

La gestió de la documentació administrativa en el marc dels projectes d'administració electrònica

Jordi Serra Serra

Gestió Documental i Arxiu Central

Departament d'Universitats, Recerca i Societat de la Informació

Generalitat de Catalunya

L'administració electrònica és actualment la principal força motora de la modernització de l'Administració Pública. La disponibilitat en línia de serveis que l'Administració a ofert tradicionalment per altres vies, la no presencialitat en les tramitacions, la possibilitat d'un accés en temps real a l'estat d'una tramitació, són elements que han de canviar de forma notable la percepció que el ciutadà té de l'Administració. Aquesta aposta implica una pressió important per a que l'Administració millori la seva capacitat de resposta i s'adapti a un funcionament molt més àgil i personalitzat. Per poder respondre amb eficiència al compromís que s'adquireix amb aquesta nova forma de relació amb el ciutadà, l'Administració ha de modificar profundament la seva estructura i les seves dinàmiques de treball.

Per la naturalesa dels serveis que presta, el funcionament de l'Administració es basa en la gestió d'informació. La modernització de l'Administració s'ha de concentrar, per tant, en remodelar la forma com gestiona aquesta informació. La progressiva tecnificació del treball administratiu ha estat un factor determinant en el canvi dels hàbits de treball relacionats amb la gestió de la informació, i va camí de ser-ho encara més quan tota una cadena de serveis s'ofereixi en línia a través d'un projecte d'administració electrònica. Cal tenir present, però, que la gestió de la informació és en un 20% tecnologia i en un 80% organització. Per oferir un servei en línia, cal prèviament haver remodelat la tramitació completa per fer-la compatible amb la nova manera de prestar el servei, modificant la forma com es gestiona la informació en el sí d'aquella tramitació i, per tant, el substrat informacional que en resta.

És sobre aquest substrat informacional que es fonamenta la capacitat de l'Administració de garantir drets i deures, de fer possibles tramitacions posteriors i, en fi, de posar en marxa serveis digitals en línia. Des de la perspectiva que tota la informació generada per un servei digital serà gestionada per un o més sistemes d'informació, i emmagatzemada en diversos suports, ens hi podem referir també com a substrat documental. L'adequada gestió d'aquest substrat documental és un factor clau d'èxit per a la nova administració digital.

Existeixen dues dimensions en aquest fonament documental: la dimensió aparent, en la qual es fan visibles els documents formalitzats que conceptualment formen part de la tramitació, i la dimensió real, que és aquella que té en compte totes les manifestacions

concretes de la informació generada i gestionada pels sistemes d'informació d'un servei digital, sigui en forma de documents formalitzats o de mers agregats de dades.

Precisament la gestió d'aquesta informació sovint no estructurada és la més important pel funcionament de l'administració electrònica.¹ Tanmateix, en l'escenari actual una sèrie de barreres està frenant el desenvolupament de l'administració electrònica, de la mateixa manera que ho fa amb el comerç electrònic, la perspectiva documental de la qual mostra fàcies atribuïbles a diversos entorns. La necessitat de repensar la gestió del substrat documental es distribueix aleshores en un munt d'implicacions.

El primer factor d'incertesa prové de la pròpia naturalesa dels documents digitals. La dissociació dels elements que els componen, i el seu caràcter compost, distribuït i dinàmic atempten a la seva fiabilitat, mentre que la facilitat de còpia i la indetectabilitat de les modificacions dificulta la preservació de la integritat i l'autenticitat. La conservació dels documents en una forma intel·ligible està condicionada pels períodes d'obsolescència tant dels dispositius físics com del programari utilitzat per reproduir-los.

L'entramat legal que ha d'impulsar l'administració electrònica a escala nacional i europea arrossega contradiccions importants des del punt de vista documental. Si l'article 45 de la Llei 30/1992 equiparava el valor legal dels documents electrònics al dels documents en paper en tots aquells casos en què és possible garantir la seva autenticitat, integritat, conservació, i no repudi en cas de transmissió, hi ha aspectes importants que encara estan pendants:

- La regulació estatal que ha desplegat la directiva europea ha equiparat el valor de la signatura electrònica al de la firma manuscrita, i ha regulat el paper dels prestadors de serveis de certificació.² Però el model d'infraestructura de clau pública totalment depenent del mercat no està generant la confiança suficient per fer possible l'arrencada del comerç i l'administració electrònics, almenys fins que no estiguin plenament operatius els mecanismes públics de control.³
- L'equiparació del valor legal dels documents electrònics als documents en paper no implica una equiparació en la seva utilització judicial. La capacitat demostrativa de la prova documental no és heretada de forma natural pel document electrònic, que requereix la comprovació mitjançant prova pericial.⁴
- Finalment, la conservació ha estat un element reiteradament ignorat per la legislació sobre documents electrònics a escala europea i sobretot nacional, fins al punt que el pla d'acció *eEurope 2005* no el considera com element integrant de la societat de la informació.⁵ Tot i que la normativa esmenta sovint la problemàtica, no regula de forma clara l'atribució de responsabilitats sobre la

¹ *Content management: managing the lifecycle of information*. AIIM Industry white paper on records, document and enterprise content management for the public sector. AIIM International Europe; DLM-Forum; IBM. Hamburg: Project Consult, 2002.

² Real Decreto Ley 14/1999 de firma electrónica, Ley 34/2002 de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico, Orden HAC/1181/2003 que establece normas específicas sobre el uso de la firma electrónica en las relaciones tributarias por medios electrónicos, informáticos y telemáticos con la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

³ En el cas de Catalunya l'Agència Catalana de Certificació (www.catcert.net).

⁴ Ormazábal, Guillermo. "La prueba mediante documento electrónico digitalmente firmado". *Actualidad civil*, 1999.

⁵ Comisión de las Comunidades Europeas. *eEurope 2005: una sociedad de la información para todos*. Bruselas, 2002.

conservació a llarg termini dels documents digitals, ni crea òrgans específicament amb aquesta finalitat.

Un plantejament que inspira nombrosos projectes d'administració electrònica és la recuperació de la idea de "l'oficina sense paper". Amb l'evolució dels sistemes de gestió de la documentació administrativa s'ha evidenciat que el que burocratitza i ralenteix els processos no és la quantitat de documents o formularis que s'han d'emplenar, i molt menys el fet que aquests formularis siguin en paper, sinó la quantitat de punts de control que s'estableixen al llarg del procediment. Al Gore resumia molt bé aquesta idea dient que s'estan mantenint burocràcies de l'era industrial en l'era de la informació.⁶ Un clar exemple d'aquesta renovada obsessió per culpar el paper de la burocràcia és la *Government Paperwork Elimination Act* (GPEA) de l'Administració dels Estats Units, la qual va establir el 2003 com a data límit per a que totes les relacions amb els ciutadans es féssin per via digital. I el mateix plantejament comparteix el govern del Regne Unit amb el *2004 route map*.

Aquests terminis semblen difícilment assolibles, atès que el rerafons de l'administració electrònica és la realitat d'unes administracions on bona part dels processos de treball mai han estat redissenyats, on la majoria de tramitacions són híbrides paper/digital, i on no es disposa d'organismes capacitats per conservar legible, com a mínim durant la durada dels valors primaris, la informació electrònica produïda pels serveis en línia. Actualment només sis dels quinze països comunitaris tenen en funcionament arxius digitals a escala nacional o regional. La majoria d'ells no obeeixen a una actuació intensiva sobre el conjunt dels documents digitals generats per l'Administració, i només reben documents recapitulatius quan ja han caducat els seus valors primaris. La conservació en la fase activa correspon fonamentalment als serveis d'informàtica, amb una poc freqüent participació dels professionals de la gestió documental.⁷

Les possibilitats d'aplicar el paradigma arxivístic sobre els projectes d'administració electrònica passen per una transformació en el plantejament i les estratègies d'implantació d'aquests projectes. En primer lloc, cal potenciar el desenvolupament de bones pràctiques, com l'avaluació dels riscos legals, financers i operatius d'una incorrecta gestió documental, i l'amortització de les accions de mitigació. I en segon lloc cal connectar aquests projectes amb els sistemes de gestió documental de les organitzacions, modificant el desenvolupament dels serveis per tal d'incorporar-hi els requeriments arxivístics.⁸

⁶ Gore, Al. *Creació d'un govern que funcioni millor i costi menys: Informe del vicepresident Al Gore per reinventar el govern dels Estats Units*. 1993.

⁷ European Commission. *Better access to electronic information for the citizen: the relationship between public administration and archives services concerning electronic documents and records management*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2001 (INSAR; V).

⁸ Waldron, Martin. "Guidelines on developing an e-business based corporate electronic records management strategy – from business case through to implementation". A: European Commission. *Proceedings of the DLM-Forum 2002: access and preservation of electronic information: best practices and solutions*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2002 (INSAR; VII).

Aquests requeriments afecten bàsicament la possibilitat de gestionar els documents al llarg del seu cicle de vida complet, per la qual cosa cal produir documents amb les característiques següents:⁹

- **Identificats i capturats – Integrables en un SGDA:** Qualsevol acte realitzat per l'organització que generi informació ha de ser recollit en una forma documental. Aquests documents han d'estar el més formalitzats possibles, de manera que facilitin l'aplicació del paradigma tradicional de gestió documental. Els documents han de generar-se en un entorn que permeti determinar en quin moment deixen de ser un esborrany i es converteixen en un document d'arxiu, i que faciliti la seva integració en un sistema corporatiu de gestió dels documents electrònics (EDMS/ERMS).

La identificació és el punt clau per incloure els documents digitals en un sistema de gestió de la documentació administrativa. De la mateixa manera que s'identifiquen tots els documents que genera una tramitació en paper i que formen part d'una mateixa sèrie documental, també cal identificar quins conjunts de dades generades per una tramitació telemàtica formen part conceptualment de la mateixa sèrie documental.

En aquest procés es pot optar per dues opcions metodològiques:

- Identificació orientada a processos (model datacentric): tot el sistema informàtic és el document. És l'opció més propera al paradigma informàtic i més fàcilment aplicable a curt termini, però planteja el problema de la supervivència de la informació fora del sistema.
- Identificació orientada a objectes (model docucentric): el sistema informàtic és únicament un generador de documents. Aquesta opció és la més propera al paradigma arxivístic, però demana un esforç important per incloure el context de creació en els documents.

La identificació és el primer pas en el procés d'avaluació documental. Per aquesta raó s'afirma que l'avaluació és el procediment arxivístic bàsic a partir del qual es pot intervenir en la gestió dels documents digitals, ja que permet determinar, pels documents identificats, les quatre característiques que s'indiquen a continuació.

- **Íntegres, fiables, autèntics i augmentables – Utilitzables com a prova:** Els documents han d'estar complets, incloent el contingut, l'estructura i el context, i han de mantenir-se inalterats per a conservar el seu valor de prova. A més la seva estructura ha de fer possible incrementar el seu context amb les metadades recollides durant la utilització del document, sense que això alteri el seu valor evidencial. En la fase activa això s'aconsegueix mitjançant sistemes d'autenticació a nivell de document, que hom recomana eliminar quan el document es transfereix a l'arxiu digital, substituint-los per una protecció a nivell de sistema.¹⁰

⁹ Serra, Jordi; Domingo, Joan. "La intervenció en la creació dels documents electrònics". Ponència presentada a les *Jornades de l'Associació d'Arxivers Valencians*, Torrent (València), 2002.

¹⁰ Per la definició de l'estratègia i el quadre comparatiu vegeu Serra, Jordi. "Estrategias de preservación de documentos electrónicos: el National Archives and Records Administration y el Public Record Office". A: *Actas de las V Jornadas de Archivos Electrónicos*. Priego de Córdoba, marzo de 2002.

El principal mecanisme que s'utilitza per garantir la integritat i l'autenticitat dels documents digitals és la infraestructura de clau pública (PKI) i els serveis que s'hi associen. Tanmateix, aquest sistema de garanties esdevé un entrebanc important per a la conservació a llarg termini dels documents amb signatures digitals. L'avaluació permet determinar el nivell real de seguretat de la tramitació, la durada dels valors primaris associats a la signatura, la possible substitució per una protecció a nivell de sistema, i la documentació digital a conservar en cas de conservació permanent de la sèrie. Els elements que componen la PKI es veuen afectats així per diferents regles d'avaluació, fet que ha portat a avaluar en conjunt tot el sistema d'autenticació.¹¹

- **Classificats – Avaluables:** Des de la seva creació els documents han de classificar-se d'acord amb un sistema corporatiu de classificació, per assegurar que restin assignats a una sèrie documental avaluada. Amb aquesta condició podem determinar el seu cicle de vida i aplicar-los un calendari de migracions i de conservació/eliminació.
- **Descrits – Reconeixibles i recuperables:** Els documents han de tenir associada una descripció prou detallada per a descriure el contingut i el context complet de creació. Si pot ser, aquesta descripció ha d'estar incrustada en el mateix document en forma de metadades, per tal de produir un objecte digital unitari. És durant l'avaluació que es defineixen els conjunts de metadades adients a cada tipus de document, que s'agrupen en els quatre grups següents:
 - Metadades contextuais inicials, que es poden predefinir i sempre seran les mateixes per la sèrie.
 - Metadades transaccionals (contingut i context), les quals es generen durant la creació i utilització del document.
 - Metadades tecnològiques, bàsiques per a la conservació, que indiquen en quina forma s'han de crear els documents. Es poden predefinir, però sempre amb data de caducitat i depenents de l'evolució tecnològica.
 - Metadades de cicle de vida, les que corresponen pròpiament a un calendari de conservació. Aquestes metadades poden ser utilitzades per un ERMS per executar automàticament els aspectes del cicle de vida associat al document, i inclouen la definició de l'accés, amb indicació de perfils d'usuaris i terminis.
- **Conservats – Accessibles:** Els documents han d'estar en un format d'acord amb la política de preservació de l'organització que hagi de conservar-los. Aquest format ha de facilitar l'aplicació de la tècnica que permeti conservar una imatge del document idèntica a la qual s'obté durant la fase activa. Així mateix, els documents han d'acompanyar-se de les metadades tecnològiques suficients per facilitar les successives migracions o el desenvolupament d'emuladors.

Per poder determinar la conservabilitat d'un conjunt de documents cal prèviament haver definit una política de preservació. Aquesta política implica la definició d'un cicle de vida genèric en funció dels valors i les responsabilitats sobre cada fase dels diferents actors implicats. També implica l'habilitació d'un arxiu digital, un dipòsit

¹¹ *Records management guidance for PKI-unique administrative records*. Washington, DC: National Archives and Records Administration, 2003.

securitzat i organitzat per a la informació digital, gestionat segons uns criteris arxivístics. I finalment implica definir un conjunt de mètodes per garantir la legibilitat a llarg termini dels documents digitals, en funció dels recursos tecnològics i organitzatius de l'arxiu digital. Aquests mètodes poden implicar l'ús de visors o emuladors, l'establiment de formats independents de qualsevol programari, o les migracions successives per compatibilitat retroactiva.

L'administració electrònica és la principal potència impulsora de la modernització de l'administració, una modernització que la necessitat de conservació a llarg termini dels documents digitals no pot frenar amb exigències puristes ni plantejaments inasequibles. Els arxius han de promoure un plantejament en positiu de la problemàtica de la preservació digital, aportant solucions escalables, metodològicament coherents, i pressupostàriament asequibles. I al mateix temps els requeriments de gestió documental s'han d'incorporar com a part integrant als projectes d'administració electrònica.