Naciones Unidas A/70/280

Asamblea General

Distr. general
4 de agosto de 2015
Español
Original: inglés

Septuagésimo período de sesiones
Tema 140 del programa provisional*
Dependencia Común de Inspección

Gestión de archivos y expedientes en las Naciones Unidas

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a los miembros de la Asamblea General el informe de la Dependencia Común de Inspección titulado "Gestión de archivos y expedientes en las Naciones Unidas".

* A/70/150.

15-13163 (S) 100815 120815

Se ruega reciclar

JIU/REP/2013/2

Gestión de expedientes y archivos en las Naciones Unidas

Preparado por

Gérard Biraud

Dependencia Común de Inspección

Ginebra 2013

Resumen

Gestión de expedientes y archivos en las Naciones Unidas
JIU/REP/2013/2

Las políticas, los procedimientos y las disposiciones institucionales en vigor en las Naciones Unidas no permiten una gestión de expedientes y archivos (GEA) eficaz ni en la Sede ni sobre el terreno. La Dependencia Común de Inspección (DCI) examinó esta cuestión no solo en relación con la preservación de la memoria institucional, sino también desde la perspectiva de la eficiencia de los procesos de trabajo, la rendición de cuentas, la transparencia de sus operaciones, los procesos de adopción de decisiones y la gestión de los riesgos. Los principales destinatarios del presente informe no se limitan a los oficiales de gestión de la información del cuadro orgánico; las recomendaciones que en él se formulan, dirigidas a los encargados de tomar decisiones, los directores de operaciones y el personal dedicado a las actividades sustantivas, deberían contribuir a una mayor toma de conciencia sobre la importancia de una gestión de expedientes y archivos eficaz como componente esencial de la buena gobernanza, como requisito indispensable para que los procesos administrativos sean eficientes, como base para una mejor gestión de los conocimientos y como fuente de ventajas en las distintas esferas y numerosos niveles de las entidades de las Naciones Unidas.

Los marcos regulatorios requieren unificación

El informe destaca la urgente necesidad de actualizar y unificar los marcos regulatorios respectivos que rigen la GEA en las entidades de las Naciones Unidas. Esos marcos deben reformularse convirtiéndolos en un conjunto global e inequívoco de principios, reglas y procedimientos orientados a la práctica que abarquen todo el ciclo vital de un documento (recomendación 1). Este requisito aseguraría una estricta aplicación de los principios en todas las entidades sobre la base de programas de GEA adaptados a las necesidades (recomendación 2) que deben ser respaldados con programas de formación para cada categoría de interesados (personal en general, administradores y coordinadores de la GEA) y supervisados eficazmente (recomendación 3).

Uno de los principales desafíos es asegurar que la política y los procedimientos en vigor permitan el tratamiento de todos los expedientes (impresos, digitales y los basados en otras tecnologías) de conformidad con los mismos principios, pese a las obvias diferencias en sus formatos y características. Es un hecho bien conocido que las herramientas necesarias para incorporarlos, gestionarlos y almacenarlos son muy diferentes, pero para que haya coherencia institucional en su uso deben utilizarse los mismos principios de tratamiento. Algunas organizaciones internacionales han logrado este objetivo gracias a la firme determinación del personal directivo superior y los Estados Miembros.

Las prácticas en relación con los expedientes impresos y digitales deben mejorarse significativamente

Las disposiciones actuales en materia de GEA en las Naciones Unidas se caracterizan por el carácter fragmentario de sus enfoques y la aplicación incongruente de los principios de política. Los actuales retos en cuanto a la captura, el tratamiento y la conservación de los expedientes físicos en papel como archivos consisten en que no se sabe a ciencia cierta si los que tienen un valor sustantivo, administrativo, jurídico o histórico se capturan y trasladan a un repositorio institucional para conservarlos adecuadamente o si sencillamente se pierden.

La falta de una gestión dinámica de expedientes digitales y el hecho de que los principios de GEA no se aplican a este tipo de documentos (salvo que estén impresos) expone a las entidades interesadas a grandes riesgos en cuanto a la integridad, seguridad y autenticidad tanto en el presente como en el futuro cuando esos expedientes deban ser tratados y evaluados de conformidad con esos principios y puedan constituir la única base de archivos significativos. Por consiguiente, es indispensable mejorar sustancialmente la implantación de sistemas de gestión de documentos y expedientes electrónicos para que sean gestionados de manera dinámica (recomendación 4). La preservación digital tiene una importancia capital en la creación de los futuros archivos de las entidades de las Naciones Unidas, por lo que esta cuestión requiere una atención inmediata.

El *statu quo* ya no es una alternativa

Las entidades de las Naciones Unidas deben realizar importantes progresos para que los programas de GEA funcionen eficazmente tanto en sus sedes como en las oficinas sobre el terreno. Ello exige un compromiso institucional al más alto nivel de cada entidad, tanto por parte de los Estados Miembros como del personal directivo superior. Para revisar y unificar los principios y procedimientos de GEA, adaptarlos al mundo digital y asegurarse de que serán aplicados en todos los niveles también será necesario hacer una inversión inicial a fin de crear capacidad interna y dotar a las entidades de las Naciones Unidas de las herramientas apropiadas, en particular en el entorno digital. A juicio del Inspector, vale la pena hacer esta inversión dadas las posibles ventajas a mediano plazo, por ejemplo, la mejora del trabajo sustantivo, el aumento de la eficiencia y los ahorros de gastos de personal.

Para tal fin, el Inspector recomienda adoptar un proyecto coherente que cree las condiciones apropiadas para la puesta en marcha de un programa de GEA a nivel institucional en cada entidad (recomendación 6). Los principios en que se base el proyecto deben incluir los siguientes aspectos importantes:

- La aprobación de los Estados Miembros, convencidos por un sólido análisis de costo-beneficios, de las ventajas directas y/o a mediano y largo plazo del proyecto, también en relación con la recuperación fácil de los expedientes conexos, con lo que aumentarían la eficiencia administrativa, la eficacia de la organización y las economías.
- La firme determinación del personal directivo superior de fomentar una mentalidad de cumplimiento entre todos los administradores y el personal, quienes serán los primeros en beneficiarse de esa mejora.
- La gobernanza del proyecto en el nivel apropiado a fin de proporcionar una visión global y un sentido de responsabilidad y autoridad en relación con los distintos componentes de la gestión de la información, y aplicar un enfoque multidisciplinario (GEA, gestión de los conocimientos y TIC) para movilizar los distintos grupos de especialistas de manera sinérgica.
- La participación de toda la entidad, tanto en la sede como en las oficinas sobre el terreno, para mantener un diálogo de fondo y oportuno sobre los requisitos de la GEA.

Teniendo presente las disposiciones del Plan Estratégico 2013-2016 del Comité de Alto Nivel sobre Gestión, que en el párrafo 13 se declara en favor de proyectos conjuntos teniendo en cuenta los medios y limitaciones de cada entidad, el Inspector también alienta a las organizaciones y entidades del sistema de las Naciones Unidas a mancomunar esfuerzos y recursos con carácter voluntario para aplicar un enfoque común a los asuntos relacionados con la GEA, en particular en relación con la cuestión clave de la preservación digital de los expedientes (recomendación 5).

Recomendación 1

El Secretario General y cada uno de los jefes ejecutivos de las entidades de las Naciones Unidas abarcadas por este informe deben revisar sus marcos regulatorios respectivos que rigen la gestión de expedientes y archivos y reformularlos en un conjunto amplio e inequívoco de principios, procedimientos orientados a la práctica y reglas, en consonancia con los cambios registrados en el entorno y la tecnología de mantenimiento de expedientes y que abarquen todo el ciclo vital de la información registrada. **Asimismo, deben velar por el estricto cumplimiento de esos principios, procedimientos y reglas en relación con todos los materiales considerados expedientes de la organización o entidad.**

Recomendación 2

El Secretario General y cada uno de los jefes ejecutivos de las entidades de las Naciones Unidas abarcadas por este informe, así como su personal directivo superior, deben velar por que todos los todos los departamentos, oficinas y otras entidades bajo su responsabilidad, hayan desarrollado y apliquen a todos los expedientes de cuya administración sean responsables los componentes básicos de los programas de gestión en la materia.

Recomendación 3

El Secretario General y cada uno de los jefes ejecutivos de las entidades de las Naciones Unidas abarcadas por este informe deben garantizar que se asignen tiempo y recursos apropiados a la institucionalización de programas de formación en GEA adaptados a las necesidades, a cargo de especialistas con la experiencia necesaria, tanto en la sede como sobre el terreno, y dirigidos a: a) los cuadros directivos de nivel superior e intermedio; b) los coordinadores de expedientes y otros funcionarios que participan en actividades de GEA; y c) el personal en general.

Recomendación 4

El Secretario General y cada uno de los jefes ejecutivos de las entidades de las Naciones Unidas abarcadas por este informe deben garantizar que los sistemas de información que capturan, crean o gestionan expedientes electrónicos cumplan las normas internacionales de mantenimiento de expedientes y preservación de expedientes y archivos digitales.

Recomendación 5

El Secretario General, en su calidad de Presidente de la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación, debe crear un grupo de trabajo interinstitucional presidido por un experto con experiencia en GEA que congregue a las entidades más interesadas en desarrollar una metodología común para la conservación permanente o a largo plazo de expedientes digitales (estrategia, política e infraestructura).

Recomendación 6

La Asamblea General y los órganos rectores de las entidades de las Naciones Unidas abarcadas por este informe deben solicitar al Secretario General y los respectivos jefes ejecutivos que presenten una propuesta de proyecto institucional o conjunto para mejorar la GEA de manera coherente en sus respectivas entidades.

Índice

		Párrafos	*Página*
	Resumen		3
	Siglas		9
I.	Introducción	1–16	10
	A. Antecedentes	1–2	10
	B. Objetivos	3–5	10
	C. Fundamento	6	11
	D. Alcance y definiciones	7–12	11
	E. Metodología	13–15	13
	F. Limitaciones	16	14
II.	Aspectos básicos de la gestión de expedientes y archivos	17–39	16
	A. Gestión de expedientes	18–19	16
	B. Expedientes institucionales	20–23	16
	C. Programa de gestión de expedientes	24–34	18
	D. Gestión de expedientes y archivos	35–37	21
	E. Gestión de expedientes y gestión de la información	38–39	21
III.	Marcos regulatorios	40–52	22
	A. Secretaría de las Naciones Unidas	46–50	23
	B. Fondos y programas, y otras entidades	51	27
	C. Otras organizaciones intergubernamentales	52	28
IV.	Prácticas corrientes y riesgos conexos	53–124	29
	A. Heterogeneidad de las prácticas de los productores de expedientes ante la falta de programas de gestión de expedientes y archivos	55–74	32
	B. Condiciones de preservación de los expedientes y archivos físicos "no corrientes"	75–78	37
	C. Insuficiente capacidad técnica a nivel institucional	79–89	39
	D. Insuficiente capacidad en las dependencias orgánicas	90–93	43
	E. Insuficiente integración de las funciones relacionadas con la información	94–96	44
	F. Ejecución: falta de vigilancia	97–102	45
	G. Escasa sensibilización: necesidad de difusión y formación	103–109	47
	H. Otros desafíos que enfrentan las entidades sobre el terreno	110–119	49
	I. Hacia una mayor coordinación en las Naciones Unidas	120–124	52
V.	El desafío de los archivos digitales	125–163	54

A. La mayoría de los archivos digitales actualmente no se gestionan como expedientes 125–130 54

B. Necesidad de sistemas de gestión de la información con funciones de gestión de expedientes 131–151 57

C. Integración de los sistemas de gestión de documentos y expedientes electrónicos y otros sistemas de información institucionales 152–153 64

D. Digitalización 154–156 65

E. Preservación digital 157–163 66

VI. La hora de las opciones estratégicas 164–190 68

A. Beneficios de las prácticas de GEA mejoradas 164–181 68

B. Deficiencias de la situación actual 182–183 73

C. Una iniciativa institucional necesaria 184–190 74

Anexos

I. Definición de los principales términos relacionados con la GEA (disponible también en el sitio web de la DCI en versión ampliada que incluye las definiciones adoptadas por determinadas organizaciones internacionales a fines de comparación) 77

II. Principales documentos de política y orientación sobre la gestión de expedientes y archivos en determinadas entidades de las Naciones Unidas 79

III. Principales normas internacionales sobre gestión de expedientes y archivos 85

IV. Disposiciones institucionales para la gestión de expedientes y archivos en determinadas entidades de las Naciones Unidas 87

V. Principales documentos de política y orientación sobre el correo electrónico y documentos adjuntos en determinadas entidades de las Naciones Unidas 91

VI. Disposiciones relativas a las colecciones de archivo físicas en determinadas entidades de las Naciones Unidas 93

VII. Panorama de la GEA en determinadas entidades de las Naciones Unidas 97

VIII. Encuesta en línea de la DCI sobre las prácticas de gestión de expedientes y archivos 101

IX. Panorama de las medidas que deben adoptar las organizaciones participantes en relación con las recomendaciones de la DCI – JIU/REP/2013/2 102

X. Declaración Universal sobre los Archivos, 2010 (disponible únicamente en el sitio web de la DCI)

XI. Principales definiciones de GEA utilizadas en distintas organizaciones internacionales (disponible únicamente en el sitio web de la DCI)

XII. Información básica: evaluación de políticas de GEA en determinadas entidades de las Naciones Unidas (disponible únicamente en el sitio web de la DCI)

Siglas

ACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CCAAP	Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto
CE	Comisión Europea
CIA	Consejo Internacional de Archivos
DAES	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales
DCI	Dependencia Común de Inspección del sistema de las Naciones Unidas
DPKO	Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
GEA	Gestión de expedientes y archivos
IMIS	Sistema Integrado de Información de Gestión
IPSAS	Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público
IRMCT	Mecanismo Residual Internacional de los Tribunales Penales
JJE	Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación
OCAH	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ONUG	Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra
ONU-Hábitat	Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
ONUN	Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi
ONUV	Oficina de las Naciones Unidas en Viena
OOPS	Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
RCUN	Expedientes comunes a la mayoría de las oficinas de las Naciones Unidas
SGAE	Sección de Gestión de Archivos y Expedientes de la Secretaría de las Naciones Unidas

TI	Tecnología de la información
TIC	Tecnología de la información y de las comunicaciones
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
UNOPS	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos
UNU	Universidad de las Naciones Unidas

I. Introducción

A. Antecedentes

1. Como parte de su programa de trabajo correspondiente a 2012, la Dependencia Común de Inspección (DCI) realizó un examen de la gestión de expedientes y archivos (GEA) en las Naciones Unidas. El examen se originó en una propuesta interna del Inspector, en la que 19 organizaciones participantes expresaron interés durante el proceso consultivo, por lo que se la incluyó en el programa de trabajo final.

2. La selección de este examen puede resultar sorprendente dado que la palabra "archivo" suele asociarse a un estereotipo de ficheros impresos polvorientos acumulados en los sótanos de los edificios públicos y raramente consultados, salvo por historiadores o estudiantes. Sin embargo, la "Declaración Universal sobre los Archivos", aprobada por la Asamblea General del Consejo Internacional de Archivos (CIA) (Oslo, septiembre de 2010)[1] y suscrita en noviembre de 2012 por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), modificó esta imagen anticuada y recordó juiciosamente que las funciones de gestión de archivos y expedientes sirven para preservar, mantener y proporcionar acceso a los documentos de las organizaciones, ayudando a comprender su historia, memoria institucional e identidad. Los archivos registran las decisiones, las acciones y la memoria, y promueven una mayor rendición de cuentas, transparencia y eficiencia, todo lo cual representa componentes clave de la buena gobernanza de las organizaciones internacionales.

B. Objetivos

3. Los objetivos del presente examen son determinar si el actual conjunto de políticas y procedimientos de las Naciones Unidas y las disposiciones institucionales conexas en vigor ofrecen las condiciones para que la GEA sea eficaz en las sedes y, en su caso, sobre el terreno.

[1] Véase http://www.ica.org/6573/reference-documents/universal-declaration-on-archives.html. También figura en el sitio web de la DCI (www.unjiu.org) como anexo X de este informe.

El examen también se propone determinar en qué esferas es necesario mejorar las actuales prácticas al respecto.

4. Los principales destinatarios del presente informe no se limitan a los oficiales de gestión de la información del cuadro orgánico; las recomendaciones que en él se formulan, dirigidas a los encargados de tomar decisiones, los directores de operaciones y el personal dedicado a las actividades sustantivas, deberían contribuir a una mayor toma de conciencia sobre la importancia de una gestión de expedientes y archivos eficaz como componente esencial de la buena gobernanza, como requisito indispensable para que los procesos administrativos sean eficientes, como base para una mejor gestión de los conocimientos y como fuente de ventajas en las distintas esferas y numerosos niveles de las entidades de las Naciones Unidas. Por consiguiente, la GEA debe evaluarse no solo en cuanto a la preservación de la memoria institucional sino también en lo que se refiere a la fiabilidad y eficiencia de los procesos de trabajo, la rendición de cuentas, la transparencia de sus operaciones, los procesos de adopción de decisiones y la gestión de los riesgos. La GEA respalda la gestión y el intercambio de conocimientos dentro de la institución asegurando la conservación del contenido sustantivo basado en las contribuciones de expertos y permitiendo a las distintas partes de la institución el acceso a dicho contenido.

5. Este informe ofrece un análisis comparativo de los retos a que se enfrenta la Secretaría de las Naciones Unidas y todas las entidades bajo la autoridad directa o indirecta del Secretario General, y presenta posibles soluciones a esos retos. En él se destacan las similitudes y diferencias observadas en las entidades de las Naciones Unidas, y se describen las buenas prácticas y las iniciativas posibles, así como las dificultades, las deficiencias y los fracasos.

C. Fundamento

6. Las entidades de las Naciones Unidas enfrentan graves desafíos en relación con la GEA. Hay razones importantes para mejorar las disposiciones existentes en la materia, no solo en cuanto a preservar la memoria institucional y los conocimientos sustantivos, sino también en cuanto a la mayor eficiencia que se espera del mejoramiento de las prácticas de gestión en la mayoría de las esferas de trabajo (administrativa, normativa y sustantiva) y las posibles economías conexas. Esas ventajas y economías deben ser factores para que los Estados Miembros y el personal directivo superior adopten decisiones al respecto. Por último, el informe también podría servir para mejorar la planificación en la sucesión de los cargos, los procesos de traspaso de funciones y la necesidad de continuidad de las operaciones cuando un funcionario deja vacante un puesto y deban conservarse los expedientes vitales, incluidos los relacionados con los procesos administrativos y los conocimientos sustantivos.

D. Alcance y definiciones

7. El presente examen abarca la Secretaría de las Naciones Unidas, sus fondos y programas y otras entidades asociadas, en adelante denominadas el "Grupo de las Naciones Unidas"[2]. Las

[2] Como se menciona en el informe de la DCI titulado "Relaciones entre el personal y la administración en el sistema de las Naciones Unidas" transmitido a la Asamblea General el 9 de julio de 2012 (véase A/67/136), el "Grupo de las Naciones Unidas" designa la Secretaría de la Sede de Naciones Unidas, 3 oficinas de las Naciones Unidas situadas fuera de la Sede en Ginebra (ONUG, OCAH, ACNUDH, UNCTAD, CEPE, ACNUR y OOPS), en Nairobi (ONUN, PNUMA y ONU-Hábitat) y en Viena (UNODC y ONUV), y 4 comisiones económicas regionales (CEPA en Addis Abeba, CESPAP en Bangkok, CESPAO en Beirut y CEPAL en

recomendaciones también pueden interesar a los organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas que tal vez enfrenten situaciones similares en esta esfera.

8. El examen se centró más en la "gestión de expedientes" que en la "gestión de archivos" dado que toda colección de archivo creíble y exhaustiva es necesariamente el resultado de la aplicación adecuada de programas de gestión de expedientes bien definidos y adaptados a las necesidades en todos los niveles de la entidad. El examen trata de la gestión de expedientes institucionales tal como los define la norma internacional ISO 15489: "expediente: información creada, recibida y mantenida como documento probatorio y de información por una organización o persona, en cumplimiento de obligaciones legales o a los fines de las actividades que realiza"[3]. No abarca otros rubros, como documentación parlamentaria oficial o material de información pública, por ejemplo, las publicaciones de la institución, los folletos u hojas de información o cualquier otro documento publicado en los que debe indicarse quiénes son los depositarios institucionales y para los cuales es necesario contar con principios y procesos específicos de creación de repositorios oficiales adecuados.

9. Las colecciones de archivo no solo son repositorios pasivos de documentos para su preservación a largo plazo. Además de ser colecciones históricas, constituyen el legado de la labor de una organización y, como tales, contienen información que debe guiar su trabajo. Los servicios institucionales de archivo se ocupan activamente de asegurar el acceso continuo a las colecciones, tarea que abarca distintas actividades, como la organización y la descripción de los archivos, los servicios de referencia, los servicios a los usuarios y en las salas de lectura, las actividades proactivas de preservación y actividades externas. Debido a sus limitaciones, el presente informe no trata explícitamente de esos importantes componentes de la GEA.

10. De conformidad con el Boletín del Secretario General sobre la gestión de documentos y archivos de las Naciones Unidas (ST/SGB/2007/5), se entiende por "archivos" los expedientes que "deben conservarse indefinidamente debido a su valor administrativo, presupuestario, jurídico o histórico o por su valor de información". El Boletín especifica además que los archivos de las Naciones Unidas son los "archivos propios de la Organización, independientemente de dónde estén ubicados, así como los archivos de organizaciones que la han precedido de los cuales la Secretaría es depositaria, que consisten en expedientes impresos y electrónicos que deben ser conservados por su valor administrativo, presupuestario, jurídico o histórico o por su valor de información como testimonio de las actividades oficiales de la Organización".

11. Debe reconocerse que la gestión de expedientes es una actividad que apoya y guía las esferas más amplias y complejas de la gestión de la información, la gestión de los contenidos institucionales, la gestión de los conocimientos, la gestión documental, la gestión de los contenidos web, la gestión de los activos digitales, los procesos de trabajo colaborativos y la gestión de los procesos institucionales, entre otros. El informe menciona todos estos aspectos que se benefician de la GEA, pero no se centra en ellos.

12. En el mismo sentido, las entidades de las Naciones Unidas están explorando actualmente nuevos horizontes tecnológicos, que incluyen el uso de plataformas de comunicación a

---

Santiago), así como más de 40 operaciones de mantenimiento de la paz y misiones políticas especiales, los fondos y programas de las Naciones Unidas (PNUD, PNUMA, UNFPA, UNICEF, UNOPS, OOPS, ONU-Mujeres y PMA), la Universidad de las Naciones Unidas (UNU), 2 tribunales penales de las Naciones Unidas (Tribunal Penal Internacional para Rwanda en Arusha y Kigali, y Tribunal Internacional para la ex-Yugoslavia en La Haya) y el Mecanismo Residual Internacional de los Tribunales Penales (IRMCT). El informe no abarca las secretarías de las distintas convenciones.

[3] ISO 15489: *Information and Documentation – Records Management, Part 1 (General)*, 2001.

distancia, computación en la nube y soluciones de colaboración que están transformando algunos de sus modelos operacionales tradicionales con miras a aumentar la eficiencia mediante iniciativas como la denominada "Connect" del Programa Mundial de Alimentos. A ese respecto, habría que considerar la recomendación 4 del informe JIU/REP/2012/8 de aplicar una política común a las soluciones basadas en la nube entre las organizaciones que integran el Comité de Alto Nivel sobre Gestión de la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación. Estas iniciativas, si bien están relacionadas con la gestión de documentos y expedientes, no se incluyen en el presente examen dado que merecen un análisis exhaustivo aparte, en particular en relación con el aumento comprobado de la eficiencia y las economías. No obstante, a juicio del Inspector, las vías que abren para la labor futura de las Naciones Unidas hacen aún más necesario contar con políticas y prácticas de GEA.

E. Metodología

13. El Inspector utilizó distintas técnicas de evaluación para asegurar la triangulación de los resultados, las conclusiones fundamentadas y las recomendaciones. El informe incluye información y datos recibidos hasta agosto de 2013, entre ellos:

- Un estudio preliminar de los documentos de política pertinentes que son de dominio público (sitios Internet e intranet de las entidades abarcadas, asociaciones profesionales especializadas y proveedores) sobre cuestiones relacionadas con la GEA y asuntos conexos.
- Un documento inicial que describe los objetivos, el alcance y la metodología del examen, y las cuestiones objeto de estudio/determinación, así como las principales definiciones y aspectos de la evaluación que se utilizarían (junto con los temas conexos), los principales interesados en relación con la GEA y el calendario.
- Cuestionarios entregados a los responsables de las dependencias de GEA en las distintas entidades y un análisis de las respuestas recibidas. La gran mayoría de las entidades contactadas por el equipo de la DCI mediante los coordinadores pertinentes de esas entidades aportaron contribuciones, salvo el PNUMA y la ONUN.
- Misiones y entrevistas *in situ* con los oficiales de gestión de documentos y archiveros en las entidades abarcadas por el estudio, según el caso, o con los demás oficiales encargados de la GEA a fin de analizar las disposiciones institucionales y los marcos regulatorios.
- Entrevistas directas y por vídeo con determinados productores y usuarios de expedientes (administradores y personal de los departamentos sustantivos y de apoyo), oficiales de tecnología de la información, coordinadores de GEA designados en las dependencias de las organizaciones y consultores, entre otros, para analizar las prácticas que se utilizaban. El Inspector también visitó la FAO para estudiar los fundamentos y las lecciones aprendidas del Proyecto de Modernización de la Gestión de Expedientes como operación de gran envergadura (2010-2015) orientada a revisar y agilizar los procesos de gestión de expedientes en esa organización.
- Análisis de las respuestas obtenidas mediante una encuesta en línea de la DCI distribuida a partes interesadas seleccionadas a fin de evaluar las prácticas seguidas por los productores o propietarios de expedientes en distintas dependencias de las organizaciones (como departamentos, oficinas regionales y nacionales, misiones de

mantenimiento de la paz y misiones políticas especiales)[4]. Las respuestas recibidas provinieron de 58 personas, de un total de 165 que constituyó la muestra, en parte seleccionada y en parte aleatoria, y a quienes se contactó por escrito durante la encuesta.

- Consultas con oficiales de varias organizaciones nacionales e internacionales especializadas en GEA (Consejo Internacional de Archivos, Archivo Nacional de Francia) y con oficiales de organizaciones intergubernamentales comparables (como la Comisión Europea (CE), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y el Banco Mundial) para obtener información sobre cómo abordaban las cuestiones relativas a la GEA. El Inspector también asistió al Taller de la Sección de Organizaciones Internacionales del CIA, realizado en 2013.
- Se tuvieron en cuenta los comentarios de las organizaciones participantes sobre el texto del proyecto de informe, antes de que fuera finalizado. De conformidad con el artículo 11.2 del Estatuto de la DCI, el informe fue ultimado tras las consultas celebradas entre los Inspectores para someter las conclusiones y recomendaciones a la prueba del juicio colectivo de la Dependencia.
- Se consultaron las normas o directrices internacionalmente reconocidas, elaboradas principalmente por organizaciones internacionales (Organización Internacional de Normalización y CIA) o instituciones normativas nacionales.

14. El informe contiene seis recomendaciones, la última dirigida a la Asamblea General de las Naciones Unidas y los órganos rectores de las entidades de las Naciones Unidas interesadas. Para facilitar la consulta del informe y de la aplicación de las recomendaciones y la vigilancia de su cumplimiento, en el anexo IX se ofrece un cuadro que indica si el informe se ha presentado a las organizaciones en cuestión para la adopción de decisiones o para información. El cuadro menciona las recomendaciones que son pertinentes para cada organización, especificando si requieren una decisión del órgano legislativo o rector de la organización o la adopción de medidas por su jefe ejecutivo. Teniendo presente el alcance del examen definido en la sección D, las recomendaciones se dirigen al Secretario General y/o a todos los jefes ejecutivos de los órganos y programas administrados por separado, en adelante denominados "entidades de las Naciones Unidas abarcadas por este informe".

15. El Inspector desea agradecer a todas las personas que lo ayudaron en la preparación de este informe, en particular las que participaron en las entrevistas y se mostraron tan dispuestas a compartir sus conocimientos y su experiencia.

F. Limitaciones

16. Este examen se centra en las disposiciones institucionales y los aspectos de gestión. No se pretende resolver todas las cuestiones relacionadas con los aspectos profesionales ni abordar cuestiones tecnológicas complejas sobre las que la DCI tiene escasos conocimientos especializados. Debe entenderse que en el año 2000 aproximadamente una cuarta parte de la información registrada en el mundo estaba en formato digital, mientras que el resto lo estaba en papel, película y medios analógicos. En 2013, **la información digital representó el 98% del total**, como resultado de la explosión del número de archivos digitales que se duplica cada

[4] Véase el anexo VIII del presente informe.

tres años[5]. El aumento exponencial del volumen y los formatos de los expedientes digitales ha planteado una amplia gama de preguntas relacionadas con la gestión documental para las que todavía no hay respuestas definitivas, pero que pueden repercutir significativamente en las opciones que considerarán las Naciones Unidas en su búsqueda de maneras de preservar la integridad de su memoria institucional. Estas cuestiones estratégicas son fundamentales en muchas organizaciones internacionales y gobiernos nacionales que enfrentan cuestiones y dificultades similares y deben optar por alternativas estratégicas para el futuro. **Pocos de ellos han encontrado una estrategia y un plan de acción definitivos para abordar todos los factores y retos**. Por consiguiente, se aplican a este examen las siguientes limitaciones:

- La relativa falta de datos de referencia en las entidades examinadas: si bien es obvio que en muchos aspectos la gestión de los expedientes y archivos no es satisfactoria, nadie conoce la verdadera magnitud del problema. No se compilan sistemáticamente los inventarios de los expedientes y archivos de los documentos impresos, y rara vez se lo hace para los digitales.

- La diversidad de las entidades y sus respectivas situaciones: en la actualidad, las prácticas de GEA en la Secretaría de las Naciones Unidas y sus entidades conexas son muy diversas y están sumamente fragmentadas, a veces dentro de una determinada oficina, departamento o programa y, más aún, en los distintos lugares en que desarrollan actividades. Debido a limitaciones de tiempo y presupuesto, no se ha podido reunir la información en todas las subdivisiones de las entidades abarcadas. Sin embargo, a juicio del Inspector, el conjunto de información y cifras obtenidas permiten afirmar con una certeza razonable que las tendencias y cuestiones examinadas en este informe son pertinentes para todas las entidades abarcadas.

- La variedad de tipos de expedientes abarcados: si bien los expertos coinciden en que los principios de la GEA se aplican a todos los expedientes independientemente de su soporte y características (papel, digital, audiovisual, etc.) y su formato electrónico (.doc, .pdf, .jpeg, etc.), la evolución de la tecnología ha hecho que el entorno en que se crean los expedientes en la actualidad sea más complejo que en el pasado y no pueda analizarse como un "modelo de ciclo de vida linear". Es posible que en ellos intervengan múltiples tecnologías; que comprendan un conjunto de datos que abarca millones de transacciones y que nunca estén "fijos" en el tiempo. Consciente de esos factores, el Inspector se centró en los expedientes impresos y digitales (principalmente documentos hechos con programas de procesamiento de texto, Word, Excel y PowerPoint) y no abordó campos más específicos y complejos, como los contenidos web, las redes sociales y las tecnologías móviles, en rápida evolución. Sin embargo, los retos y deficiencias señalados en este informe sin duda se aplican a este contexto más amplio.

[5] Viktor Mayer-Schönberger y Kenneth Cukier, *Big Data: A Revolution That Will Transform How We Live, Work and Think*, Houghton Mifflin Harcourt, Boston, mayo de 2013.

II. Aspectos básicos de la gestión de expedientes y archivos

17. El presente informe se centra en una esfera especializada pero aborda aspectos prácticos del trabajo y las actividades diarias de las entidades de las Naciones Unidas y la gran mayoría de su personal. Los principios de GEA son relativamente sencillos y lógicos, pero dependen de varios conceptos clave que a menudo no son bien conocidos por los productores y usuarios de la información. En este capítulo se intenta presentar a quienes no conocen la GEA los conceptos utilizados en el informe y explicar de qué manera se relacionan con el entorno de trabajo de las Naciones Unidas. El capítulo está principalmente dirigido a los encargados de adoptar decisiones, directores y delegados de los Estados Miembros más que a los administradores profesionales de la información y expedientes y los archiveros, que tal vez no tengan necesidad de leerlo. En el anexo I del informe figura un breve glosario de términos y en el sitio web de la DCI podrá encontrarse una lista comparativa de las definiciones utilizadas en determinadas organizaciones[6].

A. Gestión de expedientes

18. Se entiende por gestión de expedientes el campo de la gestión de la información que "se ocupa del control eficiente y sistemático de la creación, recepción, conservación, utilización y destino final de documentos, incluidos los procesos para capturar y preservar en forma de expediente un testimonio e información en relación con las actividades realizadas"[7]. Esta definición responde a las necesidades del sector privado, pero también es válida para las organizaciones internacionales como las Naciones Unidas, que deben observar, como mínimo, las mismas normas de responsabilidad, transparencia y eficiencia, y para las cuales muchas de las actividades podrían tener un interés histórico.

19. La gestión de expedientes supone dar un enfoque dinámico al tipo y contenido de la información a fin de aclarar el interés y valor actual y futuro para la entidad, así como las principales razones de dicho interés y valor, incluidas las de carácter normativo, jurídico, sustantivo e histórico. Es más que la simple tarea de mantener en orden los ficheros de la dependencia o la entidad y asegurar que la información sea accesible: la gestión de expedientes se refiere a la **clasificación y conservación, en cualquier forma, de información valiosa sobre la base del criterio del valor, reconociendo parte de esa información como "expedientes" y una parte de estos como "archivos" como resultado de procesos normalizados que se describen en este informe**. Como aspecto clave de la gestión, supone dar un tratamiento apropiado a la información, manteniéndola en el lugar a la que lógicamente pertenece, protegiendo el entorno físico o electrónico en que está almacenada, limitando el acceso a la información considerada confidencial o secreta, evaluando el período en que podría ser utilizada por distintos motivos, destruyéndola luego de que se cumplen los plazos fijados y conservando y salvaguardando aquella parte que se considere que tiene un valor permanente.

B. Expedientes institucionales

20. En el contexto de sus actividades oficiales, los administradores y el personal tienen ante sí una cantidad abrumadora de información, ya sea generada por ellos mismos o recibida de

[6] Disponible en el sitio web de la DCI (www.unjiu.org) como anexo XI de este informe.
[7] ISO 15489-1, párr. 3.16.

otras partes de la organización o entidad y sus asociados. Esta información sirve para muchos fines, entre otros, ayudar en la adopción de decisiones, proporcionar información pública, informar a los Estados Miembros, prestar apoyo a la labor normativa o dar testimonio de procesos administrativos. Este mar de información contiene elementos de distinto valor y grados de obsolescencia desde el punto de vista legal, normativo, administrativo, político o histórico. Para las Naciones Unidas, así como para cualquier otra institución pública o privada, **es sumamente importante identificar, gestionar y recuperar la información que tiene valor temporal o permanente que la caracteriza como "expediente"** tal como se define el término en ISO 15489-1 (véase el párrafo 8).

21. Por ejemplo, los informes de misión, los contratos de compra, la correspondencia firmada, los formularios administrativos rellenados, las actas de los comités del personal directivo superior, los ficheros del personal y los estados financieros se considerarían expedientes institucionales, así como productos de información pública, incluido el contenido web. La determinación de su importancia relativa ("evaluación de los expedientes") es un proceso complejo que debe realizarse con el apoyo profesional de especialistas dado que tiene lugar en el contexto de los requisitos institucionales y de mantenimiento de expedientes de la organización. Los expedientes institucionales son propiedad de la organización. En el marco de la GEA, pueden clasificarse en las siguientes categorías[8]:

- Expedientes activos, de uso frecuente independientemente de su fecha de creación y necesarios para las actividades corrientes relacionadas con la administración o funciones sustantivas de la entidad. Habitualmente se los mantiene en el espacio de oficina y a mano del usuario. Se los conoce como expedientes corrientes.
- Expedientes semiactivos e inactivos (también conocidos como expedientes no corrientes), que ya no es preciso consultar diariamente pero que pueden ser necesarios por motivos administrativos o legales durante un período determinado o permanentemente. **Estos expedientes deben ser trasladados de la zona de oficinas a otro repositorio**. La cuestión de su eliminación o conservación se plantea al fin del **período establecido de conservación, tal como determine la entidad según la categoría a que pertenezcan**.

22. En la práctica de trabajo, se guardan muchos ejemplares de expedientes para uso profesional y la conveniencia del personal. Representan un volumen importante de documentos cuyos originales se conservan en un sitio seguro en la entidad. Por ejemplo, en la Secretaría de las Naciones Unidas, los documentos de presupuesto y recursos humanos se conservan en la Oficina de Planificación de Programas, Presupuesto y Contaduría General y la Oficina de Gestión de Recursos Humanos, respectivamente, pero los distintos departamentos pueden guardar copias para mayor facilidad de acceso.

23. Quedó claro en el transcurso de este estudio que en las Naciones Unidas el concepto de expediente y las nociones más amplias de documentos y documentación no están claramente definidos. Todos los documentos y otros escritos producidos o recibidos en el desempeño de las funciones oficiales son expedientes, algunos más importantes que otros. Ante la falta de un inventario oficial de expedientes, las dependencias orgánicas o los productores o receptores de expedientes no siempre tienen un panorama claro de la importancia relativa de los

[8] Véanse las definiciones en el sitio web de la Sección de Gestión de Archivos y Expedientes (SGAE) de la Secretaría de las Naciones Unidas. En el boletín ST/SGB/2007/5 se entiende por "expediente no corriente" todo dato o información que ya no se precisa para las actividades cotidianas oficiales, pero que se conserva por un período determinado, y "expediente transitorio" todo dato o información que se precisa durante un período limitado únicamente a los fines de la ejecución de una tarea ordinaria o la preparación de otro expediente.

documentos o escritos que utilizarán en el marco de sus actividades. Como consecuencia de ello, muchas dependencias y personas corren el riesgo de perder información, o bien conservar volúmenes de documentos o información impresa y/o digital innecesaria.

C. Programa de gestión de expedientes

24. Se entiende por programa de gestión de expedientes (o programa de mantenimiento de expedientes) un conjunto de políticas, procedimientos y actividades planificadas y coordinadas necesarias para asegurar el "control eficiente y sistemático de la creación, recepción, conservación, utilización y destino final de expedientes, como testimonio y fuente de información de las actividades realizadas"[9]. En otras palabras, los **programas de gestión de expedientes constituyen la base de las disposiciones institucionales coherentes que aseguran una GEA apropiada de conformidad con los principios comunes y convenidos por todos y aplicables a todas las partes de la organización**.

25. La existencia de programas de gestión de expedientes y su aplicación es uno de los principales aspectos abarcados por este examen. Esos programas deben ponerse en marcha en cada entidad y formularse sobre la base de elementos clave como: a) plan de clasificación u organización de ficheros[10] desarrollados por la entidad para organizar y disponer los distintos tipos de expedientes según un orden lógico, y concebidos de conformidad con los requisitos institucionales específicos; b) calendarios de conservación definidos en el boletín ST/SGB/2007/5 como instrucciones amplias y prácticas elaboradas por un departamento u oficina en relación con el destino final de los expedientes para asegurar que cada uno de ellos se conserve todo el tiempo que sea necesario en función de su valor administrativo, presupuestario, legal, histórico o de información; y c) los principios y las reglas que rigen la seguridad y el acceso.

26. Se trata de una cuestión muy práctica en el sentido de que los programas de gestión de expedientes deberían guiar a los administradores y a los funcionarios a manejar sus documentos en el contexto de las actividades que realizan. Esto permitiría entender correctamente la condición de cada documento o escrito producido o recibido. También indicaría la responsabilidad que les corresponde en el momento de decidir qué tratamiento se les dará ulteriormente. El sector privado ha comprobado las ventajas de esos programas, que permiten a las empresas conservar únicamente la información que tiene valor comercial o está sujeta a requisitos reglamentarios y al historial de auditoría.

Ciclo de vida de los documentos

27. La trayectoria de un expediente a través de distintas etapas desde la creación hasta su destino final constituye un concepto clave de la gestión de expedientes. El destino final de un documento o escrito se refiere a la decisión que se tomará, después de una evaluación, entre a menudo la destrucción útil o la conservación permanente como archivo considerado valioso a largo plazo.

28. Deben crearse políticas específicas en las instituciones para cada etapa del ciclo de vida de un documento: creación, captura, administración, distribución o circulación, creación de

[9] ISO 15489-1, párr. 3.16.

[10] La norma ISO 15489-2 define la clasificación como el proceso de identificar la categoría o categorías de actividad y los expedientes que genera, así como agruparlos, si procede, en ficheros para facilitar la descripción, el control, los enlaces, la determinación del destino final y la condición de acceso.

índice, conservación, almacenamiento, búsqueda, acceso, recuperación, uso y destrucción o traslado a un archivo para su preservación. En la Secretaría de las Naciones Unidas, estas funciones suelen estar a cargo de distintas entidades, como los departamentos sustantivos, los servicios de conferencias y gestión de documentos, el departamento de información pública y la oficina de tecnología de la información, lo que hace difícil, si no imposible, aplicar un enfoque coherente e integrado.

29. Lo ideal es que el expediente lleve durante todo su ciclo de vida atributos o "metadatos" determinados en el momento de su creación: fecha, autor, grado de confidencialidad y derechos de acceso, descripción del contenido y parámetros técnicos, entre otras cosas. Los metadatos tienen un efecto directo en la manera en que debe gestionarse un determinado expediente en cada etapa, y pueden describir el contenido del documento o escrito y sus especificaciones técnicas y estructura. En el mundo digital, cada vez son más importantes los metadatos, que se refieren al contenido y las características técnicas del expediente.

Plan de organización de ficheros

30. En cada dependencia, entidad u organización, los expedientes relacionados con distintos asuntos deben ordenarse según un sistema común de clasificación u organización de ficheros. Las dependencias deben organizar con lógica su documentación interna para posteriormente poder obtener la información solicitada por los usuarios internos o externos. Para los no profesionales, el uso del término "clasificación" puede crear confusión porque con esa palabra también se designan los "niveles de clasificación" de la información (no clasificada, confidencial y estrictamente confidencial), que significan otra cosa.

Período de conservación

31. Como es lógico, los expedientes deben mantenerse y preservarse únicamente durante el tiempo en que son verdadera o supuestamente útiles; este período se llama "período de conservación". Como indica la norma ISO, "las decisiones sobre el período de conservación en un sistema de expedientes se basan en una evaluación de las exigencias del marco regulatorio, de las necesidades de la institución y la obligación de rendir cuentas, así como de los riesgos. En un comienzo, esas decisiones deben ser adoptadas por la dependencia que administra la actividad de que se trate, el administrador de expedientes designado y otras personas, según las necesidades, de conformidad con las políticas o normas de gestión de expedientes externas e internas y los requisitos aplicables a los expedientes relacionados con la actividad de que se trata". Si no hay disposiciones claras, aceptadas y adoptadas (calendarios de conservación), se corre un alto riesgo de incurrir en prácticas incoherentes que llevan a la pérdida de documentos valiosos o a la conservación de aquellos que no son necesarios.

32. Uno de los propósitos de establecer un período convenido de conservación es permitir a la dependencia tener un conocimiento suficiente de sus responsabilidades en materia de documentación, así como la confianza para decidir si se siguen precisando los expedientes y determinar cuáles de ellos han de ser preservados para su traslado como documentos oficiales al archivo pertinente. Los ejemplos que siguen muestran que el período de conservación se fija en primer lugar para cumplir los requisitos legales y de auditoría en relación con las actividades de la entidad, pero que también atiende a consideraciones de sentido común.

Recuadro 1
Ejemplos de principios de conservación en el contexto de las Naciones Unidas

- Durante un proceso de contratación, los documentos como las solicitudes de los candidatos, los resultados de exámenes, las notas de las entrevistas, la verificación de referencias y las decisiones sobre la selección constituyen expedientes corrientes que mantiene el departamento u oficina a cargo de la contratación hasta que se cubra la vacante. Una vez finalizada esta etapa, los documentos pasan a tener la categoría de semiactivos o inactivos, pues solo se utilizarían en caso de impugnación o recurso. Tras el período de conservación establecido, deben eliminarse de conformidad con normas internas o conservarse si tienen valor histórico. El mismo tipo de razonamiento se aplica, por ejemplo, a las actividades de adquisición y la preparación del presupuesto.
- Las listas de asistencia y los formularios de licencia por enfermedad, pero no las estadísticas al respecto, son expedientes administrativos con valor limitado en el tiempo mientras que los documentos sobre la duración del empleo de los funcionarios deben conservarse hasta la edad de la jubilación para calcular los derechos de pensión y, por consiguiente, no deben ser tratados de la misma manera.
- Los relatores de derechos humanos reciben o producen varios documentos que permanecen activos durante el período de su mandato. Cuando cesan en sus funciones, esos documentos ya no son activos, pero pueden contener información esencial que trasciende la que figura en los informes oficiales. Esa información refleja el trabajo del relator o la relatora, el contexto en que ejerció sus funciones y la situación general del país en cuestión, por lo que deben conservarse como archivos.

Acceso[11]

33. Entre los aspectos clave de la gestión de expedientes está la determinación de las normas sobre protección de la seguridad (niveles de clasificación) y acceso (derechos de autorización) que se aplican para garantizar la protección de la integridad y confidencialidad y, al mismo tiempo, permitir la obtención y uso de la información por los usuarios pertinentes.

34. El acceso es un aspecto estratégico en el contexto de las Naciones Unidas. Cada entidad de la Organización tiene varios grupos de posibles usuarios de sus expedientes y archivos, como los funcionarios de los distintos niveles de la dependencia que los produjo, el personal en general, los diplomáticos de las misiones permanentes, los delegados que participan en las conferencias, los miembros de las comunidades abarcadas por las actividades de las Naciones Unidas, investigadores externos (organizaciones no gubernamentales, comunidad académica, historiadores, estudiantes y periodistas) y la sociedad civil en general. El propósito de la autorización de acceso es garantizar el acceso fácil y oportuno a los expedientes a fin de obtener la información necesaria para la realización de las actividades, así como cumplir las obligaciones de rendición de cuentas, asegurando al mismo tiempo la integridad de los expedientes y protegiéndoles de su uso no autorizado, alteración o destrucción.

[11] La norma ISO 15489 define el acceso como "el derecho, las modalidades y los medios de buscar, utilizar u obtener información". El CIA entiende por acceso la "disponibilidad de expedientes para su consulta como resultado de una autorización legal y la existencia de dispositivos de búsqueda".

D. Gestión de expedientes y archivos

35. **La existencia de colecciones de archivo creíbles y exhaustivas (en la medida de lo posible) es siempre el resultado de políticas sensatas de GEA, y especialmente su aplicación adecuada mediante programas de gestión de expedientes claramente definidos y adaptados a las necesidades en todos los niveles de la entidad.** En la mayoría de las entidades, los expedientes producidos son propiedad de sus creadores (o receptores en el caso de expedientes de fuentes externas) y deben ser tratados utilizando las distintas herramientas descriptas en este capítulo. Al final del período de conservación, los expedientes inactivos deben ser "condenados", es decir, destruidos o trasladados a un repositorio de archivos oficial y reconocido. Se estima que, en general, los archivos representan menos del 10% del total de expedientes.

36. Los archivos bien administrados y accesibles constituyen un repositorio de alto valor intelectual para futuros usuarios internos y externos. Los mandatos, las metas y los logros de las Naciones Unidas hacen que sus archivos sean una fuente de valiosa información sobre las relaciones internacionales, la asistencia humanitaria, el desarrollo económico y social, el medio ambiente y los derechos humanos, entre otras esferas. Desafortunadamente, muchos han sido testimonio de la pérdida (a veces en contenedores enteros) de información sumamente valiosa sobre acontecimientos tan dramáticos como los ocurridos en Somalia y Rwanda en los años noventa.

37. Los expedientes con valor permanente conservados como archivos representan la única huella de los logros alcanzados por las Naciones Unidas y sus entidades, y las razones de ello, tanto en las sedes como sobre el terreno, especialmente luego de la finalización de una misión de mantenimiento de la paz o el cierre de una oficina sobre el terreno. Como dijo uno de los entrevistados para este informe, "la memoria institucional de cualquier entidad de las Naciones Unidas es el resultado del trabajo de sus funcionarios (qué y cómo lo hicieron en todos los niveles), testimonio que debe quedar registrado y documentado. Hay una diferencia fundamental con el material de comunicación o información pública generado por la misma entidad, que se limita a comunicar acerca de sí misma". Además, en muchos casos, los documentos oficiales o las versiones finales de los documentos de política, acuerdos, protocolos o decisiones solo pueden ser comprendidos e interpretados si los expedientes de las negociaciones celebradas durante el período de la redacción se conservan y leen junto con el documento final.

E. Gestión de expedientes y gestión de la información

38. Existe un paradoja en el hecho de que, aunque la gestión de la información y los conocimientos se considera correctamente como una esfera estratégica de las actividades y los mandatos de cualquier organización, el mantenimiento de expedientes, que es uno de los elementos clave de la gestión de la información, suele considerarse una tarea secundaria o una carga por no estar claramente diferenciada de la gestión documental u otros aspectos de procesos de trabajo bien organizados.

39. Los aspectos relacionados con la GEA no están suficientemente integrados en los demás componentes de la gestión de la información. Sin intentar diluir la gestión de expedientes y sus características específicas en el concepto más amplio de la gestión de la información, el Inspector destaca que **los principios y procedimientos que rigen la GEA deben ser aceptados por los encargados de otros aspectos importantes de la gestión de la información de la entidad,** como la gestión de los contenidos institucionales, la gestión de

los conocimientos y la tecnología de la información y de las comunicaciones (TIC), que son abordados parcialmente en este examen. Los lectores interesados pueden consultar el sitio web de la DCI (www.unjiu.org) en donde encontrarán otros informes de la Dependencia sobre gestión de la tecnología de la información y de las comunicaciones en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas (JIU/REP/2011/9) y la gestión de los conocimientos (JIU/REP/2007/6).

III. Marcos regulatorios

40. El Inspector observó que, pese a contextos institucionales similares y la necesidad de abordar cuestiones profesionales idénticas en todos sus aspectos técnicos, las entidades de las Naciones Unidas no han adoptado una política común sobre las cuestiones de la GEA, lo que ha generado marcos regulatorios muy distintos entre sí. En el anexo II figura una compilación de las actuales políticas en materia de GEA y se señalan en algunos casos la falta de políticas actualizadas específicas. Algunas políticas fueron aprobadas por los jefes ejecutivos mientras que otras fueron elaboradas y aprobadas en niveles inferiores.

41. Es fundamental que las entidades de las Naciones Unidas establezcan una política de GEA, ya sea como una normativa aparte o en el marco de una política de información más amplia. También es necesario revisar periódicamente este conjunto de principios, reglas y procedimientos en función de los cambios en los flujos de trabajo y/o de la evolución tecnológica, por lo que la política debe ser revisada a intervalos convenidos.

42. En los últimos diez años, el conjunto de normas ISO relativas a la GEA ha evolucionado significativamente[12]. Las entidades de las Naciones Unidas van rezagadas en la aprobación y aplicación de normas internacionalmente reconocidas que, en muchos casos, fueron elaboradas después de la publicación de los principales documentos normativos de la Organización. Al parecer, en las entidades de las Naciones Unidas no se han dado todavía las condiciones necesarias que permitan un cumplimiento rápido de esas normas; sin embargo, **el Inspector destaca la importancia de estructurar el marco regulatorio de manera que esté en consonancia con la norma ISO 15489 que establece el marco básico en la materia**. Sobre la base de su análisis, el Inspector reconoce que los documentos normativos existentes abordan determinadas cuestiones relacionadas con la GEA, pero a menudo de manera demasiado vaga y sin incluir disposiciones sobre aspectos que la norma ISO considera importantes, como la vigilancia o la formación.

43. El conjunto existente de políticas y principios rara vez se complementa con directrices prácticas, indispensables para garantizar a la institución su condición de propietaria de sus expedientes. Por consiguiente, hay un gran desconocimiento de las respectivas funciones y responsabilidades y la manera de cumplirlas, lo que lleva al incumplimiento de esa normativa. La encuesta de la DCI reveló un claro desconocimiento del marco regulatorio tanto entre los productores como entre los usuarios de los expedientes.

44. Sobre la base del análisis del contenido de las políticas y la información proporcionada durante las entrevistas, el Inspector estudió las funciones y responsabilidades asignadas en los respectivos documentos de política a los distintas partes que intervienen en los procesos de GEA. Existen dos modelos:

- Un modelo centralizado que asigna un papel fundamental a una dependencia de la entidad dedicada a tal fin e integrada por oficiales de gestión de expedientes y

[12] En el anexo III se enumeran las normas internacionales más relevantes.

archiveros del cuadro orgánico, quienes tienen conocimientos especializados (por ejemplo, la Sección de Gestión de Archivos y Expedientes (SGAE) de la Secretaría de las Naciones Unidas o la Sección de Actas y Archivos de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)).

- Un modelo descentralizado que asigna responsabilidades a distintas partes interesadas de la entidad (por ejemplo, la división de administración, la división de TI, entre otras). Este es el modelo predominante en los fondos y programas.

45. Cabe destacar, sin embargo, que incluso en las entidades con un modelo centralizado hay una tendencia bastante importante a asignar cada vez más responsabilidades, incluidos algunos aspectos especializados, como la evaluación y la descripción, a los propios productores y propietarios.

A. Secretaría de las Naciones Unidas

46. Se ha reflexionado mucho sobre la gestión de expedientes y archivos de las Naciones Unidas desde su creación. Ya en 1946, el Secretario General señaló a la atención de los funcionarios el hecho de que el material de archivo no estaba adecuadamente depositado en los archivos de las Naciones Unidas[13]. **Desde 2007, el Boletín del Secretario General sobre la gestión de expedientes y archivos de las Naciones Unidas (ST/SGB/2007/5) ha sido el documento de orientación obligatorio en relación con la gestión de expedientes y archivos en la Secretaría de las Naciones Unidas**. El Boletín constituye un progreso en comparación con las instrucciones administrativas anteriores que regían la cuestión[14] y establece las funciones y responsabilidades de las distintas partes que intervienen en los procesos de GEA, destacando, en la sección 5, las que competen a la SGAE: "La Sección de Gestión de Archivos y Expedientes será responsable del establecimiento de una política y de la creación de normas, incluida la creación de sistemas de archivos y procedimientos para la gestión de los expedientes y archivos de las Naciones Unidas, en particular su uso, almacenamiento, conservación, destino final y derechos de acceso. También establecerá la política y las normas en relación con la estructura, el contenido y el contexto de los expedientes electrónicos, a fin de que se creen correctamente y de manera íntegra, se preserven sin alteración y sean accesibles durante todo el período de conservación". Así pues, la responsabilidad de garantizar prácticas coherentes en toda la Secretaría de las Naciones Unidas recae claramente en la SGAE, pero el mandato presupone que la Sección tiene suficiente capacidad para cumplir esta función, lo que no es el caso.

47. Si bien los boletines del Secretario General son en principio legalmente aplicables a todas las dependencias orgánicas de la Secretaría de las Naciones Unidas[15], la auditoría llevada a cabo por la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) en 2011 destacó la necesidad de aclarar el marco regulatorio en relación con los archivos de las Naciones Unidas, así como

[13] Véase ST/SGB/23 (1946).

[14] ST/AI/326 (1984) y ST/SGB/242 (1991), entre otras. Distintos boletines especiales del Secretario General también incluían disposiciones para la gestión, cuidado, preservación, almacenamiento, destino final y acceso a los expedientes y archivos de las entidades específicas, la mayoría de las veces por delicados motivos políticos o por cuestiones jurídicas, pero sin una indicación más clara de los recursos correspondientes.

[15] Véase ST/SGB/2002/11, la enmienda más reciente al boletín del Secretario General sobre la organización de la Secretaría de las Naciones Unidas (ST/SGB/1997/5) que enumera todas las dependencias orgánicas que abarca.

la competencia de la SGAE más allá de la Sede de las Naciones Unidas[16]. El presente informe de la DCI confirma que la cuestión sigue pendiente.

48. En el Boletín ST/SGB/2013/1 se volvió a indicar que la Oficina de Servicios Centrales de Apoyo (a la que pertenece la SGAE) se encarga, entre otras tareas complejas, del "asesoramiento sobre la gestión de los registros y el mantenimiento en custodia de los archivos de la Sede, las oficinas situadas fuera de la Sede, las comisiones regionales, las misiones y las operaciones de las Naciones Unidas sobre el terreno y otras oficinas de la Secretaría"[17]. Así pues, se pasó por alto las responsabilidades presupuestarias y, como resultado, los recursos humanos y financieros asignados a un mandato tan amplio claramente no correspondieron a lo que habría sido necesario para una aplicación efectiva y coherente (anexo IV). La información recogida por la DCI mediante sus cuestionarios y entrevistas confirmaron el desconocimiento y la falta de una aplicación coherente y uniforme de los principios de política en las oficinas situadas fuera de la Sede, así como entre las comisiones regionales en donde hay pocos ejemplos de dependencias o funcionarios especialmente dedicados a estas funciones (anexo IV).

49. Por tratarse de un documento de política de alto nivel, el boletín del Secretario General (ST/SGB/2007/5), que consta de seis páginas, no puede, por su propio carácter, ser exhaustivo ni detallado y ha sido complementado con una serie de directrices técnicas desarrolladas por la SGAE (recuadro 2). Sin embargo, el Inspector destaca que las importantes lagunas, deficiencias y múltiples zonas grises del boletín contribuyeron a crear los graves problemas observados en la práctica, que se describen a continuación:

- No se indican los objetivos ni las ventajas que tiene para la organización una GEA apropiada. No hay una declaración de principios que reconozca la importancia de esta función y las ventajas que aporta a la eficiencia de la organización, su personal y partes interesadas. Esto no conduce a una aplicación eficaz.
- No se enuncia claramente el papel que tiene en última instancia la SGAE. Si bien es responsable de coordinar la gestión de expedientes y archivos en toda la Secretaría, la SGAE no tiene la capacidad necesaria para exigir a los distintos departamentos y oficinas que cumplan las disposiciones establecidas. La Sección 5.4 del boletín, que indica que "aunque la responsabilidad por el mantenimiento diario de todos los expedientes incumbe a los distintos departamentos y oficinas, el Jefe de la Sección de Gestión de Archivos y Expedientes, o su representante, puede inspeccionar los sistemas de gestión de expedientes existentes e introducir los cambios y/o las mejoras que estos puedan necesitar", precisa una mejor aplicación. Con los recursos de que dispone, y pese a la óptima adhesión a la norma, la SGAE no puede abarcar ni cumplir satisfactoriamente todas las misiones que se le encomiendan.
- Las disposiciones sobre las respectivas funciones y responsabilidades crean las condiciones para la falta de coherencia. La política asigna distintas responsabilidades a

[16] Oficina de Servicios de Supervisión Interna: "Auditoría de la Gestión de Archivos y Expedientes de las Naciones Unidas", IAD: 12-00212, marzo de 2012.

[17] Esto es consecuente con documentos de referencia anteriores sobre este tema: la instrucción ST/AI/326 (1984) dice que la "Sección de Archivos ha de proporcionar orientación y fijar normas para el mantenimiento, preservación, reparación, organización, descripción y destino final de los archivos y expedientes no corrientes de los órganos de las Naciones Unidas y de dependencias de la Secretaría situadas fuera de la Sede, así como su acceso público a ellos" y el boletín ST/SGB/242 (1991) también menciona que los "expedientes de archivo de las Naciones Unidas" incluyen no solo los de la Secretaría de la Sede, sino también los de las dependencias de la Secretaría situadas fuera de la Sede y lo órganos subsidiarios de las Naciones Unidas.

cada categoría de partes interesadas, a saber, los funcionarios, la SGAE y los departamentos y oficinas, pero se refiere a ellos en términos vagos sin tener en cuenta si se cumplen o no las condiciones de una aplicación efectiva, en particular en cuanto a la capacidad. Además, no hay incentivos ni sanciones en relación con el cumplimiento de las funciones y responsabilidades respectivas de los funcionarios o sus supervisores directos.

- Dado que las responsabilidades por el mantenimiento de expedientes se delegan a los departamentos y oficinas, no es sorprendente que estos hayan desarrollado sus propios métodos o no lo hayan hecho, lo que en ambos casos dificulta la adopción de un enfoque para toda la organización y la aplicación de las medidas subsiguientes. Sin embargo, algunas dependencias orgánicas, "favorecidas" por las circunstancias (como el plan maestro de mejoras de infraestructura de las Naciones Unidas que exigió traslados y limitó el espacio para el archivo físico) han desarrollado diversas iniciativas positivas en relación con los expedientes y archivos a distintas escalas y magnitud.
- El principal documento normativo actual tiene un alcance demasiado limitado. Si bien indica que todos los expedientes, incluidos los electrónicos y los enviados por correo electrónico, están abarcados por sus disposiciones, poco dice sobre ellos (solo dos párrafos, el 6.1 y el 6.2, y en términos vagos) y no menciona los formatos audiovisuales, que requieren medidas específicas de conservación, o el contenido web y otras nuevas tecnologías. Algunos de estos aspectos han sido abarcados desde entonces por directrices de la SGAE, que aplican varios departamentos lo mejor que pueden gracias a la buena voluntad del personal en cuestión, pero de ninguna manera se han abordado de manera concertada para toda la organización. En particular, deberían formularse y adoptarse políticas específicas aplicables a los expedientes y archivos audiovisuales debido a sus particularidades en cuanto a evaluación, selección, descripción/catalogación, almacenamiento, conservación, migración, acceso y preservación a largo plazo, entre otras.

Recuadro 2
Principales directrices para la Secretaría de las Naciones Unidas producidas por la SGAE

Requisitos funcionales de los sistemas de mantenimiento de expedientes	Abril de 2003
Norma sobre los metadatos para los sistemas de mantenimiento de expedientes	Abril 2004
Directrices para identificar y gestionar los expedientes personales	Abril 2006
Directrices para prevenir y tratar la infestación por insectos de los centros de expedientes y archivos	Junio de 2006
Norma sobre los requisitos para la digitalización de expedientes	Abril de 2009
Directrices sobre la aplicación de los calendarios de conservación	Enero de 2012
Directrices sobre la evaluación de los programas de gestión de expedientes	Enero de 2012
Directrices sobre la destrucción de expedientes	Enero de 2012

Plan de clasificación de ficheros correspondientes a las funciones administrativas comunes de todas las oficinas de las Naciones Unidas	Junio de 2012
Traslado de expedientes electrónicos a la SGAE de las Naciones Unidas	Septiembre de 2012
Directrices sobre la gestión de los mensajes electrónicos como expedientes	-

50. El Inspector observó que varios componentes de la Secretaría de las Naciones Unidas habían elaborado o estaban redactando sus propias políticas para complementar el boletín ST/SGB/2007/5. Si bien estos documentos llenan algunas de las lagunas indicadas anteriormente y adaptan el marco expuesto en el boletín del Secretario General a sus propios contextos, pueden ser problemáticos en cuanto a su conformidad con las disposiciones del boletín. Esta observación se aplica también a los documentos de política publicados antes de 2007:

- La Circular de Información de Ginebra sobre esta cuestión (IC/Geneva/2001/55) fue publicada antes de ST/SGB/2007/5 y parece contradecir algunas de sus disposiciones. Esta situación puede crear confusión, como indicó la OSSI en 2012. La Sección de Memoria Institucional de la Biblioteca de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra (ONUG) presta servicios de GEA a varias entidades con sede en Ginebra sin que exista un marco claramente convenido, como un memorando de entendimiento.
- El ACNUR publicó su Política de Expedientes Electrónicos en 2005 (antes de ST/SGB/2007/5) a raíz de una decisión anterior de 1996 de utilizar fundamentalmente la comunicación electrónica. La política fue reforzada en 2009. En particular, el Inspector observó los esfuerzos de la entidad para adaptar un enfoque didáctico y el hecho de que el texto destaca la importancia que tiene para la Oficina y su personal una gestión adecuada de los expedientes. También existen disposiciones más precisas y específicas en cuanto a las responsabilidades de las partes interesadas, a saber la administración del ACNUR, su personal, la Sección de Actas y Archivos y la División de Sistemas de Información y Telecomunicaciones.
- La Política de Gestión de Archivos y Expedientes de ONU-Hábitat (2007) destacó distintas funciones y responsabilidades, en particular las del Director Ejecutivo y los directores de divisiones, subdivisiones, secciones y oficinas. En ella se reconoció oficialmente, y con razón, la necesidad de contar con "coordinadores de expedientes" que sirvieran de enlace para las cuestiones de GEA, y se creó tal función. Al momento de redactar el presente informe (último trimestre de 2013), la política estaba en estudio a fin de incluir cuestiones relacionadas con los documentos electrónicos y la preservación digital.
- La Política de Gestión de Archivos y Expedientes (2011-2012) es la piedra angular del actual proyecto de GEA en la Comisión Económica de las Naciones Unidas para África (CEPA) iniciado en 2011 con el apoyo de su Secretario Ejecutivo. Su propósito es abordar la crítica situación generada por la falta de una gestión de expedientes y archivos en la Comisión durante décadas desde su creación en 1958. La política, que fue aprobada por la administración de la CEPA, establece un marco para las actividades de mantenimiento de expedientes, que se detallará en el Manual de Procedimientos para la Gestión de Archivos y Expedientes accesible a todos los funcionarios de la CEPA.

- Desde 2011, el Oficial de Gestión de Expedientes de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) ha venido elaborando gradualmente disposiciones internas para el contexto más restringido de la Oficina (plan de clasificación, calendario de conservación, gestión del correo electrónico, etc.) que guardan conformidad con los principios básicos de la Secretaría.
- La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH) publicó en 2011 una instrucción normativa sobre la gestión de expedientes que destacaba los distintos niveles de responsabilidad hasta el nivel más alto de la Oficina al indicar que "el Secretario General Adjunto, por conducto del Subsecretario General y los Directores, es responsable del cumplimiento por la OCAH de la política, las normas y los procedimientos de gestión de expedientes de las Naciones Unidas"[18].

B. Fondos y programas, y otras entidades

51. Aun a falta de una delegación de autoridad clara y específica al respecto, el Inspector considera que la gestión de expedientes, y posteriormente de archivos, de los fondos y programas de las Naciones Unidas y de otras entidades es responsabilidad de sus respectivos jefes ejecutivos. El análisis de los documentos normativos pertinentes pone de relieve lo siguiente:

- Los documentos normativos del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) requieren una revisión, en primer lugar porque siguen asignando varias funciones y tareas esenciales de GEA a dependencias desmanteladas en los últimos años, lo que plantea la cuestión de cómo se aplican o vigilan en esas entidades los principios establecidos y, en segundo lugar, porque fueron redactados hace muchos años, sus disposiciones no tienen plenamente en cuenta la evolución tecnológica y tratan principalmente de los documentos impresos y procesos de archivo físico conexo sin abordar suficientemente los documentos electrónicos, el correo electrónico y otros nuevos formatos.
- El Programa Mundial de Alimentos (PMA) tiene varias directivas pertinentes sobre distintos aspectos de la GEA, complementadas con procedimientos que figuran en el manual de gestión de expedientes. Sin embargo, a raíz de los recortes presupuestarios, la organización consideró prioritarias las actividades operacionales y en la restructuración interna de 2007 se suprimió la Dependencia de Gestión de Registros que era la piedra angular de la GEA en la entidad. Pese a la supresión de la dependencia, el PMA mantuvo la función, pero los programas y las prácticas de GEA no se aplicaron a nivel institucional.
- La Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) han redactado últimamente documentos normativos, pero su aplicación se ha visto afectada por la falta de procedimientos y herramientas institucionales que permitan a los funcionarios cumplir sus disposiciones, en particular en relación con los expedientes digitales. La revisión y actualización de los procesos se realizan de manera continua. Por ejemplo, en el PNUD está previsto para 2014 la implantación de una herramienta para los expedientes electrónicos y el establecimiento de una política sobre la conservación de mensajes electrónicos.

[18] Instrucción normativa de la OCAH sobre la gestión de expedientes, 2011.

C. Otras organizaciones intergubernamentales

52. A diferencia de las entidades de las Naciones Unidas, varias organizaciones intergubernamentales cuentan con un marco regulatorio de GEA mucho más desarrollado, estructurado y detallado, lo que demuestra un mayor grado de interés y sensibilización acerca de las cuestiones relacionadas con la gestión de expedientes y archivos:

- La Comisión Europea (CE) fue escenario a fines de los años noventa de una serie de incidentes importantes que demostraron la falta de transparencia y plantearon dudas acerca de su gobernanza, en particular en relación con la gestión adecuada de los expedientes. Debido al impacto negativo que esto tuvo en la rendición de cuentas, todos los miembros de la Comisión dimitieron en 1999. A raíz de ello, el Parlamento Europeo pidió, entre otras cosas, mejoras importantes en la gestión de documentos y expedientes relativos a los procesos administrativos. Así pues, la CE comenzó en 2002 a adoptar gradualmente una serie de reglamentos rigurosos y detallados sobre la gestión de documentos, incluidos los electrónicos o digitalizados, que fueron compilados en 2009 en un manual de referencia de 85 páginas que incorporó los principios y prácticas de gestión de expedientes[19]. A juicio del Inspector, se trata de una buena herramienta que ofrece un marco de acción claro y ayuda a los funcionarios a encontrar soluciones a cuestiones concretas de manera coherente.

- Las "políticas y directivas de la OTAN sobre la gestión de la información" son otro ejemplo de incorporación de todos los elementos pertinentes de un marco normativo en un manual institucional que ofrece al personal una guía formal y detallada sobre las prácticas de gestión de archivos y expedientes[20].

- El Banco Mundial tiene tres documentos normativos que establecen el marco regulatorio completo para la gestión de expedientes, todos ellos revisados y actualizados en fecha reciente. La Política sobre Gestión de Expedientes (2011), la Política sobre Acceso a la Información (2010) y la Política sobre Clasificación y Control de la Información (2010) son documentos que deben leerse conjuntamente para entender los fundamentos de una gestión de expedientes apropiada durante el ciclo de vida de los documentos del Banco Mundial. Estos documentos de referencia se complementan además con una serie de directrices prácticas para ayudar al personal a aplicar los principios de política. Si bien los principios están consagrados en los documentos normativos, las directrices dan un margen para la actualización periódica de los procedimientos, según sea necesario, sin necesidad de autorización de las instancias superiores.

Se espera que la aplicación de la siguiente recomendación contribuya a un mayor control y cumplimiento de las políticas y prácticas de GEA.

---

[19] SEC(2009)1643 sobre las modalidades de aplicación de la decisión 2002/47/CE, CECA, EURATOM en relación con la gestión de documentos y de la decisión 2004/563/EC, EURATOM sobre los documentos electrónicos y digitalizados.

[20] Políticas y directivas sobre gestión de la información, OTAN, 2012.

Recomendación 1

El Secretario General y cada uno de los jefes ejecutivos de las entidades de las Naciones Unidas abarcadas por este informe deben revisar sus marcos regulatorios respectivos que rigen la gestión de expedientes y archivos y reformularlos en un conjunto amplio e inequívoco de principios, procedimientos orientados a la práctica y reglas, en consonancia con los cambios registrados en el entorno y la tecnología de mantenimiento de expedientes y que abarquen todo el ciclo vital de la información registrada. **Asimismo, deben velar por el estricto cumplimiento de esos principios, procedimientos y reglas en relación con todos los materiales considerados expedientes de la organización o entidad.**

IV. Prácticas corrientes y riesgos conexos

53. El cuadro 1 y el gráfico I presentan una evaluación comparativa de la situación de las entidades seleccionadas en relación con la GEA utilizando dos conjuntos de criterios, uno para evaluar su marco regulatorio y otro para medir sus prácticas. Los criterios relativos a las políticas incluyen la existencia y pertinencia de disposiciones específicas, su grado de adopción y alcance (documentos impresos y/o digitales), la existencia de disposiciones específicas para gestionar los mensajes y documentos adjuntos electrónicos y las disposiciones institucionales en vigor. Los criterios relativos a las prácticas incluyen la gestión de expedientes físicos y digitales (programas de GEA, traslado, preservación, etc.) y los niveles de formación y vigilancia. La ubicación de las entidades en cada eje (véase el gráfico I) está determinada por la **suma** de los puntos atribuidos a cada criterio[21].

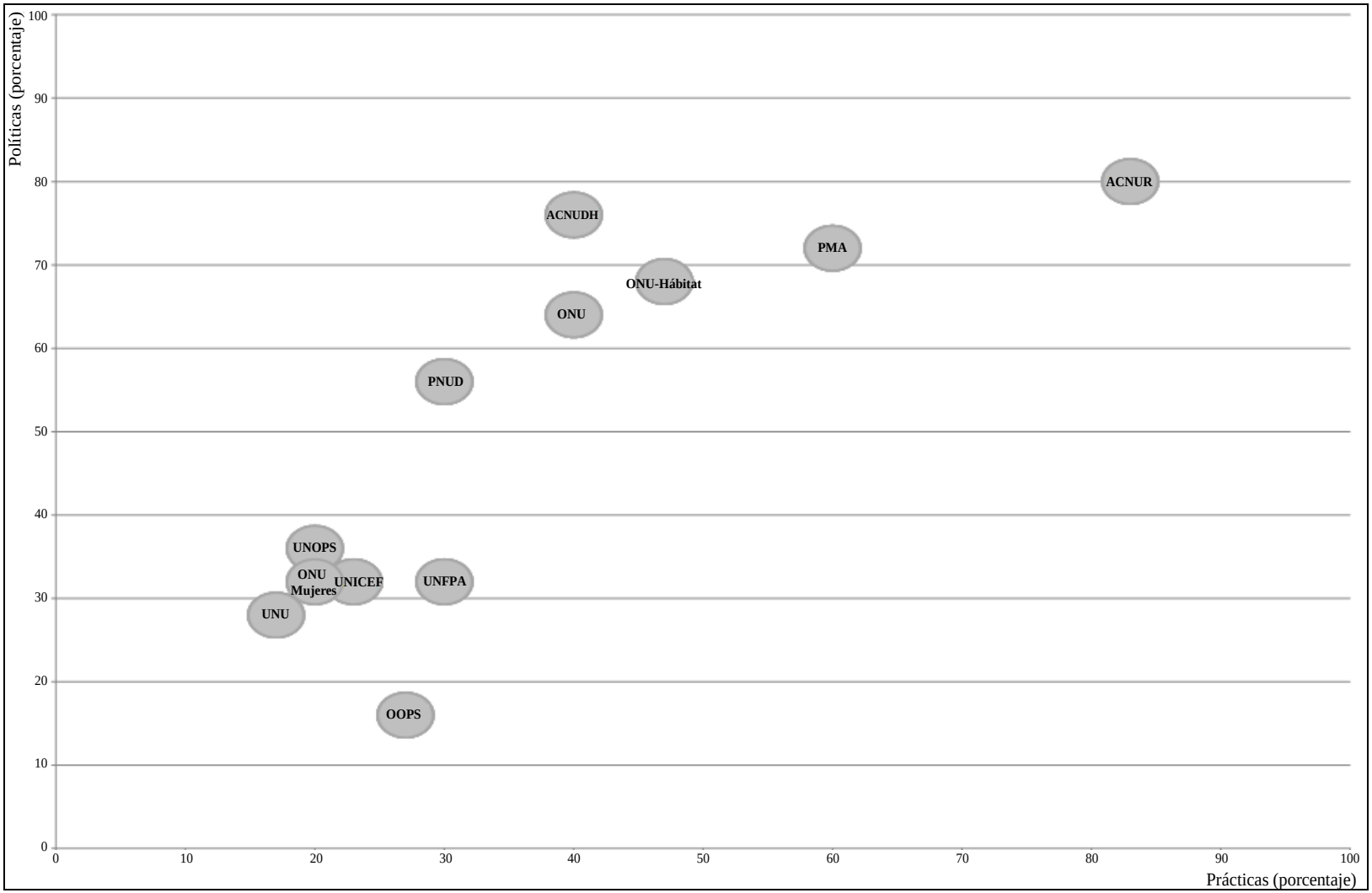
54. No se procura con esta representación hacer una medición científica, que sería de todos modos imposible, sino ofrecer un panorama general de la situación en las entidades de las Naciones Unidas. Obviamente, esta evaluación general está sujeta a matices en función de la diversidad de las entidades, algunas de las cuales han realizados progresos en ciertas esferas. Sin embargo, las actuales disposiciones de GEA se caracterizan por la fragmentación de sus métodos y la aplicación irregular de principios normativos en su mayor parte desconocidos. **Los resultados obtenidos en relación con las prácticas actuales se ubican por debajo de la media**. El Inspector expresa su grave preocupación dado que actualmente no se cumplen las condiciones que permitan rectificar significativamente la situación.

[21] La utilización de un modelo de agregación multiplicativo más lógico habría mostrado las respectivas posiciones de manera más llamativa en la figura y fuera de ella. El anexo VII presenta la matriz de criterios utilizados para este ejercicio. El anexo XII contiene una explicación de su aplicación a cada entidad; podrá consultarse en el sitio web de la DCI (www.unjiu.org).

Cuadro 1
Panorama de la GEA en algunas entidades de las Naciones Unidas

Organizaciones	*Políticas de GEA evaluadas utilizando un conjunto de cinco criterios (porcentaje)*	*Políticas de GEA evaluadas utilizando un conjunto de seis criterios (porcentaje)*
Secretaría de las Naciones Unidas	64	40
ACNUDH	76	40
ACNUR	80	83
PNUD	56	30
UNFPA	32	30
ONU-Hábitat	68	47
UNICEF	32	23
UNOPS	36	20
ONU-Mujeres	32	20
PMA	72	60
OOPS	16	27
UNU	28	17

Gráfico 1
Panorama de la GEA en algunas entidades de las Naciones Unidas



A. Heterogeneidad de las prácticas de los productores de expedientes ante la falta de programas de gestión de expedientes y archivos

55. El Inspector reconoce que muchos administradores y otros funcionarios se esfuerzan día a día para dar testimonio de su trabajo, de las decisiones adoptadas o de las acciones emprendidas en nombre de otras dependencias de la organización, a veces bajo presión o en entornos difíciles. Sin embargo, el examen reveló que esos esfuerzos son esporádicos y suelen realizarse al margen de un programa de gestión de expedientes convenido y estructurado orientado a aplicar las políticas y los principios de gestión de expedientes de la organización mediante procesos adaptados a las necesidades de los respectivos departamentos y oficinas, incluidas las establecidas sobre el terreno.

56. Por ejemplo, **en la Sede de las Naciones Unidas, solo unos pocos departamentos y oficinas han desarrollado sus propios planes de clasificación y conservación, tal como establece el boletín ST/SGB/2007/5** (sección 4.1). El sitio web de la SGAE solo muestra un número limitado de departamentos y dependencias orgánicas que han desarrollado dichas herramientas de GEA adaptadas a las necesidades[22]. Esta situación tiene consecuencias negativas para el cumplimiento de los planes de conservación y destino final de los expedientes establecidos por la entidad, si los hubiere.

57. La propia SGAE advirtió en 2012 sobre las dificultades de la aplicación de los principios normativos, observando que era evidente que muchas oficinas no tenían capacidad de mantenimiento de expedientes, que su conocimiento de las reglas de las Naciones Unidas al respecto era limitado y que, por consiguiente, un porcentaje importante de las oficinas carecía de un programa de gestión en la materia y no realizaba el traslado sistemático y regular de expedientes a la SGAE. Como consecuencia de ello, se seguían almacenado en las oficinas expedientes obsoletos e inactivos con posible valor de conservación, y los archivos valiosos no se identificaban y preservaban. Además, muchos expedientes con valor temporal se mantenían una vez pasada la fecha de destrucción, ocupando de esa manera un preciado espacio de almacenamiento[23].

58. En la preparación de este examen, el Inspector tuvo ante sí algunas evaluaciones internas que destacaban los riesgos de las prácticas actuales. Un entrevistado de categoría superior expresó la esperanza de que el informe de la DCI sirviera de "llamado de atención" en su entidad acerca de este tema:

- En el UNICEF, la División de Soluciones y Servicios de TI y la División de Recursos Humanos señalaron, mientras preparaban su estudio de viabilidad conjunto para mejorar la gestión de expedientes en 2012, que los expedientes oficiales del personal corrían un gran riesgo y que la actual gestión en la materia ya había causado la pérdida permanente e irrecuperable de expedientes de funcionarios[24].

- En la CEPA no ha habido en los 50 años desde su creación un proceso sistemático ni organizado para proteger los expedientes y archivos. En 2014, un consultor dijo que los expedientes viejos se abandonaban en un "vertedero" sin ninguna indicación de su contenido o de quién los había trasladado a los archivos. No había dispositivos de

[22] La lista puede consultarse en el sitio Internet de la SGAE: https://archives.un.org/content/retention-schedules-un-offices.

[23] "Plan maestro de mejoras de infraestructura y expedientes de las Naciones Unidas: informe y lecciones aprendidas por la Sección de Gestión de Archivos y Expedientes", 2012.

[24] "Estudio de viabilidad: sistema de gestión de expedientes electrónicos y sistema de gestión de la relación con los clientes", UNICEF, 2012.

búsqueda, herramientas de localización ni estanterías organizadas para el material impreso. Los expedientes sustantivos para archivo estaban mezclados con los registros de la biblioteca, lo que imposibilitaba la localización de la parte sustantiva del trabajo de la CEPA[25]. El consultor advirtió además que "los expedientes incompletos o los datos dañados ocasionan la pérdida de información, lo que en sí plantea problemas de rendición de cuentas y credibilidad, obstaculiza la adopción de decisiones y puede llevar a suposiciones erróneas y a retardar la ejecución de los programas, con lo que la organización se ve comprometida y su reputación dañada".

59. **El Inspector destaca la necesidad de crear programas de gestión de expedientes adaptados a las necesidades. La falta de ese tipo de programas suele llevar al personal a decidir qué constituye un expediente, si debe conservarse y de qué manera, por qué razones, durante cuánto tiempo y a preguntarse si puede haber una copia fidedigna en otra parte.**

60. A menudo los entrevistados se mostraron satisfechos con las disposiciones actuales y prácticas conexas y dijeron que no tenían conocimiento de que estas podrían haber creado toda clase de riesgos para su entidad. Al mismo tiempo, la información recogida mediante los cuestionarios y las encuestas reveló que el estado de aplicación de las disposiciones normativas en vigor rara vez eran consideradas satisfactorias. Menos de la mitad de los encuestados calificó las prácticas de GEA de "satisfactorias" o "muy satisfactorias" al compararlas con los principios normativos, tanto para los expedientes físicos como para los electrónicos. Esto demuestra que la información y los expedientes no se mantienen de manera tal que garanticen la existencia de datos completos, exactos, fiables, accesibles y duraderos sobre las actividades de la entidad, en particular en forma electrónica, en los próximos años o décadas (véase el cap. V).

61. **Existen varias iniciativas positivas en la Secretaría de las Naciones Unidas orientadas a la revisión de las prácticas de GEA y la elaboración de políticas de conservación.** Por ejemplo, la Oficina Ejecutiva del Departamento de Gestión y la Oficina Ejecutiva de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos han iniciado programas de digitalización basados en procesos internos mejorados de gestión de expedientes. El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES) ha realizado considerables progresos en la preparación de sus servicios para cumplir los principios normativos básicos, incluida una política de gestión de expedientes, un calendario de conservación y un plan de clasificación de archivos en estrecha colaboración con la SGAE. La CEPA también está participando en un proyecto creado para mejorar notablemente sus prácticas de GEA, empezando por su División de Administración. ONU-Hábitat también ha desarrollado un programa pertinente en su sede.

62. La situación observada por el Inspector con frecuencia era mejor en las dependencias orgánicas que llevan expedientes administrativos y/o financieros que en las dedicadas a actividades sustantivas o normativas. Esto es en gran medida un legado positivo del pasado, cuando existían los registros. Afortunadamente, esas dependencias administrativas o financieras están entre las que más expedientes producen. En esos ámbitos, también existe una mentalidad diferente dado que los administradores y funcionarios están más expuestos a criterios de rendición de cuentas, fiabilidad y responsabilidad (entre otras cosas, debido a los procedimientos de contratos y compras), que requieren prestar más atención a la GEA.

[25] D. Zeller, Consultoría sobre gestión de expedientes (en la CEPA), informe provisional (2004).

Plan de organización de ficheros y calendarios de conservación

63. No existe actualmente un sistema único de clasificación u organización de ficheros en las Naciones Unidas, tal como el que han venido estableciendo gradualmente la CE y otras entidades[26]. La SGAE elaboró un documento general para la Secretaría de las Naciones Unidas titulado "Expedientes comunes a la mayoría de las oficinas de las Naciones Unidas" (o RCUN por sus siglas en inglés, 2000, revisado en 2007)[27], que presenta las principales categorías de clasificación de expedientes y los períodos de conservación sugeridos para ellas, pero esto se limita a los expedientes administrativos básicos. Este documento de referencia también contiene información sobre los expedientes relacionados con las colecciones de la oficina y la autoridad necesaria para determinar su destino final. La SGAE también publicó una serie de directrices en 2012 (Plan de clasificación de ficheros para las funciones administrativas comunes de las oficinas de las Naciones Unidas).

64. Muchos de los funcionarios entrevistados en la Sede de las Naciones Unidas sabían de la existencia del RCUN, y algunos lo habían utilizado para sus propias tareas de archivo y conservación. Si bien otras entidades podían utilizarlo como guía para sus planes de archivo y conservación, en las respuestas al cuestionario de la DCI no se lo mencionaba explícitamente, lo que demuestra que es necesario aumentar el uso y el sentido de propiedad de esta herramienta, por ejemplo en las oficinas situadas fuera de la Sede o en las comisiones regionales.

65. Como indica su nombre, **el RCUN se limita a los expedientes administrativos comunes, si bien es bastante detallado. No abarca la gestión de expedientes sustantivos específicos de cada departamento, comisión regional u otra dependencia orgánica** según sus actividades sustantivas respectivas y requisitos operacionales. La elaboración de un plan de organización de ficheros adaptado a las necesidades es una tarea dura que requiere un conocimiento del contenido de la actividad y cierta experiencia en gestión de expedientes. En muchas partes de las Naciones Unidas todavía no existen esos planes y esto afecta a la calidad de las prácticas de GEA.

66. Los fondos y programas, y otras entidades, normalmente tienen un plan de clasificación general para toda la organización, y asignan la responsabilidad por su adaptación y aplicación a los productores y propietarios específicos de los expedientes, lo que es arriesgado dados sus limitados conocimientos especializados y recursos disponibles para la GEA. El PNUD prevé publicar una política sobre el tratamiento de la información y la clasificación en 2014.

Confidencialidad, acceso y seguridad

67. El planteamiento de las Naciones Unidas con respecto a la confidencialidad, el acceso y la seguridad se basa en el entendimiento de que su labor debe ser abierta y transparente, como se establece en ST/SGB/2007/6, "salvo en la medida en que la información se considere confidencial"[28].

---

[26] La lista de conservación de los archivos de la Comisión Europea, común a toda la Comisión, es un documento normativo en forma de plan de conservación en el que se establecen los períodos en que los distintos tipos de expedientes de la Comisión deben ser conservados. La primera versión se adoptó en julio de 2007.

[27] Se puede consultar en el sitio Internet de la SGAE: https://archives.un.org/content/un-records-resources-and-tools.

[28] ST/SGB/2007/6.

68. La norma ISO 15489-1 destaca la necesidad de que las organizaciones tengan directrices formales que rijan el acceso a los expedientes[29]. En 2012, el CIA publicó los "Principios de Acceso a los Archivos"[30], un conjunto de diez principios que ofrecen a los archiveros una base de referencia internacional fidedigna para evaluar la política y las prácticas de acceso en vigor. **El Inspector alienta a las entidades de las Naciones Unidas a que realicen, posiblemente encargando un estudio independiente, una comparación entre su política de acceso en vigor y esos principios, y utilice estos como marco para elaborar nuevas reglas de acceso a los archivos que custodian, o para modificar las existentes**. Actualmente, estos conceptos (niveles de autorización, confidencialidad, procesos de desclasificación, etc.) están abarcados por las disposiciones establecidas en el principal documento normativo o por directrices aparte. Las cuestiones indicadas a continuación merecen comentarios específicos adicionales:

- Los reglamentos de acceso fueron elaborados por la Oficina de Asuntos Jurídicos de las Naciones Unidas en consulta con la SGAE y las dependencias productoras. El boletín del Secretario General ST/SGB/2007/6 abarca específicamente las cuestiones relacionadas con la confidencialidad, la clasificación y el tratamiento de la información. Los criterios y niveles de clasificación y desclasificación están claramente expresados. Sin embargo, la falta de un mecanismo de vigilancia de la aplicación, sumado al hecho de que no se prevé una formación adecuada, plantea riesgos en este ámbito, en particular en relación con los expedientes digitales.

- Las reglas de acceso del ACNUR fueron elaboradas por la Sección de Actas y Archivos, en consulta con las dependencias pertinentes. Sin embargo, nunca fueron oficialmente publicadas como parte de la política institucional de GEA (memorando interno) si bien otros reglamentos se refieren a ellas e incorporan sus principios. Contrariamente a otras organizaciones, estas directrices del ACNUR confieren a los archiveros una función más importante para desclasificar documentos o conservarlos como documentos clasificados.

- Las políticas de GEA del PNUD, el UNFPA y ONU-Mujeres carecen de un conjunto consolidado de criterios para decidir sobre la clasificación y la restricción, y apoyar la aplicación de esos criterios. Algunas de ellas, como las aplicadas por el UNFPA, han incluido el desarrollo de la clasificación de información como parte de un proyecto de gestión de los contenidos institucionales. El UNICEF tiene reglas básicas que datan de 1983. Algunas de esas entidades se refieren al documento ST/SGB pertinente como principal documento de referencia, complementado con directrices internas. El boletín ST/SGB/2012/3 relativo a los tribunales penales internacionales es un buen ejemplo de un marco para la clasificación y el tratamiento seguro de la información confidencial, adaptado a las necesidades.

69. La existencia de una dependencia de GEA (por ejemplo, en la Secretaría de las Naciones Unidas, ONUG, ONU-Hábitat y ACNUR) ofrece un nivel razonable de certeza de que las reglas se aplicarán adecuadamente dado que los archiveros pueden controlar su cumplimiento de manera más coherente, por lo menos en relación con los documentos que custodian. Sin embargo, estos señalaron que a menudo reciben expedientes impresos sin indicación sobre la seguridad. Esto tiene un efecto adverso en su volumen de trabajo, como señaló un encargado de archivos con experiencia que indicó que "se necesita un examen página por página para

[29] ISO 15489-1:2001(E), párr. 9.7.

[30] Consejo Internacional de Archivos, Comité de Buenos Prácticas y Normas, Grupo de Trabajo sobre el Acceso, AGM, 2012.

impedir la revelación de información confidencial". Se está presentando el mismo problema en la gestión de archivos digitales.

Traslados

70. Como se ha mencionado anteriormente, algunas entidades han establecido programas centralizados de archivo para incorporar y mantener sus archivos físicos en un repositorio (a veces en distintos lugares) mientras que otras mantienen esos documentos esparcidos en sus departamentos u oficinas y dependencias, ya sea como resultado de una decisión deliberada o por tratarse de la opción por defecto ante la falta de una visión global. Desde el punto de vista del archivero profesional, resulta claro que **los archivos no deben guardarse en las oficinas en que se originaron** ya que la entidad no puede protegerlos ni ponerlos a disposición del público en el momento apropiado.

71. Cuando se precisa trasladar los expedientes, las prácticas no son coherentes. Muchos documentos de archivo no son identificados ni trasladados a un repositorio institucional por la dependencia orgánica o sus productores. De conformidad con ST/SGB/2007/5, la responsabilidad para iniciar el traslado incumbe a la SGAE, tarea que sencillamente no es viable. La SGAE reconoció que para la Secretaría de las Naciones Unidas "el volumen de expedientes que debería trasladarse en relación con lo que efectivamente se traslada es difícil de determinar; sin embargo, hay deficiencias importantes en los archivos de las Naciones Unidas". Esta evaluación es probablemente muy pertinente en el caso de otras entidades, tal como reveló la encuesta de la DCI: **más del 80% de las dependencias que respondieron declararon que mantenían su propia colección de archivos** (expedientes mantenidos para uso interno y a los fines de la memoria institucional más allá del período designado de conservación), declaración que tiene una connotación negativa en lo que respecta a la preservación de la memoria institucional. Cuando los expedientes finalmente se trasladan, se corre el riesgo de que se produzca **un cuello de botella importante en su tratamiento (evaluación, determinación del destino final, etc.) debido a los limitados recursos con que cuentan las dependencias de GEA, en particular cuando los expedientes físicos no se gestionaron debidamente en el ámbito de la dependencia orgánica**.

72. El traslado de expedientes a las dependencias de GEA suele tener lugar por razones como la mudanza de oficina, la falta de espacio o el cambio de administradores, y no como resultado de una práctica habitual gestionada cuyo objeto es aplicar principios institucionales y beneficiarse de ellos. El cuadro 2, que reproduce información recogida sobre las prácticas seguidas para los expedientes físicos y electrónicos, revela un bajo nivel de adhesión a las normas[31].

[31] Las cuestiones relacionadas con los expedientes digitales y electrónicos se examinan en el capítulo V.

Cuadro 2
Traslado de expedientes físicos y digitales

¿Cuán a menudo se organiza en su dependencia el traslado de expedientes semicorrientes, no corrientes y/o electrónicos para su evaluación y clasificación con miras a su eliminación/destrucción?		
	Expedientes físicos (porcentaje)	***Expedientes electrónicos (porcentaje)***
Según el plan aprobado de conservación de expedientes	52,5	40,0
De modo irregular	32,5	15,0
A pedido	30,0	25,0
Por iniciativa del funcionario	30,0	22,5
No ha habido traslados todavía	12,5	17,5
No sabe	5,5	7,5

Fuente: Encuesta de la DCI 2013, pregunta 13.

73. **La cuestión de la propiedad de los expedientes después de expirado el período de conservación debe ser aclarada en lo que concierne a la Secretaría de las Naciones Unidas, incluidas sus oficinas situadas fuera de la Sede y las comisiones regionales.**

74. **Al no existir una capacidad de archivo centralizada,** los productores o usuarios de expedientes **deben decidir qué documentos deben trasladarse o destruirse**. Esto constituye un riesgo que reveló la encuesta de la DCI: los archiveros profesionales con frecuencia no adoptan la decisión de evaluar el expediente.

Se espera que la aplicación de la siguiente recomendación redunde en un mayor control y cumplimiento de las políticas y prácticas de GEA en las entidades de las Naciones Unidas.

Recomendación 2

El Secretario General y cada uno de los jefes ejecutivos de las entidades de las Naciones Unidas abarcadas por este informe, así como su personal directivo superior, deben velar por que todos los departamentos, oficinas y otras entidades bajo su responsabilidad, hayan desarrollado y apliquen a todos los expedientes de cuya administración sean responsables los componentes básicos de los programas de gestión en la materia.

B. Condiciones de preservación de los expedientes y archivos físicos "no corrientes"

75. El Inspector observó que existen distintas disposiciones para la conservación de expedientes y archivos históricos no corrientes. Algunas entidades han decidido almacenar y mantener sus colecciones en sus propios locales, mientras que otras han concertado acuerdos institucionales con empresas a fin de albergar sus colecciones en ellas. Las cuestiones específicas de los archivos en las oficinas sobre el terreno se examinan en los párrafos 109 a 118.

76. En el anexo VI del presente informe figura la información y las cifras obtenidas por la DCI en relación con las colecciones de documentos de archivo y los comentarios sobre las condiciones generales en que se mantienen. El Inspector visitó varios lugares de almacenamiento interno en Nueva York, Ginebra y Bruselas (Centro de Información de las Naciones Unidas a nivel regional). Pese a todos los esfuerzos realizados, las actuales condiciones de almacenamiento en las Naciones Unidas no son plenamente satisfactorias, tal como reconocieron los archiveros en sus respuestas al cuestionario de la DCI[32]. **Hay varias dificultades que crean riesgos inaceptables para la información histórica y que pueden conducir a la pérdida o destrucción de información irremplazable, a saber:**

- **El espacio de almacenamiento es insuficiente para albergar todos los documentos trasladados a las dependencias de GEA dedicadas a tal fin.** Cabe destacar que actualmente se traslada solo una parte de los expedientes (difícil de estimar). Las dependencias de GEA se verían ante una situación incluso más difícil si se mejoraran las prácticas dado que no siempre los estantes, el mobiliario y el equipo son plenamente adecuados.
- **Las condiciones de almacenamiento suelen ser inapropiadas**, por ejemplo en cuanto al control de la temperatura, la iluminación, la ventilación, la humedad y el cambio climático ya que algunas partes de los edificios de las Naciones Unidas utilizadas para guardar archivos no se concibieron ni construyeron originalmente teniendo presente esa función.
- **El incumplimiento de los requisitos de seguridad plantea algunos riesgos:** a veces distintas clases de funcionarios comparten el espacio disponible para guardar una colección de archivo, o tienen acceso a ella, lo que puede llevar a la inseguridad de los archivos (acceso no autorizado y daños).
- El riesgo de circunstancias de fuerza mayor o emergencias imprevistas, sumado a **la falta de planes establecidos de preparación para los desastres que abarquen los edificios de archivo** también puede tener consecuencias negativas. El Inspector tuvo conocimiento de varios incidentes en el Palacio de las Naciones en Ginebra (inundación en 2004) y en la sede del PMA en Roma (incendio en 2012) que demuestran que hay prestar suma atención a este aspecto.

77. Los archiveros que trabajan en las Naciones Unidas son conscientes de estos problemas y apoyan plenamente la búsqueda de soluciones para mejorar la situación actual. Para tener un panorama claro de la situación en cada entidad, **el Inspector recomienda que el Secretario General y los jefes ejecutivos de todas las entidades abarcadas por este informe, individualmente o en conjunto, encarguen un estudio independiente amplio para evaluar las actuales condiciones de almacenamiento de las colecciones de archivos físicos y formulen las recomendaciones apropiadas en un informe dirigido a los órganos rectores y/o los órganos subsidiarios pertinentes de sus organizaciones, así como al Comité de Información de la Asamblea General de las Naciones Unidas a más tardar en su 38º período de sesiones, que se celebrará en 2016.** La Sección de Memoria Institucional de la Biblioteca de la ONUG hizo lo propio en 2004 a fin de sensibilizar al personal directivo superior sobre la mala situación de los archivos de la ONUG, si bien el impacto que tuvo fue limitado.

[32] La única norma en vigor sobre los requisitos para el almacenamiento de expedientes y documentos de biblioteca es la ISO 11799 (2003); sin embargo, representa el común denominador más bajo que describe los requisitos en términos generales.

78. El PNUD, el UNFPA, el UNICEF y ONU-Mujeres han optado por un depósito en Nueva York, fuera de Manhattan, para guardar sus archivos. Se espera que las condiciones para su preservación sean mejores y más acordes con las normas reconocidas. El Inspector no pudo verificar las condiciones, pero observó que los acuerdos de servicios incluían disposiciones para que se presten servicios adecuados en cuanto al almacenamiento y la protección de los documentos, incluidos los expedientes vitales. En relación con esta solución, es aún más importante contar con un sólido programa de gestión a fin de determinar qué expedientes tienen valor permanente, disponer de aquellos que llegan al final del plazo establecido para evitar el costo adicional de almacenamiento de documentos innecesarios en locales de terceros, y poder localizar los documentos archivados de manera centralizada para responder a demandas y pedidos internos o externos.

C. Insuficiente capacidad técnica a nivel institucional

79. Las funciones de GEA suelen considerarse actividades de apoyo (lo que resulta obvio dada la posición que ocupa en la Secretaría de las Naciones Unidas la SGAE, que depende de los Servicios Centrales de Apoyo). Los administradores entrevistados explicaron que las actividades operacionales tienen primacía sobre otras funciones consideradas menos importantes. En épocas de crisis financiera, o incluso en el marco de los recortes presupuestarios habituales, como durante los años noventa, la tendencia ha sido reducir los recursos asignados a las funciones de apoyo; la GEA no es una excepción, si bien los documentos presupuestarios no contienen partidas claras o relevantes al respecto. Durante muchos años, las funciones de GEA han sido consideradas improductivas y poco atractivas, y han recibido por consiguiente una atención y apoyo limitados de las autoridades encargadas del presupuesto. Por el contrario, como se demuestra en el capítulo VI del presente informe, se trata de una esfera en que efectivamente existen oportunidades para un aumento de la eficiencia y las economías.

80. El anexo IV muestra la diversidad de disposiciones institucionales y de dotación de personal existentes en relación con la GEA. El Inspector observó que las dependencias de GEA pertenecen a los departamentos o divisiones responsables de la gestión (servicios de apoyo), gestión de la información y biblioteca (gestión de los conocimientos), tecnología de la información o incluso relaciones externas, lo que ilustra la falta de una visión clara y común acerca del emplazamiento de esas funciones. El anexo IV también destaca la falta de oficiales de gestión de expedientes y archiveros del cuadro orgánico en las entidades de las Naciones Unidas, incluso cuando el organigrama incluye oficialmente una dependencia especializada. El Inspector también observó con pesar que no se toma un examen para la contratación de personal en esta esfera especializada, cosa que es particularmente inquietante porque limita la existencia de especialistas en el nivel de comienzo de carrera del cuadro orgánico. **Esta anomalía debe ser rectificada en el futuro para que puedan producirse mejoras significativas. Es fundamental que las organizaciones contraten especialistas de gestión de la información adecuadamente calificados y experimentados que tengan un conocimiento especial de las distintas dimensiones de la gestión de expedientes y archivos.**

Dependencias de GEA existentes

81. En los casos en que la entidad tiene una dependencia dedicada a la gestión de expedientes y archivos, el mandato básico de esta incluye, además de una función de custodia, distintas misiones y tareas, como el desarrollo de un marco de política, la elaboración de normas institucionales y la prestación de servicios especializados de asesoramiento. Ocasionalmente,

puede mantener datos y archivos electrónicos. En algunos casos, la dependencia de GEA tiene una función explícita de sensibilización, formación, vigilancia y supervisión, pero dichas funciones actualmente son la excepción debido sobre todo a la falta de una política institucional clara al respecto y la falta de prioridad, y por consiguiente de recursos, asignados.

82. Si bien no resuelve todos los problemas planteados, la presencia de una dependencia de GEA contribuye considerablemente a una mayor toma de conciencia sobre este tema en la entidad en cuestión. Vela por que se proporcione una orientación profesional y se establezcan normas internas, y puede prestar apoyo a las iniciativas de los departamentos u oficinas que lo soliciten. Basándose en sus visitas y entrevistas, **el Inspector destaca el valor añadido que se conseguiría con el establecimiento de una dependencia especial con suficientes conocimientos especializados para asegurar la implicación institucional.** Si bien sus recursos financieros son limitados, el ACNUDH ofrece un ejemplo concreto al respecto (recuadro 3).

Recuadro 3
Ejemplo de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

Hasta 2011, el ACNUDH dependía totalmente de la Sección de Memoria Institucional de la Biblioteca de la ONUG que prestó servicios de GEA hasta que se contrató personal especializado en la Sección de Servicios Administrativos Generales del ACNUDH.

La contratación de un oficial de gestión de expedientes (de la categoría P-3) tuvo un efecto positivo en las prácticas de GEA en los distintos niveles de la entidad. Desde septiembre de 2011 se vienen finalizando numerosas tareas en relación con la primera evaluación de la situación general de GEA en la Oficina. El oficial trabajó con varias subdivisiones del ACNUDH y las secretarías de los comités especializados de derechos humanos para sensibilizarlos sobre la cuestión, estudiar el tema de las colecciones de expedientes, detectar los desafíos y sugerir soluciones. Con la ayuda de la Sección de Memoria Institucional de la Biblioteca de la ONUG se empezaron a desarrollar herramientas institucionales, que incluyen el plan de clasificación y los calendarios de conservación del ACNUDH. El oficial también preparó material de formación e hizo presentaciones a fin de que se tomara una mayor conciencia de las cuestiones relativas a la GEA.

El oficial preparó además un documento amplio de proyecto en que se señalaba a la atención del Equipo de Gestión Superior las cuestiones de GEA. El Equipo acogió con satisfacción los fundamentos del proyecto y autorizó actividades de recaudación de fondos para su aplicación, pero observó que las limitaciones financieras al momento de redactar este informe dificultaban la aplicación del proyecto a toda la Oficina. Esto demuestra la fragilidad de la situación y la necesidad de institucionalizar una capacidad de gestión de archivos y expedientes para asegurar la sostenibilidad de estos acontecimientos positivos.

83. No existe un coeficiente estándar formalmente convenido de los recursos humanos o financieros necesarios para ayudar a determinar la capacidad mínima requerida para llevar a cabo funciones adecuadas de gestión de expedientes y archivos. Estos recursos dependen de muchos factores, como el tamaño de la entidad en cuestión, el carácter de su mandato y

actividades, la cantidad y tipos de expedientes producidos o gestionados, la existencia de herramientas automatizadas en la entidad para capturar y gestionar los expedientes y la ubicación de los lugares de destino. El cuadro 3 muestra la variación en los límites máximo y mínimo de los recursos asignados a las funciones de archivo a nivel nacional. Algunos gobiernos han publicado estimaciones de los recursos destinados a la gestión de archivos, como las elaboradas por la "Direction Générale de la Modernisation de l'Etat" (DGME, Francia), algunas de cuyas observaciones merecen ser mencionadas, en particular porque incluyen un análisis comparativo entre varios países desarrollados y muestran diferencias considerables entre ellos en lo que se refiere a la magnitud de los recursos destinados a la GEA.

Cuadro 3
Recursos para la conservación de archivos públicos nacionales, equivalente en euros/año de puestos a tiempo completo (PTC)

	Mínimo/año	*Máximo/año*
Costo por PTC (basado en el presupuesto gastado para la conservación de archivos públicos)	50.000	160.000
Costo estimado de conservación de archivos por kilómetro lineal (KML)	30.000	170.000
Número de PTC por kilómetro lineal de archivos permanentes mantenidos	1,25	1,6

Fuente: DGME, Auditoría sobre la modernización del mantenimiento de expedientes, julio de 2007. Estimaciones basadas en las prácticas nacionales de Australia, el Canadá, los Estados Unidos de América, Francia, Nueva Zelandia, los Países Bajos, el Reino Unidos de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Suiza.

84. En la realización del presente estudio, el Inspector tuvo ante sí algunos ejemplos de cuantificación de los recursos necesarios para crear o mantener esa capacidad institucional:

- En el caso del ACNUDH, más de 850 funcionarios y expertos reciben o producen expedientes, no solo en la sede sino también, y fundamentalmente, en el terreno, en donde los expedientes tienen gran valor en situaciones específicas de vulneración de los derechos humanos, o riesgos conexos. El documento de proyecto de GEA del ACNUDH[33] se basa en el supuesto de que se necesitan 5 puestos para ayudar al administrador del proyecto a desarrollar y ejecutar el programa de GEA: 2 funcionarios del cuadro orgánico (1 oficial de gestión de expedientes y 1 administrador del sistema de gestión de expedientes electrónicos) y 3 funcionarios de los servicios generales (auxiliares de archivo). Esta capacidad interna debe complementarse con servicios de consultoría para prestar apoyo en la adaptación al cambio tecnológico y vigilar la marcha del proyecto.
- En la CEPA (que cuenta con unos 1.500 funcionarios), se estima que los recursos necesarios para institucionalizar la GEA y crear una dependencia dedicada a tal fin consisten en un puesto del cuadro orgánico y tres puestos del cuadro de servicios generales, lo que representa 200.000 dólares por año en sueldos y asignaciones. La inversión inicial para el primer año, que abarca el equipo, los programas informáticos, los suministros y la renovación de algunas partes del edificio para su uso como

[33] ACNUDH, Proyecto de expedientes y archivos, 2011-2012.

archivo, ascendería a unos 500.000 dólares. Se calcula que los derechos de licencia para el sistema de gestión de información necesario ascienden a 50.000 dólares por año.

85. El Inspector tomó conocimiento de varias decisiones tomadas en los últimos años para reducir o desmantelar dependencias de GEA en algunas entidades, como el PMA en 2007 y el UNICEF en 2011, como consecuencia de los habituales recortes presupuestarios amplios y las decisiones de dar prioridad a las operaciones[34]. Como las dependencias tenían un papel fundamental de asesoramiento y vigilancia de la GEA, esas decisiones tuvieron consecuencias negativas y crearon riesgos que excedieron de lejos la proporción de costos "economizados" por ellas. Esto plantea la cuestión de los beneficios netos que se obtienen suprimiendo una dependencia especializada y profesionalmente competente cuando se los compara con los costos derivados de los riesgos a mediano y largo plazo generados por la falta de tal dependencia.

86. El Inspector también observó con preocupación la falta de visibilidad y credibilidad, y por consiguiente de autoridad, de las dependencias especializadas de GEA en sus respectivos entornos. Ello reduce las posibilidades de una toma de conciencia adecuada del problema y la correcta aplicación de los principios normativos. Los jefes respectivos de las secciones de GEA no son contratados en la categoría de director sino como P-5 (también en la Secretaría de las Naciones Unidas). Si bien la categoría no es un sustituto de la autoridad, esto puede socavar la labor de los equipos de GEA ante colegas que son administradores de nivel intermedio de subdivisiones sustantivas y de TI, cuya plena cooperación es necesaria para aplicar las políticas de GEA.

87. En cambio, los Archivos de la OTAN tienen mucha más visibilidad y credibilidad en la Organización debido a su mandato de llevar a cabo el proceso de desclasificación y comunicación de la información, que es un tema de mucho interés para los gobiernos de la OTAN habida cuenta de las actividades de la Organización. Debido a ese interés, los Archivos de la OTAN prestan apoyo al "Comité de Archivos de la OTAN", integrado por representantes de Estados miembros con conocimientos especializados en GEA, que normalmente se reúne una vez por año para ayudar y asesorar a la Organización sobre todos los asuntos relacionados con los archivos y expedientes, como la desclasificación, la orientación general o la preservación digital. Este comité es uno de los pocos que rinde cuentas directamente al órgano rector superior de la Organización (Consejo del Atlántico Norte) y, al parecer, satisface las necesidades de los 28 Estados miembros y del equipo interno de GEA. El equipo de la DCI no encontró un ejemplo similar de un comité de archivo institucional en el contexto de las Naciones Unidas, pese al hecho de que algunos servicios de su Secretaría, en particular en relación con el Consejo de Seguridad y los comités de sanciones, también llevan a cabo actividades sumamente delicadas sin contar con orientación profesional en materia de GEA.

Falta de una dependencia de GEA

88. Cuando no existe una dependencia especializada, las funciones de GEA incumben a distintas divisiones, o parte de ellas, encargadas de la administración, la política, la tecnología y las instalaciones. El Inspector considera que la aplicación de un enfoque tan fragmentado al mantenimiento de expedientes constituye una negación del concepto de GEA en un momento en que las instituciones y empresas públicas y privadas cada vez reconocen más su importancia. Como se indica anteriormente, el concepto supone una visión e implicación

[34] Entretanto, se realizó un análisis inicial para la reforma del sistema de gestión de expedientes del PMA en 2009 y un estudio de factibilidad en 2013.

globales de toda la gestión y las cadenas de archivo de los expedientes físicos y electrónicos que forman parte de los flujos de información de la entidad, y claridad en cuanto al cumplimiento de las respectivas funciones y responsabilidades y la manera en que interactúan. La desagregación de las funciones de GEA entre distintas dependencias o personas no se ajusta a esa visión.

89. La actual situación fragmentada, en que las normas en vigor teóricamente asignan responsabilidad a los productores y propietarios de los expedientes por su gestión apropiada en sus entidades o servicios, plantea interrogantes sobre si existen programas de gestión de expedientes y si se capturan y luego trasladan al repositorio institucional pertinente aquellos que tiene un valor sustantivo, administrativo, jurídico o histórico. Esta situación también plantea el riesgo de incumplimiento de las disposiciones normativas y no ofrece una vía clara para la recepción de solicitudes de investigadores externos (gobiernos y académicos) en relación con su labor de investigación.

D. Insuficiente capacidad en las dependencias orgánicas

90. El Inspector observó que las dependencias orgánicas y los productores de expedientes no estaban bien preparados para cumplir correctamente las numerosas funciones y responsabilidades complejas que se les asignan. La encuesta de la DCI mostró que solo el 50% de las entidades y departamentos estudiados había asignado responsabilidades de GEA a uno o más oficiales específicos con autoridad delegada apropiada para coordinar y supervisar la aplicación de políticas institucionales de GEA. En la gran mayoría de los casos, los funcionarios realizan funciones de GEA como parte de sus funciones más amplias y dedicándoles poco tiempo, especialmente en entornos difíciles, como en las oficinas sobre el terreno. Estas personas en general no tienen estudios o experiencia profesional en la gestión de expedientes y archivos. Lo normal es que los funcionarios de los servicios generales con un perfil administrativo (también sobre el terreno) o los propios funcionarios sustantivos se ocupen de sus propios expedientes. En el mejor de los casos, esta tarea es realizada por los oficiales de gestión de la información o de gestión de sistemas de información con conocimientos de TI.

91. En algunos casos se han creado **redes de funcionarios de enlace o coordinadores de expedientes** que han contribuido en parte a reforzar la capacidad de GEA en sus respectivas dependencias orgánicas. A juicio del Inspector, se trata de una buena práctica, pero **es evidente que en muchas entidades faltan coordinadores de gestión de expedientes capacitados**. Las redes constituyen un nivel intermedio importante entre cada dependencia orgánica, su personal y la dependencia especializada de GEA. Esos funcionarios, que en general son auxiliares administrativos o tienen funciones similares, deben tener un buen conocimiento de las actividades de su dependencia orgánica y su documentación multifacética y a ellos deben dirigirse fundamentalmente las instrucciones o actividades de formación.

92. Para no correr el riesgo de falta de autoridad suficiente para promover buenas prácticas de archivo, sus funciones deben estar claramente definidas en disposiciones promulgadas que sean específicas y de cumplimiento obligatorio, como en el caso de los coordinadores de expedientes de ONU-Hábitat. Para evitar el riesgo de falta de autoridad, el Banco Mundial procura que estos funcionarios de enlace sean designados como administradores de nivel intermedio (categoría H) para que sean mejor aceptados como asociados por, entre otros, los jefes de departamento, cosa que se ha logrado en casi todos los casos.

93. Para subsanar el problema de la falta de capacidad especializada interna, algunos departamentos han utilizado servicios de consultoría o se han beneficiado de la adscripción

temporal de expertos de la SGAE, si bien esta sección no tiene puestos suficientes. Para su proyecto de GEA, el DAES seleccionó su consultor con el asesoramiento de la SGAE, lo que constituye una buena práctica.

Recuadro 4
Ejemplo de la Comisión Europea

La CE invirtió considerablemente en la gestión de expedientes en la última década. El presupuesto asignado a cada dirección general, comparable a los departamentos de las Naciones Unidas, incluye los recursos que deben dedicarse a las funciones de GEA, en particular mediante la presencia obligatoria de por lo menos un Oficial de Gestión de Documentos en cada dirección general.

Estos funcionarios ejercen funciones oficiales, para las que se exigen las calificaciones necesarias. El Oficial de Gestión de Documentos es responsable, bajo la autoridad del Director General o jefe de servicio, del primer examen de los expedientes y su traslado a los archivos históricos. Según sea el tamaño de la dirección y la cantidad de información gestionada, puede contar con la ayuda de un número variable de funcionarios para garantizar una gestión de expedientes eficaz conforme a los principios de política y los procedimientos convenidos. En un estudio interno reciente se estimó que en la CE (cuyo total de empleados asciende a 50.000) prestaban servicio activo 450 funcionarios con conocimientos de gestión de documentos.

En cuanto a la rendición de cuentas, cada Director General debe crear las condiciones necesarias para una gestión adecuada de expedientes en su dirección y, lo que es más importante, asumir la responsabilidad por dicha tarea.

E. Insuficiente integración de las funciones relacionadas con la información

94. La Junta de Auditores de las Naciones Unidas ha expresado grave preocupación por la gestión de los asuntos relacionados con la tecnología de la información y de las comunicaciones en la Secretaría de las Naciones Unidas[35]. Entre otras cuestiones estratégicas, los auditores estudiaron el motivo de la falta de un planteamiento integrado de las cuestiones relacionadas con la información y destacaron que "la designación del oficial de información de más alto rango de la Secretaría como "oficial principal de tecnología de la información" (y no como "oficial principal de información") contribuyó a la expectativa de que el puesto tendría una orientación técnica y alentó comportamientos orientados hacia la tecnología. En consecuencia, el Oficial Principal de Tecnología de la Información y la Administración prestaron exigua atención a: a) la transformación, el cambio o la dirección estratégica de la función de la TIC; y b) la formulación y aplicación, a nivel de toda la Secretaría, de la orientación, los marcos, las normas y las políticas institucionales".

95. La manera en que se abordan actualmente las cuestiones relacionadas con la GEA en las entidades de las Naciones Unidas es un claro ejemplo de la falta de un enfoque multidisciplinario institucional:

[35] Véase A/67/651.

- En la estructura de la entidad, la dependencia de GEA suele estar desconectada de la dependencia de gestión de los conocimientos, cuando la gestión de expedientes y archivos debería ser una esfera de esfuerzo común.
- La GEA se basa en la organización de la información y en las reglas de cumplimiento, mientras que la TI se orienta hacia la eficacia técnica y operacional, y la gestión y el intercambio de conocimientos trata de la incorporación, difusión y actualización de los conceptos clave y las enseñanzas aprendidas. Hasta hace poco, estas tres esferas difícilmente se conciliaban entre sí, por lo que los profesionales de GEA, los especialistas de TI y los oficiales de gestión de conocimientos raras veces trabajan de manera mancomunada para crear proyectos institucionales utilizando sus respectivas capacidades profesionales de manera sinérgica y con igual autoridad.
- Con frecuencia, las dependencias de GEA se ocupan de los expedientes físicos, mientras que los departamentos de TI asumen la responsabilidad por los digitales, en particular en relación con los procesos de contenido y de gestión de documentos, prestando poca aunque cada vez mayor atención a los principios de gestión de expedientes y estrategias de copias de seguridad. Con la evolución de las tecnologías, uno de los aspectos principales que hay que tener en cuenta en el futuro es la aplicación de un enfoque equilibrado a la gestión y preservación de los archivos digitales.
- Actualmente, la gestión de expedientes requiere soluciones tecnológicas concebidas y respaldadas por expertos en TI. Los oficiales de gestión de expedientes y los archiveros precisan sólidas competencias en TI para poder enfrentar los desafíos de sus profesiones, en rápida evolución. Al mismo tiempo, los proyectos de TI deben integrar, desde la etapa de su creación, un componente de gestión de expedientes que permita una gestión adecuada y oportuna de los activos digitales.

96. La falta de un enfoque integrado tiene consecuencias negativas, especialmente en el entorno digital en donde los expedientes y el conocimiento que conllevan se conciben fundamentalmente en formato electrónico. La aplicación de un enfoque más integrado a todos los aspectos relacionados con la gestión de la información, entre ellos, la gestión de documentos, de expedientes, de conocimientos y de la TIC, solo traería ventajas para las entidades de las Naciones Unidas y aseguraría que todos los proyectos realizados en esta esfera amplia se creen y ejecuten teniendo en cuenta e incorporando los respectivos marcos de política y conocimientos especializados. Es por ello alentador observar que hay un cambio de mentalidad en varias entidades, como la Secretaría de las Naciones Unidas, en donde se está preparando una estrategia amplia de gestión de conocimientos (2013, borrador) que incluye elementos de gestión de expedientes.

F. Ejecución: falta de vigilancia

97. La aplicación de políticas no puede sostenerse sin un mecanismo de vigilancia y verificación del cumplimiento. Debido a la manera muy imprecisa en que están distribuidas las responsabilidades en el principal documento normativo, no existen funciones claras o directrices específicas cuya aplicación debería ser verificada por los auditores internos y externos. Solo en fecha reciente, algunas entidades (CEPA, ONU-Hábitat y OCAH) han detectado y tratado de subsanar esta deficiencia definiendo las responsabilidades en sus propias políticas de GEA. Por ejemplo, la política de ONU-Hábitat en la materia establece que los administradores de las divisiones, subdivisiones, secciones y oficinas son responsables de velar por que todo el personal de sus dependencias cumpla las normas establecidas. En la

OCAH, el Jefe de la Subdivisión de Servicios de Comunicaciones e Información se encarga de la vigilancia de la aplicación de la política de GEA y debe asegurar que se dispone de todos los mecanismos necesarios para realizar las auditorías pertinentes.

98. Se trata de una cuestión crucial. Como sucede en cualquier situación de delegación de autoridad, la aplicación apropiada en un entorno descentralizado requiere un control eficaz. La tendencia a delegar funciones de GEA a los productores y usuarios de expedientes (departamentos y otras oficinas o entidades descentralizadas en el terreno) debe ir acompañada del fortalecimiento de un mecanismo competente de vigilancia de la aplicación de la política establecida, que no es el caso actualmente. Como se mencionó anteriormente, las pocas dependencias existentes de GEA no están suficientemente equipadas o financiadas para realizar esas tareas, situación que es aún más complicada cuando no existe una dependencia de GEA.

99. No es sorprendente que la encuesta de la DCI revele un bajo grado de vigilancia y control al respecto. Aun en los casos en que los encuestados afirmaron que esos controles existían, no se dieron ejemplos concretos de prácticas eficaces.

Cuadro 4
Eficacia de la vigilancia
(En porcentaje)

Sírvase indicar cuáles son los principales procedimientos y controles existentes que aseguran que la dependencia y su personal cumplen las políticas y los procedimientos de GEA

	Sí	*No*	*No sabe*
Vigilancia a cargo de la dependencia responsable de la GEA a nivel institucional	43,6	33,3	23,1
Controles internos	51,3	30,8	17,9
Supervisión interna/externa	38,5	30,8	30,8
Otros	15,4	30,8	53,8

Fuente: Encuesta de la DCI, pregunta 30.

100. Es, por consiguiente, necesario mejorar el control y la vigilancia de las tareas de GEA a cargo de las dependencias orgánicas y determinar si los directores de operaciones han creado las condiciones apropiadas para llevar a cabo prácticas de GEA adecuadas y en qué medida el personal cumple las reglas y los procedimientos. En octubre de 2102, la propia SGAE pidió una auditoría oficial de las prácticas de gestión de expedientes en la Secretaría de las Naciones Unidas para asegurarse de que los departamentos y las oficinas cumplían lo establecido en el boletín ST/SGB/2007/5. Los Archivos de la OTAN hicieron un pedido similar de auditoría interna de la organización para verificar el cumplimiento por el personal de las políticas en vigor en toda la organización.

101. Una vez que las prácticas de GEA se hayan mejorado y estén más institucionalizadas, el Inspector sugiere introducir este aspecto en el sistema de evaluación de la actuación profesional de cada funcionario, incluido el personal directivo, como mecanismo obligatorio para determinar el grado de cumplimiento de los procedimientos establecidos por las respectivas partes interesadas.

102. Sería conveniente que las dependencias de GEA y los servicios de supervisión colaboraran para elaborar una herramienta común de gestión de riesgos en materia de GEA que

pudiera ser utilizada para las auditorías y otras evaluaciones habituales. A juicio del Inspector, ello constituiría una buena base para la autoevaluación en el contexto de las Naciones Unidas[36].

El Inspector observó que en varios servicios de archivos nacionales se habían puesto en marcha buenas prácticas similares que establecían procedimientos de autoevaluación para varias autoridades públicas. Desde 2009, la Administración Nacional de Archivos y Expedientes de los Estados Unidos viene realizando y centralizando los resultados de una autoevaluación de la GEA a cargo de cada departamento gubernamental del país. Esto ayuda a los departamentos a entender mejor sus responsabilidades y determinar si la aplicación de las prácticas es satisfactoria antes de recibir cualquier conclusión o recomendación de la Administración Nacional. Cada autoevaluación se centra en una cuestión específica de GEA, como los expedientes vitales en 2011. Los Archivos Nacionales Británicos desarrollaron una herramienta de autoevaluación dividida en nueve módulos temáticos que ayudan a analizar las prácticas eficaces, con arreglo a los elementos principales de las orientaciones establecidas en el código de gestión de expedientes de Gran Bretaña.

G. Escasa sensibilización: necesidad de difusión y formación

103. Los beneficios de una mejor gestión de expedientes suelen pasar desapercibidos para los posibles usuarios. Esto genera una resistencia a los cambios del flujo de trabajo o de procesos internos existentes. Los funcionarios y los equipos a menudo preferirían mantener sus propios sistemas de archivo y principios de gestión de la información, convencidos de que están en una situación óptima para determinar qué es lo más eficaz y qué responde mejor a las necesidades de su trabajo. Una enseñanza aprendida por el equipo de la FAO a cargo del proyecto de gestión de expedientes es que cuanto menos difiere el uso de un sistema de gestión de expedientes de los hábitos del funcionario, mejores son las chances de que el sistema sea instalado satisfactoriamente, adaptado y mantenido por sus usuarios, y de que se supere la resistencia al cambio.

104. La norma **ISO 15489 destaca la necesidad de que las entidades pongan en marcha un programa de formación para todo el personal que crea expedientes o utiliza un sistema de expedientes** y hace hincapié en que, para ser eficaz, el programa de formación de la institución debe **tener el apoyo del personal directivo**. Hay dos niveles de formación: el primero atañe a los profesionales de gestión de expedientes a quienes la evolución de la tecnología exige actualizar constantemente sus aptitudes y competencias; el segundo concierne al personal en general, comenzando por el **personal directivo superior**.

105. Tras hacer una comparación de las oportunidades de formación existentes en otras instituciones internacionales comparables (recuadro 5), en el presente examen se destaca la necesidad de llevar a cabo una labor importante de formación para que se comprenda mejor la GEA en las entidades de las Naciones Unidas. Los canales de difusión oficiales tienden a limitarse a informar sobre la adopción de políticas sin mencionar los incentivos, con la consiguiente escasa sensibilización acerca de la importancia de la GEA y los principales procedimientos aplicables pertinentes.

[36] Por ejemplo, la SGAE elaboró una herramienta de evaluación del programa de gestión de expedientes (2012).

Recuadro 5
Ejemplos de difusión y formación en otras instituciones internacionales

- El centro de formación de la OTAN ofrece un curso sobre gestión de los conocimientos en información orientado a preparar a los administradores de gestión de la información, los jefes de secciones de gestión de conocimientos en información y los oficiales de apoyo a la gestión de los conocimientos (y a quienes ocupan puestos equivalentes) para las tareas que deberán realizar; el curso incluye un módulo específico creado y enseñado por un archivero.
- En la CE, el conjunto amplio de reglas de aplicación de la GEA se ha sintetizado de manera pedagógica en un documento titulado "E-Domec Toolkit, some handy tools for good document management" (Manual sobre E-Domec: algunas herramientas útiles para una buena gestión de documentos)[37], publicado en mayo de 2011 y ampliamente difundido entre los funcionarios de la secretaría.

106. La encuesta de la DCI mostró que las modalidades de aprendizaje informal, como la formación en el empleo, las iniciativas personales y el asesoramiento de los colegas, eran las maneras más comunes de aumentar los conocimientos sobre los principios y procedimientos de GEA. En sus sugerencias a la DCI, los encuestados solicitaron en repetidas ocasiones una mayor formación y una orientación específica.

107. En cuanto a las actividades de formación y difusión en relación con la GEA, la SGAE organiza talleres en algunas oficinas fuera de la Sede y comisiones regionales; el ACNUDH lleva a cabo un taller anual con representantes de las oficinas en los países, y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DPKO) viene organizando desde 2007 un taller anual para las misiones de mantenimiento de la paz. El manual Livelink/e-SAFE del ACNUR[38] (última versión en 2011) es un buen ejemplo de herramienta periódicamente actualizada que proporciona información e instrucciones prácticas fundamentales para promover el cumplimiento. No obstante, estas iniciativas positivas se ven cercenadas por las graves restricciones financieras; las dependencias de GEA rara vez disponen de fondos para actividades de divulgación y formación y suelen verse limitadas a presentar los principios rectores de manera teórica. Esta situación no es satisfactoria dado que la GEA tiene dimensiones pragmáticas que no deben descuidarse y que requieren ejercicios prácticos en sesiones personales en el lugar de trabajo. En las sesiones de formación es necesario explicar mejor los beneficios que se obtienen de las prácticas mejoradas de GEA, también para los propios funcionarios.

108. Las orientaciones elaboradas por las dependencias de GEA, cuando existen, no se divulgan o ponen a prueba en las entidades y solo las reciben unos pocos interesados. Por ejemplo, pese a su anuncio en Internet, las orientaciones y herramientas producidas por la SGAE de ninguna manera se utilizan de manera proporcional a la inversión que se hizo para elaborarlas. Otro ejemplo de escasa difusión en la Secretaría de las Naciones Unidas es el **tiempo asignado a la presentación a los nuevos funcionarios de los asuntos relacionados con la gestión de expedientes:** un "generoso" espacio de cinco minutos en el transcurso del programa de orientación que dura una semana.

[37] Puede consultarse en: http://ec.europa.eu/archival-policy/docs/edomec/recueil_dec_mda_en.pdf.
[38] En 2013, el ACNUR presentó con el nuevo nombre de "e-SAFE" su sistema electrónico de gestión de documentos y expedientes llamado "Livelink", creado en 2001.

109. Para aumentar la sensibilización sobre la GEA y mejorar las aptitudes necesarias, deben fortalecerse los programas de formación, orientándolos más a sus respectivos destinatarios: a) el personal directivo superior a los fines del fomento de la GEA dado que tienen un papel fundamental (positivo o negativo, y también dando el ejemplo) en la aplicación; b) el personal asignado a tareas de GEA en lo que respecta a los aspectos de procedimiento y cumplimiento; y c) el personal en general a los fines de la sensibilización general y la conducta individual esperada.

Se espera que la aplicación de la siguiente recomendación tenga como resultado una mayor eficiencia de las prácticas de GEA en las entidades de las Naciones Unidas.

Recomendación 3

El Secretario General y cada uno de los jefes ejecutivos de las entidades de las Naciones Unidas abarcadas por este informe deben garantizar que se asignen tiempo y recursos apropiados a la institucionalización de programas de formación en GEA adaptados a las necesidades, a cargo de especialistas con la experiencia necesaria, tanto en la sede como sobre el terreno, y dirigidos a: a) los cuadros directivos de nivel superior e intermedio; b) los coordinadores de expedientes y otros funcionarios que participan en actividades de GEA; y c) el personal en general.

H. Otros desafíos que enfrentan las entidades sobre el terreno

110. Las entidades de las Naciones Unidas sobre el terreno, incluidas las misiones de mantenimiento de la paz, así como los fondos y programas, llevan a cabo sus actividades en entornos difíciles, por lo que hacen frente a desafíos adicionales en cuanto al cumplimiento de la política, la capacidad profesional y la existencia de herramientas adecuadas. Debido a limitaciones financieras, para los fines del presente informe las oficinas sobre el terreno solo se cubrieron mediante entrevistas audiovisuales con los oficiales pertinentes y las respuestas a la encuesta de la DCI que abarcó fundamentalmente a entidades sobre el terreno.

111. Ambas fuentes indicaron que no se prestaba suficiente atención a los expedientes producidos, recibidos y almacenados sobre el terreno. Resultó evidente que los oficiales en las oficinas de las sedes tenían escasos conocimientos sobre cómo las oficinas descentralizadas manejaban sus expedientes, y cómo identificaban y trasladaban a sus sedes los que tenían un supuesto interés permanente. En las entidades que cuentan con una dependencia de GEA, esta proporciona a sus asociados asesoramiento de política, orientación técnica o formación, pero su influencia se ve limitada por recursos cada vez más escasos y la falta de contrapartes de GEA sobre el terreno. Suele suceder que algunas misiones de oficiales de GEA de las sedes a oficinas sobre el terreno se cancelen debido a la falta de recursos financieros o tengan que ser financiadas por la propia oficina sobre el terreno.

112. Como consecuencia de ello, las prácticas de GEA sobre el terreno dependen aún más de los conocimientos y las prácticas de personas a título individual. Las oficinas regionales o nacionales con frecuencia carecen de la capacidad mínima para poner en marcha prácticas adecuadas o, como se menciona en varias evaluaciones internas, han demostrado poco interés en la GEA en comparación con otras (legítimas) preocupaciones.

Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno

113. En teoría, la SGAE es la sección encargada de la custodia de los archivos de las operaciones de mantenimiento de la paz. En el pasado, la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (CCAAP) expresó preocupación por las condiciones de cierre de algunas de esas operaciones. El desorden de los ficheros arrojados en contenedores a menudo hacía que se prolongara durante años el mantenimiento de los documentos sobre las operaciones y los equipos encargados de la conciliación de datos financieros, lo que dificultaba cada vez más las tareas de GEA. Como consecuencia de ello, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DPKO) y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el terreno (DFS), junto con la SGAE, han hecho un gran esfuerzo conjunto en la última década para mejorar la situación.

114. Entre los departamentos de las Naciones Unidas, el DPKO y el DFS son al parecer los precursores del establecimiento de un programa de GEA para todo el departamento. Se consideró que la GEA tenía una importancia capital para todos las partes intervinientes en el mantenimiento de la paz. El sólido programa de GEA elaborado conjuntamente para el DPKO y el DFS se basa en una directiva de política común sobre la gestión de expedientes (2006, modificada en 2009)[39] completada con disposiciones específicas en relación con la clasificación y los distintos calendarios de conservación en las sedes y los lugares de las operaciones (véase el anexo II). El Manual de Liquidación del DPKO, que proporciona orientación para la preparación y ejecución de los planes de liquidación de las misiones de mantenimiento de la paz, incluye algunas disposiciones en relación con la gestión de expedientes y archivos.

115. En el pasado, en particular a comienzos de los años noventa cuando se produjo un aumento repentino del número, el tamaño y la complejidad de las operaciones de mantenimiento de la paz, **muchos expedientes, incluidos algunos sobre cuestiones políticamente muy delicadas, se perdieron o fueron destruidos y no se preservaron como archivos históricos.** Actualmente, esas misiones tienen un total de 14 centros de expedientes creados para capturar los expedientes producidos o recibidos. Los Jefes de Estado Mayor de las misiones de mantenimiento de la paz son los responsables de supervisar las actividades de gestión de la información de sus misiones. Además, la oficina del Jefe de Estado Mayor mantiene una función de vigilancia con respecto a la gestión de expedientes y las prácticas de gestión de la información. Los centros de expedientes constituyen sin duda un acontecimiento positivo, pero son un fenómeno relativamente reciente y no están exentos de dificultades en relación con su funcionamiento[40]:

- Los centros de expedientes capturan principalmente los expedientes administrativos, por lo que **no se presta la suficiente atención a los de índole política y, por consiguiente, histórica**. Además, hay una dicotomía entre los componentes civil y militar de las misiones de mantenimiento de la paz en relación con la gestión de la información y los expedientes; según parece, los militares no participan en la labor de esos centros.

[39] Directiva de política del DPKO y el DFS: Gestión de expedientes, enero de 2006, modificada en 2009.

[40] Preparado sobre la base de información recibida de la SGAE y el DPKO, o encontrada en la encuesta de la OSSI de 2011 sobre la gestión de expedientes en las operaciones de mantenimiento de la paz.

- **Los centros de expedientes se ocupan principalmente de los documentos impresos** mientras que de los digitales se ocupa el componente de tecnología de la información de la misión.
- **La capacidad profesional es limitada**: hasta 2013 había 5 oficiales de gestión de la información del cuadro orgánico en 17 misiones de mantenimiento de la paz activas. Casi siempre los centros de expedientes dependen de un escaso número de funcionarios locales.

116. Un factor clave para seguir mejorando las prácticas de GEA en las operaciones de mantenimiento de la paz es tener la capacidad necesaria en la etapa inicial del despliegue de la misión para asegurar que existen prácticas adecuadas desde el primer día de la misión hasta su cierre. Esta situación ideal depende de los recursos disponibles y de que no se desvíe la capacidad de gestión de la información por motivos operacionales a otras funciones, como la tecnología de la información. Las últimas actividades comunes de la SGAE y el DPKO/DFS para gestionar los expedientes de las misiones en una fase inicial del proceso utilizando los centros de expedientes han ayudado a reducir el número de documentos trasladados a la SGAE como custodio final de los archivos del mantenimiento de la paz, cosa que ha mejorado la eficiencia del proceso.

Fondos y programas, y otras entidades

117. Durante el examen, varios entrevistados de las oficinas sobre el terreno señalaron que las políticas de GEA se creaban sin tener en cuenta las características específicas de esas oficinas. El Inspector reconoce con pesar que esto es una modalidad que se repite en muchos aspectos de los cambios administrativos de las Naciones Unidas, en particular en los proyectos de TIC, como el IMIS (centrado en las sedes durante años), que es el caso más típico. No obstante, cada dependencia administrativa tiende a creer que es más especial que cualquier otra.

118. En el PNUD y el PMA, la política de GEA da autonomía a las entidades sobre el terreno, ya sean las oficinas en el país o las regionales. Los oficiales entrevistados en sus respectivas sedes reconocen cándidamente que cada una de las entidades existentes sobre el terreno puede haber creado sus propios procesos y prácticas de gestión de almacenamiento de documentos y expedientes. Destacan que la responsabilidad por el cumplimiento de los principios establecidos de GEA incumbe a los administradores de las oficinas sobre el terreno. El Inspector hace hincapié en que **dicha delegación debe ir acompañada no solo de estrictos mecanismos de control interno y procedimientos claros sino también de una capacidad de archivo local reforzada** que apoye la labor sustantiva y garantice la transparencia y rendición de cuentas[41]. Esta labor, si bien se suma a las limitaciones operacionales y financieras, se traduciría en importantes beneficios.

119. Por el contrario, el ACNUDH, el ACNUR y el UNICEF, aunque también tienen muchos equipos de personal sobre el terreno, mantienen sus archivos de manera centralizada en sus respectivas sedes:

[41] Desde su misión al PMA, la DCI ha recibido información en el sentido de que los aspectos de GEA están abarcados por una declaración de fiabilidad hecha por los directores regionales y de los países sobre sus controles internos, que incluyen el cumplimiento de todas las políticas institucionales. Si bien no se limitan a la GEA, otros controles incluyen las auditorías ordinarias realizadas por los auditores internos y externos, que pueden incluir un estudio de las prácticas de gestión de expedientes en los ámbitos objeto de la auditoría.

- En teoría, los oficiales de gestión de expedientes del ACNUDH o el personal de la Sección de Actas y Archivos del ACNUR deben prestar apoyo a las oficinas sobre el terreno antes y durante su cierre o reducción de sus actividades, pero esto se ve obstaculizado por la falta de recursos para vigilar la aplicación o realizar misiones de evaluación.
- En el ACNUR, los funcionarios de las oficinas en que se ha instalado Livelink/e-SAFE se encargan de registrar los expedientes en el repositorio central, método eficaz que podría servir de modelo a otras entidades siempre y cuando cada dependencia orgánica esté conectada a un sistema de pasarela central. El sistema Livelink/e-SAFE está en pleno funcionamiento y es utilizado ampliamente en la sede del ACNUR, en el Centro de Servicios de Budapest y en la región europea, y para fines específicos en otras partes (por ejemplo, en el Canadá, los Estados Unidos, Jordania, la República Unida de Tanzanía, etc.). En cada país en que hay una presencia del ACNUR, por lo menos un funcionario de enlace tiene acceso a la información incorporada en el sistema. La aceptación de este sistema por los usuarios ha venido creciendo a ritmo constante desde 2008 cuando gracias a Internet se tornó accesible; actualmente la Sección de Actas y Registros recibe un creciente número de solicitudes de acceso a Livelink/e-SAFE por parte de colegas, consultores y asociados en la ejecución sobre el terreno.
- En el UNICEF, en caso de cierre de una oficina, sus archivos y expedientes se trasladan a la sede de la organización.

I. Hacia una mayor coordinación en las Naciones Unidas

120. Se ha intentado en el pasado abordar las cuestiones de GEA de manera más armonizada en los distintos lugares. Pero los esfuerzos han sido fragmentados y los resultados escasos, probablemente debido a la falta de impulso político y a ideas preconcebidas en el sentido de que esas cuestiones solo atañen a los archiveros:

- Tras iniciativas e intentos previos, en 2004 el Grupo de Trabajo para la Gestión de Archivos y Expedientes, que rendía cuentas al Equipo de Tareas de Servicios Comunes del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, permitió un intercambio de información entre las entidades con sede en Nueva York, en particular sobre las políticas y procedimientos respectivos y la tecnología utilizada. Las entidades participaron en la financiación de los honorarios de los consultores encargados de dos proyectos principales sobre los aspectos profesionales (evaluación, conservación y valor de los expedientes históricos) y sobre la preservación digital. El Grupo de Trabajo no se reúne desde 2007 y sus principales logros se limitaron al intercambio de información y la preparación de documentos de trabajo sobre cuestiones profesionales sustantivas, entre ellas, sobre los archivos digitales.
- El Grupo de Gestores de Expedientes y Archivos de las Organizaciones de las Naciones Unidas, establecido en 2003, está integrado por los archiveros de las entidades del sistema de las Naciones Unidas con sede en Ginebra. Funciona de manera intermitente como foro para la cooperación e intercambio de información entre los jefes de secciones y su personal.

121. El Grupo de Trabajo sobre Gestión de Archivos y Expedientes del Equipo de Gestión de los Servicios Comunes en Nairobi fue establecido en febrero de 2011 con miras a ayudar a las entidades de las Naciones Unidas en Nairobi con sus programas de GEA. Si bien el Grupo siempre ha tenido interés en la GEA, su composición ha variado entre un mínimo de

10 y un máximo de 17 organizaciones presentes en el complejo de Gigiri de la Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi y fuera de él. El mandato del Grupo (establecido en 2013) destaca cinco metas prioritarias: establecer prácticas comunes en Nairobi; desarrollar la formación; establecer un enlace con las partes del sistema de las Naciones Unidas que tienen prácticas comunes; prestar servicios de asesoramiento; y sensibilizar a los administradores y al personal. Desde su creación, el Grupo ha tenido un fuerte interés en el intercambio de información y prácticas óptimas, y en la formación y la elaboración de estudios en beneficio de las oficinas con sede en Nairobi. Con el aporte importante del equipo de ONU-Hábitat, varias entidades han logrado avanzar considerablemente hacia la racionalización de sus prácticas de GEA y la eliminación de expedientes obsoletos. ONU-Hábitat es la única entidad con sede en Nairobi que tiene una política establecida de GEA. Entre las demás entidades con sede en Nairobi, la situación es heterogénea: las sedes y las oficinas regionales o en los países tienen distinto grado de autonomía y un nivel variable de apoyo de sus respectivos jefes ejecutivos, lo que no facilita la adopción de un enfoque común.

122. El CIA estableció en 1976 una "Sección de Organizaciones Internacionales" a fin de estrechar las relaciones entre los archiveros y los oficiales de gestión de expedientes de las organizaciones internacionales, así como entre las instituciones, órganos profesionales y otras organizaciones o personas encargadas de la custodia, organización o administración de archivos y expedientes internacionales, públicos o privados[42]. Sus miembros no se limitan a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, sino que también incluyen personas a título individual[43]. ONU-Hábitat integra la sección en calidad de organización y ha iniciado el proceso de inscripción en el CIA. Entre los miembros del CIA también figuran funcionarios de ONU-Hábitat encargados de la GEA. Salvo esta excepción, el Inspector observa con pesar que los distintos fondos y programas de las Naciones Unidas no son miembros de la sección pese a que esta ofrece oportunidades de establecimiento de redes profesionales e intercambio de información. Sin embargo, a diferencia de otros foros profesionales, no permite abordar las cuestiones específicas de las Naciones Unidos en entornos que no sean informales. En el transcurso de los años, las recomendaciones de la sección han destacado repetidamente varias cuestiones clave que las entidades de las Naciones Unidas deberían tener en cuenta para mejorar sus prácticas de GEA siguiendo el ejemplo de otras organizaciones internacionales, que han logrado resultados bastantes buenos. Esto presupone un diálogo respetuoso entre los oficiales de gestión de expedientes y archiveros profesionales y la dirección ejecutiva de sus entidades.

123. Hay varios grupos de usuarios basados en la tecnología que están en actividad. Desde 2002, el Grupo de Usuarios de Documentos Electrónicos y Sistemas de Gestión de Expedientes de las organizaciones internacionales ha venido reuniendo a organizaciones internacionales con sede en Europa que utilizan soluciones de OpenText para gestionar la información, los expedientes y los archivos. El propósito del Grupo es triple: a) intercambiar información sobre las soluciones de gestión de expedientes de OpenText; b) formular respuestas y pedidos coordinados en relación con la evolución de los productos pertinentes de OpenText; y c) ayudar a manejar la relación de los usuarios con OpenText. En ese mismo espíritu, la Red de Intercambio de Información entre Organizaciones sobre Documentum sirve como foro para intercambiar información sobre las novedades en materia de programas informáticos, plantear preguntas técnicas y emprender negociaciones con el proveedor EMC.

[42] Véase la Sección de Organizaciones Internacionales del CIA en: http://www.unesco.org/webworld/ica_sio.

[43] La lista de miembros de la Sección de Organizaciones Internacionales figura en: http://www.ica.org/?lid=2806&group1=26.

Las entidades que utilizan SharePoint también han creado una comunidad sobre las prácticas utilizadas.

124. La falta de un mecanismo de coordinación institucionalizado entre las entidades de las Naciones Unidas y otras que están fuera del sistema es problemática porque, como indica este informe, todas esas entidades enfrentan tipos similares de retos y problemas técnicos. Un mecanismo de esa índole ayudaría a las entidades a abordar colectivamente las cuestiones de GEA y definir estrategias comunes. En opinión del Inspector, en este momento crucial **la creación de una red estructurada y formal de profesionales responsables de la GEA en las distintas partes del sistema de las Naciones Unidas solo puede ser beneficiosa ya que promovería un enfoque común y garantizaría la conformidad con esas estrategias**.

V. El desafío de los archivos digitales

A. La mayoría de los archivos digitales actualmente no se gestionan como expedientes

125. No cabe duda de que las nuevas tecnologías han contribuido significativamente a mejorar los programas, los servicios y las operaciones de las Naciones Unidas. La mayoría de los documentos hoy en día se conciben de manera digital o se escanean. El principal desafío de las Naciones Unidas, así como de otras grandes instituciones, es capturar y gestionar sus expedientes digitales mediante sistemas que vayan más allá de las estrategias ordinarias de copias de seguridad y almacenamiento. **La gestión de expedientes no ha recibido la atención necesaria en la transición al mundo digital.** La consecuencia de esto es alarmante: **peligran los expedientes digitales y archivos conexos producidos en los últimos 20 años, y tal vez se haya perdido el acceso a ellos pese al hecho de que están almacenados en algún lugar en algún tipo servidor**.

126. La norma ISO 15489-2 describe las diferencias en el tratamiento de los expedientes con soporte de papel y electrónico en las distintas etapas del proceso de gestión. **Una de las principales diferencias es que, en el caso de los elementos digitales, las medidas relacionadas con la GEA en cuanto a la captura, clasificación, acceso y determinación del destino final deben tomarse en el momento de su creación.** Esto es particularmente importante en relación con los metadatos de los expedientes. Estas medidas no son habituales en las entidades de las Naciones Unidas, por lo que no hay ninguna garantía de que la versión electrónica de un expediente pueda considerarse la versión oficial maestra o autenticada.

127. Los resultados de la encuesta de la DCI y los comentarios hechos durante las entrevistas pusieron de relieve la gran diversidad de maneras en que los productores y usuarios de expedientes actualmente capturan y almacenan los expedientes digitales o electrónicos utilizando distintos sistemas de información. Se utilizan unidades de disco individuales, unidades de disco compartido, computadoras portátiles, llaves USB, bases de datos locales o compartidas, la intranet y repositorios de contenido basados en la Web, entre otros dispositivos, pero sin estar **configurados con arreglo a principios y criterios comunes convenidos que, junto con las reglas de acceso, constituyen las características básicas de la gestión de expedientes**. En la mayoría de los casos, las divisiones de TIC hacen posteriormente la copia de seguridad de todos estos elementos agregados.

Cuadro 5
Modos de almacenamiento de documentos y expedientes digitales
(En porcentaje)

(A falta de un sistema de gestión de documentos y expedientes electrónicos) ¿Utiliza usted otros sistemas de gestión de la información en su dependencia?	*Sí*
Unidad de disco individual	91,7
Unidad de disco compartido	92,3
Base de datos compartida	78,8
Sistemas de gestión de contenido	39,3
Sistema de gestión de documentos	37,9
Repositorio en línea (nube, etc.,)	15,4
Otros sistemas de información	26,3

Fuente: Encuesta de la DCI, pregunta 23.

128. Los oficiales de gestión de expedientes confirmaron que la situación actual no es satisfactoria dado que los dispositivos de TI utilizados para el almacenamiento no permiten al personal gestionar los expedientes electrónicos a lo largo de sus ciclos de vida. **Destacaron los riesgos intrínsecos conexos en cuanto a la integridad, seguridad y autenticidad ya que los expedientes pueden ser fácilmente eliminados y desplazados, mientras que las acciones de los usuarios no pueden detectarse adecuadamente; son comunes las reproducciones y no hay control sobre el acceso ni sobre el proceso de creación de expedientes.**

129. Las personas que respondieron a la encuesta de la DCI reconocieron esas dificultades y casi un 50% dijo que la actual situación no permitía una gestión eficaz. Algunas de ellas destacaron que los expedientes electrónicos rara vez se eliminan cuando han llegado al fin de su período de conservación establecido y no se trasladan a ningún repositorio institucional oficial. Este tipo de almacenamiento electrónico debe usarse exclusivamente para ficheros electrónicos con valor permanente (datos heredados) a los cuales sería posteriormente más fácil aplicar estrategias de preservación a largo plazo.

130. **Los múltiples repositorios están en manos de distintas personas**, lo que crea un alto riesgo de pérdida de información relevante cuando algún funcionario deja su puesto. La multiplicidad y exclusividad también tienen un efecto negativo en la gestión y el intercambio de conocimientos, que están *de facto* restringidos en la entidad; esos sistemas locales suelen ser exclusivos en cuanto al acceso, si bien su contenido podría ser útil a otras partes de la entidad. Una oficial de gestión de expedientes explicó cándidamente que se daba cuenta de cuán interrelacionados estaban los temas sustantivos de cada sección de la entidad para la que trabajaba y agregó que los funcionarios podían beneficiarse mucho del acceso a la información manejada por sus contrapartes si estuviera disponible en un repositorio administrado.

Recuadro 6
Caso específico de los mensajes electrónicos y documentos adjuntos

Los mensajes electrónicos y sus documentos adjuntos son posibles expedientes para cualquier dependencia orgánica, por lo que teóricamente están sujetos a los requisitos legales de mantenimiento de expedientes reconocidos en el boletín ST/SGB/2007/5. En el anexo V del presente informe se indican las entidades que han formulado políticas o directrices específicas sobre la mensajería electrónica. Algunas de ellas no han adoptado todavía una política específica o se refieren a una circular administrativa de TIC más amplia. En la Secretaría de las Naciones Unidas al parecer se ha venido preparando durante años un proyecto de política, pero aún no se la ha publicado oficialmente.

Muchas de estas políticas específicas se centran en la utilización de la mensajería electrónica como recurso de TIC y reglamentan su uso en la organización (uso personal/oficial, confidencialidad, tratamiento de los anexos según su tamaño, características de los buzones, qué hacer con el correo basura, etc.).

No obstante, algunas políticas prescriben qué mensajes deben considerarse expedientes electrónicos, cómo deben gestionarse en cuanto a su conservación, qué planes de clasificación, eliminación y seguridad existen, y por medio de qué procedimiento algunos de ellos deben seguir guardándose como archivos. La política más detallada al respecto es la aplicada por el ACNUR, que se beneficia de la aplicación Livelink/e-SAFE y asigna a la Sección de Actas y Archivos una función al respecto. En la Secretaría de las Naciones Unidas, la SGAE ha elaborado directrices sobre la gestión de los mensajes electrónicos, disponibles en su sitio web, pero no son de fácil acceso y no se puede garantizar su cumplimiento. El manual del PMA incluye disposiciones sobre la mensajería electrónica.

Este examen confirmó efectivamente que en la actualidad la gestión de los correos electrónicos en las demás entidades de las Naciones Unidas significa esencialmente conservar copias de seguridad de todos los mensajes y sus documentos adjuntos de manera indiscriminada y con poca información sobre qué se guarda y por qué. De hecho, **la principal consideración para eliminar mensajes electrónicos no es su valor como expediente** sino la capacidad de almacenamiento del servidor o incluso la decisión de las personas. Muy rara vez este repositorio digital se utiliza como entorno de expedientes. Cabe observar que la parte de esta cantidad masiva de información que corresponde a expedientes auténticos con valor a mediano o largo plazo para la organización es relativamente pequeña (aproximadamente el 5% del total de mensajes intercambiados).

Aunque la recuperación fácil y rápida de información debería ser uno de los principales beneficios de un programa de GEA, existen dificultades prácticas y riesgos generados por la falta de una gestión dinámica, si bien no todos los usuarios perciben esas dificultades, como queda demostrado en los siguientes ejemplos:

- Al dejar su puesto, el jefe ejecutivo de una organización internacional entregó a la sección de archivo en una sola carpeta ¡la totalidad de los mensajes electrónicos intercambiados durante todo su mandato!

- Desde septiembre de 2011, todos los mensajes electrónicos del PNUD se almacenan en el Centro Internacional de Cálculos Electrónicos de las Naciones Unidas durante un período de conservación provisional general de siete años, pero no se los identifica ni categoriza. Por consiguiente, el PNUD depende de las herramientas de búsqueda y filtros del Centro para la recuperación de cualquier información allí almacenada.
- En el DPKO, los mensajes se archivan durante diez años en los servidores de la Base Logística de las Naciones Unidas en Brindisi en las mismas condiciones.

Dado el uso cada vez mayor de la mensajería electrónica en apoyo de las actividades institucionales y las decisiones sustantivas, se precisa con urgencia establecer políticas que aborden la gestión de los correos electrónicos como expedientes. Esto es un requisito para poder integrar plenamente esos mensajes en un marco de gestión de expedientes electrónicos desde el momento mismo de su creación que, como ya se mencionó, tiene una importancia capital. Por ejemplo, algunos de los sistemas de gestión de documentos y expedientes electrónicos que ya funcionan (Unite Docs o Livelink/e-SAFE) tienen una opción de "arrastre y copiado" que permite una integración fácil y rápida.

B. Necesidad de sistemas de gestión de la información con funciones de gestión de expedientes

131. Como consecuencia paradójica de lo anterior, muchos expedientes concebidos de forma digital actualmente se imprimen únicamente para fines de archivo, como indica el boletín ST/SGB/2007/5. Ante la falta de un sistema de mantenimiento de expedientes digital alternativo, necesario desde hace mucho tiempo, el personal directivo y el personal con conocimientos básicos de los principios de GEA han decidido adoptar este enfoque cauteloso. Evidentemente, el método es ecológicamente irracional e ineficiente (desperdicio de tiempo y recursos). Las copias impresas de los expedientes digitales se hacen en sistemas individuales o colectivos (dependencia, departamento, entidad) de GEA basados en papel. Si bien este método constituye una manera de mitigar los riesgos hasta que se establezca un sistema apropiado, no es el ideal dado que los expedientes se sacan de su contexto original y se corre el riesgo de perder información importante, como los metadatos. A veces, esta práctica está incluso consagrada en los documentos de política, como en el caso del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS), que reconoce el correo electrónico como medio oficial de comunicación, pero cuya directiva al respecto dice explícitamente que el personal debe archivar una copia en papel para fines de referencia.

132. En el contexto de la reforma en curso en las Naciones Unidas, una mayor aceptación de formatos electrónicos y el uso de firmas digitales para avanzar hacia una administración más verde y sin papel constituyen el eje principal de la modernización de los procesos administrativos. El Inspector observó que la SGAE no está estrechamente asociada a este proceso de reforma, pese a la repercusión de su labor en la manera en que la Secretaría gestionará sus expedientes. **Al no existir un sistema de información con funciones de GEA ampliamente instalado, sería arriesgado privilegiar el uso de expedientes electrónicos o digitales y reducir las copias impresas.**

133. Pese al hecho de que varias entidades de las Naciones Unidas están decididas a avanzar hacia soluciones de mantenimiento de expedientes y archivos digitales en lugar de

impresos, en realidad muchos procedimientos de trabajo de las Naciones Unidas siguen basándose en documentos en papel por varios motivos, entre ellos, requisitos legales (para presentarlos como prueba y registros auténticos en los tribunales), asuntos operacionales que requieren firmas escritas, casos en que los asociados locales no tienen sistemas de mantenimiento de expedientes digitales, o sencillamente la conveniencia del personal que trabaja con documentación (se citaron a menudo a los abogados).

134. Para hacer frente a los riesgos relacionados con los expedientes digitales o electrónicos y prepararse para tratar la cuestión de la preservación a mediano y largo plazo de los documentos digitales pertinentes, es fundamental que las Naciones Unidas y sus entidades asociadas avancen decididamente hacia la selección e implantación de sistemas de gestión de la información con funciones de GEA. Los esfuerzos por dotar a las entidades de sistemas de gestión electrónica de documentos y expedientes son muy recientes y las decisiones todavía no se han traducido en acciones sostenidas. La entidad de las Naciones Unidas más adelantada al respecto es el ACNUR, que desde 2001 viene aplicando progresivamente su sistema de gestión de documentos y expedientes electrónicos Livelink/e-SAFE, y en cierta medida el PMA.

135. Los sistemas de gestión de documentos y expedientes electrónicos son sistemas de gestión de contenido que combinan tecnologías de gestión de documentos con tecnologías de gestión de expedientes. Sirven para gestionar documentos y expedientes durante todo el ciclo de vida del documento, desde la creación hasta la destrucción, de conformidad con los principios compartidos de clasificación, los calendarios de conservación y los principios sobre el acceso vigentes en la entidad, entre otros.

136. **La norma ISO 15489 destaca que todo sistema de gestión de expedientes debe apuntar al almacenamiento de expedientes auténticos, fiables, íntegros y utilizables.** Los sistemas de gestión de documentos y expedientes electrónicos son fundamentales al respecto y forman parte de una solución que permite la gestión, la preservación y el acceso a los expedientes digitales/electrónicos, pero no resuelven definitivamente el problema. **El Inspector señala las siguientes condiciones indispensables para una transición eficaz y acertada hacia un sistema de gestión de documentos y expedientes electrónicos, y su utilización:**

- La existencia de principios de política de GEA claramente expresados y comprendidos por toda la dependencia orgánica de productores de expedientes, en particular mediante el uso de un plan común de clasificación de ficheros y los correspondientes calendarios de conservación comunes para los expedientes administrativos (para los cuales el documento RCUN puede servir de base) pero fundamentalmente para los expedientes sustantivos que probablemente sean específicos de cada dependencia orgánica en función del mandato básico y las actividades de la entidad.
- La colaboración del personal directivo (y sobre todo el superior).
- La participación del personal mediante actividades de sensibilización y formación (facilitadas por un mecanismo de fácil utilización que indique un mínimo de cambios en comparación con los hábitos profesionales tradicionales).

137. Este informe no se propone recomendar ningún sistema en particular. El mercado de los sistemas de gestión de contenido es suficientemente diverso y ofrece distintas opciones que pueden evaluarse en función de las necesidades operacionales, principales flujos de trabajo, infraestructura de TI y dispositivos ya implantados en cada entidad o subentidad, así como de la magnitud de la inversión futura y los costos de mantenimiento. El sistema que se adopte debe adherirse a un conjunto mínimo de requisitos profesionales y técnicos (normas

ISO, véase el anexo III) que constituyen la base de referencia para un sistema fiable de gestión de expedientes. En ese sentido, la SGAE preparó en 2003 una lista de requisitos para la Secretaría de las Naciones Unidas[44]. En ese contexto, el Inspector señala el hecho de que las funciones de GEA de la plataforma SharePoint (que varían según la versión del programa) tienen que evaluarse cuidadosamente ya que no hay acuerdo entre los profesionales sobre si responden suficientemente a los requisitos de la GEA.

Cuadro 6
Ejemplos de las principales empresas y sus sistemas de gestión de la información

Empresas	*Soluciones de* software
EMC corporation (Estados Unidos)	Documentum
Open Text (Canadá)	Livelink
IBM (Estados Unidos)	Filenet
Oracle (Estados Unidos)	Universal Records Management (URM)
Microsoft (Estados Unidos)	SharePoint
Hewlett Packard (Estados Unidos)	TRIM
Soluciones de código abierto	Alfresco, etc.

138. El Inspector recalca que sería preferible trabajar en una plataforma técnica común o compatible para evitar, por los menos dentro de las Naciones Unidas, la falta de interactividad y compatibilidad que ha caracterizado a la TIC desde los años ochenta. Esa situación ha ocasionado altos costos y un desperdicio de recursos en relación con las compras, las consultarías y la eficiencia, como ha señalado a menudo la CCAAP.

139. Hay que dejar aclarado lo siguiente: cualquier herramienta tecnológica que se adopte debe servir a los objetivos de política y no al revés, a pesar de la influencia que algunos proveedores y consultores ejercen en los administradores. Como destaca el proyecto de la FAO, las soluciones impulsadas por consideraciones tecnológicas normalmente fracasan. En este contexto, es esencial analizar los procesos subyacentes de la GEA y las necesidades de las dependencias orgánicas antes de seleccionar, adaptar (si fuera necesario) e implantar cualquier sistema de gestión de documentos y expedientes electrónicos (o cualquier otra solución de repositorio digital).

140. En cuanto a las inversiones importantes en tecnología, el concepto de costo total de propiedad exige prestar atención, durante la preparación del estudio de viabilidad para la selección de un sistema de gestión de documentos y expedientes electrónicos (o cualquier otra solución de repositorio digital), a todos los aspectos del caso, desde el costo de adquisición/adaptación hasta los costos de funcionamiento durante toda la vida del sistema de información adquirido y establecido.

[44] *Standard on functional requirements for record-keeping systems in the United Nations Secretariat, 2003*, disponible en el sitio web de la SGAE: https://archives.un.org/sites/archives.un.org/files/Standard_Functional%20Req_RKS3.pdf.

Secretaría de las Naciones Unidas

141. Ya en 2007, el boletín ST/SGB/2007/5 consideró acertada la creación de un sistema de gestión de documentos y expedientes electrónicos para administrar los expedientes electrónicos de la Secretaría de las Naciones Unidas. Los graves problemas y demoras en el desarrollo y la aplicación de la solución de gestión de los contenidos institucionales de la Secretaría de las Naciones Unidas utilizando Documentum retrasaron los progresos al respecto. El Inspector tomó conocimiento con grave preocupación de que algunos proyectos pioneros creados para administrar los expedientes digitales (también en ONU-Hábitat) debieron suspenderse por esa razón en 2007-2009, lo que perjudicó la marcha de los proyectos a nivel local.

142. La Sección de Gestión de los Conocimientos de la Oficina de Tecnología de la Información y las Comunicaciones creó una solución institucional concebida para todos los departamentos y oficinas de la Secretaría. En opinión de la Oficina, Unite Docs debería ser el lugar de destino final de los documentos y expedientes dado que contiene la fuente autorizada de información para los departamentos, como los documentos aprobados y las versiones finales de los informes.

143. En octubre de 2012, un estudio encargado por la Secretaría de las Naciones Unidas a Forrester Consulting hizo un análisis comparativo de tres de los principales sistemas de gestión de contenido disponibles en el mercado y ya establecidos en algunas partes de la Secretaría, a saber, Documentum (EMC), Filenet (IBM) y SharePoint (Microsoft). El Inspector celebra que se haya considerado a la SGAE una de las principales partes interesadas en este estudio y que la gestión de expedientes fuera una de las nueve prioridades que se determinaron para la evaluación de los productos. Estos fueron evaluados en función de un conjunto de imperativos institucionales, como la gestión de documentos, los flujos de trabajo, la producción de imágenes y la gestión de expedientes. La DCI no pudo confirmar ni objetar la conclusión del estudio a favor de la opción Filenet debido a la falta de documentos sobre los elementos cuantitativos y financieros del análisis costo-beneficios comunicado a la Dependencia. Un aspecto importante señalado por el consultor fue que cualquier sistema de gestión de contenidos institucionales debe apoyar las capacidades de gestión de elementos electrónicos y en papel.

144. **Si bien Unite Docs fue diseñado conforme a las necesidades funcionales de la SGAE, hasta agosto de 2013 solo se lo había instalado en un número limitado de departamentos**, que representaban unos pocos centenares de usuarios activos, cuando el sistema puede y debe ser usado por 10.000 funcionarios como mínimo. La instalación de la aplicación requiere una inversión de la dependencia o departamento que será usuario, dado que es necesario establecer un plan de organización de ficheros y el correspondiente calendario de conservación antes de implantarlo. La actual instalación a pequeña escala es motivo de preocupación ya que la Oficina de Tecnología de la Información y las Comunicaciones hizo una inversión considerable en los últimos años para que el sistema funcione[45].

145. El Inspector observó que en la Secretaría se usaban otros sistemas además Unite Docs, que a menudo presentaban sus propietarios afirmando que tenían funciones de gestión de expedientes, cuando en realidad no era el caso.

[45] La inversión para desarrollar Unite Docs incluyó: a) costos de *software* (282.500 dólares de los Estados Unidos); b) servicios de consultoría externa (150.000 dólares de los Estados Unidos); y c) asignación de personal interno que representó 12 meses/persona. En 2013, una dotación de personal equivalente a tres puestos a tiempo completo prestó apoyo a Unite Docs.

Cuadro 7
Ejemplos de sistemas de gestión de documentos y expedientes electrónicos en algunas dependencias orgánicas de la Secretaría

	Dependencia orgánica	*Desde*
Unite Docs	Oficina Ejecutiva del Departamento de Gestión.	2012
Unite Docs	Oficina Ejecutiva del Departamento de Información Pública (implantación en todo el Departamento prevista para el otoño de 2013).	2012-2013
Unite Docs	Oficina Ejecutiva de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos.	2012
Unite Docs	Servicio de Gestión de Comunicaciones e Información del DAES (implantación en todo el Departamento prevista para la primavera de 2014).	2012-2013
Unite Docs	Sección de Memoria Institucional de la Biblioteca de la ONUG como proyecto piloto en Ginebra.	2012
TRIM	SGAE para la gestión de mantenimiento de expedientes y archivos físicos.	
TRIM	CEPA (División de Administración).	2013
TRIM	Instalado por iniciativa de oficiales de gestión de la información en varias misiones de mantenimiento de la paz.	
Corlog	Utilizado en distintas dependencias orgánicas para ficheros recibidos y enviados en orden cronológico, por ejemplo, en la Oficina Ejecutiva del Secretario General.	
Xthos	Utilizado en distintas dependencias orgánicas, por ejemplo, en el Departamento de Asuntos de la Asamblea General y de Servicios de Conferencias.	
Lotus Notes	Varias dependencias orgánicas han creado sus propias bases de datos utilizando la aplicación de Lotus Notes para organizar expedientes y documentos, por ejemplo, la Secretaría del Consejo de Seguridad.	
COSMOS	El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz desarrolló esta aplicación marco para automatizar la gestión participativa, incluida la gestión de expedientes, durante todo el ciclo de vida de los documentos.	2013
Distintas aplicaciones de SharePoint	Utilizadas en varias dependencias orgánicas, incluidas las misiones de mantenimiento de la paz y las oficinas sobre el terreno.	

146. El Inspector tomó conocimiento con agrado de que 15 grupos de clientes utilizarán próximamente Unite Docs. Sin embargo, ante la falta de una estrategia institucional para el establecimiento obligatorio de ese sistema, la Sección de Gestión de Conocimientos de la Oficina de Tecnología de la Información y las Comunicaciones está procurando convencer a los posibles usuarios por los siguientes motivos:

- Las actividades de difusión acerca de las características de Unite Docs y de sus posibles beneficios son demasiado limitadas como para crear conciencia y generar interés entre sus clientes (departamentos y oficinas).

- Los departamentos y las oficinas son autónomos, y algunos de ellos han decidido limitarse a sus propias aplicaciones de gestión de la información, que consideran mejor adaptadas a sus necesidades. En algunos casos, determinados departamentos que estudiaban la posibilidad de utilizar Unite Docs han decidido no hacerlo, por ejemplo debido a problemas de conexión con la red.
- En 2013, el cambio de plataforma que utiliza Unite Docs, que ahora es Filenet (IBM), causó demoras e incertidumbre para los usuarios. La transición, que la Sección de Gestión de Conocimientos de la Oficina de Tecnología de la Información y las Comunicaciones consideraba necesaria para poder cumplir mejor los requisitos en relación con la integración y la interfaz con los usuarios, está bien encaminada y quedará finalizada a fines de 2013.
- Los entrevistados plantearon preocupaciones técnicas sobre los servidores mantenidos en la Sede de Nueva York, que limitaban el apoyo que prestaban a los horarios de Nueva York. Esto era particularmente inquietante para las entidades con oficinas sobre el terreno ubicadas en distintos husos horarios, que precisaban una respuesta rápida en caso de avería. El Inspector celebró que, a la luz de esas observaciones, la Oficina de Tecnología de la Información y las Comunicaciones había decidido que una plataforma técnica europea establecería su base a partir de 2014 en el Centro de Comunicaciones y Datos de las Naciones Unidas en Valencia (España) que prestará servicios a distintas regiones.
- La propia SGAE está usando otro sistema: TRIM.

Recuadro 7
Ejemplo del sistema de gestión de documentos y expedientes electrónicos del ACNUR: Livelink/e-SAFE

El ACNUR es sin duda la entidad más adelantada en cuanto a la gestión de expedientes digitales. Ya en 2000 había instalado en su sede el sistema de gestión de documentos y expedientes electrónicos (Livelink/e-SAFE), que posteriormente fue implantado en sus oficinas sobre el terreno en la región europea y otras regiones. El sistema de gestión de expedientes ha sido adoptado por varias instituciones internacionales comparables.

La Sección de Actas y Archivos supervisa el uso de la aplicación. El Archivero Superior del ACNUR estimó que alrededor del 60% de los expedientes producidos en la sede del ACNUR y sus oficinas sobre el terreno eran capturados y tratados utilizando Livelink/e-SAFE.

Los planes para aplicar el sistema en otras regiones sufrieron demoras como resultado de la decisión de implantar SharePoint, utilizando en particular sus características de gestión participativa. En marzo de 2013, el ACNUR dio inicio a un proyecto para estudiar las opciones de integración de Open Text y SharePoint de Microsoft para su uso en sus oficinas con miras a mejorar la gestión de los recursos de información mundiales. La meta fundamental es utilizar SharePoint como interfaz para los usuarios finales mientras que Livelink/e-SAFE sería utilizado para almacenar documentos.

Fondos y programas, y otras entidades

147. El PMA ha avanzado hacia un Programa de Gestión de Expedientes Electrónicos para los documentos que componen la memoria institucional. El Programa, que se implantó gradualmente a partir de 2004 en la sede y sobre el terreno, tiene tres objetivos: a) crear un entorno para el intercambio de información dentro del PMA y especialmente entre la sede y el terreno; b) incorporar y almacenar los mensajes electrónicos en un repositorio seguro; y c) establecer reglas y procedimientos claros de gestión de expedientes en toda la entidad. Las piedras angulares del Programa fueron los sistemas de registro electrónico y los planes de archivo institucionales basados en el plan de clasificación funcional de los expedientes del PMA. El PMA indicó que entre 40 y 50 oficinas sobre el terreno utilizaban el sistema en 2013.

148. Como entidad recientemente creada, ONU-Mujeres pidió a su División de Sistemas de Información y Telecomunicaciones que desarrollara un sistema de gestión de expedientes electrónicos utilizando SharePoint 2013 de Microsoft, como cuestión prioritaria. ONU-Mujeres considera que, dado su pequeño tamaño, la opción SharePoint es adecuada para atender sus necesidades de gestión de expedientes y archivos.

149. En los últimos cinco años, el UNFPA ha invertido considerable tiempo y dinero en el desarrollo de la plataforma de gestión de contenidos institucionales Documentum. Si bien parecía promisorio en 2008-2010, el proyecto tuvo varias dificultades internas, incluida la falta de un enfoque integrado, cuando menos, entre los principales asociados internos. La falta de consenso interno sobre los procesos y flujos de trabajo, así como de un conjunto convenido de metadatos, hizo que el proyecto se suspendiera hasta contar con una evaluación y el asesoramiento sobre las opciones futuras a cargo de una empresa consultora. El consultor recomendó continuar el desarrollo y adaptación de Documentum, teniendo en cuenta especialmente la inversión importante ya realizada. La decisión sobre el futuro del proyecto está pendiente de examen y aprobación por el Comité Ejecutivo.

150. El PNUD ha comenzado a examinar esta cuestión y ha iniciado la creación de un sistema de gestión de documentos y expedientes electrónicos utilizando SharePoint, que está pensado para integrar funciones de gestión de documentos en los expedientes producidos con SharePoint.

151. La UNOPS estableció como prioridad estratégica para 2013-2014 el establecimiento de un sistema de gestión de documentos y expedientes electrónicos, y los administradores de la entidad consideran que algunos componentes de ese sistema ya están en marcha. Por consiguiente, la opción presentada a su Junta Ejecutiva en junio de 2013 fue crear una solución interna técnica que englobe los sistemas existentes que contienen expedientes más que comprar una aplicación en el mercado, cuya adaptación supondría un costo y esfuerzo enormes. El Inspector comprende el razonamiento económico en que se apoya este enfoque, pero estima que hay un alto riesgo de que un sistema construido de esta manera no cumpla los requisitos de la GEA que figuran en este informe y que, de hecho, resulte ser más costoso a largo plazo.

Se espera que la aplicación de la siguiente recomendación tenga como resultado una mayor eficiencia de la GEA en las entidades de las Naciones Unidas.

Recomendación 4

El Secretario General y cada uno de los jefes ejecutivos de las entidades de las Naciones Unidas abarcadas por este informe deben garantizar que los sistemas de información que capturan, crean o gestionan expedientes electrónicos cumplan las normas internacionales de mantenimiento de expedientes y preservación de expedientes y archivos digitales.

C. Integración de los sistemas de gestión de documentos y expedientes electrónicos y otros sistemas de información institucionales

152. Es alentador observar que las organizaciones de las Naciones Unidas se están dotando de sistemas de planificación de los recursos institucionales para racionalizar las operaciones y transacciones institucionales[46]. **Los sistemas de planificación de los recursos institucionales incorporan la información probatoria acerca de las transacciones institucionales, y a veces los documentos conexos, pero no los producidos en el contexto de la labor más sustantiva que pueden tener un interés histórico futuro.** Se ha sostenido en este informe que el concepto de expediente es mucho más amplio que el que abarca solamente las transacciones.

153. Pocos sistemas de planificación de los recursos institucionales incluyen componentes de gestión de expedientes capaces de detectar aquellos que son valiosos entre toda la información y los datos capturados, o crear un enlace a un calendario de conservación. De hecho, las normas del sector que rigen la aplicación de esos sistemas no se refieren al establecimiento de la función de gestión de expedientes. La hipótesis prevista es el mantenimiento indefinido de expedientes (innecesarios) en las bases de datos y las aplicaciones. En el presente estudio, el Inspector observó dos tipos diferentes de análisis o posición con respecto a esta cuestión. Algunos entrevistados sostuvieron firmemente que los documentos generados por los sistemas de planificación de los recursos institucionales (en última instancia posibles expedientes), pero también por otros sistemas, como los de gestión de los recursos humanos, deben tener un punto de entrada en el sistema de gestión de expedientes (como en la FAO, por ejemplo). Se esperaba que dicha integración idealmente eliminaría o reduciría las redundancias y duplicaciones (ingreso manual de datos en múltiples sistemas o reimpresión de expedientes del sistema de planificación de los recursos institucionales), lo que ahorraría tiempo y recursos financieros y aumentaría la eficiencia. Por el contrario, otros organismos descartaron la opción de la integración, considerando que su diseño y aplicación serían demasiado onerosos para los sistemas de planificación de los recursos institucionales. Esta postura se basa en gran medida en la cuestión de la rentabilidad de la inversión y el valor de un sistema de gestión de expedientes creado en un sistema de planificación de los recursos institucionales que requeriría un gasto muy elevado de escalabilidad y mantenimiento, y no añadiría valor dado que el sistema no diferenciaría entre los distintos tipos de expedientes y documentos, y su valor. En la Secretaría de las Naciones Unidas, luego de largas discusiones sobre si se debía incorporar un sistema de gestión de expedientes y archivos en la iniciativa Umoja, una solución de planificación de los recursos institucionales que incluye programas diseñados para facilitar y racionalizar la información

[46] JIU/REP/2012/8, "Examen de los sistemas de planificación de los recursos institucionales en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas".

entre todas las funciones institucionales de la Secretaría de las Naciones Unidas, no se llegó a ningún acuerdo sobre el establecimiento de dicho módulo.

D. Digitalización

154. La digitalización no se refiere únicamente al escaneo, sino que requiere una adecuada planificación dado que la conversión de documentos a formato digital es onerosa y requiere mucho tiempo. Por ello, el propósito y los beneficios de un proyecto de digitalización tienen que evaluarse cuidadosamente antes de su inicio. Casi todos los departamentos y oficinas consultados durante este examen tenían programas de este tipo, aunque de diferente magnitud. El personal entrevistado señaló con frecuencia lo siguiente: a) las ventajas en cuanto a reducir el volumen de papel utilizado por el personal y, en consecuencia, el espacio físico necesario para su almacenamiento; b) las mayores oportunidades de difusión y acceso debido a la existencia de archivos digitales más que impresos; y c) el consiguiente aumento de la eficiencia del personal en el lugar de trabajo. Desde el punto de vista del Archivero, la digitalización también es una opción para preservar expedientes dañados o frágiles que corren riesgo[47].

155. Las respuestas al cuestionario de la DCI demuestran la falta de estrategias institucionales para las iniciativas de digitalización en las entidades de las Naciones Unidas. Los programas de digitalización tienen lugar en los respectivos departamentos, oficinas y dependencias de manera más o menos autónoma, según sean las prioridades y los recursos disponibles. Como consecuencia, pese a la existencia de directrices sobre digitalización para la Secretaría de las Naciones Unidas producidas por la SGAE[48], no hay uniformidad en cuanto al equipo utilizado, los procesos técnicos aplicados (como reconocimiento óptico de caracteres), el tipo de formato producido o los metadatos asignados, entre otras cosas. Para abordar esta cuestión, la Oficina de Tecnología de la Información y las Comunicaciones actualmente está desarrollando la herramienta Unite Imaging. No se mencionaron directrices similares en las respuestas de otras entidades al cuestionario de la DCI.

156. Además de los documentos concebidos en formato digital, hay una cantidad enorme de documentos escaneados que deben ser tratados y a los que se debe prestar la misma atención. Una vez más, los programas de GEA son un elemento clave de los proyectos de digitalización: el primero paso debe consistir en un examen completo de los ficheros pertinentes (hacer un inventario, archivarlos o eliminar los documentos impresos con arreglo al período de conservación) a fin de identificar y escanear los más relevantes. Resulta paradójico en el contexto de los proyectos de digitalización que algunos documentos concebidos en formato digital a menudo son vueltos a escanear de una fuente impresa.

---

[47] El informe "Understanding the costs of digitization" preparado por el Comité Conjunto de Sistemas de Información muestra los esfuerzos que requieren esos proyectos. Puede consultarse en: http://www.jisc.ac.uk/whatwedo/programmes/digitisation/reports/breakingcosts.

[48] La norma de la SGAE sobre los requisitos de archivo para la digitalización, de 2009, puede consultarse en el sitio web de la SGAE: https://archives.un.org/sites/archives.un.org/files/Standard_RKreqfor%20digitisation3.pdf.

E. Preservación digital[49]

157. La continuidad de la información digital preocupa cada vez más a los profesionales de los sectores privado y público de todo el mundo, y ha llevado al desarrollo de una serie de normas a fin de mitigar los efectos de la obsolescencia tecnológica en los recursos de información digital[50]. La preservación digital se refiere en adelante a las medidas adoptadas por una entidad para asegurar la preservación a largo plazo de expedientes en formatos digitales (ya sea escaneados o concebidos como tales) y con un valor permanente o duradero, y asegurar el acceso a los conocimientos que contienen.

158. La captura temprana de los expedientes digitales y su preservación a largo plazo están estrechamente relacionados y son interdependientes ya que los atributos que tendrá el expediente durante su ciclo de vida se determinarán lo antes posible, preferentemente en el momento de su creación, aun si la fase de preservación solo concierne a una cantidad limitada de expedientes. Por ejemplo, la SGAE, cuando en el mejor de los casos recibe expedientes digitales de distintas dependencias orgánicas, a menudo tropieza con problemas como la incompatibilidad del equipo, la obsolescencia del *software* o la falta de una descripción técnica y metadatos, lo que hace imposible tratar los expedientes como estaba previsto.

159. Como se describe anteriormente, en las entidades de las Naciones Unidas las actuales medidas limitadas e inadecuadas que se aplican a los expedientes digitales y electrónicos han sido diseñadas fundamentalmente para gestionar expedientes a lo sumo corrientes e inactivos. **El enfoque actual todavía no ha plasmado la idea de que algunos de esos expedientes tienen un largo ciclo de vida operacional (a veces hasta 50 años) o se convertirán en archivos históricos debido a su valor permanente. En otras palabras, si bien está creciendo gradualmente la importancia de la gestión de los expedientes electrónicos, es necesario impulsar la noción de "archivos electrónicos".**

160. **El personal directivo superior de las entidades de las Naciones Unidas debe prestar la mayor atención a esta cuestión estratégica pues las medidas aplicadas y las decisiones adoptadas hoy constituyen la garantía de que los archivos electrónicos de mañana serán preservados de manera adecuada.** Sin embargo, el examen muestra que actualmente no se presta suficiente atención a las estrategias de preservación digital. No solo la política de GEA rara vez incluye disposiciones específicas que aseguran la preservación a largo plazo, limitándose a decir que las mismas reglas deben respetarse tanto para los expedientes impresos como para los digitales, sino que, como indica la SGAE, **"actualmente no existe una práctica de preservación confiable de los archivos digitales de las Naciones Unidas". Por ello, el Inspector recomienda la puesta en marcha de una iniciativa interinstitucional que aborde este importante aspecto. Dicha iniciativa debería movilizar a especialistas con sólidos conocimientos en archivo y gestión de expedientes, así como al personal directivo superior.**

---

[49] La mayoría de las consideraciones técnicas mencionadas en esta parte fueron presentadas por dos consultores internacionales, Charles Dollar y Lori Ashley, autores del Modelo de Madurez de la Capacidad para la Preservación Digital. Las consideraciones fueron muy apreciadas en la reunión de la Sección de Organizaciones Internacionales, celebrada en Bruselas del 12 al 14 de junio de 2013.

[50] Por ejemplo, las normas ISO 18492 (2005), "Aplicaciones para la gestión de documentos – preservación a largo plazo de la información basada en documentos electrónicos", e ISO 16363 (2012), "Sistemas de transferencia de información y datos espaciales – auditoría y certificación de repositorios digitales fiables".

161. Aunque todavía no ha puesto en marcha el módulo de archivos de Livelink/e-SAFE, que capturaría los expedientes que precisan un almacenamiento más permanente, el ACNUR constituye una notable excepción positiva pues ha dado los pasos iniciales hacia una estrategia de preservación digital y ha contratado hace poco un archivero digital. Se considera crucial esta postura a fin de evaluar, desarrollar y poner a prueba una solución para la preservación a largo plazo de los activos digitales de esa entidad. Esta labor se ha emprendido en el marco de un proyecto 2013-2014 que tendría como resultado la aplicación y el mantenimiento de una solución institucional para la preservación a largo plazo del material pertinente.

162. El Inspector comprende que las situaciones pueden variar según la entidad y sus necesidades operacionales en relación con los expedientes digitales. Como destaca el Plan Estratégico del Comité de Alto Nivel sobre Gestión[51], "la misma fórmula no es válida para todos", por lo que es aceptable aplicar un enfoque flexible a la realización de una labor conjunta entre varios organismos con necesidades y recursos específicos. **Este informe debe contribuir a plantear la cuestión a los más altos niveles de cada entidad a fin de asegurar que la preservación digital se rija, como se ha indicado, por los mismos principios de GEA.**

163. Para apoyar a las entidades de las Naciones Unidas que deseen iniciar un proyecto que aborde el problema de la preservación digital, se pueden mencionar algunos modelos desarrollados por profesionales para evaluar la madurez de la preservación digital en las instituciones privadas o públicas. Estos modelos ofrecen orientación para la transición de una gestión desorganizada e indisciplinada de archivos digitales a programas de preservación digital cada vez más maduros. Los principales aspectos de la preservación digital que abordan esos modelos incluyen, en particular:

- Las capacidades y los recursos de la organización necesarios para ejecutar un programa de preservación digital institucional: marco regulatorio específico, principios de gobernanza aplicables a las herramientas implantadas, una mentalidad de colaboración entre todas las partes interesadas, un nivel suficiente de conocimientos técnicos y la tecnología apropiada para tratar los expedientes durante todo el ciclo de vida, entre otras cosas. Como se indica en este informe, estos elementos son todavía nuevos en las entidades de las Naciones Unidas.

- Un repositorio digital que ofrezca, entre otras cosas, la garantía técnica de almacenamiento, seguridad y acceso adecuados a todos los expedientes y durante un período prolongado. El modelo de sistemas de información de archivos abiertos (ISO 14721) define el marco y los conceptos de un archivo digital, mientras que la norma sobre auditoría y certificación de repositorios fiables (ISO 16363) enuncia los requisitos que un repositorio fiable debe tener para permitir el acceso a largo plazo y para que pueda ser utilizado por las entidades de las Naciones Unidas como base para determinar las opciones de creación de un repositorio de archivos institucional o común.

- La capacidad para prestar los servicios clave necesarios para la vigilancia continua de los entornos externo e interno, así como para planificar las medidas para mantener la integridad, seguridad, empleabilidad y accesibilidad de los expedientes electrónicos almacenados en repositorios digitales fiables. Esto abarca una amplia gama de medidas que requieren tiempo, recursos y conocimientos especializados, incluida la realización de los estudios pertinentes para identificar los expedientes a largo plazo, el establecimiento de relaciones laborales de colaboración entre las distintas partes

[51] CEB/2013/HLCM/2, Plan Estratégico 2013-2016, párrs. 12 y 13.

interesadas, la incorporación del material necesario centralizando sistemáticamente los expedientes electrónicos de los productores y transformándolos en formatos neutrales convenidos, el procesamiento de los metadatos descriptivos, la adopción de medidas para el almacenamiento, el mantenimiento y la renovación de dispositivos y medios, la preservación de los metadatos técnicos, y las medidas para asegurar la seguridad de los sistemas.

Se espera que la aplicación de la siguiente recomendación tenga como resultado una mayor coordinación y cooperación entre las entidades de las Naciones Unidas.

Recomendación 5

El Secretario General, en su calidad de Presidente de la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación, debe crear un grupo de trabajo interinstitucional presidido por un experto con experiencia en GEA que congregue a las entidades más interesadas en desarrollar una metodología común para la conservación permanente o a largo plazo de expedientes digitales (estrategia, política e infraestructura).

VI. La hora de las opciones estratégicas

A. Beneficios de las prácticas de GEA mejoradas

164. El mejoramiento de la gestión de expedientes debe considerarse parte integrante de la modernización de los procesos administrativos e institucionales. Los oficiales de gestión de expedientes convienen en que las prácticas adecuadas de GEA pueden generar importantes beneficios en la organización, ya sea privada o pública. Como se afirma claramente en la siguiente cita tomada de la bibliografía especializada: "La gestión de expedientes ahorra dinero. La buena gestión promueve un acceso eficiente a la información, relega los expedientes inactivos a lugares o instalaciones de almacenamiento inactivos, y asegura la eliminación de expedientes obsoletos, reduciendo de esa manera los costos de almacenamiento. La gestión de expedientes es algo que los administradores pueden justificar ante las autoridades y los contribuyentes dado que permite racionalizar las operaciones y ahorrar impuestos"[52]. En la norma ISO 15489, sección 4, el lector encontrará una lista de los beneficios previstos de la gestión de expedientes.

165. Estos beneficios pueden ser cuantitativos o intangibles. No hay duda de que las entidades incurren en gastos adicionales cuando buscan información que no está fácilmente disponible, almacenan documentos innecesarios o duplicados en forma impresa y electrónica y envían expedientes innecesarios del terreno a la sede. Sin embargo, cuando se trata de hacer una estimación financiera de los posibles beneficios a mediano y largo plazo en comparación con los costos corrientes y futuros y las consiguientes economías netas conexas, las entidades se encuentran con que no existen datos de referencia y supuestos convenidos que ayuden a identificar claramente y, sobre todo, a medir tanto el desperdicio actual (causado por las prácticas existentes) como las economías futuras en el caso de que se mejoren y adapten las

[52] Bruce Dearstyne, "Why records management matters", *Public Management*, vol. 89, Nº 10 (noviembre de 2007).

prácticas de GEA para que respondan a las expectativas de la aplicación de la política. Por ejemplo, no es fácil encontrar la información sobre el tamaño de las actuales colecciones de expedientes mantenidas en las dependencias orgánicas, el material duplicado que se guarda en copias impresas o unidades de disco compartido, la cantidad de documentos pertinentes no capturados, o el tiempo real que lleva la búsqueda de documentos.

166. En la realización de este estudio, el Inspector encontró muy pocos ejemplos institucionales concretos que detallaran los beneficios previstos que se obtendrían tras la introducción de prácticas de GEA mejoradas. Hay que tener presente distintas consideraciones cuando se evalúan los posibles beneficios del mejoramiento de la GEA, como el personal necesario y los costos del almacenamiento y mantenimiento en un entorno físico, la concesión de licencias y la formación sobre las aplicaciones de la TI, el almacenamiento electrónico, la migración y la emulación de los elementos digitales. En esas estimaciones también hay que tener en cuenta los costos, a veces muy altos, relacionados con la búsqueda de información y el acceso a ella, la consecuencia de la pérdida de información y la duplicación del trabajo básico para proyectos o actividades similares.

167. Los intercambios de opinión con los oficiales de gestión de expedientes y otros funcionarios contribuyeron a la reflexión sobre distintas esferas de posibles ahorros. Al mismo tiempo, caber reconocer que estos solo pueden obtenerse con economías de escala, a saber, en forma de un compromiso institucional que exija una inversión mínima en desarrollo de políticas, en recursos humanos asignados y en tecnologías aplicadas, entre otras cosas. La inversión probablemente sea rentable a mediano plazo.

Aumento de la productividad del personal

168. En el sector privado, los estudios han demostrado que la productividad aumenta considerablemente después de definir normas internas estrictas de cumplimiento en cuanto al mantenimiento de expedientes y la aplicación de un sistema de gestión en la materia. En las Naciones Unidas, es fácil imaginar los posibles resultados que tendría para la vida laboral y la productividad del personal un mecanismo fácil y casi inmediato de obtención de la información relativa a cualquier tema. A ese respecto, la auditoría sobre la modernización del mantenimiento de expedientes realizada por las autoridades francesas destacó que la media de tiempo necesaria para buscar y acceder a documentos viejos disminuye cuando el archivo y la clasificación se realizan adecuadamente en una fase inicial, labor que se traduce en el mantenimiento de archivos reales y una cantidad considerable de tiempo economizado en horas de trabajo pagadas[53].

169. No hay motivo para afirmar que en las Naciones Unidas esto sea diferente. Todas las cifras indicativas confirman que la implantación de un sistema de gestión de expedientes es una fuente de mejora sustancial en cuanto a la eficiencia en el trabajo y el aumento conexo de la productividad. Una de las principales motivaciones de los administradores que iniciaron programas de gestión de expedientes en sus departamentos era la de aumentar la productividad de sus equipos sustantivos. Por supuesto, estos beneficios son en su mayor parte intangibles y difíciles de medir. En general, las personas que contestaron los cuestionarios coincidieron en que una mejor gestión de expedientes y archivos daría lugar a un mejor conocimiento institucional de la sucesión en los cargos y ahorraría tiempo y dinero evitando la repetición de intentos o errores similares en los procesos institucionales.

[53] Auditoría sobre la modernización del mantenimiento de expedientes realizada por las autoridades francesas en 2007 (véase el cuadro 3).

170. Considerando la situación de las Naciones Unidas y entidades asociadas, a continuación se dan ejemplos que muestran el potencial de ahorro de tiempo de trabajo del personal, que puede reorientarse a otras funciones, ya sean administrativas o sustantivas. Expresadas en número de funcionarios internacionales afectados y sus sueldos, las economías pueden ser considerables:

- Varios departamentos de las Naciones Unidas que tienen proyectos de gestión de expedientes (como el Departamento de Información Pública o el Departamento de Gestión) han tratado de estimar, *grosso modo*, el tiempo necesario para tener acceso a sus expedientes y el ahorro de tiempo previsto en la búsqueda de la información pertinente y el acceso a ella. Sus metodologías eran diferentes pero las estimaciones variaban entre 5 y 30 minutos ahorrados como promedio **para cada caso individual de búsqueda**. La frecuencia y el tipo de búsqueda obviamente dependerán de los tipos de actividades realizadas por el departamento o la oficina. La hipótesis del DPKO/DFS en su documento de proyecto sobre la iniciativa de digitalización (2012) era que el tiempo de búsqueda se reduciría en un 80% para cada solicitud hecha a su personal.
- La CE también realizó una investigación para estimar el tiempo promedio dedicado por sus funcionarios a buscar información en el lugar de trabajo, que se calculó en algunas semanas por año; esto debería considerarse una fuente de posibles economías para las organizaciones internacionales que están menos adelantadas en cuanto a políticas y prácticas de GEA.

Ahorros de costos de personal

171. El Inspector observó que la FAO constituía el ejemplo más notable de ahorros obtenidos. El Proyecto de Modernización de Gestión de Expedientes se centró en un comienzo en los numerosos registros que existían en la FAO y se propuso reemplazarlos por un sistema moderno de gestión de expedientes, en el que progresivamente cada funcionario de la Organización estaría directamente involucrado en la captura y procesamiento de los elementos pertinentes. A raíz del proyecto, se redefinieron y redistribuyeron algunos puestos del registro. La FAO redujo el número neto de funcionarios dedicados a estas funciones de 42 a 28 puestos a tiempo completo (que antes estaban activos principalmente en varios registros, asignando y reasignado mensajes y expedientes manualmente en los sistemas) y, al mismo tiempo, redefinió el perfil de los puestos orientándolos a un conjunto diferente de competencias para reemplazar los "empleados del registro" por "gestores de expedientes", ofreciendo por consiguiente un mayor interés profesional, mejores trayectorias de carrera y un perfil más destacado. Esta opción generó considerables economías que en 2010-2011 habían ascendido a 1.100.000 dólares. En 2012-2013, el ulterior desarrollo del proyecto dio origen a economías bienales periódicas en concepto de costos de personal que se cifraron en 2.460.000 dólares.

172. El ACNUR proporcionó ejemplos de economías obtenidas gracias a Livelink/e-SAFE. En el caso de su Junta Mixta de Examen, se calculó que se había ahorrado más de 10.000 dólares por cada reunión mensual. Las economías se obtuvieron gracias a la reducción de gastos de viaje y dietas, el ahorro de tiempo de los funcionarios de la Dependencia de Reproducción, la reducción de la documentación (carpetas, papel y tóneres), y los costos correspondientes a 36 horas de trabajo del personal de apoyo para preparar las carpetas y la documentación, entre otras cosas.

Mejora de la calidad del trabajo sustantivo

173. De la misma manera en que se espera que las inversiones en sistemas de planificación de los recursos institucionales racionalicen los procesos administrativos, se prevé que la inversión en la gestión de expedientes mejorará la calidad del trabajo sustantivo. En 2013, un informe sobre el mantenimiento de expedientes y archivos de las oficinas sobre el terreno del ACNUR citó algunos ejemplos concretos del impacto de la gestión de expedientes en los asuntos sustantivos. En una oficina local, la práctica deficiente de registrar la información en dispositivos individuales y no en repositorios institucionales ocasionó la pérdida de memoria institucional que afectó la renegociación de acuerdos con el gobierno nacional.

174. El proyecto de la FAO se basó en el mismo supuesto de que la inversión en la gestión de expedientes mejoraría la calidad de la labor sustantiva. En el momento de la misión del equipo de la DCI a la FAO, la segunda fase del Proyecto de Modernización de la Gestión de Expedientes estaba estudiando los problemas de gestiones de contenido y estrategias para la obtención de información sustantiva sobre proyectos de la FAO y esferas generales de trabajo mediante la adición de etiquetas, es decir, la generación de resúmenes temáticos diarios o semanales que informaban automáticamente a los administradores sobre las principales cuestiones debatidas en relación con cualquier tema bajo su responsabilidad o suscriptas por ellos.

175. El Oficial de Gestión de Expedientes del ACNUDH describió en términos muy precisos los beneficios sustantivos esperados en las distintas divisiones temáticas de la Oficina. En su opinión, la adopción de un enfoque institucional de gestión y un repositorio central de expedientes (físicos y digitales) contribuiría a aprovechar al máximo el capital de información de la Oficina. Señaló que "la labor de las respectivas divisiones del ACNUDH estaría más coordinada y las cuestiones de derechos humanos mejor interrelacionadas, lo que daría a la Oficina más relevancia para las partes interesadas". En el ejemplo dado anteriormente, el ACNUR también observó que Livelink/e-SAFE había mejorado la calidad de las reuniones, dado que los miembros de la Junta Mixta de Examen estaban mejor preparados porque conseguían la documentación a tiempo y se había reducido drásticamente el margen de error debido a las manipulaciones.

Ahorro de espacio de oficina

176. La clasificación e identificación de expedientes impresos que ya no se necesitan con arreglo a los calendarios convenidos de conservación significa ocuparse de menos carpetas y cajas, reduciendo de esa manera el espacio para su almacenamiento, ya sea en las oficinas o en repositorios electrónicos. Con respecto al material impreso, esto supone una fuente de ahorros, que variará según los costos del espacio de almacenamiento físico en cada lugar de destino, que difieren mucho entre sí. Por ejemplo, el DPKO y el DFS estimaron que el costo de almacenamiento de material impreso en el edificio de la Secretaría de Nueva York era de 60 dólares al año por "pie lineal".

177. El Plan maestro de mejoras de infraestructura de la Secretaría de las Naciones Unidas ofreció a la SGAE una oportunidad para contactarse con varios departamentos que se mudaban del edificio o que estaba previsto que ocuparían un lugar reducido en los locales actuales. Las interacciones proactivas entre la SGAE y esos departamentos u oficinas se tradujeron en una mayor conciencia de estos acerca de la gestión de sus expedientes y, por consiguiente, de sus prácticas. A veces se materializaron en una labor de racionalización del espacio, y en la reducción del volumen de documentos que han de devolverse a los locales, lo que a su vez generó economías. La SGAE estimó que la eliminación de expedientes en las

oficinas significó un ahorro de unos 30.000 pies lineales, lo que corresponde a un total estimado de 1,8 millones de dólares por año sobre la base del cálculo del DPKO y el DFS. Experiencias similares en ONU-Hábitat y la CEPA demostraron que la atención prestada a los procesos institucionales y los expedientes conexos permitía diferenciar mejor los expedientes activos de los inactivos, lo que daba lugar a una labor similar de racionalización.

Economías generadas por la TI

178. Los expertos en TI suelen considerar que el espacio de almacenamiento de expedientes digitales cada vez cuesta menos, por lo que no vale la pena determinar cuáles tienen un interés a corto plazo y cuáles tienen un valor a largo plazo o permanente, y gestionarlos en consecuencia. El Inspector observa que este razonamiento tal vez no sea enteramente satisfactorio; las prácticas corrientes tienen consecuencias financieras para la organización en su conjunto y para cada dependencia orgánica individualmente, como se demuestra a continuación. Sin duda, una gestión más dinámica e informada podría reducir esos costos:

- Habitualmente, en la Sede de las Naciones Unidas y en muchos otros lugares, el modelo usual de determinación de los costos consiste en que los departamentos de TI cobran a cada departamento, oficina o dependencia el espacio utilizado en los servidores y unidades de disco compartido, así como los servicios conexos, como las copias de seguridad y la recuperación de datos (normalmente medidos en GB/año). Por ese motivo, la acumulación de expedientes y duplicados innecesarios hace aumentar mecánicamente la factura de cada dependencia orgánica. Por ejemplo, en la ONUG, un departamento que utiliza 1.000 GB de espacio (estimación para unos 100 funcionarios) tendría que pagar 24.000 dólares por año. Si solo el 25% del material digital almacenado consiste en copias innecesarias —probablemente un cálculo conservador— existe un potencial de economías de 6.000 dólares anuales por funcionario.

Cuadro 8
Cifras indicativas de gastos en TI correspondientes a servicios de almacenamiento y copias de seguridad

	Servidores	*Sistemas de correo electrónico*
Sede de las Naciones Unidas	19,50 dólares/GB en 2014	19,50 dólares/GB en 2014
ONUG	24 dólares GB/año	61 francos suizos/0,5 GB (500 MB)

- El uso de sistemas de gestión de documentos y expedientes electrónicos para clasificar e identificar los expedientes que ya no son necesarios según el calendario de conservación también ahorraría espacio de banda ancha, dado que los documentos ya no deberían ir adjuntos a los mensajes de correo electrónico, y se podría proporcionar un enlace a una versión única en el plan de organización de ficheros y repositorio.
- Ante la falta de una gestión dinámica de expedientes digitales, los procedimientos de migración o conversión de ese tipo de expedientes de un sistema o soporte técnico a otro, previstos para las próximas décadas, conciernen a un gran número de expedientes y archivos digitales. Si esos procedimientos únicamente deben ser realizados para determinados "expedientes permanentes" se reducirían considerablemente el tiempo y los recursos necesarios para esas operaciones técnicas.

- Actualmente, en la mayoría de los casos, nadie se responsabiliza plenamente del verdadero contenido de un repositorio digital y el valor que en última instancia tiene para las entidades: los productores y usuarios de expedientes han perdido el rastro de la información registrada y en copia de seguridad, mientras que la contraparte de TI solo se ocupa de las cuestiones y los servicios técnicos. Esto lleva al mantenimiento, cada vez más oneroso, de antiguas aplicaciones que emplean una tecnología obsoleta para asegurar el acceso futuro a los expedientes de posible interés, si fuera necesario. Cabe recordar que la esperanza de vida útil de cualquier aplicación hoy en día parece estar limitada a un período que va de los cinco años a un máximo de diez.

179. En lugar de gastar dinero en sistemas obsoletos, la aplicación de un programa avanzado de gestión de expedientes permitiría la identificación de expedientes digitales con valor permanente para que puedan ser salvaguardados junto con la información técnica y de contenido (metadatos) y asegurar así el acceso a largo plazo. Este enfoque parece ser mucho más conveniente y lógico. ¿Es razonable guardar cada expediente indefinidamente en vez de clasificarlos y eliminar la mayoría?

Mejor reputación

180. Es probable que las organizaciones que demuestren tener programas sólidos de gestión de expedientes sean consideradas por sus Estados miembros y otras partes interesadas más transparentes, innovadoras y tecnológicamente actualizadas. Ello tendrá consecuencias positivas en la confianza de las partes interesadas en la organización o la entidad y sus actividades programáticas y, por ende, en la movilización de los fondos prorrateados y voluntarios. También sería importante en cuanto al marco de rendición de cuentas de las secretarías interesadas.

181. Desde un punto de vista jurídico, también hay sólidos argumentos para que las entidades de las Naciones Unidas presten mayor atención a la manera en que capturan, gestionan y preservan sus recursos para asegurar que se mantiene la integridad, en particular en el mundo digital. La capacidad para demostrar la autenticidad de un expediente digital depende de la integridad del sistema adoptado, y este informe revela la actual deficiencia de las disposiciones al respecto. Habida cuenta de las tendencias actuales, las entidades de las Naciones Unidas pueden tener dificultades a la hora de presentar expedientes autenticados solicitados (copias autenticadas de documentos impresos o certificados de firmas digitales), por ejemplo en causas judiciales o en respuesta a cualquier solicitud oficial de expedientes e información en procedimientos como la impugnación de decisiones o la adjudicación de contratos de compra. Y ni que hablar del riesgo que correría su reputación si se descubre que una organización o entidad orientada al trabajo sobre el terreno no está en condiciones de dejar constancia de los conflictos, crisis y tragedias de todo tipo con respecto a los cuales no solo es mero testigo sino un actor principal que prepara y adopta decisiones políticas y operacionales históricas.

B. Deficiencias de la situación actual

182. Este examen demuestra que las actuales disposiciones de GEA se caracterizan por la fragmentación de sus enfoques y la aplicación incoherente de principios de política a menudo desconocidos. En lugar de aplicar un enfoque integral, las distintas dependencias orgánicas actualmente se ocupan de los documentos impresos y digitales de manera totalmente disociada. Si bien se sabe que los retos varían según los distintos soportes y formatos porque las herramientas necesarias para capturar, gestionar y almacenar la información son diferentes,

el hecho es que la coherencia institucional exige que todos los expedientes estén sujetos a los mismos principios de tratamiento. La manera en que se abordan actualmente las cuestiones de GEA en las entidades de las Naciones Unidas constituye un notable ejemplo del "síndrome de silo" y de falta de un enfoque institucional multidisciplinario y colaborativo en la mentalidad de la organización, que supondría más respeto mutuo en lugar de autoridades que compiten entre sí en una estructura piramidal. La perspectiva de la GEA se basa en la organización de la información y en reglas de cumplimiento; la perspectiva de la TI se centra en la eficacia técnica y operacional, y el enfoque de gestión e intercambio de conocimientos da la prioridad a la captura, divulgación y actualización de los conceptos clave y las lecciones aprendidas. Los tres elementos todavía no están plenamente conciliados. Como consecuencia, los profesionales de la GEA, los especialistas de TI y los oficiales de gestión de los conocimientos rara vez trabajan de manera mancomunada para construir proyectos institucionales utilizando, de manera sinérgica y con la misma autoridad, sus respectivas capacidades profesionales.

183. En opinión del Inspector, la principal razón de la falta general de prácticas de GEA correctas (véase el cap. IV, cuadro 1) es el hecho de que, salvo una o dos excepciones, no existe en las Naciones Unidas una capacidad de liderazgo claramente reconocida con suficiente autoridad como para proporcionar una dirección institucional coherente a proyectos tan multidisciplinarios como los que requiere la situación actual. Con frecuencia, la dependencia de GEA se ocupa de los expedientes físicos y el departamento de TI asume la responsabilidad por los digitales, en particular con respecto a los procesos de gestión de contenido y de documentos, prestando escasa atención a los principios de gestión de expedientes en las estrategias de copia de seguridad. El material en otros formatos, como el audiovisual, suele pasarse por alto.

C. Una iniciativa institucional necesaria

184. En este sentido, la CE, tras largos años de esfuerzos sostenidos y una verdadera revolución cultural, viene logrando progresivamente resultados satisfactorios, no solo en cuanto a los principios de GEA sino también en relación con las expectativas de todas las partes interesadas y el funcionario medio. Como en ese caso, las dependencias orgánicas y quienes producen expedientes según un conjunto común de principios de clasificación y conservación deben aplicar las nociones y los principios descriptos en este informe. Ello requiere contar con una iniciativa política y estratégica valiente y de alto nivel, basada en un mecanismo robusto de información y consulta, así como una primera asignación importante de recursos. El funcionamiento de un programa eficaz de GEA en las Naciones Unidas, tanto en las sedes como en las oficinas sobre el terreno, solo puede tener lugar si existe un compromiso institucional al más alto nivel de cada entidad de las Naciones Unidas y, preferentemente, de todo el "Grupo de las Naciones Unidas" bajo la dirección del Secretario General. **El presente informe demuestra que el *statu quo* ya ha dejado de ser una opción.**

185. A juicio del Inspector, cualquier esfuerzo generalizado que se haga para mejorar la capacidad actual o las iniciativas existentes, positivas pero fragmentadas, no alcanzará para obtener progresos significativos y asegurar el nivel esperado de eficiencia en la GEA en las entidades de las Naciones Unidas. Por consiguiente, dado que todos los Estados Miembros, administradores, funcionarios y cada beneficiario de los servicios prestados en el pasado y actualmente por las Naciones Unidas son legítimos interesados, es hora de que el personal directivo superior de las entidades de las Naciones Unidas preparen e inicien un debate orientado a la acción en relación con las decisiones estratégicas que hay que tomar en esta

esfera, e informen debidamente a los Estados Miembros en el momento en que se requiera obtener su aprobación a fin de determinar un plan de acción claro.

186. La situación en cada entidad de las Naciones Unidas abarcada por este informe probablemente difiera según sean sus respectivos modelos institucionales y necesidades operacionales, el estado de sus archivos y, en particular, la existencia o la falta de expertos y sistemas de TI especializados en la gestión de expedientes, así como de los recursos humanos y financieros necesarios y el tiempo para movilizarlos. Se tendría que crear y mantener el mismo impulso en cada entidad, dado que la rentabilidad financiera neta y otros beneficios solo pueden producirse a mediano plazo. Una conclusión es aplicable a todas las entidades: la aplicación de las recomendaciones contenidas en este informe exigirá la puesta en marcha de los proyectos pertinentes a nivel institucional.

187. Esos proyectos estarían concebidos para abarcar a todas las partes de la entidad a fin de garantizar la fuerza política y la autoridad necesarias para que los principales actores (en particular todos los administradores) acepten las reglas comunes, consolidando progresivamente las principales funciones de las herramientas para lograr la conformidad con la norma ISO 15489 (y posiblemente otras normas), en particular, un plan común de archivo y períodos de conservación sobre la base del documento RCUN.

188. A pesar de la resistencia previsible de muchos al intercambio de información (considerada poder) y a los cambios de gestión, un proyecto de esas características concebido a nivel institucional de toda la entidad daría el impulso necesario y representaría una enorme economía de escala. Sobre la base de un análisis de las graves deficiencias encontradas, el proyecto incluiría:

- El establecimiento de un órgano rector que represente a todos los departamentos u oficinas como creadores y usuarios de expedientes, incluidas las oficinas sobre el terreno.
- La elaboración y puesta en marcha de una estrategia gradual y planificada a mediano plazo.
- La preparación y adopción de principios de GEA seguidos de normas obligatorias sobre la política en la materia.
- La designación de un equipo de proyecto con un jefe que rinda cuentas al personal directivo superior.
- La contratación o formación de una red de oficiales de gestión de documentos y expedientes, así como de coordinadores, posiblemente a partir de un examen competitivo especial para este grupo profesional.
- El suministro de información actualizada periódicamente al órgano rector, de conformidad con sus expectativas iniciales.
- La elaboración y aplicación de disposiciones sobre la vigilancia y supervisión.
- La producción de material adaptado de formación y sensibilización, también en línea.
- La selección competitiva de consultores con experiencia.
- La elección, tras serios análisis de la relación costo-beneficio a mediano y largo plazo y sobre una base competitiva, de sistemas de comunicaciones, servidores y programas informáticos que aseguren el cumplimiento de las funciones necesarias de GEA relacionadas con las normas ISO, también en el terreno.

189. La actual situación exige claramente un proyecto a nivel institucional. El Inspector no desea influir en las deliberaciones que lógicamente deben tener lugar entre el Secretario General y los jefes ejecutivos de las entidades abarcadas por este informe. Se pueden concebir dos opciones en cuanto a la ejecución: a) crear un proyecto común de las Naciones Unidos a nivel del "Grupo de las Naciones Unidas" basado en principios comunes que rijan todo el ciclo de vida de todos los tipos de información registrada; o b) poner en marcha múltiples proyectos, uno para cada entidad de las Naciones Unidas, coordinados por un equipo de tareas encargado de la GEA en las Naciones Unidas que traduciría los principios comunes en reglas y procedimientos específicos adaptados a las necesidades, la situación y la mentalidad específica de cada entidad. La primera opción reforzaría el impulso del proyecto y las economías de escala que se obtengan de él, pero su gestión y financiación serían más complejas. En ambos casos, debe estudiarse la cuestión de los principios de GEA, la compatibilidad con las normas ISO y el hecho de que el o los proyectos deben estar orientados hacia el terreno. En la segunda opción, se podría encargar a un grupo de trabajo común la tarea de alcanzar esos objetivos. La solución más eficaz podría ser una combinación de las dos opciones.

Se espera que la aplicación de la siguiente recomendación aumente la eficacia de la GEA en las entidades de las Naciones Unidas.

Recomendación 6

La Asamblea General y los órganos rectores de las entidades de las Naciones Unidas abarcadas por este informe deben solicitar al Secretario General y los respectivos jefes ejecutivos que presenten una propuesta de proyecto institucional o conjunto para mejorar la GEA de manera coherente en sus respectivas entidades.

190. La GEA también ofrece una vía para adoptar un enfoque para todo el sistema como en el caso (mucho más complejo y costoso) de las organizaciones que se preparan para cumplir las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (IPSAS)[54]. Sería alentador observar que estas cuestiones se aborden en el ámbito de la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación mediante un equipo de tareas o red especial que reúna a varios o todos los organismos representados en el Comité de Alto Nivel sobre la Gestión interesados en establecer principios comunes compatibles con las normas ISO, y que permita a estos intercambiar información sobre sus experiencias, desafíos y progresos realizados. Ello ofrecería una oportunidad para iniciar la armonización de prácticas institucionales, como promueve el Comité de Alto Nivel sobre la Gestión en su Plan Estratégico 2013-2016, párrafo 13, que indica que "está de acuerdo con el principio de realizar una labor conjunta, cuando corresponda, con un enfoque de adhesión/exclusión. Si se utiliza este enfoque, un grupo reducido interesado en promover un tema en particular realizaría en una primera etapa el trabajo previo y la aplicación experimental, y otras organizaciones se sumarían en una etapa posterior, según sea el alcance que vaya teniendo el proyecto y sus posibles repercusiones". Si la iniciativa se adoptara, podría abarcar el tema de la preservación digital descripto en este informe (párrafos 157 a 163 y recomendación 5).

[54] JIU/REP/2010/6, "Preparación de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas para las Normas Contables Internacionales para el Sector Público (IPSAS)".

Anexo I

Definición de los principales términos relacionados con la GEA (disponible también en el sitio web de la DCI en versión ampliada que incluye las definiciones adoptadas por determinadas organizaciones internacionales a fines de comparación)

Acceso	Derecho, oportunidad, medios de búsqueda y uso o recuperación de la información (ISO 15489-1).
Archivos	Expedientes que deben ser conservados indefinidamente por su interés administrativo, presupuestario, jurídico o histórico o por su valor de información (ST/SGB/2007/5).
Clasificación	Proceso de determinación de la categoría o categorías de actividades institucionales y los expedientes que genera y la reagrupación en ficheros, si corresponde, para facilitar la descripción, el control, los enlaces y la determinación del destino final y de la condición de acceso (ISO/TR15489-2).
Destino final	Traslado de expedientes, especialmente los no corrientes, al lugar definitivo ya sea para su destrucción o conservación en archivos (SGAE).
Destrucción	Proceso de eliminación o supresión de expedientes con carácter irreversible (ISO 15489-1).
Digitalización	Conversión de material analógico en formato digital mediante la fotografía digital o el escaneo. Por ejemplo, el escaneo de un documento impreso para crear una copia digital (SGAE).
Documento	Información u objetos registrados, independientemente de su formato o soporte, considerados una unidad (ISO 15489-1).
Evaluación	Proceso de determinación del valor de un expediente a fin de establecer los períodos de conservación (SGAE).
Expediente	Cualquier dato o información, independientemente de la forma o el soporte, mantenido por las Naciones Unidas como prueba de una transacción (ST/SGB/2007/5).
Expedientes digitales/electrónicos	Expedientes comunicados y mantenidos mediante equipo electrónico que poseen: a) estructura: el formato del expediente electrónico y los enlaces a los documentos adjuntos u otros elementos conexos; b) contenido: la información que figura en la estructura del expedientes y que da valor probatorio a la transacción; y c) contexto: la información sobre la fuente en relación con la transacción a que se refiere (creador, fecha, seguridad y acceso, idioma, destino final, formato, etc.) del expediente electrónico y que va separado del contenido en la estructura (SGAE).
Gestión de expedientes	Campo de la gestión que trata del control eficiente y sistemático de la creación, recepción, mantenimiento, uso y destino final de los expedientes, incluidos los métodos para capturar y mantener la información sobre las actividades y transacciones de la institución que dan a estas valor probatorio ((ISO 15489).

Gestión de los contenidos institucionales (ECM)	Tecnologías, herramientas y métodos para capturar, gestionar, almacenar, preservar y obtener contenido en una institución. Las plataformas ECM proporcionan las herramientas, estrategias y métodos integrados para establecer sistemas de gestión de información (documentos, expedientes y archivos) (SGAE).
Mantenimiento de expedientes	Constitución, mantenimiento y determinación del destino final de documentos que contienen información completa, exacta y fiable que dan valor probatorio a las transacciones realizadas (ST/SGB/2007/5).
Metadatos	Datos que describen el contexto, el contenido y la estructura de los expedientes y su gestión en el tiempo (ISO 15489; ISO 30300).
Plan de organización de ficheros	Plan creado por una oficina, departamento u organización para organizar los distintos tipos de ficheros (SGAE).
Plan/período de conservación	Instrucción detallada establecida por un departamento u oficina que determinan el destino final de los expedientes para asegurar que se conservarán el tiempo necesario en vista de su interés administrativo, presupuestario, jurídico o histórico o su valor de información (ST/SGB/2007/5).
Preservación	Procesos y operaciones para asegurar la conservación técnica e intelectual de los expedientes auténticos en el tiempo (ISO 15489-1).
Productores/usuarios de expedientes	Las personas o dependencias orgánicas que en el transcurso de sus actividades oficiales producen y/o reciben documentos que se convierten en expedientes de la organización.
Traslado	Proceso de transferencia de los expedientes (a un repositorio de archivos históricos) como parte de su ciclo de vida (SGAE).

Anexo II

Principales documentos de política y orientación sobre la gestión de expedientes y archivos en determinadas entidades de las Naciones Unidas

Boletines del Secretario General que abarcan todas las dependencias orgánicas de la Secretaría de las Naciones Unidas, indicadas con asterisco (*), de conformidad con ST/SGB/2002/11

ST/SGB/2004/15	Utilización de los recursos y datos obtenidos mediante la tecnología de la información y de las comunicaciones, aprobado por el Secretario General	Define el uso apropiado de la tecnología de la información y los recursos y datos conexos, y apunta a la seguridad e integridad técnica del sistema.
ST/SGB/2007/5	Gestión de expedientes y archivos de las Naciones Unidas, aprobado por el Secretario General	Establece: a) las reglas y los procedimientos relativos a la creación, gestión y destino final de expedientes, incluidos los electrónicos y no corrientes, así como los archivos de las Naciones Unidas y b) los procedimientos relativos al acceso a los archivos y expedientes no corrientes de las Naciones Unidas.
ST/SGB/2007/6	Clasificación y tratamiento de la información confidencial, aprobado por el Secretario General	Define las reglas relativas a la clasificación y el tratamiento seguro de la información confidencial que las Naciones Unidas reciben o producen; describe los principios y niveles de clasificación; establece el procedimiento de desclasificación y las reglas para tratar la información confidencial.
ST/SGB/2013/1	Organización de la Oficina de los Servicios Centrales de Apoyo, aprobado por el Secretario General	Confirma que la Oficina de los Servicios Centrales de Apoyo es responsable de prestar asesoramiento sobre la gestión de expedientes y mantener la custodia de los archivos en la Sede, las oficinas situadas fuera de la Sede, las comisiones regionales, las misiones sobre el terreno y operaciones de las Naciones Unidas y otras oficinas de la Secretaría.
Comisiones regionales de las Naciones Unidas: otros documentos de referencia		
CEPA*	Política de gestión de archivos y expedientes de la CEPA (2012), aprobada por el Director de la División de Administración	Establece los principios, responsabilidades y requisitos relativos a la gestión de expedientes en la CEPA para asegurar su adecuada creación, gestión, mantenimiento y destino final a fin de proteger los derechos jurídicos y financieros de la Comisión y preservar su memoria institucional.
CESPAO*	Borrador de procedimientos operativos estándar para la gestión de expedientes y archivos (2012), aprobado por el Director de la División de Servicios Administrativos	Procura establecer relaciones continuas y sostenibles de cooperación entre todas las secciones de la División de Servicios Administrativos mediante la definición de directrices y procedimientos para elaborar normas uniformes relativas a la creación, clasificación, conservación y traslado a los archivos centrales de expedientes de valor permanente.

Boletines del Secretario General que abarcan todas las dependencias orgánicas de la Secretaría de las Naciones Unidas, indicadas con asterisco (*), de conformidad con ST/SGB/2002/11

Oficinas de las Naciones Unidas situadas fuera de la Sede: otros documentos de referencia

ONUG*	IC/Geneva/2001/55: Gestión de archivos y expedientes en la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra	Esboza la función de la Dependencia de Registro, Expedientes y Archivos de la ONUG (actualmente la Sección de Memoria Institucional) en relación con la gestión de expedientes y los archivos y reafirma las reglas que deben seguir las dependencias y miembros de la Secretaría con respecto a sus responsabilidades en el mantenimiento, traslado y destino final de los archivos y expedientes no corrientes de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra. También explica las directrices sobre el acceso interno y público de los archivos de las Naciones Unidas.

Otros departamentos y oficinas

DPKO/DFS*	6400/ADM/POL/0504 Enmienda 2: Directiva de política del DPKO/DFS sobre la gestión de expedientes (2006, modificada en 2008), aprobada por el Secretario General Adjunto del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz	Establece el marco y las responsabilidades del programa de gestión de expedientes del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DPKO) y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno (DFS) que se aplica a todo el personal del DPKO y del DFS en la Sede y en las misiones de mantenimiento de la paz; destaca el cumplimiento obligatorio.
	Utilización del Plan de clasificación de ficheros sobre el mantenimiento de la paz (2008), aprobado por el Jefe de Estado Mayor (DPKO)	Proporciona instrucciones detalladas sobre el uso de Plan de clasificación de ficheros sobre el mantenimiento de la paz, que abarca expedientes tanto impresos como electrónicos.
	Utilización del Plan de conservación de los expedientes comunes a las operaciones políticas y de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas (RCUN.P) (2011), aprobado por el Secretario General Adjunto (DPKO) y el Secretario General Adjunto (DFS)	Permite la gestión de los expedientes administrativos que se encuentran comúnmente en todas las oficinas de las misiones sobre el terreno y que no registran las actividades institucionales básicas (por ejemplo, expedientes financieros en las oficinas de personal).
	Utilización del Plan de conservación de expedientes relativos al mantenimiento de la paz aplicable a la Sede (PHRS) v.2 (2011), aprobado por el Secretario General Adjunto (DPKO) y el Secretario General Adjunto (DFS)	
	Procedimientos operativos estándar: acceso y desclasificación de archivos y expedientes no corrientes (2006, modificado en 2010), aprobados por el Secretario General Adjunto (DPKO)	Establece el procedimiento de acceso y desclasificación de los archivos y expedientes no corrientes del grupo de mantenimiento de la paz.

Boletines del Secretario General que abarcan todas las dependencias orgánicas de la Secretaría de las Naciones Unidas, indicadas con asterisco (*), de conformidad con ST/SGB/2002/11

	Procedimientos operativos estándar: acceso a la información (2011), aprobados por el Secretario General Adjunto (DPKO)	Permite la gestión de los derechos de acceso y restricciones a la información producida por todas las oficinas en el ámbito del mantenimiento de la paz; específicamente, el marco común para el acceso a la información (sobre la base de la matriz de los derechos de acceso) facilita la coherencia en cuanto a la difusión de información básica de la oficina o a las restricciones del uso de esa información.
OCAH*	Instrucción normativa sobre la gestión de expedientes (2011), aprobada por el Coordinador del Socorro de Emergencia y el Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios	Esta política establece el marco y las responsabilidades del programa de gestión de expedientes de la OCAH y es compatible con las normas y requisitos de gestión de expedientes para toda la Secretaría establecidos en el boletín ST/SGB/2007/5.
ACNUDH*	El ACNUDH ha iniciado la etapa preliminar de la publicación de nuevas políticas internas sobre conservación, mantenimiento de ficheros y acceso siguiendo los principios de las políticas de las Naciones Unidas en el contexto más restringido del ACNUDH	
	Manual administrativo de las actividades sobre el terreno del ACNUDH	
ACNUR*	IOM/72/1999: Establecimiento de los calendarios de expedientes	Establece los principios para la determinación de los tipos de expedientes del ACNUR y el período de conservación, eliminándolos sin demora y de manera adecuada una vez que los períodos de conservación autorizados han expirado, y trasladando los permanentes a los archivos del ACNUR para su preservación y futuro uso para fines de investigación.
	IOM/031/2005: Política de expedientes electrónicos del ACNUR	Orienta la gestión de los expedientes electrónicos comunicados por correo electrónico y otros expedientes digitales del ACNUR; destaca la importancia de Livelink/e-SAFE como sistema de mantenimiento de expedientes existentes en cualquier soporte.
	IOM/039/2009: Hacia un cumplimiento más estricto de la política de mantenimiento de expedientes electrónicos y el uso de Livelink/e-SAFE como sistema de gestión global de documentos electrónicos del ACNUR	Proporciona las directrices y los requisitos para lograr el cumplimiento y mantener las mejores prácticas en la gestión de documentos electrónicos y el mantenimiento de expedientes del ACNUR, e insta a los administradores y al personal a adherirse firmemente a los principios de preservación de expedientes electrónicos.

Boletines del Secretario General que abarcan todas las dependencias orgánicas de la Secretaría de las Naciones Unidas, indicadas con asterisco (*), de conformidad con ST/SGB/2002/11

	IOM/076/2010: Política de clasificación, tratamiento y comunicación de la información del ACNUR	
	Introducción al sistema de gestión de documentos del ACNUR (última versión, 2011)	Contiene la información fundamental e instrucciones prácticas sobre el uso del sistema Livelink/e-SAFE de conformidad con los principios normativos.
Fondos y programas de las Naciones Unidas		
PNUD	Estrategia actualizada de gestión de la información (2008-2013)	Establece los principios básicos de la gestión de documentos, la conservación de expedientes y la política de archivo.
	Manual de políticas y procedimientos de programas y operaciones. Una sección trata de la gestión de expedientes y otra de la gestión de documentos electrónicos.	Establece las normas institucionales relativas a la organización de ficheros, y la conservación y el archivo de expedientes correspondientes a las oficinas exteriores y las dependencias de la sede; describe los principios para la gestión de documentos en formato electrónico e incluye disposiciones específicas para los casos en que los documentos son instrumentos jurídicos o se necesitan para fines de auditoría.
	Política de tratamiento y clasificación de la información (2013)	
PNUMA*	No se dispone de información.	
UNFPA	Directrices sobre el sistema de archivo y gestión de expedientes del UNFPA (1997), aprobadas por el Jefe de la Subdivisión Administrativa y de Adquisiciones, y guía actualizada sobre la conservación de documentos del UNFPA (2012)	
ONU-Hábitat*	Política de Gestión de Archivos y Expedientes de ONU-Hábitat (2007), aprobada por el Director Ejecutivo (sujeta a revisión en 2013 para incluir las cuestiones de los expedientes electrónicos y la preservación digital)	Vela por que los expedientes completos y exactos de todas las actividades, decisiones y transacciones de ONU-Hábitat se creen y gestionen para preservar la memoria institucional de la organización.
UNICEF	CF/EXD/1983/2867: Archivos y Expedientes del UNICEF (1983), Memorando del Director Ejecutivo	Expone algunas reglas generales con respecto a la preservación de los expedientes del UNICEF de conformidad con la práctica de las Naciones Unidas, y prescribe la responsabilidad por su custodia.

	CF/AI/1983/359: Directrices de procedimiento para los expedientes y archivos del UNICEF (1983)	Detalla las reglas y los procedimientos con respecto al traslado, mantenimiento, custodia y destino final de los archivos y expedientes no corrientes del UNICEF, y también explica las directrices sobre el acceso interno y público a los expedientes del UNICEF almacenados en los archivos o centros de expedientes.
	CF/IC/2001-029: Política sobre el uso de los sistemas de TI del UNICEF	
	CF/EXD/2010/003: Política de comunicación de la información del UNICEF (2012)	
UNOPS	Directiva orgánica Nº 12 (Revisión 1, 2011) sobre la política de conservación de expedientes de la UNOPS, aprobada por el Director Ejecutivo	Reconoce el hecho de que, como parte de sus actividades cotidianas, la UNOPS produce expedientes que debe inequívocamente clasificar, así como registrar, organizar en ficheros, trasladar, archivar, mantener y determinar su destino final como parte indispensable de su labor. Su objetivo es asegurar que la UNOPS cumple los requisitos de la norma ISO 9001 con respecto a la conservación de expedientes, garantizar la transparencia y rastreabilidad de su gestión, y promover la eficiencia con respecto a la conducta, rastreabilidad y documentación relativa a sus operaciones.
ONU-Mujeres	Directrices generales sobre la gestión de expedientes (2012), preparadas por la División de Gestión y Administración	Define las políticas y los procedimientos relacionados con el mantenimiento, la organización en ficheros, el archivo y el destino final de los expedientes.
PMA	Circular 2005/006 del Director Ejecutivo sobre el establecimiento y los procedimientos para la gestión de expedientes en el PMA (2005)	
	Directiva 2005/007 de la División Administrativa sobre la aplicación de políticas y procedimientos de gestión de expedientes en el PMA	Establece los procedimientos institucionales que permitirán la aplicación de una política de gestión de expedientes mediante la definición de las disposiciones institucionales, así como las responsabilidades y la función general que desempeña la Dependencia de Gestión de Expedientes.
	Directiva 2006/006 de la División Administrativa sobre la política de conservación de expedientes en el PMA	Prescribe la política de conservación de expedientes del PMA para asegurar que los que sean necesarios a los fines de sus actividades estén adecuadamente protegidos y mantenidos y que los expedientes que ya no son necesarios o no tengan valor sean eliminados en su debido momento, y establece reglas y procedimientos para el personal del PMA en relación con la conservación y destino final de los expedientes oficiales.

Boletines del Secretario General que abarcan todas las dependencias orgánicas de la Secretaría de las Naciones Unidas, indicadas con asterisco (*), de conformidad con ST/SGB/2002/11

	Manual sobre gestión de expedientes del PMA (2006)	Indica la estrategia que hay que seguir para gestionar los expedientes de la organización, e ilustra la importancia que estos tienen, así como los principios y procedimientos que guían su tratamiento y mantenimiento.
Otras entidades conexas		
IRMCT (2012)	S/RES/1966 (2010)	Solicita al Secretario General que prepare, en consulta con el Consejo de Seguridad, un régimen de seguridad y acceso a la información para los archivos del Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia, el Tribunal Penal Internacional para Rwanda y el Mecanismo Residual Internacional de los Tribunales Penales antes de la primera de las fechas de comienzo mencionadas en el párrafo 1 de la resolución.
	S/RES/1966 (2010), artículo 27	Establece que el Mecanismo Residual Internacional de los Tribunales Penales (IRMCT) se encargará de la gestión de esos archivos, incluidos su preservación y el acceso a ellos, y que los archivos del Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia y del Tribunal Penal Internacional para Rwanda estarán localizados conjuntamente con las subdivisiones respectivas del Mecanismo y que, en la gestión de esos archivos, el Mecanismo velará por que siga resguardándose la información confidencial, incluida la relativa a los testigos protegidos y la proporcionada con carácter confidencial. A tal fin, el Mecanismo implementará un régimen de seguridad y acceso a esta, que incluya la clasificación y la desclasificación de los archivos, según proceda.
	ST/SGB/2012/3 (juntamente con los boletines del Secretario General mencionados anteriormente)	Vela por la clasificación, el tratamiento seguro y la facilitación del acceso autorizado a los expedientes y la información recibida o enviada por el Tribunal Penal Internacional para Rwanda, el Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia y el Mecanismo Residual Internacional de los Tribunales Penales, de ahora en adelante "los Tribunales Penales", en reconocimiento de su facultad legal de otorgar, denegar o restringir el acceso a sus expedientes e información.
OOPS*	Política de archivo para todo el Organismo en etapa de redacción	
UNU	Véanse los boletines del Secretario General (ST/SGB) citados anteriormente.	

Anexo III

Principales normas internacionales sobre gestión de expedientes y archivos

Organización Internacional de Normalización (ISO)	
ISO 15489 (2001)	Gestión de expedientes (partes 1 y 2)
ISO 18492 (2005)	Aplicaciones para la gestión de documentos: preservación a largo plazo de información basada en documentos electrónicos
ISO 22310 (2006)	Directrices dirigidas a los redactores de normas para enunciar los requisitos de gestión de expedientes en las normas
ISO 23081 (2006; 2009 y 2011)	Procesos de gestión de expedientes. Metadatos de los expedientes (partes 1 a 3)
ISO 26122 (2008)	Análisis de los procesos de trabajo relacionados con los expedientes
ISO/TR 13028 (2010)	Directrices de aplicación para la digitalización de expedientes
ISO 16175 (2010 y 2011)	Principios y requisitos funcionales de los expedientes en entornos electrónicos (partes 1 a 3)
ISO 30300 e ISO 30301 (2011)	Información y documentación. Sistemas de gestión de expedientes
ISO 13008 (2012)	Conversión de expedientes digitales y procesos de migración
ISO 14721 (2012)	Sistemas de transferencia de información y datos espaciales – Sistema de Información de Archivos Abiertos (OAIS) – Modelo de referencia
ISO 16363 (2012)	Sistemas de transferencia de información y datos espaciales – Auditoría y certificación de repositorios digitales fiables
ISO 17068 (2012)	Repositorio de tercero de confianza para documentos electrónicos
ISO/IEC 17826 (2012)	Tecnología de la Información/Interfaz de Gestión de Información en la Nube, 2012
Consejo Internacional de Archivos (CIA)	
ISAD(G)	Norma Internacional General de Descripción Archivística
ISDIAH	Norma internacional para describir instituciones que custodian fondos de archivo
ISDF	Norma internacional para la descripción de funciones
ISAAR(CPF)	Norma internacional sobre los registros de autoridad de archivos relativos a instituciones, personas y familias, segunda edición
CIA	Principios de acceso a los archivos

CIA	Directrices para desarrollar un plan de conservación para las asociaciones profesionales de archiveros y gestores de expedientes, incluido un modelo de plan de conservación
CIA	Código de ética para archiveros
Otras organizaciones	
DOD 5051.2	Expedientes electrónicos (Archivos Nacionales de los Estados Unidos de América)
MoReq2 (Unión Europea)	Requisitos para la gestión de expedientes electrónicos

Anexo IV

Disposiciones institucionales para la gestión de expedientes y archivos en determinadas entidades de las Naciones Unidas

	Dependencia especializada/dedicada responsable de la gestión de expedientes y archivos a nivel institucional	*Otras partes interesadas*
Sede de la Secretaría de las Naciones Unidas	Sección de Gestión de Archivos y Expedientes (SGAE) de las Naciones Unidas ubicada en la Oficina de Servicios Centrales de Apoyo del Departamento de Gestión. Encabezada por un Archivero Jefe (P-5), la SGAE cuenta con 5 puestos del cuadro orgánico y 14 del cuadro de servicios generales. Dos funcionarios del cuadro orgánico financiados con fondos extrapresupuestarios prestan apoyo a la labor relacionada con las misiones de mantenimiento de la paz.	La Sección de Gestión de Contenido, Dependencia de Servicios de Gestión de los Conocimientos, de la Oficina de Tecnología de la Información y las Comunicaciones ha desarrollado UNITEdocs, que actualmente cuenta con el equivalente de tres puestos a tiempo completo.
Comisiones regionales de las Naciones Unidas		
CEPA*	Dependencia de Gestión de Archivos y Expedientes, ubicada en la Sección de Gestión de los Conocimientos y Servicios de Biblioteca de la División de Información Pública y Gestión de los Conocimientos.	
CEPE*	No existe una dependencia especializada/dedicada.	La CEPE utiliza los servicios de la Biblioteca de la ONUG.
CEPAL*	No existe una dependencia especializada/dedicada.	Las funciones y responsabilidades de GEA son ejercidas por varias dependencias, como la Oficina del Secretario Ejecutivo, el equipo de la Sección de Tecnología de la Información y las Comunicaciones, la Biblioteca Hernán Santa Cruz, la Sección de Adquisiciones y otras.
CESPAP*	No existe una dependencia especializada/dedicada.	
CESPAO*	Dependencia de Gestión de Correspondencia, Archivos y Expedientes de la Sección de Servicios Generales. Dos puestos del cuadro de servicios generales.	La Sección de Sistemas de Información y Comunicaciones presta servicios de asesoramiento y apoyo técnico. El Comité de Gestión de los Conocimientos se ocupa de la orientación normativa y del plan de archivo electrónico.

	Dependencia especializada/dedicada responsable de la gestión de expedientes y archivos a nivel institucional	*Otras partes interesadas*
Oficinas de las Naciones Unidas situadas fuera de la Sede		
ONUG*	En la Sección de Memoria Institucional de la Biblioteca de la ONUG encabezada por un Jefe (P-5): Dependencia de Gestión de Expedientes y Digitalización (1 funcionario P-3 + 9 del cuadro de servicios generales) y Dependencia de Gestión de Archivos (1 funcionario P-2 + 6 del cuadro de servicios generales).	
ONUN*	No se dispone de datos.	No se dispone de datos.
ONUV/UNODC	Dependencia de Archivos y Expedientes (Registro), que funciona en la Sección de Apoyo General.	La Sección de Tecnología de la Información del Departamento de Gestión supervisa el sistema de Registro Electrónico.
Otros departamentos y oficinas		
DPKO/DFS	En la Sede, la Dependencia de Gestión de Información sobre el Mantenimiento de la Paz del DPKO/DFS adopta políticas; en el terreno existen dependencias de gestión de la información y de expedientes en cinco misiones de mantenimiento de la paz: MINUSTAH, MONUSCO, UNMIL, UNMISS y ONUVT.	La División de Tecnología de la Información y las Comunicaciones del DPKO/DFS desarrolla herramientas en apoyo de la aplicación de políticas de información y gestión institucionales y de DPKO/DFS.
OCAH*		El Jefe de la Subdivisión de Comunicaciones y Servicios de Información vigilará la aplicación de esta política y realizará auditorías para vigilar el cumplimiento de las normas de gestión de expedientes.
ACNUDH*	No existe una dependencia especializada/dedicada. Desde 2011, presta servicios un oficial de gestión de expedientes (P-3, fondos extrapresupuestarios) en la Sección de Servicios Administrativos Generales. Actualmente, no hay fondos para implementar un programa de gestión de expedientes.	
UNCTAD*	No existe una dependencia especializada/dedicada.	La UNCTAD utiliza los servicios de la Biblioteca de la ONUG.

	Dependencia especializada/dedicada responsable de la gestión de expedientes y archivos a nivel institucional	*Otras partes interesadas*
ACNUR*	Sección de Actas y Archivos, ubicada en la Subdivisión de Relaciones Externas. Encabezada por un Archivero Superior P-4, la Sección de Actas y Archivos cuenta con 5 puestos del cuadro orgánico y 5 del cuadro de servicios generales.	
Fondos y programas de las Naciones Unidas		
PNUD	No existe una dependencia especializada/dedicada.	Las funciones y responsabilidades de GEA son ejercidas por la Dirección de Gestión y la Dirección de Desarrollo de Políticas en lo que se refiere a los aspectos normativos; por la División de Servicios Administrativos en relación con las operaciones de gestión de documentos en la sede, y por la Oficina de Sistemas de Información y Tecnología en relación con los sistemas electrónicos relacionados con la gestión de documentos.
PNUMA*	No se dispone de información.	
UNFPA	No existe una dependencia especializada/dedicada.	Las funciones y responsabilidades de GEA están distribuidas entre varias divisiones/subdivisiones: la Subdivisión de Instalaciones y Servicios Administrativos que se ocupa de la política de conservación de archivos físicos, la Subdivisión de Servicios de Información de Gestión que se ocupa de las cuestiones técnicas, y específicamente la política de correo electrónico/unidades de red compartida y la información estratégica, y la Subdivisión de Gestión de los Conocimientos en la división de programa para la aplicación de gestión de conocimientos DOCUSHARE.
ONU-Hábitat*	Dependencia de Apoyo a la Gestión de Conocimientos, ubicada en la Subdivisión de Gestión. La dependencia está encabezada por 1 funcionario del cuadro orgánico y 5 funcionarios del cuadro de servicios generales.	
UNICEF	No existe una dependencia especializada/dedicada desde el desmantelamiento de la Dependencia de Gestión de Expedientes en 2011 debido a restricciones presupuestarias.	Las funciones y responsabilidades de GEA son ejercidas por varias divisiones, como las divisiones de recursos humanos, suministros, tecnología de la información y gestión financiera y administrativa.
UNOPS	No existe una dependencia especializada/dedicada.	La gestión de expedientes forma parte de la Dependencia Administrativa de los Servicios de Apoyo Institucionales de la sede de la UNOPS.

	Dependencia especializada/dedicada responsable de la gestión de expedientes y archivos a nivel institucional	*Otras partes interesadas*
ONU-Mujeres	No existe una dependencia especializada/dedicada.	Las funciones y responsabilidades de GEA son parcialmente ejercidas por la Oficina Administrativa de la División de Gestión y Administración.
PMA	No existe una dependencia especializada desde el desmantelamiento en 2007 de la Dependencia de Gestión de Expedientes, que pasó a depender de la División de Tecnología de la Información y las Comunicaciones.	Las funciones y responsabilidades de GEA son ejercidas por la División de Administración a cargo de los archivos físicos. Las direcciones regionales y las oficinas o suboficinas en los países son autónomas en lo que se refiere a la gestión de expedientes y preservación de archivos.
Otras entidades conexas		
IRMCT (2012)	Sección de Archivos y Expedientes del Mecanismo de los Tribunales Penales Internacionales, ubicada en el Registro. Encabezada por un Archivero Jefe (P-5), la Sección cuenta con 12 puestos del cuadro orgánico y 10 del cuadro de servicios generales.	
OOPS*	No existe una dependencia especializada/dedicada.	En cierta medida, las funciones de GEA son ejercidas por la Dependencia de Servicios Generales en la sede (Ammán), en colaboración con la Dependencia de Expedientes Centrales en la sede (Gaza).
UNU	Dependencia de Archivos y Registro en la Biblioteca de la UNU, junto con la Administración y la Oficina del Rector. Funcionarios GS-5 y GS-3 que rinden cuentas al Bibliotecario (cuadro orgánico).	

Anexo V

Principales documentos de política y orientación sobre el correo electrónico y documentos adjuntos en determinadas entidades de las Naciones Unidas

Boletines del Secretario General que abarcan todas las dependencias orgánicas de la Secretaría de las Naciones Unidas de conformidad con ST/SGB/2002/11		*Gestión del correo electrónico y documentos adjuntos como expedientes*	*Política sobre utilización*
ST/SGB/2004/15	Utilización de los recursos y datos obtenidos mediante la tecnología de la información y las comunicaciones		
	Circular informativa sobre la gestión del correo electrónico **en preparación desde 2006**.		✓
Directrices de la SGAE sobre la gestión de los correos electrónicos como expedientes: https://archives.un.org/content/managing-emails-records.		✓	
Comisiones regionales de las Naciones Unidas: otros documentos de referencia			
CEPA*	-		
CEPE*	-		
CEPAL*	-		
CESPAP*	-		
CESPAO*	Política de conservación y archivo del sistema de mensajería de la CESPAO		
Oficinas de las Naciones Unidas situadas fuera de la Sede: otros documentos de referencia			
ONUG*	IC/Geneva/2006/15: Utilización apropiada de los servicios de correo electrónico e Internet		✓
ONUN*	Política de gestión del correo electrónico del PNUMA, ONU-Hábitat y la ONUN (2012)		✓
ONUV/UNODC	-		
Otros departamentos y oficinas			
DPKO/DFS*	-		
OCAH*	-		
ACNUDH*	Directrices elaboradas sobre la base de la Circular Informativa de las Naciones Unidas ya preparada (2011/12).	✓	✓
UNCTAD*	-		
ACNUR*	IOM/039/2009: Hacia un cumplimiento más estricto de la política de mantenimiento de expedientes electrónicos y el uso de Livelink/e-SAFE como sistema de gestión global de documentos electrónicos del ACNUR		
	IOM/031/2005: Política de expedientes electrónicos del ACNUR	✓	

Boletines del Secretario General que abarcan todas las dependencias orgánicas de la Secretaría de las Naciones Unidas de conformidad con ST/SGB/2002/11		*Gestión del correo electrónico y documentos adjuntos como expedientes*	*Política sobre utilización*
Fondos y programas de las Naciones Unidas			
PNUD	El Grupo de Gobernanza de la TIC del PNUD aprobó la decisión del Grupo de Resultados Institucionales de establecer una política de conservación del correo electrónico.		✓
PNUMA*	Política de gestión del correo electrónico del PNUMA, ONU-Hábitat y la ONUN (2012)	?	?
UNFPA	Manual de políticas y procedimientos del UNFPA: Política de correo electrónico (2012)		✓
ONU-Hábitat*	Política de gestión del correo electrónico del PNUMA, ONU-Hábitat y la ONUN (2012)	?	?
UNICEF	CF/IC/2001-029: Política sobre el uso de los sistemas de TI del UNICEF (2001)		✓
UNOPS	-	-	
ONU-Mujeres	-	-	
PMA	OD2010/001: Mensajería electrónica: Directiva del PMA sobre el uso del correo electrónico de la organización y otros servicios de mensajería electrónica		
	AD 2005/006: Directiva del PMA sobre el uso, la política y el procedimiento en relación con el correo electrónico de la organización y Manual de gestión de los expedientes del PMA (2006) sección 4.2.3.		✓
Otras entidades conexas			
IRMCT (2012)	-	-	
OOPS*	-	-	
UNU	-	-	

Anexo VI

Disposiciones relativas a las colecciones de archivo físicas en determinadas entidades de las Naciones Unidas

		Cifras obtenidas en respuesta al cuestionario de la DCI
Sede de la Secretaría de las Naciones Unidas	Centralizadas en el edificio principal de la Sede y en un edificio industrial fuera de Manhattan. Muchos grupos de expedientes y archivos siguen guardados en los departamentos y oficinas.	Expedientes no corrientes: 22.736 pies lineales (45.472 cajas). Archivos: 22.736 pies lineales (65.261 cajas).
CEPA*	Proyecto de GEA en etapa inicial.	
CEPE*	Centralizadas y almacenadas en la Biblioteca de la ONUG.	Cifras manejadas por la Sección de Memoria Institucional de la Biblioteca de la ONUG.
CEPAL*	Las principales colecciones de valor histórico están almacenadas en la Biblioteca. Las colecciones administrativas están guardadas en forma impresa en las distintas salas de almacenamiento de las dependencias.	
CESPAP*		No se dispone de información.
CESPAO*	Descentralizadas dado que los documentos de archivo permanecen bajo la custodia de cada división o sección. Algunos documentos de archivo, principalmente institucionales, financieros y relacionados con el personal, están guardados en almacenes bajo la custodia de la Sección de Servicios Generales.	Sala de archivo MB12 (47 m^2).
Oficinas de las Naciones Unidas situadas fuera de la Sede		
ONUG*	La mayor parte de los expedientes no corrientes y archivos históricos está centralizada en la Sección de Memoria Institucional (SMI) de la Biblioteca de la ONUG. Sin embargo, algunas entidades siguen teniendo salas de almacenamiento con expedientes no corrientes y archivos históricos que deben ser procesados y trasladados a la SMI. En teoría, la SMI mantiene colecciones de las siguientes entidades con sede en Ginebra: CEPE, UNCTAD y ACNUDH.	Expedientes no corrientes: 7 KML Colección de archivo: 6 KML (incluidos 3 km de archivos de la Sociedad de las Naciones).
ONUN*	No se dispone de información.	

		Cifras obtenidas en respuesta al cuestionario de la DCI
ONUV/UNODC*	Descentralizada: los expedientes no corrientes y archivos históricos se almacenan en las dependencias que los utilizan.	No se dispone de información.
Otros departamentos y oficinas		
DPKO/DFS*	El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el terreno (DPKO/DFS) no mantienen archivos físicos. Los archivos están centralizados en la SGAE de las Naciones Unidas.	
OCAH*		Cifras manejadas por la Sección de Memoria Institucional de la Biblioteca de la ONUG.
ACNUDH*	Los expedientes no corrientes y archivos históricos están centralizados en el Palais Wilson (y en el Palacio de las Naciones, Biblioteca de la ONUG); en la Oficina Motta la gestión es descentralizada y se despachan los documentos para su almacenamiento en los departamentos.	Estimación total: 1,5 KML en Ginebra.
UNCTAD*		Cifras manejadas por la SMI de la Biblioteca de la ONUG.
ACNUR*	Centralizadas: los expedientes no corrientes y los archivos históricos están almacenados de manera centralizada en los archivos del ACNUR en la sede. Hay un volumen desconocido de archivos sobre el terreno que aún no han sido trasladados.	10 KML de expedientes físicos; se estima que alrededor del 40% de los ficheros impresos en los archivos tienen valor a largo plazo. Hay 1.500 cajas de archivo en un almacén externo.
Fondos y programas de las Naciones Unidas		
PNUD	Centralizadas para los expedientes de la sede, que son mantenidos *ex situ* por una empresa desde 2009. Descentralizadas en las oficinas en los países, que deben establecer un lugar para archivar y gestionar sus propios archivos. Cuando una oficina cierra, los expedientes permanentes deben ser trasladados a la sede y mantenerse allí.	34.000 pies cúbicos en la sede.
PNUMA*	No se dispone de información.	
UNFPA	Todo el material archivado del UNFPA está almacenado y mantenido de manera centralizada *ex situ* por dos empresas externas, una desde mediados de los años noventa y la otra desde 2011.	5.316 pies cúbicos.

		Cifras obtenidas en respuesta al cuestionario de la DCI
ONU-Hábitat*	La mayoría de los expedientes no corrientes están almacenados de manera centralizada en las tres principales áreas del complejo Gigiri.	Se estima que hay 4.300 cajas de expedientes no corrientes (unos 30.100 ficheros) en proceso de evaluación. Se calcula que hay 1.200 cajas (unos 8.400 ficheros) de expedientes evaluados que tienen valor a largo plazo para la organización.
UNICEF	En la sede, los expedientes y archivos están centralizados en un almacén de un tercero en New Jersey y en dependencias. No hay ninguna disposición sobre el traslado de expedientes y archivos de las oficinas sobre el terreno a la sede.	10.000 cajas de material de archivo en el almacén de New Jersey y 300 cajas en el área de almacenamiento del sótano de la Casa del UNICEF.
UNOPS	Descentralizadas; cada dependencia guarda sus expedientes. Los muy pocos expedientes de valor permanente se guardan en el sótano de la sede de Copenhague.	
ONU-Mujeres	Centralizadas para los expedientes de la sede almacenados por un tercero.	En principio, ONU-Mujeres heredó los archivos de sus componentes originarios de la Secretaría de las Naciones Unidas (División para el Adelanto de la Mujer, Oficina de la Asesora Especial en Cuestiones de Género y Adelanto de la Mujer e Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer) así como del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer.
PMA	Los expedientes de la sede están almacenados en la sede de Roma y en Brindisi.	Unos 380.000 expedientes corrientes. No se dispone de información sobre el número de expedientes no corrientes.
Otras entidades conexas		
IRMCT (2012)	El IRMCT/MARS ha asumido la responsabilidad por los repositorios de expedientes centralizados del Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia.	Unos 600 m lineales de expedientes no corrientes y archivos históricos del Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia. Creado en 2012, el IRMCT aún no ha generado expedientes no corrientes y archivos históricos.

		Cifras obtenidas en respuesta al cuestionario de la DCI
OOPS*	Centralizadas en el archivo de Ammán (previamente en Viena) para los departamentos de la sede.	921 cajas que contienen unos 10.000 clasificadores.
	Descentralizadas: cada oficina sobre el terreno almacena sus propios expedientes.	
UNU	Centralizadas; todo el material se mantiene en la sede de Tokio.	Centenares de cajas.

Anexo VII

Panorama de la GEA en determinadas entidades de las Naciones Unidas

Este anexo contiene información básica en relación con los párrafos 53 y 54. Presenta el conjunto de criterios utilizados para la evaluación de las entidades articulándolos en torno a dos ejes: el marco regulatorio de la GEA (eje 1) y las prácticas de GEA (eje 2) de las respectivas entidades. La aplicación de los criterios a las respectivas entidades aparece en el anexo XII complementario disponible en el sitio web de la DCI. (www.unjiu.org).

Eje 1. Marco regulatorio de la GEA (políticas y disposiciones institucionales)

Criterio 1 (Marco)

No se ha adoptado una política institucional de GEA	0
Se ha adoptado una política de GEA pero es incompleta o está desactualizada	1
Se ha adoptado una política para los principales aspectos de la GEA (ISO), fundamentalmente para el material impreso	3
Se ha adoptado una política para los principales aspectos de la GEA (ISO), tanto para el material impreso como digital	4
Se ha adoptado una política para los principales aspectos de la GEA (ISO), tanto para el material impreso como digital, publicada junto con las directrices prácticas en un manual institucional	5

Criterio 2 (Nivel de adopción del marco)

No se han adoptado principios de GEA	0
Los principios de GEA los ha adoptado una dependencia especializada en GEA	2
Los principios de GEA los ha adoptado una división	3
Los principios de GEA se han adoptado para toda la entidad, principalmente para la sede	4
Los principios de GEA se han adoptado para toda la entidad; buena aceptación fuera de la sede	5

Criterio 3 (Material de orientación)

No se dispone de material de orientación práctica	0
El material de orientación práctica es parcial y/o no está actualizado	1
El material de orientación práctica es completo y actualizado, pero no está difundido sistemáticamente en la entidad	3
El material de orientación práctica es completo y actualizado; buena aceptación en la entidad	5

Criterio 4 (Mensajería electrónica)

No se ha adoptado una política de correo electrónico	0
Se ha adoptado una política de correo electrónico, pero está limitada al **uso** interno	2
La política de correo electrónico (uso) está complementada con directrices oficiosas para la gestión de los mensajes electrónicos como expedientes	3
Se ha adoptado una política de correo electrónico para **gestionar los mensajes electrónicos como expedientes**, cuando corresponda	5

Criterio 5 (Disposiciones institucionales)

No hay una estructura especializada/dedicada a la GEA en la entidad	0
Las responsabilidades de GEA se han asignado a varias partes interesadas de la entidad	1
Las responsabilidades de GEA se han asignado a una dependencia dedicada, que cuenta con autoridad y recursos limitados	3
Las responsabilidades de GEA se han asignado a una dependencia dedicada, que cuenta con una red formal de funcionarios de enlace/coordinadores de expedientes	4
Existe una dependencia dedicada, bien financiada y con funciones de vigilancia y control	5

Eje 2. Prácticas de GEA

Criterio 1 (Gestión de expedientes/archivos impresos)

Las dependencias orgánicas/los productores/usuarios de expedientes no mantienen expedientes impresos	0
Las dependencias orgánicas/los productores de expedientes mantienen sus expedientes en las oficinas pero no en el contexto de un programa de GEA (principios de clasificación/conservación, traslado, etc.)	1
Algunos productores de expedientes/dependencias orgánicas tienen programas de GEA (principios de clasificación/conservación, traslado, etc.)	2
La mayoría de las dependencias orgánicas/los productores de expedientes tienen programas de GEA (principios de clasificación/conservación, traslado, etc.)	3
Programa coherente de GEA para toda la entidad (principios de clasificación/conservación, traslado, destrucción de expedientes no permanentes luego del período designado de conservación)	5

Criterio 2 (Gestión de expedientes/archivos digitales)

Las dependencias orgánicas/los productores/usuarios de expedientes no mantienen expedientes digitales	0
Se utilizan distintos sistemas de información, incluidos los de gestión de documentos, para almacenar expedientes digitales	1
Planes iniciales, o en fase experimental, de sistemas de gestión de documentos y expedientes electrónicos orientados a gestionar los expedientes digitales	2
Sistemas de gestión de documentos y expedientes electrónicos implantados en la sede para capturar y gestionar los expedientes digitales, aplicando principios de clasificación y conservación	3

Sistemas de gestión de documentos y expedientes electrónicos implantados en la sede y en las oficinas sobre el terreno para capturar y gestionar los expedientes electrónicos	5

Criterio 3 (Vigilancia)

Adopción de la política como única medida de cumplimiento	1
Mecanismos de control interno establecidos por las dependencias orgánicas/los productores de expedientes/los propios usuarios	2
Coordinadores de GEA desplegados en la entidad y estrechamente conectados con la dependencia especializada de GEA	3
La dependencia especializada de GEA vigila efectivamente el cumplimiento de las prácticas de GEA por los productores/usuarios de expedientes	4
Las auditorías internas y/o externas regulares incluyen cuestiones relacionadas con la GEA	5

Criterio 4 (Formación y difusión)

Únicamente oportunidades informales de aprendizaje	0
Formación básica como parte integrante de los talleres de orientación/jubilación; oportunidades de formación limitada	2
Talleres de GEA ofrecidos al personal con responsabilidades en esta esfera (funcionarios de enlace)	3
Talleres o aprendizaje electrónico sobre GEA ofrecidos al personal en general	4
Formación o aprendizaje electrónico obligatorio sobre GEA para el personal directivo superior y otros funcionarios pertinentes (funcionarios de enlace)	5

Criterio 5 (Preservación de expedientes/archivos impresos)

Las dependencias orgánicas/los productores/usuarios de expedientes no prestan atención a la preservación de los expedientes impresos inactivos con valor permanente	0
La mayoría de los expedientes impresos se mantienen en las dependencias orgánicas/locales de los productores o usuarios de expedientes (activos e inactivos, permanentes) en la sede o sobre el terreno	1
Los expedientes impresos con valor permanente se trasladan de manera irregular a un repositorio seguro	2
Los expedientes impresos de la sede inactivos o con valor permanente se trasladan a un repositorio seguro	4
Todos los expedientes impresos inactivos o con valor permanente se trasladan **sistemáticamente** a un repositorio seguro	5

Criterio 6 (Preservación de expedientes/archivos digitales)

Las dependencias orgánicas/los productores/usuarios de expedientes no prestan atención a la preservación de los datos/expedientes digitales inactivos	0
La mayoría de los expedientes digitales son mantenidos/guardados en los dispositivos de TI de las dependencias orgánicas o por los productores o usuarios de expedientes (activos e inactivos, permanentes) en la sede o sobre el terreno	1

Los expedientes digitales inactivos o con valor permanente se trasladan de manera irregular a un repositorio digital seguro	3
Los expedientes digitales inactivos o con valor permanente de la sede se trasladan a un repositorio digital seguro	4
Todos los expedientes digitales inactivos o con valor permanente se trasladan a un repositorio digital seguro	5

Anexo VIII

Encuesta en línea de la DCI sobre las prácticas de gestión de expedientes y archivos

En marzo y abril de 2013, la Dependencia Común de Inspección realizó una encuesta consistente en 38 preguntas sobre las prácticas de gestión de expedientes y archivos de 161 dependencias orgánicas seleccionadas entre las organizaciones y entidades abarcadas por este informe.

A fin de presentar un panorama variado de las prácticas en la Sede y sobre el terreno, la selección se realizó de la siguiente manera: Sede: la Oficina Ejecutiva del Jefe Ejecutivo; el departamento/la división que presta apoyo o servicios administrativos; uno o dos departamentos/divisiones sustantivos centrados específicamente en el mandato principal de la organización o la entidad; cuando correspondía, el 50% de las oficinas regionales y el 10% de las oficinas en los países; en la Secretaría de las Naciones Unidas, el 25% de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y de los representantes y enviados especiales y personales del Secretario General.

La DCI recogió 58 respuestas, si bien algunas incompletas, lo que representó una tasa de participación del 35,1% que se consideró suficientemente representativa para reflejarla en la parte narrativa de este informe. Se parte de la base de que solo las personas más familiarizadas con los procesos y funciones de GEA se sintieron lo suficientemente seguras como para responder a las preguntas del cuestionario. Esto constituye un posible sesgo que puede haber afectado a los resultados obtenidos, y tal vez indique que las prácticas realmente seguidas revelan una situación aún más difícil que la destacada en la encuesta.

Participación en la encuesta de la DCI sobre las prácticas de GEA

Lugares	*Destinatarios*	*Respuestas recibidas*	*Participación (porcentaje)*
Sede	48	14 encuestas completas	29,1
Terreno*	113	25 encuestas completas	22,1
Total	**161**	**39 encuestas completas**	**24,2**
Total	**161**	**58 (incluyen encuestas incompletas)**	**35,1**

* Incluye las misiones en las regiones y los países.

Las respuestas confirman las cuestiones señaladas por los oficiales competentes durante las entrevistas y por las respuestas escritas al cuestionario de la DCI.

La encuesta también incluyó preguntas abiertas que los encuestados contestaron con comentarios y sugerencias, lo que demostró su interés en contribuir al presente examen. Hicieron hincapié en una serie de dificultades, como la falta de conocimientos especializados, la escasa formación ofrecida y disponible y la adhesión poco rigurosa a los principios de política (traslado, destrucción, etc.). La principal preocupación expresada fue acerca del mantenimiento de expedientes electrónicos en lo que se refiere a la preservación a largo plazo, los programas de digitalización y la gestión del correo electrónico, entre otras cosas.

Anexo IX

Panorama de las medidas que deben adoptar las organizaciones participantes en relación con las recomendaciones de la DCI – JIU/REP/2013/2

		Efecto pretendido	*JJE*	*Naciones Unidas, sus fondos y programas*														*Organismos especializados y OIEA*													
				*Naciones Unidas**	*UNCTAD*	*PNUD*	*PNUMA*	*UNFPA*	*ONU-Hábitat*	*ACNUR*	*UNICEF*	*UNODC*	*UNOPS*	*OOPS*	*ONU-Mujeres*	*PMA*	*CCI*	*FAO*	*OIEA*	*OACI*	*OIT*	*OMI*	*UIT*	*UNAIDS*	*UNESCO*	*ONUDI*	*OMT*	*UPU*	*OMS*	*OMPI*	*OMM*
Informe	Para adopción de medidas		☐	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	Para información		☒	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒
Recomendación 1		**d**	**J**	**J**	**J**	**J**	**J**	**J**	**J**	**J**	**J**	**J**	**J**	**J**	**J**	**J**	**J**														
Recomendación 2		**d**	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J														
Recomendación 3		**d**	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J														
Recomendación 4		**e**	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J														
Recomendación 5		**g**	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J														
Recomendación 6		**e**	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O														

Explicación O: Recomendación para adopción de decisiones por el órgano legislativo.
J: Recomendación para adopción de decisiones por el jefe ejecutivo.
☐: La recomendación no requiere la adopción de medidas por esta organización.

Efecto pretendido: **a:** mejor rendición de cuentas; **b:** difusión de las mejores prácticas; **c:** mayor coordinación y cooperación; **d:** mayores controles y cumplimiento;
e: mayor eficacia; **f:** economías considerables; **g:** mayor eficiencia; **o:** otros efectos.

* Abarca todas las entidades enunciadas en ST/SGB/2002/11 distintas de la UNCTAD, la UNODC, el PNUMA, ONU-Hábitat, el ACNUR y el OOPS.