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 II

Mariana Nazar

98

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 II

Mariana Nazar

98

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	**El sistema de Gestión Electrónica de Documentos**	**12**
1.1	Un *shock* transformador	14
1.2	El Informe de la Auditoría General de la Nación	17
1.3	La perspectiva archivística y la actuación del Archivo General de la Nación	25
1.4	La nueva gestión de gobierno y el desafío de la sustentabilidad de la información pública	29
A modo de cierre		**36**
Referencias bibliográficas		**42**
Documentos		**44**

Tecnologías, información y derechos



Mariana Nazar

Profesora y licenciada en Historia (UBA) y archivista (ISFDyT N.° 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.

Se desempeña como investigadora en la Dirección de Gestión del Conocimiento, Investigación y Publicaciones del INAP y es 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 la primera parte de esta investigación (*Cuinap 97*), se reseñó el proceso de incorporación de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en la APN desde la perspectiva archivística; se evidenció la importancia de la incorporación de esta perspectiva en la ampliación de derechos y políticas públicas de fortalecimiento del Estado democrático; se analizaron la creación del Ministerio de Modernización, la normativa de construcción del Sistema de Gestión Electrónica de Documentos (GDE) y las manifestaciones realizadas por la sociedad civil en torno a la preservación documental en el mediano y el largo plazo.

En esta segunda parte se analiza 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 presentados en la primera parte de este 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 second part, the implementation of GDE between 2016 and 2019, the comments expressed by the General Auditing Office and the General National Archives and the main challenges in terms of public information sustainability are analyzed.

To assess the transformation that implied the incorporation of TICs as an opportunity to improve public management, the expectations generated around it are problematized. Moreover, this paper focuses on the policies implemented in association with the state and public employees' definition under every government administration.

Key words
Records management, archives, Access to information, state knowledge, public innovation.

Introducción

Este trabajo es la continuación de la investigación sobre el impacto que ha tenido la introducción de las tecnologías digitales en la gestión y el acceso a la documentación pública (los archivos), que aborda 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 APN.

El objetivo es analizar la utilización de los soportes electrónicos en la gestión, la circulación, el acceso y la preservación de la información generada por la APN desde una perspectiva archivística. Para ello, tomamos la gestión documental como uno de los elementos con mayor importancia en 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 transparencia, y de garantizar la existencia de documentos (digitales) que puedan servir de fuentes para la Historia.

En la primera parte de esta investigación (*Cuinap 97*), se presentó, desde una perspectiva archivística, una reseña del proceso de incorporación de las TIC en la APN desde la década de los noventa hasta el período 2016-2017 con la implementación del GDE, y se puso en evidencia la importancia de la incorporación de esta perspectiva en la ampliación de los derechos y las políticas públicas de fortalecimiento del Estado democrático.

En esta segunda parte del trabajo, se analiza 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

principales desafíos que se presentan en torno a la sustentabilidad de la información pública.

1

El sistema de Gestión Electrónica de Documentos

Como se desarrolló en la primera parte de esta investigación, el gobierno de la coalición Cambiemos logró la implementación del sistema de Gestión Electrónica de Documentos (GDE) en la APN de mayor envergadura en la historia del Estado argentino. Entre 2016 y 2017, centralizó la gestión de las actuaciones y los expedientes electrónicos del Sector Público Nacional (SPN) en una única plataforma de uso obligatorio, que logró la adopción en algunas provincias y municipios adheridos. Su implementación contribuyó a la celeridad de la gestión documental, la reducción de los plazos administrativos, la visualización *online* del seguimiento de los expedientes y al proceso de despapelización previsto por la Ley de Firma Digital.

El sistema GDE es una plataforma de gestión integrada que realiza el procesamiento de todos los trámites estatales en forma electrónica con el uso de la firma digital. Está compuesto por varios módulos, entre ellos uno permite la interacción con la ciudadanía. Asimismo, este sistema se presentó como el centro de la política de modernización a partir de la utilización de las tecnologías para sustituir el uso de la tramitación en papel por el documento electrónico, al brindar la posibilidad del acceso en forma remota.

Inserto en el paradigma de gobierno electrónico, este sistema que buscaba incrementar la transparencia de la gestión pública y la participación de la ciudadanía, se constituyó como un sistema crítico para el funcionamiento administrativo. Se basó en la experiencia de implementación del sistema GDE en el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GCABA) y fue ejecutado por el Poder Ejecutivo Nacional con el mismo equipo interdisciplinario.

La complejidad de un proceso de innovación de esas características y la necesidad de perspectivas multidisciplinares para su planificación fueron resueltas sobre la base de considerar esenciales cuatro equipos: político, jurídico, TIC y de implementación. La evidencia recuperada demuestra que los conocimientos generados durante las dos décadas anteriores y plasmados en documentos públicos —como las producciones del Foro de Informáticos o el Programa de Agenda Digital— no fueron recuperados de manera significativa y tampoco se incorporó la perspectiva archivística en el diseño.

Ante esta compleja y titánica tarea, en particular en relación con la gran cantidad de datos no estructurados que se producían en el Estado nacional, en vez de generar un rediseño de procesos, se confió en que la solución sería brindada por las TIC a partir del *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).

Se trató de un sistema basado en la oferta tecnológica de una empresa privada, al que se adaptó la normativa con el fin de otorgarle validez, sin incluir una perspectiva archivística que permitiera abordar la gestión documental en forma integral. A diferencia de otros países, donde la gestión electrónica se implementó progresivamente a partir del rediseño de procesos,

aquí se hizo al revés: en forma total (de *shock* en sus propias palabras) y sin rediseño. En consecuencia, se informatizó la misma desorganización documental que se presentaba como diagnóstico sin resolverla.

Este enfoque, centrado en encontrar una resolución veloz y automatizada a inconvenientes existentes en la gestión documental con la utilización de tecnologías, fue cuestionado por algunos sectores de la administración y, como hemos visto en la primera parte de este trabajo, por sectores de la sociedad civil preocupados por la preservación a largo plazo de los documentos. Sin embargo, la lectura que realizaron las/os funcionarias/os a cargo del proceso fue que esos cuestionamientos eran el reflejo de una resistencia al cambio, debido a la necesidad de no modificar las formas de trabajo o debido a que ello perjudicaría los beneficios que, en función de manejos discrecionales, podían obtener del Estado[1].

1.1 Un *shock* transformador

Como se señaló en la primera parte de la investigación, las autoridades a cargo de su implementación reconocieron que el proceso 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

1 En ese sentido, es interesante encontrar en una publicación del INAP de esa época, llamada *Colección de Casos de Programas de Modernización* (Casoteca), un trabajo que investiga el GDE y reproduce la percepción del gobierno respecto de las críticas que se le podían hacer a ese sistema: «las resistencias internas en torno a la utilización de GDE provinieron de otros sectores que pueden agruparse en cuatro campos discursivos diferentes: 1) aquellos funcionarios o empleados que argumentaban tener una tradición de trabajo o una experiencia de años «esto lo hice así toda mi vida, no lo voy a cambiar ahora»; 2) aquellos funcionarios de gobierno que se adueñan de un área determinada e imponen sus propias reglas dentro del sector y no quieren brindar información; 3) resistencias gremiales que sostienen que son sistemas de control, disciplinamiento y que, además, quitan puestos de trabajo, 4) y, por último, aquellas áreas que sostienen que la plataforma no se adecua al funcionamiento y demandas que realiza habitualmente el sector. Estas resistencias tienen como denominador común una percepción negativa del software GDE y consideran que puede resultar perjudicial para su labor cotidiana o sus beneficios al interior del Estado». (Novas, 2019, p. 79.)

sistemas informáticos adecuados y formar equipos de implementación con orientación multidisciplinaria» (Clusellas *et al*., 2019, p. 18).

Esta «fuerte decisión del poder político», también llamada «la teoría del *shock*», era una forma de construcción e implementación de política pública asentada en dos convicciones. Por un lado, en la confianza absoluta en que la tecnología podía resolver cualquier cuestión que surgiera una vez puesto en marcha el sistema; y por el otro, en que no había capacidades estatales instaladas ni aprendizajes por recuperar de las y los agentes y las trabajadoras y los trabajadores estatales.

Esta manera de entender el diseño y la implementación de políticas públicas, en parte asentada en (y retroalimentando) la desconfianza en las capacidades estatales, los saberes de las y los agentes estatales y su (falta de) compromiso con la tarea, se explicita en el capítulo dedicado a reflexionar sobre la implementación del sistema GDE que las/os funcionarias/os a cargo publicaron contando la experiencia del Gobierno de la Ciudad (Martello, 2014). Ya en su título: «Hamlet en la selva», se plasma esta alegoría entre civilización y barbarie, entre la modernización y lo retrógrado. La autora así lo explica: «de acuerdo a las disciplinas de origen de las cuales veníamos todos los implementadores, la alegoría más apropiada era decir que íbamos a hacer observación participante, narrar Hamlet en la selva a una tribu virgen de nuestras creencias occidentales y, más que cambio, iba a ser una revolución» (p. 42). Esa misma extranjería sobre la función pública y la subestimación de los saberes de las y los agentes estatales, se señala en la publicación al mencionar el estigma de la empleada pública de Gasalla[2].

2 Antonio Gasalla es un comediante argentino, que en un programa de humor de la década de los noventa, popularizó el personaje de Flora, una empleada pública que atiende de muy mala gana en un mostrador de atención al público, que justifica la falta de resolución de problemas en función de la lentitud y complejidad de los circuitos burocráticos y que trata mal al público usuario para que no la agobien.

Al comenzar su reflexión, la autora reproduce las frases motivacionales que recibió de parte de Pablo Clusellas y Eduardo Martelli sobre cómo conceptualizar la administración pública. Esas frases evidencian el posicionamiento político y el paradigma de gobierno que tenía el proyecto:

- La idea de que los saberes de las y los agentes estatales y la información que circula son utilizados por estas u estos para acumular poder y que se depende de ellas o ellos para la toma de decisiones[3].
- Que los procedimientos no son eficientes, y que peor que lo que se trabaja, no se puede trabajar[4].
- Que las políticas públicas se instalan en una sola gestión de gobierno, y que no es posible pensar el desarrollo de políticas públicas a mediano y largo plazo[5].
- Que es necesario imponerse, eso implica que las personas trabajen en cualquier tipo de condiciones, incluso que «*sufran*», ya que la prioridad es cumplir los objetivos, no importa el cómo, y es necesario sostener la orden sin escuchar esas resistencias, ni hacer ningún tipo de concesiones. Ello implica acostumbrarse a no ser «querido»[6].

3 «La pirámide está invertida. El poder y la información la tienen en la mesa de entradas y el personal administrativo más raso. Hay que iniciar la tramitación de manera electrónica y elevar la información para la toma de decisiones» (Martello, 2014, p. 41).

4 «Si paramos la administración uno o dos días... no genera riesgo porque no podemos hacerlo peor y más lento que lo que están haciendo; no tenemos datos, ni sabemos qué están haciendo» (Martello, 2014, p. 41).

5 «El bien más escaso que tenemos es el tiempo (...). Es una administración a la que le lleva años realizar cambios. Las cosas que hagamos y definamos ahora van a estar por muchísimos años más» (Martello, 2014, p. 41).

6 «Te van a decir que no tienen equipamiento, y probablemente sea así, pero es una organización muy compleja y en la que si querés que las cosas sucedan, hay que poner siempre el carro delante de los caballos. Se van a resistir, acusarnos de ir contra normas de la estratósfera... Nuestra propuesta es audaz, pero no vamos a hacer nada que no se ajuste a la ley de procedimiento administrativo, compras o presupuesto. Tenemos claro hacia dónde queremos ir. Tené empatía porque ellos están en la trinchera y seguramente son buenas personas..., pero nunca dejes que ese campo te intoxique y pierdas el rumbo de lo que debe hacerse. Se trata de un choque de creencias entre nuestra visión de cambio y la de ellos, para la resistencia. No hay cambio sin dolor... y estamos dispuestos a proporcionarlo en aras de un mejor gobierno. Si estás en este 'negocio' del cambio y querés que te quieran..., comprate un perro» (Martello, 2014, p. 42).

El propósito declarado era transformar al Estado argentino en un «Estado inteligente con una burocracia más ágil, eficaz, eficiente y transparente, orientada a generar valor público» (Clusellas *et al.*, 2019, p. 20) que pudiera situarse en el camino de «la consolidación en el mundo del paradigma de gobierno abierto, que pone el foco en la formación de administraciones más eficientes, al servicio del ciudadano, desde la conjunción de cuatro ejes: transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana e innovación y tecnología» (p. 20).

Sin embargo, como veremos a continuación, esta línea tecnocrática sobre la que se apoyó el discurso no se reflejaba en la política de gestión de documentación que proponían: la forma en que estaba estructurado el sistema GDE limitaba el acceso a la información, la transparencia y no contaba con control de auditoría.

1.2 El Informe de la Auditoría General de la Nación

Entre mayo y diciembre de 2018, la Auditoría General de la Nación, en uso de sus facultades como órgano de control externo del Poder Ejecutivo Nacional, realizó una auditoría sobre el funcionamiento del sistema GDE durante el período que se extiende del 1/05/2016 al 30/04/2018 sobre la verificación de la gestión informática del sistema, los servicios de implementación, soporte y mantenimiento continuo de la aplicación, la gestión de la infraestructura tecnológica y la disponibilidad del sistema para los organismos usuarios del SPN[7].

7 Informe aprobado por Resolución AGN 98/2019 disponible en https://www.agn.gob.ar/informes/sistema-de-gestion-documental-electronica-gde-gestion-informatica

Las cuestiones de mayor relevancia que destacó la Auditoría al sistema GDE estuvieron vinculadas con la disponibilidad, la integridad y la confidencialidad de la información, y la estabilidad del sistema.

En relación con la disponibilidad de la información, los hallazgos y las recomendaciones fueron los siguientes:

Hallazgos	Recomendaciones
Ante una indisponibilidad del sistema es imposible seguir ejecutando los procesos administrativos críticos.	Se debe diseñarse una solución tecnológica en la arquitectura del *software*.
No cuenta con un Plan de Recuperación de Desastres formalizado y debidamente comunicado.	Se debe desarrollar, probar y mantener un Plan de Recuperación de Desastres que siga las buenas prácticas en la materia.
No se encuentran formalizados los acuerdos de niveles de servicio, lo cual lleva a una administración informal de la puesta a disposición de los activos tecnológicos.	Se deben formalizar.
No se implementaron políticas y procedimientos formales de pruebas periódicas de restauración de *backups* de las bases de datos y los documentos digitales.	Se deben desarrollar e implementar políticas que correspondan.

Hallazgos	Recomendaciones
«Los servicios de desarrollo de *software*, pruebas de programación y de control de calidad de la producción de *software* para todos los módulos del sistema GDE están tercerizados en un único proveedor. Esto implica un riesgo en la continuidad del servicio evolutivo, adaptativo y correctivo del sistema GDE utilizado por organismos usuarios del Sector Público Nacional». Lo cual conlleva un riesgo de alto impacto[8].	Debe establecerse una estrategia que posibilite alternativas internas y externas de desarrollo y mantenimiento continuo del GDE, que asegure control y continuidad estable de su disponibilidad.
Se encuentran limitaciones en las funcionalidades y los motores de búsquedas de información del sistema GDE, como consecuencia, los usuarios se ven compelidos a generar planillas o listados manuales para poder localizar un GEDO dentro de un expediente[9].	Se deben arbitrar las medidas para potenciar las funcionalidades y los motores de búsqueda del sistema de forma que se aseguren la efectividad, la eficiencia y la disponibilidad de la información.
En relación con la búsqueda, tampoco cuenta con información gerencial para las distintas reparticiones, ello limita la toma de decisiones e impide la gestión del conocimiento de los organismos.	Se debe desarrollar e integrar al sistema una herramienta de explotación de datos que permita disponer de la información de gestión a los organismos.

8 «... a partir de las siguientes eventualidades: i) quiebra del proveedor; ii) decisión corporativa de cierre de la compañía; iii) cambios en la estrategia comercial de la compañía, que impliquen modificar y/o cancelar las líneas de prestaciones de servicios comprometidas; iv) decisión del proveedor de no invertir en investigación y desarrollo perdiendo habilidades sobre los nuevos avances tecnológicos, afectando el proyecto evolutivo del sistema; v) pérdida del control y comprensión de los alcances del servicio contratado por parte del cliente (Secretaría de Gobierno de Modernización) a lo largo del tiempo, etc.» (Auditoría General de la Nación [AGN], 2019, p. 26). Además, no contempla una adecuada transferencia de conocimientos.

9 Entre ellas, se menciona que solo el 23 % de los usuarios muestreados consideran que las funcionalidades que ofrece el sistema para dar soporte a su operatoria diaria cubren totalmente sus necesidades y que la búsqueda de expedientes no permite localizar un expediente electrónico a partir de uno de sus GEDO vinculados.

Hallazgos	Recomendaciones
Los centros destinados a los servidores del sistema no cumplen con las condiciones para resguardar la seguridad física y lógica de los servidores y sus datos.	Se recomienda readecuar los espacios físicos e implementar las medidas de seguridad que correspondan para garantizar el óptimo funcionamiento de los centros de procesamiento de datos.

En relación con la integridad de la información, los hallazgos y las recomendaciones fueron los siguientes:

Hallazgos	Recomendaciones
Al no contar con procesos de integración con otros sistemas de los organismos usuarios, se generan riesgos de integridad, precisión y exactitud de la información proporcionada por el sistema. Se menciona particularmente que los datos personales del usuario, como CUIL/CUIT, sello y nombre del superior jerárquico, son información suministrada por el usuario como parte del proceso de alta sin validación por parte del sistema. Asimismo, no guarda relación con las bajas de personal.	Se debería integrar el sistema GDE con sistemas y bases de datos de organismos usuarios, con el fin de automatizar la carga de información relevante, así como prever la baja de las y los agentes.
No existen perfiles para funciones de auditores externos. Además, la herramienta del sistema que genera la exportación de información presenta limitaciones.	Se deben crear e implementar.
Carece de herramientas de validación, seguimiento y control, en consecuencia se dificultan las labores de todos aquellos perfiles que ejerzan actividades de control.	Se deben crear herramientas de validación, alarmas, seguimiento y control.

En relación con la estabilidad del sistema, los hallazgos y las recomendaciones fueron los siguientes:

Hallazgos	Recomendaciones
Los procedimientos de comunicación sobre las versiones liberadas a los organismos usuarios son inadecuados e insuficientes para informar acerca de los alcances y los impactos técnicos y funcionales que conllevan los nuevos despliegues del sistema GDE, lo que genera inestabilidad en algunos procesos operativos de los organismos usuarios.	Se debe asegurar y documentar la comunicación sobre los cambios de versiones desplegadas.
No hay procedimientos normalizados para la gestión de cambios al momento de efectuar nuevos despliegues en el sistema GDE en producción.	Es necesaria una gestión integral de control de cambios.
La estrategia aplicada no contempló la realización de un análisis que evalúe y pondere los riesgos e impactos que de ello pudiera derivarse en cada uno de los organismos usuarios[10].	Es necesario realizar un análisis de riesgos e impactos.
No se aplica un marco metodológico de gestión de proyectos para la gestión y la ejecución de los procesos de implementación al momento de realizar la puesta en marcha del sistema dentro de los organismos usuarios.	Es necesario realizar una gestión integral y un relevamiento posimplementación.

10 «... no realizó un adecuado análisis de riesgos para determinar los impactos que conlleva la puesta en marcha del sistema en cada organismo en particular, teniendo en cuenta, entre otros aspectos: i) la diversidad tecnológica existente en los organismos y un adecuado plan de actualización preimplementación; ii) el volumen transaccional y la cantidad de usuarios en toda la Administración Pública Nacional y su impacto sobre el rendimiento del sistema; iii) la necesidad de adecuación de los enlaces de comunicaciones en cada organismo; iv) el análisis de los procesos administrativos y operacionales críticos de cada organismo y su impacto ante una adecuación a la operación desde el sistema GDE» (AGN, 2019, p. 38).

Hallazgos	Recomendaciones
Los planes de capacitación para administradores locales de los organismos se presentan inadecuados e incompletos. Esto afecta la calidad del soporte local en cada organismo y la capacitación de las/os usuarias/os.	Es necesario brindar cursos específicos para las/os usuarias/os y administradoras/es, y contemplar en el entorno de capacitación el despliegue de las versiones correspondientes; programar y comunicar cursos de actualización.
Debido a las interrupciones técnicas frecuentes y las degradaciones de los servicios de TIC, el sistema se presenta inestable y con bajo rendimiento. Su indisponibilidad es muy frecuente, especialmente en horarios críticos.	Se requieren mejoras para el adecuado rendimiento del sistema en función del volumen de usuarias/os, transacciones e información.
El servicio de soporte de primer nivel a los organismos usuarios cierra los *tickets* de las incidencias sin considerar previamente la validación y la conformidad de las/os usuarias/os del sistema.	Es necesario adecuar los procedimientos de incidencia de la mesa de ayuda.

Acerca de la confidencialidad de la información, se mencionó lo siguiente:

Hallazgos	Recomendaciones
No se encuentra formalizado un acuerdo de confidencialidad con cada organismo usuario, que asegure la no divulgación interna o externa de su información.	Teniendo en cuenta las buenas prácticas plasmadas en la ISO 27000, se recomienda la firma de acuerdos de confidencialidad corporativos[11].
Los administradores de bases de datos no satisfacen el principio de control por oposición, por lo tanto, se pone en riesgo la rigurosidad de los controles sobre los perfiles y las funciones que ejercen.	Se deben establecer funciones, responsabilidades y actividades de los perfiles de dirección.

11 Es de destacar que en este punto la AGN no consideró la vigencia de la Ley 27.275 de Derecho de Acceso a la Información Pública.

Las conclusiones más destacadas del informe se centraron en la alta inestabilidad del sistema y, por consiguiente, en la indisponibilidad del sistema GDE (situación que evidenció su extrema gravedad al inicio de la pandemia, en consecuencia se sancionó el Decreto 338/2020, que establece un procedimiento de contingencia en soporte papel ante fallas reiteradas del sistema)[12]; en la ausencia de un plan de recuperación de desastres; en el hecho de que el sistema está basado en un *software* propietario desarrollado por una empresa privada, lo que redunda en una serie de debilidades en cuanto a soberanía informacional; en la ausencia de acuerdos de confidencialidad y de perfeccionamiento del control de acceso a las bases de datos; y en la falta un perfil de usuario de consulta para auditores externos, que genera que las auditorías dependan de la voluntad y la posibilidad de órganos auditados. Esta última cuestión, que fue presentada como una problemática derivada de la administración en papel, era considerada por los funcionarios de Cambiemos un punto central por resolver dentro de su gestión.

Desde la perspectiva archivística, en particular cabe destacar que cuando se habla de la ausencia de un marco metodológico de gestión de proyectos para la gestión y la ejecución de los procesos de implementación en el informe se menciona que

> ... llevar adelante un proyecto de implementación de un sistema con los alcances, impactos y envergadura que tiene la puesta en marcha del sistema GDE en cada organismo del Sector Público Nacional requiere de la aplicación de un marco metodológico con estándares de calidad, más aún cuando el objetivo es reemplazar sistemas que se encuentran en producción (ComDoc y otros) que son críticos para las organizaciones usuarias, por un sistema de

12 Sobre este tema se puede consultar https://www.telam.com.ar/notas/202004/448632-alberto-fernandez-pide-terminar-con-polemicas-falsas-sobre-formalidades-de-firmas-de-decretos.html

> mayor envergadura, donde los procesos administrativos de los organismos pasan a depender completamente de la disponibilidad y uso del sistema GDE, donde se implementan nuevas plataformas tecnológicas, nuevos paradigmas de gestión y nuevos procesos administrativos y operativos. Lo anterior conlleva un alto riesgo de que el proyecto se torne indefinido en sus plazos, que se pierda el control sobre su ciclo de vida y que sea poco efectivo para los organismos usuarios al momento de que se concreten las implementaciones de los entregables, sobre la base de que haber cumplido con el hito de implementación no necesariamente significa que esta haya sido exitosa para la organización usuaria (AGN, 2019, p. 40).

Entendemos que las debilidades detectadas, sumadas a los inconvenientes en la preservación y el acceso a la documentación en el mediano y el largo plazo (tema que la Auditoría no contempló y que profundizaremos en el siguiente apartado), no deben considerarse como simples errores u omisiones, sino como el resultado de la perspectiva *tecnologicista* con poca disposición a recuperar los saberes de las y los agentes, las comunidades de prácticas y las jurisdicciones con experiencia en la gestión del tema[13].

Como se destacó, esta masiva y acelerada implementación del sistema GDE en la APN permitió centralizar en una única plataforma, de uso obligatorio, la gestión de todas las actuaciones y los expedientes electrónicos del SPN. Su implementación contribuyó con la aceleración de la gestión documental, la reducción de los plazos administrativos, la visualización *online* del seguimiento de los expedientes y el proceso de despapelización previsto por la Ley de Firma Digital. En ese camino, surgieron problemas de disponibilidad, integridad y confidencialidad de la información y de estabilidad del sistema que la tecnología por sí sola no puede resolver.

13 Sobre la constitución de comunidades de prácticas y la construcción de esos saberes puede consultarse la primera parte de esta investigación (*Cuinap 97*).

1.3 La perspectiva archivística y la actuación del Archivo General de la Nación

El rol asignado al AGN por la estructura normativa elaborada para la implementación del sistema GDE —la gran articuladora del despliegue del sistema— fue intervenir en el establecimiento del valor secundario de las piezas previamente digitalizadas. Las y los profesionales del AGN, que intentaron hacer de la crisis una oportunidad, se enfocaron en la realización de propuestas destinadas, por un lado, a mejorar integralmente el sistema con la incorporación de los procesos archivísticos básicos de identificación y clasificación, registro y descripción; así como en el establecimiento de un *régimen de acceso*, en el marco de un plan de preservación integral tanto de *stock* como de flujo; y por el otro, a establecer que la evaluación documental no es por pieza documental, sino que se realiza tanto sobre documentos analógicos como digitales, se asienta en procesos previos (por ejemplo, la identificación y clasificación) y se debe desarrollar con anterioridad a la digitalización (Pak Linares, 2021, p. 13).

A pesar de las reuniones —primero con altas autoridades del Ministerio del Interior y luego con los responsables directos de la implantación del sistema GDE en la APN— y de la intención de trabajar en forma coordinada, no se logró instalar la importancia de incorporar la perspectiva archivística desde el inicio del ciclo de vida de los documentos, sean estos analógicos o digitales (Pak Linares, 2021).

Los puntos de interés del AGN giraban en torno a cuestiones que no eran tenidas en cuenta por la Administración, como la preservación digital y la falta de claridad respecto de la metodología, forma institucional y comunicación del eventual establecimiento de plazos primarios de conservación (el tiempo que deben conservarse en función de su vigencia

administrativa y su capacidad como instrumento de control contable, fiscal y legal o jurídico) y el rol del AGN tanto en la determinación del mismo, como en el establecimiento del valor secundario de los documentos (cuando, una vez extinto su valor primario, posee otros posibles usos informativo histórico, testimonial o evidencial) ya producidos en soporte analógico como los que se produjeran en soporte digital. Al decir de Pak Linares (2019):

> Una apretada síntesis de nuestras propuestas a lo largo de estos años de retroceso de una ya retrasada política archivística nacional refleja que insistimos hasta el cansancio en la necesidad de establecer equipos interdisciplinarios para el análisis de valores primarios y secundarios, establecer una autoridad de Evaluación para la Administración Pública Nacional y dotar de mayor fortaleza institucional (espacio, recursos humanos y normativa) al Archivo Gral. de la Nación para que este pueda cumplir con su función como órgano rector en materia archivística nacional pero, sobre todo, como Archivo Histórico del Poder Ejecutivo Nacional y como asistente técnico en Gestión documental y Administración de Archivos del mismo, a través de su Departamento Archivo Intermedio (p. 15).

La problemática de la evaluación documental, tarea crítica de la función archivística, nunca fue contemplada por la estructura del sistema GDE. Ante un pedido de acceso a la información realizado por periodistas respecto de este sistema, en relación a cuánto tiempo se guardarían los expedientes digitales, si existían criterios prefijados para eliminarlos y alertas frente a la eliminación de documentos, la frase «No se prevé la eliminación de documentos en GDE» fue la respuesta dada por el gobierno ante diez preguntas diferentes (Lijalad, 2019). Si bien no se prevé la eliminación, tampoco se sabe si hay formas de determinar que la documentación haya sido eliminada.

Esta falta de previsión en las tareas de evaluación documental, probablemente se haya asentado sobre la idea que «lo digital no ocupa lugar»[14]. Sumado a que para realizarlas, era necesario contemplar otras acciones previamente, como la estructuración de los procesos, línea de acción que no consideraron realizar. El GDE fue pensado para lograr una mayor eficiencia y hacer más rápida la administración de los procedimientos; con escasa atención tanto a la mejora de esos procedimientos como a la posibilidad de garantizar la preservación y el acceso a la información en el largo plazo.

Un claro ejemplo es la dificultad que presenta el sistema para encontrar la información por falta de datos estructurados o metadatos, lo que hace que las/os propias/os usuarias/os —generalmente empleadas/os administrativa/os— deban elaborar tablas, bases de datos o documentos por fuera del sistema para, *a posteriori*, encontrar los documentos que se generaron (situación que se destacó en el informe de la Auditoría), ya que la única manera de acceder a los documentos es con un identificador alfanumérico. Esas tablas, inventarios o índices elaborados por fuera del sistema (generalmente en un excel que cada persona realiza en su computadora) no permiten garantizar su autenticidad ni su preservación. Es decir, cuando se produce un cambio de puesto de trabajo o de gestión, esas tablas, bases de datos, índices o inventarios pueden perderse.

14 Es frecuente en los textos de difusión, pero también de análisis del GDE, entre las ventajas del sistema de gestión electrónica por sobre el papel encontrar que se mencionan referencias a una serie de cuestiones que no se dan «automáticamente», sino que deben ser previstas (y como se mencionó, no lo fueron), entre ellas que presentan menos inconvenientes en relación al «lugar que ocupan». Como ejemplo: «Esto ocurre porque las estructuras y mecanismos administrativos han quedado vetustos frente a las posibilidades de interacción que ofrecen las nuevas tecnologías. Por ejemplo, el uso del papel como contenedor de información implica una serie de consecuencias negativas, ya que resulta a) inseguro, b) fácil de adulterar, c) se deteriora con el paso del tiempo, d) es poco transparente, e) ocupa demasiado espacio a la hora de almacenarlo f) y, por último, implica mayor cantidad de tiempo para la ciudadanía a la hora de realizar trámites en forma presencial» (Novas, 2019, p. 72).

Otra situación crítica radica en la preservación de los soportes en el mediano y el largo plazo. De qué manera se asegura que en las próximas décadas se pueda acceder a los documentos que se generan hoy, como ocurre con cualquier documento que se conserva en un archivo histórico. Las previsiones de la preservación del documento, que implica la posibilidad de su reproducción a través de *software* y *hardware* con una obsolescencia programada cada vez más corta, no están contempladas. Dentro de esta problemática referida a la preservación a mediano y largo plazo de la documentación, también se encuentra la autenticidad, es decir, la necesidad de asegurar que esos documentos, que se visualizarán dentro de quince, veinte o trescientos años, no hayan sido alterados. La solución a corto plazo es la firma digital: mecanismo criptográfico robusto que asegura que cierta clave secreta fue utilizada en la firma de un documento y que no ha sido alterado. Sin embargo, y a modo indicativo, la firma digital es un objeto digital sujeto también a los vaivenes de la obsolescencia tecnológica propia y de sus posibles certificados.

Como se señaló, estas cuestiones denotaron la falta de criterios propios de la perspectiva archivística, seguramente porque el foco de atención estaba puesto en facilitar la gestión de los documentos mientras estuvieran activos, sin prever que la documentación administrativa puede llegar a ser, en determinado momento, también documentación histórica. Asimismo, esta disociación entre documentación administrativa y documentación de valor permanente suele ser un paradigma bastante generalizado, ya que predomina una imagen patrimonialista sobre los documentos de archivo que bordea la fetichización de la documentación histórica, lo que lleva a conceptualizar al AGN como un museo de papeles antiguos vinculados al surgimiento del Estado nacional. Esto pone de manifiesto la importancia de promover la función social de los archivos y la inclusión de la perspectiva archivística en todo el ciclo de vida de los documentos.

1.4 La nueva gestión de gobierno y el desafío de la sustentabilidad de la información pública

En diciembre de 2019 una nueva gestión de gobierno, adherente a otros valores políticos, con otro sentido de la gestión pública, defensora de un Estado que pueda ser motor del desarrollo y generador de justicia social, realizó algunas reorganizaciones administrativas.

A través de los decretos 7/2019 y 50/2019, la ex Secretaría de Modernización (que fue la continuadora del entonces Ministerio de Modernización) pasó a denominarse Secretaría de Innovación Pública (SIP) de la Jefatura de Gabinete, y continuó con sus funciones, excepto la de Empleo Público, que se conformó como Secretaría de Gestión y Empleo Público de la dicha Jefatura.

A los pocos meses del cambio de gestión, la irrupción de la pandemia por COVID-19 modificó su agenda de trabajo (al igual que en el resto de los gobiernos del mundo) y, como se señala en la memoria de la SIP, puso «en evidencia la importancia que tienen las tecnologías de la información y la comunicación en nuestra vida cotidiana, tanto en el ámbito laboral, educativo, económico como en el afectivo. Hoy más que nunca el acceso a las TIC debe ser considerado un derecho inalienable de toda la población» (Secretaría de Innovación Pública [SIP], 2020).

La SIP —cuya misión es «universalizar el acceso a los servicios de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) e impulsar políticas públicas para innovar en la gestión de gobierno, generando bienestar, inclusión y ampliación de derechos para toda la población»[15]—

15 En esa línea, entre sus objetivos se encuentran tanto: «1. Diseñar, proponer y coordinar las políticas de innovación administrativa y tecnológica del ESTADO NACIONAL en sus distintas áreas, su Administración central

actualmente tiene a su cargo el sistema GDE. Este cambio de concepción respecto a los sentidos de la gestión pública puede verse plasmado tanto en la misión, que menciona explícitamente la ampliación de derechos, como en la memoria 2020, donde se señala que la impronta de gestión está orientada a «ampliar derechos, incluir e igualar a través de un Estado transparente, ágil y presente, que garantice la conectividad, el acceso a la información y a las nuevas tecnologías». Trabajando «en pos de la soberanía tecnológica y un gobierno abierto, confiable, eficiente e inclusivo» (Secretaría de Innovación Pública, s.f.).

Asimismo, la SIP realizó distintos análisis del estado de situación general de la ex Secretaría de Modernización al finalizar 2019. Una de ellos fue una auditoría encabezada por la Fundación Sadosky sobre el sistema GDE; también se iniciaron procesos de auditoría por la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) sobre GDE, Firma Digital, Compr.Ar y Contrat.Ar.

El relevamiento del estado del GDE, hoy denominado sistema de Gestión Documental Digital, lo realizó un equipo interdisciplinario integrado por investigadoras/es del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), de Universidades Nacionales, de la Fundación Sadosky y consultores privados. Tomando como referencia el informe realizado por la Auditoría General de la Nación mencionado, el relevamiento «dejó constancia del alto nivel de problemas que reportan las distintas

y descentralizada, y determinar los lineamientos estratégicos y la propuesta de las normas reglamentarias en la materia (...). 3. Intervenir en la definición de estrategias y estándares sobre tecnologías de la información, comunicaciones asociadas y otros sistemas electrónicos de tratamiento de información de la Administración Nacional (...). 5. Diseñar, coordinar e implementar la incorporación y mejoramiento de los procesos, tecnologías, infraestructura informática y sistemas y tecnologías de gestión de la Administración Pública Nacional. 6. Proponer diseños en los procedimientos administrativos que propicien su simplificación, transparencia y control social, y elaborar los desarrollos informáticos correspondientes (...). 8. Intervenir en el desarrollo de sistemas tecnológicos con alcance transversal, o comunes a los organismos y entes de la Administración Pública Nacional, centralizada y descentralizada» (Decreto 50/2019).

áreas del Estado ante la utilización de un sistema complejo y de misión crítica, del cual el Estado no tenía control operativo, además de exhibir una dependencia en algunos proveedores» (SIP, 2020, p. 15). Se señaló la necesidad de reforzar, jerarquizar los cuadros técnicos y aumentar la dotación de personal calificado, para contar con el control intelectual y de gestión del este en los órdenes de seguridad, arquitectura, análisis funcional, desarrollo y despliegue; en particular, debido a que entre diciembre de 2019 y mayo de 2020 vencían gran parte de las contrataciones de las empresas que brindaban soporte a la infraestructura tecnológica en la Subsecretaría de Innovación Administrativa. En la Auditoría sobre el sistema GDE se detectaron veinte hallazgos con distintos niveles de criticidad y se realizaron una serie de recomendaciones finales, la primera de ellas que «es necesario invertir en la mejora evolutiva del sistema GDE para lograr en el mediano plazo un sistema de gestión documental adecuado funcionalmente y confiable para la APN» (SIP, 2020, p. 16).

En este sentido, se tomaron una serie de medidas para revertir el estado de situación. En lo referente a sistemas y plataformas digitales, en particular la plataforma integral de Gestión Documental Digital (antes GDE), concentrándose en aquellas que incidían directamente en el quehacer administrativo del SPN en todos sus niveles jerárquicos. Entre ellas, «se trabajó por la continuidad y robustecimiento del servicio, y, considerando su función central en la gestión de la APN, el sistema fue declarado como infraestructura crítica, mediante el dictado de la Resolución 36/2020 de la Secretaría» (SIP, 2020, p. 31).

Por último, es de destacar que entre las acciones proyectadas para 2021, la SIP tuvo en su programa los siguientes objetivos:

> ... desarrollar el Proyecto Ecosistema de Gestión Documental Digital priorizando la soberanía tecnológica de la plataforma, mediante su puesta en valor, la mejora de los trámites existentes desde un análisis de reingeniería de procesos y la interoperabilidad como eje de gestión para integrar otros ecosistemas (...) desarrollar el Proyecto Observatorio de Datos para mejorar la gestión de los trámites administrativos de todos los organismos de la APN, mediante un control diario con información semaforizada sobre el avance de los expedientes de la plataforma integral de Gestión Documental Digital de cada jurisdicción (2020, p. 76).

Durante 2021 se concluyó el diseño del árbol de clasificación de todo el nomenclador del sistema GDE, lo que permitió clasificar más de 5700 trámites mediante seis grupos iniciales y se nomenclaron 3850 trámites, en forma manual se clasificaron 473 trámites comunes a todos los organismos de la APN (códigos «GENE»), lo que permitió diseñar el boceto original del Tablero de Gestión Administrativa para el seguimiento de expedientes abiertos en Tableau, de actualización diaria (SIP, 2021, p. 31). Asimismo, y en línea con lo sugerido por el informe del AGN se aprobó la Disposición 26/2021, que actualizó términos y condiciones del uso del GDE y también se actualizaron el acuerdo de confidencialidad y de uso de la información para los usuarios del sistema. Como se señaló anteriormente, sería oportuno analizar esta implementación en función de los principios de acceso a la información establecidos en la Ley 27.275.

Por su parte, dentro de la Secretaría de Gestión y Empleo Público, la nueva gestión de gobierno también marcó una gran diferencia respecto de la anterior. Para la Secretaria de Gestión y Empleo Público es necesario avanzar hacia un Estado estratégico, presente y al servicio del desarrollo nacional, lo cual requiere de políticas públicas de calidad, y eso «depende directamente de la calidad del empleo y de la calidad de los trabajadores y

trabajadoras que las implementan» (Castellani, 2021). Para la Subsecretaria de Fortalecimiento Institucional que ocupó el cargo entre fines de 2019 y marzo de 2022, «construir un Estado presente significa velar por la calidad de la intervención estatal y de la gestión pública» (De Anchorena, 2020, p. 12). En particular, este cambio radical de concepción sobre la función pública y el rol de las/os trabajadoras/es estatales se evidencia en la importancia asignada al saber acumulado que poseen las organizaciones públicas en las y los diferentes agentes que las integran, la necesidad de poder sistematizar dichos conocimientos y recuperarlos para que puedan aplicarse a la gestión cotidiana, a través de articular las comunidades de práctica[16], así como la prioridad enunciada de asegurar la integralidad de las políticas de empleo que promuevan la consistencia en la política salarial y la regularización de condiciones de empleo como ejes de transformación de la función pública (Secretaría de Gestión y Empleo Público, s.f.).

En ese sentido, dentro de la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional se lleva adelante una serie de proyectos relacionados con el fortalecimiento de las capacidades estatales, en tanto se constituyen como herramientas para construir autonomía estatal y prevenir la captura de la decisión política (De Anchorena, 2021). Varios fueron gestados como proyectos de mejora surgidos durante la pandemia. Dentro de ellos, algunos se presentan como profundamente innovadores para poder pensar una gestión documental electrónica con perspectiva archivística. Principalmente, el Mapa de Gestión estatal, basado en la identificación y el registro de datos públicos —entendidos como un recurso estratégico que proveen información sustantiva—, deben ser robustos, confiables y trazables (Consejo Federal de la Función Pública de la República Argentina [CoFeFuP], 2021). Dentro de dicho mapa, se encuentra otra iniciativa, que es el Directorio Nacional

16 Como fue señalado por Castellani (2020) en la presentación de los *Cuadernos del INAP*.

de Registros administrativos. Tanto el Mapa como el Directorio son presentados como recursos estratégicos para la gestión pública. Pero también, desde una perspectiva archivística, son el paso prioritario y fundamental para poder ordenar la gestión documental y la herramienta necesaria para colaborar con la revisión y el sostenimiento de la gestión integral de la documentación electrónica (o el GDE); tal como era presentado por el Archivo General de la Nación en la propuesta de trabajo al Foro de Agenda Digital del año 2015[17].

Por último, dentro de la misma Secretaría, en el INAP, se empieza a desarrollar una línea de acción en materia de reflexión-acción sobre la tarea archivística. En la Dirección de Gestión del Conocimiento, Investigación y Publicaciones —área orientada a aportar estudios e investigaciones que permitan construir una teoría integrada de la Administración Pública que interconecte los niveles de análisis macro, medio y micro, y valore el saber acumulado en las y los diferentes agentes que integran la APN— se desarrolla una línea de investigación destinada a la «Gestión de documentos, acceso a la información y administración de archivos en la Administración Pública Nacional» de la que forma parte esta publicación. A partir de esta área, y en colaboración con la Dirección Nacional de Planeamiento Estratégico de la Capacitación, se está elaborando un trayecto formativo para agentes que se desempeñen en tareas de gestión de documentos y archivos.

De esta manera, el cambio de gobierno significó una transformación radical de la forma de entender la gestión pública, a partir de la cual se iniciaron una serie de líneas de acción en la búsqueda de resolución de cuestiones propias de cada una de las áreas, generando saberes y prácticas

17 Ver la primera parte de este trabajo, *Cuinap 97*.

que —de integrarse— podrían presentar un esquema de resolución a los inconvenientes que el GDE presenta en cuanto al acceso y la preservación de la información en el mediano y el largo plazo, pero fundamentalmente en cuanto al fortalecimiento hacia un Estado con perspectiva de derechos.

A modo de cierre

Como se señaló en la primera parte de esta investigación, el ingreso de las TIC a la APN durante la década de 1990 fue un proceso gradual pero no regulado, que se fue dando conforme se concretaban las posibilidades de incorporar tecnología. Sobre esa incorporación se generaron las estrategias de política pública, visibilizándose así las interlocuciones que se revelaban en el uso como necesarias. En ese trabajo se destacaron como hitos la creación de la ONTI y el funcionamiento primero del Foro de Informáticos y, luego, del Foro de Agenda Digital. En ese marco, cabe destacar el lugar que la perspectiva archivística comenzó a ocupar como una de las miradas que se debía integrar para asegurar una gestión documental electrónica eficiente.

Sin embargo, el cambio de gobierno ocurrido a fines de 2015 no tuvo en cuenta el trabajo realizado en esa línea. 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 su gestión de gobierno en la Ciudad de Buenos Aires. Como ha sido presentado oportunamente, ese sistema tenía grandes falencias en materia de disponibilidad, integridad y confidencialidad de la información, así como de estabilidad. Si bien la incorporación de la gestión digital significó una profunda transformación, ya que logró instalarse y funcionar como *software* común a toda la APN, los inconvenientes derivados de basarse en un *software* propietario, la alta inestabilidad e indisponibilidad del sistema, la ausencia de un Plan de recuperación de desastres y la imposibilidad de consulta para auditores externos fueron evidenciadas como cuestiones críticas que se deben revisar.

Se suma la inexistencia de un sistema de gestión documental integral (SGDI) para la APN que lo sustente. Una de las funciones del SGDI es realizar Cuadros de Clasificación donde se visualicen las series documentales que produce la APN. La importancia de identificar las series documentales es que de ellas dependen la planificación y la ejecución de las tareas de evaluación documental. A su vez, de la evaluación documental depende poder estructurar estrategias de preservación y acceso a la información en el mediano y el largo plazo. Si bien la rápida implementación del sistema fue altamente valorada, se logró sobre la base de la administración existente (que no estaba basada en un sistema de gestión integral) sin contemplar alternativas de e-administración conocidas internacionalmente como buenas prácticas, además de realizarse con un formato de *shock* implementado de arriba para abajo.

Si bien la construcción discursiva de la obra de gobierno de Cambiemos estaba basada 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 construir políticas públicas eficientes para transformar esos principios en derechos ejercitables) no contaba con los requisitos mínimos para efectivizar esas propuestas. Asimismo, la conceptualización del Estado como un aparato ocupado por «gente» que solo podía reproducir prácticas aprendidas arcaicas, a la que había que aplicarle un *shock* para obligarla a implementar un sistema que, como era provisto por la esfera privada «era mejor», no permitió escuchar, ni valorar las experiencias y los saberes que las y los agentes tenían en la materia. Cada propuesta de mejora del sistema era vista como una «defensa» frente a algo que «no podían entender».

Sin embargo, las auditorías de la AGN y la perspectiva archivística evidenciaron que si bien el sistema servía para resolver tiempos muertos

(hora-cadete) y agilizar la administración en el corto plazo, no garantizaba ni la gestión de datos, ni la transparencia, ni el acceso público, ni la posibilidad de auditar la información. Además, dejaba en manos de una empresa privada la soberanía informacional del Estado.

Frente a ello, se entiende que el desafío por delante no es solo enmendar o resolver los inconvenientes o fallas del sistema, sino cambiar la perspectiva con la que se creó e implementó. Una perspectiva basada en pensar al Estado como un órgano administrador de recursos, o como un Estado con perspectiva de derechos.

Como se presentó en la primera parte de esta investigación, el crecimiento y la consolidación de un Estado con perspectiva de derechos, entre otras cuestiones, requiere poder implementar medidas que construyan políticas públicas para el ejercicio de los derechos proclamados. Una adecuada gestión de la memoria estatal habilita la construcción de políticas públicas eficientes. En ese sentido, la posibilidad efectiva de asegurar el acceso a la información es un elemento crítico. La estrecha interdependencia entre una eficiente gestión administrativa, la memoria institucional estatal y el acceso a la información requieren de políticas de gestión documental integral para hacerse efectiva. Y de las posibilidades de acceso a la memoria institucional y a la información generada por el Estado dependen una multiplicidad de derechos que se pueden ejercer, ya que el acceso a determinada información constituye, muchas veces, la única posibilidad de requerir o de presentar pruebas para ejercerlos. Por eso, el derecho de acceso a la información se considera un derecho instrumental, ya que de él depende la posibilidad de generar acciones de innovación en la administración, participación ciudadana, acceso la justicia, lucha contra la corrupción, conocimiento de la Historia, acceso al patrimonio cultural, fortalecer políticas de ciencia abierta e implementar el *gobierno abierto*, entre otras.

En esa línea se presentan las cartas y los códigos iberoamericanos citados en la primera parte de este trabajo y las recomendaciones internacionales, como el Modelo de Gestión Documental de la Red de Transparencia y Acceso a la Información, en la ampliación de la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública 2.0., la Ley Modelo Interamericana de Gestión Documental y la Guía de aplicación de la Ley Modelo de Gestión Documental.

Para resolver estas cuestiones desde una perspectiva de derechos, se torna necesario apoyarse en las buenas prácticas internacionales que incorporen la construcción colaborativa del conocimiento, prácticas que solo puede generarse cuando se respetan y valoran los saberes de las/os trabajadoras/es. Existe una comunidad de prácticas que puede ser convocada para ello.

El compromiso asumido por el actual gobierno en relación con la consolidación de un Estado estratégico y al servicio del desarrollo nacional, asienta su posicionamiento discursivo tanto en la necesidad de universalizar el acceso a los servicios de las TIC, en impulsar políticas públicas para innovar en la gestión de gobierno a partir de la inclusión y ampliación de derechos para toda la población, como en construir un Estado presente que pueda velar por la calidad de la intervención estatal y de la gestión pública desde la valoración de la calidad del empleo estatal y de la gestión de los saberes acumulados que las/os trabajadoras/es poseen.

En consecuencia, las líneas de trabajo desplegadas, por un lado, en relación con la mejora y la soberanía sobre el GDE desde la Secretaría de Innovación y; por el otro, en relación con el fortalecimiento de la calidad y el acceso a los datos generados en la esfera pública y su interacción con la ciudadanía desde la Secretaria de Gestión Pública, son dos caminos que —generados en

función de las responsabilidades de cada Secretaría—, desde la perspectiva archivística, están construyendo gran parte de los elementos necesarios para que un sistema de gestión documental integral sea posible. Esas líneas de trabajo, en particular, los proyectos Ecosistema de Gestión Documental Digital y el Observatorio de Datos de la Secretaría de Innovación, y el Mapa de Gestión Estatal y el Directorio Nacional de Registros Administrativos de la Subsecretaría de Fortalecimiento, se encuentran en consonancia con las herramientas de trabajo propuestas, en 2015, por el AGN al Foro de Agenda Digital, con el objetivo de ordenar la gestión documental y colaborar con la revisión y el sostenimiento de la gestión integral de la documentación electrónica.

Un teórico de la Archivística caracterizó el momento en el que vivimos como una etapa de «primitivismo digital», en la medida en que estamos produciendo con nuestras primeras herramientas tecnológicas los documentos que serán observados en el futuro como los registros de una época (Luz, 2017). Frente a estas aún torpes herramientas, surgidas en un vertiginoso contexto de crecimiento exponencial, las cuestiones que deben atenderse se manifiestan a medida que se descubren los problemas. Para resolverlos, la alternativa que ha dado mejores resultados fue la creación de espacios de diálogo interjurisdiccional e interdisciplinar. La recuperación de las comunidades de práctica que tanto han aportado en la materia (como la que se construyó en torno al Foro de informáticos o el Foro de la Agenda Digital) y la posibilidad de sumar la perspectiva archivística dentro del necesario diálogo interdisciplinar que requiere el tratamiento de un tema de tan alta complejidad son una excelente alternativa de resolución. En ese sentido, la perspectiva archivística puede colaborar en visibilizar y proponer estrategias para superar los problemas vinculados con la preservación del contexto de producción de los documentos y su trazabilidad; generar mecanismos de evaluación documental; y asegurar la

autenticidad, la fiabilidad, la integridad y la accesibilidad a los documentos en el mediano y el largo plazo.

Estos temas, transversales a toda la Administración, si bien aún no han logrado instalarse en la agenda de desarrollo de las políticas públicas en nuestro país, se presentan como una herramienta eficaz de fortalecimiento del Estado democrático y, por lo tanto, de transformación social.

Referencias bibliográficas

Canelo, P.; Castellani, A. y Gentile, J. (2018). *El gobierno de los ceos. Equivalencia entre elites económicas y políticas en el gabinete de Mauricio Macri (2015-2018)*. Voces en el fénix. https://vocesenelfenix.economicas.uba.ar/el-gobierno-de-los-ceos-equivalencia-entre-elites-economicas-y-politicas-en-el-gabinete-de-mauricio-macri-2015-2018/

Consejo Federal de la Función Pública de la República Argentina (CoFeFuP). (12 de noviembre de 2021). *Ana Castellani encabezó el lanzamiento de la investigación Mapa Federal del Empleo Público*. https://www.argentina.gob.ar/noticias/ana-castellani-encabezo-el-lanzamiento-de-la-investigacion-mapa-federal-del-empleo-publico

Castellani, A. (2020). Presentación CUINAP https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/about

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

De Anchorena, B. (2020). Construyendo un Estado presente: Nuevo Contrato Social, Fortalecimiento de Capacidades y Mapa de la Acción Estatal. *Cuadernos del INAP*, *1*(47). https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/225

De Anchorena, B. (2021, 30 de septiembre). *Fortalecimiento de las capacidades estatales: experiencias de mejora en la APN*. [Panel]. III Congreso Nacional de Estado y Políticas Públicas organizado entre el Área Estado y Políticas Públicas de la FLACSO Argentina y el Centro Cultural de la Cooperación https://www.youtube.com/watch?v=PP6yIBC0c9U

Lijalad, A. (2019, 22 de septiembre). Los expedientes públicos de los 4 años de Macri corren riesgo de desaparecer. *El Destape*. https://www.eldestapeweb.com/nota/los-expedientes-publicos-de-los-4-anos-de-macri-corren-riesgo-de-desaparecer-201992219170

Luz, C. (2017). Primitivos Digitales: una visión archivística para las humanidades digitales. https://www.researchgate.net/publication/320622747_Primitivos_Digitales_una_vision_archivistica_para_las_humanidades_digitales

Martello, M. (2014). Hamlet en la selva: el desafío de implementar la gestión documental digital. En Martelli, E.; Clusellas, P. y Martello M. *Gestión Documental Electrónica*.

Una transformación de raíz hacia el gobierno electrónico en la ciudad de Buenos Aires 2009-2014. Secretaría de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. https://www.boletinoficial.gob.ar/pdfs/gde_version_online_0_1.pdf

Novas, M. (2019). Gobierno electrónico en la Argentina. El caso de Gestión Documental Electrónica a nivel nacional entre 2015 y 2019. En CASOTECA: Colección de Casos de Programas de Modernización, 70-88. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/libro_casoteca.pdf

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

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.

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

Secretaría de Innovación Pública. (2020). Informe de gestión 2020. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_de_gestion_2020_sip.pdf

Secretaría de Innovación Pública. (2021). Informe de gestión 2021. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/sip-informe_de_gestion_20-21.pdf

Secretaría de Innovación Pública (s.f.). *Marco institucional y normativo*. https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/gestion-administrativa/programas-y-proyectos/bid-ar-l1333/marco-institucional-y-normativo

Secretaría de Gestión y Empleo Público (s.f.). *Lineamientos de gestión. Ejes de transformación de la función pública*. https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/ejes-de-transformacion-de-la-funcion-publica

CUINAP | Argentina, Cuadernos del INAP
Año 3 - N.º 98 - 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