

**II Encuentro
Olga Gallego
De Archivos
22·11·2019**

**OS
SISTEMAS
DE
ARQUIVO
NO
SÉCULO
XXI:
PROFESIONAIS
E
INSTITUCIONES
NOS
TEMPOS
LÍQUIDOS**

**Sistema de archivo
y archivo único
electrónico:
la convivencia
es posible.**

**El caso del Sistema
de Archivo de
la Administración
Pública de Euskadi**

Irune Zumalde Igartua

**Archivo General.
Eusko Jaurlaritza,
Gobierno Vasco**

RESUMEN

La administración autónoma del País Vasco cuenta con un sistema de archivo que incluye un archivo electrónico de documentos denominado Dokusi. Un sistema de archivo clásico que ha adaptado sus procedimientos para recibir documentos y expedientes electrónicos.

En 2006 aprobamos el Modelo de Gestión Documental basado en principios archivísticos que permitió el diseño y adquisición de un archivo electrónico corporativo. Uno de los requisitos básicos para el archivado de los documentos en este repositorio electrónico es que han de tener asignado un tipo documental y un código de procedimiento asociado a un elemento del cuadro de clasificación del sistema de archivo. El archivo electrónico almacena documentos en los tres entornos: registro, tramitación y archivo. Cada documento, cuando se almacena, genera un OID que pervive durante todo el ciclo de vida del documento.

El Archivo General, que lidera el sistema, participa en el diseño de procedimientos administrativos y asigna los códigos del cuadro de clasificación que permiten a los documentos que forman parte de expedientes administrativos ser custodiados en el archivo electrónico. Del mismo modo, ayuda a definir los tipos documentales de cada procedimiento y diseña el esquema XML que permite transferir expedientes cerrados al sistema de archivo.

Los problemas principales a los que nos enfrentamos en la administración electrónica son la falta de formación en gestión documental del personal y el crecimiento exponencial de los documentos.

Las soluciones pasan por aumentar la formación para todo tipo de personas involucradas en la creación de documentos y en el diseño de sistemas de información, en la valoración y selección de datos y documentos que han de conservarse a largo plazo y en la flexibilidad de los sistemas de archivo para adaptarse a las nuevas formas de generar y gestionar documentos y expedientes.

PALABRAS CLAVE

documentación electrónica, sistema de archivo, valoración, formación.

ABSTRACT

The Basque Autonomous Administration has an Archives System that includes an electronic repository for records, called Dokusi. A classical archival system that has adapted its procedures to receive electronic records and electronic files.

In 2006, we approved a Documentary Management Model based on archival principles who led to the design and acquisition of the corporative electronic archive. One of the basic requirements is that any record to be stored in the e-archive has to have a documentary typology and a procedure code related with one element of the classification scheme of the archival system. The e-archive stores records in the three environments: registry, processing and archive. Each document, when being stored, generates an OID that lasts as long as the record is kept.

The General Archive, who leads the system, takes part in the design of the administrative procedures, assigns the classification codes that enables documents, belonging to an administrative file, to be stored in the e-archive. In the same way, helps to define the document-types taking part of a procedure and designing the XML scheme used to transfer closed files to the archival system.

The main problems we face in the electronic administration are the lack of training on documentary management of the staff and the exponentially growth of documents.

The solution lays on increasing the mentioned training to all kind of people involved in the creation of archival objects and the design of information systems, the appraisal and selection of records and data kept on the long run and the flexibility of the archival systems to adapt to new ways of generating and managing records and files.

KEY WORDS

electronic records, archival system, appraisal, training

INTRODUCCIÓN

El objetivo del texto es exponer nuestra experiencia de adaptar un sistema de archivo, basado en los principios tradicionales de la archivística, a la nueva realidad de la administración electrónica y del archivo único electrónico en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Quiero resaltar que hemos llegado hasta aquí gracias a una colaboración más o menos estrecha, no exenta de problemas y roces, entre los dirigentes políticos, los informáticos, los técnicos de organización, las asesorías jurídicas y el personal dedicado a los archivos, que es como debería ser en cualquier organización pública.

La Administración Pública de Euskadi cuenta con un sistema de archivo, cuya cabecera es el Archivo General, que gestiona tanto la documentación en papel como la electrónica con los mismos criterios organizativos y de conservación.

1. SISTEMA DE ARCHIVO

a) Evolución histórica

El Archivo General forma parte del Servicio de Archivo, Biblioteca y Publicaciones, que, al estar considerado como servicio transversal, siempre ha dependido orgánicamente del departamento competente en Administración Pública. Es decir, nunca ha dependido del departamento competente en Cultura, teniendo siempre muy claro que una cosa es la documentación generada por la Administración Pública y su gestión (archivo administrativo) y otra el Patrimonio Cultural (archivo histórico). Esta posición en la estructura ha permitido al Archivo estar más cerca de la producción administrativa y participar más directamente en los cambios que implica la implantación de la tramitación electrónica.

El Archivo como realidad existe en Euskadi desde 1982, fecha en que empezó a recibir sus primeras transferencias. En 1987 se dotó de una plaza y comenzó a recoger fondos dispersos por las oficinas centrales del Gobierno. El aumento de los depósitos nos obligó a recurrir a una contrata de custodia externa en 1992, lo que nos permitió recuperar y organizar grandes cantidades de documentación de la Administración del Estado, cuyas competencias nos habían sido transferidas y que se guardaban en las Delegaciones de los tres territorios históricos, las antiguas provincias.

Entre los años 1995 y 1997 se produjo un proceso de concentración de sedes en el Gobierno, proceso en el que el Archivo General participó activamente recabando información, cuantificando, analizando y valorando la documentación conservada en las oficinas dispersas por las tres capitales y determinando qué documentación se expurgaba (al tratarse de copias o de documentación de apoyo), cuál iba a las oficinas (por ser necesaria para la gestión) y cual se depositaba en el Archivo General provisionalmente a expensas de ser revisada y organizada, labor que se hizo a posteriori.

Visto el crecimiento que estaba teniendo el Archivo General, entre los años 2000-2002 y dentro de los planes legislativos, se desarrolló un Plan de Archivo que tuvo como colofón la publicación en 2003 del Decreto 174/2003 que regulaba el Sistema de Archivo de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi. Dos años más tarde se publicaban las Órdenes de desarrollo: la del Reglamento del Sistema y la de organización y funcionamiento de la Comisión de Valoración, Selección y Acceso de la Documentación (COVASAD). Este Decreto daba carta de naturaleza a una realidad que, como he dicho, venía funcionando desde 1982. A finales de 2005 el Archivo General contaba ya con 33 kilómetros de documentación.

En 2006 se dotó al Sistema de Archivo de una aplicación de gestión y en 2008 se comenzó la construcción del Depósito Robotizado del Archivo, cuya inauguración se produjo en octubre de 2010. Esto nos permitió rescindir el contrato de custodia externa en julio de 2011, al concluir el traslado de los fondos allí depositados, que antes de iniciar el traslado ascendían a unas 312.000 cajas de las cerca de 500.000 que teníamos a la fecha.

Hay que recordar que el traslado (que duró año y medio) se compaginó con la atención a consultas y la recepción de nuevos depósitos. Es decir, en ese año y medio no se dejó de atender a los usuarios en ningún momento.

b) Organización

El Decreto 174/2003 estableció el Sistema de Archivo cuyo ámbito era la Administración Pública de la CAE y que se estructuraba en:

- Un órgano de dirección del sistema
- La Comisión de Valoración, Selección y Acceso de la documentación (COVASAD).

Y en cuatro niveles de archivo.

- Archivos de oficina
- Archivo Central Institucional (para los Organismos Autónomos, Sociedades Públicas, Entes Públicos de Derecho Privado, Fundaciones y Consorcios), que respondía a una imposición jurídica, pero de escasos efectos prácticos.
- Archivo General, cabecera del sistema.
- Archivo Histórico

A diferencia de otros sistemas autonómicos, no se estableció el nivel de archivo central departamental o de Consejería por varias razones: todos los departamentos estaban ubicados en un único complejo de edificios; en muchos departamentos no se contaban con personal específico dedicado al archivo y la experiencia de los pseudo-archivos departamentales existentes hasta la fecha nos había mostrado que no funcionaban, ya que las oficinas transferían directamente al Archivo General aun habiendo archivo central departamental y personal a su servicio.

Con la estructura definida y la aplicación adquirida, a la hora de ponerla en marcha, se optó por un cuadro de clasificación funcional-orgánico y controlado exclusivamente por el Archivo General. La experiencia de los “archivos departamentales” nos había mostrado que los criterios para el establecimiento de “series documentales” eran muy variados y era algo que había que corregir.

Estas dos decisiones, eliminar los archivos departamentales y controlar centralizadamente el cuadro de clasificación, a pesar del rechazo de algunos colegas, han demostrado haber sido acertadas.

La organización del cuadro de clasificación es la clásica de cualquier sistema. Está dividido en cinco niveles:

- Fondos (Áreas competenciales),
- Subfondos (para albergar la documentación de Sociedades Públicas, Organismos Autónomos, Entes Públicos de Derecho Privado, Fundaciones y Consorcios)
- Sección (que corresponden aproximadamente con Direcciones)
- Subsecciones (cuando el contenido de una sección es muy grande y se hace recomendable su subdivisión)
- Series documentales

El Sistema se pensó para dar cobertura a toda la documentación producida por el sector público autonómico y para documentación en cualquier soporte. Cada serie documental tiene un código interno único y un identificador de 5 letras que no se repiten en todo el cuadro y que identifican a las cajas con documentación de cada serie.

Otro de los elementos básicos que tiene la aplicación es un módulo que gestiona la evolución de las estructuras orgánicas de la Administración Pública a lo largo del tiempo y permite un sistema de herencias entre oficinas, elemento clave cuando se gestiona documentación con datos protegidos. El mantenimiento del mismo es competencia del Archivo General y se alimenta diariamente de los cambios que se producen en el sistema de gestión de personal (tanto estructuras orgánicas, como altas y bajas del personal).

Por último, indicar que la aplicación gestiona todos los procesos clásicos de archivo: definición de cuadro de clasificación, identificación completa de las series, descripción de registros, gestión del espacio físico, transferencias de documentación, consultas, expurgos y más recientemente procesos de carga de datos retrospectivos, borrados excepcionales, generación de índice electrónico y de sustitución de papel, además del módulo de estadísticas.

Esta aplicación tiene también una versión para Internet (el OPAC) que permite consultar los fondos de más de 50 años y los que, aun no habiendo cumplido ese plazo, se determinan como de acceso libre.

Como complemento, el Sistema de Archivo cuenta con varias aplicaciones relacionadas:

- La que gestiona la COVASAD, que genera expedientes electrónicos de las sesiones de la Comisión y de los procesos de identificación de series.
- La aplicación para gestionar el Almacén robotizado.
- La que controla los ficheros maestros del Archivo Electrónico Único.
- La aplicación que permitirá realizar los procesos de auditoria definidos en la Política de Gestión de Documentos Electrónicos.

c) **Datos cuantitativos**

Actualmente el Archivo General cuenta con la siguiente plantilla, claramente insuficiente, de:

- 1 responsable de Servicio (de Archivo, Biblioteca y Publicaciones)
 - 1 responsable área de Archivo
 - 3 técnicos superiores
 - 1 técnico medio
 - 1 auxiliar administrativo
 - 2 Ayudantes de Administración (Depósito robotizado)
 - 1 Subalterno
- Para las labores de mantenimiento de las aplicaciones del Sistema contamos con una Asistencia Técnica por parte de la Sociedad Informática del Gobierno Vasco (EJIE) por valor de unos 400.000 euros anuales.

A nivel de cifras, a la fecha de redacción de estas líneas, el Archivo General conserva 648.576 cajas (879.364 cajas depositadas y 230.788 cajas expurgadas) y se atienden una media de 9.000 consultas todos los años, tanto internas como externas, con un crecimiento sostenido cada año de estas últimas.

2. INTEGRACION CON LA ADMINISTRACION ELECTRÓNICA

La Administración vasca comenzó a prepararse para la administración electrónica ya en 2003. A lo largo de los años 2003-2005 se realizaron una serie de planes informáticos, planes estratégicos, definición de estándares y de modelos por parte de la Dirección de Informática y Telecomunicaciones y la entonces Oficina de Modernización Administrativa que permitieron establecer las bases de lo que luego se ha convertido en la infraestructura de tramitación y el archivo digital.

Entre 2005 y 2006 confluyeron varios factores que sentaron las bases de lo que iba a ser, por una parte, la tramitación electrónica y, por otra, la gestión de esos documentos.

1. El Sistema de Archivo se dota de una aplicación de gestión (AKS/SGA) en el que definimos un cuadro de clasificación funcional que asignaba a cada serie **un código único** y permitía organizar toda la producción documental en un único instrumento.
2. La Dirección competente en Administración electrónica desarrolla una plataforma para la tramitación electrónica (PLATEA) donde se van a integrar las distintas “piezas” que permiten gestionar los expedientes.
3. Por parte de EJIE, Sociedad informática del Gobierno Vasco, se ve la necesidad de contar con un repositorio electrónico único para albergar todos los documentos que estaban generándose y que se intuía iba a ser clave en un futuro muy próximo.

Como resultado de los análisis realizados se definió el **Modelo de Gestión Documental** (MGD), un modelo teórico de gestión documental corporativa basada en criterios archivísticos que contempla todo el ciclo de vida de los documentos, desde que se crean e ingresan hasta que se conservan de manera definitiva o se eliminan. Aunque el modelo era aplicable a cualquier soporte, estaba claramente orientado hacia la documentación electrónica.

En él se establecían unos requisitos básicos para poder guardar documentos electrónicos en el repositorio electrónico/archivo digital:

- Tenían que responder a los estándares de formato definidos por la Dirección de Informática y Telecomunicaciones.
- Tenían que tener asignado un tipo documental.
- Tenían que tener asignado un código de procedimiento administrativo.
- Tenían que tener asignado un código de serie documental.
- Tenían que guardarse desde un sistema de información (aplicación).

Una vez aprobado el MGD se adquirió el producto que permitiría crear el archivo electrónico y se optó por Documentum (actualmente OpenText). Fue bautizado con el nombre de DOKUSI (**D**okumentu **ku**deaketa **s**istema **i**ntegrala= Sistema integral de gestión documental).

La principal novedad de este Archivo Único Electrónico, que se recoge oficialmente en el Decreto 21/2012 de Administración Electrónica, es que da servicio a los tres entornos de gestión de un documento: registro, tramitación y archivo. Es decir, al documento electrónico, desde el momento en el que o bien se recibe en la Administración o bien se genera o bien se obtiene por interoperabilidad se guarda en DOKUSI, asignándosele un OID que permanece inalterable a lo largo de todo su ciclo de vida. A diferencia de lo que se propone en otras administraciones e indica la Ley 39/2015, los documentos no cambian de “repositorio” cuando son archivados.

Está diseñado para dar servicio a todos los sistemas de información que requieren funcionalidades de gestión documental, tanto de carácter administrativo como las que no responden estrictamente a procedimiento administrativo.

Establecidas estas bases, se desarrollaron unos elementos fundamentales para facilitar la implantación de la Administración Electrónica:

— **Plataforma para la E-administración**

- Se han construido las “Piezas” comunes necesarias para la gestión de los expedientes:
 - Libro de registro de entrada y salida
 - Registro electrónico de representantes
 - Pasarela de pagos
 - Servicio de notificación
 - Toolkit de formularios
 - Servicio de firma
 - Interoperabilidad de datos
 - Servicio de certificaciones
 - Localización de documentos (CSV)
 - Buzón del ciudadano
 - Servicios de tramitación
 - Archivo electrónico único
 - Módulo de archivado de expedientes
- Se ha construido un sistema de tramitación común, parametrizable para cada procedimiento, que gestiona los trámites y tareas más comunes y que puede asociarse o no con una “aplicación de negocio”: es lo que se denomina **Tramitagune**.
- Los sistemas de información ya existentes (grandes aplicaciones) se han incorporado a la tramitación electrónica “enganchándose” a estas “piezas” en mayor o menor medida, siempre en función de su estado de desarrollo y de sus necesidades.

Los componentes de la infraestructura que inciden directamente en la gestión documental son:

— **Catálogo de Servicios** (control descentralizado)

- En esta aplicación, en proceso de cambio, se recoge información sobre los servicios que proporciona la Administración. Pensado en un primer momento

para servicios cara al exterior (a la ciudadanía), está actualmente ya recogiendo toda la producción administrativa, interna y externa.

- Lo alimentan los propios departamentos, con resultado desigual. En la nueva versión se estudia una supervisión de los datos introducidos antes de validarlos.
- Pretende ser el eje sobre el que pivote toda la información de las aplicaciones y de su imagen cara al exterior (Presencia en Internet).
- El código que se genera al dar de alta un servicio ha de unirse en los ficheros maestros que gestionan el Archivo Electrónico Único con su serie correspondiente. Si este enlace no se realiza no se pueden guardar en DOKUSI documentos electrónicos.
- Es el equivalente al SIA (Sistema de Información Administrativa) estatal.

Ficheros Maestros de DOKUSI (control centralizado)

- Es la aplicación que permite gestionar el Archivo electrónico. Consta de varias tablas:
 - Tipos documentales con sus metadatos básicos y específicos. Organizados en familias, tipos y subtipos. Actualmente tenemos unos 200 elementos.
 - Familias procedimentales: que responden al modelo básico de tramitación definido.
 - Procedimientos: que actualmente corresponden con los servicios del catálogo de servicios.
 - Series documentales: que toma los datos del cuadro de clasificación del AKS/SGA. Cada modificación del mismo queda reflejada en esta tabla.
- Un procedimiento puede estar relacionado con varias series (caso de las series replicadas por Territorio histórico) y una serie puede estar relacionado con varios procedimientos (ayudas de características similares, etc.).

Módulo de archivado de expedientes desde los sistemas de información al sistema de archivo.

- Los sistemas de información han de contar con un módulo que permita el archivado de expedientes. La labor la hace personal con un perfil específico.
- Sin perjuicio de que los documentos estén en DOKUSI, los sistemas de información, una vez concluida la tramitación, han de proceder al cierre de los expedientes y su remisión al sistema de archivo.
- Para los expedientes que se tramitan con la aplicación horizontal (Tramitagune) el módulo va incorporado. Para las que solo utilizan determinadas “piezas” (el denominado “picking” de servicios) de Platea, han de construirla en cada aplicación. Si no está preparada, los expedientes generados (todavía la mayoría mixtos) no se pueden archivar.

3. ¿DÓNDE Y CÓMO INTERVIENE EL SISTEMA DE ARCHIVO?

a) Fase de diseño

Como consecuencia del Modelo de Gestión Documental implantado, el Sistema de Archivo, representado por el Archivo General, está presente prácticamente desde la fase de diseño del procedimiento para su tramitación electrónica.

Como todos los sistemas de tramitación deben de utilizar la infraestructura y, sobre todo en lo que nos afecta, el Archivo Electrónico, es obligatorio que el procedimiento esté relacionado con su serie documental correspondiente en la aplicación de los Ficheros Maestros de DOKUSI.

De este modo, cada vez que una oficina va a “digitalizar” un procedimiento (es decir, a tramitarlo de forma electrónica), rellena un formulario y lo envía al Archivo General. Ahí se analiza, se revisa la normativa que lo regula y se identifica la serie a la que pertenece, salvo que se trate de uno nuevo, en cuyo caso se valora si es pertinente asignarle una serie nueva o no. Se dan muchos casos en los que el procedimiento nuevo es en realidad uno ya existente, pero con algunos cambios en la tramitación.

Con este proceso se pretende que los expedientes, independientemente de su grado de madurez en la tramitación electrónica, se archiven en la misma serie, máxime cuando hay una gran mayoría de ellos que aún se tramitan de manera híbrida.

Una vez comprobada la serie que corresponde, el Archivo General da de alta el procedimiento en la aplicación de los Ficheros Maestros y lo asocia con su serie del Cuadro de Clasificación del Sistema de Archivo.

Como nuestro Cuadro de clasificación es anterior a la administración electrónica y estaba pensado para facilitar el archivado de la documentación en papel, nos encontramos en muchos casos que la misma serie se ha dividido en tres en función de la oficina que archivaba (Delegaciones Territoriales). Evidentemente esta división pierde su sentido si el procedimiento es completamente electrónico. Cuando se llega a ese punto, se cierran las tres series y se abre una nueva, relacionándose entre ellas en el Cuadro de clasificación.

Otra de las labores que realiza el Archivo General es el análisis los tipos documentales definidos en la tramitación y, con frecuencia, se les sugieren correcciones o mejoras. Es habitual que los responsables de los procedimientos no sean conscientes de la importancia que tiene la correcta catalogación de los documentos y las implicaciones posteriores. Lamentablemente, y creo que es una tónica general, uno de los pilares de la administración electrónica como es la reingeniería de procesos, no se acomete salvo contadas excepciones. Lo que habitualmente se hace es trasladar al mundo electrónico la tramitación en papel y las incongruencias que se ven son muy llamativas

Una vez concretada la serie, se procede a definir qué información identificativa de los expedientes (que están o en Tramitagune o en la aplicación de negocio) va a pasar a la

aplicación de arquivo cuando se proceda a archivar los expedientes cerrados. Se crean una serie de reglas combinando datos y literales de modo que el resultado sea comprensible.

b) Fase de archivado

Cuando los tramitadores cierran los expedientes deben proceder a su archivado en el Sistema de Archivo. Los documentos están en DOKUSI, pero la información de los expedientes está en las aplicaciones.

El módulo de archivado permite realizar estas labores. Con la lista de expedientes cerrados, el archivero de oficina los selecciona y da la orden. Para ello, además de seleccionarlos ha de introducir un dato que es el depósito de archivo de oficina a dónde van los expedientes.

Por necesidades derivadas del diseño original de la aplicación del Sistema de Archivo, donde a cualquier registro se le han de asignar forzosamente datos de signatura: tipo de UI, identificador de UI y depósito, a los expedientes electrónicos se les asignan unos datos ficticios:

- Un tipo de UI “digital”,
- Un identificador de caja “digital” para cada serie y que corresponde con la caja 00000 de su identificador
- Un depósito “digital” (que no deje de ser DOKUSI todo el tiempo), pero que se crea para cada oficina tramitadora. Todos ellos acaban su codificación en DD (Depósito Digital).

Una vez dada la orden de archivar, el programa genera los ficheros XML correspondientes combinando los datos y literales previamente acordados, incluyendo los OIDs de los documentos que forman el expediente y discriminando si en el mismo hay documentación en papel o es complemento electrónico.

La diferencia estriba en que si es completamente electrónico el archivero de oficina solo tendrá que verificar que el proceso ha ido bien ya que los expedientes se habrán cargado con los datos de signatura ya preestablecidos. Si por el contrario hay expedientes mixtos, los expedientes se cargan “sin signatura”. En estos casos el archivero de oficina ha de localizar la parte en papel de los mismos, meterla en cajas, numerarlas e introducir ese dato en el sistema de archivo. De ese modo, cuando en la aplicación de archivo se consulta un expediente se puede ver si el expediente es totalmente electrónico (todos los documentos que lo componen) o si es mixto (documentos electrónicos y en papel)

Para facilitar los procesos de corrección de errores que puedan darse, los ficheros XML tienen un máximo de 50 expedientes cada uno. Si falla algún expediente del lote ninguno de ellos se carga. Una vez corregido el error, se vuelve a regenerar el XML con las 50 iniciales.

La carga se hace mediante un proceso batch por la noche. Los expedientes generan un código en el AKS/SGA que se remite a la aplicación remitente, la cual lo guarda asociado a

su expediente. Los documentos, a pesar de estar archivados, pueden ser visualizados desde la aplicación de negocio.

Cuando se produce el expurgo se informa del mismo a los sistemas. En el caso de documentos electrónicos que estén asociados a varios expedientes, éstos no se borrarán hasta que el último de los expedientes a los que pertenecen se expurgue.

c) **Fase de transferencia**

Aunque si los expedientes son electrónicos la acción de transferir expedientes a otro nivel de archivo parece algo un poco difícil de entender, es una tarea que, hoy por hoy, es obligatoria, ya que, entre otras cosas, conlleva el traspaso de la responsabilidad en la custodia.

Así pues, los archiveros de oficina han de transferir los expedientes, sea cual sea su formato (papel, mixto o electrónico) al Archivo General. Se está valorando que este proceso, al menos para los electrónicos, sea automático, ya que no implica tareas extra y por lo tanto se puede automatizar.

4. GESTIÓN DOCUMENTAL EN EL ARCHIVO GENERAL

Una vez transferidos los expedientes, el Archivo General se responsabiliza de su conservación a largo plazo, de su resellado y transformación de formatos si es necesario y de su valoración, de la generación de índice electrónico si el expediente ha de ser interoperado, etc.

Como a nadie se le escapa, los procesos de identificación y valoración de series documentales, e incluso de tipos documentales dentro de los expedientes, son cada vez más fundamentales.

Dado el crecimiento exponencial de documentos que sufren nuestras administraciones, la sostenibilidad del sistema está basada sobre todo en una buena y eficaz política de valoración. No podemos conservar todo lo que se produce, aunque ello vaya en contra del derecho de los ciudadanos a no aportar documentación ya incorporada en otros procedimientos.

Hay que asumir que este derecho choca frontalmente con la sostenibilidad de cualquier administración y sus sistemas de archivo. Gracias a la interoperabilidad muchos de esos documentos, tradicionalmente aportados en papel o escaneados, se sustituyen por consentimientos para obtener datos actualizados en los sistemas emisores de información.

Tras la valoración, si el resultado es el expurgo, éste se ejecuta y se comunica esta circunstancia al sistema de origen de los expedientes. Este hecho tiene efectos en la carpeta del ciudadano, donde el interesado puede ir a consultar expedientes que ya han sido eliminados en cumplimiento de los calendarios de conservación, hecho que debe hacerse constar para evitar problemas y malentendidos. Este novedoso aspecto de la gestión documental electrónica no es frecuente que se recoja en la normativa y puede dar lugar a problemas en el futuro si no se informa adecuadamente.

a) Organización interna

Para poder llevar a cabo todas las tareas que implica una correcta gestión documental se han dividido las áreas competenciales entre el personal técnico del Archivo General y cada uno se responsabiliza de:

- Analizar los procedimientos a digitalizar, asesorar y asignar serie documental y tipos documentales, así como definir la información de los XML de carga de expedientes.
- Analizar y gestionar las propuestas de transferencia de fondos al Archivo General y, en muchos casos, cargar la información en el sistema, ya que aún hay muchas aplicaciones que no tramitan electrónicamente o que están archivando expedientes tramitados todavía en papel.
- Tutorizar a los tramitadores y archiveros de oficina en el proceso de archivado de expedientes electrónicos (mixtos o puros).

- Asesorar y supervisar en las labores de organización de fondos y de digitalización masiva de fondos retrospectivos que se hacen a iniciativa propia o de los departamentos.
- Elaborar o supervisar las fichas de identificación de series documentales para su remisión a la COVASAD.

Las labores de atención al público y expurgo de documentación están centralizadas en unas personas en concreto, es decir, no todos los técnicos se encargan de estas funciones.

Y, a las labores tradicionales, en nuestro caso al menos, se añade la compleja labor de supervisar los procesos de gestión documental y emitir las auditorias establecidas en la Política de gestión de Documentos Electrónicos que se harán con la aplicación diseñada al efecto. Aunque la aplicación está ya lista y esperamos iniciar los primeros procesos en 2020.

b) Sistema informático del Sistema de Archivo

Las aplicaciones que forman parte del sistema informático de nuestro Sistema de Archivo, entre la que destaca el AKS/SGA, están en constante evolución. Entre las últimas mejoras incorporadas están:

- El proceso de sustitución de papel tras digitalización de documentos con formato copia auténtica (que establece la PDGE) en la propia aplicación.
- Ligado a lo anterior, la posibilidad de convertir los expedientes mixto o papel en expedientes electrónicos completos y de generar su índice electrónico de modo que se pueda interoperar con ellos (por ejemplo, con la Administración de Justicia).
- Para ello se ha hecho un esfuerzo de “casar” los tipos documentales del ENI (20 solamente) con los nuestros y viceversa.
- El incorporar el desglose de los documentos de los expedientes tipo de una serie documental. Esto nos permitirá, cuando a futuro lleguemos a este estado de madurez, y si la COVASAD así lo dictamina, el expurgo parcial de expedientes una vez haya concluido su validez administrativa, expurgando documentación de mero trámite (trazas de interoperabilidad, certificados acreditativos puntuales – obligaciones tributarias, cuotas a la seguridad social, empadronamiento-, requerimientos de subsanación, notificaciones, acuses de recibo, etc.) conservando hasta el plazo de expurgo definitivo solo la documentación que constituye el núcleo del expediente. Esto, que es inviable de ejecutar en papel, con unos expedientes electrónicos con sus documentos bien catalogados, es algo muy sencillo que puede ahorrar muchísimo dinero en la conservación digital.
- Convertir el AKS/SGA en una aplicación de gestión generando nuestros propios expedientes electrónicos (de transferencia, de expurgo, de sustitución de papel) y su archivado en la propia aplicación.
- Una funcionalidad de envío de copias electrónicas de documentos a los usuarios externos del Archivo.

c) Problemas a los que nos enfrentamos en nuestro caso

Evidentemente la **falta de medios humanos** para esta ingente labor. Esperemos que con la nueva ley que estamos elaborando aumente la plantilla como se propone.

Aunque el modelo de gestión documental es correcto, la **premura** en digitalizar la producción administrativa ha descuidado la formación en gestión documental, lo que ha dado lugar a que la calidad de muchos de los documentos no sea la adecuada. A raíz de un informe que hice hace casi dos años donde llamaba la atención sobre una serie de problemas detectados en los documentos custodiados en DOKUSI, se han implantado correctivos en los sistemas de tramitación que nos están permitiendo mejorar la calidad de los mismos y su gestión.

Esta falta de **formación** hace que se desconozcan, entre otras cosas básicas, que los expedientes electrónicos han de cerrarse y archivarse, como se hacía en papel. Es frecuente que los expedientes, aun estando terminados, no tengan fecha de cierre. Y cuando se les hace ver esta circunstancia, procedan al cierre en bloque de los mismos, en ocasiones con una fecha de cierre varios años posterior a cuando debían, con lo que los plazos de conservación se alargan innecesariamente.

Otro de los problemas derivados de la falta de formación es la no correcta **catalogación** de los documentos en la tramitación. El funcionario, en muchos casos, no entiende la necesidad de identificar claramente el tipo documental del documento y lo que implica introducir correctamente los metadatos. Así nos encontramos con situaciones de lo más dispares derivadas de la iniciativa del personal o de su carencia: desde el que digitaliza todo en un único PDF y lo pone como “documento genérico de archivo”, al que digitaliza todos los DNIs de un expediente juntos y solo poner en metadato uno de ellos, al que digitaliza de forma individual todos y cada uno de los justificantes de una ayuda cuando debería hacerlo en bloque, etc. Los problemas de una tramitación deficiente se reflejan en la gestión posterior de los documentos y, por supuesto, en el derecho del ciudadano a no aportar documentos, ya que, si no están correctamente identificados, no hay manera de recuperarlos para su reutilización.

Esta falta de formación hace que, de entrada, el tramitador **desconfie** del mundo electrónico y siga con pautas de funcionamiento del mundo analógico lo que conlleva generar y archivar más documentación de la necesaria (sobre todo copias de documentos electrónicos). En el otro extremo nos encontramos con el funcionario que, insisto por esa falta de formación, considera que toda copia digital de un documento en papel es “válida” si se ha “subido” a la aplicación de gestión y por lo tanto puede destruirlo sin más.

Otro de los escollos que nos encontramos, sobre todo a la hora de plantear la valoración y el expurgo de la documentación es la **errónea idea** de que “como ya está en soporte digital puede guardarse para siempre sin coste alguno”. ¡Nada más lejos de la realidad! En el otro extremo, de nuevo, nos encontramos con el que quiere digitalizarlo TODO para así “quitarse el papel”. En ambos casos, el Archivo hace una labor de impulso para expurgar documentación sin valor y freno para digitalizar solo lo razonable, labor que consideramos es fundamental para la sostenibilidad de nuestro Sistema de Archivo.

Pero, sin duda, el problema mayor con el que nos enfrentamos es gestionar el **crecimiento**, diría que exponencial, de los documentos electrónicos.

Si a finales de 2011 teníamos del orden de un millón de documentos en DOKUSI, se muestra en esta tabla el crecimiento en estos dos últimos años:

	Enero 2018	Octubre 2018	Octubre 2019	20/11/2019
Documentos	18.140.147	21.931.986	30.040.252	31.224.360
Memoria en TB	6,176 TB	7,83 TB	11,09 TB	11,80 TB

Creemos a una media de 730.000 documentos al mes y esto teniendo en cuenta que aún no se ha acometido la tramitación electrónica, ni por tanto se archivan en el Archivo Único Electrónico, procedimientos tan complejos como, por ejemplo:

- Los producidos por la Oficina de Control Económico, tanto la parte de intervención, la de contabilización como la de control económico-normativo
- Los procedimientos judiciales en los que nuestra Administración es parte.
- Los expedientes de contratación, ni los tramitados por los departamentos ni la llevada a cabo mediante la plataforma de contratación electrónica, que tienen su propio sistema.
- Los expedientes de gestión de suelo y urbanismo y de planificación territorial.
- Los expedientes de grandes obras de infraestructura.
- Los expedientes de obras e instalaciones de edificios de uso público: docentes, judiciales, policiales, administrativos, servicios.
- Los expedientes de construcción, adjudicación y gestión de vivienda de protección oficial.
- Los expedientes de gestión y pago de prestaciones sanitarias y un largo etcétera.

Los problemas vienen derivados, no tanto de la memoria que ocupan, sino de los procesos de resellado de firmas y de transformación de formatos que habrán de hacerse para que esos documentos sean accesibles a lo largo del tiempo con todas las garantías y, sobre todo, para los que se determinen de conservación permanente.

5. REFLEXIONES FINALES

Así pues, a la pregunta de si tiene sentido un sistema de archivo en el entorno electrónico, la respuesta es un rotundo **SI**.

Es evidente que hay que cambiar formas de trabajar, revisar conceptos y adecuarse a los nuevos tiempos y realidades, pero la función sigue siendo fundamental.

En primer lugar, porque los documentos y expedientes han de ser **gestionados** ahora ya desde su nacimiento y a lo largo de todo el ciclo de vida y eso se lleva a cabo desde un sistema de archivo implantado desde el origen de los documentos. La visión a medio y largo plazo no la tienen los tramitadores (incluso me atrevería a decir que ni a corto plazo, en muchas ocasiones). Y la experiencia nos dice que solo desde el Archivo se tiene una visión transversal de la producción documental de una entidad, detectando duplicidades y puntos de mejora en la gestión de expedientes, sobre todo en los que intervienen varias oficinas. Y, por supuesto, la visión a largo plazo de lo que puede ser constitutivo de patrimonio documental se les escapa a los gestores quienes, con frecuencia, una vez concluida la caducidad administrativa, son partidarios de destruir todo. Por eso es fundamental la función que los archiveros y los sistemas de archivo realizan.

En segundo lugar, porque como responsables de la gestión documental, nos corresponde preocuparnos porque esta sea correcta y viable, y con viable quiero decir **sostenible** y razonable. También podemos mirar para otro lado y esperar a que el sistema reviente, pero eso diría poco de nuestra profesionalidad, o al menos esa es mi opinión. Ya sé que muchas grandes decisiones no están en nuestras manos, pero si no nos involucramos y si no nos hacemos escuchar poniendo el foco en los problemas y las posibles soluciones, perderemos una oportunidad de oro para el futuro de nuestra profesión.

En este nuevo mundo en el que ya estamos inmersos, es muy importante tener una **mente abierta** a nuevas formas de entender y hacer las cosas, a nuevos problemas y a soluciones innovadoras, a veces poco ortodoxas, pero que nos ayudan en el camino. Hay que intentar ser flexible sin perder de vista los principios fundamentales de nuestra práctica que siguen siendo válidos. Pero si nos aferramos a lo de siempre, perderemos el tren, eso está claro. Y aunque en este país todavía hay mucha producción en papel que se puede gestionar de forma clásica, en 10-15 años, la situación habrá cambiado radicalmente y el archivo de papel será algo cuasi anecdótico y relegado al ámbito de la conservación del patrimonio documental, pero no a la gestión administrativa.

No hay que olvidar que lo que se potencia es que la atención a la ciudadanía por parte de las Administraciones sea cada vez más ágil y eficaz. Y que para lograrlo se toman decisiones de gestión que salen de la tramitación clásica de otros tiempos. A veces, el “backoffice” es difícil de gestionar porque para solventar problemas de la forma más barata, rápida y sencilla posible se toman decisiones que tienen difícil gestión a largo plazo. En mi opinión, una de las funciones que un buen sistema de archivo debe ejercer es analizar cómo se gestiona el resultado documental y señalar los problemas que llegarán si no se cumplen unos mínimos.

Estamos ya ante nuevas realidades: expedientes que no tienen documentos, documentos compartidos por diferentes expedientes, gestión de documentos en entornos distribuidos, sistemas de almacenamiento como blockchain que abren nuevos escenarios y lo que vendrá. Hay que ser conscientes de que esto también es parte de nuestra profesión, por muy complicado que nos parezca.

Como no se le escapa a nadie, insisto en que para llevar a buen puerto una administración electrónica y su gestión documental es vital una **colaboración estrecha** entre todas las partes implicadas: dirigentes, organización, informática, jurídico, gestor, y archivo. Las soluciones han de buscarse con una visión multidisciplinar porque no hacerlo da lugar a errores cuya corrección a posteriori conlleva el empleo de grandes recursos, si es que tienen remedio.

Como ya he indicado reiteradamente, otro de los aspectos clave es la **formación** de usuarios: informáticos programadores, responsables de procedimientos, tramitadores. Es un problema que se repite machaconamente. Hay que planificar una formación en gestión documental para el personal de todos los niveles de la organización ya que muchos de los errores detectados son debidos al desconocimiento y a la desconfianza en este nuevo sistema. Yo hablo de “evangelizar”, porque, al menos en nuestro caso, nos sentimos como predicadores contando con entusiasmo lo mismo a mucha gente con desigual resultado. Y es que una parte fundamental del cambio no es solo explicar qué y cómo ha de hacerse, sino mostrar lo que ocurre si se hace mal.

Y no me canso de repetir que la clave de la sostenibilidad de cualquier sistema de archivo es la **valoración** y sus consecuencias: la selección y el expurgo controlado. Uno de los retos que tenemos es agilizar estas labores de valoración que se hacen tan lentas y pesadas.

Y, por supuesto, empezar a pensar en pasar de un modelo docucéntrico a uno datacéntrico de conservación, lo que permitirá conservar la información sin conservar los documentos, salvo que estos se determinen esenciales o de gran importancia histórica. Los sistemas informáticos nos permiten conservar información cara al futuro, con la ventaja de que puede ser anonimizada o disociada si contiene datos personales, y explotada de forma estadística con gran facilidad, cosa que los documentos no permiten.

Creo que la valoración ha de incluir también a los sistemas de información que apoyan la gestión de los documentos. No es necesario guardar para el futuro todas las bases de datos como no es necesario guardar todos los documentos y en ese ámbito creo que los archiveros podemos ser de gran ayuda, aunque hasta ahora nadie nos haya consultado al respecto. Estoy convencida de que el futuro va por este camino y eso si es un gran reto para la profesión.

Y, aunque yo me estoy refiriendo en todo momento a la documentación resultado de la producción administrativa, no debemos olvidar que hay otro tipo de “documentos” que hoy en día no contemplamos pero que deberíamos hacerlo. Me estoy refiriendo a la información que se va cargando y actualizando en los portales de internet de nuestras entidades. Yo al menos no he visto ninguna sensibilidad hacia la conservación de esas páginas web como

elementos “archivables a largo plazo” cuando creo que es evidente que lo son. He ahí otro frente abierto a nuestro colectivo.

Y no nos olvidemos del reto que supone la correcta gestión de la protección de datos personales a la vista de la nueva normativa y de las implicaciones que ello tiene en la conservación a largo plazo y los derechos ARCOPO y sus consecuencias en el patrimonio documental digital. Este es también un reto complejo donde debemos de estar sincronizados con los servicios jurídicos para que el resultado sea el mejor posible,

En fin... un futuro complicado pero fascinante.