



ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA Y GESTIÓN DE DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS EN LA UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID.

ELECTRONIC ADMINISTRATION AND ELECTRONIC RECORDS MANAGEMENT IN THE COMPLUTENSE UNIVERSITY OF MADRID.

Autores:

María Teresa Galino Mateos. Universidad Complutense de Madrid. Dirección de Administración Electrónica. mtgalino@ucm.es

Carlos Flores Varela. Universidad Complutense de Madrid. Archivo General y Protección de Datos. caflores@ucm.es

Resumen:

Este artículo analiza el modo en que la gestión documental se ha integrado dentro del proceso de implantación de la administración electrónica en la Universidad Complutense de Madrid, desde 2004 a la actualidad. Esto se ha realizado a través de cuatro vías: formación y concienciación, "gestión del cambio", adaptación normativa, y gestión técnica de los documentos electrónicos. El proceso está aún lejos de haber culminado, pero ya ha comenzado a dar sus primeros frutos.

Abstract:

This paper discusses the way records management has been integrated into the implementation process of e-Government at the Complutense University of Madrid, from 2004 to the present day. This is done through four ways: training and awareness, "change management", rules adaptation, and technical aspects of the electronic records management. The process is still far from being completed, but has already begun to show its first goals.

Palabras clave: Gestión Documental, Administración Electrónica, Universidad Complutense de Madrid.

Keywords: Records Management, e-Government, Complutense University of Madrid.



INTRODUCCIÓN.

La Universidad Complutense de Madrid está muy lejos de tener implantado un sistema de gestión de documentos electrónicos. Aunque, como veremos, la preocupación por el asunto se remonta a casi diez años atrás, solo recientemente este interés se ha reflejado en resultados concretos. En este sentido ha devenido fundamental la creación en 2009 de la Dirección de Administración Electrónica, dependiente de la Vicegerencia de Gestión y Organización. Esta área se concibe como el elemento de coordinación de los diferentes aspectos que confluyen en la Administración Electrónica: tecnológicos, organizativos, jurídicos, formativos y, por supuesto, documentales. Desde entonces, lo que venía siendo un interés más o menos difuso por el “archivo electrónico”, apoyado en la buena voluntad de los responsables informáticos y en el “toque cultural” que representaba el archivo a sus ojos, se convirtió en una colaboración integrada en la implantación de la administración electrónica y centrada en la gestión documental como parte de los propios procesos. Volveremos más adelante sobre este punto, pero ahora interesa resaltar la importancia de la formalización de una unidad específicamente dedicada a la coordinación de la implantación de la administración electrónica, más allá de la mera tecnología, que integre con naturalidad entre sus objetivos la gestión de los documentos electrónicos.

Un segundo elemento que consideramos de suma importancia es el apoyo institucional. A lo largo de estos años, el apoyo de los órganos de gobierno de la UCM ha sido intermitente. A episodios de actividad febril sucedían remansos de calma; tras momentos de apoyo explícito e indubitable pudieron llegar indiferencia e incluso desautorizaciones más o menos evidentes; en ocasiones parecíamos estar en el centro de todo, para después volvernos a reconocer en la periferia de la organización. Pero (y este es el tercer elemento a considerar) todo ello puede superarse si se mantiene el entusiasmo. Todos los que hemos participado en este proyecto a lo largo de estos años hemos mostrado, sin falsas modestias, tesón y entusiasmo a partes iguales. Estamos convencidos de que la administración electrónica ya está empezando a ser la forma prioritaria de relación entre cualquier administración —también la Universidad— y los ciudadanos, y que, dentro de ella, la gestión documental es una parte imprescindible. Creemos con toda sinceridad que,

por encima de los vaivenes de los criterios políticos o, sencillamente, de los juegos de intereses, al trabajar en este tema estamos prestando un servicio real al ciudadano y a la sociedad.

En nuestro caso, el despliegue de este servicio, hasta la fecha, ha girado en torno a cuatro ejes: la formación y concienciación, la “gestión del cambio”, la adaptación normativa, y la gestión técnica de los documentos electrónicos.

a. Formación y concienciación.

Ya en 2004 el personal del AGUCM empezó a acudir con regularidad a cursos y eventos de formación relacionados con la gestión de documentos electrónicos, empezando por la presentación de MoReq en Madrid en 2004. Pero sería sobre todo a partir de 2006, con la estabilización de un equipo pequeño de archiveros en la UCM, cuando la asistencia a estas actividades se incrementa. Una lista no exhaustiva podría ser:

- Jornada “La gestión de documentos electrónicos: una mirada interdisciplinar” (Madrid, 2006).
- Cursos “El sistema de gestión electrónica de documentos: riesgos y beneficios”, ediciones I y II (Madrid, 2006 y 2008).
- Jornadas Tecnimap (Gijón, 2007)
- Congreso sobre Gestión y Conservación del Documento Electrónico (Castellón, 2007)
- Curso “Normativas y legislación para la gestión de los documentos electrónicos” (Madrid, 2008).
- Jornadas “Los archivos municipales y la administración electrónica” (Madrid, 2008).
- Curso “El documento electrónico: normas y buenas prácticas para su gestión” (On-line, 2009).
- Jornada “El archivo legal” (Toledo, 2009). Pese a su nombre, se trataba de un evento sobre el valor legal de los documentos electrónicos.
- Jornada “Los archivos ante el reto de la administración electrónica” (Madrid, 2010).

- Curso “Metadatos para la gestión de documentos” (Barcelona, 2010).
- Jornada de Archivo electrónico (Madrid, 2010).
- Congresos Nacionales de Interoperabilidad y Seguridad (Madrid, 2011, 2012 y 2013).
- Jornada de presentación de plataformas de gestión documental (Madrid, 2011).
- Jornada “Aplicación de las Normas de Interoperabilidad en la implantación de la administración electrónica en las Universidades” (Madrid, 2012).
- Jornada “Compartiendo iniciativas de gestión electrónica” (Madrid, 2012).

De esta relación se pueden extraer algunas conclusiones. En primer lugar, su concentración en los últimos tres años. Como veremos enseguida, esto es lógico si pensamos que la implicación del archivo en la implantación de la administración electrónica en la UCM ha experimentado una importante aceleración en estas fechas. Pero también debe tenerse en cuenta que las severas restricciones económicas coinciden precisamente con estos años. Por eso, como segunda conclusión, puede observarse que abundan las jornadas y congresos en detrimento de los cursos reglados, puesto que estos últimos generalmente implican el pago de la matrícula. Además, todos los eventos desde 2010 tuvieron lugar en Madrid, lo que evitaba la petición (y probable denegación) del pago de dietas y desplazamientos. Hay que señalar que todos los implicados en el proyecto fuimos siempre plenamente consientes de la conveniencia de esta concentración geográfica y de tipo de actividad.

Además de los eventos, debemos mencionar la actualización permanente de conocimientos a través de lecturas o de las redes sociales. Este último elemento es, en nuestra opinión, especialmente importante. Aunque, por su carácter, no permite desarrollos intelectuales demasiado amplios, a cambio es una excelente manera de permanecer al día. La consulta regular de espacios como los grupos de LinkedIn¹ o las listas de distribución Arxiforum² e Iwetel³ nos ha permitido conocer las opiniones y las noticias de algunos de los principales expertos internacionales en la materia;

¹ <http://es.linkedin.com/>

² <http://listserv.rediris.es/cgi-bin/wa?A0=ARXIFORUM>

³ <https://listserv.rediris.es/cgi-bin/wa?A0=IWETEL>

además, en no pocas ocasiones se ofrecen enlaces a documentos y estudios más profundos, siempre accesibles *on-line*.

Toda esta actividad es imprescindible, desde luego, para saber qué nos traemos entre manos. Pero, quizá, tan útil e interesante como eso sea la labor de concienciación. Actualmente, las personas que estamos implicadas en la implantación de la gestión documental electrónica en la UCM somos un grupo pequeño, pero muy concienciado. Y gran parte de esa concienciación viene a través de las actividades formativas. Es cierto que en este punto las actividades *in situ* son mucho más eficaces que las actividades a distancia. El contacto con otras personas que también se interesan en esto, el descubrimiento de que nuestro trabajo puede ser realmente valorado, e incluso las simples buenas relaciones personales deviene fundamentales al trabajar en un campo pionero, como sigue siendo este.

b. La gestión del cambio o la sede electrónica.

La gestión del cambio hacia la adaptación de nuestra administración a la tramitación electrónica pasa por la modificación normativa, la proyección pública de nuestro trabajo a través de la sede electrónica y la adaptación del funcionamiento de la Universidad a esa nueva normativa. Para esa adaptación es fundamental tanto la formación, que favorece la incorporación de los empleados al cambio cultural, como la revisión de los procedimientos, a través del proyecto de catálogo de procedimientos del que hablaremos en el último apartado.

Desde el principio entendimos que era importante la imagen que proyectáramos en la Sede electrónica⁴, ya que esa imagen influiría muy directamente en la reacción del usuario de la misma, favoreciendo o no su acercamiento a nosotros y por lo tanto el uso de los servicios que ofrecemos en ella. La idea central sobre la que trabajamos es que la Sede electrónica tiene como objetivo ofrecer la posibilidad de realizar trámites de manera *clara, transparente, sencilla y segura* y esa es la imagen que hemos procurado proyectar en ella.

⁴ <https://e-administracion.ucm.es>

Por último hemos aprovechado los cursos de formación interna para hacer algo que no siempre es habitual en la implantación de nuevos proyectos y es intentar explicar porqué hacemos esto, como va a influir el cambio en el trabajo del día a día, intentando transmitir que cambiar es bueno. El resultado de esta experiencia, más allá del éxito o el impacto de uso de la plataforma desarrollada, que no es objeto de este artículo, ha sido gratificante ya que la mayor parte de las personas que han intervenido en el proceso se han involucrado y han participado activamente, entendiendo que mejorar es necesario y es posible.

c. Respaldo normativo.

Cuando nos planteamos la elaboración del respaldo normativo necesario para iniciar la adaptación de la Universidad Complutense al acceso electrónico de los ciudadanos a nuestros servicios, establecimos como objetivos regular sólo los aspectos imprescindibles que exige la Ley, hacerlo de forma clara y aprobar normas estables para facilitar su conocimiento, difusión y aplicación cotidiana a la actuación de la Universidad.

Para trabajar en los borradores de las normas formamos un grupo de trabajo interdisciplinar, que nos ha permitido conocer el punto de vista de las áreas implicadas en el proceso, siendo además la mayor parte de ellas áreas también transversales, que han aportado un conocimiento amplio sobre la Universidad. El grupo, que se institucionalizó después como Comisión de Gestión del Cambio, estaba compuesto por la Dirección de Archivo y Protección de Datos, la Dirección de Administración Electrónica, el Servicio de Administración Electrónica, el Servicio de Información, el Servicio de Registro y un letrado de la Asesoría Jurídica.

Las normas que hemos aprobado para el funcionamiento “electrónico” de la Universidad son el Reglamento por el que se implantan medios electrónicos que facilitan el acceso de los ciudadanos a los servicios públicos de la Universidad Complutense de Madrid y se crea la sede electrónica, el Reglamento de creación del

Registro Electrónico⁵, la regulación de la tramitación de sugerencias y quejas y el Reglamento para la implantación del Tablón Electrónico Oficial⁶.

El primero de estos reglamentos, más allá de recoger los principios y garantías generales propias de la actuación electrónica de la administración de la Universidad, establece la creación de un órgano colegiado que incorporara a los órganos unipersonales, con competencias en este ámbito, y al personal técnico que debe ejecutar esas decisiones. De esta forma se garantiza el trabajo en equipo de las personas que toman las decisiones estratégicas en la Universidad, con los técnicos que las ejecutan y que desempeñan su labor de manera más estable, aportando no sólo formación especializada sino también perspectiva y experiencia.

El contenido del Reglamento de creación del Registro Electrónico y del Tablón Electrónico Oficial se circunscriben al estricto ámbito normativo de ofrecer las garantías que marca la Ley, pero si quisiéramos detenernos un poco en la regulación de tramitación de sugerencias y quejas. Al elaborar esta normativa aprovechamos para establecer un único cauce a través del cual los ciudadanos pudieran darnos su opinión sobre cualquier aspecto del funcionamiento de los servicios administrativos de la Universidad y además sirviera de ensayo para “disciplinar” a los Servicios de la Universidad en esos principios básicos que deben orientar su actuación, tales como la publicidad del desarrollo y las fases de los procedimientos, la definición de los órganos responsables para cada fase del procedimiento, los plazos de respuesta, la información al ciudadano de la situación en la que se encuentran sus trámites, la vía que puede seguir si no cumplimos con las fases y plazos, etc.

En general la experiencia ha sido positiva y se ha logrado la participación activa de la mayor parte de las áreas intervinientes.

⁵ Ambas normas aprobadas por sendas Resoluciones Rectorales de 11 de noviembre de 2010 (B.O. Comunidad de Madrid 7 de diciembre).

⁶ Ambas normas aprobadas por sendos Acuerdos del Consejo de Gobierno de 18 de octubre de 2010 (B.O. Universidad Complutense de Madrid de 23 de diciembre). Todas estas normas pueden consultarse en <https://e-administracion.ucm.es/?pg=normativa>

d. Gestión de documentos electrónicos.

Aunque cronológicamente esta ha sido la última línea de actuación, hasta ahora, en la implantación de la administración electrónica en la UCM, no ha dejado de estar presente desde el principio. De hecho, como hemos visto, el AGUCM ha participado activamente en las líneas anteriores, si bien su papel no podía menos de ser secundario. Pero en este punto ese papel se ha vuelto más relevante⁷.

Esta participación se ha concretado en tres proyectos principales: reingeniería de procesos documentales; definición de un esquema de metadatos, y selección de una herramienta de gestión documental adecuada. Sin embargo, aunque esta secuencia es la que parece más lógica, la realidad ha determinado una cronología diferente, en la que el esquema de metadatos quedó preparado antes de iniciar el estudio de la mayoría de los procesos, y la selección de la herramienta adecuada se ha extendido durante todo el período, con altibajos en su actividad. Este aparente desconcierto no es atribuible en exclusiva a factores internos de la UCM, sino también a la rápida evolución normativa y operativa de la gestión de los documentos electrónicos desde 2004 a la actualidad. Sin descender a detalles por todos conocidos, basta observar el ritmo de producción de legislación a partir de la [Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos](#)

Precisamente esta aceleración del entorno legal explica que los documentos electrónicos resultantes de los procedimientos ya implantados en la UCM no cuenten con los metadatos adecuados, pese a disponer del correspondiente esquema. En efecto, el primer esquema de metadatos elaborado por el AGUCM se remonta a abril de 2010, se basó en las recomendaciones al respecto elaboradas por el grupo de Trabajo de Documentos Electrónicos de la Conferencia de Archiveros de las Universidades de España (CAU)⁸, y estaba destinado a los cinco procedimientos que, como se ha descrito, se implantarían en la Sede Electrónica. Pero el contrato

⁷ Vid. SERRA SERRA, Jordi. Gestión y conservación de los documentos electrónicos desde la perspectiva archivística: un nuevo escenario de actuación. En *El documento electrónico: aspectos jurídicos, tecnológicos y archivísticos*. Castellón de la Plana: Universitat Jaume I, 2008, p. 291-320.

⁸ *Esquema de metadatos para la implementación de la administración electrónica en las Universidades*, consultable en <http://cau.crue.org/Quehacemos/gruposdetrabajo/documentoselectronicos/index.html>. En este punto, así como en la elaboración del documento de requisitos para las aplicaciones informáticas del que se tratará enseguida, es de justicia reconocer la tarea realizada por Mercedes Pérez Montes, archivera del AGUCM y coordinadora del mencionado Grupo de Trabajo entre 2008 y 2012.

finalmente firmado no incluía este esquema de metadatos, sino que se refería vagamente a los metadatos legalmente exigibles. En aquel momento (octubre de 2010) aún no se había aprobado la NTI de Gestión de Documentos Electrónicos, de modo que la empresa adjudicataria ignoró nuestros requerimientos para incorporar el esquema propuesto a los documentos generados por los procedimientos contratados. Ni siquiera hemos podido averiguar con precisión qué metadatos se están incluyendo en los documentos generados en la actualidad. Mientras tanto, el esquema inicial ha sido superado por otros, en especial a partir de la publicación de la NTI citada y de su guía de buenas prácticas. Se ha elaborado un esquema general básico, y la adaptación al procedimiento de Quejas y Sugerencias. En ambos casos, el esquema contempla exclusivamente a los documentos, pero no las otras entidades intervinientes (agentes, regulación y relaciones).

Una vez implantados los cinco procedimientos inicialmente previstos, siquiera de forma parcial, llegó el turno a la incorporación de nuevos procedimientos, utilizando para ello la Comisión de Procedimientos del Consejo de Administración Electrónica. En ese momento, la Gerencia de la UCM decidió utilizar estos trabajos no solo para la implantación de la administración electrónica, sino también para la optimización del conjunto de los procedimientos y de cada uno en particular, así como para el estudio de las cargas de trabajo subsiguientes. Es decir, que la ingeniería de procedimientos ya no serviría solo para la gestión documental, sino también para otras finalidades. Ello ha significado que la gestión documental ha disminuido su importancia relativa en la estrategia de implantación de la administración electrónica, pero a cambio esta estrategia se sitúa en el mismo centro de la política de reorganización administrativa de la UCM; de algún modo, hemos dejado de ser cabeza de ratón para convertirnos en cola de león y ello, en nuestra opinión, es una buena noticia.

La actividad se organizó a partir de grupos de trabajo, distribuidos por áreas funcionales. Cada grupo elaboró una descripción de los procedimientos que entendían les afectaban, sobre la base de una ficha común elaborada por la Dirección de Administración Electrónica. Esta descripción, revisada por la propia DAE, se envía al AGUCM con la doble misión de analizar la documentación

generada por el procedimiento (es decir, el expediente electrónico) y de integrar el procedimiento en el conjunto de procedimientos que la UCM ejecuta. Esta última labor puede definirse como la elaboración de un mapa de procesos, pero también como la de un cuadro de clasificación. En efecto, la Comisión de Procedimientos decidió utilizar el cuadro de clasificación del AGUCM preexistente como base para la estructuración del mapa de procedimientos. Por eso, ese mapa incluye los mismos grandes apartados o “subfondos” del cuadro de clasificación. De hecho, la codificación de los procedimientos está encomendada al AGUCM, y deberá coincidir con la de las series del cuadro de clasificación. El cuadro de clasificación final incluirá también las series documentales en formatos tradicionales, así como las que ya no corresponden a procedimientos en vigor, de modo que este sistema permitirá coordinar toda la producción documental de la UCM en cualquier formato y, además, proporcionará un marco unificado, flexible y orgánico para la gestión de los procedimientos y procesos de la Universidad. No obstante, su efectividad real está todavía por demostrar, puesto que ninguno de estos procedimientos ya estudiados se ha implantado aún en la práctica.

El tercer proyecto de esta línea de actuación es la búsqueda de una herramienta adecuada que permita implantar y gestionar los demás proyectos. En buena lógica, este debería haber sido el último paso, pero en realidad esta actividad se ha ido simultaneando con el resto. En efecto, ya en abril de 2008 se elaboró un primer documento, aún muy general, que pudiera servir de base para los requerimientos técnicos de una herramienta con esa finalidad. El primer documento de requisitos específicos se elaboró en junio de 2010, sobre la base de MoReq2⁹ y de la guía de requisitos publicada por el Consejo Internacional de Archivos¹⁰.

Sobre la base de este documento, entre febrero de 2011 y diciembre de 2012 se celebraron reuniones con representantes de distintas empresas del sector para pulsar la situación del mercado de aplicaciones de gestión de documentos

⁹ *Model Requirements For The Management Of Electronic Records. Update and Extension, 2008*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2008. [Fecha de consulta: 07/06/2013]. Disponible en <http://www.moreq2.eu/moreq2>

¹⁰ International Council on Archives and Australasian Digital Records Initiative, *Principles and Functional Requirements for Records in Electronic Office Environments*, Paris: International Council on Archives, 2008. [Fecha de consulta: 07/06/2013]. Disponible en <http://www.moreq2.eu>.

electrónicos. De esta exploración se dedujo la escasa madurez del mercado en este tipo de productos. Paralelamente, se siguió con interés la evolución de los productos desarrollados por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, en especial el gestor documental denominado InSide¹¹. Finalmente, pareció que la oferta presentada por la empresa Baratz podría tener posibilidades de resultar fructífera, puesto que no se trataba de un producto terminado sino de una propuesta de colaboración en varios años para desarrollar un producto aún imperfecto. De este modo, la empresa obtendría un test real de su producto, y la UCM obtendría una aplicación perfectamente adaptada a nuestras necesidades. Sin embargo, el proyecto no llegó a terminarse por problemas de índole jurídico.

REFERENCIAS.

- Grupo de Trabajo de Documentos Electrónicos de la Conferencia de Archiveros de las Universidades Españolas. *Esquema de metadatos para la implementación de la administración electrónica en las Universidades*. [Fecha de consulta: 07/06/2013]. Disponible en <http://cau.crue.org/Quehacemos/gruposdetrabajo/documentoselectronicos/index.html>
- International Council on Archives and Australasian Digital Records Initiative, *Principles and Functional Requirements for Records in Electronic Office Environments*. Paris: International Council on Archives, 2008. [Fecha de consulta: 07/06/2013]. Disponible en <http://www.moreq2.eu>
- *Model Requirements For The Management Of Electronic Records. Update and Extension, 2008*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2008. [Fecha de consulta: 07/06/2013]. Disponible en <http://www.moreq2.eu/moreq2>

11

http://administracionelectronica.gob.es/?nfpb=true&pageLabel=PAE_PG_CTT_General&langPae=es&iniciativa=323



- SERRA SERRA, Jordi. Gestión y conservación de los documentos electrónicos desde la perspectiva archivística: un nuevo escenario de actuación. En *El documento electrónico: aspectos jurídicos, tecnológicos y archivísticos*. Castellón de la Plana: Universitat Jaume I, 2008, p. 291-320.