INAP

Programa
INAP FUTURO

ISSN 2683-9644

CUINAP | Argentina

Año 3 • **2022** | Cuadernos del INAP

Tecnologías, información y derechos
Hacia una gestión documental con perspectiva archivística en la Administración Pública Nacional. Parte I

Mariana Nazar

97

Capacitar e investigar para fortalecer las capacidades estatales

CUINAP | Argentina

Tecnologías, información y derechos
Hacia una gestión documental con perspectiva archivística en la Administración Pública Nacional. Parte I

Mariana Nazar

97

Autoridades

Dr. Alberto Ángel Fernández
Presidente de la Nación

Dr. Juan Luis Manzur
Jefe de Gabinete de Ministros

Dra. Ana Gabriela Castellani
Secretaria de Gestión y Empleo Público

Lic. Mauro Emanuel Solano
Director Institucional del INAP

Índice

Introducción		10
1	La era digital en la Administración Pública Nacional y el rol de la perspectiva archivística	12
2	El fortalecimiento del Estado democrático y la ampliación de derechos	20
3	Entorno digital, administración pública y gestión de documentos en el Poder Ejecutivo Nacional	28
4	La modernización del Estado y el sistema de Gestión Electrónica de Documentos	37
A modo de cierre		50
Referencias bibliográficas		54
Documentos		58

Tecnologías, información y derechos



Mariana Nazar

Profesora y licenciada en Historia (UBA) y archivista (ISFDyT N.º 8) con especialización en Archivos y Derechos Humanos (Esaged-UAB). Ha finalizado sus estudios de Doctorado en Historia (UdeSA) y su tesis se encuentra en proceso de redacción.

Coordinadora de la Diplomatura en Gestión Documental y Administración de Archivos Públicos de la Escuela de Política y Gobierno de la UNSAM.

Trabajó como archivista en el Archivo General de la Nación (AGN) de 1998 a 2020. Desde 2010 coordinó el Programa de Capacitación y Desarrollo Archivístico y formó parte de la creación del Sistema Nacional de Documentación Histórica del Ministerio de Ciencia y Tecnología de la Nación.

Es Vicepresidenta de la Sección de Derechos Humanos del Consejo Internacional de Archivos (ICA), Coordinadora del Grupo de Trabajo de Archivos y Derechos Humanos de la Asociación Latinoamericana de Archivos y Vocal en la Asociación de Archivistas en la Función Pública Argentina (AFPA).

Resumen

En este trabajo se analiza el impacto que ha tenido la introducción de las tecnologías digitales en la gestión y el acceso a la documentación pública desde una perspectiva archivística; asimismo, se aborda la utilización de los soportes electrónicos en la gestión, la circulación, el acceso y la preservación de la información generada por la Administración Pública Nacional (APN).

La gestión y el acceso a la información pública son las condiciones sobre las que se sustenta la posibilidad de acceder al ejercicio de una multiplicidad de derechos. Por ello, en este trabajo se particulariza y enfatiza la interrelación e interdependencia que las posibilidades efectivas de acceso a la información tienen con la transparencia activa, el *gobierno abierto*, la participación ciudadana y, en especial, las posibilidades de acceso a la memoria institucional, la innovación y la gestión del conocimiento.

En ese sentido, se aborda la implementación del Sistema de Gestión de Documentos Electrónicos (GDE) como ejemplo paradigmático de una forma de incorporación de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en la Administración Pública Nacional, en particular se hace foco en las condiciones de preservación de la información en el mediano y el largo plazo. Para ello, este trabajo se presenta en dos partes.

En esta primera parte, se reseña el proceso de incorporación de las TIC en la APN desde la perspectiva archivística y se evidencia la importancia de su integración para la ampliación de los derechos y las políticas públicas de fortalecimiento del Estado democrático. Además, se presenta la efectividad que ha tenido la generación de instancias oficiales de promoción de las comunidades de prácticas involucradas en estos procesos. Al finalizar, se realiza un análisis sobre la creación del Ministerio de Modernización, la normativa de construcción del Sistema de Gestión Electrónica de

Documentos y las manifestaciones realizadas por la sociedad civil en torno a la preservación documental en el mediano y el largo plazo.

En la segunda parte (*Cuinap 98*), se analizarán la implementación del GDE durante el período 2016-2019, las observaciones que realizaron la Auditoría General de la Nación y el Archivo General de la Nación, y los principales desafíos que presenta la sustentabilidad de la información pública.

A partir de valorar la transformación que supuso la incorporación de las TIC como una oportunidad de mejora de la gestión pública, se problematizan las expectativas creadas sobre su exclusividad como factor de mejora y se analizan las políticas llevadas adelante vinculadas con la concepción sobre el Estado, y sus trabajadoras/es, subyacente en cada gestión de gobierno.

Ante las problemáticas identificadas acerca de la disponibilidad, la integridad y la confidencialidad de la información y sus posibilidades de preservación y de acceso en el mediano y el corto plazo, se concluye en la necesidad de avanzar en la construcción de un sistema de gestión documental integral que contemple el ciclo vital de los documentos: desde su concepción hasta su eliminación o guarda permanente. Para esta tarea de alta complejidad ya ha sido demostrada la efectividad que ha tenido la generación de instancias oficiales de promoción de las comunidades de prácticas involucradas en estos procesos, como el Foro de Informáticos y el Foro de la Agenda Digital que se presentan en esta primera parte del trabajo.

Palabras clave
Gestión documental electrónica, archivos, acceso a la información, saberes estatales, innovación pública.

Abstract

This paper analyses the effect that the introduction of digital technologies has had in management and the access to public information from the archival perspective. It dealt with the uses of electronic media in management, circulation, access and preservation of the information produced by the National Public Administration.

It focuses on the implementation of the «Sistema de Gestión de Documentos Electrónicos (GDE)» as an example of a way for introducing TICs in the National Public Administration. Therefore, this research is published in two different papers.

In this first part, the process of incorporation of TICs in the National Public Administration from the referred point of view is reviewed so that the importance of its integration to an extension of the rights and the strengthening of the democratic State can be highlighted. In addition, it shows the effectiveness that promoting communities of practice has had in the development of this process. The paper finishes with an analyses about the creation of Modernization ministry, the construction of GDE regulation and the civil society demonstrations about short and long term documentary preservation.

Key words

Records management, archives, access to information, state knowledge, public innovation.

Introducción

La inclusión del mundo digital en nuestras vidas ha significado un cambio radical en las formas de producción, almacenamiento y circulación de la información. En ese mismo contexto, el Estado y la administración pública han sido —y son— interpelados por la necesidad de desarrollar procesos y prácticas innovadoras, y de fortalecer las capacidades estatales para afrontarlo. Este proceso de cambio, de crecimiento acelerado o exponencial (Oszlak, 2020), ha sido analizado desde diferentes aristas.

En este trabajo, analizamos el impacto que ha tenido la introducción de las tecnologías digitales en la gestión y el acceso a la documentación pública (los archivos). Para eso, abordamos la cuestión referida a la utilización de los soportes electrónicos en la gestión, la circulación, el acceso y la preservación de la información generada por la Administración Pública Nacional (APN) desde una perspectiva archivística. Esto implica tomar la gestión documental como uno de los elementos con mayor importancia respecto de la recuperación de la información generada cotidianamente por la administración, la preservación de su memoria institucional, la posibilidad de asegurar la efectiva implementación del derecho de acceso a la información y la transparencia, y de garantizar la existencia de documentos (digitales) que puedan servir de fuentes para la Historia.

En ese sentido, abordaremos el proceso de diseño e implementación del Sistema de Gestión de Documentos Electrónicos (GDE) como ejemplo paradigmático de una forma de incorporación de las TIC en la Administración Pública Nacional. Para ello, este trabajo se presenta en dos partes. En este texto, la primera parte del artículo, se realiza una reseña del proceso de incorporación de las TIC en la Administración Pública Nacional, desde la perspectiva archivística, poniendo en evidencia la importancia

de la incorporación de este punto de vista para la ampliación de derechos y las políticas públicas de fortalecimiento del Estado democrático. Se cierra esta primera parte con un análisis sobre la creación del Ministerio de Modernización, la normativa de construcción del Sistema de Gestión Electrónica de Documentos y las manifestaciones realizadas por la sociedad civil en torno a la preservación documental a mediano y largo plazo.

En la segunda parte (*Cuinap* 98), se analizará la implementación del GDE durante el gobierno de Cambiemos, las observaciones realizadas por la Auditoría General de la Nación y el Archivo General de la Nación, y los desafíos a los que se enfrenta la nueva gestión de Gobierno en cuanto a la sustentabilidad de la información pública.

1

La era digital en la Administración Pública Nacional y el rol de la perspectiva archivística

La irrupción de la tecnología digital en la vida cotidiana es un hecho tan naturalizado que suele ser difícil imaginarnos la vida sin ella. Asimismo, ha significado un cambio radical tanto en las formas de producción, comunicación y circulación de la información como en la construcción de conocimientos. Sus orígenes e implicancias, así como sus potencialidades y debilidades para la construcción de una sociedad más igualitaria, han sido (y son) objeto de reflexión por parte de profesionales provenientes de diferentes disciplinas. Tercera Revolución Industrial, Revolución de la información y las telecomunicaciones, era de la información, Revolución científico-tecnológica y Revolución de la inteligencia son algunos de los nombres que, si bien parten de conceptualizaciones distintas, se utilizan para denominar esta época de cambios.

El Estado en general, y la administración pública en particular, no estuvieron exentos a estos cambios. De hecho, el lugar de la innovación en el desarrollo de políticas públicas, en especial en relación con la mejora de la eficiencia y la eficacia de las prácticas de la administración, es hoy uno de los tópicos más frecuentes en los análisis sobre la gestión pública. La centralidad que ha adquirido el uso de las nuevas tecnologías como herramienta de mejora de la gestión pública puede verse sintéticamente expresado por el Banco

de Desarrollo de América Latina-CAF, cuando en un Seminario titulado *El futuro del gobierno en la era digital*, señalaba que la revolución digital está

> ... transformando la manera de gobernar para responder de manera más ágil, efectiva y transparente a las crecientes aspiraciones de los ciudadanos por mejores servicios y más integridad en el actuar público. Desde actividades rutinarias de la administración pública y servicios digitales, hasta la gestión de grandes inversiones públicas y contrataciones gubernamentales, los avances tecnológicos revolucionaron la forma en la que hoy se gestionan los asuntos públicos, por medio de trámites más simples, más accesibles y con menores costos (CAF, 2019).

En ese sentido, desde hace algunos años se utiliza el concepto de *gobierno electrónico* o *e-government*. En 2003, la OCDE lo definió como «el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), y particularmente Internet, como herramienta para lograr mejores gobiernos» (2003, p. 23), ampliándose luego a la noción de *gobierno digital* que «refiere al uso de las tecnologías digitales, como parte de las estrategias de modernización de los gobiernos, para crear valor público» (OCDE, 2014, p. 6). La *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico* considera sinónimos *gobierno electrónico* y *administración del gobierno electrónico*, ambos términos los define como «el uso de las TIC en los órganos de la administración para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficacia y eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos» (p. 239). En ella, se subraya que «la perspectiva desde la que se tiene que abordar el empleo de las TIC en la gestión pública es la del ciudadano y sus derechos» (CLAD, 2007, p. 234), ya que entiende que la reforma del Estado debe vincularse con el fortalecimiento de las instituciones públicas y la modernización de sus mecanismos de gestión como estrategia de desarrollo, igualdad de oportunidades y bienestar social. Esta carta

presenta un conjunto de conceptos, valores y orientaciones para el diseño, la implementación, el desarrollo y la consolidación del gobierno electrónico como herramienta coadyuvante de mejora de la gestión pública iberoamericana[1].

Asimismo, el Código Iberoamericano de Buen Gobierno, adoptado por la XVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en 2006, que articula tres tipos de reglas de conducta (las vinculadas a la naturaleza democrática del gobierno, la ética gubernamental y la gestión pública), menciona una serie de actividades relacionadas con la preservación a largo plazo y el acceso a información conservada en los archivos:

> Proteger el patrimonio cultural y el medio ambiente en el marco de sus competencias.
>
> Garantizar la integridad, conservación y permanencia de los documentos y archivos oficiales, con el objeto de mantener la información esencial para el Estado y transmitirla a los posteriores responsables.
>
> Promover la creación, la mejora de la calidad y el uso compartido de estadísticas, bases de datos, portales de gobierno en línea y, en general, todo aquello que facilite la labor interna de sus empleados y el mejor acceso de la ciudadanía a la información y los servicios públicos.
>
> Garantizar la protección de los datos personales, y la adecuada clasificación, registro y archivo de los documentos oficiales, reconociendo, además, el

1 En ese sentido, enumera y define una serie de principios: el derecho al gobierno electrónico, su alcance, sus instrumentos, la seguridad, la importancia de las direcciones y sitios electrónicos, los registros, el régimen de documentos y archivos electrónicos, las consecuencias sobre el procedimiento administrativo, la protección de datos personales, las condiciones generales para su establecimiento y desarrollo, así como medidas complementarias como la planificación, la interoperabilidad, la usabilidad sistemas y programas, la inclusión digital e infoalfabetización, la integración de procesos y servicios, el enfoque centrado en las personas y el despliegue de las infraestructuras.

> derecho de cada ciudadano a conocer y actualizar los datos personales que obren en poder del Estado (CLAD, 2006, pp. 7-8).

Estos documentos coinciden en valorar la incorporación de las tecnologías de la información como una gran oportunidad para mejorar la gestión pública desde una perspectiva de derechos. También destacan la importancia asignada a la preservación del patrimonio cultural, de los documentos y los archivos como herramientas básicas de funcionamiento y continuidad en la gestión política, y de la información que produce el Estado para garantizar su acceso a la ciudadanía y su protección.

Sin embargo, para que esta ventana de oportunidad de mejora de la gestión pública, que habilita el uso de las TIC, pueda garantizar la preservación de la información generada por el Estado a mediano y largo plazo, se requiere organización, previsión y asignación de recursos. Como se señaló en Nazar y Baez Becker (2020) y Nazar (2021), el Estado en su quehacer cotidiano produce, gestiona y resguarda documentos como parte de su accionar administrativo. Esos documentos, además de servir como sostén en sus actividades cotidianas y ser objeto de control, verificación y auditoría de las actuaciones desarrolladas por la administración, posibilitan el ejercicio del derecho de acceso a la información, garantizan otros derechos y establecen deberes entre la administración y la ciudadanía, y proporcionan información sobre las competencias de la administración pública de manera permanente.

Funciones de los documentos públicos

- Objeto de control, verificación y auditoría de las actuaciones desarrolladas por la administración.
- Posibilitan el ejercicio del derecho de acceso a la información.
- Garantizan otros derechos y establecen deberes entre la administración y la ciudadanía.
- Proporcionan información sobre las competencias de la administración pública de manera permanente.

¿Cómo se puede asegurar una adecuada gestión de la documentación y su preservación en el largo plazo? ¿Cómo se clasifican, custodian y protegen los documentos que contienen la información pública? Es necesario contar con políticas y procedimientos estandarizados de gestión de documentos, que aseguren su adecuada protección y permitan que los valores probatorios, y la información que estos contienen, puedan ser preservados y recuperados de un modo más eficiente y eficaz con el empleo de prácticas y procesos normalizados basados en buenas prácticas (OEA, 2020). Por ello se vuelve necesario incorporar, en un marco pluridisciplinar y con un enfoque transversal a la administración, la perspectiva que brinda la disciplina archivística.

Como se señaló en un trabajo anterior (Nazar, 2021), existe una serie de temáticas sobre las que la disciplina archivística ha estado reflexionando y desarrollando teoría y propuestas de buenas prácticas que, si se integran al desarrollo de las políticas públicas destinadas a la preservación y el acceso a la información en el mediano y largo plazo, permitirían:

- La preservación del contexto de producción de los documentos (o de la información) y su trazabilidad. Todas las herramientas de la disciplina se asientan sobre la importancia asignada al principio de procedencia e integridad de los documentos de archivo, ya que de esa manera se puede asegurar el valor de evidencia de la información que se produce. Se considera fundamental preservar tanto la información que contienen los documentos como sus contextos de producción (legales, sociales y organizacionales). Esto habilita conocer su trazabilidad: quién, cuándo y en función de qué procedimientos se produjo determinado documento, cuál fue su ciclo y cómo llegó a la instancia en la que se está consultando. Partir de esta conceptualización sobre la información generada implica no centrarse solamente en los documentos individuales, sino que habilita la posibilidad de que sean consultados tanto los datos que contienen como el marco en el que fueron producidos. Esto aumenta su potencial informativo, además de asegurar su capacidad para la rendición de cuentas.

- Asegurar la autenticidad, la fiabilidad, la integridad y la accesibilidad a los documentos en el mediano y largo plazo. La disciplina archivística trabaja sobre los procedimientos desarrollados para la validación diplomática de los documentos. Poder certificar que fueron generados por quien dice haberlos generado, en el momento que se indica; asegurar la confianza, establecer responsables y acciones concretas para mantener intactas las cadenas de custodia y preservación en el largo plazo es una tarea fundamental, particularmente en entornos digitales.

- Generar mecanismos de evaluación documental. No toda la información, ni la documentación generada en el ámbito estatal (ni

> en otros) debe conservarse en forma permanente. No hay razones para preservar documentación repetitiva, o con información que se encuentra en otros registros. Aunque se trata de una idea generalizada, no es cierto que los documentos electrónicos o digitales «no ocupen lugar». Ocupan otro tipo de lugar, y requieren de otro tipo de cuidados para su preservación en el largo plazo, y eso implica espacio y recursos. Por ello, la tarea de evaluación documental es tan necesaria como en cualquier otro soporte.

El proceso de evaluación documental implica la realización de una serie de tareas que permiten determinar qué documentación puede (y debe) ser eliminada, en qué momento y por qué agente, y qué información debe conservarse de forma permanente. Estas tareas incluyen la identificación de la documentación que se produce para poder establecer los plazos de guarda (el tiempo que debe conservarse), con el fin de, por un lado, determinar el momento de descarte de la documentación que se puede eliminar y, por el otro, asegurar la conservación permanente de aquellos documentos que sean de guarda permanente. Entonces, es preciso indicar los requerimientos necesarios para que esa preservación sea posible en el largo plazo, y generar procedimientos normalizados e instrumentos para su control en un marco normativo y procedimental adecuado. Si bien cumplir con esta tarea es importante en cualquier soporte, la incorporación de los criterios de valoración en la fase de diseño, rediseño o producción de los documentos electrónicos es fundamental.

Aportes de la disciplina archivística al desarrollo de políticas públicas para la preservación y el acceso a la información en el mediano y largo plazo

- Preservación del contexto de producción de documentos e información.
- Trazabilidad.
- Autenticidad, fiabilidad, integridad y accesibilidad de documentos e información.
- Evaluación documental (selección y eliminación).

2

El fortalecimiento del Estado democrático y la ampliación de derechos

Como se evidencia en los instrumentos mencionados, asistimos al avance de una concepción cada vez más centrada en el reconocimiento de la necesidad de fortalecer el Estado democrático y el enfoque de derechos donde «el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derecho a requerir determinadas acciones, prestaciones y conductas» (Abramovich, 2006, p. 36).

En esta línea, si bien los derechos humanos son inherentes, indivisibles e integrales, algunas/os autoras/es consideran pertinente clasificarlos en generaciones o dimensiones para mostrar la «evolución» que su reconocimiento ha experimentado por parte de los Estados.

En el trabajo de Baigorri *et al.* (2001) se encuentra esta distinción entre derechos de primera, segunda y tercera generación —también denominados «nuevos derechos»—. Los derechos de primera generación se presentan como aquellos vinculados a la libertad individual, los denominados derechos civiles y políticos nacidos de la Revolución francesa a fines del siglo XVII. Los derechos de segunda generación son aquellos vinculados a la igualdad social, los derechos sociales nacidos de las luchas del movimiento obrero durante el siglo XX. Los derechos de tercera generación son los vinculados a la solidaridad y la sustentabilidad de la vida (el derecho a la paz, a la

autodeterminación, al acceso a un medio natural sano) desarrollados tras las guerras mundiales en la segunda mitad del siglo XX.

En la actualidad, empiezan a reconocerse derechos que se desprenden de los anteriores, o nuevos derechos, vinculados al desarrollo tecnológico, las tecnologías de la información, la comunicación y el ciberespacio. Algunas/os autoras/es reconocen como derechos de cuarta generación el derecho al acceso a la informática, al acceso a la sociedad de la información en condiciones de igualdad y no discriminación, al uso del espectro radioeléctrico y de la infraestructura para los servicios en línea que sean satelitales o por vía de cable; el derecho a formarse en las nuevas tecnologías; el derecho a la autodeterminación informativa; y el derecho al *habeas data* y a la seguridad digital (UNCUYO, 2017). Bonavides señala el derecho a la democracia, el derecho a la información y el derecho al pluralismo y subraya su dimensión plural como la cúspide del ejercicio de la ciudadanía (citado en Macedo, 2016).

El fortalecimiento de las democracias, la participación ciudadana en la toma de decisiones, la creación de espacios de diálogo y reflexión social, e incluso la mejora de los procesos electorales, son algunos de los elementos que se consideran parte de la llamada democracia electrónica o democracia digital, a partir de las posibilidades que abrió el uso de las TIC en la ampliación, la capacidad de horizontalidad y la mejora de los canales de información, comunicación, deliberación y participación de la ciudadanía. Aunque también deben considerarse el uso de las TIC y las redes sociales en relación con el riesgo que presentan ante un escenario autoritario de control a gran escala.

En nuestro país, durante el gobierno de Raúl Alfonsín, la necesidad de fortalecer las bases del sistema democrático de gobierno —luego del

terrorismo de Estado impuesto por la dictadura cívico-militar— llevó, entre otras medidas, a la creación del Consejo para la Consolidación de la Democracia con «la misión de contribuir a la elaboración de un proyecto transformador fundado en la ética de la solidaridad y en la democracia participativa» (Decreto 2446/1985). En las actuaciones de este Consejo se encuentran los antecedentes de la reforma constitucional de 1994, que fue la que incorporó los tratados internacionales de derechos humanos al cuerpo de la misma.

Esta reforma constitucional generó una serie de modificaciones orgánicas en las estructuras de gobierno que crearon instituciones del parlamentarismo en un sistema presidencialista (Zaffaroni, 2009) y una serie de modificaciones dogmáticas vinculadas a los derechos y las garantías de las/os habitantes de nuestro país. Se incorporaron los tratados de derechos humanos al cuerpo de la Constitución, por lo tanto, se reconoció el derecho de acceso a la información pública, se reconocieron explícitamente las garantías de amparo, *habeas corpus* y *habeas data*, y una serie de derechos vinculados al fortalecimiento de la democracia y la ampliación de su ejercicio, como el derecho a la iniciativa popular, la consulta popular, el derecho al medio ambiente sano y a la utilización racional de los recursos naturales, los derechos de los pueblos indígenas, la protección de los intereses de las/os consumidores y usuarias/os, y el secreto de la fuente periodística.

Si bien, como señalan Abramovich y Courtis (1997), pueden encontrarse posiciones que niegan el valor jurídico de los derechos económicos, sociales y culturales, caracterizándolos como meras declaraciones de buenas intenciones o de compromiso político, o considerándolos documentos de carácter político antes que catálogos de obligaciones jurídicas para el Estado, lo cierto es que estos derechos generan obligaciones concretas al Estado, que resultan exigibles judicialmente.

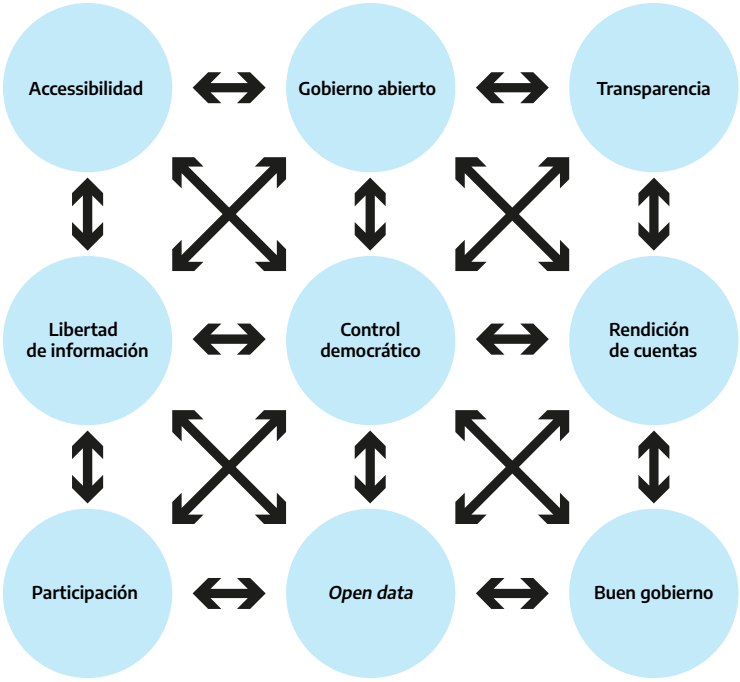
En ese sentido, la adopción del paradigma de políticas públicas con perspectiva de derechos considera la política pública social como un derecho en sí mismo, e implica considerar «la interrelación existente entre políticas públicas y derechos sociales, entendiendo a aquellas más que como simples medios para garantizar el ejercicio efectivo de estos» (Giménez Mercado y Valente Adarme, 2010).

En este trabajo, en particular, es de interés destacar que la gestión y el acceso a la información pública cumplen un papel clave en el cruce entre la incorporación y la adopción de instrumentos y recomendaciones internacionales en pos del fortalecimiento del Estado de derecho y la ampliación de derechos de sus habitantes; y las posibilidades y limitaciones de su efectiva implementación. Debido a ello, se resalta que las funciones que cumplen los documentos cuando son gestionados en forma integral pueden sostener determinadas políticas públicas.

Funciones de los documentos públicos	**Implementación de políticas públicas en materia de...**
Objeto de control, verificación y auditoría de las actuaciones desarrolladas por la administración	Lucha contra la corrupción
Posibilitan el ejercicio del derecho de acceso a la información	Transparencia, gobierno abierto y participación ciudadana
Garantizan otros derechos y establecen deberes entre la administración y la ciudadanía	Acceso a la justicia, derechos humanos
Proporcionan información sobre las competencias de la administración pública de manera permanente	Memoria institucional Conocimiento organizacional Historia Ciencia abierta Innovación

Más allá de ser un derecho humano reconocido por nuestra normativa, el acceso a la información constituye un derecho instrumental que habilita el ejercicio de una multiplicidad de otros derechos, ya que muchas veces constituye la única posibilidad de requerir o de presentar pruebas para ejercerlos. Una adecuada gestión de la información habilita la posibilidad de nutrir un entorno que se haya en estrecha interdependencia como se observa en la Figura 1..

Figura 1. Gestión integral de la información para asegurar la interdependencia entre políticas públicas



Fuente: Alberch i Fugueras (2015)

En relación con esta interdependencia, en los últimos años, el concepto de *gobierno abierto* ha ganado mucha visibilidad, en tanto funciona como una plataforma de articulación entre el ejercicio de la transparencia, la colaboración y la participación ciudadana (Oszlak, 2013; Cruz Rubio, 2015; Dirección Nacional de Gobierno Abierto, 2022). Si bien la transparencia, el acceso a la información y la participación ciudadana son derechos proclamados desde hace muchos años, el surgimiento del concepto de *gobierno abierto* se asocia directamente a la campaña electoral y posterior declaración del presidente de los Estados Unidos en 2009, Barack Obama, cuando manifiesta la decisión de convertir a su gobierno en un *open government*. En 2011, se constituyó la *Open Government Partnership* (OGP), una alianza formada por personas del gobierno, la sociedad civil, empresas, organizaciones sin fines de lucro y más, encabezada por los Estados Unidos, que en este momento contó con la participación de 78 países y 76 jurisdicciones. «Su enfoque considera fundamental el uso de las TIC y destaca la noción evolutiva del concepto pasando de una fase de administración electrónica a una fase de colaboración y participación en la que los ciudadanos controlan y tienen un rol activo en la creación de una política pública» (Palmaz, 2019, p. 9).

En nuestra región, la *Carta Iberoamericana para el Gobierno Abierto* plantea:

> Se entenderá el gobierno abierto como el conjunto de mecanismos y estrategias que contribuye a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrando e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo (CLAD, 2016, p. 5).

La adecuada gestión, preservación y acceso a la información que genera el Estado se torna una tarea crítica, ya que son las condiciones sobre las que se sustenta la posibilidad de acceder al ejercicio de una multiplicidad de derechos, así como la memoria institucional y la historia de la sociedad. Pero, en particular, se evidencia la fuerte interrelación e interdependencia de las posibilidades efectivas de acceso a la información, con la transparencia activa, el gobierno abierto, la participación ciudadana y, en especial, con las posibilidades de acceder a la memoria institucional, la innovación y la gestión del conocimiento.

En el reconocimiento de la importancia central al acceso, la Organización de Estados Americanos (OEA) publicó en 2010 una Ley Modelo de Acceso a la Información Pública. Si bien la mayoría de los países de la región cuentan con leyes de acceso a la información (en la Argentina, desde 2016), la legislación es solo un aspecto sobre el que se torna necesario avanzar en medidas de implementación concreta. Luego de diez años de la aprobación de la ley modelo, se realizó un análisis de los desafíos y las buenas prácticas generadas en los Estados americanos. Una de las conclusiones de ese estudio fue señalar la importancia de la implementación de políticas públicas sobre gestión documental en la esfera pública; debido a ello, además de aprobarse y publicarse un nuevo instrumento: la ampliación de la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública 2.0., se agregaron dos anexos —el anexo A: Ley Modelo Interamericana de Gestión Documental y el anexo B: Guía de aplicación de la Ley Modelo de Gestión Documental— (OEA, 2020).

En síntesis, el avance en materia de reconocimiento y ampliación de derechos se relaciona estrechamente con la posibilidad de fortalecer el Estado democrático, lo que depende en gran medida de la capacidad de gestión y acceso a la información que el propio Estado genera. Para

ello, el gobierno electrónico podría constituirse como un medio eficaz de fortalecimiento. No obstante, resulta necesario destacar la diferencia entre gobierno abierto y gobierno electrónico: «El gobierno abierto trasciende al gobierno electrónico en un aspecto crucial: mientras el gobierno electrónico es una cuestión de gestión, el gobierno abierto es una cuestión de poder. Pero, aunque lo trasciende, necesariamente, lo incluye» (López, 2013, como se citó en Kaufman, 2014, p. 165).

Mientras que el gobierno electrónico implica la aplicación de las TIC al funcionamiento del sector público, el gobierno abierto es una «nueva filosofía» basada en el compromiso con los valores de transparencia, participación y colaboración ciudadana. La disponibilidad de herramientas web permite interacciones virtuales a través de las tecnologías disponibles y habilita una comunicación de doble vía entre gobierno y ciudadanía, ya que la tecnología ha multiplicado las formas, las instancias y los mecanismos por medio de los cuales esas interacciones se materializan; no obstante, esto no significa que las TIC sean condición suficiente para imponer esta modalidad de gestión. Incluso podría concebirse un gobierno abierto a la participación e involucramiento ciudadano sin la mediación de herramientas informáticas (Oszlak, 2013, p. 4). Por lo tanto, el gobierno electrónico sitúa las TIC como elemento de apoyo y pone el énfasis en el desarrollo de un buen gobierno (OEA, 2022).

3

Entorno digital, administración pública y gestión de documentos en el Poder Ejecutivo Nacional

La generalización del uso de tecnologías informáticas dentro de la APN argentina suele situarse en la década de 1990. Como señalan Vázquez y Silva (2021), hasta la mitad de esa década, la introducción de las TIC en la administración pública fue impulsada por un financiamiento externo abundante, una gestión informática de consumo oneroso de nuevas tecnologías y una gestión tecnológica regulada por cada organismo, conceptualizada como «asunto de informáticos» —y no de políticas públicas—. Esta modalidad se tradujo en una amplia diversidad de situaciones en cada organismo o jurisdicción. Además, no existía vinculación o articulación sobre el uso de estas tecnologías en relación con la preservación documental a largo plazo. En este contexto, la interacción entre los responsables de la gestión informática de los organismos de la APN era débil y se asentaba más en las relaciones personales que en necesidades organizativas o estrategias institucionales, mientras las decisiones en materia tecnológica se tomaban en cada organismo sin integrarse en sistemas de información (Vázquez y Silva, 2021, p. 26).

En este contexto, con una línea de acción de prevalencia *tecnologicista*, se sancionó la Decisión Administrativa de la Jefatura de Gabinete de Ministros 43/96, reglamentaria del artículo 30 de la Ley 24.624, que implementaba

el proceso para obtener, supervisar y auditar las imágenes digitales a los efectos de reemplazar los originales en soporte papel. Así comenzó a otorgarse valor jurídico y probatorio a la documentación a cargo del Archivo General de la Administración (AGA), que había sido originada en soporte papel y era digitalizada en ese Archivo. La prevalencia tecnologicista se evidenciaba en la ausencia de criterios eficientes de identificación y clasificación, así como en la falta de mención al procedimiento de evaluación documental, lo que hacía que entrara en contradicción con la normativa vigente en la materia (Pak Linares, 2021).

En 2001 se creó la Oficina Nacional de Tecnologías de Información (ONTI), dentro de la Secretaría para la Modernización del Estado dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros, con la responsabilidad primaria de formular políticas e impulsar el proceso de desarrollo e innovación tecnológica para la transformación y la modernización del Estado; de promover la integración de nuevas tecnologías, su compatibilidad e interoperabilidad en el marco del Plan Nacional de Modernización del Estado; de fomentar la estandarización tecnológica en materia informática, teleinformática o telemática, telecomunicaciones, ofimática o burótica; y de promover la utilización de firma digital en los organismos del Sector Público Nacional actuando como autoridad certificante (Decreto 889/2001). Mediante la Ley 25.506 de Firma Digital, sancionada ese mismo año, se reconocieron y establecieron las condiciones para el empleo de la firma digital, de la firma electrónica y su eficacia jurídica, y se creó la Infraestructura de Firma Digital de la República Argentina.

Si bien la ONTI se constituyó como el organismo rector de los servicios informáticos en la APN, estos eran los responsables de implementar la política informática estatal, y su funcionamiento estuvo caracterizado por su autonomía, disgregación y heterogeneidad en relación con su capacidad

institucional para implementar las políticas públicas establecidas (Vázquez y Silva, 2021).

La coordinación interinstitucional cobró impulso a partir de la constitución del Foro Permanente de Responsables Informáticos de la Administración Pública Nacional. El Foro, que se instituyó a partir de la cooperación entre el Programa de Formación de Directivos Públicos del INAP y la ONTI, tuvo como objetivo articular y desarrollar redes transversales para la capacitación de agentes —a través del intercambio y la reflexión— y fortalecer la gestión cotidiana al compartir información actualizada sobre temas de su competencia, la elaboración de diagnósticos de situación y de propuestas de acción (Vázquez y Silva, 2021, p. 28).

Durante el período en el que se encontró en funcionamiento (2002-2007), el Foro fue un espacio horizontal en el cual se identificaban problemas, se discutían formas de abordaje y se planificaban actividades con el fin de resolver problemas de gestión informática estatal que los actores identificaban en sus entornos laborales. Si bien el Foro se autodefinió como un espacio «predecisional», ya que los productos y las recomendaciones que generaba requerían de una decisión política para su implementación, Vázquez y Silva (2021) reconocen que entre sus aportes deben destacarse tres líneas prioritarias: *software* libre; aplicaciones transversales (que incluían la transferencia de aplicaciones entre áreas y organismos y desarrollos conjuntos de soluciones tendientes a la estandarización de información, procedimientos e interoperabilidad de las aplicaciones) e interoperabilidad (optimización de la operación entre organismos como requisito hacia la concreción del gobierno electrónico); así como los aportes realizados al proyecto de ley sobre delitos informáticos.

Con este antecedente, tiempo después se creó la Agenda Digital Argentina (ADA), una herramienta instituida mediante el Decreto presidencial 512/2009, que impulsó la conformación de un Gabinete Multisectorial orientado al aprovechamiento de las posibilidades informacionales y del conocimiento. La ADA se presentaba como un plan nacional para la inclusión y la apropiación por parte del gobierno, las instituciones y las personas de los beneficios de la sociedad del conocimiento mediante el uso intensivo y estratégico de las TIC, cuyos objetivos primordiales eran aumentar el acceso como factor de desarrollo e inclusión social y favorecer la producción local de bienes y servicios TIC.

Un elemento fundamental en ese proceso fue el Foro de la Agenda Digital (FAD), espacio interinstitucional creado para garantizar la gestión del conocimiento y los consensos básicos para el desarrollo de diferentes temáticas involucradas en la ADA. Este foro se constituyó como un espacio, también «predecisional», de gestión de conocimiento, de carácter horizontal y participativo del que formaban parte actores del Estado, organizaciones de la sociedad civil y referentes en diversas temáticas. Las problemáticas que se abordarían eran decididas por consenso a partir de compartir experiencias; en torno a ello, se trazaban líneas de acción y planes de trabajo con la intención de elevarlos como sugerencia para que fueran retomados en la producción de acciones y políticas públicas específicas. El FAD funcionaba según la metodología de gestión en red y organizado en función de grupos de trabajo (Agenda Digital, 2015). Este espacio se constituyó como una comunidad de prácticas que, por medio de la colaboración transversal voluntaria, impulsó una innovadora y eficiente gestión de conocimientos (Kaufman, 2017).

A fines de 2012, y a partir del ingreso de la Argentina a la OGP (Alianza para el Gobierno Abierto), se constituyó el Grupo de Trabajo de Gobierno Abierto

(GTGA) y el FAD fue la estructura que albergó el espacio de coordinación de las actividades y el plan. Según Kaufman, la aparición de este grupo cambió la composición y los objetivos más tradicionales del Foro, centrados en lo digital, y llevó a incorporar grupos, como el de Gestión Documental, compuesto ya no solo por informáticos, sino también por bibliotecarios y archivistas (2017, p. 91).

De hecho, el Grupo de Trabajo en Gestión Documental (GTGD) inicialmente fue denominado «Digitalización» y cambió su nombre a partir de la incorporación del Archivo General de la Nación (AGN), en 2012. En principio, esa institución fue invitada para asistir en la posible eliminación de documentos, como consecuencia directa de un proceso de digitalización. La participación de especialistas del Departamento Archivo Intermedio del AGN, designados por la Dirección General, instaló la importancia de profundizar el debate y tener en cuenta la perspectiva, que se desarrollaba en el nivel internacional, sobre la gestión de documentos y archivos, específicamente en el entorno informático. De esa manera, se redefinieron los objetivos y el campo de acción del GT y se ofreció al personal del Archivo General de la Nación la co-coordinación de ese GT, que se efectivizó en 2014 (Archivo General de la Nación-Departamento Archivo Intermedio [AGN-DAI], 2014).

De esta forma, luego de muchos años en los que solo era integrada a las políticas institucionales en forma puntual cuando se requería asistencia técnica para la destrucción o la transferencia de documentos, la perspectiva archivística volvía a ser considerada de manera relevante en un espacio transversal de la Administración Pública Nacional.

El aporte de estas/os especialistas del AGN, y luego de especialistas que se integraron desde el Programa de Archivos del Ministerio de la Defensa,

radicó en difundir, presentar e incorporar la perspectiva archivística en las tareas del GT y del Foro. Según el informe presentado a la Dirección General del AGN por el Departamento Archivo Intermedio (2014), el aporte se realizó en dos líneas de acción: una hacia el interior del GTGD, y otra, en los encuentros plenarios. Hacia el interior del GTGD se aportó la lectura y el análisis de distintos textos académicos y de difusión, estándares y experiencias internacionales relevantes para la materia, como las normas ISO, los proyecto InterPares, las experiencias de Girona, Colombia, México, Uruguay, Australia, Nueva Zelanda y Brasil, entre otras. En la participación de los plenarios se aportaron conceptos en torno a la importancia de las tareas de identificación, ya que la identificación de entidades y personas en la era digital es un problema común que impacta directamente en toda clase de servicios de información que brinda el Estado; y al entendimiento de la Gestión Documental en forma integral como un conjunto de actividades de orden normativo, administrativo y técnico-práctico que tiende a la planificación, el manejo y la organización de documentos (públicos, privados o de ciudadanas/os a título personal). Además, se colaboró en el análisis de e-ComDoc al participar del proyecto de puesta en funcionamiento de una nueva versión de este y en la revisión del modelo problemático de 2006, al incorporar las temáticas propias de la Gestión Documental Integral a los debates sobre Interoperabilidad y Acceso a la información.

Entre las tareas desarrolladas por ese GT se destacó la elaboración de un *Manual de digitalización para la Administración Pública Nacional* (Subsecretaría de Tecnologías de Gestión Secretaría de Gabinete y Coordinación Administrativa. Agenda Digital, 2015), cuya finalidad era homologar los criterios y los objetivos con los que se estaban trabajando en los procesos de digitalización en la APN. Asimismo, buscaba capitalizar el aprendizaje del trabajo realizado con el fin de orientar en la mejora de los proyectos existentes, asegurar la unificación de criterios y facilitar la puesta

en práctica de nuevos proyectos. Desde la perspectiva en la que había sido elaborado, se entendía que la uniformidad de criterios de digitalización e informatización en el ámbito de la Administración Pública Nacional era un requisito indispensable para alcanzar los objetivos de «ventanilla única», «oficina sin papeles» y «políticas de gobierno abierto»; propósitos que se presentaban como fundamentales en esa Administración. Además, este manual proporcionaba un marco general para la asignación de las responsabilidades de los distintos organismos de la APN respecto de las políticas, los procesos, los procedimientos y los sistemas relacionados con estos documentos.

La incorporación de la perspectiva archivística, según se refleja en el Manual de digitalización, aportó la especificidad de presentar las cuestiones que debían considerarse para evaluar el funcionamiento integral del sistema de gestión documental de un organismo con anterioridad a la planificación de un proyecto de digitalización. Asimismo, se advertía sobre los problemas y las falsas expectativas que podían posarse sobre la aplicación de las TIC como exclusivo factor de mejora en la gestión documental. Se presentó un flujo de trabajo (*workflow*) y el set mínimo de metadatos para digitalización. Básicamente:

> ... se hacía especial hincapié en la implementación o mejoramiento de un Sistema de Gestión Documental integral que contara con fuertes subsistemas de Clasificación, Registro y Evaluación Documental, como condición previa al desarrollo de planes de digitalización o informatización... o despapelización, como se dio en llamar a este tipo de iniciativas, sosteniendo que la mejor manera de empezar a despapelizar, ¡es eliminar los papeles sin valor! (Pak Linares, 2017, p. 9).

Para la Agenda de 2015, estaba previsto trabajar en los requisitos básicos de un Sistema de Gestión Documental con particularización en e-doc, en

una evaluación de la Firma Digital (Ley 25.506) y de los beneficios y límites en el empleo del *Optical Character Recognition* (OCR). En particular, en materia de fortalecimiento de la Gestión Documental integral de la APN, se había planificado el análisis de la estructura orgánico funcional del Estado y la propuesta de confección y actualización de los cuadros de clasificación de los distintos organismos de la APN (en colaboración con el GTGA) de manera de avanzar en la asignación de identificadores unívocos de productores de documentos. Un paso necesario para desarrollar la interoperabilidad funcional entre organismos (en colaboración con GT Interoperabilidad y GT Salud), robustecer la presentación de los datos abiertos al relacionarlos con los documentos de los que surgen y sus ubicaciones físicas, realizar un relevamiento de archivos de la APN para documentos en soporte analógico y digital, que distinga, a su vez, la guarda propia de una tercerización como primer paso hacia el desarrollo del Censo de Archivos de la APN.

Se esperaba realizar esta tarea en colaboración con la Jefatura de Gabinete, con el área que desarrollaba el Mapa del Estado (insumo para la confección de cuadros de clasificación orgánicos de la APN), con el fin de avanzar —junto con el conocimiento de las misiones y funciones de cada estructura— en la identificación de series documentales transversales de la APN y promover una tabla de plazos de guarda, en principio, de series de valor permanente para su aprobación por parte del AGN o de un decreto presidencial; y contactar con la oficina correspondiente a la Guía de Trámites, con el objetivo de analizar si contaba con información para el desarrollo de ese proyecto y buscar la articulación de esta información con el Relevamiento/Censo de Archivos de la APN.

En materia de evaluación documental, se había planificado informatizar la planilla de Evaluación Documental estandarizada según recomendaciones

internacionales[2] en colaboración con el GT Software Libre en busca del desarrollo de una aplicación informática para distribuir en la APN.

Los cambios en las autoridades de la Jefatura de Gabinete modificaron el funcionamiento del FAD. Luego de un período de inactividad, se designó una nueva coordinación que, según una de sus participantes: «desconoció el proceso transitado, los acuerdos alcanzados, así como a muchas OSC (organizaciones sociedad civil) intervinientes, e impuso otra metodología» (Kaufman, 2017, p. 92).

A partir de esto se puede observar que, si bien el Foro de Informáticos y el FAD no contaron con la capacidad formal para avanzar en un armado interinstitucional que generará prácticas decisionales, sí se constituyeron como espacios de colaboración transversal voluntaria y gestión del conocimiento (comunidad de prácticas) donde se identificó una gran cantidad de problemáticas, se generaron conocimientos y se elaboraron estrategias de resolución. Dentro de ellas, en el caso de FAD, es sumamente destacable el lugar que se abrió a la perspectiva archivística para la definición de problemáticas y estrategias de resolución en materia de gestión documental.

2 Elaboradas por el Foro Iberoamericano de Evaluación Documental, auspiciado por el Consejo Internacional de Archivos (FIED/ICA).

4

La modernización del Estado y el sistema de Gestión Electrónica de Documentos

Con la llegada al gobierno de la alianza Cambiemos a fines de 2015, pueden identificarse algunos tópicos discursivos en relación con la conceptualización sobre el Estado, el modelo de gestión pública, la administración y la vinculación con la ciudadanía entre los que se destacan tres: el énfasis en la transparencia, en el gobierno abierto y en la modernización del estado (García Delgado, 2019).

Si bien los intentos de generar procesos de modernización del Estado no son una novedad[3], el énfasis discursivo estaba orientado a difundir un sentido fundacional de este. Quizás su mayor apuesta haya sido la creación de un Ministerio de Modernización responsable de coordinar las acciones de transformación de las estructuras y las prácticas de la administración pública. La creación de un órgano con rango de Ministerio[4] destinado a ese fin no tenía antecedentes en la Argentina ni en ningún país de la región y, de alguna manera, se presentó como el catalizador de la «empresa modernizadora Cambiemos en la que se reducía la cuestión estatal a problemas de orden tecnológico relacionados con la administración del

3 Ya en 1995, un estado de la cuestión referido a investigaciones sobre modernización del Estado realizada por la CEPAL mencionaba más de doscientas publicaciones que abordaban la temática (CEPAL, 1995).

4 Objetivos similares fueron perseguidos en otros países de la región a partir de programas modernizadores, en algunos casos institucionalizados bajo el formato de consejos o departamentos (Caravaca *et. al.*, 2021).

Estado» (Caravaca *et. al*., 2021, p. 7). Este aspecto fue presentado en el discurso de apertura de las primeras sesiones del Congreso Nacional que abrió el exmandatario:

> ... para hacer la Argentina del siglo XXI, tenemos que construir el Estado del siglo XXI, un Estado integrado, eficiente, inteligente, transparente, participativo e inclusivo, un Estado que esté, sobre todo, al servicio de la gente. Para construir ese Estado, creamos el primer Ministerio de Modernización de nuestra historia, que trabajará con cinco ejes principales: modernización administrativa, actualización de la infraestructura tecnológica, gobierno abierto, gobierno digital y, finalmente, una política que desarrolle los recursos humanos y que dé valor a la carrera pública (Discurso presidencial, Presidencia de la Nación, 2016).

La reforma administrativa que crea el Ministerio de Modernización mencionaba en sus considerandos que la creación era necesaria con el fin de

> ... impulsar las políticas de jerarquización del empleo público y su vínculo con las nuevas formas de gestión que requiere un Estado moderno, como así también el desarrollo de tecnologías aplicadas a la administración pública central y descentralizada, que acerquen al ciudadano a la gestión del Gobierno Nacional, así como la implementación de proyectos para las provincias y municipios de políticas de tecnologías de la información (Decreto 13/2015).

En enero de 2017 se encomendó a la Secretaría de Modernización Administrativa de ese ministerio

> ... los objetivos de entender en las propuestas e iniciativas de transformación, innovación, mejora continua e integración de los procesos transversales y sistemas centrales de soporte de gestión del Sector Público Nacional, a partir del desarrollo y coordinación de políticas, marcos normativos, capacidades, instrumentos de apoyo y plataformas tecnológicas; y en el marco regulatorio

del régimen relativo a la validez legal del documento y firma digital, así como intervenir en aquellos aspectos vinculados con la incorporación de estos últimos a los circuitos de información del Sector Público Nacional y con su archivo en medios alternativos al papel (Decreto 13/2016).

El 1 de marzo de 2016, por Decreto 434 se aprobaba el Plan de Modernización del Estado, y el 6 de abril, la implementación del sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE) y se dispuso que las entidades y las jurisdicciones de la Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional que componen el Sector Público Nacional utilizaran el GDE para la totalidad de las actuaciones administrativas (Decreto 561/2016).

En esa implementación se le adjudicaba a la Secretaría de Modernización Administrativa la administración integral del Sistema, la habilitación de administradores locales, la actualización del nomenclador de actuaciones y de tratas, la actualización de las tablas referenciales, y la asignación de usuarios y permisos.

Este primer decreto no incluía referencias sobre la evaluación documental, las condiciones de almacenamiento digital de documentos y metadatos, el plan de migraciones y el esquema de metadatos. Todos estos elementos, considerados centrales desde la perspectiva archivística[5] para la preservación y el acceso a mediano plazo de los documentos, ya habían sido incorporados en el campo de saberes producidos en torno al FAD.

Algunos meses después, se sancionó el Decreto 1131/2016 sobre Archivo y Digitalización de Expedientes. Allí se presentó la igualación jurídica

5 Nos referimos a la inclusión en materia de gestión documental de previsiones en torno a la autenticidad, la fiabilidad, la integridad y la recuperabilidad en el largo plazo de los documentos.

de e-docs nativos con digitalizaciones (art. 1 y art. 2); se determinó la conservación en el Archivo General de la Nación de soportes originales desde la perspectiva del (eventual) valor de la pieza documental (art. 7); y se derogaron los Decretos 232/1979 y 1571/1981, que habían funcionado, hasta ese momento, como pilares de las tareas de evaluación documental en la APN (Cipolletta y Pak Linares, 2010).

Esta normativa fue sancionada sin tener en cuenta el trabajo y las recomendaciones generadas alrededor del FAD y sin establecerse un diálogo con el órgano que poseía las funciones rectoras en la materia en la APN: el Archivo General de la Nación. La mayoría de las comunicaciones y puestas a disposición del personal y de las autoridades del mismo para dialogar con los funcionarios a cargo constan en correos electrónicos, comunicaciones no oficiales y apuntes de reuniones oportunamente gestionadas por ese órgano, donde se brindaron sugerencias que no fueron incorporadas. En memorandos enviados desde el Departamento Archivo Intermedio a la Dirección General del Archivo General de la Nación se puede rastrear la síntesis de lo que se presentó como el aporte que podría realizar este órgano en la implementación del Decreto de Modernización 1131/2016. Allí se señalaba que se veía como un avance positivo la implementación del sistema de informatización, gobierno electrónico y la digitalización para la gestión de la documentación de la Administración Pública Nacional, pero que se requería establecer procedimientos archivísticos, con el fin de realizar estos cambios de manera eficaz, con ahorro recursos y sin perder información que implicara la vulneración de derechos fundamentales de la ciudadanía. También se señalaban los riesgos de digitalizar la documentación generada en soporte papel sin la utilización de los procedimientos adecuados y las previsiones que deben tenerse en cuenta en relación con el valor jurídico de las reprografías y con los procedimientos referidos a la valoración, la eliminación y la guarda de la documentación (DAI, Informe, 2017).

A fines de 2016, se sancionaba la Resolución 44/2016 de la Secretaría de Modernización Administrativa, publicada en enero de 2017. En la cual se presentaba una tabla de plazos de guarda de una muy acotada cantidad de series documentales[6], con criterios de identificación y plazos expresados en forma poco clara, y se mencionaba un procedimiento de digitalización que no contemplaba de manera sustantiva los criterios archivísticos mínimos que aseguran un procedimiento de calidad. Asimismo, se establecía el procedimiento para la guarda temporal, archivo y recuperación de expedientes, el Rol del Repositorio Único de Documentos Oficiales (RUDO), del Generador Electrónico de Documentos Oficiales (GEDO) y de la Guarda Temporal (GT) en GDE, y se asignaba al Archivo General de la Nación solo la tarea de «recibir» la documentación en soporte papel, que sería elegida por funcionarias/os con un rango no inferior a directora/or general o nacional. Esto generaba una contradicción con lo establecido por el art. 7 del Decreto 1131/2016, el cual señalaba que el Archivo General de la Nación debía definir «los documentos y expedientes digitalizados que deberán conservarse en soporte original debido a su valor histórico»; mientras que la Resolución 44/2016 dejaba a criterio de «funcionarias/os» la tarea de «seleccionar» la documentación que considerasen histórica. Así, el delicado proceso que requiere la evaluación documental quedaba zanjado en esos dos artículos como un asunto librado a la interpretación de una/un funcionaria/o.

A partir de su publicación, una serie de actores sociales empezaron a manifestar públicamente la gravedad de la situación. La comunidad de historiadoras/es fue la primera en expresarse al respecto. A través de un petitorio que reunió más de 100.00 firmas[7], la Asociación Argentina de

6 Las tablas de plazos de guarda establecen los plazos de conservación, acceso y transferencia o eliminación total o parcial de las series documentales a las que pertenecen los documentos.

7 El petitorio puede leerse en detalle en https://goo.gl/l0TY2l

Investigadores en Historia expuso su preocupación acerca de aquello que consideraba que serían las consecuencias patrimoniales y de acceso a la información pública de la Resolución 44/2016, al indicar que no aseguraba la integridad física ni la preservación electrónica en condiciones de autenticidad, ni la recuperabilidad de los documentos generados por el Poder Ejecutivo Nacional, solicitándole al mismo que dejara sin efecto los artículos 8 y 9, con el fin de «asegurar una política responsable de conservación de la documentación pública y un marco legal unívoco y no contradictorio en esta materia» (Asociación Argentina de Investigadores en Historia [ASAIH], s.f.). También la Comisión Provincial por la Memoria de la Provincia de Buenos Aires entregó una nota al Ministro de Modernización el día 15 de marzo, que manifestaba la misma preocupación y enfatizaba que la discrecionalidad otorgada permite la destrucción intencional de posibles fuentes de prueba o información garantes de derechos o fuente de la historia[8].

Con fecha 17 de marzo, la Senadora Nacional García Larraburu ingresaba al Senado de la Nación un Proyecto de pedido de informes al Poder Ejecutivo Nacional, en el cual se indicaban los «criterios científicos, archivísticos e historiográficos para la preservación de documentación» y «si está contemplada la convocatoria a una Comisión Técnica que contribuya

8 En esa nota solicitaban se le informe especialmente: «1. Cuáles han sido las razones de oportunidad, mérito y conveniencia que motivaron la aprobación de la Resolución 44/16, que en tanto acto administrativo debe contemplar. 2. Cómo se compatibilizan las Disposiciones de la Resolución 44/16 con otras normas de jerarquía superior como el Decreto y la ley, a las que parece contrariar. De qué manera la citada Resolución contribuye a garantizar el derecho al acceso a la información pública y en qué medida cumple con los principios de preservación de documentos que rigen la actividad archivística, en particular en relación a la posibilidad de selección discrecional respecto a los criterios y la toma de decisiones respeto de que documentación relevante preservar y cual destruir» (Nota Comisión Provincial por la Memoria de la Provincia de Buenos Aires. Archivo institucional).

a diagramar una política pública de resguardo del patrimonio histórico nacional y resguardo de las documentaciones»[9].

También durante marzo, varios medios de prensa se hicieron eco de la situación. Entre los medios nacionales de mayor circulación se encuentran una nota publicada en *Clarín* titulada «Circula un petitorio para resguardar el patrimonio. Preocupación por el futuro de documentos históricos. Una norma autoriza la destrucción de archivos en papel tras su digitalización. Ya se estudia una corrección» (Reinoso, 2017); y otra, en *Página/12*: «Archivos en peligro. Dos disposiciones anunciaron que se eliminará documentación, como avance hacia un Estado con menos papeles. Para los especialistas, corren riesgo investigaciones históricas y causas judiciales en proceso. Piden debatir cómo y qué conservar para no dañar la memoria social» (Vallejos, 2017).

A fines de marzo, por medio de la Resolución 32/2017, el Ministerio de Modernización derogó los artículos 8 y 9 de la Resolución 44/2016, estableció la eliminación de documentos con plazos vencidos y otorgó la intervención al Archivo General de la Nación para establecer valor secundario[10].

El Archivo General de la Nación volvía a recuperar cierta competencia sobre el valor permanente de la documentación, pero desde una concepción casi museológica del «valor histórico» y sin contar con el marco de procedimientos que anteriormente brindaban los decretos 232/1979 y 1571/1981.

9 Proyecto de comunicación de la Senadora Larraburu: https://www.senado.gob.ar/parlamentario/comisiones/verExp/1012.17/S/PC

10 «El funcionario autorizante deberá cumplir con lo dispuesto en el artículo 7° del Decreto N° 1131/16, que establece que la Dirección General del ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN dependiente de la SUBSECRETARÍA DE INTERIOR de la SECRETARÍA DE INTERIOR del MINISTERIO DEL INTERIOR, OBRAS PÚBLICAS Y VIVIENDA, definirá los documentos o expedientes digitalizados que deberán conservarse en soporte original debido a su valor histórico» (Resolución 32/2017, art. 2).

Frente a esta situación, el Archivo General de la Nación insistió en proponer un diálogo con las áreas de tecnología y los decisores en material legal, llevó a esa mesa de trabajo las demandas de sus usuarios (reales y potenciales) y presentó la perspectiva archivística para que fuera integrada en la implementación de la e-administración. Para ello, presentó un proyecto de normativa con procedimientos que regulan el accionar del Archivo General de la Nación en la determinación del valor secundario y un listado parcial de series documentales transversales que ya habían sido valoradas como permanentes. Además, elaboró material de difusión web para concientizar a sus agentes respecto de los procedimientos que se debían desarrollar, con el fin de cumplir con la normativa vigente en lo referente al establecimiento del valor secundario; y presentó una propuesta para el establecimiento de plazos primarios en series documentales transversales (comunes a todos los organismos) normalizadas y voluminosas para resolver su plazo de guarda y su régimen de acceso, que recomendaba la creación de una Comisión de Evaluación documental en el ámbito del Ministerio de Modernización con intervención de los órganos rectores en cada materia y el Archivo General de la Nación. Asimismo, ofreció la implementación de un Plan Nacional de Evaluación y sugirió la necesidad de implementar el módulo ARCH; intentó colaborar en la rectificación de los protocolos de digitalización establecidos en la Resolución E 44/2016, con el objetivo de balancear la perspectiva tecnologicista con la archivística. En consonancia con lo establecido en la norma ISO 15489 y la tradición del AGN/DAI, la Coordinación del Programa de Capacitación y Desarrollo Archivístico intensificó y reorientó sus actividades en el área al fortalecer las competencias en evaluación documental. Ninguna de estas propuestas fue incorporada (Pak Linares, 2021).

De esta manera, entre 2016 y 2017, en la Administración Pública Nacional argentina se implementó el GDE (Gestión de Documentos Electrónicos)

como un sistema integrado de caratulación, numeración, seguimiento y registración de movimientos de todas las actuaciones y expedientes del Sector Público Nacional.

Como se señaló en un informe de la Auditoría General de la Nación, se trató de la implementación transversal de mayor envergadura que emprendió el Estado nacional, que canalizó en una única plataforma «la vía de concreción de diversas aspiraciones, al contribuir con la optimización de la gestión documental, la reducción de los plazos administrativos, el seguimiento de los expedientes y el proceso de despapelización previsto por la Ley de Firma Digital» (Auditoría General de la Nación [AGN], 2019, p. 51). Este sistema, inserto en el paradigma de gobierno electrónico, buscaba incrementar la transparencia de la gestión pública y la participación de los ciudadanos. Debido al uso masivo del sistema, su alcance horizontal y la reducción de los costos de transacción, se constituyó «en un sistema crítico para el funcionamiento administrativo del SPN, superador de los que existían con anterioridad» (p. 51).

En el libro *Un gobierno Inteligente. El cambio de la Administración Pública de la Nación Argentina 2016-2019*, escrito por las/os funcionarias/os a cargo de su implementación, se destaca su lugar clave en relación con la modernización de la estructura administrativa del Estado. Esta modernización fue presentada como una reforma administrativa del Estado nacional para volverlo «más simple, ágil y eficiente» transformando la «obsoleta burocracia estatal» y volviéndola «inteligente».

En esa publicación se dejó asentado que el cambio generado se había realizado «sobre la base de la experiencia de implementación de Gestión Documental Electrónica (GDE) en el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GCABA) con el mismo equipo interdisciplinario de trabajo,

[y que gracias a ello] fue posible en solo tres años transformar de raíz la APN» (Clusellas *et al*., 2019, p. 12), sin recuperar de manera significativa los saberes que el Estado nacional tenía en la materia.

Reconociendo la complejidad de los procesos de innovación en el Estado y la necesidad de perspectivas multidisciplinares para su planificación, afirman haberse basado en lo que consideraban los cuatro equipos esenciales necesarios: uno político, uno jurídico, uno de TIC y otro de implementación (Clusellas *et al*., 2019, p. 16). Notablemente, la perspectiva archivística no fue considerada necesaria.

El origen de esta invisibilización podría deberse a la ausencia de perspectiva archivística en los orígenes del sistema, ya que no había sido incorporada durante la implementación en CABA. Tampoco fue retomada ante las presentaciones realizadas por la sociedad civil, a las que se respondió con la derogación de los dos artículos solicitados, sin considerar los reclamos vinculados a la falta de una gestión integral, ni incorporar los aportes que el AGN realizó al respecto.

En conversaciones con el personal del AGN, las/os funcionarias/os a cargo reconocieron que la incorporación de la perspectiva archivística hubiera sido una buena estrategia de gestión, pero consideraban que en nuestro país era una tarea imposible:

> ... cuando empezamos a informarnos sobre el tema, antes de implementar el GDE en Ciudad, fuimos un Congreso en Cataluña que era de archiveros que se dedicaban a la gestión electrónica... desafortunadamente acá no existe algo similar. Argentina no forma archiveros con especialización en gestión documental electrónica, por ende, no hay especialistas que piensen en las increíbles posibilidades que la digitalización ofrece. Lamentablemente

> veo difícil que vaya a pasar en el corto plazo, pues sería de gran utilidad (E. Martelli, Secretario de Modernización Administrativa, intercambio en Acto del BORA, 24 de octubre de 2017).

En su libro Clusellas *et al.* (2019) afirman:

> ... la gran diferencia entre los sistemas transaccionales (ERP) y los de gestión documental electrónica (GDE) es que los primeros utilizan solo bases de datos con registros de información totalmente estructurados, mientras que los segundos contienen tanto datos estructurados como no estructurados. En los Estados los datos no estructurados son por lejos los más abundantes y es por eso que los sistemas de GDE resultan la mejor opción. Si para poder desprenderse de los papeles, primero hay que estructurar todos los datos que se utilizan en el Estado, la tarea es titánica y, por ende, supone altos costos y gran complejidad instrumental. En contraste, si en lugar de cambiarlo todo, se acompaña la organización con sistemas más naturales, que se ajusten más normalmente a su operatoria, su implementación no solo resulta más sencilla, sino que es la única realmente posible en términos de costos y tiempo (pp. 16-17).

En la lógica presentada, ante lo titánico de la tarea, la solución vendría de la mano de las TIC: *full index* de todos los datos no estructurados y la utilización de «Big Data, lenguajes naturales (NLP) y lógicas de Inteligencia Artificial (AI)» (Clusellas *et al.*, 2019, p. 17).

Con la implementación del GDE sucedió que se informatizó la misma desorganización que se presentaba como diagnóstico, sin resolverla. Si bien se reconocía que en el nivel internacional se podían encontrar

> ... algunos interesantes avances en pos de un gobierno electrónico a través de sistemas transaccionales (ERP), el problema es que estos requieren

> para su desarrollo de un análisis exhaustivo de todos los datos, que no se justifica sin hacer una reingeniería previa del proceso a informatizar, lo cual resulta tan laborioso y costoso que los avances son necesariamente lentos, y esto produce desaliento. Teniendo en cuenta, además, lo limitado de los períodos políticos, no es de extrañar, entonces, que el resultado final de los intentos estudiados haya sido reformas o avances, en general, acotados (Clusellas *et al.*, 2019, p. 15).

Este posicionamiento, que sostenía que la aplicación de tecnologías podía brindar una resolución veloz y automatizada de los inconvenientes derivados de una gestión documental poco eficiente, también era cuestionado por los informáticos de las áreas. Sin embargo, la lectura de las/os funcionarias/os a cargo del proceso era que los asesores informáticos se resistían al cambio porque se sentían vulnerables, debido a que no contaban con formación en el campo, según Clusellas *et al.*:

> Hasta ahora ha costado muchísimo imponer estos conceptos ya que los asesores informáticos de los funcionarios —quienes, por lo general no poseen formación en ese campo— han estudiado y trabajado toda su vida sobre sistemas transaccionales de información estructurada, y ante este cambio de paradigma, en muchos casos se sienten vulnerables y en consecuencia se resisten al cambio, desaconsejan el uso de sistemas de GDE y tratan de mantener sus sistemas, sin entender que no son antagónicos sino complementarios (2019, p. 18).

Esta política de modernización del Estado era ejecutada por medio de cinco pasos: despapelización, reclasificación documental, simplificación registral, revisión jurídica documental y reingeniería de los procesos. Entendiendo que al cumplir con los tres primeros ya se alcanzaban los objetivos de agilidad, eficacia, eficiencia y transparencia en la tramitación, pero que «recién una vez cumplimentados los pasos cuarto y quinto estaríamos

en condiciones de afirmar que se alcanzó una real simplificación de los procesos» (Clusellas *et al.*, 2019, p. 18).

Por último, reconocían que el proceso de implementación se realizó de modo vertical: «En este sentido, para llevar adelante la política de modernización fue imprescindible contar con una fuerte decisión del poder político, impulsar una transformación normativa y reglamentaria, crear sistemas informáticos adecuados y formar equipos de implementación con orientación multidisciplinaria» (Clusellas *et al.*, 2019, p. 18).

A modo de cierre

Resulta difícil hacer una enumeración de los cambios que ha traído aparejada la era digital a nuestras vidas. La velocidad, la profundidad y el crecimiento exponencial de estos cambios lleva inevitablemente a que se identifiquen facetas, pero difícilmente se pueda realizar un abordaje total del problema.

De igual manera, el ingreso de las TIC en la función pública fue un proceso gradual, pero no completamente regulado, que se fue desarrollando en relación con las posibilidades de incorporación de tecnología, al tiempo que se generaban las estrategias de política pública, visibilizándose así las interlocuciones que se revelaban en el uso como necesarias.

Como hemos visto, dentro de la Administración Pública Nacional, la década de 1990 es el momento en el que se introduce la tecnología de una forma descentralizada en cada organismo, entendida más como un «asunto de informáticos» que de políticas públicas. En ese camino, la regulación de tareas vinculadas con la función archivística no fue perceptible, lo que pone en evidencia el predominio de una perspectiva tecnologicista que enfocaba la temática solo en las posibilidades de validación de la documentación generada en soporte papel que fuera digitalizada. Básicamente, no se contemplaron criterios eficientes de identificación y clasificación de la documentación, ni se mencionó el procedimiento de evaluación documental.

En 2001, con la creación de la ONTI como organismo rector de los servicios informáticos en la Administración Pública Nacional, se buscó impulsar el proceso de desarrollo e innovación tecnológica para la transformación y la modernización del Estado a partir de promover la integración de nuevas tecnologías, su compatibilidad e interoperabilidad. De la cooperación entre el INAP y la ONTI surgió el Foro Permanente de Responsables Informáticos

de la Administración Pública Nacional, que avanzó en la construcción de una red interinstitucional de intercambio de información actualizada, la elaboración de diagnósticos de situación y propuestas de acción, entre las que se destacaron el trabajo sobre la implementación de software libre, aplicaciones transversales e interoperabilidad, así como los aportes al proyecto de ley sobre delitos informáticos. Si bien este trabajo significó un gran avance en relación con los elementos necesarios para planificar una gestión documental apoyada en el uso de herramientas tecnológicas, aún no se visibilizaba la necesidad de incorporar la perspectiva archivística.

En 2009, con la creación de la Agenda Digital Argentina (ADA) se constituyó el FAD. A partir del ingreso de la Argentina al OGP y la constitución del GT de Gobierno Abierto se evidenció la necesidad de crear un GT de Gestión Documental, en el que, además de una perspectiva digital presentada por informáticas/os, se habilitara la participación de archivistas y bibliotecarias/os. De esta manera, y en la búsqueda de contar con herramientas que permitieran eliminar documentos digitalizados, la perspectiva archivística se incorporó a un espacio transversal de proyección de políticas para la Administración Pública Nacional. La incorporación de esa perspectiva permitió avanzar en la construcción de propuestas con un objetivo: que las instancias de digitalización de la documentación se homologaran en toda la Administración Pública Nacional. A partir de la integración de las distintas experiencias, y siguiendo las buenas prácticas y los estándares internacionales, se estableció que esa tarea debía formar parte de un proceso integral de gestión documental que asegurara la preservación y el acceso a la información de manera auténtica y fiable en el corto, mediano y largo plazo; además, se consideraron las necesidades de eliminación de la documentación con valores prescriptos y sin valor histórico permanente. Sin embargo, el gobierno que asumió a fines de 2015 prescindió del trabajo realizado en esa línea. Y apoyándose en el discurso

de la modernización y la innovación, desde una perspectiva *tecnologicista* sostenida por la transformación normativa, las autoridades implementaron el mismo sistema de gestión documental electrónica que habían adquirido en la Ciudad de Buenos Aires. Mientras la construcción discursiva se basaba en defender los principios de la lucha contra la corrupción, el acceso, la transparencia y el gobierno abierto; la gestión concreta de la información —materia prima para la construcción de políticas públicas eficientes, con el fin de transformar esos principios en derechos ejercitables— del sistema GDE no contaba con los requisitos mínimos para hacerlo posible. Las formas de acceso al sistema y las herramientas de búsqueda son altamente restrictivas y no aseguran la preservación, la autenticidad, la trazabilidad y el acceso en el mediano y largo plazo.

La aplicación de las TIC al funcionamiento del sector público es condición necesaria, pero no suficiente para instalar un gobierno electrónico, que debe caracterizarse por mejorar la información y los servicios ofrecidos a la ciudadanía, orientar la eficacia y eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos (CLAD, 2007). Asimismo, es la filosofía del gobierno abierto la que se basa en el compromiso con los valores de transparencia, participación y colaboración ciudadana, por lo tanto, para que sea posible, un requisito fundamental es el acceso a la información.

La gestión integral de la información habilita la posibilidad de nutrir la estrecha interdependencia en la que se encuentran las políticas de acceso, de lucha contra la corrupción y de gobierno abierto. La incorporación y adopción de instrumentos, las recomendaciones internacionales en pos del fortalecimiento del Estado de derecho y la ampliación de derechos de sus habitantes encuentra posibilidades y limitaciones para su efectiva implementación en la gestión y el acceso a la información pública. Además

de ser un derecho humano reconocido por nuestra normativa, el acceso a la información constituye un derecho instrumental que habilita el ejercicio de una multiplicidad de otros derechos, constituyéndose en diversas oportunidades como la única posibilidad de requerir o de presentar pruebas para ejercerlos.

Si bien la incorporación de la gestión digital significó una profunda transformación, ya que logró instalarse y funcionar como *software* común en toda la APN, los inconvenientes generados por no haber contemplado la articulación de un Sistema de Gestión Documental Integral para la APN que le otorgue sustento, así como la inexistencia de cuadros de clasificación, impidieron planificar y ejecutar las tareas de evaluación documental, de las cuales depende estructurar estrategias de preservación y acceso en el mediano y el largo plazo.

La rápida implementación del sistema se logró porque se basó en la administración existente (que no estaba respaldada en un sistema de gestión integral) sin contemplar alternativas de e-administración —conocidas internacionalmente como buenas prácticas—, y porque fue ejecutado con un formato de *shock* implementado de arriba hacia abajo. Así se constituyó como una particular forma de incorporación de las TIC en la Administración Pública Nacional, en la que no se consideró necesario integrar las perspectivas y las recomendaciones que las comunidades de prácticas gestadas en torno al tema (el Foro de Informáticos, primero, y el FAD, después) habían desarrollado en los últimos quince años.

Referencias bibliográficas

Abramovich, V. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de la CEPAL*, *88*, 35-50. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11102/1/088035050_es.pdf

Abramovich, V. y Courtis, C. (1997). Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Estándares internacionales y criterios de aplicación ante los tribunales locales. En V. Abramovich, A. Bovino y C. Curtis (comp.). *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*. CELS. http://www.oda-alc.org/documentos/1366995147.pdf

Subsecretaría de Tecnologías de Gestión Secretaría de Gabinete y Coordinación Administrativa. (2015). Agenda Digital. *Avances de la Agenda Digital Argentina 2012. Gobierno en Red 2012-2015*. Jefatura de Gabinete de Ministros. https://siteal.iiep.unesco.org/bdnp/82/agenda-digital-avances-agenda-digital-argentina-2012-gobierno-red-2012-2015

Alberch i Fugueras, R. (10 de diciembre de 2015). *Recorrido por las actuales normas y políticas en materia de gestión documental*. Conferencia en el Archivo General de la Nación, Montevideo, Uruguay.

Baigorri, J. A., Cifuentes L. A., Ortega, P., Pichel J. y Trapiello, V. (2001). *Los Derechos Humanos. Un proyecto inacabado*. Ediciones del Laberinto.

CAF-Banco de Desarrollo de América Latina. (26 de febrero de 2019). El futuro del gobierno en la era digital. https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2019/02/el-futuro-de-gobiernos-en-la-era-digital-sera-tema-central-del-seminario-caf-en-mexico/

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (1995). *Modernización del Estado: resúmenes de documentos*. Serie INFOPLAN: Temas especiales de desarrollo, N.° 11. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3333/S9580893.pdf

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (3-5 de noviembre de 2006). *Código Iberoamericano de Buen Gobierno*. Adoptado por la XVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno Montevideo, Uruguay, (Resolución 15 de la «Declaración de Montevideo»). https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Codigo-Iberoamericano-de-buen-gobierno.pdf

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (10 de noviembre de 2007). *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico*. Adoptada por la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Resolución 18 de la «Declaración de Santiago». Santiago de Chile. https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/7-Carta-Iberoamericana-de-Gobierno-Electr%C3%B3nico-2007-CLAD.pdf

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (28-29 de octubre de 2016). *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto*. Adoptada por la XXV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno Cartagena de Indias, Colombia. https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-Gobierno-Abierto-07-2016.pdf

Clusellas, P. Martelli, E. y Martelo, M. (2019). *Un gobierno inteligente: el cambio de la Administración Pública de la Nación Argentina (2016-2019)*. Boletín Oficial de República Argentina. https://www.boletinoficial.gob.ar/pdfs/gobierno_inteligente.pdf

Cipolletta, E. y Pak Linares, A. (2010). La valoración documental. Situación en la Administración Pública Nacional. II Foro Iberoamericano de Evaluación de Documentos, San José de Costa Rica.

Cruz Rubio, C. (2015). *Hacia el gobierno abierto: una caja de herramientas*. Departamento para la Gestión Pública Efectiva. Organización de los Estados Americanos GIGAPP. http://biblioteca.clacso.edu.ar/Espana/gigapp/20161220030611/pdf_1095.pdf

Foro de la Agenda Digital. (2014). Propuesta de Manual de digitalización de documentos de la Administración Pública Nacional. Versión Beta. Recuperado de https://fdocuments.ec/document/propuesta-de-manual-de-digitalizacion-v3.html

García Delgado, D. (2019). *Transparencia, Gobierno Abierto y Modernización del Estado. Reconceptualizando para un nuevo rumbo*. https://politicaspublicas.flacso.org.ar/2019/09/02/articuloestadoabierto/

Giménez Mercado, C. y Valente Adarme, X. (2010). El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes. *Cuadernos del Cendes*, *27*(74), 51-79. http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1012-25082010000200004&lng=es&tlng=es

Kaufman, E. (2014). Los senderos del gobierno abierto. En Oszlak, O. y Kaufman, E. *Teoría y práctica del gobierno abierto: Lecciones de la experiencia internacional*. https://aaeap.org.ar/bibliotecas/teoria-y-practica-del-gobierno-abierto-lecciones-de-la-experiencia-internacional/

Kaufman, E. (2017). El papel de la Alianza para el Gobierno Abierto: reflexiones sobre el proceso del ciclo de los planes de acción nacionales. *Estado Abierto*, 1(2), 71-116. http://181.209.22.113/index.php/EA/article/view/35/35

Macedo, D. (2016). El pensamiento político de Paulo Bonavides. En Carpizo, J. y Astudillo Reyes, C. I. *Constitucionalismo. Dos siglos de su nacimiento en América Latina*. http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/12356

Nazar, M. y Baez Becker, N. (2020). Información y Documentación de la Gestión pública. *Cuadernos del INAP*, *1*(48). https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/226

Nazar, M. (2021). La Archivística como un saber de la administración estatal. *Cuadernos del INAP*, *2*(72). https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/issue/view/113/CUINAP%2072

Organización de los Estados Americanos (OEA). (2020). Ley Modelo de gestión documental http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_Propuesta_de_Ley_Modelo_sobre_Gestion_Documental.pdf

Organización de los Estados Americanos (OEA). (2022). *Sobre e-gobierno*. http://portal.oas.org/Portal/Sector/SAP/DepartamentoparalaGesti%C3%B3nP%C3%BAblicaEfectiva/NPA/SobreProgramadeeGobierno/tabid/811/Default.aspx

Oszlak, O. (2020). El Estado en la era exponencial. INAP. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/el_estado_en_la_era_exponencial_-_oscar_oszlak_0.pdf

Oszlak, O. (2013). *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe-Red GEALC. https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5rg.pdf

Palmaz, P. (2019). *Gobierno Abierto y desigualdad en el siglo XXI: El caso argentino entre 2015-2019 y el sesgo electrónico en su implementación* [Tesina de Investigación, Escuela de Política y Gobierno, UNSAM]. https://www.academia.edu/43358322/Gobierno_

Abierto_y_desigualdad_en_el_siglo_XXI_El_caso_argentino_entre_2015_2019_y_el_sesgo_electr%C3%B3nico_en_su_implementaci%C3%B3n

Pak Linares, A. (2017). *El Sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE) y la Evaluación documental. El rol y las acciones del Archivo General de la Nación de Argentina*. [Ponencia]. Seminario Latinoamericano de Legislación Archivística, Universidad de Costa Rica. https://www.uned.ac.cr/actividades/images/sellar/memoria/Andr%C3%A9s_Pak_-_Argentina.pdf

Pak Linares, A. (2021). Administración electrónica en Argentina. El rol del Archivo General de la Nación. Memorias del XIII Congreso de Archivología del MERCOSUR. *Paradigmas de los archivos en las políticas públicas*. 21 al 25 de octubre de 2019, Montevideo, Uruguay. https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/28722

Reinoso, S. (15 de marzo de 2017). Circula un petitorio para resguardar el patrimonio. Preocupación por el futuro de documentos históricos. *Clarín*. http://www.clarin.com/cultura/preocupacion-futuro-documentos-historicos_0_HJlOirPix.html

Universidad Nacional de Cuyo (UNCUYO). (7 de diciembre de 2017). *Generaciones. Ya llega la cuarta*. https://www.unidiversidad.com.ar/generaciones

Vallejos, S. (19 de marzo de 2017). Archivos en peligro. *Página/12*. https://www.pagina12.com.ar/26577-archivos-en-peligro

Vázquez, N. y Silva, G. (2021). Las comunidades de práctica en la Administración Pública: experiencias a través de las voces de sus protagonistas. El caso del Foro Permanente de Responsables Informáticos del Estado Nacional. *Cuadernos del INAP*, *2*(66). https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/issue/view/105

Zaffaroni, E. (3 de diciembre de 2009). *Reforma política y sistema de gobierno: ¿es la parlamentarización del presidencialismo una opción?* Derecho al Día. http://www.derecho.uba.ar/derechoaldia/notas/reforma-politica-y-sistema-de-gobierno-es-la-parlamentarizacion-del-presidencialismo-una-opcion/+3308

Documentos

Archivo General de la Nación-Departamento Archivo Intermedio. (2014). Informe AGENDA DIGITAL –GTGD– Proyectos 2015. Memorándum interno enviado a la Dirección General en diciembre.

Archivo General de la Nación-Departamento Archivo Intermedio. (2017). Informe GDE. Memorándum interno enviado a la Dirección General en enero.

Asociación Argentina de Investigadores en Historia (ASAIH) (s.f.). Preocupación por Resolución 44/2016. http://asaih.org.ar/preocupacion-por-resolucion-442016/

Auditoría General de la Nación. (2019). Informe Sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE)-Gestión Informática. https://www.agn.gob.ar/informes/sistema-de-gestion-documental-electronica-gde-gestion-informatica

Presidencia de la Nación. (2016). Palabras del presidente Mauricio Macri en la 134° apertura de sesiones ordinarias del Congreso. https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/35651-palabras-del-presidente-mauricio-macri-en-la-134-apertura-de-sesiones-ordinarias-del-congreso

CUINAP | Argentina, Cuadernos del INAP
Año 3 - N.° 97 - 2022

Instituto Nacional de la Administración Pública
Av. Roque Sáenz Peña 511, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina
CP: C1035AAA - Tel.: 4343 9001 – Correo electrónico: digecip@jefatura.gob.ar

ISSN 2683-9644

Editor responsable
Mauro E. Solano

Coordinación editorial
Pablo Nemiña

Edición y corrección
Laura Scisciani

Arte de tapa
Roxana Pierri
Federico Cannone

Diseño y diagramación
Edwin Mac Donald

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autoras/es y no comprometen la posición oficial del INAP.

INAP no asume responsabilidad por la continuidad o exactitud de los URL de páginas web externas o de terceros referidas en esta publicación y no garantiza que el contenido de esas páginas web sea, o continúe siendo, exacta o apropiada.

El uso del lenguaje inclusivo y no sexista implica un cambio cultural que se enmarca en un objetivo de la actual gestión de Gobierno y se sustenta en la normativa vigente en materia de género, diversidad y derechos humanos en la Argentina. En esta publicación se utilizan diferentes estrategias para no caer en prejuicios y estereotipos que promueven la desigualdad, la exclusión o la discriminación de colectivos, personas o grupos.

Los Cuadernos del INAP y su contenido se brindan bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial 2.5 Argentina. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite a las/os autoras/es individuales y el nombre de esta publicación, así como la institución editorial. El contenido de los Cuadernos del INAP no puede utilizarse con fines comerciales.

Esta publicación se encuentra disponible en forma libre y gratuita en: publicaciones.inap.gob.ar

Agosto 2022

Secretaría de
Gestión y Empleo Público



Jefatura de
Gabinete de Ministros
Argentina