

IBERARCHIVOS – PROYECTO 2020-SUPRA/002

“Estado de la cuestión y propuesta de guía modelo para una adecuada eliminación de originales por sustitución de soporte en los países de Iberoamérica”

Informe del estado de la cuestión

Autores: Andrés Pak Linares, Ana Guerra

Revisión: María Inés López Escudero

Fecha: 21 de diciembre de 2021

Destinatarios

1. Destinatarios principales

Presidencia de la Asociación Latinoamericana de Archivos (ALA)
Secretaría Ejecutiva de la Asociación Latinoamericana de Archivos (ALA)
Coordinación del Grupo de Trabajo de Gestión y Preservación de documentos electrónicos (GT GPDE)

2. Destinatarios secundarios

Integrantes del Grupo de Trabajo de Gestión y Preservación de documentos electrónicos (GT GPDE)

1. Presentación y objetivos

1.1. Contextualización

En la XXII convocatoria del año 2020 del Programa Iberarchivos, la ALA presentó el proyecto 2020-SUPRA/002, denominado “*Estado de la cuestión y propuesta de guía modelo para una adecuada eliminación de originales por sustitución de soporte en los países de Iberoamérica*”. El objetivo general del proyecto es elaborar un estudio actualizado sobre el estado de la cuestión en materia de eliminación de originales por sustitución de soportes, y con esto proponer una guía que sirva como base para la discusión y aprovechamiento de estas técnicas en los diferentes países de tradición iberoamericana.

Para llevar adelante este proyecto se contrató al consultor Andrés Pak Linares (cuyo contrato se firmó el día 21 de junio de 2021) el cual, a su vez, asoció en la tarea a las profesionales Ana Guerra y María Inés López Escudero, de Argentina. Cabe mencionar que el plazo para la ejecución total del proyecto es de 8 (ocho) meses, siendo la fecha de inicio el 21 de junio de 2021 y el 21 de febrero de 2022 la de finalización.

A partir de esa fecha, se procedió al cumplimiento (ajustado a cronograma) de los siguientes objetivos específicos:

- 1- Orientación estratégica de la investigación
- 2- Investigación e identificación de las fuentes de información existentes (incluido el matrizado para la captura de información)
- 3- Validación de las fuentes de información identificadas.
- 4- Análisis de las fuentes de información existentes.
- 5- Entrega del Informe Técnico preliminar

Al momento, entonces, el proyecto avanza según lo establecido en el contrato, restando en los meses por venir el cumplimiento de los objetivos específicos:

- 1- Elaboración de la guía modelo
- 2- Validación de la guía modelo
- 3- Presentación final de resultados

1.2. Informe técnico preliminar

En el informe técnico preliminar, se dejó debidamente asentado el estado de avance de las actividades desarrolladas para el cumplimiento del proyecto IBERARCHIVOS 2020-SUPRA/002, a través de la información relativa a:

- a. **Orientación estratégica de la investigación:** a partir de distintas reuniones con especialistas en la temática, el supervisor del proyecto por parte del GT GPDE, la Coordinación del mencionado GT GPDE y el Secretario Ejecutivo de la ALA, se realizó la presentación del estado del desarrollo del proyecto en el marco de una reunión del Grupo de Trabajo de Gestión y Preservación de Documentos Electrónicos (GT GPDE) de la ALA. En este caso, la minuta corre por cuenta del GT GPDE.

- b. **Investigación e identificación de las fuentes de información existentes:** según los parámetros determinados por la ALA (a través del GT GPDE) se identificó y sistematizó (para proceder en esta instancia a su análisis) la normativa del orden nacional de la totalidad de los países que integran la ALA (así como de Australia, Nueva Zelanda, Estados Unidos y Reino Unido como casos de contraste) respecto del objeto específico a analizar (las sustitución de originales por su copia digital) y las indicaciones (o no) que hubiera respecto del proceso de evaluación documental. No obstante esto, tal y como informamos oportunamente, durante el relevamiento se capturó más información que permite avizorar nuevas instancias de desarrollo de investigaciones en el campo en el que se mueve el GT GPDE. La identificación y relevamiento de las fuentes de información se desarrolló a través de la consulta de sitios web de archivos nacionales y de boletines oficiales de los distintos países, consultas vía correo electrónico con profesionales reconocidos para ratificar, rectificar y/o complementar la normativa identificada por nosotros, y encuentros virtuales con profesionales de España y Portugal.
- c. **Matrizado de fuentes de información:** la matriz de fuentes de información se consolidó de la siguiente manera:

FUENTE DE INFORMACIÓN	DEFINICIÓN DEL CAMPO
PAÍS	Consignar el país de la normativa que se está relevando
NORMA (TIPO, NÚMERO, TÍTULO, FECHA)	Identificar la/s norma/s relevada/s
AÑO DE LA NORMA	Consignar, en forma específica, el año de promulgación de la norma
ACCESO WEB	Consignar el acceso web, si lo hubiera
ÁMBITO DE APLICACIÓN	Consignar el ámbito de aplicación de la/s norma/s relevada/s

EXTRACTO DE LA NORMA RELATIVO A LA SUSTITUCIÓN DE ORIGINALES POR DIGITALIZACIÓN	Transcripción de artículo/s que menciona/n explícitamente algo en relación con el objeto del proyecto
REQUERIMIENTOS TÉCNICOS PARA LA GENERACIÓN DE COPIAS DE SUSTITUCIÓN	En caso de que se habilitara la sustitución de originales por su digitalización, se transcriben los artículos correspondientes a los requerimientos técnicos específicos, si los hubiera, para la aplicación de esa sustitución
REQUERIMIENTOS LEGALES PARA LA GENERACIÓN DE COPIAS DE SUSTITUCIÓN	En caso de que se habilitara la sustitución de originales por su digitalización, se transcriben los artículos correspondientes a los requerimientos legales específicos, si los hubiera, para la aplicación de esa sustitución
REQUERIMIENTOS ARCHIVÍSTICOS PARA LA GENERACIÓN DE COPIAS DE SUSTITUCIÓN	En caso de que se habilitara la sustitución de originales por su digitalización, se transcriben los artículos correspondientes a los requerimientos archivísticos específicos, si los hubiera, para la aplicación de esa sustitución
DISPOSICIONES DEL PAÍS SOBRE SUSTITUCIÓN DE ORIGINALES POR DIGITALIZACIÓN	Síntesis del equipo de identificación y análisis sobre la totalidad de la normativa relevada de cada país, en relación con el objeto del proyecto
AUTORIDAD DE EVALUACIÓN EN EL PAÍS	Indicar si la norma indica algo respecto de la autoridad de evaluación / valoración de

	documentos en el ámbito de aplicación de la misma
AUTORIDAD DE ELIMINACIÓN EN EL PAÍS	Indicar si la norma indica algo respecto de la responsabilidad de la eliminación de documentos en el ámbito de aplicación de la misma.
PROCEDIMIENTO PARA LA ELIMINACIÓN DE ORIGINALES	Indicar si en la norma se señala un procedimiento específico para la eliminación de originales, previamente sustituidos por su digitalización
REQUISITOS TÉCNICOS, LEGALES Y/O ARCHIVÍSTICOS PARA LA GENERACIÓN DE COPIAS - SIN SUSTITUCIÓN OBLIGADA	Consignar los artículos de la/s norma/s vinculados a requisitos técnicos, legales y/o archivísticos, independientemente de que se trate de eliminación de documentos por sustitución
OTRAS CUESTIONES RELEVADAS	Indicar otras cuestiones relevantes, que no se refieran al objeto específico del proyecto

d. **Validación de fuentes de información:** Al respecto, la Presidencia de la ALA envió el listado de fuentes de información relevadas para su ratificación o rectificación por parte de los Archivos Nacionales de los países miembros de la ALA; tan sólo se recibieron respuestas de Costa Rica, Chile, Perú, Portugal y Uruguay. La escasa colaboración de los países miembros de la Asociación fue señalada oportunamente a la Coordinación del GT GPDE y a la Secretaría General de la ALA. Luego de una reunión de supervisión, el 9 de agosto de 2021, se dio por cerrada la posibilidad de rectificar y/o ratificar las fuentes de información, teniendo en cuenta que, dada la gran cantidad y representatividad del material identificado, la omisión de algún caso específico que pudiera ser

radicalmente extraño o, por el contrario, perfectamente asimilable al universo de fuentes detectadas y por analizar, no cambiaría mayormente las conclusiones a las que se arribara.

2. **Conclusiones del Informe preliminar general:** A partir de las actividades desarrolladas, y sintetizadas en los puntos anteriores, en el Informe técnico preliminar se señalaron algunos ítems que posteriormente fueron incorporados al presente estado de la cuestión, por lo que no los repetiremos en este apartado.

3. Estado de la cuestión. Primeras indicaciones

Un análisis detallado de la normativa relevada, permite comprobar la mayoría de las conclusiones a las que arribamos en el Informe Preliminar y sobre la que abundamos en éste.

- a. El universo que se debía relevar y analizar estaba compuesto por:
 - I. Los 21 países pertenecientes a la Asociación Latinoamericana de Archivos – ALA:
 1. se obtuvieron fuentes de información de 20 (veinte) países miembros
 2. sólo 5 (cinco) de ellas fueron confirmadas por las autoridades nacionales, a requerimiento de la Presidencia de la ALA (Costa Rica, Chile, Perú, Portugal y Uruguay)
 3. de 1 (uno) de los países miembros no se pudo obtener información ni contacto con las autoridades archivísticas nacionales (Venezuela)
 4. Casos de contraste a definir con la supervisión del GT GPDE: se relevaron y analizaron 4 (cuatro) casos (Australia, Nueva Zelanda, Reino Unido y USA)
- b. La mayoría de los países (18 sobre 20) relevados ha desarrollado normativa en relación con la Administración electrónica, tanto para la regulación de documentos electrónicos nativos como para la producción de digitalizaciones, más allá de la especificidad que cubre este estudio; esto es, lo referido a la digitalización y sustitución de originales.

- c. Al respecto, la definición y/o explicitación de conceptualizaciones, criterios y metodologías respecto de la problemática específica referida a la sustitución de originales por su copia digital es, cuando existe, muy poco precisa. En ese sentido, y antes de abordar las cuestiones específicas que hacen a este estudio, es importante señalar el impacto que tiene la dispersión terminológica y conceptual en el objeto de análisis que nos ocupa. El alcance de términos como “valor evidencial”, “valor probatorio”, “mismo valor que el original”, “documento electrónico”, “documento digital”, “valor jurídico y legal de las copias digitales”, “firma digital”, “firma electrónica” etc. nos señalan un campo semiológico interdisciplinario aún en construcción; y en el cual, la presencia de la comunidad archivística en general, y de la ALA en particular, se revela no sólo como necesaria, sino urgente. Sabemos que al interior del campo archivístico en particular ya hay una base importante de acuerdos terminológicos y conceptuales al respecto pero, aún con ese consenso, no alcanza. Parece necesario desbordar el campo archivístico para emplear acuerdos terminológicos con otras disciplinas y, sobre todo, instancias de decisión gerencial y/o producción de normativa.
- d. Respecto de este estudio, esa cierta indeterminación terminológica volcada en la normativa, alienta al desarrollo de interpretaciones que no necesariamente tiene un correlato en la práctica; o, en todo caso, podría sostenerse lo contrario a lo enunciado, a partir de esas elucubraciones. Para limitar este estado de incertidumbre, en el presente informe nos centraremos en el análisis de las fuentes de información que expresamente hablen de eliminación de originales y su reemplazo por su reprografía digital. En consecuencia, toda inferencia a partir de conceptos tales como, por ejemplo, que las copias digitales “tendrán el mismo valor y efecto que los originales” (lo que puede llevar a pensar en que se pueden eliminar los mismos) si no va acompañada de una indicación expresa al respecto de la sustitución, no serán contempladas en el universo de análisis de este informe; más allá de su obvio y necesario señalamiento.
- e. Finalmente, este señalamiento es necesario porque parece ser que, precisamente, es en esa indeterminación conceptual específica en donde anclan las políticas de *despapelización* basadas en la digitalización y eliminación masiva de los

soportes originales, dado que las copias “tendrán el mismo valor y efecto que los originales”, confundiendo a un documento “auténtico” con uno “autenticado”, confundiendo el posible valor legal y probatorio de una copia digital en distintos procesos de negocios con la posibilidad de que esa copia haya adquirido la totalidad de los atributos del original y, finalmente, confundiendo las posibilidades y limitaciones del empleo de las firmas digital y/o electrónica.

4. Estado de la cuestión. Desarrollo

Hechas esas primeras indicaciones, pasemos a la presentación de los puntos centrales del análisis del presente informe

a. *Normativa en relación con la sustitución de originales por digitalizaciones:* podemos distinguir 2 (dos) grandes grupos, uno de los cuales, a su vez, uno puede subdividirse en 2 (dos) subgrupos más y otro en 3 (tres).

I. Países que en su normativa no expresan posición alguna respecto a la cuestión: 10 de los países relevados, de éstos:

1. Países que registran legislación nacional al respecto de digitalización: 8 (ocho)

2. Países que no registran legislación nacional al respecto de digitalización: 2 (dos)

II. Países que en su normativa desarrollan explícitamente alguna posición respecto a la cuestión, tanto a favor como en contra de la posibilidad: 10 (diez)

1. Países que habilitan la sustitución, pero expresan requerimientos técnicos, legales y/o archivísticos específicos para proceder: 8 (ocho)

2. Países que habilitan la sustitución, pero no expresan requerimientos técnicos, legales y/o archivísticos específicos para proceder: No se registra esta entrada

3. Países que expresamente prohíben la sustitución, bajo cualquier forma: 2 (dos)

b. *Respecto de los requerimientos para proceder a la sustitución:* en aquellos países que se habilita la posibilidad de sustituir originales por

digitalizaciones, se relevó la existencia (o no) de requerimientos archivísticos (con especial mención a la evaluación documental), técnicos y/o legales para autorizar la sustitución

I. Relación con Evaluación documental (no se cuentan aquellos 2 - dos- que expresamente prohíben la sustitución de originales)

1. Países que establecen alguna relación entre la evaluación documental y la sustitución de originales por digitalizaciones:

8 (ocho) y, de éstos,:

a. Países que establecen expresamente que el proceso de evaluación documental debe completarse con anterioridad al de digitalización: 1 (uno)

b. Países que expresamente prohíben la sustitución de originales con valor permanente / secundario / histórico (la terminología varía según cada país): 8 (ocho)

c. Países que expresamente prohíben la sustitución de originales con valores primarios vigentes: 1 (uno)

d. Países que expresamente prohíben la sustitución de originales con valores distintos al permanente / secundario / histórico, sin determinación del estado de vigencia de esos valores primarios: 4 (cuatro)

II. Relación con requerimientos legales / de legalización / autorización para la sustitución de originales

1. Países que expresan en su normativa la aplicación de firma digital / electrónica a las digitalizaciones para sustituir originales: 3 (tres)

2. Países que expresan en su normativa la aplicación de algún código de validación específico: 1 (uno)

3. Países que expresan en su normativa la autorización expresa de una institución precisa: 3 (tres)

III. Relación con requerimientos técnicos para la sustitución de originales: no se detectaron requerimientos técnicos específicos para

el tema objeto de este estudio. Respecto de los indicados, en términos generales para la obtención de copias fieles, los mismos versan alrededor de

1. Asegurar la integridad y confiabilidad del documento escaneado
2. Asegurar la trazabilidad y auditabilidad de los procedimientos utilizados
3. Utilizar estándares técnicos de digitalización
4. Reproducir toda la información contenida en los documentos originales (adelantamos una conclusión: ningún método de digitalización reproduce los caracteres externos del documento)
5. Utilizar estándares de formato de archivo.

4. Conclusiones generales

Como hemos cuantificado en el punto anterior, si bien la mayoría de los países relevados han desarrollado normativa de orden nacional respecto de la implementación de TICs y, más concretamente, la generación de documentos electrónicos nativos y/o a través de un proceso de digitalización, sólo la mitad de ellos disponen algo expresamente relacionado con la sustitución de originales.

Esas disposiciones no forman un conjunto homogéneo (ni para la región ni en los casos de contraste) lo que probablemente sea el reflejo de un campo conceptual y semántico en construcción; cuestión ésta que bien podría ser objeto de otro estudio.

Así, respecto de qué hacer (y mucho menos, cómo) detectamos una confusión importante entre conceptos tales como “autenticidad” y “autenticación / certificación” y que, montada sobre la confusión de una “validez legal” de las copias digitales decanta la idea de que esa digitalización adquirió la totalidad de los atributos del original digitalizado, cuando sabemos que aún la mejor copia, no captura la esencia de la materialidad del original. Sin profundizar en debates filosóficos, no importa lo que hagamos, una copia nunca es *idéntica* al original.

Por supuesto que esto no impide, y nunca estaríamos en desacuerdo del reemplazo de originales por digitalizaciones para las tramitaciones corrientes, la

ampliación del acceso a la información, etc., pero entendemos, que ahí radica la necesidad de establecer con mayor claridad posibilidades y limitaciones de esa validez legal de copias autenticadas / certificadas, separándolas de la posibilidad o no de sustituir con esas copias, los originales de los que proceden.

En el universo de normativa que, habilitando la sustitución de originales establece cuáles son los requerimientos archivísticos, jurídicos y técnicos, vemos que hay algunas indicaciones respecto de los primeros (sobre todo prevenciones respecto de la eliminación de determinados tipos de documentos), mucho menos respecto de los segundos y son inexistentes los requerimientos del último grupo. Esto último, más allá de los requerimientos técnicos generales que se puedan establecer para procesos de digitalización.

Una hipótesis posible es que al no colocar la evaluación acerca de la sustitución con anterioridad a las decisiones respecto del proceso de digitalización, el legislador no toma en cuenta requerimientos tecnológicos específicos, dejando en la mayoría de los casos la resolución de estas cuestiones en normas de nivel jerárquico inferior y, para el caso de los jurídicos / legales, cuando se menciona, se lo hace en términos generales para la autenticación / certificación de copias...si no es que se igualan en un todo indeterminado la validación de documentos electrónicos nativos y devenidos de procesos de digitalización.

En este punto, el de los requerimientos jurídicos / legales, sobresale la aplicación de la firma digital / electrónica como herramienta privilegiada para dar “autenticidad” y/o “validez legal” a las digitalizaciones.

A nuestro entender, éste es un asunto que (aún) requiere el desarrollo no sólo de investigaciones específicas pero, también, una fuerte campaña de difusión de la perspectiva archivística respecto del tema en la sociedad y (mucho más) en instancias de alta gerencia, no para subvalorar la utilidad de la herramienta, sino para definirla con claridad.

En este informe sólo señalaremos el hecho de que, probablemente producto de esa indeterminación o confusión terminológica ya mencionada: a) se iguala la utilidad de las firmas digitales / electrónicas para documentos electrónicos nativos y los que devienen de un proceso de digitalización, b) sin tener en cuenta que no hay forma de que una digitalización incorpore elementos de la materialidad el

documento (tales como tintas, firmas, características del papel etc...) por lo que el firmado digital no puede “dar fe” de la autenticidad del documento original, toda vez que la copia no incorpora todos los atributos (susceptibles de análisis diplomático) de éste c) las firmas digitales, como objetos digitales que son, están sujetas a la obsolescencia tecnológica.

Otro de los requerimientos jurídico / legal importante, que se relaciona con el punto que trataremos a continuación, es contar con la autorización de un órgano específico que podríamos definir en general como “Autoridad de valoración”; institución que tendrá a su cargo la determinación respecto de la posibilidad de eliminar originales luego de su digitalización.

Entonces, y respecto de los requerimientos archivísticos, cuando se señalan rondan casi exclusivamente (y rara vez en forma muy precisa) en torno al tema de los valores de los documentos (la noción de serie documental está ausente en la normativa relevada, excepto, quizás, en un caso).

En relación con esto, el tópico más utilizado es la prohibición de eliminar documentos originales con valor secundario. Más allá de la multiplicidad de formas de enunciación en la región, esto se refiere a documentos con valor cultural, histórico, patrimonial, etc. En síntesis y sin muchas precisiones, documentos de guarda permanente.

Un detalle no menor al respecto, es que esa determinación de plazos de conservación y eventual guarda permanente no está obligadamente establecida con anterioridad al proceso de digitalización. Como consecuencia inevitable, no se piensa en requerimientos jurídico / legales y tecnológicos específicos para un proceso de sustitución.

Asimismo, es posible intuir (a comprobar en futuras investigaciones) el gasto por parte de organizaciones de las Administraciones Públicas, de recursos presupuestarios en procesos que, se preveían, fueran para sustituir originales y eliminarlos y que, producto de disposiciones de esas autoridades de evaluación no pudieran concretarse, sumándose al gasto en almacenamiento de originales en soporte analógico, los que devienen del proceso de digitalización y, ahora, preservación digital.

En relación con los plazos primarios, si bien la mención al tema es mucho menor, también es relativamente fácil suponer (otra hipótesis a comprobar) la asignación de recursos siempre escasos en nuestras realidades, para la digitalización de documentos acumulados de manera asistemática, sobre los que una adecuada valoración archivística determinaría su simple y llana eliminación, sin el gasto que supone su digitalización previa...y su preservación digital posterior.

En ese sentido, entendemos que mediante un adecuado proceso de valoración previo a la planificación de la digitalización, sería más fácil para los responsables de las organizaciones determinar la conveniencia o no de digitalizar masivamente o a demanda, documentos sin valor secundario, pero con plazos primarios vigentes.

A modo de síntesis, la normativa analizada no reconoce la importancia crítica de establecer procesos de valoración documental con anterioridad a la planificación de la digitalización en general y, mucho menos de la propiciada con fines de sustitución, ni considera especialmente la importancia de la valoración de los elementos materiales del soporte de los documentos originales (tintas, firmas autógrafas, soporte, etc...) como posible asiento del valor probatorio de los documentos, centrándose, casi exclusivamente, en la información literal de los mismos.

Por supuesto, cabe la posibilidad de que estas cuestiones sean resueltas en cada país a través de normativa y disposiciones técnicas de menor jerarquía pero, al mismo tiempo, está claro que al no establecerse criterios mínimos indispensables en normativa de alto rango, el tema queda un poco librado a dinámicas de ámbitos sectoriales y, por el momento, monopolizado por las áreas de tecnología, en primer lugar, jurídicas en segundo y, en algunos casos (y, además, mínimamente) de gestión documental y administración de Archivos en tercer lugar.

Finalmente, y como ya adelantamos en el Informe preliminar, en los casos de contraste, se mantiene el mismo escenario, esto es: búsqueda de avanzar en la denominada *despapelización* (lo que incluye, además de la informatización de la gestión documental, la digitalización y sustitución de documentos analógicos previos), con muchas prevenciones respecto de documentos de conservación permanente, pero sin explicitación taxativa respecto de cómo efectuar el proceso de valoración.

Incluso en opciones radicales como las que plantea el NARA respecto de recibir, a partir del 1° de enero de 2023 exclusivamente documentos en soporte electrónico, se deja abierta la posibilidad de mantener en su soporte original algunos documentos que revistan algún valor específico, básicamente relacionado con el soporte

5. Indicaciones preliminares para la Guía Modelo

A la luz del presente estado del arte es claro que, por lo menos, la Guía Modelo deberá ofrecer algunas indicaciones respecto de:

- a. Completar los procesos de valoración documental antes de la planificación de digitalización en general y sustitución en particular
- b. Definir los requerimientos archivísticos, jurídico/legales y técnicos de sustitución con anterioridad al proceso de digitalización
- c. Desarrollar un proceso de análisis de riesgos que:
 - I. Incorpore la perspectiva archivística (básicamente el impacto de la Valoración documental) en la determinación de
 1. Plazos primarios y las acciones posibles en caso de:
 - a. Plazos cumplidos
 - b. Plazos sin cumplir
 2. Valor secundario (lo que supone la imposibilidad de eliminar originales)
 - II. Incorporar análisis del impacto jurídico/legal en caso de eliminación de originales
 - III. Incorporar análisis de impacto económico
 1. De la digitalización de documentos que pudieran eliminarse con anterioridad
 2. De la digitalización de documentos que se pueden eliminar
 3. Costo de la preservación digital para ambos casos
- d. Utilizar ese análisis de riesgos, según plazos de conservación para definir
 - I. Sustitución general
 - II. Sustitución a demanda
 - III. Imposibilidad de sustituir, generar copias autenticadas
- e. Ajustar tecnología a esa decisión

I. Utilidad y límites de la firma digital / electrónica

6. Próximos objetivos y actividades

- a. Validación del Estado de la cuestión por el ALA - GT GPDE
- b. Elaboración de borrador de Guía
- c. Presentación de Guía al ALA - GT GPDE
- d. Validación de Guía por el ALA - GT GPDE
- e. Presentación de Guía a la comunidad de la ALA