



Gestión documental

Carlos Ortiz Paniagua

La gestión documental establece el entramado operacional del trabajo archivístico. Gestionar es la acción que facilita o permite realizar un procedimiento, generalmente administrativo, para llegar a óptimos resultados.

En la antigua Roma, el *questor* (palabra de la que procede, entre otras, gestor o procurador) era aquel funcionario público que llevaba el correcto manejo de las finanzas, pero también era el que elaboraba los procedimientos administrativos para que estas se llevaran a cabo de la mejor manera.

En la actividad cotidiana dentro de las oficinas, durante su ciclo de vida, los documentos sufren de las prácticas aprendidas, repetidas y heredadas de veteranos a aprendices de manera empírica y en la generalidad de los casos carentes de metodología y procedimientos, o más aun, de conocimientos archivísticos que constituyen el origen de lo que llamo el desorden original, es decir, integrar documentación carente de esquemas y métodos homogéneos bajo la premisa de que “siempre lo hemos hecho así” y lo que finalmente se obtiene es una acumulación de papel sin sentido que se va transformando en una carga por su volumen y tiempo de guarda.

La Ley General de Archivos define a la gestión documental como: “El tratamiento integral de la documentación a lo largo de su ciclo vital, a través de la ejecución de procesos de producción, organización, acceso, consulta, valoración documental y conservación”.

Cuando se menciona al tratamiento integral se refiere a todas y cada una de las actividades en las que participa un documento como parte de un trámite o procedimiento administrativo a lo largo de su ciclo de vida. Así lo define el *Diccionario de Terminología Archivística* de la Subdirección General de los Archivos Estatales de España, cuando se refiere al tratamiento de documentos administrativos o gestión de documentos administrativos como un “conjunto de procedimientos u operaciones técnicas que, basados en los estudios y análisis de la producción, tramitación, utilización e información, contenida en los documentos, tiene como resultado el establecimiento de normas sobre las transferencias, la eliminación o conservación permanente”.

Muy similar es la definición que realiza el *Diccionario de Terminología Archivística* del Archivo General de la Nación de Colombia, cuando define el término procesamiento científico-técnico como “un conjunto de procesos destinados a la organización, control y conservación de los fondos de archivo con vistas a su utilización. Incluye el estudio del fondo, la clasificación, el peritaje de valor, descripción, sistematización, reorganización, elaboración de los documentos de control e información y su elaboración técnica”.

En el caso de Argentina, el *Diccionario de Términos Archivísticos* de Víctor Hugo Arévalo Jordán aborda el tema desde varios puntos de vista, uno de ellos es cómo componentes de los sistemas y servicios de gestión de archivos, entendiéndolo por esto a “un sistema integral de gestión de documentos que se ocupará de todo lo que sucede a los documentos de una organización a través de su ciclo vital, es decir, desde su nacimiento, pasando por su vida activa y productiva como medio de cumplir con las funciones de la organización, hasta su muerte o destrucción cuando hayan cumplido con todas las finalidades pertinentes, o su reencarnación como archivos si tienen valores que justifiquen su conservación”. Este sistema puede incluir, algunas veces, la elaboración de procesos de archivo y recuperación de información, así como el funcionamiento de dichos sistemas, pero en realidad su campo es mucho más amplio. En muchos casos puede comprender actividades como la capacitación del personal que trabaja en los archivos, la selección de materiales y equipos, la garantía para mayor utilización de equipos adecuados para los archivos, la garantía de una mayor utilización del equipo existente y el control de la adquisición de soportes que no sean en papel. La gestión de archivos

puede comprender, además, la responsabilidad de realizar la disposición documental para el caso de eliminar periódicamente los documentos que ya no son necesarios, de disponer de un espacio para el almacenamiento de documentos, y de transferir los documentos menos activos al archivo de concentración. Finalmente, aborda la definición de gestión documental como aquella “ligada íntimamente a la valoración de documentos, comprende la planificación, control, dirección, organización, promoción y otras actividades de gestión relativas a los documentos antes de llegar a los archivos históricos, incluyendo el manejo de la correspondencia, formularios, microformas, técnicas de la automatización de datos, etc. La eficacia del sistema se traducirá en la obtención de calidad y cantidad de los documentos producidos, evitando la acumulación irracional, simplificación de actividades, coordinación entre órganos productores y archivos, eliminación sistemática, información del día, información complementaria, en definitiva, fluidez y eficacia”.

José Ramón Cruz Mundet nos dice que “cuando hablamos de gestión de fondos documentales estamos haciendo referencia a un conjunto de operaciones técnicas referidas a la creación, mantenimiento, uso y selección de los documentos y de la información que estos contienen. Con un sistema de gestión de documentos, una organización puede controlar la calidad y cantidad de la documentación que crea, mantiene la información de forma útil a sus necesidades y puede seleccionar la información de manera eficiente cuando ésta carece de valor a largo plazo”.

Implementar una adecuada gestión documental ha sido una preocupación constante y generalizada en el ámbito archivístico, tal y como lo demuestran los múltiples esfuerzos realizados por el Consejo Internacional de Archivos al establecer en 1979 el Programa de Gestión de Documentos y Archivos como parte del Programa General de Información (PGI) de la Unesco, con directrices para la práctica profesional, que produjo excelentes textos dentro de la compilación conocida como Estudios RAMP y por otro lado, han aparecido gran cantidad de normas ISO relativas a la gestión documental en todas sus etapas. Actualmente, la gestión de documentos cuenta con una norma internacional, la ISO 15489:2001 Record management, que establece las bases programáticas y los requisitos que debe cumplir un sistema de gestión de documentos.

Los Estudios RAMP definen a la gestión documental como "el sector de la gestión administrativa general relacionada con la aplicación de principios de economía y eficacia a la creación, el mantenimiento y el uso de documentos, así como a su eliminación. La gestión tiene por objeto lograr una documentación exacta y completa de las políticas y los procedimientos de una organización y controlar, perfeccionar y simplificar los documentos y los sistemas de documentación, además de la conservación y utilización juiciosa de los documentos".

Es entonces la gestión documental la operación misma, que de manera cotidiana comprende el quehacer archivístico, siempre sustentado en metodología, procedimientos, lineamientos, formatos y plazos que van conduciendo a los documentos a lo largo de su ciclo de vida y nos permiten utilizar, conocer y enriquecernos con la información integrada, coherente y completa que contienen y desechar la creencia de que los documentos son una carga para conservarlos y al mismo tiempo un temor para desecharlos. Los principios y tareas concernientes a la gestión de documentos coinciden con la percepción de archivística integral, ya que comprenden, desde el diseño y estructura hasta la conservación de los documentos por su valor histórico.

Gestión documental electrónica

Alicia Barnard Amozorrutia

El término "gestión documental electrónica" está vinculado a la gestión documental y administración de archivos en el título segundo de la Ley General de Archivos (LGA). El capítulo está integrado por nueve títulos que incluyen las disposiciones que rigen, entre otras, la planeación, organización, instrumentos operativos relativos a la gestión documental y administración de archivos. En particular, en el capítulo IX, de los archivos electrónicos, además del término "gestión documental electrónica" se incluye el de "sistema automatizado de gestión documental" y "administración de archivos". (*Diario Oficial de la Federación*, 15 de junio 2018). Ambos términos tienen cierta relación por lo que se considera necesario entender su alcance y proponer una definición para cada uno.

La Ley define a la gestión documental como:

El tratamiento integral de la documentación a lo largo de su ciclo vital, a través de la ejecución de procesos de producción, organización, acceso, consulta, valoración documental y conservación.

José Ramón Cruz Mundet define a la gestión de documentos (o gestión documental) como el tratamiento archivístico al que se somete a los documentos (de archivo) en sus primeras fases de su ciclo de vida. Está orientada al tratamiento eficaz y eficiente de los documentos por parte de las organizaciones durante el tiempo en que son necesarios para la gestión administrativa, la toma de decisiones y la obtención de pruebas. Su ámbito se extiende desde su producción hasta su eliminación final o su envío al archivo para su conservación permanente. Cruz Mundet señala que el término “gestión documental” procedente del inglés *records management*, que puede entenderse como administración de documentos debido a que la palabra *management* significa en español gestión, administración, gerencia dirección o manejo.

En cuanto al término “administración de archivos”, Cruz Mundet lo define como la dirección y la gestión de archivo, también como el nombre genérico con que se conocen los sistemas nacionales de archivos, así como a la acción y efecto de ejercer la autoridad y desarrollar las competencias de una organización en materia de archivos. (Cruz Mundet, 2011).

El término “gestión de documentos” (documental) y “administración de archivos” es definido por Antonia Heredia:

Es una expresión que atañe a una doble gestión paralela e interrelacionada que afecta a los documentos de archivos y a los archivos (en referencia a un archivo histórico) y está fundamentada en el principio de procedencia y el ciclo vital de los documentos.

Heredia observa que inicialmente se parte de una sinonimia y que la interrelación entre uno y otro término no impide la identificación respectiva, ni el uso por separado de cada uno de estos términos. Comenta, además, que la diferencia entre gestión documental y administración de archivos recae en el tratamiento de los archivos administrativos y las correspondientes a archivos con valores secundarios o históricos. Así mismo,

observa que en un sistema de gestión de documentos electrónicos de archivo es posible integrar a la gestión documental y a la administración de archivos. (Heredia Herrera, 2011).

Ahora bien, un sistema de gestión documental automatizado podría definirse como el conjunto de reglas (criterios o requisitos) que rigen la producción, conservación, uso y disposición de los documentos de archivo de un productor, además de las herramientas y mecanismos para implementar esas reglas. (Voutssas M. & Barnard Amozorrutia, 2014). Se trata de las especificaciones y funcionalidades necesarias para que un sistema computacional pueda ejercer el control de los documentos de archivo desde su producción y hasta su disposición final, es decir durante sus etapas activas y semiactivas, también llamadas administrativas en su conjunto.

Si se asume que el término “administración de archivos” está relacionado con los archivos históricos, como lo señalan Cruz Mundet y Antonia Heredia, al haberse incluido en el ámbito de un sistema computacional se percibe la intención de incorporar las funcionalidades y requisitos necesarios para procesos destinados a la conservación intelectual y física de los archivos con valores secundarios o históricos por tiempo indefinido. Entonces, un sistema automatizado de gestión documental y administración de archivos podría definirse como:

el conjunto criterios o lineamientos, requisitos, funcionalidades para sistemas y herramientas tecnológicas necesarias destinadas a mantener el contenido intelectual y físico de los documentos electrónicos de archivo auténticos, fiables, exactos y accesibles por el tiempo que sea necesario.

Un sistema computacional de gestión documental y administración de archivos podría estar integrado solo o en un gestor de contenidos, pero también podría constituirse en dos sistemas: el de gestión de documentos de archivo en su etapa administrativa (activa y semiactiva) y otro independiente de administración de archivos para la preservación de archivos que se conservarán por largos plazos en una organización dedicada a exclusivamente a la preservación de archivos históricos. Al respecto, cualquiera de ambos sistemas conviene hacer énfasis que los procesos y responsabilidades de archivos administrativos son diferentes a los relacionados con los archivos históricos tal y como sucede con archivos en formato físico, sin embargo, no fueron incluidos como tales en la Ley.

Con respecto al término “gestión documental electrónica” no se localizó una definición sobre este. No obstante, su definición debería responder a lo establecido por Ley en su título II sobre gestión documental y administración de archivos en lo que corresponda a procesos, controles y tratamiento de los documentos electrónicos de archivo, así como en otros artículos que competan al ambiente digital señalados en otras disposiciones de la Ley. En el caso de la gestión documental electrónica, a los procesos de artículo 12 se agregan los establecidos en el artículo 41:

Además de los procesos de gestión previstos en el artículo 12 de esta Ley, se deberá contemplar para la gestión documental electrónica la incorporación, asignación de acceso, seguridad, almacenamiento, uso y trazabilidad.

Sin profundizar en los procesos de ambos artículos, lo cuales podrían tener cierta semejanza que requiere analizarse en otro espacio, es necesario enfatizar la falta de procesos para archivos históricos y que no pueden omitirse debido a que los archivos históricos forman parte de las áreas operativas del sistema institucional de archivos, como se señala en el artículo 21 de la Ley. En este sentido, la gestión documental electrónica podría definirse como

las disposiciones, políticas, lineamientos recursos e infraestructura tecnológica relativos a la gestión documental y administración de archivos aplicables en el ambiente digital.

La Ley ya incorpora disposiciones para la gestión documental electrónica y dispone al Consejo Nacional de Archivos emitir lineamientos complementarios en el capítulo IX. Sin embargo, es necesario llevar a cabo una revisión exhaustiva para identificar otras disposiciones que, como ya se mencionó, competan a la gestión documental electrónica, como puede ser el caso de los archivos electrónicos con datos personales sensibles que en su momento serán conservados en un archivo de concentración, según lo establecido en el artículo 26 de la Ley, o aquellos que aplican al documento de archivo electrónico relativos a la conservación señalados en los artículos del capítulo II.

Cabe señalar que lo aquí comentado es tan solo una aproximación con la intención de aportar a la mejor comprensión de los términos “gestión do-

cumental electrónica”, “sistema automatizado de gestión documental” y “administración de archivo” que podrían servir para futuros análisis. Con mucha frecuencia, en el ambiente digital se crean términos y conceptos que son confusos pues carecen de una definición. Esto es un factor que impacta negativamente, en particular cuando se incluyen en la legislación y se requiere la implementar disposiciones que emanan de ésta, como en este caso.

Fuentes de información

- Cruz, J. (2011). *Diccionario de Archivística*. Alianza Editorial.
- Heredia, A. (2011). *Lenguaje y Vocabulario Archivísticos*. Algo más que un diccionario. Consejería de Cultura.
- Voutssas M. y Barnard, A. (2014). *Glosario de Preservación Archivística Digital*. Versión 4.0. UNAM-Instituto de Investigaciones Bibliotecológicas y de la Información. http://iibi.unam.mx/archivistica/glosario_preservacion_archivistica_digital_v4.0.pdf

Gobiernos digitales

Fernando Nieto Morales

En las últimas décadas, una proporción cada vez mayor de actividades políticas, culturales, sociales y económicas se lleva a cabo en espacios y por medios digitales. Esta transformación ha traído consigo nuevas oportunidades, pero también ha reproducido y profundizado problemas como la desigualdad económica, la inseguridad y las asimetrías de poder e información. En este sentido, el espacio digital es actualmente un área de acción gubernamental en tanto que se generan determinados problemas públicos que a menudo ameritan la intervención del Estado o sus dependencias.

El gobierno digital se refiere a la integración de los retos de la sociedad y economía digitales como parte del ámbito de acción del gobierno y, por lo tanto, como área para la creación de valor público. El concepto es distinto al de “gobierno electrónico” o “e-gobierno” en tanto que este último se restringe a la digitalización de procesos y al uso de tecnologías de la infor-

mación y de la comunicación como parte del instrumental administrativo del Estado. La noción de gobierno digital es más amplia, pues no solo engloba los problemas del uso de las tecnologías digitales en los procesos administrativos, sino que supone que los problemas de la gobernanza del entorno digital son problemas de gobierno. En este sentido, el gobierno digital produce un valor público no solo cuando aprovecha las tecnologías digitales para su propio funcionamiento, sino que implica la adopción e implementación de políticas digitales para, por ejemplo, reducir brechas en acceso e infraestructura digitales, proveer datos abiertos, garantizar la ciberseguridad de la población o para promover la participación democrática digital (e-democracia).

Breve historia

El uso de la tecnología para asistir en las funciones de gobierno no es un tema particularmente nuevo. Desde la aparición del telegrama y del teléfono, pasando por el fax y hasta la aparición de internet y el correo electrónico, el gobierno no se ha mantenido al margen de la evolución tecnológica. Sin embargo, la digitalización del gobierno, tal como la conocemos hoy, tiene como antecedente inmediato al gobierno electrónico de la década de 1990.

Los primeros esfuerzos en el uso de las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) en el gobierno y, sobre todo, en la administración pública, consistieron en la digitalización de documentos y en la publicación (a menudo estática) de información en portales web. A lo largo de la última década del siglo pasado, diferentes dependencias y órdenes de gobierno experimentaron con nuevas tecnologías y adoptaron su uso. Estas primeras aplicaciones de las tecnologías digitales en el ámbito gubernamental implicaron la reconfiguración de procesos y rutinas administrativas. Además, favorecieron la transición de ciertos servicios públicos a entornos parcial o completamente digitales. Esto último fomentó nuevas formas de comunicación entre el Estado y los ciudadanos, así como nuevos retos para la transparencia y la conservación de documentos.

Durante la primera década del siglo XXI, la digitalización del gobierno se aceleró junto con la expansión de la economía digital. Esta trajo consigo nuevas presiones para adoptar soluciones tecnológicas en la administra-

ción pública como, por ejemplo, la creación de portales únicos de gobierno, llaves de acceso para el pago de impuestos o el registro de nuevas empresas y la creación de *chatbots* y otras herramientas interactivas. A la par, se comenzaron a gestar nuevos retos y problemas propios de la economía y sociedad digitales. Por ejemplo, compañías como Google y Amazon se convirtieron en jugadores económicos preponderantes, redes sociales como Facebook, Twitter y YouTube se convirtieron en espacios de convivencia y consumo para miles de millones de personas, y retos como el ciberterrorismo y el fraude digital aparecieron y se expandieron. De ahí que las sociedades contemporáneas enfrenten problemas que, en muchos casos, demandan intervención o regulación desde el Estado. La expansión del espacio digital, por lo tanto, se vio acompañada por nuevas reglas y herramientas de gobierno, así como de esfuerzos por acelerar la digitalización de las organizaciones públicas.

En la actualidad, el gobierno digital incluye la digitalización de grandes áreas del Estado. Esto ya no solo se circunscribe a los servicios públicos, sino que se extiende hacia la toma de decisiones y la implementación, monitoreo y evaluación de políticas públicas. Hay un impulso a favor del uso de innovaciones tecnológicas en apoyo de las operaciones de gobierno y como posible solución a viejos problemas (por ejemplo, por medio del uso de redes sociales, inteligencia artificial o tecnología de *blockchain*). Más aún, el gobierno digital ha traído consigo la adopción de nuevas estrategias para garantizar el acceso social a la tecnología, así como para asegurar que su uso no implique daños a la seguridad y privacidad de las personas.

Retos del gobierno digital

Hay cuando menos dos grandes áreas de oportunidad del gobierno digital. Por un lado, los retos de la digitalización del gobierno y las políticas siguen presentando oportunidades importantes. Por ejemplo, la explotación de grandes datos y la hiperconectividad con fuentes de redes sociales, así como del *cloud computing* y el internet de las cosas pueden representar derroteros con aplicaciones que faciliten servicios públicos o la implementación de políticas gubernamentales en diversos ámbitos. Estos esfuerzos pueden incluir la provisión de servicios de salud, educación, programas sociales, seguridad y de fomento económico. Aunque parte del entusiasmo por la digitalización gubernamental parece ser desmedido o infundado,

ciertamente hay potenciales aplicaciones que, de ser implementadas con éxito, prometen ayudar a mejorar la celeridad y eficiencia de los procesos administrativos y de gobierno, así como su transparencia e integridad.

Por otro lado, la digitalización de la sociedad y de la economía —incluyendo la emergencia de la Economía 4— se presentan como un problema inédito de gobernanza pública. Los problemas de la brecha digital y de la regulación de mercados, monedas, redes y medios digitales representan desafíos para gobiernos de todo el mundo y, sobre todo, para Estados con capacidad institucional limitada. Los retos de la gobernanza digital demandan capacidades (humanas, tecnológicas y presupuestales) específicas, así como la creación de estrategias que permitan potenciar los efectos positivos de la digitalización y que aminoren efectos perversos, desigualdades y barreras de acceso. De ahí que la formulación e implementación adecuada de políticas digitales sea condición central para el éxito del gobierno digital contemporáneo.

Fuentes de información

- Hague, Barry N. y Brian Loader (eds.). (1999). *Digital democracy: Discourse and decision making in the information age*. Routledge.
- Open Government Partnership. (2000). *Digital Governance*. <https://www.opengovpartnership.org/policy-area/digital-governance/>
- West, D. (2007). *Digital government: Technology and public sector performance*. Princeton University Press.