticas más destacadas para el caso de la Universidad de Lleida

La realidad de la gestión del Archivo actualmente es completamente distinta respecto al tratamiento de los documentos. La teoría archivística se pone a prueba cuando hay que diseñar estos sistemas, así como los requisitos que deben cumplir las herramientas que deben gestionarlos.

Una primera problemática es conseguir especificar los requisitos para implantar el sistema de gestión de documentos y archivo, cuando la organización

quiere demostrar su habilidad para crear y controlar los documentos de sus actividades durante el tiempo que los necesita. La estructura organizativa de fines y medios de los que dispone, marca la evolución de este proyecto. Un ejemplo, el convenio para la utilización de la aplicación de archivo digital iArxiu, cuya instancia se encuentra ubicada en el CSUC, se firma el año 2012. El convenio recoge las condiciones de gestión de los servicios de archivo digital y el caso de cese de prestación de servicios y protección de datos personales. Este convenio no recoge los requerimientos de la aplicación informática. Equivalencia entre el esquema de metadatos de la universidad y el que tiene por defecto la herramienta de archivo digital.

Una segunda problemática es que el modelo en realidad es compartido. El repositorio de terceros, que cumple los requisitos del modelo de referencia OAIS, pero que requiere ser contextualizado por la dinámica de los documentos (formatos, soportes, tratamiento de los contenidos en migraciones y conversiones, metadatos que deben ser completados y añadidos en la progresión de la gestión), requieren inversión constante de recursos económicos, humanos y tecnológicos. Realidad complicada.

Una tercera problemática, Al tratarse de un repositorio de tercero la gestión del riesgo es un factor importante: aspectos como el funcionamiento para las transferencias de los PIT (Paquetes de Información de Transferencia según el lenguaje de OAIS) de la herramienta de gestión documental a la herramienta de archivo digital (expediente a expediente), existen riesgos, hay que controlar que la transferencia es correcta, velar si existen dificultades con el peso de los documentos, también con las firmas, cómo hacer las migraciones y conversiones de formatos, aplicar o no las posibilidades de versionado (versiones de los PIA, los Paquetes de Información de Archivo según el lenguaje de OAIS). Por su trascendencia en la gestión diaria, las consideraciones de seguridad son tratadas asiduamente para su control y buen funcionamiento, pero en el modelo de referencia, las consideraciones de seguridad, están contempladas en el anexo final no dentro del modelo (AENOR, Anexo F, “Consideraciones de seguridad”).

## **La perspectiva desde el punto de vista de un custodio: el caso italiano de los “archivos descentralizados9 únicos” custodiados por el ParER**

### **Perfil descriptivo del ParER**

El Polo archivístico regionale dell’Emilia-Romagna(ParER)<sup>10</sup> aparece en el año 2008 por voluntad de la Comunidad autónoma de la región. La convicción de esta institución es que tener un custodio único, en el que concentrar las producciones digitales procedentes de las distintas administraciones públicas del territorio,

puede asegurar una conservación sostenible en el nuevo escenario digital. Esta solución se impone porque en su concepción se vislumbra una *fuerza centrípeta* capaz de reaccionar ante un contexto normativo, tecnológico, organizativo y archivístico marcado por una incertidumbre, complejidad y fragmentación en crecimiento exponencial. De hecho, el nuevo escenario digital, tanto a nivel de producción de documentos como a nivel de su conservación, se proyecta sobre una multitud de administraciones públicas que, muy a menudo, carecen de la masa crítica para gestionar eficazmente la carga de innovaciones que les esperan. Esta urgencia por una *lógica de sistema* trae su origen el ParER, y por lo tanto, se presenta como una síntesis y respuesta a las necesidades del territorio, a través de una dimensión organizativa y tecnológica que opera con estándares y políticas claramente definidos y gracias a una dimensión de conocimientos técnicos y cultura profesional de clara procedencia archivística. Estos recursos del custodio regional son puestos a disposición de un conjunto de administraciones públicas muy diferentes: la Comunidad autónoma de Emilia-Romaña in primis y sus agencias, pero también las provincias, las asociaciones de municipios, los ayuntamientos, las universidades, los colegios y las entidades sanitarias.

¿Pero, cual es el marco funcional que rige la forma de interactuar del ParER con todos estos productores de su territorio? A un nivel más general se le atribuye un papel de custodio que se inscribe perfectamente en el modelo clásico de custodia, que a su vez deriva del paradigma archivístico tradicional. En este sentido el ParER reduce su ámbito funcional al espacio conceptual delimitado por tres dimensiones esenciales que son:

1. La finalidad: el ParER se identifica con el propósito tradicional de conservar la documentación en su autenticidad, para que, con el transcurrir del tiempo pueda servir como un instrumento de *accountability* y recurso de memoria;
2. La naturaleza: el ParER es una entidad pública dotada de plena autonomía, por lo tanto capaz de operar como tercera parte neutral respecto a los que producen la documentación, asegurando de esta manera —como requiere la tradición— un proceso de custodia libre de cualquier posible conflicto de intereses;
3. El método: el ParER se apoya en el método que la tradición ha codificado para la conservación del documento; entregarlo a una dimensión de seguridad para garantizar su integridad y, ponerlo en una dimensión de estabilidad para garantizar su identidad.

Para adaptar este marco funcional general —claramente inspirado por la tradición archivística— al nuevo escenario digital, el ParER recurre al estándar OAIS como recurso clave. Por lo tanto, resulta un proceso de contextualización

del modelo de referencia a partir del paradigma custodial más clásico. En este sentido, el caso italiano interpreta OAIS como una *herramienta conceptual puente* entre los principios básicos de la tradición archivística custodial y la dimensión digital, reduciendo de esta manera aquella generalidad intrínseca que el estándar lleva en sí mismo por el hecho de ser universal, es decir «aplicable a todas las disciplinas y organizaciones que conservan y proveen información de forma digital [...como] archivos tradicionales, bibliotecas digitales, centros de datos científicos» (AENOR, 2015: apartado 1.7.2 “Terminología”).

A este primer proceso de contextualización se suma otro más: la implementación y concreción del modelo de referencia no puede desarrollarse sin tener en cuenta que la actividad del ParER está sometida a un sistema nacional de acreditación que condiciona la operatividad de los custodios de documentación digital, tanto públicos como privados (véase fig. 3).

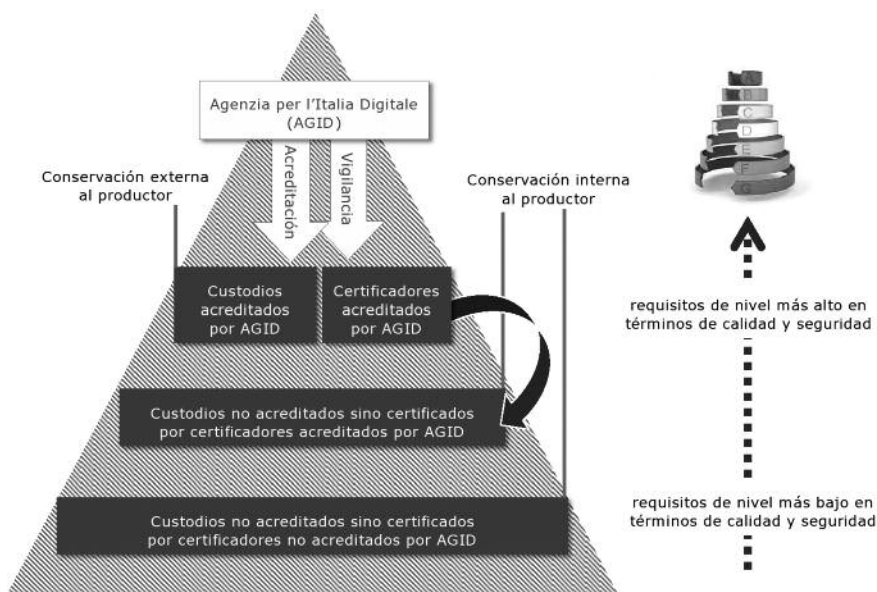


Figura 3

En el caso italiano se puede hablar de un *sistema multinivel para la conservación digital*: una jerarquía en la que cada custodio se sitúa en un nivel determinado en razón de la calidad garantizada por su actividad. En la parte más alta del

sistema se encuentran los custodios cuyos requisitos de nivel superior han sido certificados a través de la acreditación directa por parte de una agencia estatal de control, la Agenzia per l'Italia Digitale; por debajo de ellos se encuentran los custodios cuyas actividades han sido certificadas por un tercero, a su vez acreditado por la misma Agenzia per l'Italia Digitale; más abajo se encuentran los custodios cuyos procesos han sido certificados por un tercero no acreditado. Con respecto a esta distribución de los proveedores de servicios para la conservación digital, el ParER se coloca en el nivel más alto del esquema jerárquico piramidal, habiendo sido acreditado por la agencia estatal de control.

Por lo tanto el ejemplo del ParER subraya un caso en el que el modelo de referencia OAIS es aplicado a través de una doble contextualización. Y como el estándar se concreta intentando conseguir la compatibilidad por un lado con el paradigma custodial clásico, y por el otro con el esquema nacional de acreditación, permite a este custodio llevar adelante la conservación de la documentación digital de cada productor, es decir, lo que en el marco jurídico español es el “archivo electrónico único”<sup>11</sup>. De hecho el ParER, poniéndose como custodio que tiene un papel de tercera parte neutral, ofrece a los productores de su región un repositorio para archivos descentralizados, que son concebidos no sólo como espacios tecnológicos sino sobre todo como espacios conceptuales adecuados para que cada productor, especialmente el que tiene una organización basada en una pluralidad de sistemas de gestión documental (como es el caso de las entidades sanitarias) pueda superar con más facilidad la fragmentariedad o discontinuidad de sus archivos de gestión, reconciliándolos al final como «conjunto de documentos [...] producidos orgánicamente y/o acumulados y utilizados por [...] una entidad en el transcurso de sus actividades» (CIA, 2000: 17, definición del término *fondo*). En este sentido, a través de la solución tecnológica, organizativa y archivística representada por los “archivos descentralizados únicos” se facilita, también en el nuevo escenario digital, el papel tradicional de los archivos históricos como dimensión de la estabilidad y organicidad, porque la responsabilidad para alcanzar esta meta no recae únicamente sobre el productor sino que está compartida con el custodio ParER.

## Problemáticas más destacadas para el caso del ParER

El caso italiano ilustra un claro ejemplo de como el recurso al estándar OAIS conlleva, para la implantación concreta de una actividad de conservación digital a largo plazo, un importante proceso de contextualización que permite dar solución a las problemáticas que surgen por la falta de especificidad y determinación que el modelo de referencia lleva en sí mismo. Pero en el caso del ParER, ¿cuáles son los desafíos a los que ha tenido que enfrentarse, buscando soluciones a través de la dinámica de contextualización?

La primera problemática está relacionada con la naturaleza del objeto de la custodia. En el paradigma clásico archivístico el archivo histórico asume la

connotación de una realidad estable, completa e inmutable en *términos absolutos* (DURANTI, 1996: 244, 252, 254), que se cristaliza gracias a la descripción archivística del inventario (DURANTI y MACNEIL, 1996: 57). Esta visión, sin embargo, ha sido criticada por una parte de la literatura científica contemporánea, que subraya como en el nuevo escenario digital el enfoque al archivo como proceso sustituye la clásica perspectiva del archivo como producto acabado. Y con la teoría australiana del *Records continuum* se alcanza la máxima distancia con el paradigma archivístico tradicional, afirmando que «the record is always in a process of becoming» (MCKEMMISH y PIGGOTT, 1994: 200). Por lo tanto la documentación –en particular la digital– emerge como una realidad que se mantiene en un equilibrio entre estabilidad y dinamismo. Es verdad que conoce el estancamiento, que es esencial para dar estabilidad a los elementos que caracterizan su fase actual, pero inevitablemente desde ellos se irradia una red de conexiones contextuales hacia la realidad externa, lo que hace que cualquier periodo de estancamiento sea sólo temporal, reactivando cada vez un proceso de formación que no tiene fin (REED, 2007: 187). Esta imposibilidad de lograr la estabilidad, el estar completo y la inmutabilidad absoluta –ni siquiera en el severo régimen de conservación a largo plazo– se debe, en última instancia, a la capacidad de la documentación digital de retener, en sí misma, las trazas de los contextos cruzados. Son los metadatos los que inexorablemente la conectan con lo que está fuera de ella, de modo que cada nuevo contexto que atraviesa, sea el de producción, gestión, conservación e incluso de uso, se resuelve en una nueva capa de metadatación que se aglutina a la anterior y que hace de la documentación digital una realidad que nunca es inerte (ALFIER, 2015: 203). Debido a esta dinámica la literatura científica contemporánea reconoce el dominio documental como *dimensión transaccional y contextual*, es decir como intercambio continuo y permanente con la realidad exterior (DELGADO GÓMEZ, 2010: 82).

¿Cómo se posiciona el estándar OAIS en este debate tan crucial? En realidad no hay ninguna toma de posición explícita y la perspectiva de la dinámica del objeto y del régimen de custodia sólo se puede deducir a partir de las pocas huellas presentes. El primer indicio es la previsión que el modelo de referencia hace sobre la posibilidad que el Paquete de Información de Archivo (PIA), es decir la entidad lógica a través de la cual un custodio ejerce la conservación a largo plazo de la documentación confiada –conoce *versiones, ediciones y derivaciones* (AENOR, 2015: apartado 5.1.3.5). Por lo tanto la entidad sobre la que se ejerce la custodia no es inerte, sino que dentro del mismo repositorio puede experimentar una sucesión de estados, que corresponden a modificaciones más o menos esenciales del objeto de la conservación a largo plazo. Este no es el único indicio que se puede encontrar en OAIS con respecto a la dinámica del objeto y del régimen de custodia. Hay una pista más, en la obligación que el modelo de referencia asume para vincular la conservación permanente a la identificación previa de sus

usuarios potenciales, la *comunidad específica*—para determinar si la información, tal como se custodia, será comprensible para esa comunidad—reconociendo de manera muy clara la posibilidad de su evolución:

Los posibles cambios en la definición de la Comunidad Específica [...] necesitan consideración. La información prevista originalmente para una comunidad en sentido estricto puede necesitar hacerse más ampliamente comprensible en algún momento futuro [...] Es probable que esto signifique añadir explicaciones en apoyo de la Información de Representación y de la Información de Descripción de Conservación (AENOR, 2015: apartado 3.2.3).

De esta manera OAIS introduce en la conservación a largo plazo un factor dinámico, dependiente de la base de conocimiento de una comunidad de referencia, que no es un dato adquirido de una vez para siempre, sino que está en constante cambio y requiere una monitorización continua por parte del custodio, con el fin de modificar, coherentemente, el objeto de su conservación. Una actividad de monitorización que, con toda probabilidad, está destinada a concretarse en la agregación de nuevas capas de metadatos que den contexto a lo custodiado (los PIA), para que pueda ser inteligible a la base de conocimiento de una comunidad específica sobrevenida y no prevista originalmente (véase fig. 4).

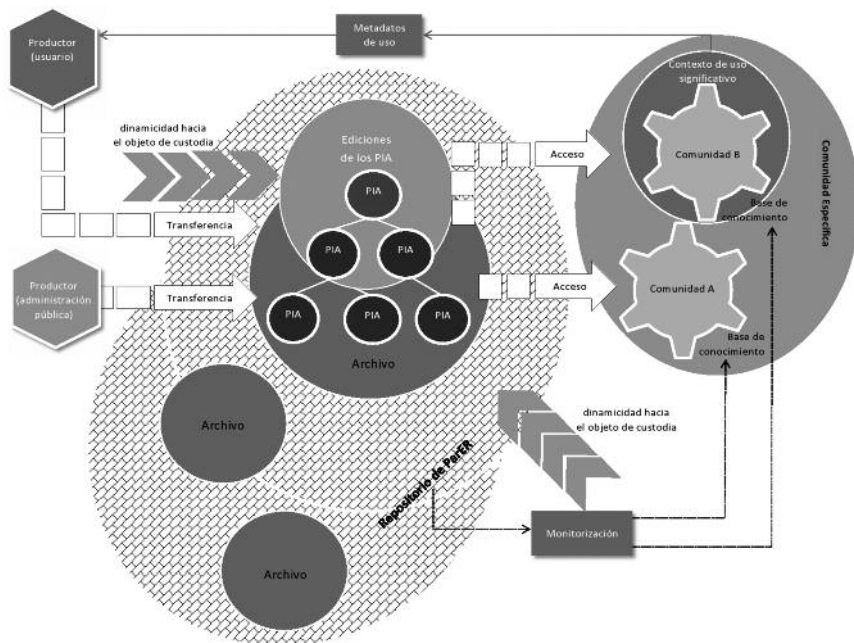


Figura 4

A partir de estos dos indicios se puede deducir que OAIS, de acuerdo con una parte de la literatura científica contemporánea, reconoce que la estabilidad del objeto y del régimen de custodia tiene que interpretarse en el nuevo escenario digital sólo en términos relativos en lugar de absolutos. En otros términos, el modelo de referencia, de manera implícita, entiende el concepto de conservación a largo plazo como flujo –controlado, gestionado, trazado– de entidades documentales dinámicas que se mueven a lo largo de progresivas fases de estabilidad, que marcan la *vivaz historia custodial*. Pero al asumir esta visión OAIS, debido a su nivel de generalidad, no profundiza en las consecuencias tecnológicas, aplicativas y organizativas relacionadas: así estas siguen siendo problemas abiertos, hasta que los productores y custodios encuentren las soluciones más o menos adecuadas, a través de la contextualización del modelo de referencia en su propia realidad. Se trata de un conjunto de cuestiones que conllevan un número considerable de implicaciones de distintos niveles, casi una “caja de Pandora de la conservación”, a la que el mismo ParER se está enfrentando. De hecho, el custodio italiano se está planteando cómo compatibilizar el esquema de funcionamiento de su plataforma con la dinamicidad de la custodia, porque esta requiere que:

- a nivel aplicativo el repositorio gestione no sólo la red de relaciones (vínculo archivístico) que conecta –según un esquema jerárquico multinivel– todos los PIA que forman parte de un mismo archivo descentralizado único custodiado, sino también la red de relaciones que conecta las distintas versiones, ediciones y derivaciones de aquellos mismos PIA. Hacerse cargo de este segundo tipo de relaciones comporta la capacidad de gestionar un verdadero “efecto dominó”; cada nueva edición o derivación conlleva un nuevo identificador del PIA y por lo tanto una reestructuración de todas las redes de relaciones, en la medida que las conexiones se construyen a partir de los identificadores; cada nueva versión, edición y derivación puede implicar cambios en los puntos de acceso (programas de software o documentos que permiten a los usuarios localizar información) y en las descripciones asociadas (informaciones que describen los PIA con respecto a los puntos de acceso).
- a nivel conceptual y aplicativo el repositorio debe poner a disposición una estructura del PIA muy evolucionada y versátil. Debe ser capaz de actualizar la información de contenido según la evolución de la base de conocimiento de la comunidad específica monitorizada, y además dotada de una Información de Descripción de Conservación que incorpore no sólo los metadatos de los contextos de producción, gestión y conservación, sino también los metadatos de algunos contextos significativos de uso (véase fig. 4). Así la custodia se pone como permeable –de manera controlada– a la realidad exterior y, los archivos descentralizados únicos custodiados

pueden actuar como fuente de autenticidad para la información que viaja por la web.

- a nivel operativo se establezca cómo seleccionar los contextos autorizados para proporcionar los metadatos de uso. Eso determina también una consecuencia a nivel organizativo, el reconocimiento por parte del ParER que sus productores potenciales –según la definición de OAIS, es decir personas o sistemas clientes que proporcionan la información para ser conservada (AENOR, 2015: apartado 1.7.2 “Terminología”)– no son sólo las administraciones públicas que originalmente han producido la documentación digital, sino también grupos de usuarios y ámbitos de uso (véase fig. 4). Estos tendrían que coincidir con aquellas comunidades incluidas en la comunidad específica, pero pueden aportar una información esencial para trazar, dentro de los archivos descentralizados únicos, la evolución del digital que, después cada estancamiento, sigue siendo activada por el intercambio continuo con la realidad exterior.

El ParER, en su dinámica de contextualización del estándar OAIS, se está enfrentando también a una segunda problemática: la del acceso. El modelo de referencia profundiza en el tema de como la comunidad específica puede buscar, localizar y recuperar la información custodiada, pero no aclara cómo los instrumentos de descripción codificados por la tradición archivística –la guía, el inventario, el catálogo– tendrían que adaptarse al nuevo escenario digital. Eso no sorprende, el estándar pretende ser aplicable a todas las disciplinas que tratan el tema de la conservación y uso de la información digital. Por lo tanto OAIS recurre, en este ámbito, a definiciones muy generales y para nada específicas desde un punto de vista archivístico:

- la de Punto de Acceso, como «programa de software o documento que permite a los usuarios localizar, analizar, solicitar o recuperar información de un OAIS»;
- la de Instrumento de Descripción, como «tipo de punto de acceso que permite al usuario buscar e identificar el Paquete de Información de Archivo que es de interés»;
- la de Descripción Asociada, como «información que describe el contenido de un Paquete de Información de Archivo desde el punto de vista de un Punto de Acceso concreto» (AENOR, 2015: apartado 1.7.2 “Terminología”).

Esta última definición representa el foco de la problemática: el modelo de referencia presupone que un custodio tiene que producir una descripción de la información custodiada desde el *punto de vista* del instrumento de acceso, sin

embargo en el ámbito archivístico no está para nada claro cual debería ser la perspectiva propia de este instrumento. Actualmente hay un animado debate entre el clásico enfoque *materials-centric* versus y una nueva visión *user-centric*.

En el ámbito de la tradición archivística la producción de instrumentos de acceso se ajusta al paradigma de la *mediación archivística prolongada* (ALFIER y FELICIATI, 2013: 180), que establece que el archivo histórico se muestra a los usuarios a través de pasos intermedios, condicionados por un proceso de mediación liderado por el archivero, que no sólo predispone el instrumento de consulta y prefigura su destinatario final, sino que además respalda a este último en el uso del mismo instrumento, gracias al servicio de referencia. Hoy en día este modelo parece estar contra las cuerdas por las nuevas tecnologías: ¿cómo los instrumentos de acceso contruidos por la tradición archivística para ser utilizados a través de una mediación de los archiveros, pueden poblar la web, que al contrario ofrece recursos con los que los usuarios, potencialmente libres de cualquier mediación, están llamados a actuar como protagonistas absolutos del proceso cognitivo? La investigación científica ya ha probado, sobre todo a través de los estudios de usuarios, que los instrumentos de acceso a los archivos históricos volcados en la web siguen perpetuando el respeto al modelo consolidado de la mediación archivística prolongada: continúan así adoptando una configuración *materials-centric*, dado que en el paradigma tradicional es la mediación del archivero que se encarga de traducir las preguntas de los usuarios en la lógica intrínseca con la que se construyen los instrumentos de descripción. El resultado final es paradójico, el modelo tradicional falla en el encuentro con la web donde el espacio para la mediación es muy reducido, con un consiguiente desfase entre la cantidad de información archivística disponible y su calidad de uso. Debido a esto en el ámbito de la literatura científica se está planteando la superación del paradigma clásico, a través de una re-conceptualización y re-ingenierización de los instrumentos de acceso (YAKEL, SHAW y REYNOLDS, 2007) que nos acerque a un nuevo *paradigma de mediación archivística discreta* (ALFIER y FELICIATI, 2013: 185-188).

El ParER, con su proceso de contextualización de OAI, está intentando aglutinar el enfoque que el modelo de referencia tiene sobre el acceso a la información, con estas propuestas de la literatura científica, con respecto a la calidad de uso de la información archivística. Por lo tanto el custodio italiano se está planteando concretar la representación archivística, dentro de su régimen de custodia, mediante dos formas diferentes, para que cada una de ellas pueda cumplir finalidades distintas, sin ninguna limitación recíproca: por un lado el conjunto reticular de múltiples PIA como representación funcional a la constancia de autenticidad de cada uno de los archivos descentralizados únicos custodiados, que esta construida con un lenguaje técnico y codificado. Por el otro lado, el Paquete de Información de Consulta (DIP) y sobre todo el Instrumento de Descripción,

concebidos como representaciones decodificadas y autoexplicativas, accesibles a la comunidad específica. Por otra parte cabe destacar que OAIS favorece este desdoblamiento, por ejemplo a través del concepto de Colección/Fondo de Acceso y de Colección/Fondo de Información de Archivo (AENOR, 2015: apartado 1.7.2 “Terminología”), que dan la posibilidad de construir múltiples visiones de acceso a partir del mismo archivo custodiado como conjunto original de AIP.

## Bibliografía

- AENOR. 2015. UNE-ISO 14721:2015. Sistemas de transferencia de datos e información espaciales. Sistema abierto de información de archivo (OAIS). Modelo de referencia. Madrid: AENOR
- ALFIER, Alessandro. 2014. Modelos y experiencias para la preservación de los archivos digitales en el “Polo archivístico dell’Emilia-Romagna” (ParER): el caso ejemplar de la documentación sanitaria. Girona: comunicación presentada en la IIª Conferencia anual del Consejo Internacional de Archivos. <<http://www.girona.cat/web/jca2014/ponents/textos/id64.pdf>> [consulta: 12/04/2016].
- ALFIER, Alessandro. 2015. “La conservazione degli archivi digitali: ‘brodo di coltura’ per un nuovo paradigma archivístico”. *Atlanti: review for modern archival theory and practise*, n. 25/1, p. 193-209.
- ALFIER, Alessandro, FELICIATI, Pierluigi. 2013. “Cambio de paradigma en el próximo decenio: el desafío de la Web para los instrumentos de descripción de los archivos?”. *Tabula*, n. 16, p. 179-195.
- CCSDS. 2012. Reference Model for an Open Archival Information System (OAIS). Recommended Practice CCSDS 650.0-M-2. Magenta Book. Washington: CCSDS Secretariat. <<http://public.ccsds.org/publications/archive/650x0m2.pdf>> [consulta: 12/04/2016].
- CIA. 2000. ISAD(G): norma internacional general de descripción archivística, 2ª ed. Versión española de Asunción de Navascués Benlloch. Madrid: Dirección General de los Archivos Estatales. <<http://www.mecd.gob.es/cultura-mecd/dms/mecd/cultura-mecd/areas-cultura/archivos/recursos-profesionales/normas-archivisticas/isad.pdf>> [consulta: 12/04/2016].
- DELGADO GÓMEZ, Alejandro. 2010. “Los archivos como construcción social”, en DELGADO GÓMEZ, Alejandro, CRUZ MUNDET, José Ramón (ed), *El archivo como construcción social*. Las Palmas de Gran Canaria: Anroart, p. 7-111.
- DOLLAR, Charles M. & ASHLEY, Lori J. 2013. “Assessing digital preservation capability using a maturity model process improvement approach. White paper.” <https://docs.google.com/file/d/0BwbqtrwvKHokR3g0RVR4bmNIWjg/edit?pli=1> [consulta 12/04/2016]
- DURANTI, Luciana. 1996. “Archives as a Place”. *Archives and Manuscripts*, n. 24, p. 242-255.
- DURANTI, Luciana, MACNEIL, Heather. 1996. “The Protection of the Integrity of Electronic Records: An Overview of the UBC-MAS Research Project”. *Archivaria*, n. 42, p. 46-67.

- E-ARK. 2016. D2.3 Detailed Pilots Specification, revision 2.1. <<http://www.eark-project.com/resources/project-deliverables/60-23pilotspec/file>> [consulta: 12/04/2016].
- LAVOIE, Brian. 2014. The Open Archival Information System (OAIS) Reference Model: Introductory Guide (2nd Edition). Reino Unido: Digital Preservation Coalition. <<http://www.dpconline.org/newsroom/not-so-new/1379-digital-preservation-coalition-publishes-oais-introductory-guide-2nd-edition-technology-watch-report>> [consulta: 12/04/2016].
- MCKEMMISH, Sue, PIGGOTT, Michael. 1994. The Records Continuum: Ian Mclean and Australian Archives First Fifty Years. Clayton (Australia): Ancora Press e Australian Archives.
- RAVENTÓS, Pepita. 2012. Repositorios digitales: aplicación del modelo OAIS y los esquemas de metadatos a la conservación del patrimonio documental archivístico. Comunicación presentada en las XVIIIª Jornadas de la Conferencia de Archiveros de las Universidades Españolas. <<http://cau.crue.org/Documents/Jornadas/2012-Cadiz/pepitaraventosrepositoriosdigitales.pdf>> [consulta: 12/04/2016].
- RAVENTÓS, Pepita; ROCA, Eva. 2014. El archivo digital: un ejemplo de conservación a largo Plazo. La situación de los archivos de las universidades españolas. Girona: comunicación presentada en la IIª Conferencia anual del Consejo Internacional de Archivos. <<http://www.girona.cat/web/ica2014/ponents/textos/id121.pdf>> [consulta 12/04/2016].
- REED, Barbara. 2007. "Registros", en MCKEMMISH, Sue, PIGGOTT, Michael, REED, Barbara, UPWARD, Frank (ed), Archivos: gestión de registros en sociedad. Cartagena: Ayuntamiento de Cartagena e 3000 Informática, p. 151-189.
- YAKEL, Elizabeth, SHAW, Seth, REYNOLDS, Polly. 2007. "Creating the next generation of archival finding aids". D-Lib magazine, n. 13 (5/6). <<http://www.dlib.org/dlib/may07/yakel/05yakel.html>> [consulta 12/04/2016].

## Notas

<sup>1</sup> A nivel de las universidades destacar, la experiencia de Archiviun en la Universidad de Navarra y iArxiu en las universidades públicas catalanas (concretamente Universidad Pompeu Fabra, Universidad de Girona y Universidad de Lleida) son un ejemplo de aplicación práctica de archivo digital (RAVENTÓS; ROCA, 2015; 1-4).

Y por otra parte a nivel europeo, destacar el proyecto E-ARK (European Archival Records and Knowledge Preservation Project, <<http://www.eark-project.com/>> [consulta: 12/04/2016]) es claramente un esfuerzo para conseguir una profundización del modelo de referencia de OAIS: «E-ARK will pilot an end-to-end OAIS-compliant archival service covering ingest and reuse of structured and unstructured data» (E-ARK, 2016: 8). Es en este contexto del proyecto E-ARK que ARCHIVE, la herramienta promovida desde el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, también está arrancando con fuerza sus pruebas piloto de funcionamiento.

<sup>2</sup> Para información sobre el Servicio de Archivo y Gestión de Documentos de la Universidad de Lleida, véase <http://www.udl.cat/ca/serveis/arxiu/archivo/> [consulta 23/4/2016].

<sup>3</sup> Además de la Universidad de Lleida (UdL), forman parte de la Asociación creada en el año 2002, las universidades de Barcelona (UB), Autònoma de Barcelona (UAB), Politècnica de Catalunya (UPC), Pompeu Fabra (UPF), Girona (UdG), Rovira i Virgili (URV) y Oberta de Catalunya (UOC). Su finalidad principal es ser la voz esencial de las universidades públicas de Catalunya y sumar esfuerzos para promover iniciativas, programas y proyectos conjuntos por el bien de la mejora del sistema universitario y para que este constituya un motor de desarrollo social, cultural y económico.

<sup>4</sup> <[http://www.udl.cat/export/sites/universitatlleida/ca/serveis/arxiu/.galleries/docs/Servei\\_Arxiu\\_Documents/Politica\\_gestio\\_cast.pdf](http://www.udl.cat/export/sites/universitatlleida/ca/serveis/arxiu/.galleries/docs/Servei_Arxiu_Documents/Politica_gestio_cast.pdf)> [consulta 12/4/2016].

<sup>5</sup> <[http://www.udl.cat/export/sites/universitatlleida/ca/udl/norma/.galleries/docs/Organitzacio\\_interna/Reglament\\_digitalitzacio\\_CG\\_30-01-2013.pdf](http://www.udl.cat/export/sites/universitatlleida/ca/udl/norma/.galleries/docs/Organitzacio_interna/Reglament_digitalitzacio_CG_30-01-2013.pdf)> [consulta 12/4/2016].

<sup>6</sup> <[http://www.udl.cat/export/sites/universitatlleida/ca/serveis/arxiu/.galleries/docs/Servei\\_Arxiu\\_Documents/Guia\\_Digitalitzacio.pdf](http://www.udl.cat/export/sites/universitatlleida/ca/serveis/arxiu/.galleries/docs/Servei_Arxiu_Documents/Guia_Digitalitzacio.pdf)> [consulta 12/4/2016].

<sup>7</sup> <[http://www.udl.cat/export/sites/universitatlleida/ca/serveis/arxiu/.galleries/docs/Servei\\_Arxiu\\_Documents/Esquema\\_Metadades\\_UdL.pdf](http://www.udl.cat/export/sites/universitatlleida/ca/serveis/arxiu/.galleries/docs/Servei_Arxiu_Documents/Esquema_Metadades_UdL.pdf)> [consulta 12/4/2016].

<sup>8</sup> UNE-ISO 30301:2011. Información y documentación. Sistemas de gestión para los documentos. Requisitos.

<sup>9</sup> Según la clasificación propuesta por la archivera Laura Millar «los tipos de repositorios de archivo pueden ser tres [...] El primer tipo, es el centralizado en la propia institución que crea y mantiene sus documentos [...] El segundo tipo de repositorio de archivo, es el descentralizado o es un organismo tercero que recibe y conserva los documentos de archivo de las instituciones que los crearon. Contrata sus servicios como proveedor [...] El tercer tipo de repositorio digital de archivo, es la creación de un repositorio centralizado en un tercero. Con este modelo una institución crea el repositorio de archivo y provee tecnología e infraestructura a otras instituciones más pequeñas que dispongan de documentos de archivo a cambio de una tasa por el depósito y la conservación» (RAVENTÓS, 2012: 9-10). El caso del ParER se encuentra en el segundo tipo, como repositorio descentralizado de tercero que recibe y conserva los documentos de archivo de las instituciones que los crearon.

<sup>10</sup> Para mayores informaciones sobre el ParER véase <<http://parer.ibc.regione.emilia-romagna.it/>> [consulta: 12/04/2016] y la comunicación presentada en la IIª Conferencia anual del Consejo Internacional de Archivos (Alfier: 2014).

<sup>11</sup> Artículo 17 de la Ley Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. BOE núm. 236, de 2 de octubre de 2015. <http://bit.ly/1MYsqGr> [consulta: 28/04/2016]



# Físicamente **presentes** - preservado para **el futuro**

Para una Preservación Segura y Probada de sus Datos  
Digitales Valiosos



**SIN MIGRACIÓN**



**ACCESIBLE**



**FLEXIBLE**



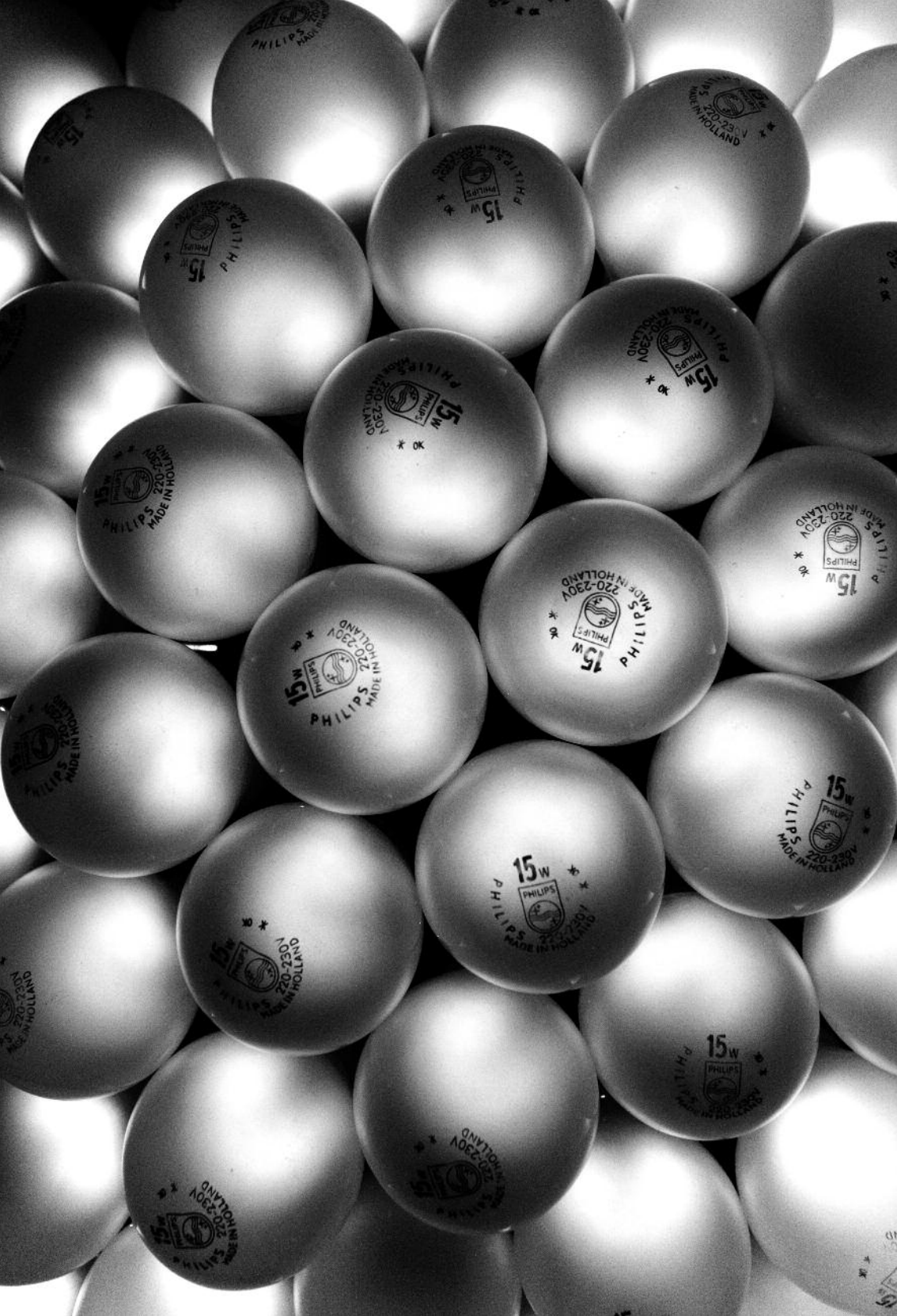
**PERMANENTE**



**INALTERABLE**



**PROBADA PARA  
EL FUTURO**





XAVIER AGENJO BULLÓN, FRANCISCA HERNÁNDEZ CARRASCAL

# EAD3, registros de autoridad, datos abiertos y linked open data<sup>1</sup>

## La evolución de los archivos en la Web

La norma Encoded Archival Description (EAD) tuvo su origen la Universidad de California en Berkeley, en 1993, en un proyecto que tenía como objetivo analizar la viabilidad de una codificación de instrumentos de descripción de archivos, bibliotecas y museos que proporcionara información legible por máquina más compleja y completa que la de los registros MARC. Los criterios que debía cumplir este proyecto de norma eran, entre otros, representar la información de los instrumentos de descripción de archivos, especialmente extensa e interrelacionada; conservar las relaciones jerárquicas existentes entre los niveles de descripción y representar la información descriptiva heredable de un nivel jerárquico a otro.

Con ser estos requisitos fundamentales, nos interesa resaltar el motivo que provocó la necesidad de crear esta norma, que no es otro que el reconocimiento del “creciente papel de las redes de acceso a la información” y la necesidad de preparar las complejas descripciones de archivos para este fin. En 1993 el servidor <http://info.cern.ch>, el primer servicio Web, tenía solo tres años de edad, pero

Xavier Agenjo Bullón (email: [xavier.agenjo@larramendi.es](mailto:xavier.agenjo@larramendi.es))

Fundación Ignacio Larramendi

Francisca Hernández Carrascal (email: [francisca.hernandez@digibis.com](mailto:francisca.hernandez@digibis.com))

DIGIBIS, Producciones Digitales

Recibido: 25-04-2016. Aceptado: 28-04-2016

Citación: Agenjo Bullón, Xavier y Hernández Carrascal, Francisca (2016). “EAD3, registros de autoridad, datos abiertos y linked open data”. *Tábula*, n. 19, pp. 331-348

su influencia ya estaba cambiando el mundo de la información. La primera propuesta de EAD<sup>2</sup> debía responder ya a lo que vecinaba como futuro inmediato.

En este sentido es muy significativa la elección del lenguaje de codificación, SGML<sup>3</sup>, que permitía el intercambio de información entre sistemas y aplicaciones, y del que HTML, el primer lenguaje de la Web, y XML serían subconjuntos. EAD DTD v1.0, data de 1998<sup>4</sup>, el mismo año en el que se publicó también la primera versión de XML<sup>5</sup>, con la finalidad de servir, recibir y procesar SGML en la Web, del mismo modo en que era posible hacerlo con HTML. La versión 2002, la segunda, ya reflejaba la normalización ejercida por el W3C y la extensión de XML como lenguaje para el intercambio de información en la Web, e incluía tanto la versión *Definición de Tipo de Documento* de SGML, como un esquema XML.

Y ya era perfectamente compatible con ISAD(G). El esfuerzo normalizador emprendido por el Consejo Internacional de Archivos a principios de los años 90 del pasado siglo tuvo su reflejo en la elaboración y consiguiente extensión de la aplicación de la norma ISAD(G) (1994), lo que allanó considerablemente el camino hacia la normalización de las descripciones, proceso necesario, pero no suficiente para garantizar el intercambio. ISAD(G) no prescribe un formato de codificación y su utilización no implica la existencia de un esquema o formato de intercambio. Por ello, la combinación ISAD(G) y EAD ha sido fundamental para incrementar la presencia de los archivos y de sus datos en la Web. En 2016 ya no cabe preguntarse por qué es recomendable utilizar normas para la descripción o para la codificación, si el intercambio tradicional de documentación entre las oficinas y los archivos ya lo exigía, la administración electrónica no puede funcionar sin ellas, pero, sobre todo, hay que considerar la presión que han ejercido los usuarios de la web y los esfuerzos de los archivos y archiveros para responder a estas expectativas.

Muchos de los sistemas de consulta y herramientas hoy disponibles en la Web no habrían sido posibles sin el intercambio de información entre los archivos y el trabajo cooperativo basado en prácticas unificadas. La página de presentación del Portal de Archivos Españoles (2007)<sup>6</sup> dejaba bien claro este aspecto: *“El Portal de Archivos Españoles elimina las barreras tradicionales en el acceso a los archivos porque, vía Internet, proporciona la consulta libre y gratuita las 24 horas del día y evita los desplazamientos físicos a los distintos centros. Otra de las ventajas es que permite al usuario obtener en una sola operación información repartida por distintos archivos.”*

La adopción de una normativa archivística de descripción y codificación ha posibilitado la creación de sistemas de consulta globales, y el objetivo de crear sistemas de consulta globales ha presionado para aplicar una normativa de descripción y codificación. El desarrollo de este tipo de sistemas Web como PARES<sup>7</sup>, DARA (Documentos y Archivos de Aragón)<sup>8</sup>, el Archivo Dixital de Galicia, y

otros<sup>9</sup>, se ha basado en la creación de redes y sistemas archivísticos que han fortalecido una sólida comunidad de prácticas normalizadas de descripción y codificación. En último término, el servicio a los usuarios en la Web obliga cada vez más a ofrecer puntos de consulta únicos, que se complementan entre sí y que ofrecen conjuntamente todas las descripciones archivísticas disponibles en una determinada red de archivos.

Esta evolución ha sido muy similar a la que ha tenido lugar en bibliotecas, o en museos, desde los OPAC y sitios web individuales, que requerían múltiples consultas para abarcar todo el contenido y el conocimiento de los recursos donde buscar, a sistemas que priman la localización de la información independientemente del proveedor. De hecho, a pocos usuarios les interesa saber con qué norma se ha descrito algo o qué codificación se ha utilizado. Lo que le interesa primordialmente es poder buscar, seleccionar, localizar y acceder al documento digitalizado, ya sea un documento de acceso público o privado, con las correspondientes garantías. La administración electrónica está basada en esto. Pero para que sea así, es necesario que por detrás, en la trastienda, o por debajo del capó, haya una fuerte dedicación a la aplicación de las normas.

Estas son las líneas de trabajo que han conducido a los sistemas de consulta mencionados, pero, sobre todo, a Hispana (2006), Europeana (2008) y al Portal Europeo de Archivos (2013). El éxito de las funcionalidades de estos portales, y otros a nivel nacional como los National Archives of Australia<sup>10</sup>, Archives Hub<sup>11</sup>, NARA<sup>12</sup>, etc., nos han proporcionado una visión ubicua, una voluntad de estar presentes donde están los usuarios, en la web, de una forma en la que nuestros datos aporten una visión particular al conjunto. Así, nuestros datos se complementan con otros del conjunto y el conjunto no puede verse de forma completa sin los datos desarrollados en los archivos.

Esto aporta un valor informacional para los usuarios tan sustancial, que la solución de los OPAC, por más que sean sitios web, los cuadros de clasificación o los instrumentos de descripción individuales como las únicas herramientas de información disponibles, se manifiestan ya como algo muy limitado. A veces puede parecer que la presencia en Hispana, Europeana o el Portal Europeo de Archivos no es más que una cuestión de prestigio técnico, pero en el fondo es contribuir a que la información, los datos que estamos obligados a proporcionar a los usuarios, se encuentren de la mejor manera posible, conforme al estado de la Web y de las tecnologías de la información en cada momento. Y es también una cuestión de cumplimiento de obligaciones legales: la *Recomendación de la Comisión Europea de 27 de octubre de 2011 sobre la digitalización y accesibilidad en línea del material cultural y la conservación digital*<sup>13</sup>, en su recomendación 7.b requiere condicionar toda financiación pública para proyectos de digitalización a la accesibilidad del material digitalizado a través de Europeana<sup>14</sup>.

## EAD3: razones para revisar la norma

El Technical Subcommittee for Encoded Archival Description de la Society of American Archivists (TS-EAD) inició en 2010 el proceso de revisión de la norma, con la finalidad de dotar a los archivos de una estructura de datos común que reflejara los cambios más importantes acontecidos en los últimos años, como han sido la extensión del software para la descripción archivística, el constante aumento de la presencia de los instrumentos de descripción de archivos en la Web, la ampliación de la normativa archivística a los registros de autoridad EAC-CPF<sup>15</sup> y la consolidación de Open Data y Linked Open Data<sup>16</sup>.

El proceso de revisión de EAD se centró en lograr una mayor consistencia conceptual y semántica en el uso de EAD considerada en muchas ocasiones demasiado flexible y permisiva y, por lo tanto complicada por su variabilidad para conectar, intercambiar o incorporar otras normas y protocolos en mejorar la funcionalidad de EAD para la representación de descripciones en un entorno internacional y multilingüe; y en minimizar el efecto que la nueva norma pudiera tener en las aplicaciones ya existentes<sup>17</sup>.

Definitivamente, la versión 3 de EAD se publicó oficialmente el 28 de agosto de 2015<sup>18</sup>. En el proceso han participado representantes de distintos sectores, fundamentalmente archivos, pero también universidades, bibliotecas u otras organizaciones como OCLC. Nos gustaría mencionar entre los miembros del TS-EAD a Daniel Pitti, creador de EAD, y a Kerstin Arnold, de los Bundesarchiv alemanes y coordinadora técnica de APEX<sup>19</sup>. Kerstin Arnold<sup>20</sup> condensa muy bien los objetivos de EAD3: mejorar la interoperabilidad con otras normas archivísticas, mejorar la usabilidad e intercambio de codificaciones EAD, y facilitar el uso de EAD no solo en el marco de un archivo, sino también en proyectos más amplios, sean archivísticos, temáticos, o interdisciplinarios.

## Datos abiertos y la información del sector público

Pero la Web, y las tecnologías de la información y de las comunicaciones, no sólo ha presionado a los archivos, bibliotecas y museos a abrir y a conectar su información públicamente, también ha empujado a los gobiernos a desarrollar la administración electrónica, estableciendo mecanismos de interoperabilidad entre las distintas administraciones, a buscar la transparencia de las acciones gubernamentales y a garantizar la participación ciudadana a nivel educativo, político y administrativo<sup>21</sup>.

Estos procesos han reavivado el papel de los archivos como receptores y creadores de una inmensa cantidad de datos, documentos y procedimientos, lo cual puede verse en la activa participación de los archiveros en el análisis, desarrollo

e implantación de las políticas de gestión de los documentos electrónicos. La combinación de las leyes de transparencia<sup>22</sup> y de reutilización de la información del sector público<sup>23</sup> ha dado lugar a la publicación de grandes volúmenes de datos y a algunas visualizaciones verdaderamente espectaculares<sup>24</sup>.

Aunque el movimiento en pro de la apertura y transparencia de los datos gubernamentales y de su libre conocimiento y reutilización es mucho anterior<sup>25</sup>, la *Open Government Directive*<sup>26</sup> de 8 de diciembre de 2009 del presidente Obama se sitúa habitualmente como punto de inicio de la aplicación del concepto de gobierno abierto y de sus principios de transparencia, participación y colaboración. Inevitablemente, esta política de gobierno abierto debía sustentarse en la publicación de datos en la Web e implicaba el desarrollo de proyectos de tecnologías de la información, siendo el catálogo de los datos del Gobierno de los Estados Unidos, *Data.gov*<sup>27</sup> el primer portal de este tipo. A esta iniciativa se sumó inmediatamente, en el mismo 2009, la publicación de datos del gobierno del Reino Unido, *Data.gov.uk*, que nació ya inmersa dentro de las tecnologías de la Web Semántica, para permitir la interrelación entre los diferentes conjuntos de datos.

El número de iniciativas de datos abiertos en todo el mundo ha ido creciendo paulatinamente. La organización Open Knowledge (OKFN) mantiene un directorio de portales de datos abiertos<sup>28</sup> (519), y sobre estos datos extrae en *Open Data Websites (Portals and Catalogs)*<sup>29</sup> los sitios activos (281 sitios). En 2010, el *Catálogo Nacional de Datos Abiertos, Datos.gob.es*<sup>30</sup>, nace de la *Iniciativa Aporta* (2009), entidad interministerial para la promoción de la cultura de la apertura de la información en España. *Datos.gob.es* ofrece en la actualidad 14.642 conjuntos de datos distintos, muchos de ellos en múltiples formatos. En mayor o menor grado de evolución técnica, todas las Comunidades Autónomas españolas y en gran medida los ayuntamientos<sup>31</sup> ofrecen diferentes conjuntos de datos abiertos<sup>32</sup>. Desde luego, los archivos no están bien representados aún.

La información del sector público y los datos abiertos gubernamentales<sup>33</sup> forman parte no sólo de los mecanismos de transparencia, sino también de la reactivación económica. La reutilización de los datos del sector público es uno de los apartados de la *Agenda Digital para Europa* (2010)<sup>34</sup>, desarrollada para reactivar una economía digital dificultada por la existencia de sistemas incompatibles, la falta de interoperabilidad y la falta de conectividad. Los términos utilizados en la *Agenda* son muy explícitos en este sentido: “*Por ejemplo, los gobiernos pueden estimular los mercados de contenidos ofreciendo la información del sector público en condiciones de transparencia, eficacia y no discriminación. Se trata de una fuente importante de crecimiento potencial de los servicios en línea innovadores*”. La *Acción Clave número 1* contenía el compromiso de revisar la Directiva sobre la reutilización de la información del sector público, lo que fue efectivo desde su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*<sup>35</sup> en 2013. El objetivo de la *Agenda Digital para Europa* de desarrollar un mercado digital único se incorporó como uno de los

pilares de la *Europe 2020 Strategy*<sup>36</sup>. Es necesario añadir que el segundo pilar de esta estrategia es la mejora de la interoperabilidad y de las normas<sup>37</sup>.

En cumplimiento de esta Directiva, se publicó la Ley 18/2015 sobre reutilización del sector público, ya mencionada, que modificaba la Ley 37/2007, y que abría con esta frase: *La información que generan las Administraciones Públicas y los organismos del sector público constituye un importante recurso para promover la economía del conocimiento*. Igualmente, la transposición de las recomendaciones europeas a España dio lugar a la *Agenda Digital para España*<sup>38</sup> (2013), que propone, convenientemente actualizada, una serie de objetivos de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) y de Administración Electrónica para el cumplimiento de los objetivos de la Agenda Digital para Europa en 2020<sup>39</sup>. Entre sus planes específicos se encuentra el *Plan de impulso de la economía digital y los contenidos digitales*<sup>40</sup>, que incluye el Eje III: *Programa de reutilización de la información del sector público*<sup>41</sup>.

Para completar este panorama, el *Real Decreto 1495/2011, de 24 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 37/2007, de 16 de noviembre*<sup>42</sup>, para el ámbito del sector público estatal, establecía la obligación para todos los organismos de la Administración General del Estado de disponer de un plan de medidas de impulso de la reutilización de la información del sector público, por medios electrónicos, lo que ha dado lugar a los “Planes RISP”<sup>43</sup>. Hasta la fecha se han publicado 34 de estos planes, siendo el más reciente el de la Biblioteca Nacional de España<sup>44</sup>. Por su parte la *Norma Técnica de Interoperabilidad de Reutilización de recursos de información*<sup>45</sup> establece las condiciones comunes sobre selección, identificación, descripción, formato, condiciones de uso y puesta a disposición de los documentos y recursos de información elaborados o custodiados por el sector público. El portal *The ePSIplatform*<sup>46</sup>, una iniciativa de la DG CONNECT de la Comisión Europea, elabora un marcador, *The PSI Scoreboard*<sup>47</sup>, sobre el estado de la Información del Sector Público y de los Datos Abiertos en Europa, en el que España figura en segundo lugar.

## El Catálogo Nacional de Datos Abiertos (data.gob.es)

Las propias descripciones de archivos, bibliotecas y museos constituyen una de las fuentes más importantes para la difusión de la información del sector público. Según dice la Ley 18/2015 en su preámbulo: “*Se ha ampliado el ámbito de aplicación a las bibliotecas, incluidas las universitarias, los museos y los archivos, dado el importante volumen de recursos de información que poseen y los proyectos de digitalización que vienen llevando a cabo*”.

A fecha de 25 de abril de 2016, el intento de localizar la presencia de los archivos en el *Catálogo Nacional de Datos* revela alguna de las deficiencias de este

catálogo. En nuestra opinión la más importante es la ineficacia de la búsqueda, derivada de la ausencia de vocabularios controlados para la indización de los conjuntos de datos. Por ejemplo, el término más utilizado es ‘Estudio cuantitativo’ con 2.011 ocurrencias; mientras los, aparentemente, sinónimos ‘local’, ‘municipio’ y ‘ayuntamiento’ suponen en conjunto el 5,4 % del total de palabras clave; y, lo más importante, el 22 % de los conjuntos de datos no dispone de ninguna palabra clave para su búsqueda. La ausencia de un vocabulario controlado para la indización de los conjuntos de datos provoca que los resultados de la búsqueda ‘archivo’ sea muy ruidosa, puesto que bajo este término se incluye información propia de los archivos, pero también el término *archivo* en el sentido de salvaguardia y almacenamiento de información de cualquier tipo, o el sinónimo fichero.

En cualquier caso, la principal conclusión es que ni en el *Catálogo* se encuentra toda la información que existe de forma abierta en la Web, ni todos los datos disponibles en formatos reutilizables están catalogados. Por ejemplo, no está incluido el *Fichero de Autoridades del Censo-Guía de Archivos de España e Iberoamérica*<sup>48</sup>, que puede descargarse en el esquema EAC-CPF de forma individual. Igualmente las descripciones de PARES pueden descargarse en EAD, y el Directorio de Archivos del Censo-Guía de Archivos de España y de Iberoamérica puede descargarse, también individualmente, en EAG<sup>49</sup>. Sin embargo, *Catálogo* sólo informa de que está disponible en XHTML, como acceso indirecto, al igual que ocurre con el *Boletín Oficial del Estado*. Esta circunstancia hace pensar que en la construcción del *Catálogo* se ha dado más importancia a una rápida recopilación, lo cual es muy comprensible, de fuentes, incluidas las que ya estaban abiertas en la Web antes de la reglamentación legal sobre datos del sector público, y de que fueran técnicamente reutilizables o no. El 9,2 % de los conjuntos de datos están disponibles en formato HTML o XHTML, lenguajes de codificación de sitios web, lo que corrobora nuestra apreciación de que en muchos casos se trata de una recopilación de lo previamente existente, y no tanto una apertura real de nuevos datos.

Se produce también el hecho contrario, hay conjuntos de datos cuyos formatos y protocolos de acceso a los mismos son interoperables y abiertos, pero no están incluidos en el *Catálogo*. Así las entradas de DARA, el *Archivo de la Ciudad de Arganda del Rey* o *Catálogo Colectivo de las Bibliotecas de los Archivos Estatales y del CIDA* no proporcionan información sobre la posibilidad de acceder a los datos a través de sus respectivos repositorios OAI-PMH. En el caso de DARA, además es posible acceder a los datos en RDF según el European Data Model. Seguramente el caso más llamativo es el de Hispana, que aunque aporta a Europea casi 2,5 millones de descripciones de objetos digitales, generados con la aportación de más de 200 repositorios españoles, y que por su volumen se sitúa entre los cinco primeros proveedores de Europea, datos que hablan bien claramente de interoperabilidad y apertura, aparece en el catálogo bajo el epígrafe de

formato en HTML. En la misma situación se encuentran otras importantes fuentes de datos como la Biblioteca Digital Hispánica o la Biblioteca Virtual de Prensa Histórica, que según el Catálogo ofrecen sus datos sólo en HTML.

Tampoco están todos los que son. Se aprecia justamente la falta, por lo menos, de esos más de 207 repositorios OAI-PMH, de contenido patrimonial o científico, que aportan su contenido a Hispana, a Recolecta, o a Europeana. Pero lo más significativo es la ausencia de conjuntos de datos, especialmente vocabularios de valores nacidos ya en el entorno de Linked Open, que cumplen con las 5 estrellas LOD<sup>50</sup> y que no están presentes en el *Catálogo*. Nos referimos a la *Lista de Encabezamientos para Bibliotecas Públicas en SKOS*<sup>51</sup> y a los *Tesoros del Patrimonio Cultural de España en Linked Open Data*<sup>52</sup>. De hecho, tampoco está en el *Catálogo* el *Directorio Común de Unidades Orgánicas y Oficinas (DIR3)*<sup>53</sup>, uno de los elementos de la interoperabilidad de la administración electrónica española, ni sus interesantes catálogos<sup>54</sup> para la normalización de denominaciones en los archivos como el de Catálogo de Comunidades Autónomas, Provincias, Localidades, Tipos de Entidad Pública, Tipos de Unidad Orgánica, y otros.

Hay que mencionar que estos catálogos se difunden únicamente en ficheros Excel (XSL), pero esto le ocurre también a muchos de los conjuntos del *Catálogo Nacional de Datos*, ya que los ficheros en formatos tipo hoja de cálculo (CSV, XLS, XLSL, ODS y TSV) suponen el 31 % del total (25.910 ficheros). Para completar el panorama diremos que el 9,3 % de los ficheros tienen un formato de texto plano (ASCII, 'Plain') y que PDF representa el 4,4 % del total. Es decir que el 49,6 % de los ficheros se encuentran entre el rango 1 a 3 de estrellas Linked Open Data, el 52,1 % si tenemos en cuenta el formato PC-AXIS utilizado, entre otros, por el Instituto Nacional de Estadística.

Es de esperar que el *Catálogo* irá evolucionando y que se ampliará paulatinamente el conjunto de datos disponible, en especial los relacionados con los archivos, bibliotecas y museos. La práctica de contribuir con datos ajustados y bien descritos a este *Catálogo* cambiaría mucho su utilidad. Como ya es sabido, la utilización de una norma de descripción ayuda, pero siempre hay que considerar todas las buenas prácticas anejas a la descripción e indización. En este caso, el hecho de que exista una recomendación europea y nacional para utilizar DCAT<sup>55</sup> en la descripción de los conjuntos de datos abiertos, no implica por sí misma ni el interés en figurar en el catálogo, ni el cuidado en que las descripciones sean verdaderamente útiles. Se trata de algo que todos hemos experimentado a lo largo de nuestra vida profesional, el hecho de aplicar una norma hace que las buenas descripciones sean más usables, intercambiables y útiles, pero, al contrario, las normas no convierten las malas descripciones en usables. Justamente la interoperabilidad, el intercambio y la reutilización de datos requiere fundamentalmente que estos sean de calidad.

Estamos seguros de que el *Catálogo* se encuentra en una fase de acumulación y que se irá paulatinamente transformando en un directorio detallado y comprensivo de los conjuntos de datos abiertos disponibles en España. Por supuesto, el papel de los archiveros, bibliotecarios y museólogos, ya acostumbrados a los datos abiertos aunque no se llamaran así, y a describir y codificar correctamente los conjuntos de datos que se abren al uso público, así como el experto uso de las técnicas de descripción, catalogación e indización (términos *vintage* vigentes) contribuya a que el *Catálogo* se convierta en una herramienta útil y usable.

## Codificación de recursos y datos en EAD3

Veremos a continuación los distintos usos que los datos abiertos y los datos abiertos vinculados disponibles en España pueden tener en una descripción EAD3. En este apartado analizaremos algunas de las formas de incorporar los datos del sector público al trabajo de descripción archivística, desde el punto de vista de la creación de datos como de su consumo<sup>56</sup>.

### Elección de nombres y términos

En esta categoría se encuentran muchos de los conjuntos de datos mencionados, pero especialmente los ficheros o catálogos de registros de autoridad, los nomencladores, o directorios de entidades, organismos y oficinas, etc.

Muchos recursos están descritos en más de una fuente, especialmente los nombres geográficos, bien según formas idénticas, análogas o diferentes, pero no dejan de ser fuentes ya disponibles que pueden ahorrar mucho esfuerzo en la creación de nombres de personas, familias e instituciones, o de descriptores. Desde luego, es especialmente recomendable revisar los datos disponibles dentro de cada ámbito para utilizar aquellos más convenientes y que tengan una garantía de continuidad en su mantenimiento, para evitar proyectos que publican una única vez sus datos y no vuelven a actualizarse, e incluso desaparecen de la Web.

En el siguiente ejemplo se pueden ver nombres obtenidos del Fichero de Autoridades del Censo-Guía, y del fichero de Autoridades de la Biblioteca Nacional en datos.bne.es. En el primer caso, el registro de autoridad dispone de un número de identificación que por sí mismo no lleva a ninguna descripción en la Web, sin embargo en el caso de la Biblioteca Nacional el identificador es un URI que dirige a una descripción RDF.

Como puede verse este mecanismo permite establecer relaciones con cualquier fuente de datos Linked Open Data como el Virtual International Authority File, Wikidata, etc.

```

<origination>
  <corpname lang="spa" source="Censo-Guía de Archivos de España e Iberoamérica. Fichero de Autoridades" identifier="ES-47186-ARCHV46635">
    <part>Audiencia Territorial de Valladolid</part>
  </corpname>
</origination>

<origination>
  <corpname lang="spa" source="Biblioteca Nacional de España. Autoridades" identifier="http://datos.bne.es/entidad/XX208544" relator="http://datos.bne.es/def/OP6001">
    <part>España. Audiencia Territorial de Valladolid</part>
  </corpname>
</origination>

<corpname source="VIAF" identifier="http://viaf.org/viaf/267246561">
  <part>España. Audiencia Territorial de Valencia</part>
</corpname>

<corpname source="Wikidata" identifier="http://www.wikidata.org/entity/Q17496844">
  <part>Archivo Histórico de Euskadi</part>
</corpname>

```

En EAD 2002 existía el atributo *authfilenumber* que ha desaparecido en EAD3, mientras que en esta versión del esquema se introduce el atributo *Identifier* (... “es un número, código o cadena (p.e., un URI) que identifica el término utilizado en un vocabulario controlado, taxonomía, ontología u otro sistema de organización del conocimiento”).

## Términos multilingües

Otra de las posibilidades que ofrece EAD3 es la utilización del atributo *lang* en todos los elementos con contenido (no vacíos), para especificar el idioma en el que está expresado un determinado elemento. Este aspecto es diferente del idioma en el que se realiza una descripción archivística y permite repetir elementos en varios idiomas, lo que confiere a EAD3 un carácter multilingüe.

En EAD 2002 el atributo *langencode* podía utilizarse únicamente en los elementos *abstract*, *language* y *langmaterial*. En el ejemplo que sigue puede apreciarse el uso del atributo *lang* en el elemento *subject*, en el que se han utilizado términos y URIs procedentes de la *Lista de Encabezamientos para Bibliotecas Públicas en SKOS*. Este recurso de la Subdirección General de Coordinación Bibliotecaria tiene como objetivo proporcionar una lista de encabezamientos de mate-

rias en todos los idiomas del Estado Español (el elemento *source* de los ejemplos incluye el nombre de cada una de las fuentes), vinculados además a otros recursos Linked Open Data procedentes de la *Library of Congress Subject Headings*<sup>57</sup>, *RAMEAU (Répertoire d'autorité-matière encyclopédique et alphabétique unifié)*<sup>58</sup>, y del *Gemeinsame Normdatei (GND)*<sup>59</sup>.

El hecho de que cada vez haya más recursos vinculados<sup>60</sup>, como es el caso de las autoridades de la Biblioteca Nacional de España<sup>61</sup>, permite reutilizar esos vínculos para trasladarlos a las descripciones archivísticas y a sus registros de autoridad, posibilitando su búsqueda multilingüe.

```
<controlaccess>
  <subject lang="eus" identifier="http://lemav.sgcb.mcu.es/Autoridades/
  LEMAV2015007092/concept" source="Lista de encabezamientos de materia en
  galego (LEMAG)">
    <part>Albaitaritz</part>
  </subject>
  <subject lang="cat" identifier="http://lemac.sgcb.mcu.es/Autoridades/
  LEMAC201235805/concept" source="Llista de encapçalaments de matèria de la
  Biblioteca de Catalunya (LEMAC)">
    <part>Veterinària</part>
  </subject>
  <subject lang="glg" identifier="http://lemag.sgcb.mcu.es/Autoridades/
  LEMAG201304310/concept" source="Lista de encabezamientos de materia en
  galego (LEMAG)">
    <part>Veterinaria</part>
  </subject>
  <subject lang="spa" identifier="http://id.sgcb.mcu.es/Autoridades/
  LEM201013155/concept" source="Lista de Encabezamientos de Materia para las
  Bibliotecas Públicas en SKOS">
    <part>Veterinaria</part>
  </subject>
  <subject lang="eng" identifier="http://id.loc.gov/authorities/subjects/
  sh85143046" source="Library of Congress Subject Headings">
    <part>Veterinary medicine</part>
  </subject>
</controlaccess>
```

## Fuentes e identificadores en el entorno de la Administración Electrónica

Al igual que en la categoría anterior algunos recursos, especialmente los publicados por el INE, incluyen códigos de identificación. El siguiente ejemplo está construido sobre el *Listado de Unidades Orgánicas de EELL* (se entiende que son Entidades Locales, pero nos tememos que las máquinas no lo interpreten correctamente) del

*Directorio Común de Unidades Orgánicas y Oficinas (DIR3)* del Portal de la Administración Electrónica.

Como puede apreciarse, la transformación de estos identificadores en URIs y los datos en formato RDF, lo que no sería otra cosa que su adaptación a Linked Open Data y a la Web Semántica, supondría un gran avance para la interoperabilidad de la administración electrónica, especialmente en aquellos casos en los que estos códigos sirven para elaborar otros identificadores como los códigos de archivos o los identificadores de registros de autoridad.

```
<corpname lang="cat" source="Directorio Común de Unidades Orgánicas y Oficinas (DIR3). Listado de Unidades Orgánicas de EELL" identifier="L05080042">
  <part>Mancomunitat Intermunicipal de Serveis d'Alella, El Masnou i Teià</part>
</corpname>
```

```
<corpname lang="spa" source="Directorio Común de Unidades Orgánicas y Oficinas (DIR3). Listado de Unidades Orgánicas de EELL" identifier="L01080039">
  <part>Ayuntamiento de Alella</part>
</corpname>
```

```
<geogname>
  <part lang="spa" source="Relación de municipios y códigos por provincias a 01-01-2009. Instituto Nacional de Estadística" identifier="08-0044">Alella</part>
</geogname>
```

```
<geogname lang="spa" identifier="2705370" source="Nomenclátor Geográfico Básico (IGN)" localitytype="Municipio">
  <part>Candeleda</part>
  <geographiccoordinates coordinatesystem="INSPIRE">40.150000 - 5.230000</geographiccoordinates>
</geogname>
```

También se pueden utilizar vínculos y relaciones con algunas de las fuentes Linked Open Data más utilizadas en la Web como GeoNames.

```
<geogname lang="spa" identifier="http://sws.geonames.org/3126622/about.rdf" source="GeogNames" localitytype="http://www.geonames.org/ontology#P.PPLA3">
  <part>Candeleda</part>
  <geographiccoordinates coordinatesystem="wgs84">40.15521 - 5.24045</geographiccoordinates>
</geogname>
```

## Descripción de roles y funciones

En el entorno de los *Metadatos para la Gestión del Documento Electrónico (e-EMG-DE)*<sup>62</sup> se sugiere que cada entidad genere su propio vocabulario de funciones (y roles), aunque no estaría de más que se intentara a nivel nacional la creación de un vocabulario RDF que recogiera estas funciones, a poder ser multilingüe, para su libre utilización por todos los archivos. Con toda seguridad el vocabulario, aunque amplio, contribuiría a la normalización y relación entre las descripciones de archivos. También podría desarrollarse una terminología de este tipo a partir de los vocabularios controlados de los archivos individuales, pero el soporte de la Administración Electrónica estatal o comunitaria supondría un fuerte respaldo.

```
<origination label="Fotógrafo">
  <persname lang="spa" source="Censo-Guía de Archivos de España e Iberoamerica. Fichero de Autoridades" identifier="http://censoarchivos.mcu.es/CensoGuia/productordetail.htm?id=46415" relator="http://id.loc.gov/vocabulary/relators/pht">
    <part>Capa, Robert</part>
    <part> 1913-1954</part>
  </persname>
</origination>
```

En este ejemplo hemos sustituido el literal del rol ‘fotógrafo’ por su URI en la lista *MARC Code List for Relators*<sup>63</sup>, disponible en RDF en <http://id.loc.gov>. Igualmente hemos sustituido el código de identificación del registro de autoridad del Censo-Guía por su URL, lo que nos dará una idea de la ventaja que supondría que los registros del Censo-Guía estuviesen identificados por URIs. También se pueden utilizar otras ontologías como Archives Hub<sup>64</sup>, más adecuada al entorno archivístico (véase por ejemplo la propiedad <http://data.archiveshub.ac.uk/def/isOriginationOf>), o la DBpedia, de ámbito mucho más general, pero que es la fuente de recursos Linked Open Data más utilizada de la Web (véase, por ejemplo la propiedad <http://dbpedia.org/ontology/author>).

## Datos contextuales

Muchos datos contextuales de las descripciones de archivos pueden encontrarse parcialmente en Linked Open Data, especialmente en recursos generalistas como DBpedia. El aprovechamiento de estos recursos puede tener varios efectos, hacer más denso el entramado de interrelaciones entre los datos existentes en la web y, por tanto facilitar la consulta a los usuarios, pero también reducir el esfuerzo de creación de descripciones. Indudablemente, es un camino de ida y vuelta que muchos archivos, bibliotecas y museos están explotando: reutilizar datos de la Wikipedia y contribuir con sus propios datos a la Wikipedia.

En la versión 2002 de EAD no era posible establecer estas relaciones, justamente por la falta del atributo *href* (localizador de un recurso en línea), que ahora sí está definido.

```
<bioghist locality="Historia institucional" lang="spa">
  <p>
    <ref href="https://es.wikipedia.org/wiki/Consejo_Superior_de_Investigaciones_Científicas_en_Wikipedia">La agencia estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) es la mayor institución pública dedicada a la investigación en España y la tercera de Europa. Adscrita al Ministerio de Economía y Competitividad de España, a través de la Secretaría de Estado de Investigación, su objetivo fundamental es desarrollar y promover investigaciones en beneficio del progreso científico y tecnológico, para lo cual está abierta a la colaboración con entidades españolas y extranjeras. [...]</ref>
  </p>
</bioghist>

<bioghist locality="Historia institucional">
  <p>
    <ptr href="http://dbpedia.org/resource/Spanish_National_Research_Council" linktitle="CSIC en DBpedia"/></p>
</bioghist>
```

## Descripciones archivísticas relacionadas

La introducción de atributos que permitan establecer vínculos que se acaba de mencionar es especialmente interesante para identificar las descripciones archivísticas relacionadas, ya sea dentro del propio archivo o externas al mismo. Esto facilita que las relaciones no sean meramente textuales, sino enlaces activos para los usuarios y relaciones semánticas bien definidas para la Web de los Datos.

```
<relatedmaterial>
  <head>[Otras colecciones sobre Isaac Newton en la University of Cambridge]</head>
  <archref>
    <ptr href="https://janus.lib.cam.ac.uk/db/node.xsp?id=EAD%2FGBR%2F0012%2FMS%20Add.3958-4007" linktitle="The Portsmouth Collection"/>
  </archref>
  <archref>
    <ptr href="https://janus.lib.cam.ac.uk/db/node.xsp?id=EAD%2FGBR%2F0012%2FMS%20Add.9597" linktitle="The Macclesfield Collection"/>
  </archref>
</relatedmaterial>
```

Se pueden construir ejemplos análogos para cualquier tipo de relación entre descripciones archivística, como en los elementos *altformavail*, *originalsloc*, etc.

## Otros recursos de bibliotecas y museos

Se pueden utilizar procedimientos similares para establecer relaciones con recursos bibliográficos o museísticos existentes en la Web y/o en Linked Open Data, con los mismos efectos en la usabilidad e interrelación entre recursos mencionada en el ejemplo anterior.

```
<bibliography>
  <bibref>
    <title>
      <part>Castelao e os galeguistas do interior : cartas e documentos,
1943-1954</part>
    </title>
    <ptr href="http://datos.bne.es/edicion/Mimo0001679216.html"
linktitle="Castelao e os galeguistas do interior : cartas e documentos, 1943-
1954"/>
  </bibref>
</bibliography>
```

## Conclusiones

La norma EAD3 supone un gran avance para renovar las descripciones archivísticas dentro de la Web, ya que permite la vinculación y reutilización de recursos propios de los archivos, pero también de otras fuentes de bibliotecas y museos o del sector de la información pública. Un uso intensivo de esas capacidades permitirá:

1. mejorar la usabilidad de las aplicaciones, ofreciendo información contextual de contenido generalista y especializado complementario a las propias descripciones archivísticas.
2. facilitar la búsqueda, navegación, e interrelación de datos entre los documentos de un mismo archivo, entre diferentes archivos, y entre sistemas de información de archivos, bibliotecas y museos.
3. reutilizar los datos abiertos producidos en el sector público que se generan en el marco de las políticas de transparencia e interoperabilidad de la administración y en el que los archivos tienen un papel crucial como productores y consumidores de datos abiertos y de datos abiertos vinculados.

4. presionar para que los datos del sector público español se difundan en formatos abiertos y bien documentados, conforme a las recomendaciones del W3C para Linked Open Data.

## Notas

<sup>1</sup> Todos los enlaces citados se han comprobado en esta fecha.

<sup>2</sup> Development of the Encoded Archival Description DTD. 2013. <https://www.loc.gov/ead/eaddev.html>

<sup>3</sup> ISO 8879:1986. Information processing — Text and office systems — Standard Generalized Markup Language (SGML)

<sup>4</sup> La traducción española se publicó en 2000:

EAD: Descripción archivística codificada. Repertorio de etiquetas / elaborado y actualizado por el Encoded Archival Description Working Group de la Society of American Archivists y el Network Development and Marc Standards Office de la Library of Congress; traducción de la Fundación Histórica Tavera. Versión 1.0. Madrid: Fundación Histórica Tavera, 2000.

EAD : Descripción archivística codificada. Directrices de aplicación / elaboradas por el Encoded Archival Description Working Group de la Society of American Archivists ; traducción de la Fundación Histórica Tavera. Versión 1.0. Madrid : Fundación Histórica Tavera, 2000. Véase Anejo C “Preguntas más frecuentes”, pp. 232-236.

<sup>5</sup> Extensible Markup Language (XML) 1.0. W3C Recommendation 10-February-1998. <https://www.w3.org/TR/1998/REC-xml-19980210>

<sup>6</sup> <http://www.mcu.es/novedades/novedadesPARES.html>

<sup>7</sup> <http://pares.mcu.es/>

<sup>8</sup> <http://www.sipca.es/dara/>

<sup>9</sup> LÓPEZ FALANTES, Lola. Archivos en acceso abierto. Experiencias en nuestro país (España) = Open Access Initiative in Archives. Experiences in our country (Spain), 2015 [Preprint]. <http://eprints.rclis.org/28805/>

<sup>10</sup> <http://www.naa.gov.au/>

<sup>11</sup> <http://archiveshub.ac.uk/>

<sup>12</sup> <http://www.archives.gov/>

<sup>13</sup> Recomendación de la Comisión Europea de 27 de octubre de 2011 sobre la digitalización y accesibilidad en línea del material cultural y la conservación digital (2011/711/UE). Diario Oficial de la Unión Europea 29.10.2011. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:283:0039:0045:ES:PDF>

<sup>14</sup> AGENJO, Xavier y CAMPILLEJO, Maribel. “El observatorio de la digitalización en Europa” En Desafíos y oportunidades de las Ciencias de la Información y la Documentación en la era digital: actas del VII Encuentro Ibérico EDICIC 2015 (Madrid, 16 y 17 de noviembre de 2015). Universidad Complutense de Madrid, Madrid. ISBN 978-84-608-3330-7. [http://eprints.sim.ucm.es/34723/1/344-Agenjo\\_el-observatorio.pdf](http://eprints.sim.ucm.es/34723/1/344-Agenjo_el-observatorio.pdf)

<sup>15</sup> EAC-CPF Homepage. <http://eac.staatsbibliothek-berlin.de/>

<sup>16</sup> <https://www.w3.org/standards/semanticweb/data>

<sup>17</sup> Encoded Archival Description: Tag Library. Version EAD3. Prepared and maintained by the Technical Subcommittee for Encoded Archival Description of the Society of American Archivists. Chicago: SAA, 2015. <http://www2.archivists.org/sites/all/files/TagLibrary-VersionEAD3.pdf>.

<sup>18</sup> <https://www.loc.gov/ead/EAD3taglib/index.html>

- <sup>19</sup> <http://www.apex-project.eu/index.php/en/>
- <sup>20</sup> ARNOLD, Kerstin. EAD3 and the consequences of the new version. <http://www.apex-project.eu/index.php/en/articles/149-ead3-and-the-consequences-of-the-new-version>
- <sup>21</sup> Excede del ámbito de esta comunicación, aunque es de suma importancia, detallar la normativa y reglamentación de la administración electrónica española y europea, que en todo caso puede encontrarse en la numerosa bibliografía y especialmente en el PAe (Portal de la Administración Electrónica), [http://administracionelectronica.gob.es/pae\\_Home.html#.VxtSC\\_I9670](http://administracionelectronica.gob.es/pae_Home.html#.VxtSC_I9670)
- <sup>22</sup> Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. BOE número 295, de 10/12/2013. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887>
- <sup>23</sup> Ley 18/2015, de 9 de julio, por la que se modifica la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público. BOE número 164, de 10 de julio de 2015. [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-7731](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-7731)
- <sup>24</sup> Data USA. The Most Comprehensive Visualization of U.S. Public Data. <http://datausa.io/>
- <sup>25</sup> TAUBERER, Joshua. Open Government Data: The Book. Second Edition: 2014. <https://opengovdata.io/>
- <sup>26</sup> [https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda\\_2010/m10-06.pdf](https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda_2010/m10-06.pdf)
- <sup>27</sup> <http://www.data.gov/metrics>
- <sup>28</sup> Data Portals: A Comprehensive List of Open Data Portals from Around the World <http://dataportals.org/>
- <sup>29</sup> <http://data.okfn.org/data/okfn/opendatasites>
- <sup>30</sup> <http://datos.gob.es>
- <sup>31</sup> UNE 178301:2015. Ciudades Inteligentes. Datos Abiertos (Open Data). (Versión corregida en fecha 2015-07-29). <http://www.aenor.es/aenor/normas/normas/fichanorma.asp?tipo=N&codigo=N0054318#.Vx5mvP19670>
- <sup>32</sup> Mapa actual de las iniciativas Open Data en España. Actualizado a enero de 2015. <http://datos.fundacionctic.org/2014/03/mapa-actual-de-las-iniciativas-open-data-en-espana/>
- <sup>33</sup> Véase la diferencia entre ambos conceptos en Open Data Goldbook for Data Managers, p.13. European Data Portal. <http://www.europeandataportal.eu/sites/default/files/goldbook.pdf>. Este manual contiene recomendaciones para la publicación de datos abiertos, e incluye tanto los requisitos técnicos, como su planificación, estrategia y seguimiento.
- <sup>34</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3Aasi0016>
- <sup>35</sup> Directiva 2013/37/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se modifica la Directiva 2003/98/CE relativa a la reutilización de la información del sector público. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:175:0001:0008:ES:PDF>
- <sup>36</sup> <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/europe-2020-strategy>
- <sup>37</sup> <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/our-goals/pillar-ii-interoperability-standards#Latest>
- <sup>38</sup> <http://www.agendadigital.gob.es/Paginas/Index.aspx>
- <sup>39</sup> España. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Informe Anual de la Agenda Digital para España. Julio 2015. <http://www.agendadigital.gob.es/Seguimiento/InformesAnuales/Informes/informe-agenda-digital-espana.pdf>
- <sup>40</sup> <http://www.agendadigital.gob.es/planes-actuaciones/Paginas/plan-impulso-contenidos-digitales.aspx>
- <sup>41</sup> [http://www.agendadigital.gob.es/planes-actuaciones/Bibliotecacontenidos/Detalle%20del%20Plan/Plan-ADpE-3\\_Contenidos.pdf](http://www.agendadigital.gob.es/planes-actuaciones/Bibliotecacontenidos/Detalle%20del%20Plan/Plan-ADpE-3_Contenidos.pdf)
- <sup>42</sup> Real Decreto 1495/2011, de 24 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, para el ámbito del sector público estatal. BOE número 269, de 8 de noviembre de 2011. [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-17560](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-17560)

- <sup>43</sup> Planes RISP de la administración pública. <http://datos.gob.es/content/planes-risp-de-administracion-publica>
- <sup>44</sup> Biblioteca Nacional de España. Plan de medidas de impulso de la Reutilización de la Información. 2016. [http://datos.gob.es/sites/default/files/files/plan\\_risp\\_bne.pdf](http://datos.gob.es/sites/default/files/files/plan_risp_bne.pdf).
- <sup>45</sup> Resolución de 19 de febrero de 2013, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Reutilización de recursos de la información. BOE número 54, de 4 de marzo de 2013. [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-2380](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-2380)
- <sup>46</sup> <http://www.epsiplatform.eu/>
- <sup>47</sup> <http://www.epsiplatform.eu/content/european-psi-scoreboard>
- <sup>48</sup> <http://censoarchivos.mcu.es/CensoGuia/completo.htm>
- <sup>49</sup> La norma Encoded Archival Guide creada originalmente por la Subdirección General de los Archivos Estatales se incluyó, tras distintos proyectos europeos, en el repertorio normativo del Portal de los Archivos de Europa, que dirige la recientemente creada Archives Portal Europe Foundation. <http://wiki.archives-portaleuropefoundation.eu/index.php/Category:Standards>. Véase HERNÁNDEZ, Severiano. El Proyecto APENet : portal de archivos europeos en Internet : creación y mantenimiento. Jornada de Difusión de EuropeaLocal, 17-nov-2010. <http://hdl.handle.net/10421/4766>
- <sup>50</sup> The 5 stars of open linked data. En: Inkdroid, June 4, 2010. <http://inkdroid.org/2010/06/04/the-5-stars-of-open-linked-data/>
- <sup>51</sup> <http://id.sgcb.mcu.es/>
- <sup>52</sup> <http://tesauros.mecd.es/tesauros/tesauros>
- <sup>53</sup> El Directorio Común proporciona un Inventario unificado y común a toda la Administración de las unidades orgánicas / organismos públicos, sus oficinas asociadas y unidades de gestión económica - presupuestaria. [http://administracionelectronica.gob.es/ctt/dir3#.Vxunx\\_19671](http://administracionelectronica.gob.es/ctt/dir3#.Vxunx_19671).
- <sup>54</sup> [http://administracionelectronica.gob.es/ctt/dir3/descargas#.Vx3me\\_19670](http://administracionelectronica.gob.es/ctt/dir3/descargas#.Vx3me_19670)
- <sup>55</sup> Data Catalog Vocabulary (DCAT): W3C Recommendation 16 January 2014. <https://www.w3.org/TR/vocab-dcat/>. El Catálogo Nacional de Datos puede descargarse en RDF (DCAT) <http://datos.gob.es/sites/default/files/catalogo.rdf>, en ATOM y XSL
- <sup>56</sup> AGENJO BULLÓN, Xavier, HERNÁNDEZ CARRASCAL, Francisca. “Cómo y qué consumir en el mundo Linked Open Data; cómo y qué producir en Linked Open Data”. En Cultura Abierta y Conocimiento Compartido: actas de las XIV Jornadas Españolas de Documentación FESABID ‘15: Gijón, 28, 29 y 30 de mayo de 2015. pp. 169-195. [http://www.fesabid.org/sites/default/files/repositorio/actas\\_fesabid\\_2015.pdf](http://www.fesabid.org/sites/default/files/repositorio/actas_fesabid_2015.pdf)
- <sup>57</sup> <http://id.loc.gov>
- <sup>58</sup> [data.bnf.fr](http://data.bnf.fr)
- <sup>59</sup> [http://www.dnb.de/EN/Service/DigitaleDienste/LinkedData/linkeddata\\_node.html](http://www.dnb.de/EN/Service/DigitaleDienste/LinkedData/linkeddata_node.html)
- <sup>60</sup> Linked Open Vocabularies (LOV). <http://lov.okfn.org/dataset/lov/>
- <sup>61</sup> <http://www.bne.es/es/Inicio/Perfiles/Bibliotecarios/DatosEnlazados/DescargaFicheros/>
- <sup>62</sup> <http://administracionelectronica.gob.es/ctt/eemgde#.Vx423v19670>
- <sup>63</sup> <http://www.loc.gov/marc/relators/relaterm.html>
- <sup>64</sup> <http://data.archiveshub.ac.uk/def/>

# LA GESTIÓN EFICIENTE TIENE UNA FÓRMULA

*Innovación + calidad + agilidad*



## Calidad

Eficacia, optimización de costes y excelencia en la gestión son nuestras señas de identidad. La trayectoria de Servicio Móvil se fundamenta en la constancia y el trabajo de un equipo de profesionales con una clara vocación de servicio al cliente.

La calidad es la clave para ofrecer soluciones globales a través de la gestión de la información y la logística especializada. Nuestra compañía ha desarrollado su know-how durante años de trabajo continuado con grandes instituciones y corporaciones públicas y privadas, así como pyme en general.

**LOGÍSTICA  
HOSPITALARIA**

**DIGITALIZACIÓN  
DOCUMENTAL**

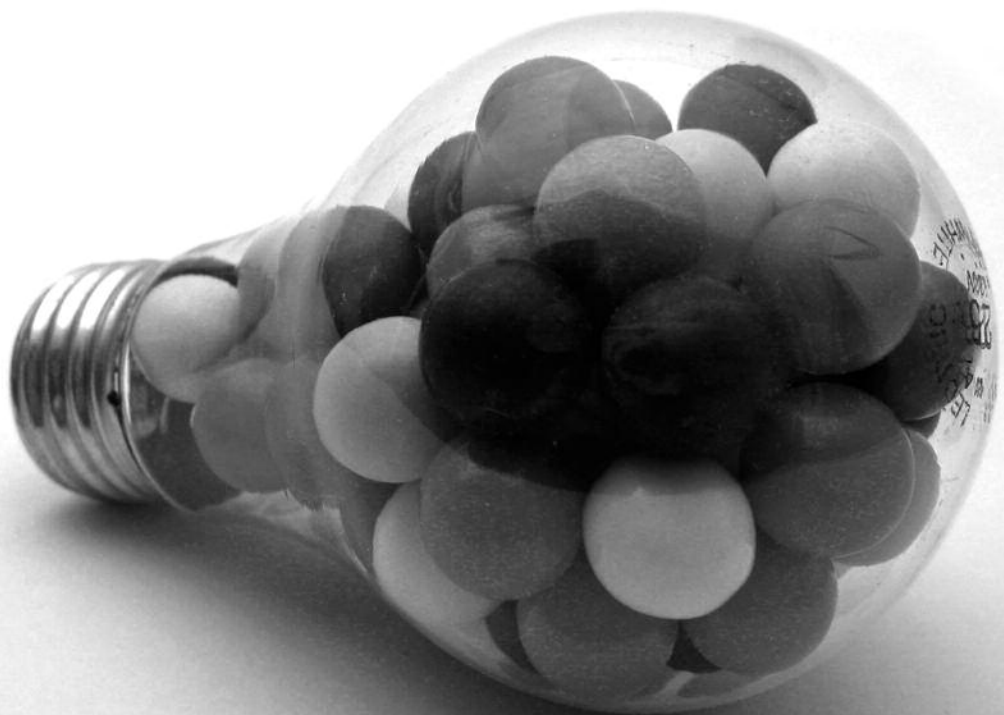
**OUTSOURCING  
HOSPITALARIO**

**M** Servicio Móvil

[www.serviciomovil.com](http://www.serviciomovil.com)

Atención al cliente:  
T. 902 121 181  
E. [info@serviciomovil.com](mailto:info@serviciomovil.com)

Visítenos en el Stand 1-2





FRANCISCO JOSÉ VALENTÍN RUIZ, FEDERICO GRAMAGE ROSELLÓ

# Preservación digital en la nube como modelo de futuro

## La preservación. Exigencia de una sociedad digital

Conservar la herencia cultural, mantener la memoria de las actividades de una organización y preservar los derechos de los ciudadanos soportados en documentos son, para instituciones como los archivos, obligaciones ineludibles que han venido desarrollando a lo largo del tiempo y a las que se ha sumado durante las últimas décadas la complejidad adicional que impone lo digital. La evolución de la administración electrónica y la generalización de la producción y consumo de contenidos digitales han provocado que la preocupación por la preservación deje de ser anecdótica y por fin exija soluciones reales a los retos que se plantean: más que nunca se genera en digital (exclusivamente) y nunca como ahora ha sido tan importante conservar la información generada pues no existen copias en otros soportes físicos.

Existen diferentes trabajos que analizan las soluciones de conservación basadas en soportes de almacenamiento como discos ópticos y cabinas de preservación. Pero hasta ahora no se han analizado con suficiente detalle las capacidades comparadas de cada una de estas soluciones, ni se ha realizado una confrontación con la más reciente de las alternativas de almacenamiento digital basada

Francisco José Valentín Ruiz (email: [fjvalentin@odilotid.es](mailto:fjvalentin@odilotid.es))  
Consultoría. Odilo

Federico Gramage Roselló (email: [fgramage@odilotid.es](mailto:fgramage@odilotid.es))  
Dirección de Preventa y Gestión de Proyectos, Odilo

Recibido: 23-04-2016. Aceptado: 26-04-2016

Citación: Valentín Ruiz, Francisco José y Gramage Roselló, Federico (2016). "Preservación digital en la nube como modelo de futuro". *Tábula*, n. 19, pp. 351-366

en la tecnología *cloudcomputing*. Este es el objetivo de nuestra comunicación, analizar la nube como alternativa de preservación realizando un estudio de los virtuales riesgos a los que se enfrenta, las ventajas de contar con soluciones de este tipo y su comparación con otros modelos de almacenamiento.

Por último se mostrará cómo los sistemas de almacenamiento no son por sí solos capaces de asegurar por completo la conservación, sino que además es necesario definir modelos de responsabilidad compartida y sistemas de preservación activa de los objetos digitales.

## Una necesidad largamente anunciada

La preservación digital **no es una disciplina incipiente**. Entendida como la planificación, asignación de recursos y aplicación de métodos de conservación y tecnologías necesarias para asegurar que la información digital con un valor continuo sigue siendo accesible y usable (HEDSTROM, 1998:190), la preservación digital ofrece una perspectiva que va más allá del entorno tecnológico cambiante que rodea a la creación y tratamiento de los contenidos. Se aplica tanto a los objetos nativos digitales como a los que proceden de la digitalización de otros físicos. Y decimos que no es una nueva disciplina porque, de hecho, en el informe elaborado por Task Force on Archiving of Digital Information en 1996, los retos de la conservación digital estaban completamente definidos y se documentaban diferentes hitos históricos que habían llevado a la pérdida de información relevante para las generaciones futuras (Task Force on Archiving of Digital Information, 1996).

Los problemas de preservación han sido ya identificados y aunque las respuestas de la comunidad científico-técnica siguen siendo prácticamente las mismas (emulación, migración de soporte, conversión de formatos, etc.), la realidad es que se echa en falta más aplicación práctica porque, pese a la profusión de trabajos que han aparecido (más teóricos que prácticos) y al creciente número de grupos de investigación que trabajan en torno a disciplinas afines a la preservación digital, la concienciación sobre su importancia no está lo suficientemente extendida. En una encuesta realizada por la Canadian Heritage Information Network a instituciones de custodia miembros de esta red canadiense (principalmente museos, archivos y bibliotecas) sobre cuestiones relacionadas con la preservación digital, se concluía que, aunque había un porcentaje elevado de instituciones que eran conscientes de la necesidad de conservar los contenidos digitales e incluso aplicaban medidas, la mayoría no había desarrollado políticas, estrategias o guías para definir las bases de la preservación digital (Government of Canada, 2011).

Por tanto, la realidad de las instituciones culturales canadienses nos muestra que se están aplicando medidas aunque no hay una planificación integral de

la preservación, lo que aún deja lugar a la esperanza de que las políticas conservación a largo plazo sobre nuestro patrimonio digital se generalicen en los próximos años<sup>1</sup>. Se ha iniciado el camino, pero aún es mucho lo que queda por hacer, sobre todo teniendo en cuenta el volumen creciente de generación de contenidos digitales que se pronostica para los próximos años.

## Cifras que apabullan

Por más que hablemos de generación y almacenamiento de información, los datos no dejan de abrumarnos. Y todavía más cuando nos enfrentamos a lo que está por venir, esto es, unas cifras de crecimiento en la producción de contenido digital que no paran de incrementarse. En 2020 generaremos una 44 veces más información en formato digital (unos 35 ZettaBytes) que en 2009 (GANTZ; REINSEL, 2010: 2). En otros trabajos la cifra sería aún mayor pues las estimaciones apuntan a una generación de más de 500 ZB en 2019 (Cisco Global Cloud, 2015). En definitiva, es difícil saber cuáles son las cifras reales, más aún con la precaución a que nos obligan las previsiones que en el ámbito de la tecnología han demostrado un grado de acierto, más bien reducido en los últimos años. No obstante, el único propósito de traerlas a colación es el de dar plasticidad al crecimiento continuado de la generación de contenido digital (figura 1).

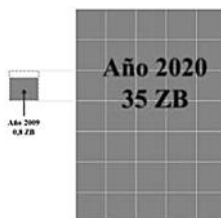


Figura 1. Comparación de la generación de información en formato digital en 2009 frente a la estimación de 2020  
Fuente: elaboración propia y corrección en base al gráfico e información proporcionada en el trabajo de Gantz y Reinsel (2010)

Estas cifras todavía son más impresionantes si las comparamos con las de épocas anteriores. En un tiempo tan reciente como 1986 el porcentaje de almacenamiento de la información en soportes basados en el papel en comparación con el resto de medios se encontraba en el 0,33% reduciéndose a solo el 0,007%

en 2007 y eso que la capacidad de los medios de almacenamiento físicos no ha parado de crecer (HILBERT, LÓPEZ, 2011). Según este mismo estudio, hasta pasado el año 2000 los sistemas de almacenamiento analógico eran los dominantes: solo el 25% era capacidad digital en 2000 frente a más del 90% en 2007.

Por otra parte, según un estudio de International Data Corporation (IDC) se preveía que para 2007, por vez primera, la cantidad de información generada excedería la cantidad de almacenamiento disponible, creando una brecha que no va a dejar de crecer (GANTZ; REINSEL, 2010:8). Esto se explica porque una parte importante de la información generada no precisa de un almacenamiento permanente. Este hecho contrasta con que solo un 25% de la información almacenada es única y las tres cuartas partes restantes serían copias.

En resumen, el panorama con que nos encontramos puede resumirse en el hecho de que hay un volumen creciente en cuanto a la generación de información en formato digital (quizá en una tendencia exponencial), contamos con una capacidad de almacenamiento insuficiente para recoger toda la información generada, se constata un alto porcentaje de duplicidad, y una relegación cada vez mayor de los analógicos (que en comparación con los digitales casi podemos denominar como desaparición).

Sin duda, el tema de la preservación digital se puede abordar desde muy diversas perspectivas, pero en esta comunicación queremos centrar nuestro discurso en el almacenamiento de contenidos digitales.

## Retos del almacenamiento de contenido digital

Uno de los principales problemas en la conservación de la información a largo plazo tiene que ver con el almacenamiento: es fundamental que la información se encuentre en unas condiciones adecuadas para asegurar su acceso futuro. Hasta ahora contábamos con unos soportes de almacenamiento físico (papel y microfilm principalmente) que fabricados con unas calidades adecuadas y custodiados bajo unas condiciones de almacenamiento convenientes, nos proporcionaban un acceso seguro y continuado para periodos muy prolongados de tiempo. Además tienen unas características singulares que los hacen especialmente apropiados para la preservación: las tecnologías necesarias para acceder a la información contenida en estos soportes es muy sencilla o innecesaria.

Parece pues que el reto es el de conseguir unos medios de almacenamiento digitales que se aproximen al máximo a la capacidad de preservación del papel y del microfilm. Obviamente hoy no se espera sólo esto de los soportes digitales: acceso inmediato y difusión en las redes son solo algunas de las exigencias que no aplican al físico y que se demandan, cada vez más, del almacenamiento digital. Por tanto, en la evolución tecnológica se ha tendido a buscar soportes que

proporcionen condiciones similares a las del papel, medios tangibles que permitan almacenar de modo similar a como se hacía en físico, acompañados de una serie de funcionalidades propias de la era digital.

Además, se ponen de manifiesto otros retos que van más allá de la propia naturaleza del soporte y que son inherentes a las características de los objetos digitales: posible obsolescencia de los formatos de archivo, desaparición del software con el que se crearon y que es necesario para visualizarlos o las propias evoluciones del software que pueden hacer inaccesibles las versiones anteriores. Estos son algunos de los problemas ya conocidos que subyacen de las diferencias entre papel/microfilm y objetos digitales, y que obligan a ejecutar un proceso tecnológico cada vez que se accede a ellos: se han de recuperar los datos almacenados, reconstruir los componentes lógicos mediante la combinación de las cadenas de bits de los archivos y proporcionar la salida del objeto en una forma adecuada para su uso. Por lo tanto, es imposible preservar un documento digital como un objeto físico (THIBODEAU, 2002:12). Además, por las características especiales de los diferentes tipos de información digital y la complejidad tecnológica que han alcanzado los sistemas también hay dificultades añadidas de preservación como en el caso de la información geográfica (ARIZA LÓPEZ, 2012) o de diseño en ingeniería.

Por otra parte entran en juego una serie de aspectos legales como la propiedad intelectual (que eventualmente pueden complicar una migración de formatos obsoletos a otros más modernos si no hay autorizaciones necesarias), la protección de datos y los de reciente acuñación como el «derecho al olvido» (GÜEMES SEOANE, 2014), junto con otros de carácter no legal como el de la confidencialidad, que complican aún más el panorama y que son claves en la preservación digital. Todos estos aspectos guardan una estrecha relación con los medios de almacenamiento, porque necesariamente deberán ser abordados a la hora de diseñar sistemas de preservación.

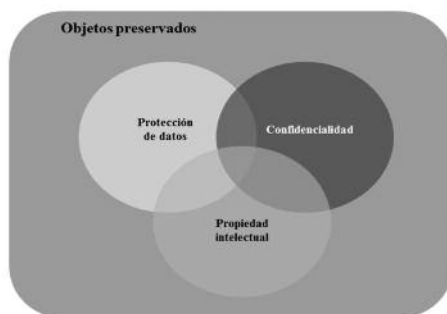


Figura 2. Las diferentes dimensiones que pueden afectar a los objetos digitales preservados.

Fuente: elaboración propia

## Los soportes magnéticos y ópticos

De modo que, como respuesta a las necesidades de almacenamiento de contenido digital surgieron inicialmente los almacenamientos magnéticos que han mostrado su gran vulnerabilidad ya que son susceptibles a campos magnéticos externos y gozan de una corta vida media de entre 10 y 20 años (GÜEMES SEOANE, 2014). Posteriormente fueron desarrollados los soportes ópticos a los que no les afectan las ondas electromagnéticas (BYERS, 2003) pero que, en cambio, son igualmente susceptibles a daños en condiciones de alta humedad, por fluctuaciones extremas de temperatura y por contaminación en el aire (U.S. National Archives and Records Administration, 1994).

Algo que es común a estos medios magnéticos y ópticos es que todos permiten mantener un control absoluto sobre la información almacenada por parte de las instituciones de custodia. Sin embargo, las debilidades que afectan a los soportes de este tipo son evidentes:

De una parte son necesarios medios tecnológicos que permitan la lectura o reproducción de estos soportes para lograr el acceso al contenido. Principalmente hablamos de hardware pero no exclusivamente, ya que la información escrita en un disco óptico sigue procedimientos más o menos estandarizados de representación (cómo se encuentra la información estructurada lógicamente en el soporte físico) que deben ser conservados para asegurar el acceso (DURYEE, 2014).

La necesidad del software necesario para reproducir el contenido es indiscutible, pero en la mayoría de las ocasiones no basta con proporcionar los programas, sino que es imprescindible información de contexto del objeto que documente su creación, modo de uso, estructura interna, etc. sin la que el contenido es inútil. Cuando hablamos de CD y DVD o de otros soportes ópticos como medio de almacenamiento hemos de preguntarnos dónde se almacena toda esa información contextual (la información sobre cómo reproducir un soporte no debería incluirse en el mismo) y si se le aplican medidas de preservación similares a las de los objetos digitales conservados en estos medios ópticos. En definitiva, es tan importante este tipo de información de contexto como los propios objetos porque sin aquella, esta no sirve para nada.

La degradación es otro de los temas comunes que más incertidumbre provocan en el almacenamiento de contenidos digitales. Así como a un disco de vinilo un arañazo solo le añade un chasquido ocasional que no impide el acceso al contenido en buenas condiciones, un DVD dañado puede quedar totalmente inaccesible (ENGLE, 2012). También existe una degradación natural de los soportes por el paso del tiempo que obligan a una conservación bajo condiciones de temperatura y humedad controladas para asegurar su pervivencia (UK National Archives, 2008:10), algo que no es diferente de lo que requieren papel y microfilm para una conservación a largo plazo.

Pero más que la degradación, los problemas que afectan a medios magnéticos y discos ópticos tienen que ver con la obsolescencia de los soportes. En muchos casos no se ha agotado la vida media de 5-10 años del DVD (GÜEMES SEOANE, 2014) cuando ya han aparecido otros nuevos medios con características superiores como el Blu-Ray que podrían hacerlo desaparecer como lo hicieron los disquetes magnéticos. Sirva como apunte que en la era digital en la que nos encontramos los discos ópticos son cada vez menos utilizados para el consumo de música y cine, y para el libro prácticamente no han sido utilizados. Para la conservación de documentos asociados con las transacciones de la administración electrónica ni siquiera tienen sentido.

Es decir que un soporte para el almacenamiento de contenido digital con existencia física (como los discos ópticos) podría estar abocado a su desaparición desde el momento de su concepción, con lo que la urgencia de planificar la preservación es un hecho: es necesario definir un modelo permanente de migración de soportes de este tipo para evitar que queden obsoletos y para luchar contra su degradación natural. Esta práctica de migración perpetua incrementa el riesgo de que, a la larga, los soportes sufran daños que hagan inaccesible la información. Además, las recomendaciones internacionales acerca de la utilización de soportes ópticos en la preservación digital aconsejan que la información se encuentre duplicada en diferentes discos ópticos, y que se establezcan medidas para verificar que las migraciones de un soporte a otro nuevo se realizan correctamente, lo que incrementa la complejidad del sistema (BRADLEY, 2006).

Por último, estos soportes se enfrentan a un reto fundamental que tiene que ver con el acceso y la difusión. Son exigencias fundamentales de la sociedad tecnológica a las que difícilmente pueden dar respuesta. Además, los medios de gestión más ágiles imponen un acceso inmediato a la información cuando esta sea necesaria. Por eso, aunque existen iniciativas que han trabajado en el desarrollo de soportes de tipo óptico de almacenamiento digital que posibilitan una duración de mil años (GÜEMES SEOANE, 2014), los retos de la era digital se plantean como barreras inexpugnables.

## **Hosting local y cabinas de preservación como solución de almacenamiento**

El siguiente estadio en la evolución tecnológica ha sido el de proporcionar sistemas de almacenamiento que permitan mantener el control de las instituciones documentales y que al mismo tiempo cumplan con las condiciones de acceso y difusión indicadas. Como respuesta surgió la utilización de servidores o cabinas de almacenamiento ubicados en las instalaciones de archivos e instituciones de

custodia. Tampoco es una solución nueva y, aunque aparentemente parece una solución definitiva, mostraremos también sus inconvenientes.

Las primeras incógnitas que se plantean están relacionadas con la seguridad. Ahora que los sistemas están en red (para dar respuesta a las necesidades de difusión, gestión eficiente y rápida de la documentación) la información custodiada se hace vulnerable ante ataques informáticos, con lo que las inversiones en seguridad por parte de las instituciones de custodia deben ser constantes con este modelo. A las inversiones en seguridad se suman los costes recurrentes de mantenimiento, de consumo de electricidad y de sistemas auxiliares imprescindibles para la pervivencia del hardware (como los sistemas de refrigeración). Todos estos son costes adicionales que no estaban presentes en los soportes ópticos de preservación.

Los soportes tampoco están exentos de degradación. Al fin y al cabo, los almacenamientos se basan en grandes conjuntos de discos duros que arrastran dificultades propias en cuanto a la preservación: problemas relacionados con la sensibilidad a las altas temperaturas, pérdidas de información provocadas por la desmagnetización propia de los dispositivos, corrosión de los componentes internos, contaminación de la superficie del disco, etc. Existen estudios que indican que el 3,45% de los discos duros de una muestra de 1,53 millones había desarrollado errores de lectura no recuperables que afectaron a la conservación de los datos almacenados en un periodo de 32 meses (BAIRAVASUNDARAM, 2007).

De modo que si no se tiene un adecuado y permanente sistema de actualización de las tecnologías, en este caso discos duros, estas pueden quedar obsoletas. Y además los sistemas se complican: así como los soportes ópticos permitían al propio centro gestionar el sistema de migraciones, esto no es tan evidente en el caso de sistemas de almacenamiento basados en servidores o cabinas. Se hace necesaria la intervención del proveedor para planificar las diferentes acciones de preservación (lo que conlleva una dependencia tecnológica) o la asignación de recursos especializados en sistemas informáticos para su mantenimiento (lo que incrementa el coste asociado a estos sistemas).

En paralelo se plantean dificultades adicionales vinculadas a la disponibilidad y escalabilidad de los sistemas. La institución en la que se encuentra la cabina de preservación debe encontrarse en un periodo constante de planificación para evitar que el espacio de almacenamiento digital sea insuficiente y para proporcionar en todo momento la capacidad necesaria a los usuarios de la información de modo que el servicio no quede interrumpido. Por supuesto, esta planificación está acompañada de inversiones económicas en el hardware que soporta los sistemas.

Además estos sistemas de almacenamiento tampoco recopilan y gestionan la información contextual que acompaña a los objetos digitales. El propio soporte no proporciona solución a esta circunstancia.

## En caso de catástrofe

Uno de los argumentos que se plantean cuando se habla de preservación digital tiene que ver con la pervivencia de los objetos frente a casos de catástrofes o cataclismos. Si se trata de eventos de tipo eléctrico pero que afecten a áreas geográficas localizadas, las vulnerabilidades de los últimos sistemas basados en cabinas de almacenamiento son mayores que las que afectan a los soportes ópticos y superiores aún a las del papel. Más aún si tras el evento fuera imposible recuperar la estructura o la información contextual de los objetos, algo que los dejaría inservibles.

En el caso de desastres que puedan tener una incidencia más local, como en el caso de una inundación, las vulnerabilidades de los distintos soportes parecen de magnitudes similares, quizá con alguna ventaja para los soportes físicos, aunque es difícil de determinar. Pongamos por ejemplo el caso del archivo de Colonia cuyo derrumbe se produjo en 2009. Tras el colapso del edificio se logró recuperar en torno al 95% de los materiales del archivo aunque de estos, solo el 15% estaba levemente dañado, el 50% tenía daños moderados y severos y el 35% se encontraba gravemente dañado. El coste de restauración se estimó en 400 millones de euros y el proceso está previsto que se alargue durante 50 años (SCHÖN, 2011).



Figura 3. Estado de algunos de los materiales rescatados del derrumbe del Archivo de Colonia.  
Fuente: (SCHMIDT-CZAIA, 2011)

## Exigencias de los sistemas en la nube de preservación digital

En el último grado de la evolución de los sistemas de almacenamiento nos encontramos con la tecnología *cloudcomputing* que plantea el máximo grado de separación con respecto al papel o el microfilm: es un almacenamiento que no tiene

una existencia física visible y no está ubicado en las instalaciones propias de los centros. Bajo estas circunstancias parece que las instituciones pierden el control sobre los fondos que custodian, incluso podría plantearse que su papel de depositarias se difumina.

La nube se ha extendido como una posible opción para todos los sectores y requerimientos ofreciendo servicios que logran dar solución a las necesidades más variadas. A esto hay que sumar el apoyo que las autoridades españolas y comunitarias dan al *cloud* como una solución real a cuestiones trascendentales como es el caso de la preservación digital. Así, la UE a través de la European Union Agency for Network and Information Security ha asumido los servicios en la nube como una alternativa válida para todos los sectores, incluidos críticos y estratégicos, y para cualquier tipo de prestación como la gestión de datos y las soluciones de almacenamiento. Evidentemente para la utilización de servicios *cloud* son necesarios unos adecuados requisitos de seguridad, de cumplimiento legal y de continuidad del negocio más estrictos (ENISA, 2015) puesto que la información deja de estar custodiada en las instalaciones del organismo que la gestiona.

Los servicios de preservación digital en la nube (LTDPaaS) ya han sido documentados<sup>2</sup> como soluciones para instituciones públicas responsables de asegurar la conservación permanente de documentación administrativa. Veamos si estos servicios realmente pueden dar respuesta a las necesidades de almacenamiento para la preservación digital.

Una de las dificultades que afecta a los medios magnéticos, ópticos y a las soluciones de almacenamiento en cabinas tiene que ver con la necesidad de migrar constantemente de unos soportes a otros más modernos y de mantener varias copias de los mismos objetos digitales. Los servicios en la nube pueden proporcionar una reproducción más fácil y un almacenamiento duplicado (o con más copias) incluso en ubicaciones geográficamente distantes. Así, la durabilidad de información digital que proporcionan los sistemas en la nube puede ser, al menos, tan buena (o mejor) como la que se puede lograr con almacenamientos locales (BEAGRIE; CHALESWORTH; MILLER, 2014:11). Además, en la nube se eliminan los costes asociados al mantenimiento de los sistemas informáticos, el consumo de electricidad de los servidores, etc.

Es cierto que la preservación en *cloud* puede parecer similar a los servicios de *hosting* tradicionales, donde el almacenamiento de información o aplicaciones se subcontrata a un proveedor que proporciona el acceso a través de una conexión de red. Sin embargo, existe una diferencia sustancial, en los modelos de alojamiento convencionales los recursos no se comparten con otros clientes, mientras que los servicios de preservación en la nube se basan en el uso de recursos compartidos. Así, la información de la institución que contrata el servicio de preservación se almacena en servidores compartidos con otros organismos aunque se encuentra separada por medio de mecanismos de aislamiento lógico (CONVERY,

2010:6), lo que tiene ventajas relacionadas con el ahorro de costes en sistemas informáticos o la escalabilidad automática que proporcionan los sistemas *cloud-computing*. Este hecho no resta un ápice de seguridad a los sistemas de almacenamiento en la nube. Más al contrario, en la mayoría de los casos están especialmente diseñados para cumplir con normas tales como ISO 27001 (Sistemas de gestión de seguridad de la información) que describe y certifica las medidas que deben cumplirse para asegurar la seguridad del almacenamiento, incluidos los sistemas *cloud*.

Es cierto que la modalidad de almacenamiento en la nube se asocia con una pérdida de control sobre la información almacenada. En realidad sobre esta desconfianza tienen mucha incidencia las características del servicio de cada proveedor:

- ¿Y si el proveedor desaparece? La facilidad para recuperar los objetos digitales custodiados es una de las circunstancias que denota el grado de confianza que puede generar el proveedor. De este modo, que la institución tenga el control para trasladar sin impedimentos el contenido preservado de un proveedor de servicios a otro es una medida proporcionada y suficiente para asegurar la pervivencia del sistema de preservación digital. Otros autores (BEAGRIE; CHALESWORTH; MILLER, 2014:11) proponen alternativas como la sincronización de contenidos a través de dos proveedores de servicios; la existencia de una nube externa con almacenamiento interno local; o establecer una copia realizada de forma independiente por un tercero de confianza. En cualquier caso cabe preguntarse si la pervivencia de proveedores de servicios en la nube (normalmente grandes multinacionales como Amazon, Google o Microsoft) está más en entredicho que la de empresas encargadas de la fabricación de discos ópticos o del mantenimiento de cabinas de almacenamiento. Nosotros no lo creemos así.
- ¿Proporciona acceso a sus políticas de seguridad o a detalles sobre su infraestructura? La transparencia del proveedor para proporcionar detalles sobre su infraestructura, procesos de seguridad, incidencias, etc. es fundamental a la hora de seleccionar una solución de almacenamiento digital en la nube (CONVERY, 2016:16).

La contratación de un servicio de almacenamiento en la nube orientado a la preservación digital también tiene incidencias sobre el modo en el que las instituciones de custodia plantean sus presupuestos (BEAGRIE; CHALESWORTH; MILLER, 2014:12). De este modo deben continuar planificando de forma previa el almacenamiento que van a requerir las actividades de preservación pero, en cambio, un error no tiene una incidencia grave porque no se requiere hardware sino un servicio que es mucho más flexible y escalable y que se

costea exclusivamente en base al uso realizado. Por otra parte, el precio total de un servicio de este tipo puede ser menor, si se analiza en igualdad de condiciones con el resto de soportes: los costes de los soportes de almacenamiento y de las infraestructuras necesarias para proporcionar los servicios de red (hardware) ya no son necesarios en los servicios en la nube, como tampoco lo son los sistemas utilizados para realizar las copias y migraciones, los cambios de soporte (que corresponden al proveedor de servicios), ni la planificación de estas actividades.

Sin duda, la principal ventaja de los sistemas *cloudcomputing* de preservación digital tiene que ver con la capacidad de esta tecnología para resolver los problemas de difusión y acceso a la información bajo demanda. Mientras que la capacidad de proporcionar acceso y difundir los objetos preservados en almacenamientos locales depende exclusivamente de los medios tecnológicos con que cuenta el centro de custodia, en el caso de los sistemas *cloud* cada institución puede acceder a medios tecnológicos de última generación, escalables en base a las necesidades de cada momento y económicos, todo a través de un uso eficiente de recursos mediante economías de escala.

Hasta aquí, un servicio en la nube de almacenamiento parece responder a las exigencias de la preservación digital. La cuestión que se plantea ahora es si demostrarán ser sistemas tan robustos en caso de catástrofe. Si las catástrofes son locales o regionales, es evidente que son menos vulnerables puesto que una incidencia en el edificio del archivo no afecta a las ubicaciones en las que el proveedor de servicios tiene localizada su infraestructura de almacenamiento. Claro está, esto será así siempre que se haya tenido la precaución de seleccionar un proveedor que permita asegurar ubicaciones geográficamente separadas y sincronizadas de la información.

Se tiende a comparar a los soportes de almacenamiento en condiciones de igualdad pero esto no es posible ni equitativo porque, como hemos visto, existe un punto en el que se deben cumplir otros requisitos (por ejemplo difusión) que van más allá de las posibilidades del papel, el microfilm y los soportes ópticos. Nosotros lo hemos hecho a propósito porque queríamos poner a prueba los soportes digitales en los peores escenarios, pero la realidad muestra que existe un vínculo entre los diferentes soportes analizados. Así, el papel se ha aprovechado de la tecnología digital para proporcionar una alternativa en pro de la conservación y no manipulación de los originales y, nuevamente, para incrementar la difusión que, de otro modo, sería imposible. Se trata de la digitalización como estrategia de preservación. ¿Podemos pensar en una solución mixta *cloudcomputing*– soportes tradicionales de almacenamiento como la mejor para asegurar la conservación futura?

La respuesta es que no parece muy viable mantener un sistema de preservación con copia a microfilm de la información generada que se determine de mayor importancia, a pesar de que instituciones como el Gobierno chino mantengan

en activo proyectos de estas características (LIANGCHENG, 2011). Por una parte, el crecimiento constante de la información digital haría que los volúmenes aumentaran indefinidamente y, por otra, las características de muchos de los objetos digitales actuales los hacen incompatibles con medios como el papel o el microfilm porque destruyen completamente su estructura constitutiva haciéndolos inservibles. Pero la opción está relativamente extendida, para algunos autores, una solución híbrida de microfilmación y digitalización simultánea aportaría lo mejor de los mundos físico y digital (ARORA, 2006:19). Aunque otros trabajos apuntan a combinar diferentes métodos de almacenamiento argumentando que juntos mejorarían la capacidad del sistema de preservación digital (BRADLEY, 2006). Son estas soluciones posibles pero que, en cambio, no permiten automatizar acciones de preservación porque conllevan siempre una migración de soportes de almacenamiento próximos a finalizar su vida útil por otros nuevos.

De cualquier modo, para utilizar servicios *cloud* como soluciones válidas de preservación digital que vayan más allá del almacenamiento, es un requisito la definición de un sistema que fije una serie de responsabilidades únicas o compartidas (con el proveedor o proveedores de servicios de almacenamiento y preservación) que aseguren la conservación a largo plazo de los objetos digitales (TERMENS, 2009). Este mecanismo de cesión de responsabilidades es limitado en los otros medios de almacenamiento analizados: mientras que en la nube se plantea como una oportunidad para los centros la posibilidad de hacer recaer la salvaguarda de la seguridad y conservación de la información sobre un tercero, en los otros medios de almacenamiento analizados, esta opción queda descartada porque su localización se encuentra en el propio centro (a pesar de que la dependencia tecnológica que provoca el proveedor es evidente).

Junto con este sistema de responsabilidades, la preservación digital requiere una gestión activa de la información a lo largo del tiempo a través de diferentes acciones (Sustainable Economics for, 2010:29). Es decir, no basta con una concepción lineal de la conservación en la que las acciones solo comienzan al final de la vida de los objetos, sino que cada vez la tendencia se orienta más hacia la doctrina del ciclo de vida de la preservación que establece medidas desde la creación de la información y se encuentra alineada con el modelo Open Archival Information System -OAIS (Consultative Committee for Space Data Systems, 2012). Los sistemas de almacenamiento basados en soportes ópticos o cabinas de almacenamiento encuentran más dificultades para una concepción próxima al ciclo de vida de la preservación por la rigidez de dichas soluciones.

En consecuencia, un sistema combinado de almacenamiento en la nube con un sistema de preservación basado en un estándar como OAIS se plantea como una solución completa capaz de dar respuesta a todos los retos que se han esbozado y que garantice la conservación digital a la vez que dé respuesta a las exigencias de acceso y difusión actuales.

## Conclusiones

Como se ha mostrado, uno de los pilares de la preservación digital consiste en la aplicación de métodos de almacenamiento que permitan asegurar el acceso a largo plazo a los contenidos. Los primeros sistemas de conservación se basaron en el almacenamiento en discos ópticos que pueden proporcionar sistemas de preservación válidos, aunque adolecen de dificultades relacionadas con la caducidad de los soportes y la imposibilidad de dar respuesta a exigencias de la era digital relacionadas con el acceso y la inmediatez de la información.

Los sistemas de almacenamiento locales que se apoyan en cabinas de preservación logran dar respuesta a los requerimientos de difusión y acceso, pero muestran las mismas vulnerabilidades ante catástrofes que otros soportes digitales. Además, el problema de la caducidad de los soportes no deja de estar vigente en estas soluciones y se añaden costes adicionales como los de mantenimiento de los sistemas, el diseño de sistemas de seguridad adecuados o el consumo energético.

Por último, son los sistemas de conservación digital en la nube los que logran dar una respuesta más completa a las necesidades de preservación digital eliminando todas las dependencias asociadas al hardware y ofreciendo una alternativa robusta ante catástrofes. No obstante, se ponen de manifiesto las precauciones que las instituciones deben tener de cara a contratar servicios de preservación digital a un proveedor de servicios en la nube, porque una parte importante de la conservación pasa a depender de un tercero trasladando al mismo tiempo los problemas asociados al crecimiento del almacenamiento, de gestión de sistemas y de condiciones ambientales de conservación de los soportes. También se plantea como una alternativa completa de preservación digital el uso combinado de un sistema de almacenamiento en la nube y un estándar de preservación como OAIS.

## Bibliografía

- ARIZA LÓPEZ, F. J.; et al. 2012. «Preservación de la Información Geográfica: Perspectivas y situación en España». En: *Geo Focus (Artículos)*, n. 12, p. 171-200. Disponible en: <<http://www.geofocus.org/index.php/geofocus/article/view/243>>
- ARORA, J. 2006. «Digital preservation and management: an overview». En: *4th Convention PLANNER*, Mizoram Univ., Aizawl, 09-10 de noviembre de 2006. Disponible en: <<http://ir.inflibnet.ac.in/bitstream/1944/1187/1/1-20.pdf>>
- BAIRAVASUNDARAM, L. N.; et al. 2007. «An analysis of latent sector errors in disk drives». En: *Proceedings of the 2007 ACM SIGMETRICS International Conference on Measurement and Modeling of Computer Systems*, San Diego, California, 12-16 de junio de 2007. Disponible en: <<http://research.cs.wisc.edu/wind/Publications/latent-sigmetrics07.pdf>>

- BEAGRIE, N.; CHALESWORTH, A.; MILLER, P. 2014. *Guidance on Cloud Storage and Digital Preservation: How Cloud Storage can address the needs of public archives in the UK*. The National Archives. Disponible en: <<http://www.nationalarchives.gov.uk/documents/archives/cloud-storage-guidance.pdf>>
- BRADLEY, K. 2006. *Risks Associated with the Use of Recordable CDs and DVDs as Reliable Storage Media in Archival Collections - Strategies and Alternatives*. Paris: UNESCO, 2006. Disponible en: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001477/147782E.pdf>>
- BYERS, F. R. 2003. *Care and Handling of CDs and DVDs: A Guide for Librarians and Archivists*. Council on Library and Information Resources and National Institute of Standards and Technology. Disponible en: <<http://www.clir.org/pubs/reports/pub121/pub121.pdf>>
- Cisco Global Cloud Index: Forecast and Methodology, 2014–2019: White paper. 2015. Cisco. Disponible en: <[http://www.cisco.com/c/en/us/solutions/collateral/service-provider/global-cloud-index-gci/Cloud\\_Index\\_White\\_Paper.pdf](http://www.cisco.com/c/en/us/solutions/collateral/service-provider/global-cloud-index-gci/Cloud_Index_White_Paper.pdf)>
- Consultative Committee for Space Data Systems. 2012. *Reference model for an open archival information system (OAIS)*. Disponible en: <<http://public.ccsds.org/publications/archive/650x0m2.pdf>>
- CONVERY, N. 2010. *Storing Information in the Cloud*. Archives and Records Association (ARA). Disponible en: <[http://www.archives.org.uk/images/documents/Cloud\\_computing\\_report\\_final-1.pdf](http://www.archives.org.uk/images/documents/Cloud_computing_report_final-1.pdf)>
- DURYEE, A. 2014. «An Introduction to Optical Media Preservation» En: *Code 4Lib Journal*, n. 24, 2014. Disponible en: <<http://journal.code4lib.org/articles/9581>>
- ENGLE, E. 2012. «Apocalypse Bit: Disaster Mythologies and Digital Preservation». En: *The Signal: digital preservation*, Library of Congress, 18 de mayo de 2012. Disponible en: <<https://blogs.loc.gov/digitalpreservation/2012/05/apocalypse-bit-disaster-mythologies-and-digital-preservation/>>
- ENISA (European Union Agency for Network and Information Security). 2015. *Cloud computing security*. Disponible en: <<https://www.enisa.europa.eu/activities/Resilience-and-CIIP/cloud-computing>>
- FRANKS, P. C. 2015. «Government Use of Cloud-based Long Term Digital Preservation as a Service: An Exploratory Study». En *Conference 2015 Digital Heritage*, Granada, 28 de septiembre a 2 de octubre de 2015.
- GANTZ, J.; REINSEL, D. 2010. *The Digital Universe Decade – Are You Ready?* IDC. Disponible en: <<https://www.emc.com/collateral/analyst-reports/idc-digital-universe-are-you-ready.pdf>>
- Government of Canada. 2011. *Digital Preservation Survey: 2011 Preliminary Results*. Disponible en: <<http://canada.pch.gc.ca/eng/1443452309968>>
- GÜEMES SEOANE, C. 2014. *Digital Preservation in the Age of Cloud and Big Data*. Atos, 2014. Disponible en: <<https://atos.net/content/dam/global/ascent-whitepapers/ascent-whitepaper-digital-preservation-in-the-age-of-cloud-and-big-data.pdf>>
- HEDSTROM, M. 1998. «Digital Preservation: A Time Bomb for Digital Libraries». En: *Computers and the Humanities*, n. 31, p. 189–202. Disponible en: <<https://pdfs.semanticscholar.org/1f78/ff102bc627e675a8df7db2d996c69faad8cd.pdf>>
- HILBERT, M.; LÓPEZ, P. 2011. «The World's Technological Capacity to Store, Communicate, and Compute Information». En: *Science*, v. 332, abril de 2011, p. 60-65.
- LIANGCHENG, W. 2011. «Archives Preservation in China: Current Challenges and Countermeasures». En: *Conferencia Internacional de la Mesa Redonda de Archivos*

- (CITRA), Toledo, 26 y 27 de octubre de 2011. Disponible en: <[http://en.citratoledo2011.mcu.es/doc/Pon\\_citra\\_Wang-Liangcheng.pdf](http://en.citratoledo2011.mcu.es/doc/Pon_citra_Wang-Liangcheng.pdf)>
- PREMIS *Data Diccionar for Preservation Metadata*. 2008. PREMIS Editorial Committee. Disponible en: <<http://www.loc.gov/standards/premis/v2/premis-2-0.pdf>>
- SCHMIDT-CZAIA, B. 2011. «Lessons learned from Cologne: ten commandments for the protection of cultural heritage». En: *Conferencia Internacional de la Mesa Redonda de Archivos (CITRA)*, Toledo, 26 y 27 de octubre de 2011. Disponible en: [http://en.citratoledo2011.mcu.es/doc/Pon\\_citra\\_Schmidt-Czaia.pdf](http://en.citratoledo2011.mcu.es/doc/Pon_citra_Schmidt-Czaia.pdf)
- SCHÖN, J. 2011. «Restaurierung der Archivalien kostet 400 Millionen Euro». En: *Koeln*, 10 de agosto de 2011. Disponible en: <[http://www.koeln.de/koeln/restaurierung\\_der\\_archivalien\\_kostet\\_400\\_millionen\\_euro\\_505864.html](http://www.koeln.de/koeln/restaurierung_der_archivalien_kostet_400_millionen_euro_505864.html)>
- Sustainable Economics for a Digital Planet: ensuring long-term access to digital*. 2010. Blue Ribbon Task Force on Sustainable Digital Preservation and Access information. Disponible en: <[http://brtf.sdsc.edu/biblio/BRTF\\_Final\\_Report.pdf](http://brtf.sdsc.edu/biblio/BRTF_Final_Report.pdf)>
- Task Force on Archiving of Digital Information. 1996. *Preserving Digital Information*. The Commission on Preservation and Access, The Research Libraries Group. Disponible en: <<https://www.oclc.org/content/dam/research/activities/digpresstudy/final-report.pdf>>
- TÉRMENS, M. 2009. «Investigación y desarrollo en preservación digital: un balance internacional». En: *El profesional de la información*, v. 18, n. 6, p. 613-624. Disponible en: <<http://eprints.rclis.org/16218/1/Investigacion-preservacion-EPI.pdf>>
- THIBODEAU, K. 2002. «Overview of Technological Approaches to Digital Preservation and Challenges in Coming Years». En: *The State of Digital Preservation: an International Perspective*. Washington, Council on Library and Information Resources. Disponible en: <<http://www.clir.org/pubs/reports/pub107/pub107.pdf>>
- UK National Archives. 2008. *Care, Handling and Storage of Removable media*. Disponible en: <<http://www.nationalarchives.gov.uk/documents/information-management/removable-media-care.pdf>>
- US National Archives and Records Administration. 1994. *Technical Information Paper No. 12: Digital-Imaging and Optical Digital Data Disk Storage Systems*. Disponible en: <<http://www.archives.gov/preservation/technical/imaging-storage-report.html>>
- VINES, T. H.; et. al. 2014. «The Availability of Research Data Declines Rapidly with Article Age». En: *Current Biology* (2014), <http://dx.doi.org/10.1016/j.cub.2013.11.014>

## Notas

<sup>1</sup> Más preocupantes son los datos cuando salimos del entorno de los centros de custodia. Sirva para ilustrar este hecho que en un trabajo que analizaba el acceso a los datos que sustentaban 516 publicaciones científicas se llegó a la conclusión de que a medida que pasaba el tiempo el índice de pérdida de los datos que sustentaban las investigaciones aumentaba de forma constante llegando hasta volúmenes de entre el 15-20% de pérdida para trabajos de 20 años de antigüedad (VINES, 2014).

<sup>2</sup> Preservación digital como servicio (LTDPaaS) de sus siglas en inglés Long Term Digital Preservation as a Service (FRANKS, 2015).



# Archivo y preservación como servicio

La solución definitiva de archivo físico, electrónico y preservación digital



Tramitación electrónica y física

ODILO A3W-AE

Solución completa de gestión de archivo electrónico y físico

ODILO Preserver  
Solución de preservación digital de nueva generación



Solución integral de archivo físico y electrónico.  
Gestión de expedientes híbridos.



Interoperabilidad con tramitadores físicos y electrónicos.  
Difusión de contenidos OAI-PMH.



Seguro: certificación ISO 27001.  
Fiable: Pista de auditoria completa del fondo.



Normalización ISAD-G y cumplimiento de estándares.  
Flexible y adaptable a esquemas de metadatos.



Garantía legal.  
Cumplimiento ENI-ENS.



Preservación digital avanzada.  
Modelo OAIS certificado.



Funcionalidad completa de archivo.  
Sencillez de uso.



Servicio completo, 100% cloud.  
Solución garantizada sobre la infraestructura de *Telefonica*





PILAR RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, AREÑOS MUÑOZ RODRÍGUEZ

# El proceso de digitalización de documentación en el Archivo de la Diputación de Palencia

La preservación, organización y servicio de la documentación, pilares fundamentales sobre los que se asienta la archivística, están siendo sobrepasados por el vertiginoso avance de las nuevas tecnologías en los últimos 20 años. El siglo XXI se presenta al archivero como una marcha a contrarreloj entre la implantación y adaptación a la administración electrónica, los nuevos formatos de conservación de la documentación y la explotación de la información.

La Administración local se ha ido adaptando a este desenfrenado avance de forma progresiva aunque, evidentemente, de manera desigual en función de las posibilidades de cada una. La cuestión más preocupante de todo archivero es la conservación y salvaguarda de la documentación original, de ahí que de una forma u otra el despliegue tecnológico digital nos haya deslumbrado a todos. Cientos de miles de páginas en papel han pasado, en un corto espacio de tiempo, a imágenes digitales veneradas por su perdurabilidad y servicio como santos de altar. La Administración local no se ha sustraído a este culto, pero frecuentemente (y ante la falta de otras posibilidades) se ha optado por “adorar al santo por la peana”; quizá, movidos por el excesivo celo de conservación y accesibilidad, se

Pilar Rodríguez González (email: [prodriguez@diputaciondepalencia.es](mailto:prodriguez@diputaciondepalencia.es))

Areños Muñoz Rodríguez (email: [amunoz@diputaciondepalencia.es](mailto:amunoz@diputaciondepalencia.es))

Diputación Provincia de Palencia

Recibido: 22-04-2016. Aceptado: 28-04-2016

Citación: Rodríguez González, Pilar y Muñoz Rodríguez, Areños (2016). “El proceso de digitalización de documentación en el Archivo de la Diputación de Palencia”. *Tábula*, n. 19, pp. 369-376

haya buscado la vía más rápida de reproducción documental pero probablemente no se haya hecho de la forma más eficaz y segura, sobre todo teniendo en cuenta la falta de una política global que aúne los esfuerzos de todos.

## Actuaciones y Programas de reprografía

### Programa de Microfilmación 1996-2005: Documentación municipal y Actas de Pleno de la Diputación Provincial de Palencia (ADPP)

La difusión, accesibilidad y explotación de la información, son por tanto tareas prioritarias de la Administración. Nadie es ajeno a esta revolución tecnológica en la que estamos inmersos y mucho menos los encargados de custodiar y facilitar información de la gestión pública. Partiendo de esta premisa, la reproducción de sus fondos en distintos formatos ha sido una de las principales aportaciones de las nuevas tecnologías al desarrollo de la tarea archivística.

Desde 1996, dentro de los Programas de Organización de Archivos Municipales de la Provincia de Palencia, se venía realizando el tratamiento, descripción archivística y elaboración de los inventarios correspondientes. Considerando la antigüedad y el interés de cierta documentación y la necesidad de su especial cuidado y preservación, se procedió además a su catalogación y posterior microfilmación<sup>1</sup>.

Respecto a la documentación del Archivo de la Diputación Provincial de Palencia, conscientes de la importancia de salvaguardar las series de Gobierno de la institución provincial, en 2003 se procedió a la microfilmación de las Actas del Pleno de 1838 a 1993, además de las Actas de la Juntas Provisionales Revolucionarias correspondientes a 1840 y 1868.

Gracias al desarrollo tecnológico, de manera inmediata se consiguió detener el progresivo deterioro al que estaba sometida determinada documentación fotocopiada insistentemente para distintos objetivos.

Este programa en sus dos vertientes se realizó gracias a la generosa colaboración del Archivo Histórico Provincial de Palencia, dependiente de la Junta de Castilla y León, que facilitó los recursos materiales y humanos de su Servicio de Reprografía<sup>2</sup>.

Considerada la reproducción de documentos como alternativa para preservar su integridad y con nuestros escasos medios, entre septiembre de 2003 y junio 2005 disponíamos de 137 rollos de microfilm en 35 mm de documentación de Archivos municipales y 32 rollos de microfilm en 35 mm de Actas de Gobierno de la Diputación, con un total aproximado de 100.000 fotogramas.

## **Programa de digitalización 2008-2010: Boletín Oficial de la Provincia de Palencia (BOPP)**

El microfilm como formato de reproducción, sin embargo, ya estaba siendo sobrepasado por las nuevas copias digitales. El rápido avance de la tecnología impulsó de forma inevitable a la preservación en formatos electrónicos cada vez más avanzados. Consciente de ello, en 2008 el Archivo de la Diputación de Palencia inició su bautismo digital con una documentación no estrictamente archivística pero que es de custodia obligada: la colección del Boletín Oficial de la Provincia de Palencia, que desde 1833 hasta nuestros días constituye una fuente documental fundamental para la Historia y conocimiento de nuestra provincia, y cuya edición ha sido y es una competencia histórica de la Diputación.

La tarea se llevó a cabo en 4 fases, las tres primeras financiadas con presupuesto específico de nuestro Archivo. Entre junio de 2008 y junio de 2010 se digitalizaron los BOP de Palencia de 1833-1937, resultando más de 80.000 imágenes que poner a disposición del ciudadano.

A partir de este momento se nos planteaba una gran dificultad. Nos habíamos lanzado a la creación de recursos digitales, pero nuestro presupuesto no nos permitía la aplicación de las condiciones técnicas necesarias para su gestión y explotación en la red. Ante estas circunstancias se optó por plantear nuestra situación a la Dirección General del Libro, Archivos y Bibliotecas: teníamos un importante volumen de imágenes digitalizadas del BOPP, pero todavía nos quedaba otra cantidad similar por digitalizar y, además, disponer su consulta en la red. Finalmente, en octubre de 2010 la Diputación provincial de Palencia firmaba un Convenio con la DGLAB del Ministerio de Cultura para la generación de un recurso digital a partir del BOP de Palencia, previa la digitalización a su costa de los años 1938 a 2000. En consecuencia, todo el Boletín Oficial de la Provincia de Palencia se pudo alojar en el repositorio de la Biblioteca Virtual de Prensa Histórica.

## **Programa de digitalización desde microfilms 2010-2016: Actas Pleno ADPP y documentación municipal**

Simultáneamente, en 2010 iniciamos un programa para la conversión a formato digital de toda la documentación en microfilm a que hemos hecho referencia anteriormente, correspondientes a las Actas de Pleno de la Diputación (1838-1993) y de Archivos Municipales de la provincia de Palencia conservados en nuestro Archivo, y que concluiremos en este presente año 2016.

## **Programa de digitalización 2011-2015: Actas de otros órganos de Gobierno ADPP**

Desde 2011 y hasta 2015 se han llevado a cabo sucesivos programas de digitalización del resto de las Actas de Gobierno de la Diputación. A día de hoy contamos con la práctica totalidad de las mismas en formato digital:

- *Actas de Pleno*, 1838-2004 (148 libros)<sup>3</sup>
- *Acta de la Junta Provisional de Gobierno*, 1840 (1 libro)
- *Actas del Consejo Provincial*, 1845-1868 (11 libros)
- *Actas de la Junta Revolucionaria*, 1868 (1 libro)
- *Actas de de la Comisión Provincial Permanente*, 1871-1931 (64 libros)
- *Actas de la Comisión de Gobierno*, 1949-2000 (32 libros)
- *Actas Consejo Rector del Patronato Provincial de Turismo*, 1997-2012 (1 libro)
- *Actas Junta de Gobierno Fundación Provincial de Deportes*, 1993-2003 (1 libro)

## Programa 2011-2012 de digitalización y tratamiento de la serie Libros de Cargos de Ayuntamientos ADPP

En 2011 se procedió a la digitalización de la serie **Libros de Cargos de Ayuntamientos**, que recoge información de los concejales de la provincia y los cargos desempeñados en virtud de las distintas elecciones municipales que tuvieron lugar entre 1890 y 1933, con un volumen aproximado de 6000 páginas recogidas en 22 libros. El interés de la información que ofrecen estos registros hacía necesaria la preservación e integridad de los originales mediante su reproducción en formato digital.

Esta documentación resulta especialmente atractiva para conocimiento de los palentinos, ya que hace referencia a los alcaldes, concejales y secretarios de las localidades de la provincia en las fechas señaladas. Una vez digitalizada, se dispuso la recogida, carga y procesamiento de datos a fin de hacerla accesible desde la Web y su presentación monitorizada en la exposición que se preparó con motivo del bicentenario de la Diputación de Palencia.

## Digitalización de documentación para la Exposición del Bicentenario

Con motivo de la conmemoración del bicentenario de la creación de las diputaciones en la Constitución de Cádiz de 1812 y el establecimiento de la primera Diputación provincial de Palencia el 4 de septiembre de 1813, desde el Archivo se preparó y diseñó la exposición **200 años de la Diputación de Palencia: la provincia en sus documentos, 1812-1813/2012-2013**, un recorrido desde sus orígenes hasta nuestros días a través de los documentos custodiados en su Archivo<sup>4</sup>.

Esta coincidencia de conmemoraciones era una ocasión especial para sacar a la luz una pequeña parte del rico patrimonio documental del Archivo de la Diputación de Palencia y dar a conocer aspectos reseñables y a menudo desconocidos de la historia de la institución provincial, al hilo de las importantes funciones que a lo largo de estos doscientos años ha desarrollado.

La puesta en marcha de la exposición, fruto de un laborioso trabajo de recopilación documental a lo largo de varios años, obligó además a la selección y reproducción digital de un número importante de documentos específicos para su exhibición, tanto de nuestro Archivo como de Archivos Municipales, a los que se dedicaba una sección especial dentro de la Exposición.

### **Programa de digitalización 2013-2014: Censos Electorales ADPP**

El siguiente proyecto, acometido en 2013 y realizado en 2 fases, fue la digitalización de los **Censos Electorales** impresos, que aunque originalmente se publicaron como números extraordinarios del Boletín Oficial de la Provincia de Palencia, el Archivo conserva encuadernados en 36 volúmenes independientes. En ellos se recoge la relación de electores de la provincia por municipios, en virtud de las diferentes convocatorias electorales que tuvieron lugar entre 1890 y 1955.

## **Valoración**

El conjunto de actuaciones al que hemos hecho referencia, iniciado en 2008 y aún no concluido, se ha llevado a cabo con recursos tecnológicos externos por varias empresas de reconocida solvencia en el sector; bien es cierto que, ante el rápido avance de las técnicas aplicadas al documento digital, a partir de 2011 se nos plantearon otras posibilidades de tratamiento y gestión de las imágenes que superaban con mucho nuestro presupuesto.

Ante la disyuntiva de seguir con nuestro “humilde” programa de reproducción en un formato digital básico, que era el que nos permitía nuestra capacidad económica, o renunciar a ello a la espera de mayor disponibilidad de recursos, optamos por seguir con el proyecto iniciado, y que además permitía la preservación inmediata de la documentación original.

## **Conservación y custodia**

La preservación de un importante volumen de documentos originales, que constituía el objetivo principal, se había conseguido; tal era el caso Actas de Gobierno de la Diputación, Libros de Cargos Municipales, Censos electorales y documentación municipal de especial relevancia, cuya rentabilidad ha sido inmediata ya que se pueden consultar y reproducir de forma rápida y eficaz.

Sin embargo, otro gran problema al que nos enfrentamos es la custodia y conservación de los documentos electrónicos. Los criterios de los técnicos informáticos nos han planteado dificultades más que razonables, la primera y más decisiva, el elevado coste que supone disponer de servidores específicos con gran capacidad de almacenamiento.

Muchas son las preguntas que planean por la mente de no pocos archiveros en relación a conservación del documento electrónico, la accesibilidad, la perdurabilidad de los repositorios digitales, su capacidad y su seguridad, la nube...

¿Estamos en condiciones de afirmar que los actuales sistemas de gestión documental pueden garantizar la integridad del documento, su autenticidad y, por añadidura, su preservación?

En nuestro caso, contamos con un fondo documental digital alojado en distintos dispositivos de almacenamiento y con diferentes problemas de conservación y mantenimiento: soportes magnéticos, soportes ópticos, servidores propios o ajenos, bien institucionales o privados vinculados a servidores en manos de empresas privadas. En este sentido también hay que valorar el elevado coste económico que supone la mayor parte de las soluciones que se han planteado.

Por otro lado la posibilidad de recurrir a “la nube” nos produce razonables dudas en cuanto a la pérdida de control dentro de este “gran repositorio”, accesible pero sin garantías ciertas de perdurabilidad y de integridad, y de cuya estabilidad y solvencia nunca podremos tener seguridad absoluta.

Hoy por hoy seguimos sin tener una solución clara al respecto, ni por nuestra parte ni por parte de los técnicos informáticos de nuestra propia Administración, pero tampoco de otras instituciones y empresas a las que hemos consultado.

## Servicio, aplicaciones informáticas, tratamiento documental y accesibilidad web

Como ya hemos apuntado, la limitación de nuestros recursos implicaba ciertas carencias en cuanto a la aplicación de sistemas de gestión de la documentación (metadatos, normalización, protección de datos, disposición web...); subsanar estas deficiencias supondría un enorme trabajo que el Archivo, nuestra Administración y su infraestructura informática no está en condiciones de asumir.

Caso especial ha sido el tratamiento dado a la serie *Libros de Cargos de Ayuntamientos*, cuya accesibilidad en Internet tras su digitalización fue posible gracias a la excepcional disponibilidad de varios técnicos informáticos y documentalistas durante un largo periodo de tiempo. El desarrollo de aplicaciones similares para otra documentación en estos momentos es poco menos que imposible para el Servicio de Archivo, supeditado a otras prioridades de la Administración provincial.

La *Colección Histórica del Boletín Oficial de la Provincia de Palencia* (BOPP 1833-2002) puede consultarse en la web gracias a la colaboración del Ministerio de Cultura y su disponibilidad desde la página de la Biblioteca Virtual de Prensa Histórica: <http://prensahistorica.mcu.es/es/consulta/busqueda.cmd>, donde esperamos se integren próximamente los Censos Electorales.

Respecto a la posibilidad de contar con un programa de gestión archivística que permita la inserción y consulta inmediata del resto de documentación

electrónica disponible, ni siquiera se ha planteado a los gestores informáticos dada la prioridad que para nuestro Archivo están siendo otras cuestiones como las migraciones e integración desde otras bases, el diseño y realización de inventarios y catálogos, normalización de descriptores, etc. El programa que utilizamos es un módulo específico de gestión de archivo dentro del programa AUPAC de Administración Electrónica desarrollado por la Empresa MEANA que también está incorporando una versión Web para consulta del Archivo, pero en la que resulta precipitado embarcarse ya que el proceso exigiría una enorme inversión de tiempo.

A todo esto hay que añadir que nuestra propia Administración se plantea serias dudas sobre la funcionalidad y eficacia de los actuales programas en curso, como el de gestión electrónica de la documentación, firma electrónica, intervención y contabilidad, control de la recaudación, etc., y su interoperabilidad, y pueda considerar la implantación de nuevas aplicaciones que dejen “descolgado” nuestro programa de gestión documental.

La realidad es que la gestión desde el Archivo estará condicionada a la incorporación de los programas de gestión de la documentación electrónica que nuestra Administración decida, con la enorme complejidad que está suponiendo aplicar un nuevo marco legal, a veces incluso contradictorio y poco contrastado y en el que Archivo no tiene el peso y la relevancia que debiera.

## Conclusiones

El Archivo por una parte debe estar al corriente del progreso de las tecnologías empleadas en el análisis, tratamiento y explotación de datos, pero al mismo tiempo ha de ser consciente de las enormes dificultades que para una administración local de tipo medio como la nuestra constituye gestionarlas, lo que puede suponer que la inversión empleada en tal empresa se resuelva con beneficios limitados.

En el ámbito estatal nos encontramos con administraciones prácticamente homogéneas como Ayuntamientos y Diputaciones que han implantado aplicaciones propias e independientes, situación que se presenta incluso en departamentos y servicios de la misma administración, muchas de ellas desarrolladas por empresas externas que a menudo tienen fallos o carencias, condicionadas por la búsqueda de soluciones concretas y limitadas.

A todo esto habrá que añadir cómo interactuará el ciudadano en la vorágine de aplicaciones implantadas para poner en marcha la maquinaria la administración electrónica y sus diferentes grados de desarrollo y accesibilidad.

Quizá la reflexión última que debiéramos hacernos, no sólo la comunidad archivística sino la Administración en su conjunto y por ende la ciudadanía, es si tanta carrera hacia la accesibilidad, la transparencia, las tecnologías emergentes,

la digitalización, etc. adolece de una falta de normalización y coordinación, especialmente por parte de las administraciones responsables, que está suponiendo un derroche de esfuerzos y energías en aplicaciones informáticas múltiples que a veces, más que favorecer la racionalidad y eficacia, dificultan la gestión administrativa tanto para el empleado público como para el ciudadano.

## Bibliografía

- AGUILAR MORENO, Estefanía, GUIMARAES PEREIRA, Angela, GHEZZI, Alessia 2014. “Gobierno de la memoria digital: generación de confianza a través de la participación”. *Tábula: revista de Archivos de Castilla y León*. N° 17, p. 61-73.
- ALGUACIL SANZ, Mario. 2015. “La transformación digital en el sector público. 1. La toma de conciencia”. *Archivamos*. N° 98, p. 37/39
- ALGUACIL SANZ, Mario. 2016. “La transformación digital en el sector público. 2. Armandando el proyecto”. *Archivamos*. N° 99, p. 28 y 37/38
- DESANTES FERNANDEZ, Blanca, PÉREZ ALCAZAR, Ricard. 2015. “Transparencia activa. La Reutilización de la Información del Sector Público”. *Tábula: revista de Archivos de Castilla y León*. N° 18, p. 45-72.
- HERNANDEZ SÁNCHEZ, Marta. 2015. “Archivo electrónico, quince años teorizando”. *Archivamos*. N° 95, p. 41-43.
- RODRÍGUEZ COYA, Fátima, ÁLVAREZ LOBATO, Jaime. 2015. “Operación 4: La parte dura del almacenamiento digital”. *Archivamos*. N° 96, p. 26/28

## Notas

<sup>1</sup> Como experiencia pionera entre 1981-1982, la Diputación de Palencia financió la microfilmación de las Actas de Gobierno del Ayuntamiento de Palencia, realizada por el Colegio Universitario de Burgos. De este trabajo se entregó copia a la Diputación en fotogramas de 16 mm. que conservamos en nuestro Archivo.

<sup>2</sup> Este trabajo supuso la reproducción de 24.600 fotogramas, de los que se obtuvieron 2 copias, una para el Archivo Histórico Provincial y otra para el Archivo de la propia Diputación Provincial.

<sup>3</sup> A partir de 2004 se formalizan en formato papel y en formato pdf.

<sup>4</sup> La exposición permanece instalada en el Archivo de la Diputación, sito Fuentes de Valdepero (Palencia) en el Castillo de los Sarmiento.

# Vinfra sa

*"aseguramos el futuro  
preservando el pasado"*

IZI ZEUSCHEL  
OS 14000 A1

## DIGITALIZAMOS

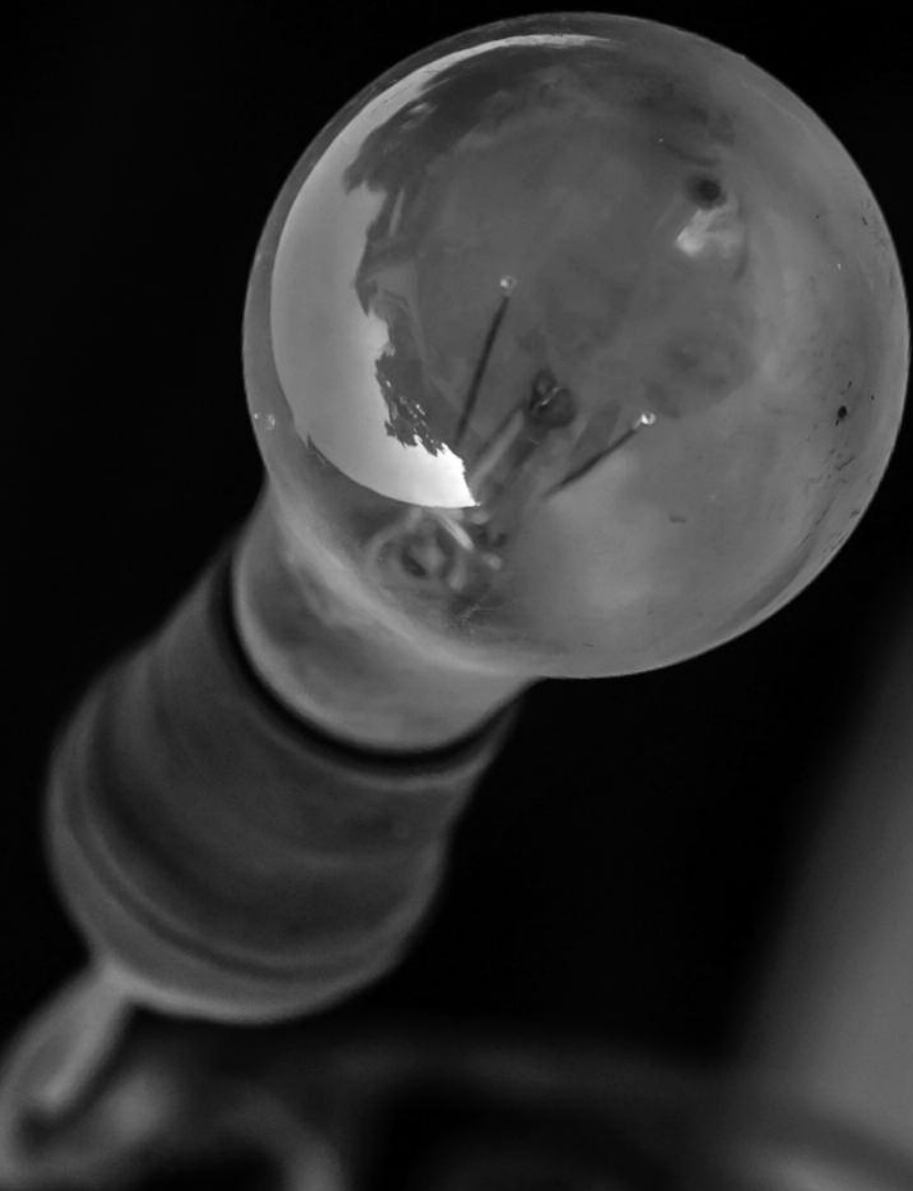
..Podemos afrontar cualquier proyecto que se nos plantee, gracias a un excelente equipo humano y a la mejor tecnología. Digitalizamos en 2D, 3D, 360°. Documentación histórica, administrativa, planos, formatos antiguos de video y analógicos (Pulgada, U-matic, Betacam Digital, Betacam SP, XDCAM, HDCAMSR, VHS, Betamax,...)

## MICROFILMAMOS

..Aún seguimos aplicando esta tecnología para clientes que así nos lo soliciten. Además podemos convertir de microfilm a digital y viceversa

## DISTRIBUIMOS

..Zeuschel, Metis, Treventus





MARÍA ANTONIA FERNÁNDEZ AMOR, MARGARITA AUSÍN IÑIGO

# Avances en la digitalización de la documentación de concentración parcelaria

## Qué es la concentración parcelaria: por qué y cuándo se produjo en Palencia

Para poder hablar de cómo ha evolucionado la documentación que resulta una vez finalizado el proceso de Concentración Parcelaria, definiremos de forma clara y concisa el concepto de concentración por lo que a la propiedad rústica se refiere, como el conjunto de las actuaciones llevadas a cabo por los técnicos del área de Estructuras Agrarias de Palencia, tratando de agrupar y de reorganizar las parcelas que cultiva un mismo agricultor, e intentando en la medida de lo posible y siempre ajustándose al procedimiento ordinario de la Ley 14/1990<sup>1</sup> de Concentración Parcelaria, asignar a cada propietario el menor número de fincas y de este modo crear explotaciones viables económicamente.

Una vez que hemos definido el concepto de Concentración Parcelaria hay que ver por qué se lleva a cabo este procedimiento. Entre las distintas razones que hay destacaremos las más comunes: las zonas donde la pequeña superficie de las parcelas y la dispersión de las mismas principalmente, hacen que las labores a realizar reclamen un mayor tiempo y gasto, por no hablar a veces de la poca posibilidad de utilizar técnicas cada vez más modernas y por ello el resultado de los

*María Antonia Fernández Amor / Margarita Ausín Iñigo (email: at.palencia@jcy.es)  
Archivo Territorial de Palencia*

*Recibido: 11-04-2016. Aceptado: 26-04-2016*

*Citación: Fernández Amor, María Antonia y Ausín Iñigo, Margarita (2016). "Avances en la digitalización de la documentación de concentración parcelaria". *Tábula*, n. 19, pp. 379-391*

beneficios para el agricultor, no son suficientes para seguir manteniendo la explotación.

En España la concentración parcelaria se inició en el año 1952 encomendándose su desarrollo al Servicio de Concentración Parcelaria<sup>2</sup>, más tarde al Servicio de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural que luego se fusionó con el Instituto Nacional de Colonización para finalmente constituir el Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario IRYDA.

A partir de 1978 las tareas de concentración fueron transferidas en su totalidad a las comunidades autónomas<sup>3</sup>, algunas de las cuales han elaborado su propia ley como en el caso de Castilla y León con la LEY 14/1990 de 28 de Noviembre.

En la provincia de Palencia se realizó la primera concentración en el año 1955, fecha en que se publicó el Decreto de realización de la concentración para la zona de Soto de Cerrato<sup>4</sup>.

## **La documentación de concentración parcelaria en el Archivo de Estructuras Agrarias de la Delegación Territorial de Palencia: organización de series documentales**

La documentación producida en el desarrollo de la concentración, ha sufrido una notable evolución a lo largo de este tiempo.

En los años 90 del pasado siglo la documentación se encontraba en un depósito de documentos, después de haber pasado por distintas ubicaciones, presentando algunos de ellos serios daños causados por los traslados, las humedades de los lugares donde fueron depositados o por las manipulaciones de sus custodios y usuarios.

Una vez instalados de forma definitiva en el Archivo de Estructuras Agrarias, de quién dependía y depende la Concentración Parcelaria, se realizó un estudio de la documentación con el fin de emprender un proceso de organización. El criterio que seguimos fue el de organizar las series documentales conforme se había producido el procedimiento administrativo, solicitudes de concentración, documento ambiental, proyecto, etc. Esta clasificación de documentos se ordenó posteriormente utilizando la ordenación topográfica alfabética-numérica, del tipo Abarca, Cervera de Pisuerga..., para facilitar las búsquedas de los expedientes de concentración solicitados por los usuarios internos y externos de la Administración.

El procedimiento de inicio de la concentración de tierras, una vez que se da luz verde para que comiencen las actividades que van a concluir con el objetivo final de la concentración parcelaria, abre paso a una abundante producción documental fruto de los trabajos efectuados por los técnicos del área de estructuras agrarias.

El expediente de concentración puede iniciarse con la solicitud de los agricultores a la Dirección General (con competencias en ello), siempre que estos posean un 75% de la superficie a concentrar o bien por parte de los Ayuntamientos, Hermandades de Labradores, etc. También la Conserjería de Agricultura puede promover una concentración por distintas circunstancias como la dispersión de las parcelas que apuntábamos más arriba, el carácter social y económico que concurren en la zona o cualquier otra causa que haga necesaria una reorganización de la propiedad.

Admitida la petición en la Dirección General se constituye la Junta de Trabajo que colaborará con la Administración en la elaboración del primer documento del proceso que es el estudio técnico previo (E.T.P.). La redacción de este documento se dará a conocer a cuantos organismos puedan tener intereses en la zona de Concentración Parcelaria. En este documento se contemplarán los diferentes aspectos que presenta la zona así como los antecedentes de la misma, haciéndose una estimación de las mejoras que la Concentración Parcelaria generará por el aumento de superficie, el menor gasto de carburantes o la mejor conservación del material agrícola.

En las concentraciones actuales junto con el E.T.P. se redacta un estudio de impacto ambiental, sometiéndose ambos a información pública para lo cual se abrirá un plazo para que los interesados puedan formular sus alegaciones. Finalizada toda la tramitación aprobado el E.T.P. con la encuesta de aceptación social se remitirá a la Dirección General, para la publicación de la norma que acuerde la Concentración Parcelaria su declaración de utilidad pública y urgente ejecución.

El siguiente documento que se empieza a elaborar son las bases provisionales. A estas alturas los técnicos ya han iniciado la clasificación de las parcelas que queda reflejada en los planos de bases. Por otro lado el equipo jurídico ha investigado la propiedad partiendo del documento L-O que cumplimentan los agricultores, con la información sobre las parcelas que son susceptibles de entrar en el proceso de concentración. El trabajo de los técnicos junto al de apoyo jurídico da como resultado el llamado T-5.

Las bases provisionales son examinadas por la comisión local formada por los ingenieros y del Jefe del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería, el registrador de la propiedad y el notario de la zona, representantes de las entidades locales afectadas por la concentración y representantes de los agricultores.

El paso siguiente es la exposición de las bases provisionales en el local designado por el Ayuntamiento, durante el período de exposición los técnicos de la Administración tendrán unos días de asistencia para atender consultas o recibir alegaciones a dichas bases. Aprobadas las bases provisionales por la Dirección General competente y resueltas las alegaciones pertinentes, estas se convierten en otro documento denominado bases definitivas.

Toda la información sobre las parcelas (clase, superficie, situaciones jurídicas y parcelas excluidas) están en las bases definitivas junto con los planos que reflejan esta situación.

El proceso que se sigue para la aprobación de estas bases es el mismo que el de bases provisionales, la única diferencia es que en las bases definitivas los desacuerdos a las mismas se presentan en recursos ante el titular de la Conserjería de Agricultura. Para que las bases sean firmes antes deben resolverse los recursos mediante Orden de la Consejería.

Este documento está formado por: la memoria que es una recopilación definitiva de datos de la zona en cuanto a la propiedad se refiere, delimitación del perímetro a concentrar, distribución de polígonos, clasificación de tierras etc. Los anejos que se compone de copia de la Orden de concentración, listados de los propietarios por número y por orden alfabético, relaciones de parcelas tomadas como tipo, parcelas excluidas, relación de titulares con gravámenes o situaciones jurídicas que impliquen o no posesión. Planos, el plano 0 que es un plano general de la distribución de los polígonos, y todos los planos numerados del 1 en adelante que coincide con el número del polígono al que se refiere. Boletines individuales de la propiedad T-40 o relación de las parcelas aportadas al proceso con todas sus características, homólogo del T-5 de las Bases Provisionales y la Relación de parcelas según clases y superficies.

También suele hacerse un apartado con la superficie de regadío u otras zonas que presenten características especiales en su caso.

El siguiente documento generado en el proceso de Concentración es el Proyecto de Concentración. Este proyecto se compone de un conjunto de planos de la zona con la nueva distribución de la propiedad, una relación de propietarios con las fincas asignadas a cada uno o T-24. La colección de fichas por propietario en las que figuran las aportaciones que él hace y las atribuciones que se le hacen después de realizada la concentración dan lugar al T-27.

Igual que las bases provisionales y definitivas se exponen para consulta de los interesados, el proyecto se publicará y expondrá para su examen, observaciones y posibles alegaciones que puedan presentarse.

Terminada la encuesta y resueltas las alegaciones que pueden formular los interesados (verbales o escritas) se inicia el acuerdo de concentración. El acuerdo se compone de Memoria, anejos y los planos de la zona concentrada. Del acuerdo haremos mención de los documentos T-24 que ya conocemos, T-27 igualmente nombrado y T-29 que contiene información ya conocida pero distribuida de otra forma, así pues el T-29 nos da la información por polígonos. Es la relación de cada polígono con sus parcelas, el propietario de cada una de ellas, la superficie que tiene, el carácter de los bienes y si tienen alguna carga (usufructo, tubería, etc).

Como en las fases anteriores este documento se somete a exposición de los interesados que podrán entablar recursos de alzada, ante el titular de la Consejería

de Agricultura y Ganadería. Resueltos los recursos si ha lugar, se procede a declarar la firmeza del Acuerdo que el Servicio Territorial solicita a la Dirección General competente en la materia.

Llegados a este punto se establecen entre el Servicio Territorial, la Dirección General, el Registro de la Propiedad y la notaría una serie de comunicaciones y envíos, de la documentación resultante con el fin de preparar el documento que se va a entregar a cada propietario con las fincas resultantes de la concentración, que es el llamado Título de Propiedad. Cada título es una copia parcial del acta de reorganización de la propiedad de la zona concentrada.

Este título se compone de cuatro hojas la nº 1 el Acta de Protocolización de la reorganización de la propiedad, la nº 2 Acta de Reorganización de la propiedad, hoja nº 3 de características de la finca de reemplazo, hoja nº 4 continuación de la hoja nº 2. En algunos títulos se incluye la nota de la oficina liquidadora del registro en donde se hayan registrado las fincas de reemplazo, y por último el plano del polígono donde está la finca descrita en la hoja nº 3 o R-1 a escala 1/6000.

Cada propietario recibe tantos títulos de propiedad como fincas haya recibido, es decir un título por cada finca.

Como final de este proceso después de hacer un expurgo de la documentación que se ha utilizado para trabajar, en el archivo de cada zona concentrada conservamos la siguiente documentación que es la que los usuarios pueden consultar si lo precisan: bases definitivas, acuerdo de concentración, planos de las bases, T-40, T-24, T-29, R-1, L-0, el expediente del proceso de concentración y planos del acuerdo que contienen las fincas nuevas a escala 1/6000 y 1/2000.

## Situación actual de la documentación

El Archivo Territorial de Palencia está formado por varias secciones correspondientes a los Servicios Territoriales de la Junta de Castilla y León. Una de estas secciones es la del Servicio Territorial de Agricultura donde la subsección de Estructuras Agrarias, conserva toda la documentación de Concentración Parcelaria de la provincia de Palencia. Esta documentación en soporte papel, ha visto como en los últimos años las estanterías del archivo recibían menos documentos que en años anteriores, debido al cambio que ha sufrido del soporte papel al digital aunque aún persistan muchos en el soporte tradicional. Estos avances electrónicos han permitido que la recogida de datos, el procedimiento administrativo y sobretodo el acceso a estos se pueda realizar desde cualquier punto del planeta con los dispositivos electrónicos. Este progreso ha sido posible gracias a la demanda de mayor facilidad de acceso de los usuarios a la Administración, convirtiéndose esta en el ente promotor de la corriente virtual y por tanto en la máquina que arrastre a sus instituciones y a los usuarios de ellas.

## Digitalización. Transparencia

El proceso de digitalización de documentos es tan reciente en España, que al finalizar el siglo XX algunas instituciones de la Administración Central ya habían comenzado a realizar algún proyecto en un sistema informático muy complicado. Al inicio de la nueva década se hizo obligatorio digitalizar la documentación con el fin de agilizar el trabajo manual, para dar mayor y mejor servicio a la Administración y al administrado y sobre todo, para no manejar tanto papel que al final de sus días terminaba en un archivo, cuando el soporte informático sobre el que reposa la digitalización ocupaba menos y era muy accesible.

En el caso del tema que nos ocupa, la documentación de Concentración Parcelaria, el detonante de la digitalización fue el Reglamento (CE) n<sup>o</sup> 1593/2000, del Consejo, de 17 de julio de 2000, que modifica el Reglamento (CEE) n<sup>o</sup> 3508/92, por el que se establecía un Sistema Integrado de Gestión y Control (SIGC) de determinados regímenes de ayuda comunitarios, obligando a crear un Sistema Gráfico Digital de Identificación de Parcelas Agrícolas, utilizando las técnicas informáticas de información geográfica mediante ortoimágenes aéreas o espaciales.

Dicho reglamento, también establecía que a 1 de enero de 2005, cada Estado miembro debía disponer de una base de datos gráfica de todas las parcelas de cultivo digitalizadas, a escala 1:10.000. En España el cumplimiento de este mandato reglamentario se convirtió en el Sistema de Información Geográfica de Parcelas Agrícolas, conocido como SIGPAC<sup>5</sup>. El objetivo principal de este sistema era el de servir a los agricultores de soporte gráfico en la presentación de las solicitudes de concentración, a la vez que facilitar a la Administración cualquier control administrativo de las parcelas por error u omisión.

La Comunidad de Castilla y León una de las más grandes de España y con muchas hectáreas de concentración ejecutada, en el año 2012 a través de la Consejería de Agricultura y Ganadería puso en funcionamiento su SIGPAC, comenzando el 4 de julio de ese año las incorporaciones al sistema, descargando en él toda la información geográfica recogida e incorporada desde el 2 de marzo. Los objetivos del sistema son: facilitar a los agricultores la presentación de solicitudes, mediante la producción de los soportes gráficos necesarios para las declaraciones de superficie; facilitar los controles administrativos a la Administración sobre errores derivados de las declaraciones y permitir el control sobre el terreno vía on line.

La implantación del SIGPAC en la Comunidad de Castilla y León supuso también la necesidad de adaptación del procedimiento administrativo realizado hasta entonces en papel, al nuevo sistema digital, solapándose en estos primeros años ambos procedimientos. Para ello la Consejería de Agricultura y Ganadería estuvo estudiando las necesidades que tenían la Administración y los administrados, para encontrar una base de datos, que les permitiera incorporar,

gestionar y dar acceso a los documentos del proceso de Concentración. Se necesitaba un programa seguro, rápido y de gran capacidad, que pudiera sostener y gestionar los nuevos documentos digitalizados de acceso a la Concentración por parte de los usuarios; así como incorporar en él los documentos y planos digitalizados fruto de los estudios y proyectos de los ingenieros agrónomos y agrícolas sobre las tierras a concentrar, junto a las solicitudes, los proyectos de agrupación de tierras, los estudios de impacto ambiental<sup>6</sup>, los documentos T-24, T-29, la cartografía del acuerdo<sup>7</sup> o los modelos de alegaciones y recursos<sup>8</sup>.

En el año 2010 se eligió el Programa AlfaConcen de la empresa Tragsatec (Gestión Integral Alfanumérica), como la mejor opción en el mercado para tramitar de manera digital todo el volumen de documentación administrativa y planos que se originaban en el proceso de Concentración, quedando totalmente incorporado a la red institucional en el año 2012. El formato que se utilizó y se utiliza es el “*Portable Document Format*” o PDF de Acrobat como formato de almacenamiento más seguro de documentos, utilizado por muchas empresas y por gran parte de la Administración mientras avanza el movimiento hacia la oficina sin papel. Para ello se comenzaron a digitalizar los documentos mediante su escaneo, con el fin de convertir los documentos en un archivo con formato PDF de Adobe Acrobat, cuyos beneficios eran: un documento digital que no modificaba el aspecto ni la estructura del original en papel; el archivo PDF puede contener cualquier tipo de documento, gráfico, textual y nunca pierde el formato con el envío a otros usuarios. Estas razones le convertían en la solución ideal para el intercambio, el envío y el almacenamiento de todo tipo de documentación.

Los PDF de los Servicios Territoriales de Agricultura con la documentación procedente de las tareas de la Concentración de tierras (proyectos, planos, declaración de utilidad, las bases previas..), son enviados mediante correo electrónico a la Dirección General de Estructuras Agrarias de la Consejería de Agricultura y Ganadería, donde el Servicio de Informática instala los PDF en la página web institucional, junto a los otros documentos ya instalados en el mismo formato (modelos y solicitudes), integrantes del procedimiento que pueden formalizar los usuarios o afectados por la Concentración.

Los resultados prácticos de esta base de datos permiten al usuario el acceso directo a la información documental y gráfica sobre sus tierras, teniendo siempre en cuenta los términos de confidencialidad, protección de datos de carácter personal<sup>9</sup> y transparencia en el procedimiento administrativo y posterior acceso al documento público<sup>10</sup> de los mismos, ya que al ser una actuación de la Administración viene obligada por nuestro ordenamiento jurídico a servir “con objetividad los intereses generales” y con “sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho”<sup>11</sup>.

Los resultados archivísticos sin embargo son menos satisfactorios, ya que el expediente completo como se tenía antes, ahora no existe con la digitalización;

únicamente llegan al Archivo de Estructuras Agrarias los originales de los documentos realizados en papel por el personal técnico de Concentración Parcelaria una vez que son digitalizados para crear el PDF, la Declaración de Utilidad, las Bases Provisionales, el Proyecto con sus planos, el Estudio de Impacto Ambiental son alguno de ellos; lo que supone un 50% menos de documentación ingresada en el archivo que antes de la digitalización, al tener parte de su expediente como el inicio de él con las solicitudes y formularios o los procesos de alegaciones y recursos en el formato digital de la wb para su redacción<sup>12</sup>.

## Difusión de la documentación: gestión administrativa vía on line. Acceso virtual a la documentación

El fin esencial del archivo y del archivero es dar a conocer la documentación que se custodia y el acceso a ella. El archivo de Concentración Parcelaria es un claro ejemplo de accesibilidad ya que la documentación que guarda, diariamente es consultada por una media de 20 a 30 personas. Estos usuarios del archivo

The screenshot shows the website interface for 'Agricultura y Ganadería de Castilla y León'. The main content area is titled 'Modelos y formularios de concentración parcelaria'. It lists several models and forms available for download, each with a file size and a download icon:

- Modelos de solicitudes de concentración parcelaria**
  - Solicitud de los propietarios (modelos 1.1, 1.2, 1.3 y 1.4) (55 kbytes) [PDF]
  - Solicitud del ayuntamiento (modelos 2.1, 2.2 y 2.3) (35 kbytes) [PDF]
  - Solicitud de reconcentración por los propietarios (modelos 3.1, 3.2, 3.3 y 3.4) (54 kbytes) [PDF]
  - Solicitud de reconcentración por el ayuntamiento (modelos 4.1, 4.2 y 4.3) (33 kbytes) [PDF]
  - Solicitud de reconcentración por transformación en regadío (modelos 5.1, 5.2, 5.3 y 5.4) (42 kbytes) [PDF]
- Modelo de encuesta de aceptación social**
  - Encuesta de aceptación social del estudio técnico previo (41 kbytes) [PDF]
- Modelos para la declaración de la propiedad**
  - Declaración de propiedad (DI-0) (Modelo 1.1 y 1.2 a dos caras) (78 kbytes) [PDF]
  - Declaración condominios (Modelo 2.1) (56 kbytes) [PDF]
  - Disolución de copropiedades (Modelo 3.1) (33 kbytes) [PDF]
  - Disolución de condominios (Modelo 4.1) (35 kbytes) [PDF]
- Modelos de alegaciones y recursos**
  - Alegación a bases provisionales de la zona de C.R. (70 kbytes) [PDF]
  - Recurso de alzada a las bases definitivas de la zona de C.R. (41 kbytes) [PDF]
  - Alegación al proyecto de la zona de C.R. (45 kbytes) [PDF]
  - Recurso de alzada al acuerdo de la zona de C.R. (37 kbytes) [PDF]

Below the list, there is a note: 'Modelos y formularios de acuerdo con la **LEY 14/1990 de 28 de noviembre**, de concentración parcelaria de Castilla y León. \*Los formularios de concentración son autoedtables, se pueden rellenar desde el ordenador y después imprimirlos para las firmas.'

Modelo 1. Procedimiento Administrativo on line de la Concentración Parcelaria

comprueban en papel aquellos datos que buscan sobre parcelas, superficie de ellas, mapas o acuerdos de concentración.

Con la instalación del nuevo sistema informático de la Consejería de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León, los propietarios de tierras o los Ayuntamientos de la Comunidad que estén interesados en realizar una concentración o reconcentración (volver a concentrar), pueden realizar gran parte del trámite administrativo utilizando los modelos y formularios que les ofrece la página web, teniendo la posibilidad de enviar dichos documentos, las solicitudes o las declaraciones de propiedad con firma electrónica vía on line.

El proceso administrativo on line continúa en la Consejería y en los diferentes Servicios Territoriales donde sus técnicos, agilizan la información necesaria para continuar con el proceso de concentración al instalar en la página oficial los resultados de sus estudios, trabajos y actuaciones realizados sobre el terreno en archivos digitales en formato PDF: Proyecto de concentración, acuerdo de concentración con sus respectivos planos.

The screenshot shows the website interface for the Junta de Castilla y León, specifically the 'Agricultura y Ganadería de Castilla y León' section. The main content area displays information about the 'Zona de Concentración Parcelaria de VEGA DEL VALDAVIA II-REGADIO-DEM.2'. It includes a search bar at the top, a navigation menu on the left, and a central text area with details about the project's status and administrative procedures. Below the text, there is a list of digital documents available for download, each with a file icon and its name and size.

**Inicio:** Estructuras agrarias VEGA DEL VALDAVIA II-REGADIO-DEM.2 (Villasela-Villasela-Villanuo-Barcelona)

**Zona de Concentración Parcelaria de VEGA DEL VALDAVIA II-REGADIO-DEM.2 (Villasela-Villasela-Villanuo-Barcelona)**

Actualmente se encuentra en fase de Bases Definitivas habiéndose publicado con fecha 24 de febrero de 2014. El plazo para presentar Recurso finaliza el día 5 de abril de 2014.

El perímetro de la zona de concentración parcelaria afecta a una superficie de 1065 hectáreas, aportadas por 486 propietarios, en 1336 parcelas.

**Disposiciones administrativas:**

Declaración de Utilidad Pública de la Concentración Parcelaria

**Documentos de concentración parcelaria:**

**Bases Provisionales:**

**Bases Definitivas:**

Tras el estudio de las alegaciones a las Bases Provisionales, se incorporarán las modificaciones oportunas, para que la Comisión Local someta las Bases definitivas a la aprobación de la Dirección General. Contendrán el perímetro de la zona a concentrar, la clasificación de las parcelas y fijación de los respectivos coeficientes, la declaración de dominio de las mareas a favor de quienes las poseen en concepto de dueño, y determinación de la superficie perteneciente a cada uno y de la clasificación que corresponde a dicha superficie, la relación de gravámenes y otras situaciones jurídicas que hayan quedado determinadas en el periodo de investigación y la determinación de los sectores que deben ser objeto de un tratamiento especial en la ejecución de la concentración.

Una vez aprobadas por la Dirección General, las Bases Definitivas se publicarán por este mediante aviso inserto una sola vez en el Boletín Oficial de la Provincia, y por tres días en el tablón de anuncios del Ayuntamiento y en el de la localidad Local correspondiente, advirtiendo que los documentos estarán expuestos durante 30 días a contar desde la inserción del último aviso, y que dentro de dichos 30 días podrá establecerse recurso ante el órgano competente.

Los documentos de las Bases Definitivas que se pueden consultar son los expuestos e continuación, pudiendo consultar el documento completo en el Área de Estructuras Agrarias de la provincia correspondiente a cada zona.

- Memoria.pdf (1.816 kbytes)
- Clases y Parcelas Tipo.pdf (72 kbytes)
- Clases y Parcelas Tipo.pdf (74 kbytes)
- Listado de Aportaciones.pdf (473 kbytes)
- Plano num 000-4.pdf (1.271 kbytes)
- Plano num 000-3.pdf (1.642 kbytes)
- Plano num 000-2.pdf (1.807 kbytes)
- Plano num 000-1.pdf (1.403 kbytes)
- Plano num 101.pdf (1.007 kbytes)
- Plano num 102.pdf (756 kbytes)
- Plano num 201.pdf (709 kbytes)
- Plano num 202.pdf (590 kbytes)
- Plano num 204.pdf (680 kbytes)

Modelo 2. Documentos PDF digitalizados por los Técnicos de Concentración

La difusión y acceso a esta documentación se puede realizar de manera presencial en el archivo de concentración, para aquellos documentos anteriores al año 2012 o para aquellos otros que por su calidad de confidencialidad y por la protección de los datos personales que llevan no son colgados en la página de la Consejería, como es el Acta de Reorganización o el Título de Propiedad.

Los documentos públicos y de libre acceso pueden ser consultados en la página oficial de la Consejería de Agricultura y Ganadería, mediante cualquier dispositivo electrónico teniendo en cuenta que la transparencia en la gestión de la documentación y la protección de datos han sido una constante en el proceso. Para ello se busca la zona de concentración parcelaria, por ejemplo VEGA DEL VALDAVIA II-REGADÍO-DEM.1 (Castrillo de Villavega - Abia de las Torres - Osorno), donde la búsqueda da acceso a los documentos públicos fundamentales de la concentración que se han incorporado: La Declaración de Utilidad Pública de la Concentración Parcelaria, el Proyecto, el Acuerdo así como los planos de las zonas concentradas, permitiendo de esta forma estar informados de cada uno de los avances que tengan lugar en el proceso de concentración de tierras.

## Conclusiones finales

El nuevo milenio y las nuevas tecnologías nos han traído a usuarios y archiveros nuevas formas y usos de configurar y de acceder a los “nuevos documentos virtuales”. Este cambio producido por el nuevo procedimiento administrativo necesita también de un aprendizaje para los usuarios internos y externos de la administración. Los internos porque van a enfrentarse a una nueva Administración, una Administración diferente donde los procedimientos administrativos tendrán y actualmente ya tienen, como ocurre en la Concentración Parcelaria, su inicio y desarrollo dentro de una base de datos que se integra en la página web de la Administración, en nuestro caso en la de la Consejería de Agricultura y Ganadería de Castilla y León. La digitalización de proyectos y planos incorporados a la página web en archivos PDF, así como otros documentos del proceso de Concentración supone un avance fundamental, al poder acceder con todas las garantías de transparencia en el procedimiento, seguridad y protección de los datos de carácter personal uno o varios usuarios a la vez, a un mismo documento.

Los usuarios externos de la Administración, personas individuales, instituciones, cooperativas...etc, porque se enfrentan a nuevos soportes documentales, a nuevos procedimientos administrativos utilizando esa nueva cultura administrativa diferente, la misma que tienen que aprender los usuarios internos de la Administración, que les permita sin temor ni perjuicio de falta de privacidad o desamparo ante la ley acceder a la información que solicita, al trámite que se requiere o al documento que necesita con rapidez.



En ese mismo punto se encuentra el archivero que manteniendo, conservando y dando acceso a los documentos en papel, tiene que comenzar a gestionar la organización, la conservación y el acceso a los nuevos soportes digitales, solapándose en estos momentos ambas fases.

En el caso del Archivo de Concentración Parcelaria del Servicio Territorial de Palencia y la experiencia que tenemos sobre esta documentación, valoramos positivamente estas nuevas tecnologías, por su gran capacidad de información en relación al poco espacio que ocupan estos PDF que contienen los mismos planos y documentos que se utilizaban en papel, pero ahora digitalizados, de las zonas concentradas aunque algunos documentos como los Títulos de Propiedad, aún se sigan realizando en el soporte tradicional. También es muy importante el acceso on line a ciertos documentos, que evitan al usuario los desplazamientos innecesarios para solicitar o consultar ciertos aspectos relacionados con la Concentración de sus tierras.

Junto a estos aspectos positivos, los archiveros a pesar de nuestra mentalidad abierta a los documentos digitales, vemos que se incorporan pocos documentos en los archivos a causa de la digitalización y seguimos pensando, si estos formatos en PDF que conservamos en los archivos tendrán tan larga duración en el tiempo cómo nos aseguran, o por el contrario, las futuras generaciones no podrán disponer de los datos que contienen, lo que supondría tener que imprimir los PDF en soporte papel. Del mismo modo también calibramos la conservación del nuevo formato, para el que tenemos que buscar un lugar especial donde agrupar los discos con otras medidas de conservación diferentes a las habituales del papel.

La socialización de las nuevas tecnologías con los ordenadores, Ipad's y dispositivos móviles ha permitido el acceso con mayor rapidez, a esa información solicitada por el usuario desde su casa o bien realizando una petición de búsqueda al archivo. Este método es el que se pretende que sigan los nuevos usuarios del archivo de Concentración Parcelaria, es decir, conexión directa con la página de la Consejería de Agricultura para realizar el proceso administrativo con todas las garantías de protección de sus datos y transparencia en su desarrollo, así como para conocer en qué fase del proceso se encuentra la Concentración de sus tierras o para consultar algún documento (T-40, T-27) de interés general<sup>13</sup>.

## Bibliografía

- GÓMEZ OREA, Domingo. 1994. Evaluación del impacto ambiental de la concentración parcelaria. Valladolid. Consejería de Agricultura y Ganadería.
- LALANDA CARROBLES, P., "La concentración parcelaria en Palencia". Publicaciones de la Institución Tello Téllez de Meneses .nº. 70, p. 167-189
- LEY 14/1990 de 28 de noviembre de Concentración Parcelaria.

- LEY 30/1992, modificada por LEY 4/1999, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento administrativo Común
- LEY ORGÁNICA 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.
- LEY 19/2013, de 9 de diciembre de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.
- LEY 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.
- LEY 1/2014, de 19 de marzo Agraria de Castilla y León.
- LALANDA CARROBLES, Pablo.1970. “La concentración parcelaria en Palencia”. Publicaciones de la Institución Tello Téllez de Meneses .nº. 70.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, Página web: Es un sistema que permite identificar geográficamente las parcelas declaradas por los agricultores en cualquier régimen de ayudas relacionado con la superficie.
- REGLAMENTO nº 1593/2000 del Consejo de Europa de 17 de julio de 2000 que modifica el Reglamento de la Comunidad Económica Europea nº 3528/1992.
- SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, Á. 2013. La concentración parcelaria y sus fases. REDUR: Revista electrónica del Departamento de Derecho de la Universidad de La Rioja, n. 4.
- SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, Á, La concentración parcelaria y sus fases. *Revista electrónica del Departamento de Derecho de la Universidad de La Rioja, REDUR*, 2006, no 4, p. 6.

## Notas

- <sup>1</sup> LALANDA CARROBLES, P., “La concentración parcelaria en Palencia”. Publicaciones de la Institución Tello Téllez de Meneses .nº. 70, p. 167-189.
- <sup>3</sup> SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, Á, La concentración parcelaria y sus fases. *Revista electrónica del Departamento de Derecho de la Universidad de La Rioja, REDUR*, 2006, no 4, p. 6.
- <sup>4</sup> Boletín Oficial de la Provincia de Palencia (B.O.P.) 13 de julio de 1955, nº 83.
- <sup>5</sup> MINISTERIO DE AGRICULTURA, Página web: Es un sistema que permite identificar geográficamente las parcelas declaradas por los agricultores en cualquier régimen de ayudas relacionado con la superficie
- <sup>6</sup> LEY 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.
- <sup>7</sup> LEY 14/1990 de 28 de noviembre, de concentración parcelaria de Castilla y León. LEY 1/2014, de 19 de marzo Agraria de Castilla y León, Tit II, arts 34 a 61
- <sup>8</sup> CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y GANADERÍA DE CASTILLA Y LEÓN. Página web.
- <sup>9</sup> LEY ORGÁNICA 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.
- <sup>10</sup> LEY 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno
- <sup>11</sup> CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA art.103.1. LEY 30/1992, modificada por LEY 4/1999, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento administrativo Común art.3.1
- <sup>12</sup> LEY 14/1990 de Concentración Parcelaria de Castilla y León y modelos 1 y 2 de la página web de la Consejería de Agricultura y Ganadería.
- <sup>13</sup> Nuestro agradecimiento al Servicio Territorial de Agricultura de Palencia en las personas de su Jefe de Servicio y Secretario Técnico, así como a la ayuda inestimable de Santiago Puertas y Jesús Ángel Díez Técnicos de Concentración por sus indicaciones, explicaciones y ayuda.





## Resúmenes analíticos

### **Transparencia hacia los gobiernos abiertos. El reto tecnológico y de organización**

Daniel Neira Barral

La actividad objeto de análisis y estudio se centra en los cambios y compromisos que deben producirse en la administración pública para la implantación de una cultura de la transparencia y la puesta a disposición de los datos públicos para su reutilización.

TRANSPARENCIA / ACCESO INFORMACIÓN / CAMBIOS ORGANIZACIÓN / GOBIERNO ABIERTO

### **El compromiso de la transparencia. Un primer balance, perspectivas y retos de futuro**

Esperanza Zambrano Gómez

La transparencia, una política pública clave para el fortalecimiento de nuestras instituciones se encuentra en un momento determinante como consecuencia de la aún reciente entrada en vigor de la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Estos primeros momentos son claves tanto para realizar un primer balance, como para detectar y profundizar en las diversas cuestiones

que deben tenerse en cuenta para la incorporación efectiva de la cultura de la transparencia en nuestros organismos públicos.

TRANSPARENCIA / RENDICIÓN DE CUENTAS / PARTICIPACIÓN CIUDADANA / GESTIÓN PÚBLICA

## **Documentando gobiernos abiertos, gobernando archivos abiertos: carencias del modelo español**

**Francisco Fernández Cuesta**

Sirve el modelo actual de documentación y archivo de la actividad pública como soporte de los gobiernos abiertos en construcción? Partiendo de la definición del gobierno abierto como nuevo modelo de gobierno y paradigma relacional basado en los principios de transparencia, participación y colaboración, el ensayo analiza desde el ejemplo español algunos de los retos que están llamados a superar los archivos en su construcción; y la necesidad de alinear la gobernanza de éstos a los mencionados principios, de forma que se conviertan en verdaderos agentes de la transformación de las instituciones públicas.

Para ello, se reivindica el papel de los documentos y archivos en la “república de los datos” y se advierte sobre la necesidad de adoptar un modelo que permita documentar de una forma más amplia e inclusiva la actividad de estos gobiernos abiertos y la sociedad en la que se inscriben, incluyendo estrategias colaborativas que permitan construir un archivo total o inclusivo en el que tengan cabida múltiples voces.

GOBIERNO ABIERTO / DATOS ABIERTOS/ GESTIÓN DE DOCUMENTOS / TRANSPARENCIA / PARTICIPACIÓN / COLABORACIÓN

## **Participación ciudadana en la elección de datos abiertos de expedientes de contratación**

**Isabel Medrano Corrales, Gema Bueno de la Fuente, Eva Méndez Rodríguez**

Esta comunicación parte de la calidad de los datos que se pueden extraer de los expedientes electrónicos, ya que el ordenamiento jurídico español reconoce en los documentos administrativos electrónicos la prueba de la actuación administrativa. Esto hace que se constituyan en excelentes suministradores de datos abiertos gubernamentales. Para validar la selección de los conjuntos de datos que se van a publicar en abierto, así como fijar la prioridad para publicarlos, se ha aplicado la metodología de participación de agentes implicados a través de la entrevista directa. Posteriormente se ha promovido la interacción de todos los participantes a través de un foro de debate con interesantes resultados obtenidos,

que han llevado a la adaptación del perfil de metadatos para incorporar las sugerencias acordadas. Finalmente se presenta un muestreo de conjuntos de datos que se pueden extraer de los expedientes electrónicos de contratación.

GESTIÓN ELECTRÓNICA DE DOCUMENTOS / TRANSPARENCIA / DATOS ABIERTOS / CONTRATACIÓN PÚBLICA / PARTICIPACIÓN CIUDADANA / AGENTES INTERESADOS

## **Archivística participativa. Cuando el tratamiento archivístico de las colecciones fotográficas empieza en casa**

Susanna Muriel Ortiz, Ricard Martínez

Hemos trasladado nuestra práctica profesional –llevada a cabo en diversas instituciones públicas y privadas– a la esfera doméstica para la salvaguarda de los fondos fotográficos familiares. Para ello hemos creado un curso en el que proponemos una solución participativa en la gestión de los documentos fotográficos. Del recuerdo a la mirada. Organiza y refotografía tu archivo familiar confiere un papel activo a la ciudadanía en la organización y conservación de sus propios archivos fotográficos a la espera del momento de su integración en instituciones archivísticas. En este curso se trasladan al ciudadano los conocimientos técnicos básicos para la gestión de los documentos fotográficos que se guardan en casa. Pero también se proporcionan unas pautas para asegurar su pervivencia en el tiempo y en el espacio. Al mismo tiempo, se incorpora la experiencia de la Refotografía, técnica fotográfica en la que se superponen dos tiempos en un mismo espacio: pasado y presente que buscan la proyección de esas imágenes en el futuro. Nuestra propuesta es una innovadora forma de escenificar cómo los archivos familiares construyen el futuro.

ARCHIVOS FAMILIARES / REFOTOGRAFÍA / COLECCIONES FOTOGRAFICAS / ARCHIVERO DOMÉSTICO

## **La valoración de las redes sociales en los archivos municipales de capital de provincia**

Javier González Cachafeiro, Rebeca Andrés Laso

Este artículo tiene como principal misión el mostrar una fotografía de la situación de los archivos municipales de capital de provincia dentro del mundo de las redes sociales, analizando los posibles errores, y poniendo sobre la mesa cuáles deberían ser las medidas a tomar para una correcta reputación online.

PSREDES SOCIALES / ARCHIVOS / ADMINISTRACIÓN LOCAL / REPUTACIÓN ONLINE/ WEB 2.0

## **Innovación disruptiva. Administración pública disruptiva** **Virginia Moreno Bonilla**

La transformación digital y la innovación transformarán por completo la forma de ofertar los servicios en las organizaciones, y para ello van a necesitar utilizar los recursos disponibles en las mismas, tanto humanos como económicos. El objetivo último de esta transformación será hacer copartícipe a la ciudadanía de la identificación de servicios necesarios, forma de construirlos y hacerlos accesibles, produciéndose así la innovación social cuya finalidad última es compartir la gestión con la ciudadanía. La innovación disruptiva, es socialmente necesaria.

TRANSFORMACIÓN DIGITAL / INNOVACIÓN / INNOVACIÓN DISRUPTIVA / CIUDADES INTELIGENTES / CIUDADANOS INTELIGENTES

## **Metodología y herramientas de innovación en el Archivo Municipal de Málaga: entre la tradición, la tecnología y el futuro** **María Isabel Vila González**

La dualidad del Archivo Municipal de Málaga, como gestor documental y gestor de la memoria de nuestra organización y el actual contexto normativo y tecnológico nos hicieron replantearnos muchos puntos cardinales en la estructura de nuestro modelo de trabajo. A través del Plan Estratégico del Sistema Municipal de Archivos se pretende dar respuesta a las demandas reales de nuestros usuarios, tanto internos como externos, potenciando el papel del Archivo como pilar básico para la información, la transparencia, la gestión del conocimiento, la Innovación o Administración Electrónica.

ARCHIVO MUNICIPAL DE MÁLAGA / GESTIÓN DOCUMENTAL / PLAN ESTRATÉGICO / INNOVACIÓN

## **Archivos y datos masivos** **Granada Giménez-Vacas**

Esta ponencia presenta una introducción general a las tecnologías de tratamiento de datos masivos, lo que denominaremos BiG Data. No se trata meramente de dar un repaso tecnológico a las herramientas emergentes en el tratamiento de datos, sino que por el contrario se presentan las características de estas tecnologías en función del problema técnico que se debe resolver. Posteriormente se presentan los retos que el impacto económico y social que ya están produciendo la implantación de estas tecnologías.

A lo largo de esta ponencia analizaremos los retos propios de la gestión documental y cómo el tratamiento masivo de datos está contribuyendo a solucionarlos

creando escenarios de gran valor añadido. La gestión documental presenta uno de los mayores retos a la tecnología de gestión de datos masivos: la incorporación del tratamiento del lenguaje natural. Con dicha incorporación permitirá una convergencia entre las herramientas de búsqueda y la analítica del contenido.

Por último, analizamos las contribuciones económicas y sociales que la gestión de archivos y las tecnologías pueden aportar conjuntamente a la nueva revolución tecnológica.

DATOS MASIVOS / TECNOLOGÍAS / GESTIÓN DOCUMENTAL / ARCHIVOS / ANÁLISIS DE DATOS

## **La gestión documental.**

### **La gestión de documentos electrónicos ¿Una o dos?**

**Antonia Heredia Herrera**

Las definiciones de gestión documental incorporadas a las últimas leyes de Archivos apuntan a todas las funciones aplicadas por los archiveros al documento de archivo a lo largo de su existencia, es decir, desde su producción hasta después de decidir su conservación permanente. La normativa que le afecta está desarrollada por el Ministerio de Cultura o por las instituciones autonómicas con competencias similares.

Por su parte la gestión de documentos electrónicos, empieza a ganar terreno a partir de la implantación de la Administración electrónica, cuyo punto de arranque es la ley 11/2007 de 22 de junio de acceso electrónico de los ciudadanos a las administraciones públicas, cuando a partir de una política de gestión de documentos electrónicos de la que es responsable el MINHAP, dicha gestión pasa a ser normalizada por dicho Ministerio y cuyo tiempo, estimado a largo plazo, comprende desde la captura por el Sistema hasta la selección.

Tiempos, espacios y responsabilidades diferentes que pueden dar lugar a preguntarnos si estamos ante una o dos gestiones documentales.

CICLO VITAL / GESTIÓN DOCUMENTAL / GESTIÓN DE DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS / LEGISLACIÓN SOBRE POLÍTICA DE GESTIÓN DE DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS / PROCESOS DE GESTIÓN DE DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS / SISTEMA DE GESTIÓN DE DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS / TERMINOLOGÍA

## **Archivos y transformación digital. Impacto de la reingeniería documental en la producción administrativa**

**Joan Carles Faus**

La sociedad demanda repensar los esquemas actuales de la producción administrativa. Hay que diseñar procedimientos administrativos ágiles aprovechando la

tecnología existente. Para lograrlo necesitamos no solo aplicar estrategias de eAdministración y de gestión de documentos, sino el establecimiento de indicadores de la requerida competitividad administrativa. En este sentido, la experiencia del Ayuntamiento de Gandia es un ejemplo de la creación de expedientes con una reducción significativa de los documentos. Para medir el impacto de esta simplificación en la productividad, se aplica un modelo de costes a los documentos, que permite evaluar el ahorro e identificar cargas documentales innecesarias a la ciudadanía. La reingeniería documental es clave para la operatividad administrativa, y debería proyectarse en el diseño de un modelo productivo más eficiente de la actividad pública: facilita la automatización, contribuye a evidenciar de forma óptima la toma de decisiones, y determina la calidad y disponibilidad del patrimonio informativo.

REINGENIERÍA DOCUMENTAL / SIMPLIFICACIÓN / CARGAS DOCUMENTALES / PRODUCTIVIDAD

## Entre “Archive” y la política de gestión de documentos electrónicos

Gerardo Bustos Pretel

En el centro de la revolución tecnológica que estamos viviendo intentando dibujar la administración electrónica, el documento electrónico tiene un recorrido marcado por dos etapas fundamentales: el diseño de una política de gestión de documentos electrónicos y el archivo definitivo. Para recorrer ese camino contamos con un marco normativo técnico y con un gran impulso tecnológico (incluida la aplicación “Archive”) que permiten avanzar hacia la digitalización, siempre y cuando hagamos un esfuerzo cultural en la misma dirección. Como ocurre en todos los momentos de transición, las incertidumbres, incógnitas e inmovilismos inconscientes de los nuevos caminos constituyen el enemigo invisible que dificulta el salto de siglos de papel al futuro digital. Nuevos conceptos como conservación de datos y el archivo único están esperando la respuesta adecuada.

ARCHIVO ELECTRÓNICO / DOCUMENTO ELECTRÓNICO / EXPEDIENTE ELECTRÓNICO / DATO / ARCHIVO ÚNICO / INTEROPERABILIDAD

## La Subdirección General de los Archivos Estatales y los nuevos retos de la gestión documental

Severiano Hernández Vicente, Blanca Desantes Fernández, Beatriz Franco Espiño, Ricard Pérez Alcázar

Se presentan determinados proyectos estratégicos desarrollados por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (MECD), a través de la Subdirección General

de los Archivos Estatales en el ámbito de la Gestión Documental, con especial incidencia en el documento de Política de Gestión de Documentos Electrónicos del MECD y en el análisis de los principales procesos de tratamiento archivístico que la citada Política articula y el marco normativo de aplicación. También se analiza la estructura, metodología e implementación del Modelo de Gestión de documentos y administración de archivos para la Red de Transparencia y Acceso a la Información Pública, proyecto promovido por la Comisión Europea a través del programa EUROsociAL II. A su vez, se abren nuevas reflexiones y líneas de actuación en torno a los retos técnicos y profesionales relativos a la conservación y archivo electrónico del patrimonio documental nacido digital y a la correcta gestión de los documentos como soporte de los principios de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

GESTIÓN DOCUMENTAL / NORMATIVA / PATRIMONIO DOCUMENTAL / ACCESO / TRANSPARENCIA / BUEN GOBIERNO / ARCHIVO ELECTRÓNICO / DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS / PROCESOS / TRATAMIENTO ARCHIVÍSTICO

## **La sostenibilidad de la gestión de documentos en la transformación digital de las organizaciones**

Fátima Rodríguez Coya

Lejos de cuestionar la transformación digital de las organizaciones, este trabajo pretende concienciar del alto grado de dependencia energética y de recursos que esta supone. Ante la incertidumbre del devenir futuro de las tecnologías de la información, debemos adoptar estrategias de gestión de documentos robustas y sostenibles, eficientes en el contexto organizacional pero también resilientes ante momentos de mayor contención tecnológica y económica.

AGOTAMIENTO DE RECURSOS / RESILIENCIA / SOSTENIBILIDAD / TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN / DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS / GESTIÓN DE DOCUMENTOS / GESTIÓN POR PROCESOS / GESTIÓN DEL CAMBIO / ALMACENAMIENTO DIGITAL / PRESERVACIÓN PERMANENTE / ARCHIVOS

## **La interoperabilidad como pretexto: las políticas de gestión de documentos**

M<sup>a</sup> del Carmen Fernández-Vega

En la medida en que cualquier organización plasma en su política de gestión de documentos electrónicos los principios estratégicos en los que se ha de basar la gestión de los mismos, tal documento, necesariamente, será reflejo de las adaptaciones organizativas o actualizaciones tecnológicas necesarias para la consecución de tal fin. Aceptado dicho supuesto, en el marco de normalización que delimita el

ENI, nos proponíamos efectuar un análisis comparativo de las políticas de gestión de documentos aprobadas recientemente en España, con el objetivo de valorar, en su conjunto, las soluciones operativas y organizativas adoptadas para garantizar la recuperación y conservación de los documentos electrónicos a lo largo de su ciclo de vida, y, por tanto, la interoperabilidad a lo largo del tiempo. Del análisis de los documentos seleccionados para este estudio, se desprende la idea de que, más allá de la mera aprobación de un texto de política de gestión de documentos electrónicos, existen muchos aspectos de la interoperabilidad del documento a largo plazo que no se han resuelto porque no siempre se han asumido desde las instituciones los cambios.

GESTIÓN DE DOCUMENTOS / POLÍTICA DE GESTIÓN DE DOCUMENTOS / INTEROPERABILIDAD / DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS / ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

## **NEDA: modelos de descripción y modelos de presentación**

Javier Requejo Zalama

Esta comunicación ofrece una visión actualizada de la situación general en materia de Descripción Archivística, presentando un breve resumen de los acontecimientos más relevantes ocurridos en los últimos años relativos a este ámbito de la disciplina y que están desembocando en un nuevo horizonte en el que prima la descripción de múltiples entidades y las relaciones entre ellas.

A continuación se introduce una explicación sobre los modelos de descripción actuales y sus posibles modelos de presentación, haciendo especial énfasis en la confusión generada cuando algunas organizaciones identifican y denominan un modelo multi-entidad con una presentación basada en registros descriptivos no relacionales como un sistema mono-entidad.

Para terminar, se presenta como caso práctico de implementación práctica de los elementos identificados en el Modelo Conceptual de Descripción Archivística la realidad administrativa definida en torno al Esquema de Metadatos para la gestión de documentos electrónicos y las políticas de gestión de documentos electrónicos adoptadas por las Administraciones Públicas.

DESCRIPCIÓN / ARCHIVOS / GESTIÓN DOCUMENTAL/ ENTIDADES / RELACIONES / NORMA / MODELOS CONCEPTUALES / EGAD / CNEDA

## **¿Y ahora que hemos logrado cumplir con el estándar OAIS qué hacemos? Más allá del mito de la autosuficiencia de OAIS** Pepita Raventós, Alessandro Alfier

La comunicación analiza la desafiante relación entre el estándar OAIS y su implementación en ámbitos específicos y concretos, representados por sistemas

complejos al servicio de la administración pública y compuestos por funciones de conservación de archivos digitales, alineadas con funciones de gestión de documentos electrónicos. A partir del análisis de la naturaleza de OAIS como modelo de referencia, la comunicación subraya como el estándar no permite resolver, directamente, todos los retos a los que se enfrentan los productores y custodios que, en concreto, quieren poner en marcha un sistema archivístico de conservación a largo plazo. De hecho las soluciones pueden surgir sólo de un proceso de interpretación de OAIS, es decir de su contextualización, llevado a cabo por cada productor y custodio, que así puede concretar los conceptos generales del estándar y conformarlos a su propia realidad normativa, organizativa y archivística. Esta dinámica es ilustrada por la comunicación de manera concreta, a través de dos ejemplos que pertenecen a realidades distintas: el del programa de gestión de documentos y archivo de la Universidad de Lleida que representa la perspectiva del productor, y el de la entidad italiana ParER que representa la visión del custodio.

ARCHIVO DIGITAL / CONSERVACIÓN A LARGO PLAZO / GESTIÓN DE DOCUMENTOS / OAIS

### **EAD3, registros de autoridad, datos abiertos y linked open data** Xavier Agenjo Bullón, Francisca Hernández Carrascal

La comunicación hace una revisión de los hitos más significativos de la evolución de los archivos en la Web y de las normas que la han propiciado, especialmente Encoded Archival Description. Se resumen las razones de la revisión de esta norma y la publicación de su última versión, EAD3. Se analiza también la evolución de la publicación de datos abiertos del sector público y se ejemplifica el uso de EAD3 para la reutilización de estos datos.

REUTILIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO / ENCODED ARCHIVAL DESCRIPTION / DATOS ABIERTOS / DATOS ABIERTOS VINCULADOS

### **Preservación digital en la nube como modelo de futuro** Francisco José Valentín Ruiz, Federico Gramage Roselló

La disciplina de la preservación digital ha acompañado a la evolución de las tecnologías de la información desde sus orígenes sin que los problemas identificados hayan sufrido grandes cambios. Sin embargo, el principal reto que se plantea para los próximos años tiene que ver con la gestión y preservación de volúmenes de información crecientes que exigen sistemas de almacenamiento y con funcionalidades derivadas de la era digital que superan a las ofrecidas por los soportes físicos convencionales. En esta línea se analizan y comparan los puntos fuertes y débiles de tres tipos de soluciones de almacenamiento: discos ópticos, cabinas de

almacenamiento y servicios en la nube. Se concluye con que las soluciones en la nube proporcionan una respuesta más completa a las necesidades de preservación digital pero que ninguna solución de almacenamiento puede responder por sí sola con las exigencias de conservación de los objetos digitales a largo plazo.

PRESERVACIÓN DIGITAL / PRESERVACIÓN EN LA NUBE; CLOUDCOMPUTING / SOPORTES ÓPTICOS / CABINAS DE ALMACENAMIENTO

## **El proceso de digitalización de documentación en el Archivo de la Diputación de Palencia**

**Pilar Rodríguez González, Areños Muñoz Rodríguez**

Desde 1996 el Archivo de la Diputación de Palencia ha llevado a cabo distintos programas de reproducción de originales en formatos que han ido evolucionando conforme lo hacían las nuevas tecnologías y los recursos disponibles. La preservación de la documentación y el servicio al ciudadano eran los objetivos iniciales.

La digitalización y su incorporación a los nuevos planteamientos de la Administración electrónica con frecuencia están resultando complejos y carentes de criterios homogéneos. Es necesaria una reflexión colectiva y coordinada entre archivos, administraciones y ciudadanos.

ARCHIVOS DE DIPUTACIONES / ARCHIVOS MUNICIPALES / PRESERVACIÓN / ACCESIBILIDAD / EXPLOTACIÓN DE DATOS

## **Avances en la digitalización de la documentación de concentración parcelaria**

**Maria Antonia Fernández Amor, Margarita Ausín Íñigo**

El archivo de Concentración Parcelaria de Palencia va viendo la evolución de sus series documentales, al introducir la Consejería de Agricultura y Ganadería en su página web un procedimiento administrativo on line, con la digitalización de sus series.

CONCENTRACIÓN PARCELARIA / PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ON LINE

# EYPAR



## PONEMOS SU ARCHIVO EN MOVIMIENTO



El conocimiento siempre ha resultado clave a la hora de alcanzar el éxito. Disponer de la información precisa en el momento adecuado, puede resultar decisivo. Espacio, orden, accesibilidad y conservación son términos fundamentales en la gestión de cualquier archivo.

EYPAR, le ayudará a realizar una gestión mas eficiente de su archivo, facilitando el orden, mejorando la accesibilidad, aportando soluciones para mejorar el grado de conservación de la documentación archivada y permitiendo el mayor aprovechamiento del espacio.

 [WWW.EYPAR.COM](http://WWW.EYPAR.COM)

 [EYPAR@EYPAR.COM](mailto:EYPAR@EYPAR.COM)

 981 507 203





## Analitic summary

### **Transparency towards open government. Technological and organizational challenge** Daniel Neira Barral

The activity object of analysis and study focuses on the changes and commitments that must occur in public administration for the implementation of a culture of transparency and the provision of open data.

TRANSPARENCY / INFO ACCESS / ORGANIZATION CHANGES / OPEN GOVERNMENT

### **The commitment to transparency. A first report, prospects and future challenges** Esperanza Zambrano Gómez

Transparency, a key public policy in order to strengthen our institutions, is in an important moment due to the recent entering into force of the Law on Transparency, Access to Public Information and Good Governance. These are first key steps not only to make a first analysis but also to identify and address the diverse questions that need to be taken into account to achieve the real implementation of the culture of transparency in our public organizations.

TRANSPARENCY / ACCOUNTABILITY / CITIZEN PARTICIPATION / PUBLIC GOVERNANCE

## **Documenting opened governments, governing opened archives: deficits in the Spanish model**

**Francisco Fernández Cuesta**

Does the current model of documenting and archiving public activity support properly the development of open governments?

Based on the definition of open government as a new governance and a relational paradigm grounded on the principles of transparency, participation and collaboration, this essay analyzes from the Spanish example some of the challenges that Archives have to overcome regarding the construction of an open government. Besides, the need to align its governance to the mentioned principles, so that they become true agents for transforming public institutions.

For this purpose, the role of records and archives in the "Republic of Data" is claimed to adopt a model to document from a broader and an inclusive way the activity of these open governments and the society in which they are inscribed, including collaborative strategies to build inclusive or total Archives in which multiple voices may have a place.

OPEN GOVERNMENT / OPEN DATA / RECORDS MANAGEMENT / TRANSPARENCY / PARTICIPATION / COLLABORATION

## **Stakeholder participation in choosing open data from procurement records**

**Isabel Medrano Corrales, Gema Bueno de la Fuente,  
Eva Méndez Rodríguez**

This paper stands from the quality of the data that can be extracted from electronic records, as the Spanish legal system recognizes the electronic administrative documents proof of administrative action. This makes the electronic records excellent providers of open government data.

To validate the selection of the datasets to be published as open data, and set the priority for publication, we have used the methodology of stakeholder's participation through direct interview. Then, we have promoted all stakeholders' interaction through a focus group like debate. The interesting results have led the customization of the metadata application profile in order to add the stakeholder's suggestions. Finally, this study shows sampling datasets that can be extracted from electronic procurement dossiers.

ELECTRONIC RECORDS MANAGEMENT / TRANSPARENCY / OPEN DATA / PUBLIC PROCUREMENT / CITIZEN PARTICIPATION / STAKEHOLDERS

## **Participatory archiving. When the archival processing of photographic collections begins at home**

Susanna Muriel Ortiz, Ricard Martínez

We have adapted our professional skills -carried out in various public and private institutions- to the domestic sphere, in order to preserve the family photographic archives. So we have created a teaching program, in which we propose a participative approach in the management of photographic records. From a memory to a gaze. Organize and rephotograph your family archive provides an active role to citizenship in the organization and preservation of their own photographic archives, until the moment of the integration of such files into archival institutions. Through this teaching proposal citizens achieve a basic technical knowledge for the management of photographic documents preserved at home. Other guidelines are also provided to ensure their preservation over time and space. But at the same time, with the help of Rephotography – a photographic technique in which two times overlay in the same space. Past and present melt together to propel these images into the future. Our proposal is an innovative way to dramatize as the family archives build the future.

FAMILY ARCHIVES / REPHOTOGRAPHY / PHOTOGRAPHIC COLLECTIONS / FAMILY CURATOR

## **Valuation of networks in Municipal Archives of provincial capital**

Javier González Cachafeiro, Rebeca Andrés Laso

The main goal of this article is to show the state of art of Social Media in the municipal archives of province capital analyzing potential mistakes, and laying the cards on the table to evaluate strategies in order to improve online reputation.

NETWORKS / ARCHIVES / LOCAL ADMINISTRATION / ONLINE REPUTATION / WEB 2.0

## **Disruptive innovation. Public sector organizations Disruptive** Virginia Moreno Bonilla

The digital transformation and innovation will be a completely transform the way to offer services from public sector organizations. and to do so they will need to use available resources in them, both human and financial. The ultimate goal of this transformation will be to make citizens copartner with the aim that the citizens identify needed services, have an opinion on how to building them and make them available. And thus it produces social innovation whose ultimate goal is to share management with citizens. Disruptive innovation is socially necessary.

DIGITAL TRANSFORMATION / INNOVATION / DISRUPTIVE INNOVATION / SMART CITIES / INTELLIGENT CITIZENS

## **Innovation methodology and tools in the Municipal Archives of Malaga: between tradition, technology and the future**

**María Isabel Vila González**

The duality of the Municipal Archives of Malaga, as document manager and memory manager of our organization and the current regulatory and technological environment made us rethink many quarters in the structure of our working model. Through the Strategic Plan of Municipal Archives System, it is intended to respond to both internal and external, enhancing the role of the Archive as a basic pillar for information, transparency, knowledge management, innovation or real demands of its users eGovernment.

MUNICIPAL ARCHIVES OF MALAGA / RECORDS MANAGEMENT / STRATEGIC PLAN / INNOVATION

## **Archives and Big Data**

**Granada Giménez-Vacas**

This paper presents a general overview to BiG Data phenomena. This introduction is not just a check list or analysis of the emerging software products for massive data management. This paper pretends to explain the generic characteristics of the Big Data in terms of the technical challenge to be solved.

A second aspect analyzed in this paper is the current economical and social impact due to the Big Data phenomena. The advantages, risks and challenges of the new Big Data era are analyzed in the principal industries context.

The last part of the article is dedicated to the challenges of the document management presents to the Big Data technologies. The merging between the search technologies and the Content Analytics will lead the natural language technology evolution in the landscape of Big Data technologies maps.

BIG DATA / TECHNOLOGY / RECORDS MANAGEMENT / ARCHIVES / DATA ANALYTICS

## **Records management vs electronic records management. One or two?**

**Antonia Heredia Herrera**

In Spain record management definitions incorporated in the latest Archives laws, refer to all archival functions implemented by archivists throughout the

records life cycle. That is, from the records production to its permanent preservation. The implementing rules have been developed both by Spanish Ministry of Culture, and by the autonomous regional institutions with competence on this subject

However it is from the enactment of the Spanish Law 11/2007 June 22th on electronic access to public services for citizens, and the development of eGovernment, when the management of electronic records begins to have importance, especially after the publication of the model policy on electronic records management by the Spanish Ministry of Finance and Public Administration. From this moment the record management lifecycle becomes enlarged and standardized encompassing from capture by the system, to preservation.

The different times, spaces and responsibilities, allows us to ask if we are placed front of a single records management model, or otherwise we are talking about two different records management models.

LIFE CYCLE / RECORD MANAGEMENT / ELECTRONIC RECORD MANAGEMENT / RECORDS MANAGEMENT POLICY / MANAGEMENT PROCESSES ON ELECTRONIC RECORDS / ELECTRONIC RECORDS MANAGEMENT / TERMINOLOGY SYSTEM / TERMINOLOGY

## **Archives and digital transformation. Impact of the documentary reengineering in the administrative production**

**Joan Carles Faus**

Society demands to review current practices of administrative production. Therefore, we must design flexible administrative procedures leveraging existing technology. In order to achieve this flexibility we should employ not only both e-Government and document management strategies, but also indicators of the required administrative competitiveness. In this regard, the experience of the City of Gandia is an example of the creation of files with a significant reduction of documents. In order to measure the impact of this simplification of document productivity, a cost model is applied to documents. This cost model assesses savings, and identifies unnecessary documentary burdens on citizens. The documentary re-engineering is key to the administrative effectiveness, and should be reflected in the design of more efficient production system of public activity: it facilitates automation, it contributes to properly evidencing decision making, and it determines both the quality and availability of the informative heritage.

DOCUMENTARY REENGINEERING / SIMPLIFICATION / DOCUMENTARY BURDENS / PRODUCTIVITY

## **Between “Archive” and the Electronic Records Management Policy**

**Gerardo Bustos Pretel**

At the core of the technological revolution that we are living, trying to outline the electronic administration, the electronic document has an itinerary marked by two fundamental periods: the design of an electronic document management policy and the definitive archive. In order to walk this path we count on a technical regulatory framework and a large-scale technological boost (including the “Archive” application) which allow the progress towards digitalisation as long as we make a cultural effort in the same direction. As is always the case with transitional moments, the uncertainties, questions and unconscious inaction of the new paths constitute the invisible enemy who renders difficult the leap from centuries of paper to the digital future. New concepts such as data conservation and the single archive are awaiting the appropriate response.

ELECTRONIC ARCHIVE / E-ARCHIVE / ELECTRONIC DOCUMENT / E-DOCUMENT / ELECTRONIC FILE / E-FILE / DATA / SINGLE ARCHIVE / INTEROPERABILITY

## **The General Sub-direction of the State Archives of Spain and the new changes of records management**

**Severiano Hernández Vicente, Blanca Desantes Fernández,  
Beatriz Franco Espiño, Ricard Pérez Alcázar**

This article presents certain strategic projects developed by the Ministry of Education, Culture and Sport (MECD), through the General Sub-direction of the State Archives, in the field of records management, with special emphasis on the Management Policy of Electronic Records of the MECD and in the analysis of the main processes of archival treatment that the aforementioned policy articulates and the regulatory frame of application. Also analyzes the structure, methodology and implementation of the Records Management and Archives Administration Model for the Transparency and Access to Public Information Network (RTA), project promoted by the European Commission through the EUROsociAL II Programme. At the same time, the text opens new reflections and lines of action on the professional and technical challenges relating to the preservation and electronic archiving of born digital documentary heritage and the correct records management as a support for the principles of transparency, access to public information and good governance.

RECORDS MANAGEMENT / LEGISLATION / DOCUMENTARY HERITAGE / ACCESS / TRANSPARENCY / GOOD GOVERNANCE / ELECTRONIC ARCHIVE / ELECTRONIC RECORDS / PROCESSES / ARCHIVAL TREATMENT

## **The records management sustainability at organizations' digital transformation**

Fátima Rodríguez Coya

Despite the advantages of organizations' digital transformation, this work wants to raise awareness of its high reliance on energy and nonrenewable natural resources. At this state of digital future uncertainty, we need to improve strong and sustainable record management strategies to become efficient at business and resilient to change and possible economic or technological crisis.

PEAK EVERYTHING / RESILIENCIA / SUSTAINABILITY / INFORMATION TECHNOLOGY / ELECTRONIC RECORDS / RECORD MANAGEMENT / BUSINESS PROCESS MANAGEMENT / CHANGE MANAGEMENT / BIG DATA / CLOUD STORAGE / LONG-TERM PRESERVATION / ARCHIVES

## **The interoperability as an excuse: policies on records management in Spain**

M<sup>a</sup> del Carmen Fernández-Vega

In so far as that any public organization in Spain reflected in its Policy on Electronic Records Management the strategic principles on which must be based management, this legal norm necessarily will reflect organizational adjustments and / or technological upgrades necessary to achieve for this purpose.

Once accepted this assumption, in the framework of standardization established in the National Interoperability Framework (ENI), our purpose is make a comparative analysis of policies on records management recently approved in Spain, in order to assess, as a whole, the operational and organizational solutions adopted to ensure the recovery and conservation of electronic records throughout their life-cycle, and therefore interoperability for a long-time.

Through analysis of selected legal rules for this study, the idea that, beyond the mere adoption of a legislative text on policy on electronic records management, there are many issues regarding interoperability and records management that have not been resolved because not always from public institutions has been taken on the need for these changes.

RECORDS MANAGEMENT / RECORDS MANAGEMENT POLICY / INTEROPERABILITY / ELECTRONIC RECORDS / E-GOVERNMENT

## **NEDA: Description models and formats for the presentation**

Javier Requejo Zalama

This article shows an updated review of the overall situation about Archival Description, introducing a brief summary of the most important events in the last

years related to this topic and that they lead us to a new horizon in which the key is in the Description of multiple entities and relationships between them.

Subsequently, an explanation about the difference between the current description models, and the data presentation models is provided, making particular emphasis on the confusion generated when some organizations identify and appoint as mono-entity a system that implements a multi-entity model with a presentation based on non-relational descriptive records.

Finally, this situation is exemplified using a practical case study where multiple entities according to de CNEDA Conceptual Model for Archival Description can be identified. The case shows the implementation of multiple entities in the Spanish Interoperability Framework and in the Policies for managing electronic records of the Public Administrations.

DESCRIPTION / ARCHIVES / RECORDS MANAGEMENT / ENTITIES / RELATIONSHIPS / STANDARDS / CONCEPTUAL MODELS / EGAD / CNEDA

## **We succeed in carrying out OAIS standard but what we do now? Beyond the myth of OAIS self-sufficiency abstract**

Pepita Raventós, Alessandro Alfier

The paper analyzes the challenging relationship between the OAIS standard and its implementation in specific and concrete frameworks, represented by complex systems used by the public administration and made up of digital archives preservation functions, lined up with digital records management functions. At first the paper points out the nature of OAIS as a reference model. For this reason the standard does not enable to resolve, directly, all the challenges that creators and custodians have to face when they concretely decide to put into operation a long-term preservation archival system. In fact the solutions can arise only from an OAIS interpretation process – that is from its contextualization – carried out by each creator and custodian, who thus can make concrete the general concepts of the standard and adapt them to its legal, organizational and archival contexts. In the paper this dynamic is illustrated through two examples belonging to different realities: the first one is the records and archives management program of the Spanish University of Lleida, representing the creator perspective; the second one is the long-term preservation system of the Italian corporate body ParER, representing the custodian vision.

DIGITAL ARCHIVE / LONG-TERM PRESERVATION / OAIS / RECORDS MANAGEMENT

## **EAD3, authority records, open data and linked open data**

**Xavier Agenjo Bullón, Francisca Hernández Carrascal**

The paper presents a review of significant milestones in the evolution of the presence of Archives on the Web, and the standards that have contributed to it, especially Encoded Archival Description. It summarizes the goals to achieve in the revision of this standard to its latest version, EAD3. It also analyzes the evolution of Open Data and Public Sector Information, and exemplifies the application of EAD3 for reusing this information.

REUSE OF PUBLIC SECTOR INFORMATION / ENCODED ARCHIVAL DESCRIPTION / OPEN DATA / LINKED OPEN DATA

## **Digital preservation in the cloud as a model for future**

**Francisco José Valentín Ruiz, Federico Gramage Roselló**

The discipline of digital preservation has accompanied the evolution of information technology from its origins but the problems identified have not undergone major changes. However, the main challenge facing the coming years is related to the management and preservation of growing volumes of information which requires storage systems and functions derived from the digital age that surpass capacities offered by conventional physical media. In this line, the strengths and weaknesses of three types of storage solutions are analyzed and compared: optical disks, storage arrays and cloud services. In conclusion, the work states that cloud solutions provide a more complete response to the needs of digital preservation but there is no storage solution can answer alone to the demands of preservation of digital objects in the long term.

DIGITAL PRESERVATION / CLOUD PRESERVATION / CLOUD COMPUTING / OPTICAL MEDIA / STORAGE ARRAYS

## **The digitization documents process in the archives of the Palencia County Council**

**Pilar Rodríguez González, Areños Muñoz Rodríguez**

Since 1996 the Palencia County Council has carried out several copying programs from the original documents in formats that have developed at the same time as new technologies and resources available. Keeping the documents in proper conditions and offering a good service to the community were our first and foremost aims.

Digitalization and its incorporation into the new approaches to the electronic Government administration are often being difficult and lacking or

similar criteria. A joint and coordinated action among archives, administrations and citizens is required.

PROVINCIAL ARCHIVES / MUNICIPAL ARCHIVES / PRESERVATION / ACCESSIBILITY / DATA OPERATING

## **Progress on the digitization of documentation reparceling**

**Maria Antonia Fernández Amor, Margarita Ausín Íñigo**

The archive of Land Consolidation of Palencia is seeing the evolution of its documentary collections, by the introduction of an on-line administrative procedure in the Ministry of Agriculture and Livestock website, which results in the digitalization of their collections.

LAND CONSOLIDATION / ADMINISTRATIVE PROCEDURE ON-LINE

[www.pandoragestiondocumental.es](http://www.pandoragestiondocumental.es)

639 37 29 58

[info@pandoragestiondocumental.es](mailto:info@pandoragestiondocumental.es)



**pandora**  
gestión documental

**Consultoría Documental y de la Información**

**Auditorías Ley de Transparencia**

**Gestión Integral de Archivos**

**Digitalización de Documentos**



CONGRESO

CASTILLA LEÓN

ARCHIVOS

70

PARTICIPACIÓN

• INNOVACIÓN •

DIVERSIDAD

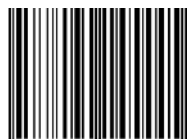


ARCHIVOS Y GESTIÓN DOCUMENTAL

• CONSTRUYENDO EL FUTURO •

OVIA

25, 26 Y 27 DE MAYO



9 788494 145445

19 2016 TABULA