



IX CAM

9º Congreso de Archivología del Mercosur

Gestión Documental en e-Gobierno. La experiencia en Chile

Rebeca Yáñez Fuentes

rebecayanezf@gmail.com

Paraguay, Noviembre 2011

Resumen

Esta investigación tiene como objetivo principal presentar una visión general de la implementación del Gobierno Electrónico (e-Government) en Chile, desde sus inicios, en el año 1990 hasta la época actual, y los hitos en legislación donde se ha reconocido como original el documento electrónico con firma digital, otorgándole el mismo valor que el soporte papel.

Asimismo se presentan los beneficios que ha traído consigo la implementación de Sistemas de Gestión Documental Electrónico, tanto para las organizaciones gubernamentales, como para los ciudadanos, pero por sobretodo el rol que debe asumir el profesional de información frente a los desafíos y oportunidades que significa este nuevo modelo de registro de las actividades de nuestros gobiernos.

La metodología empleada fue la investigación de bibliografía especializada y la experiencia de la autora en el ámbito de la gestión documental, que ha adquirido durante su desempeño profesional en asesorías y capacitación a organismos públicos.

Lo más destacable dentro de las conclusiones es que se ha podido observar que, a pesar de los grandes desarrollos informáticos en gestores y repositorios documentales, muchos de ellos han fracasado producto de la falta de un profesional de la información que proporcione un diseño y normalización de la documentación y sus procesos asociados.



IX CAM

9º Congreso de Archivología del Mercosur

1. Introducción

Desde el año 1990, el Gobierno de Chile viene promoviendo políticas públicas de modernización para lograr un Estado más simple y eficiente.

Uno de los pilares de este proceso de modernización ha sido el desarrollo de un Gobierno Electrónico. Esto implica la incorporación de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TICs) en las organizaciones del Estado, con el objetivo de mejorar la gestión interna y también la interacción con los proveedores y los ciudadanos.

En relación con la información, el Gobierno Electrónico ha planteado como desafío, intentar estandarizar e integrar su documentación electrónica, de tal modo que sea interoperable entre todos los órganos públicos y así reunir eficiencia y eficacia de la gestión pública en beneficio de los ciudadanos.

Este nuevo escenario implica una total reinención de los profesionales de la información, quienes hasta la fecha han sido asociados históricamente con la documentación en soporte papel; por ello es muy importante analizar el rol, los desafíos y oportunidades que conlleva

esta nueva forma de registrar las actividades de nuestros gobiernos.

2. Revisión bibliográfica.

El uso de las Tics ha estado presente en el Gobierno de Chile hace muchos años, los primeros hitos se registran en el año 1990, pero la definición de gobierno electrónico se consolida en el Instructivo Presidencial¹ del año 2001 que indica que *“es el uso de las tecnologías de información y comunicaciones que realizan los órganos de la administración, para mejorar los servicios e información ofrecidos a los ciudadanos, aumentar la eficiencia y la eficacia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos”*.

El desarrollo de e-Gobierno en Chile

De acuerdo a la bibliografía existente y las diferentes normativas que se han generado al respecto, que incluye leyes, decretos, instrucciones, circulares y dictámenes, se puede resumir que los hitos más importantes que han consolidado el gobierno electrónico son:

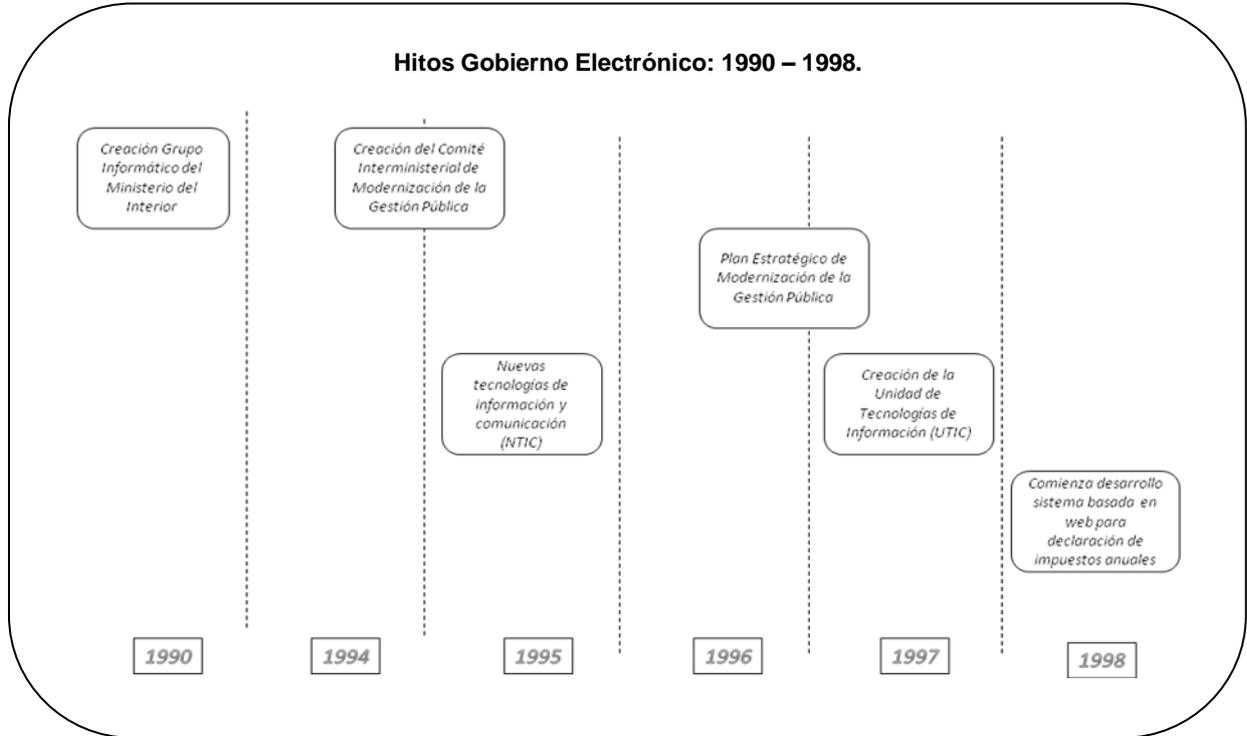
¹ Ricardo Lagos Escobar. Instructivo Presidencial N° 5 del 11 de mayo de 2011. Que imparte instrucciones para el desarrollo del Gobierno Electrónico



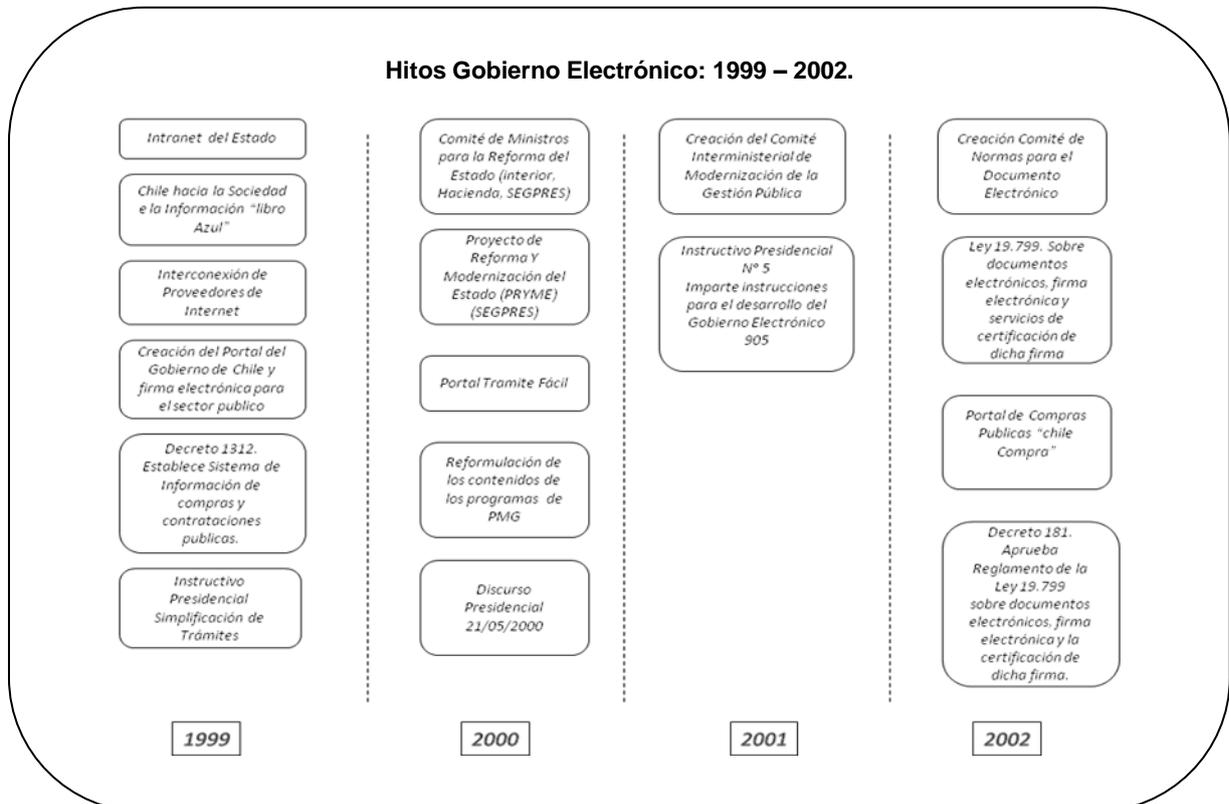
IX CAM

9º Congreso de Archivología del Mercosur

Hitos Gobierno Electrónico: 1990 – 1998.



Hitos Gobierno Electrónico: 1999 – 2002.

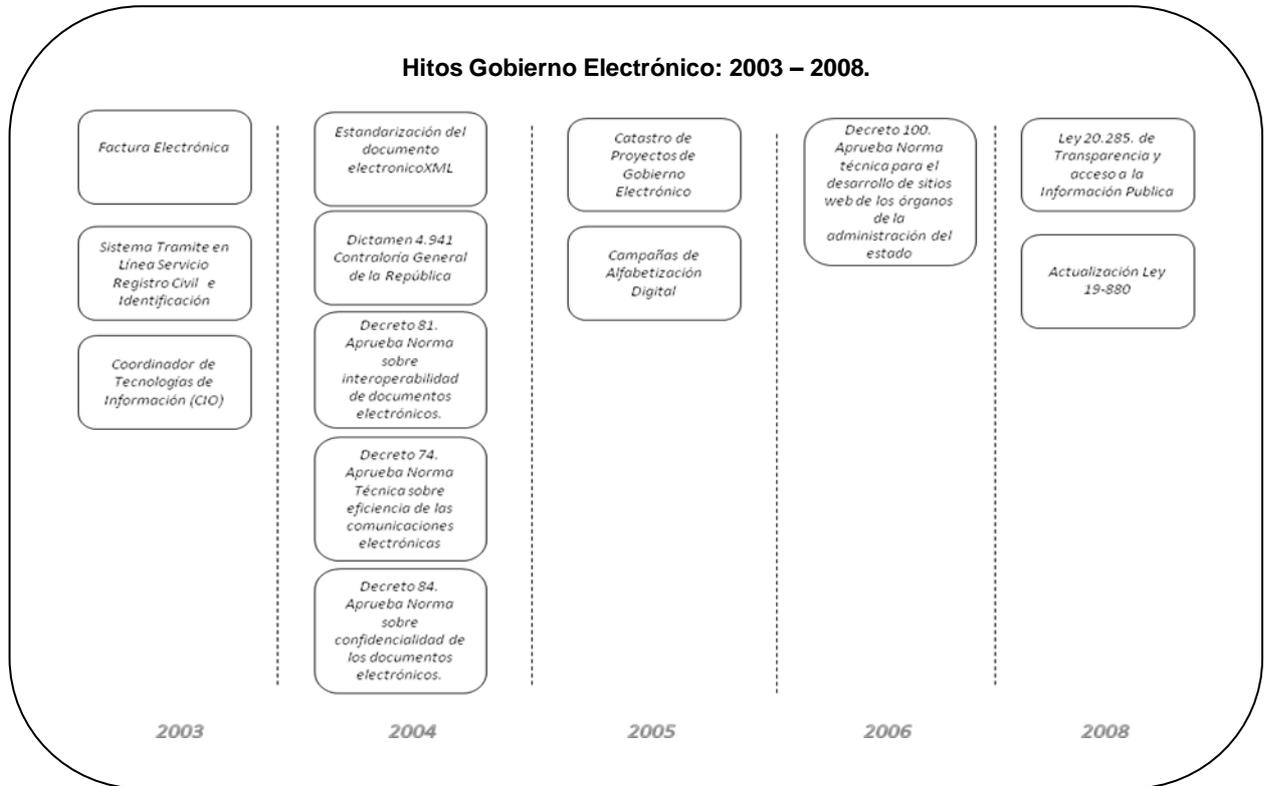




IX CAM

9º Congreso de Archivología del Mercosur

Hitos Gobierno Electrónico: 2003 – 2008.



Los avances Gobierno Electrónico en Chile.

La ONU ha definido un marco de evaluación denominado **Global e-Government Readiness Report** que permite clasificar iniciativas de Gobierno Electrónico según su nivel de madurez. En el año 2005, según este marco de evaluación, el nivel de madurez del Gobierno Electrónico en Chile corresponde a **“Presencia Interactiva”**. Es decir, existe una presencia masiva de organizaciones gubernamentales en la Web, y se ofrecen servicios con interacción más sofisticada, como por ejemplo, el llenado y envío de formularios

electrónicos. (Ver Fig. N° 1 y Tabla N° 1).

Tabla N° 1. Niveles de Madurez de Gobierno Electrónico según la ONU

MADUREZ	DESCRIPCIÓN
Presencia Emergente	El país asume el compromiso de desarrollar Gobierno Electrónico, pero sólo información básica se brinda a través de Internet
Presencia Mejorada	La presencia en línea del país se expande. Crece la cantidad de sitios Web, y se provee interacción a través de medios más sofisticados (búsqueda en sitios Web e interacción a través de correo electrónico).
Presencia Interactiva	Existe una presencia masiva de organizaciones gubernamentales en la Web, y se ofrecen servicios con interacción más sofisticada, por ejemplo, llenado y envío de formularios electrónicos.
Presencia Transaccional	El Estado ofrece transacciones completas y seguras tales como: obtención de visas y pasaportes, certificados de nacimiento y defunción, pago de multas y impuestos, etc.
Integración Total	Acceso instantáneo a servicios de manera integrada. El usuario no percibe las fronteras entre los distintos servicios.



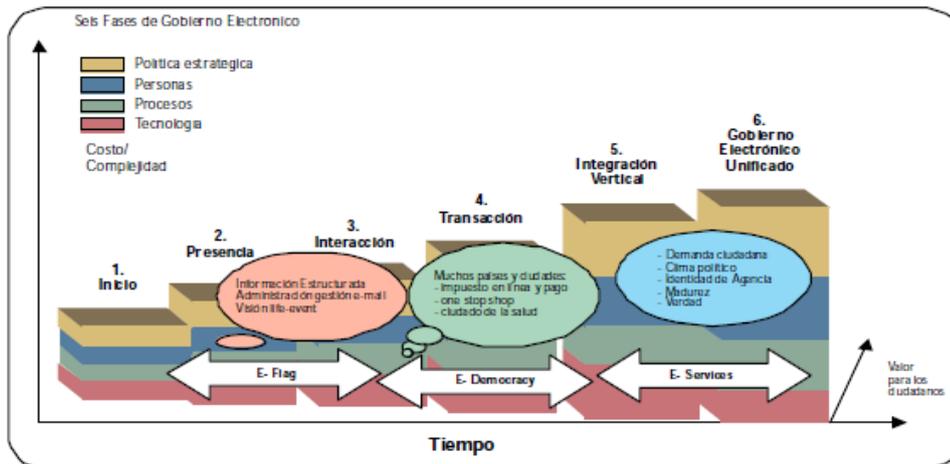
IX CAM

9º Congreso de Archivología del Mercosur

El **Índice de Desarrollo de e-Government (IDEG)** intenta cuantificar el grado de implantación del e-Gov en cada uno de los 192 países miembros de las Naciones Unidas. Es una medida que oscila entre cero y uno, con la salvedad de que la puntuación de cada país sólo es útil para conocer la situación relativa entre cada uno de ellos.

En el año 2008, Chile se posicionaba en el lugar N° 40 del Ranking de estos 192 países, subiendo al lugar N° 34 en el 2010 y el segundo en la región (ver figura 2).

Figura 1. Fases de Gobierno Electrónico.



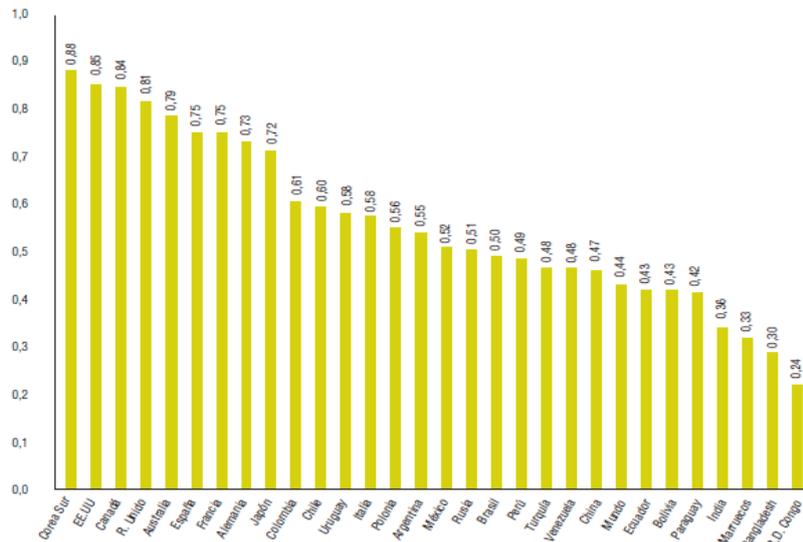
Fuente: Gobierno Electrónico. Estado del Arte. Abril, 2003.



IX CAM

9º Congreso de Archivología del Mercosur

Figura 2. Índice de desarrollo de e-Government 2010



Fuente: e-Government: Situación actual, en Latinoamérica y en el mundo. Datos para 2010.

El documento electrónico

La aparición de los documentos electrónicos nace en el año 2002 con la creación del Comité de Normas de Documento, que tiene como objetivo “asesorar al Presidente de la República con respecto a la fijación de normas técnicas que deberán seguir los órganos de la Administración del Estado para garantizar la compatibilidad de los distintos tipos de documentos electrónicos”.

Este comité ha decretado las normas que, desde la mirada del profesional de la información no presenta la rigurosidad

que amerita la documentación de gobierno, pero que han significado la base y motor de muchos emprendimientos en sistemas de gestión documental electrónicos. Estos decretos son:

- Decreto Supremo N° 77 de 2004. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Aprueba norma técnica sobre eficiencia de las comunicaciones electrónicas entre órganos de la administración del estado y entre estos y los ciudadanos.



IX CAM

9º Congreso de Archivología del Mercosur

- Decreto Supremo Nº 81 de 2004. Ministerio Secretaria General de la Presidencia. Aprueba norma técnica para los órganos de la administración del estado sobre interoperabilidad de documentos electrónicos.
- Decreto Supremo Nº 83 de 2004. Ministerio Secretaria General de la Presidencia. Aprueba norma técnica para los órganos de la administración del estado sobre seguridad y confidencialidad de los documentos electrónicos.

Pero la validación legal del documento electrónico, se produce con la promulgación de la Ley de N 19.799 del año 2002 sobre “Documentos electrónicos, firma electrónica y Servicios de certificación de dicha firma”, que en su art. 7 indica *“Los actos, contratos y documentos de los órganos del Estado, suscritos mediante firma electrónica, serán válidos de la misma manera y producirán los mismos efectos que los expedidos por escrito y en soporte de papel. Con todo, para que tengan la calidad de instrumento público o surtan los efectos propios de éste, deberán suscribirse mediante firma electrónica avanzada”*.

Por otra parte, creado el año 2009 se encuentra el Administrador de Esquemas y Metadatos (AEM) dependiente de la Agencia de Desarrollo Digital, que han diseñado diferentes plantillas de documentos de uso masivo en la administración pública, que son revisados en forma colaborativa.

Otro hecho relevante, aunque no estrictamente asociado a gobierno electrónico, pero que significó un empuje para la cohesión de los sistemas de información de los órganos de la administración fue la implementación de la Ley de Transparencia, al poner la información pública a disposición de los ciudadanos. A través de la exigencia de esta ley denominada Transparencia Activa, en que los organismos publicos deben poner a disposicion de los ciudadanos, una serie de documentos en soporte digital, que significo la generación de grandes proyectos de digitalización, cuyos altos costos significaron también un factor relevante para la decisión de trabajar en un sistema de gestión documental electrónico, que permita generar el documento con el soporte, que sea inmediatamente puesto a disposición de la ciudadanía.



IX CAM

9º Congreso de Archivología del Mercosur

Desafíos y oportunidades para los profesionales de la información.

Paulatinamente, los órganos de la administración del estado fueron analizando la necesidad de adquirir o desarrollar sistemas que le dieran solución a su gestión documental, pero a la vez que diera cumplimiento a sus obligaciones.

Al realizar una búsqueda simple en el portal de compras del estado www.mercadopublico.cl con el descriptor de búsqueda “*gestión documental*”, despliega 112 licitaciones, que al revisarlas solicitan gestores documentales, diseño e implementación de sistemas de gestión documental, capacitación en archivos y asesorías en digitalización. Esto es hecho fehaciente de que a nivel de gobierno se está considerando de otra forma la gestión documental.

Se puede observar que en su mayoría estos proyectos son dirigidos por los departamentos de informática, inclusive aun, existiendo un profesional bibliotecólogo o archivista dentro de su institución.

Al ser consultados sobre este hecho, de no considerar a los profesionales de información existentes en su institución a la Alta Dirección o las Unidades de sistemas, algunos desconocían el quehacer de un bibliotecólogo o archivero; o lo relacionaban solo con “*los papeles*” y ajeno a las tecnologías; o que a pesar de conocer la existencia de dicho profesional en su institución, encontraban “muy complicado” trabajar con ellos, haciendo hincapié en la terquedad o su poca voluntad frente a los cambios.

Esto nos hace plantearnos la siguiente interrogación ¿Estamos actualmente capacitados los archiveros y bibliotecólogos para la gestión documental electrónica?

Un sistema de gestión documental electrónico, implica mucho más conocimientos y competencias que las necesarias para la tradicional archivística, puesto que significa el desafío de trabajar en los equipos multidisciplinarios presentes en este tipo de proyectos como: informáticos, abogados, directivos y funcionarios; además comprender las distintas etapas que considera un sistema



IX CAM

9º Congreso de Archivología del Mercosur

de estas características que tienen que ver con el diseño, creación, tramitación y flujos documentales, uso y consulta, descripción para una óptima recuperación, conservación y repositorio.

Estas tareas significan abarcar conocimientos más extensos que los entregados en nuestra formación profesional como:

- Conocer la tipología documental de los órganos públicos estipulada en la legislación y en la idiosincrasia publica;
- Conocer la estructura orgánica de la institución, sus funciones, actividades y servicios en línea a la ciudadanía;
- Conocer la normalización internacional en la gestión y descripción de metadatos en los documentos electrónicos
- Conocer las distintas plataformas existentes y sus potencialidades Conocer y diseñar estructuras esquemas XML;
- Integrar la documentación a procesos de certificación;
- Generar indicadores de gestión en documentación;
- Realizar el correcto levantamiento de requerimientos de nuestros

usuarios y estandarizarlos a normas antes del diseño del flujo y workflow por parte del analista informático, etc.

- Liderar procesos de conservación digital, contemplando la conversión y migración de soportes.

Se agrega, lo importante que significa lograr la interoperabilidad entre todos los sistemas de gestión documental de los organismos públicos para que puedan tener coherencia, eficiencia, y por sobretodo cumplir los estándares que les permitirán una conservación a largo plazo.

Obviamente, el profesional de la información con visión de futuro, pudo percibir el cambio que se avecinaba en la concepción de la documentación. Por lo que ha sabido reinventarse, adquiriendo las competencias necesarias para estas labores, que han sido gratamente manifestados en proyectos que han tenido notorios avances, donde se ha integrado nuestra formación y experiencia en información, con los principios de la archivística, la incorporación de las Tic's y la integración y estandarización de un Sistema de Gestión Documental.



IX CAM

9º Congreso de Archivología del Mercosur

3. Metodología

Para la elaboración de esta ponencia se realizó una recopilación de todo el entorno normativo generado hasta la fecha sobre documentos electrónicos en Chile. Incluye la investigación y análisis de bibliografía especializada sobre el tema.

Además, la autora expone su experiencia en el ámbito de la gestión documental, que ha adquirido durante su desempeño profesional en asesorías y capacitación a organismos públicos.

4. Resultados y Discusión

Beneficios de los Sistemas de Gestión Documental en e-Gobierno

Más allá de los beneficios que implica en una nación un gobierno electrónico en los ámbitos como: la atención al ciudadano; desarrollo de la democracia; transformador; al alcance de todos; más transparente, etc. Es muy importante que consideremos aquellos beneficios que nos son atingentes, y que se relacionan directamente con el Sistema de Gestión Documental.

Al llevar a cabo un adecuado Sistema de Gestión Documental Electrónico, implica **definir correctamente los flujos de trabajo** entre los diferentes miembros de la organización. Esto trae consigo:

- Una mejora de los resultados operativos al procedimentar y automatizar los flujos de los documentos entre los diferentes miembros.
- Un incremento en la seguridad, ya que mediante los perfiles de acceso que permiten los sistemas informáticos, un documento sólo podrá ser accedido por la persona indicada y en el momento concreto en que sea necesaria su actuación.
- Permite mejorar la comunicación interna, ya que las acciones pasan automáticamente entre los miembros de la organización, una vez que se ha llevado a cabo la acción pertinente en cada caso.
- Permite mejorar la comunicación externa, ya que es posible implicar dentro del flujo documental automático tanto a clientes internos como externos.



IX CAM

9º Congreso de Archivología del Mercosur

Al diseñar un Sistema, permite **desarrollar una auditoría interna de los procesos de trabajo** ya que cada actuación sobre documentos quedará registrada en tiempo y persona, con lo que conseguimos información para poder mejorar procesos e incrementar la formación de los usuarios.

Por otro lado, permite la **elaboración de procedimientos e instrucciones de trabajo** que serán un aporte en el desarrollo de los Procesos de Certificación o cumplimientos.

Finalmente, uno de los beneficios más mencionados es la **Reducción del uso del papel**. Este beneficio general trae en cadena otras importantes mejoras:

- Disminución del espacio físico dedicado a la custodia de documentación.
- Reducción de tiempos de búsquedas de documentos.
- Reducción de pérdidas de documentación por extravíos o deficientes localizaciones.
- Disminución de gasto en papel (impresión, copias innecesarias, etc.) (ver Tabla N° 2 y 3).

Tabla 2. Reducción de costos de Declaración vía Internet versus papel

Trámite	Monto Reduccion [US\$]
IVA	0.42
Renta	0.58
Declaración Jurada	0.91

Fuente: Análisis de Impactos de TICs en el SII. C., Martínez, U. de Chile, 2001.

Tabla 3. Costos de Procesos Electrónico versus papel.

	Papel	Electronico
Producir y procesar una factura	\$10	\$1
Transacción bancaria	\$1.50	US\$ 0.15- 0.25
Responder un requerimiento	\$ 15 - \$ 25	\$ 3 - \$ 5
Credito hipotecario	1% del valor	0.2 % del valor

Fuente: Price Waterhouse y Cebra Inc., El Mercurio.

5. Conclusiones y Recomendaciones

Dentro de visitas técnicas a distintas instituciones, se ha observado que algunos proyectos de gestión documental han fracasado, principalmente por los siguientes factores:

- Falta de normalización transversal en los órganos del estado que facilite la interoperabilidad en los procesos.



IX CAM

9º Congreso de Archivología del Mercosur

- No lograr la motivación que permita el agente de cambio en la idiosincrasia de personal público que teme ser reemplazado en sus tareas.
- Falta de personal capacitado.
- Falta de recursos tecnológicos.
- Organismo con distribución nacional lo que impide una implementación integral.

Al revisar la legislación al respecto, vemos que se han ido generando distintas normas, en que los profesionales de la información como Bibliotecólogos y Archiveros no hemos participado fuertemente. Por ello, debemos integrarnos en las instancias correspondientes para generar políticas públicas en torno a la gestión documental electrónica.

De generarse una ley de Archivos en nuestro país, es muy importante incluir la gestión documental electrónica, y no temer a la innovación, ya que el trabajo con documentos electrónicos es mucho más extenso y complejo que el tradicional soporte papel, por lo que se pueden generar nuevas fuentes de trabajo para nuestro gremio.

Por todo lo mencionado, es de vital importancia que los profesionales de información adquiramos competencias en áreas de las nuevas tecnologías y ser capaces de integrarnos con equipos multidisciplinarios.

Debemos abandonar la soberbia en que muchas veces caemos, dificultando los cambios. Es urgente comprender, que la medida del éxito no es que los órganos públicos deban adaptarse a los procedimientos archivísticos, son estos, y nosotros como profesionales de la información, los que debemos articular los cambios necesarios para que más que un problema, sea un soporte para la gestión de los órganos públicos.

6. Referencias bibliográficas

Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública. "Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública (1997-2000)".

C. Gutiérrez, M. C. Bastarrica, R. Frez, C. Fuenzalida, S. Ochoa, P. O. Rossel, A. Villena. "Gobierno Electrónico en Chile, Desafíos, Perspectivas y Oportunidades." Revista Chilena de Ingeniería, Anales del Instituto de Ingenieros de Chile. 2005.



IX CAM

9º Congreso de Archivología del Mercosur

Jorge Chateau y Samuel Varas. El Gobierno Electrónico en Chile: El Estado del Arte. Proyecto de Reforma y Modernización Estado. Ministerio Secretaría General del la Presidencia. DII, Universidad de Chile, el 2003 de abril.

M.A. Sepúlveda. Mapa del Actual Gobierno Electrónico de Chile y sus Potencialidades. Informe N° 369. Gobierno de Chile. Febrero del 2004.
<http://www.asuntospublicos.org/descarga/PDF.php?id=1437&url=369.pdf>.

M.A. Sepúlveda. Gobierno Electrónico en Chile 2000-2005: Estado del Arte II. Ministerio Secretaría General del la Presidencia. Enero del 2006.

Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Gobierno de Chile. "Agenda de Gobierno Electrónico, 2002-2005", Proyecto de Reforma y Modernización del Estado.