



ARCHIVO  
GENERAL  
DE LA NACIÓN  
COLOMBIA

---

# Gestión documental & gobierno electrónico:

problemas, retos y oportunidades para los  
profesionales de información

Carlos Alberto Zapata Cárdenas



ARCHIVO  
GENERAL  
DE LA NACIÓN  
COLOMBIA

# Gestión documental & gobierno electrónico:

---

problemas, retos y oportunidades para los  
profesionales de información

# Créditos

## **ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN JORGE PALACIOS PRECIADO -COLOMBIA**

Establecimiento público  
adscrito al Ministerio de Cultura

### **Consejo Directivo**

Ministerio de Cultura  
Ministra: Mariana Garcés Córdoba  
Viceministra: María Claudia López Sorzano  
Presidenta del Consejo

### **Presidencia de la República**

María Carolina Hoyos Turbay  
Viceministra de Tecnologías  
de la Información y de las  
Comunicaciones - TIC  
Representante del Sr. Presidente

### **Representante de los Archivos del País**

José Luis Vargas Forero  
Archivo Histórico de Antioquia

### **Academia Colombia de Historia**

Adelaida Sourdís Nájera  
Delegada del Presidente

### **Colciencias**

Martha Cecilia Ángel Salazar  
Delegada del Sr. Director

### **Archivo General de la Nación**

Carlos Alberto Zapata Cárdenas  
Director General

### **Comité Editorial**

Carlos Alberto Zapata Cárdenas  
Claudia Ivonne Fátor Lugo  
Mauricio Tovar González  
William Martínez Jiménez  
Carlos Rojas Núñez  
María Elvira Zea  
Coordinación Editorial, diseño y diagramación  
María Elvira Zea  
Sara González Hernández  
Natacha Eslava Vélez  
Sandra Marcela Cardona Carvajal

### **Ilustración Carátula**

Felipe Rodríguez Sánchez

### **ISBN**

978-958-8242-37-8

### **Archivo General de la Nación de Colombia**

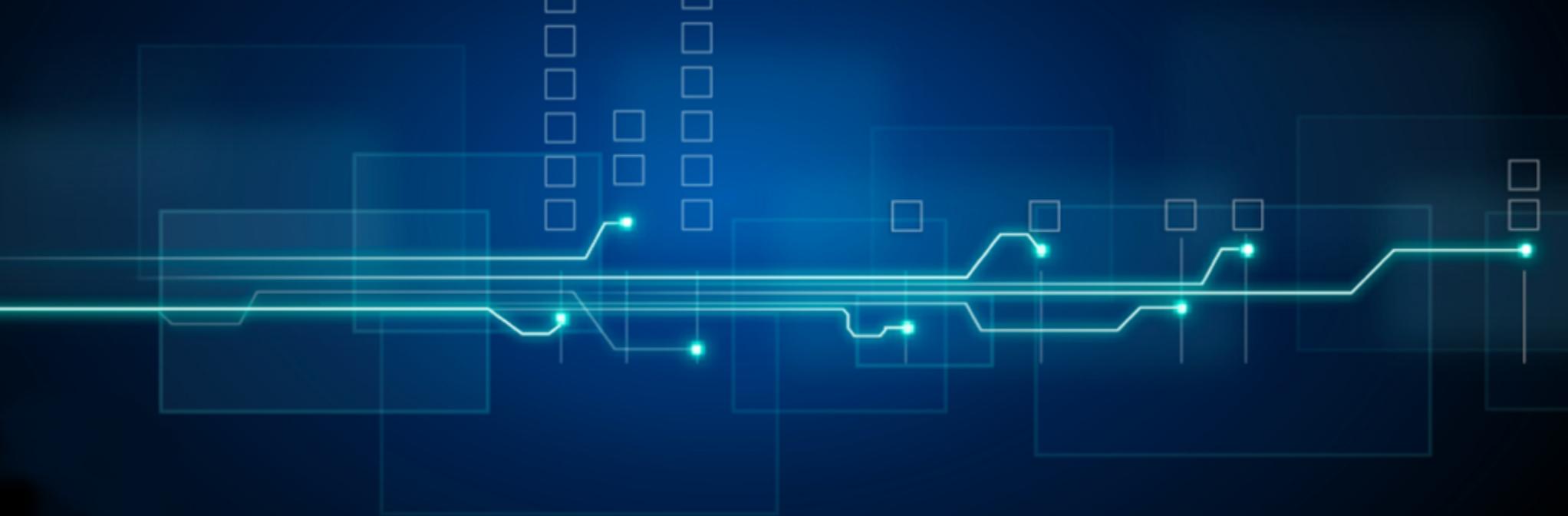
Carrera 6 No. 6-91  
Teléfono: 328 2888 Fax: 337 2019  
E-mail: [contacto@archivogeneral.gov.co](mailto:contacto@archivogeneral.gov.co)  
Página web: [www.archivogeneral.gov.co](http://www.archivogeneral.gov.co)  
Bogotá D.C., Colombia - 2015

Las publicaciones del Archivo General de la Nación de Colombia están protegidas por lo dispuesto en la Ley 23 de 1982. Podrán reproducirse extractos sin autorización previa, indicando la fuente.

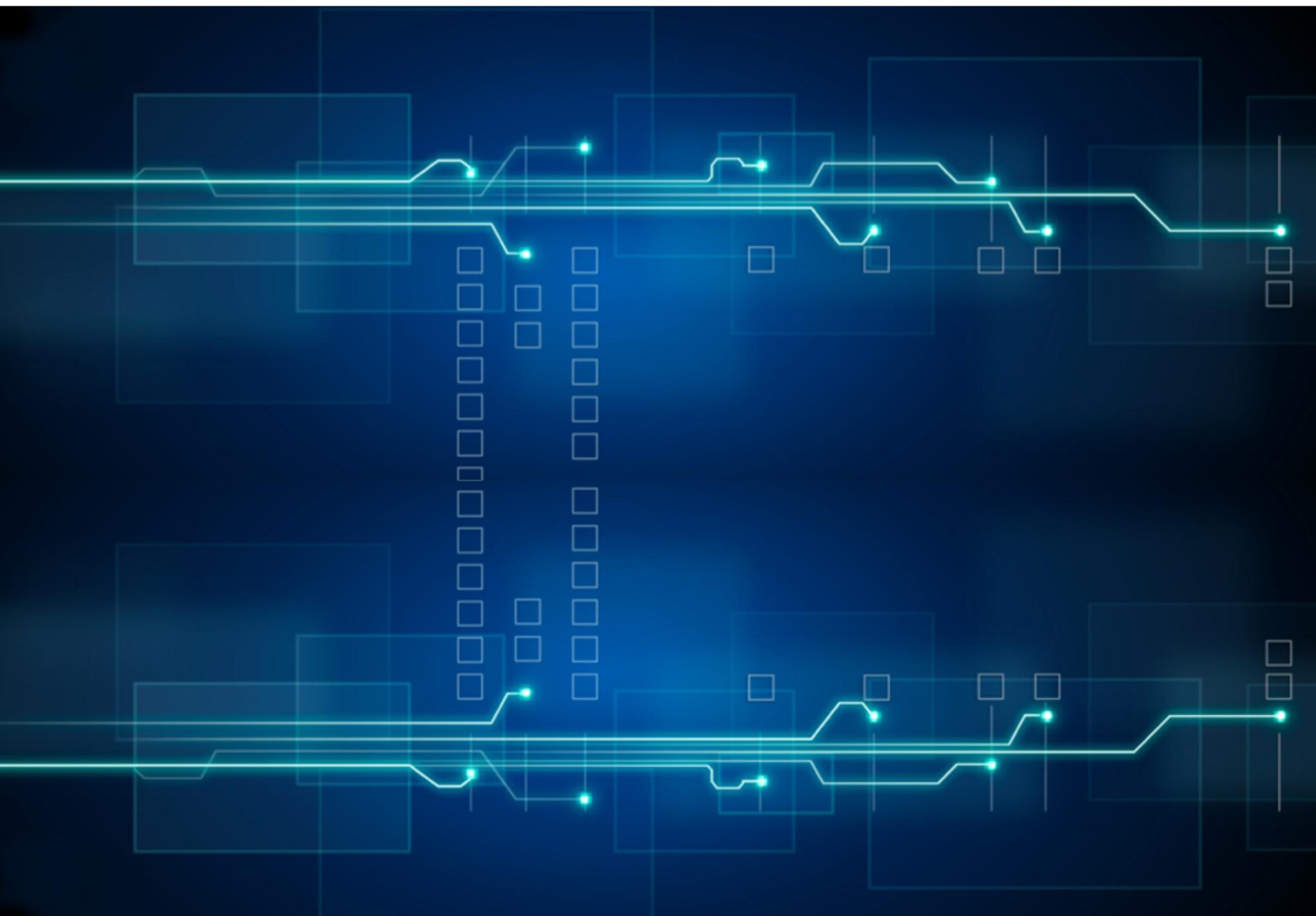


# Contenido

|       |   |     |
|-------|---|-----|
|       | _____   | 5   |
| 1.    | Breve análisis del contexto internacional _____ | 8   |
| 1.1   | _____   | 9   |
| 1.2   | _____   | 25  |
| 1.3   | _____   | 33  |
| 1.3.1 | _____   | 34  |
| 2     | <b>ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA</b> _____         | 36  |
| 2.1   | _____   | 37  |
| 2.2   | _____   | 46  |
| 2.3   | _____   | 48  |
| 2.4   | _____   | 49  |
| 2.4.1 | _____   | 51  |
| 2.4.2 | _____   | 52  |
| 2.5   | _____   | 53  |
| 3.    | _____   | 55  |
| 3.1   | _____   | 56  |
| 3.2   | _____   | 59  |
| 3.2.1 | _____   | 61  |
| 3.3   | _____   | 65  |
| 3.4   | _____   | 70  |
| 3.5   | _____   | 75  |
| 4.    | _____   | 80  |
| 4.1   | _____   | 81  |
| 4.2   | _____   | 84  |
| 4.2.1 | _____   | 85  |
| 4.2.2 | _____   | 87  |
| 4.2.3 | _____   | 91  |
| 4.2.4 | _____   | 93  |
| 5.    | _____   | 97  |
| 6.    | _____   | 106 |
| 7.    | _____   | 115 |
| 8.    | _____   | 116 |
| 9.    | _____   | 116 |
|       | _____   | 117 |



# Introducción



El presente texto es producto de la investigación realizada por el autor en el marco de los estudios de Doctorado que adelanta en la Universidad de Salamanca, España, en la cual se plantean, de manera sistemática, las conclusiones más relevantes. El interés radica en poner a disposición de los profesionales de la información, particularmente archivistas y responsables del desarrollo del gobierno electrónico (e-gobierno), un texto de referencia que permita comprender la vinculación entre la administración electrónica en sus diferentes dimensiones, con la praxis archivística, y dentro de ésta, con la gestión documental.

La investigación incluyó un análisis sobre el estado del arte de la gestión documental en el gobierno electrónico de Bogotá, Distrito Capital, así como sobre el papel que desempeñan los responsables de dicha gestión en el desarrollo del gobierno en línea. Los resultados encontrados motivaron esta publicación, la cual ofrece una visión general y amplia sobre el impacto que la administración electrónica ha generado en la archivística y la gestión documen-

tal, de forma que los profesionales de la información asuman un papel más activo en el desarrollo de las diferentes iniciativas del gobierno electrónico.

Es preciso advertir que aunque el ámbito geográfico de la investigación se limitó a establecer la relación existente en Bogotá, entre la estrategia de gobierno electrónico y el programa de gestión documental, las lecciones aprendidas y los resultados obtenidos, no son exclusivos de la administración pública de esta ciudad capital, sino que, por el contrario, reflejan la realidad que experimentan en estos campos, iniciativas gubernamentales en los demás países de América Latina. El autor centra su atención en la determinación de los vínculos existentes entre la administración electrónica y la gestión documental y los efectos generados por la primera sobre la segunda, pero a la vez plantea la forma como, desde un modelo de gestión documental, se pueden mejorar los resultados del e-gobierno. Dado que la implementación de este tipo de gobierno conlleva implícitos procesos de gestión de información y

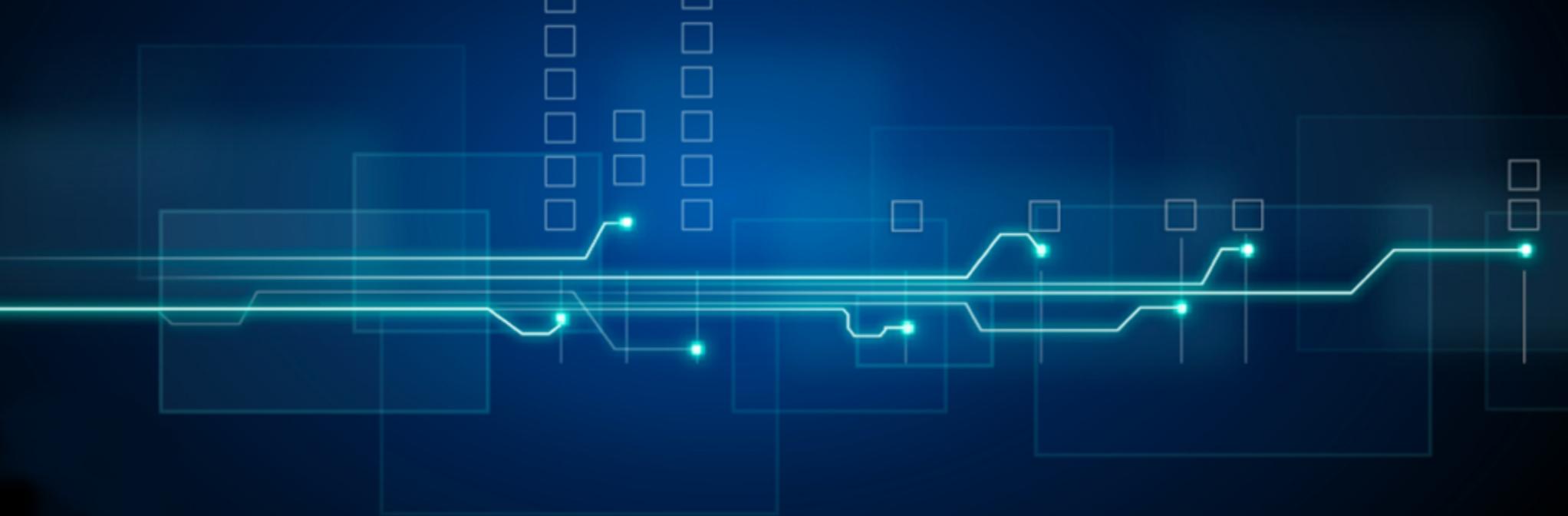


de gestión documental y que los documentos electrónicos que se gestionan en casi todos los servicios prestados por el e-gobierno son potencialmente documentos de archivo, se espera que este material sirva como referente para reformular la política pública en lo pertinente, así como para reorientar los procesos de implementación de programas y proyectos de gestión documental en las entidades públicas, sin importar su nivel, tipo de actividad o naturaleza.

Finalmente, es preciso anotar que el presente texto se propone ser el origen de una serie dedicada al análisis y planteamiento de diferentes aspectos de la gestión de documentos en el e-gobierno, ante la escasez de textos técnicos sobre el particular, siendo este uno de los principales obstáculos que el autor encontró en el desarrollo de su investigación. Es así como la mayor parte de la información utilizada para fundamentar los temas aborda-

dos provienen de fuentes oficiales disponibles en Internet, publicadas por las mismas entidades públicas responsables de la implementación del e-gobierno, en diferentes países y de organismos internacionales, centros de investigación o universidades, que lo promueven, aunque ninguno de ellos establece de manera exclusiva los vínculos entre los dos conceptos. Es evidente que en los documentos analizados no se plantea explícitamente la relación entre los conceptos que nos preocupan, remarcando por un lado un paralelismo tácito entre las iniciativas del e-gobierno y la gestión documental, así como la escasa preocupación que en los proyectos y programas del e-gobierno se manifiesta por la gestión de documentos.

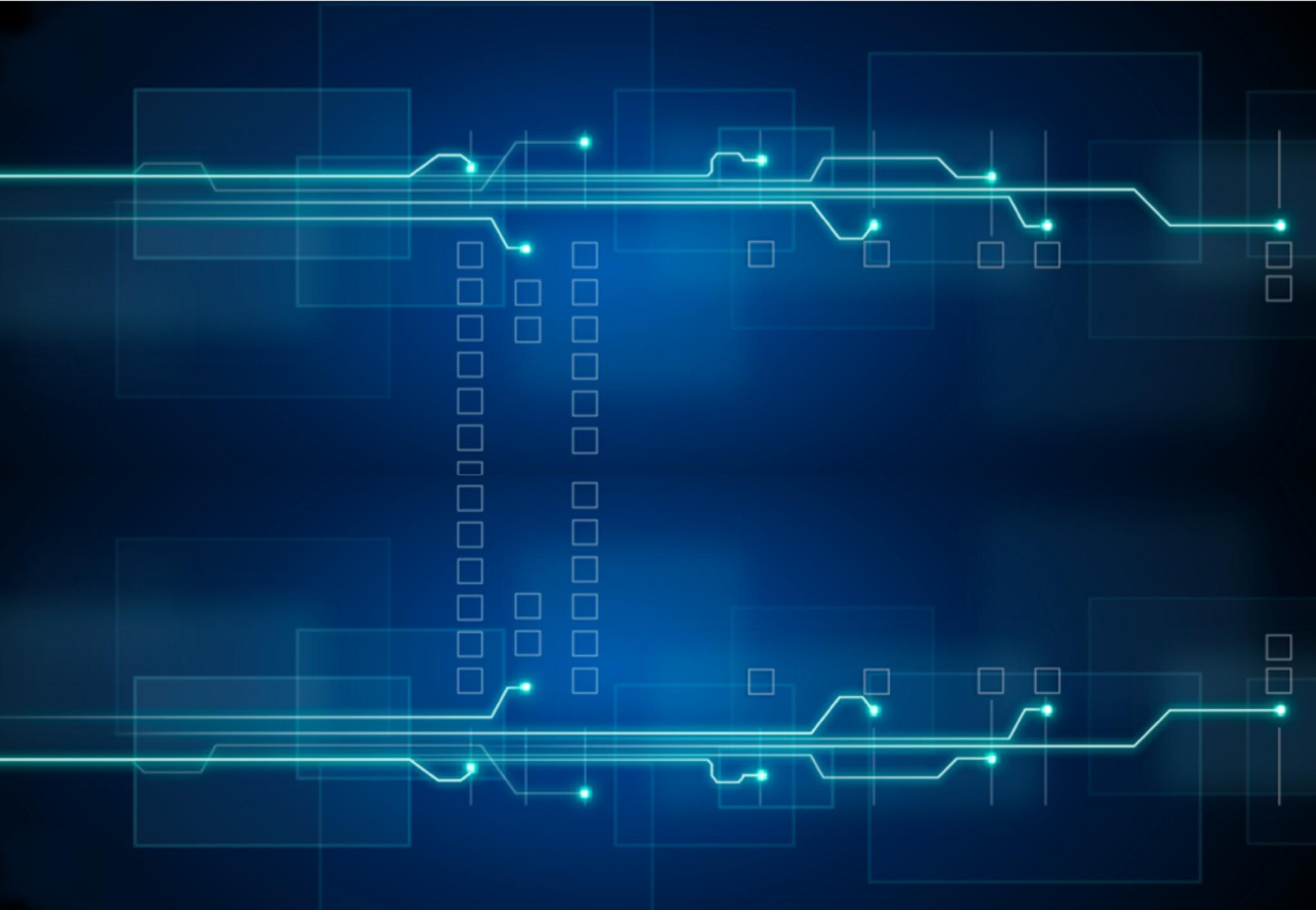




1.

# La gestión documental

en el gobierno electrónico: breve  
análisis del contexto internacional



## 1.1 La Gestión Documental en el Gobierno Electrónico

Con el fin de facilitar la comprensión del problema que plantea para los archivistas la implementación del gobierno electrónico en cuanto a su impacto en la gestión documental, conviene analizar algunos casos particulares. En ellos, sin que se enuncie explícitamente dicha relación, si la consideran y dejan en evidencia que si las entidades no implementan una adecuada gestión documental en el desarrollo de los proyectos de e-gobierno, exponen no sólo el éxito de dichas iniciativas, sino la preservación de la memoria corporativa, la cual se hace cada vez más inmaterial, debido al aumento del volumen de documentos electrónicos que hoy produce la administración pública. A continuación se presentan ejemplos de la implementación del e-gobierno en diferentes regiones.

### UNIÓN EUROPEA

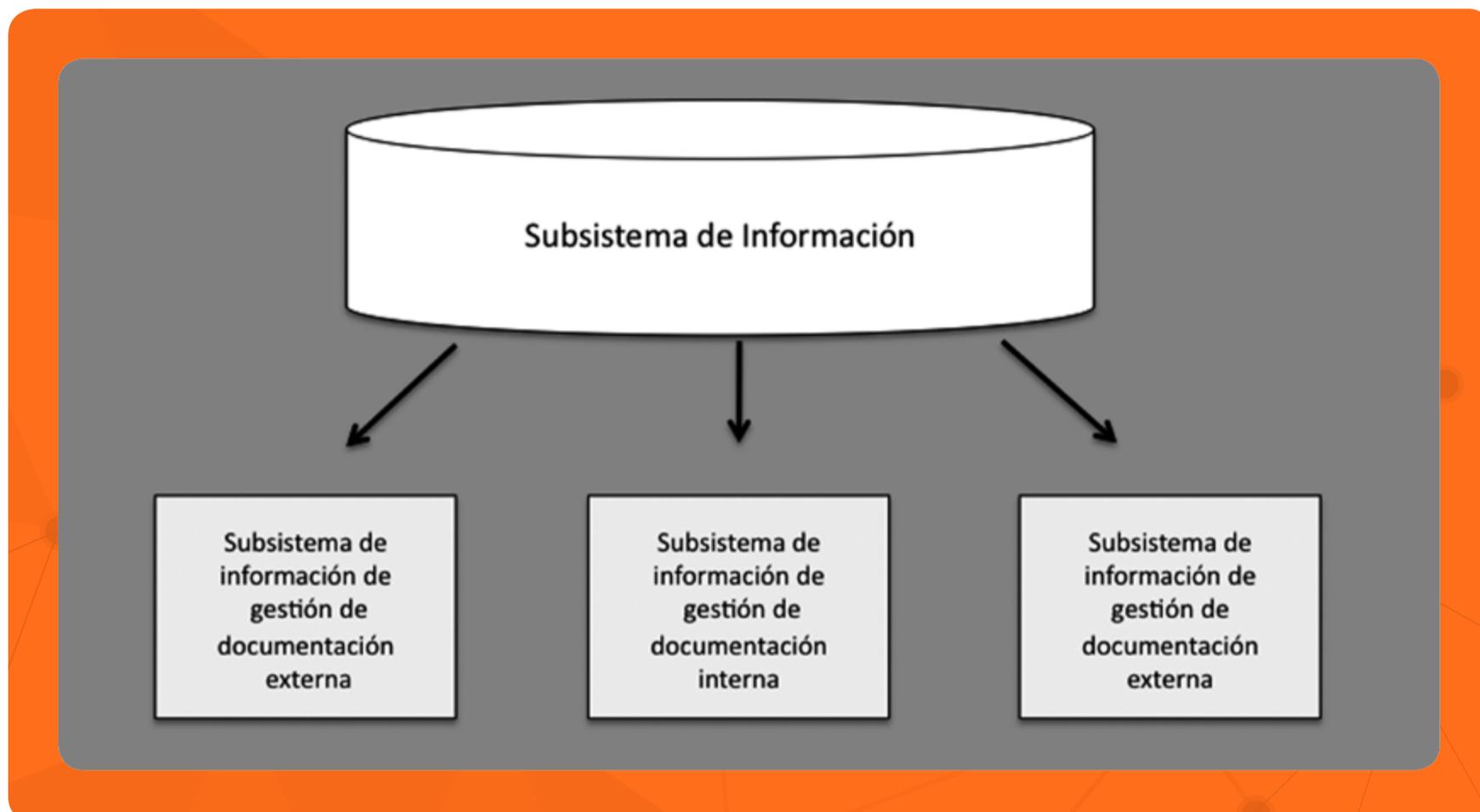
El primer vínculo tanto de la administración electrónica como del gobierno electrónico con la gestión documental se da por cuenta de la relación de ésta con la ciudadanía. Si se analizan los

objetivos primigenios del e-gobierno es posible identificar que en sus primeros proyectos buscaba acercar el ciudadano a la administración pública a través de las tecnologías de la información y la comunicación, por lo que no es extraño que inicialmente dicha relación se diera a través de las páginas web de las entidades. Una investigación sobre el acceso a los documentos de la administración por parte de los ciudadanos, realizada en el marco de la Unión Europea (UE), la cual aborda tanto el concepto de acceso a la información pública e identifica los principales problemas relativos a la publicación de dicha información y los documentos. En su análisis Yolanda Martín González concibe la Administración Pública como un sistema de información, el cual está compuesto por diferentes subsistemas, uno de ellos es el de Información Administrativa, el cual a su vez está integrado por otros como son: los Subsistemas de Gestión de Documentación Externa y de Gestión de Documentación Interna (Gráfico 1).

En su análisis enuncia los principios que regulan el funcionamiento de la administración pública como son: dar publicidad a



## Gráfico 1. Subsistema de información en la administración pública.



(Fuente: Martín González. Yolanda, 2007).

los documentos administrativos y permitir el libre acceso a éstos. Sobre el particular Martín, citando a Muñoz<sup>1</sup>, identifica varios problemas informativos que se presentan en la mayoría de las organizaciones, tales como: excesiva compartimentación de los servicios y la pérdida de calidad en el conjunto de las administraciones; problemas de estructuración y dispersión de la información; compartimentación de los diferentes departamentos de las administraciones; el silencio administrativo derivado de la demora en la tramitación de los asuntos y de inadecuados flujos de información; fallas en la estructuración de la información lo que dificulta su localización; e inadecuada comunicación entre diferentes administraciones. Otros hallazgos del estudio hablan de “discriminación, falta de información y transparencia, negligencia, incumplimiento de obligaciones, retrasos en los plazos, tratos injustos, abuso de poder y errores jurídicos”, siendo el primer motivo de reclamación la dificultad de acceso a los documentos y la ausencia o denegación de in-

1 MUÑOZ CAÑAVATE. A. Una aproximación a la información del sector público: la información de las administraciones públicas”. En: Revista General de Información y Documentación, vol. 11, 1, 2001. p. 37. Citado por Yolanda Martín González. Madrid. Universidad Complutense de Madrid. Página 201-227.



formación por parte de instituciones y órganos comunitarios.

Un tema importante abordado en el estudio se refiere a la obligación de facilitar la localización de los documentos de la administración, el cual privilegia el uso de Internet como mecanismo de acceso. Como estrategia la UE propone centralizar la información que se encuentra dispersa en distintas bases de datos o puntos de información. Las principales conclusiones del estudio de la profesora Martin son:

- » **El derecho de acceso** del público a la documentación administrativa es un principio fundante en la vida democrática de la Unión Europea.
- » **La transparencia de la administración** en el ámbito de la Unión Europea es posible mediante el acceso libre del ciudadano a la documentación administrativa.
- » **La denegación o ausencia de información** es una de las principales quejas de los ciudadanos comunitarios, por diferentes motivos.
- » **Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación**, en particular Internet, han brindado una plataforma

extraordinaria para difundir información sobre las actividades de las administraciones de la Unión Europea y proveer mecanismos que permitan la búsqueda y recuperación de sus documentos.

## ESPAÑA

En un estudio anterior realizado por Jesús Barroso<sup>2</sup>, se ofrece una visión general de las iniciativas adelantadas por la Administración General del Estado para impulsar la administración electrónica en España, potenciando los beneficios de la sociedad de la información. Plantea que la administración electrónica se refiere al uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones y particularmente de Internet para mejorar el funcionamiento de la administración pública, a través de tres niveles de desarrollo de las tecnologías: en el primero se limita al uso de la tecnología para automatizar los procesos del negocio; en el segundo, la administración utiliza las tecnologías para gestionar la información, la cual es considerada como un activo estratégico; y, en el tercero utiliza el potencial estratégico de las tecnologías de la información y de las comunicaciones para dar

2 BARROSO BARRERO. Jesús. La administración electrónica en España: análisis de sectores claves. [Documento Electrónico]. Bogotá: Ministerio de Comunicaciones, Madrid: ICE, 2004. p56 < [http://www.revistasice.com/cmsrevistas/ICE/pdfs/ICE\\_813\\_55-71\\_\\_935E069B5B7805A3C69170C22B198A84.pdf](http://www.revistasice.com/cmsrevistas/ICE/pdfs/ICE_813_55-71__935E069B5B7805A3C69170C22B198A84.pdf) > [Consulta: 27 Abr. 2008]



respuesta a problemas que no se habían planteado aún. Para el caso español, los dos primeros niveles fueron superados en la década de los 70 y 80 del siglo anterior, siendo en el tercer nivel en el cual se trabaja desde comienzos de la década de los 90. El avance mostrado por España en los últimos años en esta materia se debe principalmente al Plan de Acción e-Europa 2005, aprobado por el Consejo Europeo en 2002, en el que se definieron doce servicios públicos dirigidos a ciudadanos y ocho destinados a empresas los cuales debían ser ofrecidos en su totalidad de manera electrónica a través de Internet. De acuerdo con el análisis realizado, entre los servicios ofertados se identifican tres grupos: en el primero se logró un 100% de accesibilidad e incluye algunos como:

- » Pago de impuestos
- » Denuncias ante la policía
- » Servicios de bibliotecas públicas
- » Presentación de impuesto de sociedades
- » Presentación del IVA
- » Declaraciones de Aduana
- » Certificados de nacimiento y matrimonio

Un segundo grupo de servicio, con un menor nivel de accesibilidad (50/100), entre los que se encuentran:

- » Subsidio al desempleo
- » Ayuda familiar
- » Becas de estudio
- » Reembolso de gastos médicos
- » Matrícula universitaria
- » Matrícula de vehículos
- » Permisos y licencias medioambientales
- » Citas médicas
- » Registro de sociedades mercantiles

Un tercer nivel el cual, según Barroso, requiere mayor atención por comprender los menos accesibles, está conformado por:

- » Permisos de construcción
- » Comunicación de traslados de domicilio
- » Compras públicas por Internet
- » Búsqueda de empleo
- » Obtención de pasaporte
- » Obtención de permiso de conducir

De acuerdo con el informe, el 47% de los usuarios de Internet



visitan páginas web de la administración y un 13% usan el correo electrónico para comunicarse con entidades del gobierno, mientras que un 17% envían formularios por Internet. En el año 2003 existían 2608 portales web de las administraciones públicas, en varios de los cuales se incorporaron funcionalidades de acceso para discapacitados y en lenguas no oficiales.

Un aspecto pendiente en este escenario era la falta de un modelo general de coordinación y colaboración. Las diferentes administraciones fueron creando servicios a la medida para sus propias necesidades para atender problemas específicos, lo cual suponía una pérdida de recursos que podían haberse sumado con el fin de beneficiar a toda la administración. Por esta razón, se propuso un Plan de Choque para impulsar la administración electrónica en España, cuyos objetivos fueron<sup>3</sup>:

- » Facilitar el acceso público a los usuarios
- » Impulsar el desarrollo de servicios para los usuarios
- » Facilitar el intercambio de información entre administraciones públicas

- » Apoyar la reorganización interna de la administración pública

El Plan de Choque contemplaba diecinueve acciones estratégicas, articuladas al Plan de Acción e-Europa 2005, la última de las cuales se refiere específicamente al sistema de archivo y documentación electrónica. Al revisar detalladamente cada acción de dicho Plan, se hace evidente la relación de la mayoría de éstas con la gestión documental, tanto de manera explícita como implícita. El estudio mencionado remarca algunos sectores claves de la e-Administración en España, tales como los pagos de obligaciones tributarias y de cotizaciones laborales. Algunas de sus conclusiones se refieren a aspectos que impactan directamente la gestión documental, tales como: mejoras en la gestión pública; transformación de los procesos y procedimientos del negocio; integración tecnológica de los procedimientos administrativos en los que interactúan los ciudadanos; reducción de la brecha digital de modo que todos los ciudadanos tengan acceso a los beneficios de la administración electrónica<sup>4</sup>.

3 Ibid. p. 63

4 Ibid. p. 70



Complementan los anteriores lineamientos, el estudio realizado por la ONTSI de España en 2009<sup>5</sup>, relacionado con el acceso a documentos de las administraciones locales, que plantea:

- » La información que se ofrece desde las páginas Web de las administraciones, corresponde principalmente a tres categorías: información general del municipio; información y gestión del municipio; información destinada a empresas.
- » La presentación de quejas y denuncias es uno de los servicios que utilizan mayoritariamente los ciudadanos, por encima de la posibilidad de consultar expedientes de la administración.
- » Casi todas las administraciones cuentan con servicios para realizar trámites electrónicos, aunque sólo en la entrada de la información y no para todo el procedimiento.
- » No se ha implementado de manera generalizada el uso del DNI electrónico y los certificados digitales.

## **ARGENTINA - BUENOS AIRES**

En América Latina también se identificaron varios casos en los

que se relaciona la administración electrónica con la gestión documental. El primero de ellos fue elaborado por el Instituto para la Conectividad de las Américas y describe la experiencia de Buenos Aires en la implementación de un modelo de administración electrónica para la ciudad, entre 1998-2003. Por su naturaleza, este estudio representa un insumo de importancia para el proyecto de investigación sobre la administración electrónica en Bogotá, dado que Buenos Aires además de ser la sede del gobierno argentino y capital de la República, corresponde a una unidad territorial de características similares a la capital colombiana.

El informe presenta un análisis de Programa de Descentralización y Modernización de la ciudad de Buenos Aires, unos de cuyos objetivos fueron “la informatización de los Centros de Gestión y Participación (CGP), la creación de una Intranet y el desarrollo de un sistema de reclamos (en el que los vecinos podrían hacer llegar sus quejas y pedidos), usando las TIC”<sup>6</sup>. El Programa buscaba permitirle a los ciudadanos un mayor acceso y participación en las decisiones del gobierno a través del uso de redes telemáticas telefónicas, sustentado, según la

5 ONTSI. Estado de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la administración local. Madrid, 2009. p 87-88

6 FINQUELIEVICH. Susana. E-política y e-gobierno en América Latina. [Documento Electrónico]. Buenos Aires: Asociación Civil para el Estudio y la Promoción de la Sociedad de la Información, 2003. p.5< <http://www.links.org.ar/infoteca/E-Gobierno-y-E-Politica-en-LATAM.pdf>> [Consulta: 12 Mar. 2009]



oficina para la Descentralización y Modernización de Buenos Aires, en una red digital multimedia que ofreciera al gobierno la posibilidad de informar y transmitir su gestión al ciudadano y brindar un canal de comunicación para la participación de los habitantes de la ciudad.

El proceso de informatización se realizó desde diferentes aspectos o ejes: la descentralización, el sistema de gestión de reclamos, equipamiento y capacitación, comunicación y relación con los vecinos. En cuanto a la descentralización, giraba en torno a la toma de decisiones que afectaban a los vecinos de un determinado CGP, como la inversión del presupuesto, denuncias de ocupación del espacio público, pasando paulatinamente a abordar situaciones como trámites de registro civil, rentas e infracciones. Los servicios más solicitados a los centros tenían que ver con “recepción de reclamos, denuncias y propuestas, mediación vecinal, rentas, registro civil: DNI - nacimientos – matrimonios; Cuadrillas de mantenimientos de la vía pública, para resolver emergencias; Infracciones de tránsito; talleres artísticos y culturales; Consejo Consultivo Honorario, Consejo de Prevención del Delito, Dirección de la Mujer, Servicio Social Zonal y De-

fensoría de Menores. Ninguno de ellos puede realizarse en línea”.

Para reclamos y denuncias se creó una central gestionada a través de un sistema informático que agrupaba de manera normalizada más de 800 tipos de reclamos y denuncias, sin embargo no permitía hacer el trámite por teléfono o por Internet, sino que el ciudadano debía ir directamente al CGP. En algunos de los centros, se enlazaba el ingreso del reclamo o la denuncia con el expediente y de esta forma con el sistema de archivo del centro, aunque este modelo no era generalizado. Conforme se incorporaban adelantos tecnológicos al proceso, el sistema se agilizó, los ciudadanos podían hacer algunos de los trámites a través de la página Web y recibir una respuesta más eficiente. Con el tiempo, se dió paso a una ventanilla única de reclamos, la cual era en realidad un sistema informático centralizado, capaz de integrar diferentes sistemas ante la denuncia de un ciudadano.

Otro de los ejes del programa fue la generación de comunicaciones vía telemática, reduciendo paulatinamente el uso del teléfono, las cartas y las reuniones, meta que según el estudio no se había logrado en 2002, debido a



problemas de infraestructura, capacitación, predisposición a las tecnologías, falta de acompañamiento del proceso y baja oferta de servicios por Internet. Dos aspectos que no fueron considerados oportunamente se refieren a la capacitación del personal y el equipamiento informático. Sin embargo, se señala que no había personas calificadas para llevar a cabo los objetivos del programa en los diferentes Centros de gestión y participación y que, por ejemplo, en varios casos el proceso fue apoyado con estudiantes universitarios en pasantía y, en menor medida, con ingenieros asignados para cada centro. De igual forma, se hace evidente que el equipamiento variaba de un CGP a otro. Dentro de las conclusiones señaladas en este estudio se encuentran:

- » Los resultados obtenidos en el período analizado son incompletos, quedando varios asuntos del programa propuesto pendientes por desarrollar.
- » El proceso de incorporación de las TIC como medio para mejorar la participación ciudadana no contaba con una hoja de ruta clara, mostrando resultados disímiles en cada uno de los 26 centros analizados.
- » Los desarrollos tecnológicos son heterogéneos, sin que se

hubiera podido lograr un sistema de participación uniforme para toda la ciudad.

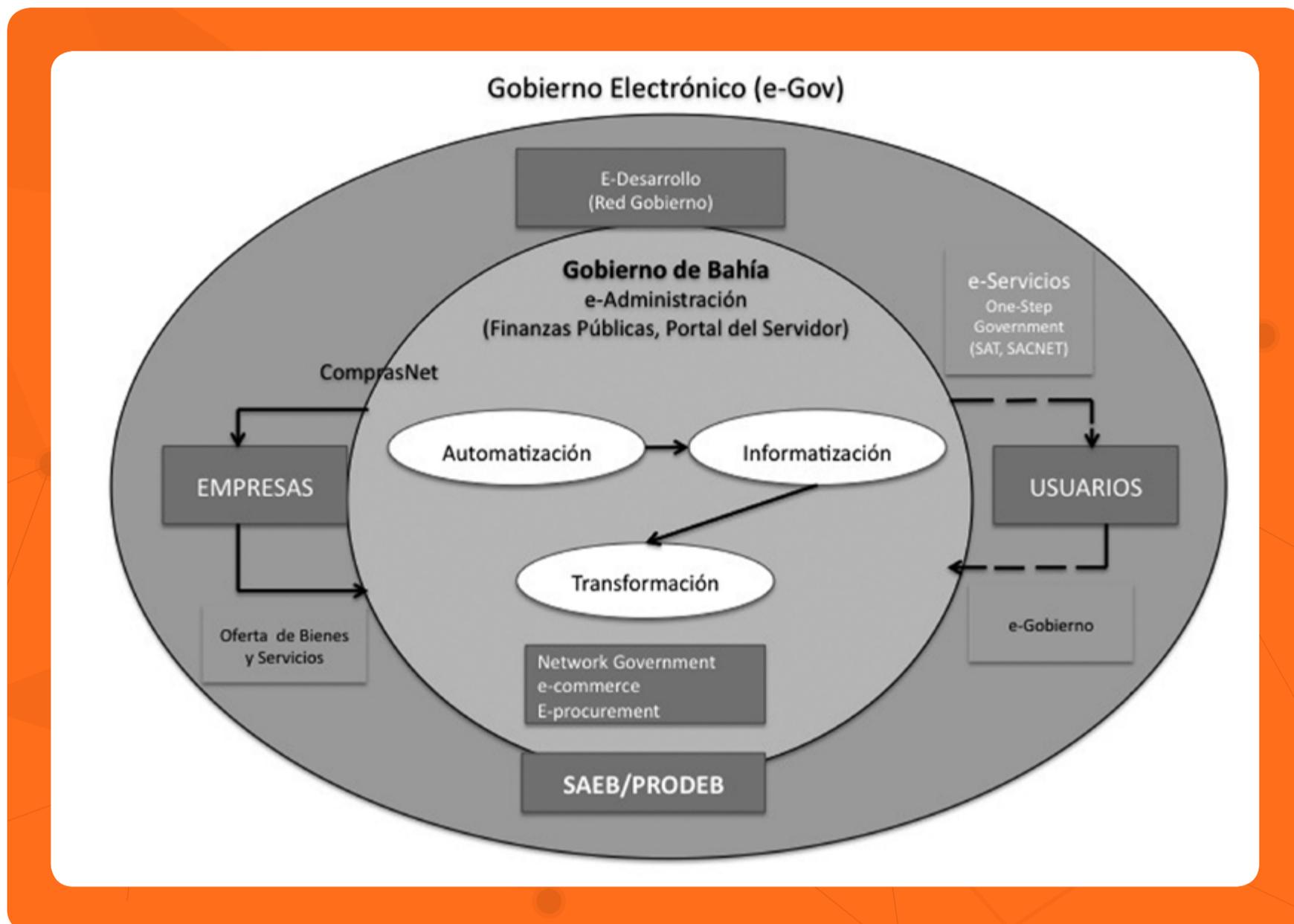
- » Las TIC no se usaron apropiadamente para tramitar asuntos de la administración o solicitar información.
- » La barrera cultural fue uno de los factores que más afectó el desarrollo del programa, debido a la falta de un proceso de capacitación y alfabetización digital.

## **BRASIL - ESTADO DE BAHÍA**

Otro análisis que sirve de referente para demostrar el divorcio entre gestión documental y gobierno electrónico, fue realizado por Mario Wolhers a partir del programa de gobierno electrónico del Estado de Bahía (Brasil), el cual fue encargado por el Centro Latinoamericano de Estudios de Economía de las Telecomunicaciones - CELAET, en 2003, con el apoyo del Instituto para la Conectividad de las Américas. El informe complementa otra investigación realizada por la Fundación Eduardo Magalhaes (FLEM) en 2002, en la cual se establecieron cuatro líneas estratégicas para los Estados en Brasil, a saber: mejora en los procesos de gobierno (e-administración); oferta de servicios (e-servicios); participación



## Gráfico 2. Gobierno Electrónico en Bahía (Brasil)



*Fuente: Wolhers a partir de Gordilho (2002)*

ciudadana en las decisiones del gobierno (e-participación); y prosperidad y desarrollo social (e-desarrollo)<sup>7</sup>.

El eje de **e-desarrollo** es considerado el responsable de las informaciones, contenidos e innovaciones necesarios para los demás ejes. En este caso, se analizaron principalmente las estrategias y acciones adelantadas por el programa Red

Gobierno, a través del cual se interconectaron 417 municipios del Estado de Bahía y que generó cambios significativos en el funcionamiento de la administración pública, así como importantes mejoras en la infraestructura tecnológica, la reducción de costos y la eficiencia administrativa, además de la cualificación del recurso humano en cuanto a capacitación y entrenamiento.

<sup>7</sup> WOLHERS. Mario. Gobierno electrónico en Bahía: evolución y servicio de atención al ciudadano. Salvador de Bahía, 2003, pp1-2.

El eje de **e-administración**<sup>8</sup>, mostró avances en cuanto a mejoras en las prácticas internas de gestión en tres proyectos: Finanzas Públicas, Portal del Servidor y ComprasNet. En cuanto al primero se describen los avances en el registro electrónico de declarantes, autorizaciones para transferencias electrónicas de fondos, solicitud de impresión de documentos fiscales, emisión de declaraciones de recaudación, entrega de declaraciones financieras, consulta de índices financieros y fiscales, guía para nacionalizar mercancías, etc. El Portal del Servidor permite la consulta de procesos, datos catastrales, recibo de sueldo, cálculo para jubilación, solicitud de valoración médica, solicitud de derechos y deberes, etc. En referencia al proyecto ComprasNet, se describen los logros en la publicación de convocatorias de licitación, registros de proveedores y de precios, así como el valor referencial de la compra, presentación de cotizaciones de precios, contratación electrónica, etc.

En el eje de **e-servicios** se destacan los resultados del Servicio de Atención al Ciudadano (SAC), cuyo objetivo fue precisamente mejorar la prestación de los servicios públicos<sup>9</sup>, concentrando en un mismo espacio físico los servicios que prestan diferentes entidades del ámbito federal, es-

tatal y municipal, apoyadas en el uso de tecnologías de la información. En este aspecto resalta la prestación de los servicios de salud, a partir de la automatización de todos los procesos, desde el registro de pacientes hasta la realización de consultas médicas y exámenes especializados y la sustitución del archivo físico por uno electrónico (historia clínica electrónica). El estudio en mención, ofrece además, noticias de utilidad para la comunidad vía Internet, entre otros, procedimientos para el control de enfermedades, listas de hospitales, trámites sobre trasplantes de órganos e inscripción para exámenes médicos de ingreso a la universidad.

El estudio sobre el gobierno electrónico en el Estado de Bahía ofrece resultados de relevancia en las diferentes líneas estratégicas propuestas, en aspectos tales como:

- » Incremento del número de ciudadanos atendidos
- » Reducción de tiempo para tramitar documentos
- » Percepción positiva del ciudadano frente a los servicios prestados por la administración del Estado y de los municipios.
- » Reducción de costos directos relacionados con la gestión interna de los asuntos de la administración.

8 *Ibíd.* p. 6.

9 *Ibíd.* p 7.



- » Reducción de los niveles de exclusión digital, gracias a la implementación de servicios móviles.

Así mismo, el estudio detalla las lecciones aprendidas con la implementación del gobierno electrónico, entre las cuales cabe destacar las siguientes:

- » La actualización e integración de las tecnologías y modernización de prácticas administrativas son indispensables para atender adecuadamente la creciente demanda de servicios por parte de los ciudadanos.
- » Las mejoras en los canales de comunicación son factores fundamentales para potenciar el uso de Internet en la prestación de los servicios a los ciudadanos.
- » Las inversiones realizadas por el gobierno de Bahía lograron mejorar los servicios, la productividad y la eficiencia de su administración.
- » El modelo de gobierno electrónico seleccionado debe tomar en cuenta la dispersión geográfica de la comunidad, la concentración de la renta y el nivel educativo entre otros aspectos.
- » Con la implementación del gobierno electrónico se obtendrán mayores resultados en la medida en que exista

voluntad y compromiso político de la administración y de los gobernantes.

- » Las alianzas estratégicas con el sector privado en la implementación del gobierno electrónico, son una opción para optimizar la prestación de los diferentes servicios públicos de la administración.

## MÉXICO

**1-** Siguiendo con el análisis de casos en América latina, México resulta de interés particular, no sólo por los logros alcanzados en los últimos años en la implementación de las iniciativas del gobierno electrónico, sino por el liderazgo en temas de transparencia, aspecto que está estrechamente relacionado con los beneficios del e-gobierno y la gestión documental. Con el fin de aprovechar esta experiencia, se analizaron dos casos: uno desde la perspectiva del uso de las TIC como instrumento para promover la participación ciudadana y otro que evalúa el impacto de dichas tecnologías en los trámites de la administración federal. El primer estudio, preparado por Judith Mariscal<sup>10</sup> del Centro de Investigación y Docencia Económicas - CIDE, es un referente necesario para contextualizar los avances de la e-administración

10 MARISCAL. Judith. La participación ciudadana en la era digital: La experiencia inicial de México. México, CIDE, 2003. p 3.



en ese país. El informe se centra en uno de los elementos constitutivos del concepto de e-gobierno: la participación ciudadana. Para ello se analizan los resultados obtenidos en dicha investigación sobre el proceso de participación ciudadana que tuvo lugar entre los años 2001 y 2002, a partir de la reforma de la Ley Federal de Telecomunicaciones y los problemas que se presentaron en cuanto a dicha participación en línea.

Dada la experiencia negativa con la aprobación de la Ley Federal de Telecomunicaciones de 1995, en 2001 se conformó una comisión cuyo objetivo era actualizar el marco legal y fortalecer los procedimientos y órganos reguladores en esta materia. Una de las primeras decisiones de esta comisión fue la de establecer un proceso deliberativo en línea, que impidiera el funcionamiento de alianzas ocultas, asegurando la transparencia del proceso y otorgándole legitimidad, por vía de la participación ciudadana.

El estudio ofrece un análisis de la participación ciudadana en línea, como indicador de la transformación y modernización del gobierno, a través del uso de las TIC. El informe incluye ejemplos sobre el uso de las TIC en procesos de participación ciudadana en audiencias virtuales para discutir proyectos de ley o para

presentar propuestas a los legisladores, o en foros en línea, o simplemente para hacer peticiones y propuestas. Sin embargo, se evidenció la existencia de problemas similares a los que se presentan en los modelos de participación tradicional, en cuanto a los tiempos de respuesta y procesos internos: demoras, ausencia de respuestas, desconfianza, etc. Es preciso anotar que a pesar del esfuerzo, los resultados no fueron totalmente satisfactorios por cuanto:

- » Persisten obstáculos que impiden la participación adecuada de la ciudadanía mediante el uso de las TIC. Estos se refieren a la disparidad de los niveles de desarrollo de los diferentes departamentos; al uso del español como idioma de los portales del Estado; a la exclusión digital, entre otros.
- » El ciudadano común no está capacitado para hacer uso de las TIC con el fin de potenciar sus relaciones con el gobierno, a lo cual se suma la desconfianza en las transacciones basadas en computadores y en su escaso reconocimiento de las potencialidades de dichas tecnologías.
- » Las regulaciones y normas relativas a la administración electrónica son incipientes, en particular en aspectos como privacidad de los datos, ruptu-



ra con el sistema prevalente de tráfico de influencias y aumento de la confianza pública en los sistemas de información.

- » Es necesario fortalecer los mecanismos que potencien las relaciones gobierno-ciudadano, mediante estrategias que conduzcan a mejorar los niveles de participación y el uso de las TIC como un instrumento para el desarrollo.

Adicionalmente el estudio señala una serie de lecciones que resultan de especial utilidad para otros países y administraciones:<sup>11</sup>

- » Los mecanismos de participación ciudadana basados en las TIC obstaculizan el accionar tradicional de las prácticas políticas, lo cual aleja a los ciudadanos de las decisiones más importantes.
- » Estos mecanismos no son suficientes para eliminar procesos internos de la administración pública, que resultan desconocidos para el ciudadano.
- » La alfabetización digital y la formación en cultura y participación ciudadana son fundamentales para mejorar los niveles de participación digital.

- » La tecnologización debe atender las necesidades de regiones y comunidades que requieren ser incluidas dentro del proceso.

**2-** El segundo caso de estudio, elaborado por Robert Kossic<sup>12</sup> describe los resultados del análisis de los servicios prestados por el Portal Tramitanet administrado por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. El portal, basado en un modelo gobierno-ciudadano, contiene información sobre 2064 trámites federales:

- » Procedimientos
- » Documentos requeridos
- » Ubicación y horario de trabajo de las oficinas gubernamentales
- » Costo oficial del trámite
- » Versión electrónica de formularios (sólo para algunos trámites) que se pueden descargar

El portal cuenta con un módulo para realizar trámites electrónicos y provee formularios electrónicos que se diligencian directamente en el sistema; en algunos casos los formularios pueden ser firmados digitalmente (trámites federales), respetando procedimientos seguros

11 MARISCAL. Judith. La Participación ciudadana en la era digital: la experiencia inicial de México. [Documento Electrónico]. México D.F.: CIDE, 2003. < [http://www.idrc.ca/es/ev-106940-201-1-DO\\_TOPIC.html](http://www.idrc.ca/es/ev-106940-201-1-DO_TOPIC.html) >. [Consulta: 21 Abr. 2009]

12 KOSSIC. Robert. Tramitanet: la transformación en la prestación de servicios gubernamentales. México DF: 2003, p 4.



- (autenticidad, integridad, confidencialidad, etc.) mientras que otros no cuentan con regulaciones que respalden este tipo de procedimientos (como es el caso de los trámites estatales). Tramitanet también permite a los ciudadanos presentar quejas, denuncias y peticiones, a través de herramientas básicas como correo electrónico, atención telefónica y atención en oficinas asignadas. Mediante la opción “contáctenos”, los ciudadanos pueden formular preguntas relacionadas con un determinado trámite o formular propuestas a la administración. Se destaca la creación por parte del gobierno de México<sup>13</sup> de 3.200 Centros Comunitarios Digitales (CCD) que proporcionan acceso a 2.445 sedes de gobiernos municipales. Dentro de las conclusiones más importantes de esta experiencia se destacan las siguientes:
- » Los alcances de un programa de gobierno electrónico están directamente asociados con los niveles de acceso a Internet y al grado de cultura digital de la ciudadanía, factores que reducen la posibilidad de aprovechar al máximo los beneficios de las tecnologías de la información y la comunicación.
  - » A la capacidad del gobierno para crear un ambiente de tramitación que brinde seguridad y confianza se debe articular elementos como la posibilidad para realizar cualquier trámite de manera completa y no solo para “iniciarlo”.
  - » Uno de los aspectos de mayor importancia para la ciudadanía se refiere a la privacidad de los datos. Se debe asegurar que las transacciones gozan no solo de medidas técnicas de protección sino del uso de prácticas internas que favorezcan la protección de la información del ciudadano.
  - » El desarrollo futuro de los trámites debe considerar las regulaciones y marcos legislativos de los diferentes niveles territoriales, tales como la validez y efectos jurídicos de las firmas digitales, los mensajes de datos electrónicos y la privacidad ciudadana.
  - » Las quejas, reclamos y peticiones en línea son un instrumento para identificar, castigar y eliminar actos irregulares cometidos por funcionarios públicos o por sus asociados.
  - » Sólo en un proyecto (e-presentaciones) se redujo la produc-

13 *Ibíd.* p. 10.

ción de documentos, equivalente a 70 toneladas de papel en un año.

Al igual que en el estudio sobre participación ciudadana, este presenta una serie de lecciones que conviene señalar:

- » La tecnologización de la administración por sí sola no resuelve los problemas del gobierno en aspectos claves de desempeño como son: mejoras en la economía y la eficiencia administrativa, descongestión de trámites.
- » El establecimiento de un plan de gobierno electrónico integral y de largo plazo permite lograr cambios políticos e institucionales, reduciendo los obstáculos iniciales como: bajos niveles de penetración informática y de conectividad, restricciones presupuestales y legales, de infraestructura y de coordinación administrativa.
- » Un gobierno electrónico exitoso, requiere asegurar la interoperabilidad e integración a largo plazo de las tecnologías y sistemas de información utilizados en los diferentes niveles de la administración, así como un cambio en el modelo mismo de la administración pública.
- » La preparación ciudadana para la participación en la administración electrónica debe ser uno de los requisitos previos en la implementación de modelos de gobierno electrónico.

- » Los resultados del gobierno electrónico comprenden aspectos como el mejor uso de los recursos financieros, materiales y de tiempo, así como en la percepción sobre la gestión administrativa.

## COLOMBIA-BOGOTÁ

El último caso que muestra la relación entre el gobierno electrónico y la gestión documental es el del Gobierno en Línea de Bogotá. En desarrollo del gobierno en línea, la administración de la capital formuló un conjunto de políticas sobre administración electrónica, a partir de las políticas establecidas por el gobierno nacional. Como resultado, la Alcaldía Mayor de Bogotá, en el Plan de Desarrollo 2008-2012 definió varias líneas de acción relacionadas con estos conceptos, destacándose las siguientes:

- » Integrar los diferentes elementos administrativos y tecnológicos del Distrito con el fin de brindar un servicio eficiente a la comunidad, a través de los diferentes canales de atención y de acuerdo con las necesidades de la población.
- » Consolidar la gobernabilidad electrónica y los servicios a la comunidad a través del uso



articulado de las herramientas y recursos que ofrecen las tecnologías de la información y la comunicación.

- » Ampliar los canales de interacción y comunicación para la construcción de ciudad y el fortalecimiento de la gestión institucional, promoviendo el ejercicio de la participación y el control social.
- » Aprovechar y hacer uso de las tecnologías de la información y la comunicación para mejorar los servicios de las instituciones y facilitar el acceso a éstas por parte de la comunidad.
- » Consolidar y fortalecer la gestión documental pública para promover la eficiencia de la administración y garantizar la información como un activo, un derecho de la comunidad y un patrimonio de la ciudad.

En la actualidad, el Distrito de Bogotá hace parte de la 'Red para la Gobernabilidad Electrónica Local' **i-local**, creada con el propósito de mejorar la gobernabilidad local y promover la construcción de una comunidad de servidores públicos en América Latina<sup>14</sup>. Para ello se propone capacitar a todos los empleados de la administración distrital en la formación de redes de cono-

cimiento e información. Quienes hacen parte del e-gobierno de la capital cuentan con asesoría de expertos de la red sobre prácticas tecnológicas e interactivas de avanzada que podrían ser adaptadas a las entidades distritales para el mejoramiento de los procesos estratégicos internos y externos. El objeto de esta propuesta es lograr que todos los funcionarios del Distrito Capital adquieran conciencia sobre la importancia de la tecnología en el sector público y se capaciten en las técnicas de gobernabilidad electrónica local y el monitoreo de políticas, entre otras temáticas. En cuanto a las estrategias de e-gobierno distrital, se han formulado los siguientes proyectos:

- » Portal de Bogotá [www.bogota.gov.co](http://www.bogota.gov.co).
- » Supercade Virtual (Definición de Ventanilla Única Distrital)
- » Certificación Digital
- » Tarjeta Inteligente Bogotá Ciudad (TBCB)
- » Portales Interactivos
- » Infraestructura de Datos Especiales - IDEC@
- » Proyectos de *Software* Libre
- » Correo Electrónico

14 [http://www.bogota.gov.co/portel/libreria/php/frame\\_detalle.php?h\\_id=20108](http://www.bogota.gov.co/portel/libreria/php/frame_detalle.php?h_id=20108). [Consulta: 8 Sept. 2008]



» Reglamentación del Gobierno Electrónico

» Equivalencia Documento Físico - Documento Electrónico

Un elemento importante relacionado con estas estrategias es el diagnóstico realizado por la Contraloría de Bogotá<sup>15</sup>, a todos los sistemas de información de las entidades del Distrito, la cual evidenció que dichos sistemas presentan dificultades en la creación de verdaderas bases de datos que permitan ofrecer servicios de información a los ciudadanos y garanticen que los gestores públicos cuenten con herramientas para sustentar la toma de decisiones. Según el estudio, en las actuales condiciones es urgente mejorar tanto los sistemas de información como los mecanismos de servicio al ciudadano a través del uso de las tecnologías de la información. Con ello se garantizaría que Bogotá se involucre en la Sociedad de la Información y se de cumplimiento a los principios de las Naciones Unidas en el sentido de que: los “gobiernos deben producir, compilar y facilitar en forma imparcial la información de utilidad para que los ciudada-

nos puedan ejercer su derecho a mantenerse informados”<sup>16</sup>.

Para alcanzar estos objetivos no basta con tener las tecnologías apropiadas o avanzados sistemas de información: la tecnología sin la participación de otros componentes que hagan viable el cumplimiento de las metas del gobierno electrónico, puede constituirse en un obstáculo para lograr dichos objetivos. Antes de implementar cualquier estrategia o programa relacionado con la administración electrónica se debe asegurar la integración de elementos como las TIC, los sistemas administrativos, las políticas y la gente (funcionarios, servidores públicos, ciudadanos, etc.).

## 1.2. Acceso a la Información y Gestión Documental

En la última década del siglo XX, el derecho a la información ha sido parte de la agenda política nacional e internacional. En 1995 se plantea en Bruselas el concepto de “Sociedad de la Información”, iniciativa promovida por el G7. A partir de entonces se comienza a hablar de un nuevo orden mundial de la información<sup>17</sup>, concepto

15 CONTRALORÍA DE BOGOTÁ. Los sistemas de información distrital 2007. Bogotá, Contraloría de Bogotá, 2007. p 5.

16 Ibíd. p. 6

17 MATTELARD, Armand. Pasado y presente de la Sociedad de la Información. Entre el Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación y la “Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información”. En línea: <http://www.campusred.net/telos/articuloAutorInvitado.asp?idarticulo=1&rev=67>[consulta: 14 Ago. 2008].



centrado fundamentalmente en el dominio de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. En 1998, las Naciones Unidas aprueban la realización de una Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI), la primera de las cuales tuvo lugar en Ginebra (2003) y la segunda en Túnez (2005).

Para Mattelart, *“la UNESCO sitúa la lucha por el acceso universal al ci-berespacio en el marco de una info-ética y del respeto a la diversidad cultural y lingüística, garantía del diálogo entre culturas, sin las cuales el «proceso de globalización económica sería culturalmente empobrecedor, no equitativo e injusto».* En el seno mismo de la institución, la noción de Sociedad de la Información, basada en las tecnologías de la información y el intercambio de bienes informacionales a escala mundial, se confronta con la noción de sociedades del conocimiento que pone de relieve la diversidad de los modos de apropiación cultural, política y económica de la información y de los conocimientos por parte de cada sociedad”. Y continúa afirmando, *“las decisiones adoptadas en las instancias internacionales sobre asuntos de cultura, información y comunicación, sólo pueden transformarse en una herramienta de construcción de políticas públicas en todos los*

*niveles si estos nuevos actores las asumen efectivamente”*, en lo que él denomina la «ciudadanización de los problemas de la comunicación».

En desarrollo de este principio universal, el uso de las TIC es entendido como un medio que permite aprovechar al máximo los beneficios de la informática en el desarrollo de las funciones de los diferentes niveles del gobierno, potenciando el desarrollo económico y social e incentivando el aumento de la competitividad de los países. De esta forma, el acceso ciudadano a la información es entendido cada vez más como uno de los principales indicadores de un ejercicio democrático pleno y como un instrumento eficaz de participación ciudadana. El estado cumple una doble función en este aspecto: por un lado, es uno de los impulsores de las iniciativas sobre acceso ciudadano a la información y por otro, es el principal usuario de los adelantos tecnológicos para ofrecer y posibilitar dicho acceso, especialmente en cuanto al campo de la informática. Todo adelanto tecnológico está ligado de modo ineludible a la producción de información y dentro de ésta a los documentos. Como consecuencia de tal tendencia, las diferentes entidades del gobierno diseñan todo tipo de sistemas de información para proveer acceso a la información



que ellas mismas producen, reciben o gestionan.

En este marco, una de las estrategias del gobierno es el desarrollo del denominado Gobierno Electrónico (e-government), el cual busca aprovechar las posibilidades de Internet para fortalecer y ampliar las relaciones con los ciudadanos. Uno de los objetivos del e-gobierno es acercar al ciudadano a sus respectivos gobiernos, con el fin de facilitar la realización de trámites, el acceso a la información pública, mejorar los espacios de discusión y asegurar el acceso al conocimiento necesario para el desarrollo de la comunidad.

En diferentes escenarios y ámbitos de la sociedad se suele analizar la importancia de las tecnologías de la información y la comunicación para las empresas de todo tipo. La conjunción de estos dos conceptos: **Información y Tecnologías**, ha dado lugar a reconocer a la sociedad actual como una **Sociedad de la Información**. Carmen de Pablos<sup>18</sup> identifica cinco aspectos relativos a la **Sociedad de la Información**:

- » El primero, relacionado con la naturaleza de la economía de

la sociedad que debido a factores como el crecimiento del sector de servicios, la caída del empleo industrial, la aparición de las industrias del conocimiento, dio lugar al desarrollo de nuevos empleos en el sector de la información y el conocimiento.

- » El segundo, contempla el aporte de la industria de la información al PIB, el aumento de la población universitaria y del sector de servicios demandan una mayor participación de la sociedad en el ámbito de la información.
- » El tercero está definido por las tecnologías de la información y las comunicaciones mediante las cuales se facilita el acceso de toda la población a los beneficios de esta nueva sociedad.
- » El cuarto, enfatiza la importancia de democratizar el acceso a la información en una sociedad postindustrial y de promover el uso de las TIC en todos los ámbitos de la sociedad (educación, salud, servicios sociales, etc.), como motor de cambios y desarrollo.
- » El quinto, concibe el término ligado a la generación, trans-

18 DE PABLOS. Carmen et al. Dirección y gestión de los sistemas de información en la empresa. Madrid; ESIC editorial, 2001. p. 18.



misión y procesamiento de la información de manera instantánea, y a su conversión en conocimiento útil para la población, independientemente de su localización.

La misma autora<sup>19</sup> identifica cinco características de esta nueva sociedad de la información: la *tercerización*, por ser un componente del sector de servicios; la automatización de algunas actividades relacionadas con la información como la recolección, tratamiento, transmisión, etc.; la *globalidad* que sustenta la estructura de la sociedad de la información, y con ella la necesidad de relacionar los diferentes ámbitos de la información, que se traduce necesariamente en delegar el poder, por las dificultades para saber todo lo que es preciso para un determinado negocio; la *multiplicidad* de fuentes de información (económicas, políticas, culturales) y de canales de transmisión y acceso y la *información* como factor de producción.

Se puede afirmar entonces, que lo que realmente caracteriza a esta nueva sociedad de la información son precisamente las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), sobre las que es pertinente decir que son el

motor de esta sociedad, pues sin su uso no sería posible hacer válidos los principios de la sociedad de la información. En esta nueva sociedad de la información, surge de manera espontánea un nuevo elemento, propio de la sociedad postindustrial y que se caracteriza por una relación tridimensional de los conceptos **Administración - Información - Ciudadanía**. Aunque ésta relación no es nueva, pues ha estado presente en la sociedad por varios siglos, cobra importancia en los sistemas democráticos actuales al ser eje central de la construcción del concepto de **Democracia**.

La UNESCO ya se ha referido a este tema en diferentes escenarios mundiales en los cuales ha señalado que la Información se constituye en un elemento fundamental de la sociedad actual. La Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, organizada por la UNESCO en 2003, enfatizaba en la necesidad de “*construir una sociedad de la información centrada en la persona, incluyente y orientada al desarrollo, en la que todos puedan crear, consultar, utilizar y compartir la información y el conocimiento, para que las personas, las comunidades y los pueblos puedan desarrollar su pleno po-*

19 *Ibíd.*, pág. 19.



*tencial en la promoción de su desarrollo sostenible y mejorar su calidad de vida, de acuerdo con los objetivos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y respetando y defendiendo plenamente la Declaración Universal de Derechos Humanos*<sup>20</sup>. Sin embargo, para lograr este objetivo se requiere reducir la brecha digital y comprender que una Sociedad de la Información verdaderamente incluyente, requiere de la participación de la sociedad civil, tal como lo señalan los principios de la UNESCO en materia de acceso a la información.

Para lograr lo anterior, los Estados tendrán que encaminar sus acciones no sólo a la publicación de todo tipo de información y a facilitar su acceso sino que dichas acciones deben posibilitar una verdadera relación entre la administración y el ciudadano en términos de un mayor conocimiento sobre las actuaciones del gobierno, del Estado y de la administración, las cuales se encuentran registradas principalmente en documentos, entendidos como un bien público. Al respecto, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Art. 1º, *literal c*) estableció como uno de sus fines “*promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de*

*los asuntos y los bienes públicos*” siendo la información y los documentos activos intangibles, considerados como un bien público (Art. 2º, *literal b*). El artículo 9º del mismo texto señala que los “*Estados deben adoptar políticas de difusión pública de la información, y el artículo 10º fue dedicado exclusivamente al tema de la información pública y a la publicación y acceso a la misma por parte del ciudadano*”.

En complemento, dentro del concepto de transparencia cobra relevancia la forma como las instituciones desarrollan los asuntos que le son propios. En las consideraciones de la Convención de las Naciones Unidas, se hace referencia a la necesidad de que todos los Estados tengan presente los principios de la *debida gestión de los asuntos*, lo cual supone contar con procedimientos que faciliten no sólo la eficacia y desarrollo de los trámites sino de la forma como dichos trámites deben realizarse para evitar eventuales focos de corrupción.

De manera similar, en el foro sobre *Gobernabilidad, desempeño e institucionalidad* –ya citado– el ex Procurador General de la Nación, Edgardo Maya, señaló la relación existente entre la transparencia de los procedimientos y

20 OEI. En línea: <http://www.oei.es/revistactsi/numero6/documentos01.htm>. [Consulta: 12 Dic. 2008].



la vida pública de las instituciones. Asimismo, el artículo 10° de la mencionada Convención, determina la necesidad de que los Estados establezcan una adecuada organización de los procesos, procedimientos y regulen la adopción de decisiones con el fin de facilitar la transparencia de la administración pública, además de enfatizar en la necesidad, cuando proceda, de simplificar los procedimientos administrativos. Se puede afirmar que el buen funcionamiento de los sistemas institucionales se basa en una adecuada definición de los procedimientos para hacerlos más transparentes y accesibles al ciudadano. En el informe del Banco Mundial presentado en el mismo foro, se plantea la falta de transparencia en la prestación de servicios de salud, pensiones y tránsito por cuanto son los más vulnerables a causa de trámites engorrosos, falta u ocultamiento de información, requerimientos y documentos innecesarios o difíciles de conseguir, etc.

Lo anterior hace evidente la relación directa que existe entre los procedimientos y los actos mismos de la administración pública. Esta fija el desarrollo de sus asuntos mediante el establecimiento de procedimientos administrativos, los cuales son la expresión formal de todas

las informaciones e instrucciones necesarias para operar en un determinado sector de la organización. Sin procedimientos sería imposible que una empresa funcionara pues son el cauce o camino a través del cual se cumplen los objetivos institucionales y se desarrollan las funciones que le han sido encomendadas a sus diferentes órganos y que han de conducir a una decisión administrativa.

De acuerdo con el Observatorio de Sociedad, Gobierno y Tecnologías de Información de la Universidad Externado de Colombia, desde que hizo su aparición el Gobierno Electrónico han surgido una serie de problemas que limitan los beneficios de dicha iniciativa, tales como:

- » el reconocimiento sobre el énfasis excesivo en la tecnología,
- » la insuficiente colaboración en el gobierno,
- » la falta de énfasis en la construcción de capacidades humanas y
- » la inadecuada consulta pública.

Lo anterior, según el mismo organismo, hace necesario un cambio de enfoque, desde mejoras a las operaciones de gobierno facilitadas por la tecnología (e-gobierno) hasta mejoras en



las interacciones entre gobierno, ciudadanos, empresas y sociedad civil (Gobernabilidad Electrónica). Bajo este nuevo modelo, ya no es aceptable que solo los aspectos técnicos, administrativos y organizacionales sustenten las iniciativas de Gobernabilidad Electrónica. En cambio, se requiere un enfoque multidisciplinar, orientado a la comunidad y con representación de todos los grupos de interés, en el cual converjan diversas áreas de conocimiento tales como: Informática, Administración y Política Pública, Ciencias Políticas, Ciencias de la Información, Lingüística, Derecho, Economía, Sociología, Administración de Empresas, Tecnologías de la Información y más recientemente la Archivística y la Gestión Documental.

Cuando se analizan los alcances de los planes, programas y proyectos relacionados con la administración electrónica, la primera impresión es que en la mayoría de los casos el objetivo central de tales iniciativas se limita a ofrecer al ciudadano información amplia y variada sobre la administración pública, la cual resulta a menudo superficial y con poca calidad. Tal como lo señala la Escuela de Gobierno Electrónico de las Naciones Unidas, los objetivos del gobierno son:

- » Facilitar el acceso en línea de los ciudadanos al gobierno;
- » Potenciar el uso de las TIC para todo tipo de actividades por parte del ciudadano (comunicación en línea, realización de transacciones, consulta de información, presentación de quejas) y,
- » Transformar toda la administración pública a través de las TIC.

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede afirmar que para cada objetivo hay un nivel diferente de servicio en la administración electrónica, y a su vez un nivel diferente de información para los ciudadanos, lo cual deja a los resultados del gobierno electrónico en esta materia es una situación deficiente, que además, afecta a futuro la preservación de la memoria corporativa, cuya información está registrada en los documentos que son evidencia de las actuaciones de la administración.

Aunque es posible identificar diferentes documentos que dan cuenta de los avances, dificultades y perspectivas del e-gobierno desde ámbitos tan diversos como el comercio, el derecho, la informática, la administración, la educación, etc., existe un vacío en cuanto al análisis del impacto que ha tenido la implementación



de dicho gobierno en la gestión documental de la administración pública en diferentes países de América Latina. A pesar de los esfuerzos para transformar la administración pública mediante el uso de las TIC y de la relación que existe entre la administración que origina los documentos y éstos como evidencia de sus actuaciones, sorprende que no existan suficientes estudios respecto del impacto que la e-administración ha tenido sobre los modelos de gestión documental, en particular en cuanto a los objetivos mencionados anteriormente. De igual forma, la falta de una evaluación multidisciplinar sobre los avances del e-gobierno impiden tener una visión integral en esta materia.

En un análisis preliminar de la literatura sobre la materia el autor<sup>21</sup>, logró identificar que las diferentes experiencias de e-gobierno carecen de un modelo de gestión documental que lo sustente o apoye, desconociendo justamente la imposibilidad de separar los documentos de la administración que los produce. A pesar de los logros y avances del e-gobierno en América Latina, los resultados en cuanto a la gestión

documental dentro de él no son equivalentes. Las causas de dicho retraso pueden tener su origen en el divorcio existente en la implementación de ambos programas gubernamentales, a partir de lo cual se hace imperativo realizar no sólo un mayor análisis de la relación existente entre prestaciones y servicios de la administración electrónica y la gestión documental, sino el diseño de un modelo de gestión documental para el e-gobierno, que se adapte a las prioridades de esta iniciativa en cada país u organización.

Mientras esto no se logre, los programas de gestión documental y gobierno electrónico se seguirán llevando a cabo de manera independiente y de forma desarticulada, reduciendo los resultados esperados desde la perspectiva de la *gestión electrónica de documentos*<sup>22</sup>. El objetivo general de este análisis es establecer el grado de implementación de los diferentes proyectos de gestión documental y e-administración, percibido desde la perspectiva de la archivística y la gestión documental, más que desde la óptica de la informática, como condición para no desviar el propósito de este tipo de estudios, que no

21 ZAPATA. Carlos Alberto. La gestión documental en los proyectos de administración electrónica: Estado de la cuestión en la administración distrital de Bogotá. Salamanca: Universidad de Salamanca, 2010. (Tesis de Grado)

22 ZAPATA. Op. Cit. p. 29



es otro que el de darle sustento al *back office* del e-gobierno.

### 1.3. Evaluación de la Gestión Documental en el marco del Gobierno Electrónico

La necesidad de evaluar la gestión documental en el e-gobierno tiene su origen en el desarrollo mismo de éste último, por cuanto al ser los documentos un producto de la administración, la forma como se gestionen constituye en un factor determinante en los procesos de la gestión de los documentos electrónicos y en la formación de los archivos físicos y electrónicos, así como en su acceso, consulta, conservación y preservación.

Al ser los documentos un producto inherente a la actividad administrativa, toda vez que se encuentran inmersos en los procedimientos administrativos de cualquier organización, la evaluación del gobierno electrónico no puede sustraerse de la evaluación de las operaciones que se desarrollan entre el *front office* y en el *back office* de la administración electrónica. Un análisis de los modelos de evaluación del e-gobierno permite identificar elementos comunes en los diferentes componentes de la

evaluación. Uno de tales componentes tiene como eje central la evaluación de las interacciones (transacciones, trámites, servicios, operaciones) que ocurren en desarrollo de las funciones y procesos de los órganos y unidades administrativas de las entidades públicas. Este complejo tejido de operaciones se constituye en el cauce a través del cual fluye (circula) la información y los documentos en cualquier entidad.

El documento se inicia con la voluntad creadora desarrollada en los procesos de la entidad, traducida, a su vez, en los diferentes servicios que presta la administración y en sus destinatarios, que para el caso del e-gobierno son en primer lugar los ciudadanos. Esta voluntad creadora comienza con el marco jurídico y regulatorio, al cual le siguen las funciones claves (misionales), las sub funciones, procesos y procedimientos que terminan en la producción de un acto de la administración (o acto administrativo), ejecutadas por una unidad administrativa o un funcionario investido con la competencia para ejecutar dicha acción. A partir de lo anterior, una primera propuesta para evaluar la ges-



ción documental en el e-gobierno define una serie de unidades de análisis que deben ser evaluadas en los programas de gestión documental, a saber:

- » El marco jurídico, estructura, funciones, procesos y procedimientos de la entidad.
- » El modelo tecnológico existente en la organización.
- » Las políticas públicas en cuanto a gestión documental y administración electrónica.
- » Los proyectos de administración electrónica que se estén llevando a cabo.
- » El Programa de Gestión Documental de las entidades, vistas individualmente y de ser posible de toda la administración en su conjunto (por ejemplo en el caso de una municipalidad, una provincia o una región).

Para facilitar el establecimiento de relaciones o suposiciones desde la evaluación se sugiere efectuar dicha evaluación sobre todas las entidades cobijadas bajo un mismo campo de actuación de la administración pública (nacional, regional, municipal o local). Es importante que dicho análisis sea llevado a cabo por el organismo de archivo del nivel respectivo, dado su conocimiento del funcionamiento de la admi-

nistración y por cuanto, además, dicho organismo es responsable de la coordinación de los diferentes programas de gestión documental de la administración pública en el nivel respectivo.

Resulta igualmente necesario reunir una base informativa a partir de fuentes secundarias al interior de las mismas entidades, tales como diagnósticos, planes de acción, informes de evaluación y planes de mejora, entre otros. Adicionalmente, se debe reunir de manera sistemática toda la información relativa a los proyectos de e-gobierno, incluyendo los planes estratégicos e informes de evaluación de e-gobierno, con sus correspondientes fichas técnicas, planes, recursos e informes de evaluación.

### 1.3.1. Métodos y técnicas para la evaluación

Ante la ausencia de un modelo de evaluación para la gestión documental en el e-gobierno conviene apoyarse en las metodologías definidas en cada país o entidad para evaluar el propio e-gobierno y a partir de éstas, identificar las *interfaces documentales* y las *interfaces de información* derivadas ó inherentes a las cadenas de trámites sobre las cuales se centrará dicho análisis. Existen diferentes enfoques para llevar a cabo la



evaluación, dependiendo de los objetos que se pretenda analizar o los objetivos del análisis, a saber:

- » El primer enfoque aborda la evaluación centrada en el documento como objeto de estudio, que se denomina análisis *docu-céntrico*. Incluye, además, el análisis *tecno-céntrico* cuyo objeto son los sistemas electrónicos propiamente dichos en una doble dimensión, la documental y la informática. Asimismo, la evaluación *antropo-céntrica*, que analiza la gestión documental a partir de las prestaciones y servicios del e-gobierno dirigidos a los beneficiarios, es decir a los ciudadanos. Por último, se presenta la evaluación realizada sobre el entramado de procesos del negocio (funciones, procedimientos y trámites) que se denominará análisis *tramito-céntrico*.

- » El segundo enfoque se realiza tomando como eje los objetivos de la evaluación. Este incluye tres tipos de análisis:

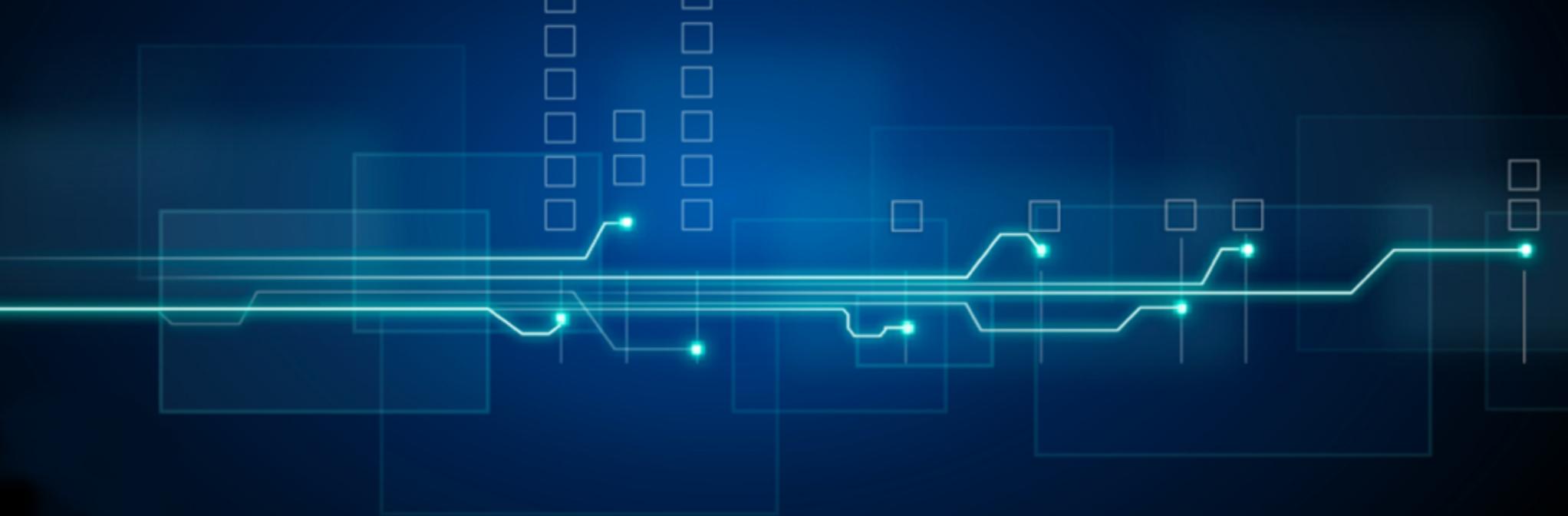
El *análisis correlacional*, según el cual se toman dos o más elementos del e-gobierno en los que se gestionen documentos o información y se identifica el grado de correlación (causa-efecto) existente entre ambos y sus

efectos sobre el e-gobierno o desde éste y su relación con la gestión de documentos. Tal análisis puede ser negativo ó positivo, de acuerdo con la influencia que un componente tiene sobre su contraparte. La evaluación se puede efectuar en relación uno a uno, uno a varios o múltiple.

El *análisis de impacto*, se diferencia del correlacional porque su objetivo es analizar los beneficios que la gestión documental tiene sobre el e-gobierno en general o sus elementos específicos (prestaciones, servicios y proyectos), y no simplemente las relaciones entre los componentes de la gestión de documentos y el e-gobierno.

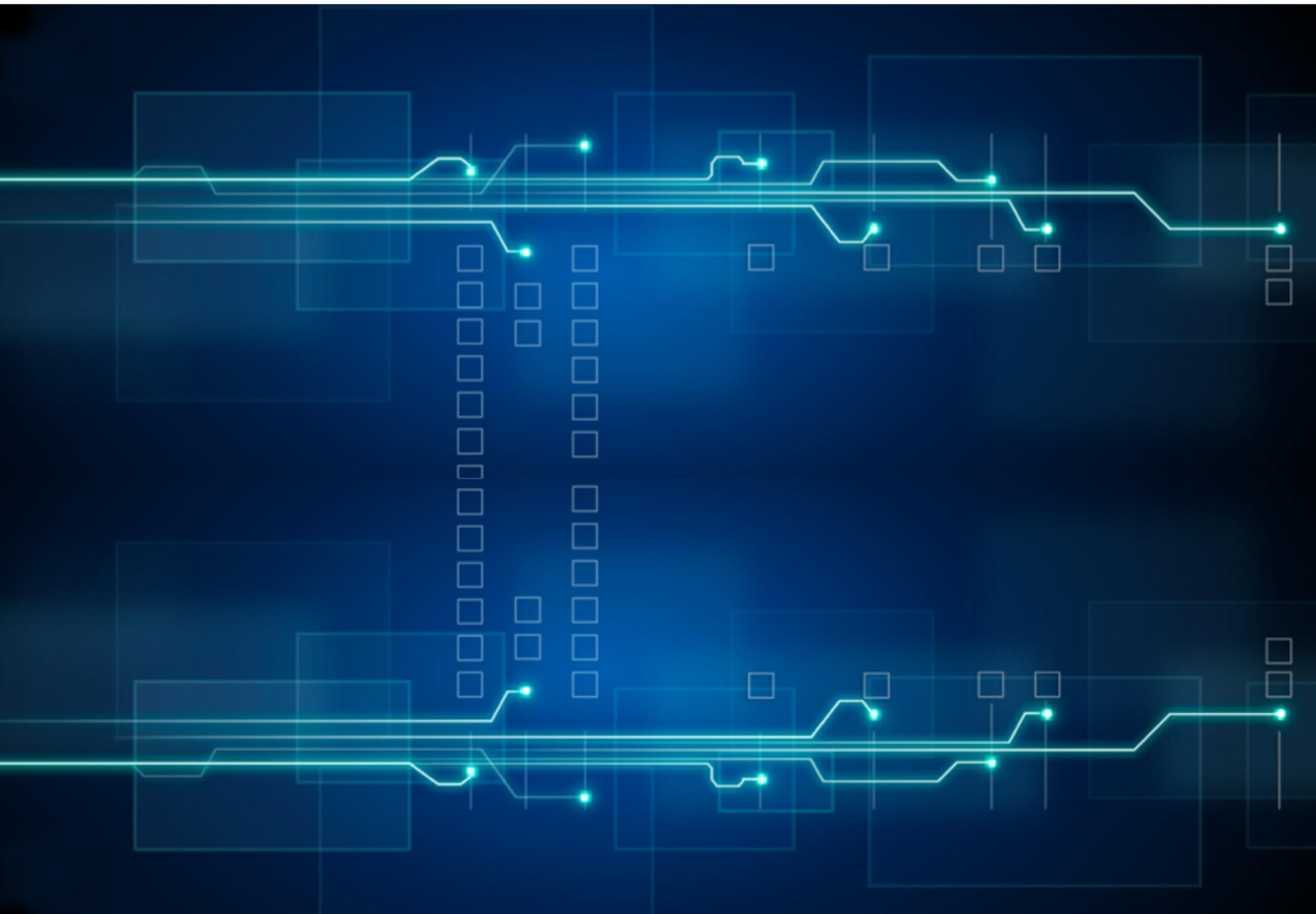
Un tercer tipo de análisis es el *transaccional* cuyo propósito es evaluar el complejo proceso de formación de los repositorios electrónicos que resultan de las transacciones del e-gobierno, incluyendo la organización y clasificación de la información en el *back office* y en el *front office* de la administración. Se puede dividir en dos tipos: *análisis transaccional blando* cuando se realiza sobre información electrónica en forma de datos y *análisis transaccional duro*, cuando se realiza sobre documentos electrónicos. El análisis puede ser *integrado* si incluye los dos anteriores.





2.

# Administración electrónica



## 2.1. Concepto

El término e-administración está ligado a la incorporación, con posterioridad a la década de los 80 del siglo XX, de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en los diferentes procesos de la administración pública. Gracias al desarrollo de dichas tecnologías gran parte de los procesos internos de apoyo a la gestión de la administración se comenzaron a realizar de manera progresiva con la ayuda de sistemas de información. Aunque al principio los sistemas no ofrecían integración, cada vez un mayor número de operaciones, transacciones y tareas se fueron realizando con apoyo en sistemas informáticos, lo cual permitió aumentar la productividad y mejorar la eficacia y la eficiencia de la administración. Hoy en día el sector público invierte importantes recursos presupuestales en tecnologías de la información, convirtiéndose en uno de los principales usuarios de los avances tecnológicos, siendo las aplicaciones más frecuentes aquellas que contribuyen a mejorar y a hacer más eficiente tanto los procesos internos como las relaciones con el ciudadano.

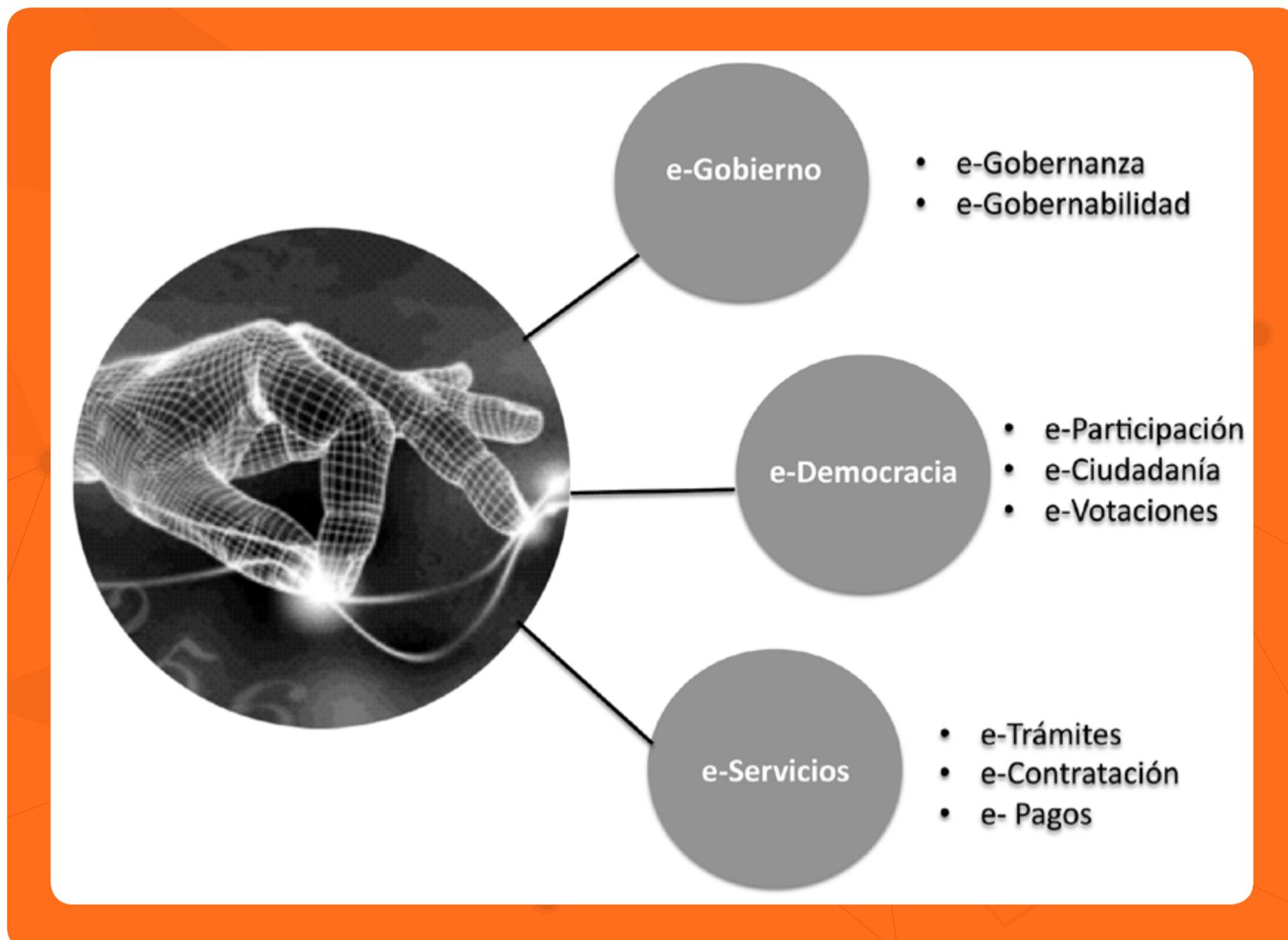
Para contextualizar el desarrollo del e-gobierno, es relevante comprender cómo ha sido la evolución de las TIC en la admi-

nistración pública<sup>23</sup>, identificando cuatro momentos o etapas:

- » Un primer nivel caracterizado por el uso de *hardware* y *software* para el desarrollo de labores de oficina, el cual sin embargo no involucraba el uso e integración de sistemas de información de manera global.
- » Un segundo nivel, a partir de la implementación de sistemas de información para la gestión de los procesos internos, cuyo objeto se centra en la reducción de costos y el aumento de la productividad.
- » Un tercer nivel caracterizado por una mayor atención al ciudadano, ofreciéndole información y servicios “*ad hoc*” a través de Internet.
- » Un cuarto nivel caracterizado por la combinación de los tres anteriores, en el cual el ciudadano está en capacidad de interactuar a través de las TIC con los órganos de la administración pública en doble vía y con plena autonomía. En la actualidad este nivel se conoce como *administración electrónica* (e-gobierno), será *e-administración* el cual ha adquirido diferentes connotaciones y matices, aunque conserva los elementos originales del concepto.

23 DE LA HAZA CAMPANA. Carmen. La Administración electrónica en España. Sevilla; TECNIMAP 2006. (30 de mayo a 2 de junio de 2006). p. 3. (Memorias del Seminario)

### Gráfico 3. Relaciones del e-gobierno con el ciudadano.



(Gráfico propio)

Por e-administración se entiende el uso de las tecnologías de la información y la comunicación para acercar la administración pública al ciudadano, lo que le permite realizar diferentes tipos de trámites, así como presentar quejas y reclamos y acceder a información administrativa, a través de Internet. Aunque existe cierta unanimidad acerca de lo que significa la *administración electrónica*, es conveniente precisar el alcance de otros términos que se usan

como sinónimos o se relacionan con éste, tales como: e-gobierno, e-gobernabilidad, e-gobernanza, participación electrónica (e-participación), democracia electrónica (e-democracia), democracia virtual, gobierno digital, etc. La extensa literatura sobre el tema, genera cierta confusión terminológica que es necesario analizar antes de continuar y que puede ayudar a precisar el alcance del mismo, o al menos a lograr una mejor comprensión de dichos conceptos.

Para evitar la aparente dicotomía existente entre los términos *administración electrónica* y *gobierno electrónico*, resulta útil hacer una breve revisión de los términos “administración” y “gobierno”, de forma que se puedan identificar las diferencias entre uno y otro. El diccionario de la *Real Academia Española de la Lengua* define *administración* como “el equipo de gobierno que actúa bajo un Presidente”<sup>24</sup>. De otra parte el mismo diccionario define la administración pública como “una organización destinada a la gestión de servicios y la ejecución de las leyes en una esfera política determinada, con independencia del poder legislativo y judicial”<sup>25</sup>. En estas dos acepciones se hace referencia de manera directa al concepto de *gobierno* que de acuerdo con la misma fuente es el “distrito o territorio en el que tiene jurisdicción un gobernador”<sup>26</sup>. Desde el gobierno se ejerce el poder político sobre la sociedad, atribuido al poder ejecutivo, por tanto el gobierno se puede entender como el nivel máximo de una administración en el cual convergen tres elementos: *los actores, las funciones y las instituciones*. No existe en conclusión, una contradicción evidente entre el uso del termino administración

como una traducción del término gobierno (government) por corresponder uno y otro al mismo campo de acción semántica.

La UNESCO, por su parte, define la *e-administración* a partir de la traducción del término *governance* (gobernanza) en lugar de *government* (gobierno) que han tomado otros autores. La gobernanza electrónica se refiere al uso de las tecnologías de la información y la comunicación por el sector público con el objetivo de mejorar el suministro de información y el servicio, y proporcionar un estímulo a los procesos de participación ciudadana en la toma de decisiones del gobierno, haciendo que la administración sea más responsable, transparente y eficaz. De acuerdo con esta propuesta, la *governabilidad electrónica* es más amplia que el *gobierno electrónico* puesto que implica un cambio en la forma como los ciudadanos se relacionan con el gobierno y éste con ellos. Un documento que proporciona una mejor comprensión de los dos términos, es el informe elaborado por Thomas Riley en 2003, auspiciado por el Gobierno de Canadá. En él, el autor identifica varias diferencias entre ambos términos (Tabla N° 1) que si bien han pasado desapercibidas

24 Diccionario de la Real Academia de la Lengua. 22ª Edición. 2001.

25 Ibid

26 Ibid



**Tabla 1. Diferencias entre Gobierno y Gobernabilidad**

| GOVERNMENT                           | GOVERNANCE                        |
|--------------------------------------|-----------------------------------|
| Superestructuras                     | Funcionalidad                     |
| Decisiones                           | Procesos                          |
| Reglas                               | Metas                             |
| Roles                                | Desempeño                         |
| Implementación                       | Coordinación                      |
| Salidas                              | Resultados                        |
| E-gobierno                           | E-gobernabilidad                  |
| Suministro de Servicios Electrónicos | Consulta Electrónica              |
| Flujos Electrónicos                  | Participación Electrónica         |
| Sufragio Electrónico                 | Contratación Electrónica          |
| Productividad Electrónica            | Direccionamiento a Redes Sociales |

(Fuente: *Public Work and Government Services Canada*).

en las traducciones al español, resultan fundamentales para entender el concepto de *administración electrónica* el menos en el contexto de Iberoamérica.

Según dicho Informe, por *gobierno* (government) se entiende la “superestructura institucional que la sociedad usa para traducir la actividad política en políticas y legislación” mientras que gobernabilidad (governance) es el “resultado de la interacción del gobierno, el servicio público y los ciudadanos a través de procesos políticos, desarrollo de políticas, diseño de programas y suminis-

tro de servicios”. En este contexto, el gobierno está especializado en las instituciones y las acciones que contribuyen a la gobernabilidad. Se puede decir, por lo tanto, que los conceptos de *gobierno electrónico* y *gobernanza electrónica* tienen matices diferentes. No sucede lo mismo con otras expresiones utilizadas de manera recurrente en la abundante literatura sobre administración electrónica en donde términos relacionados como participación electrónica (e-participación), democracia electrónica (e-democracia), gobierno electrónico (e-gobierno), democracia



virtual, gobierno digital, gobierno en línea, etc., se han insertado en el lenguaje técnico de la administración, aumentando la necesidad de clarificar los alcances y límites entre uno y otro.

Antes de analizar los demás conceptos relacionados con la e-administración se debe realizar un análisis más detallado de los dos primeros términos, comenzando por el de **gobierno electrónico** y sus diferentes interpretaciones. Se ha señalado que el término *e-administración* proviene de la traducción del inglés de *e-government*, que Deloitte and Touche<sup>27</sup> define como el uso de las tecnologías de la información para ampliar el acceso a los diferentes servicios que ofrece el gobierno a los ciudadanos, socios (y proveedores) y empleados. Estos servicios pueden ser de cuatro tipos:

- » Gobierno a Gobierno (G2G);
- » Gobierno a Ciudadanos (G2C);
- » Gobierno a Empleados (G2E)
- » Gobierno a Negocio (G2B).

El primero tiene lugar en dos niveles: local, entre los diferentes niveles del gobierno, el internacional entre gobiernos. El segundo incluye la disseminación de

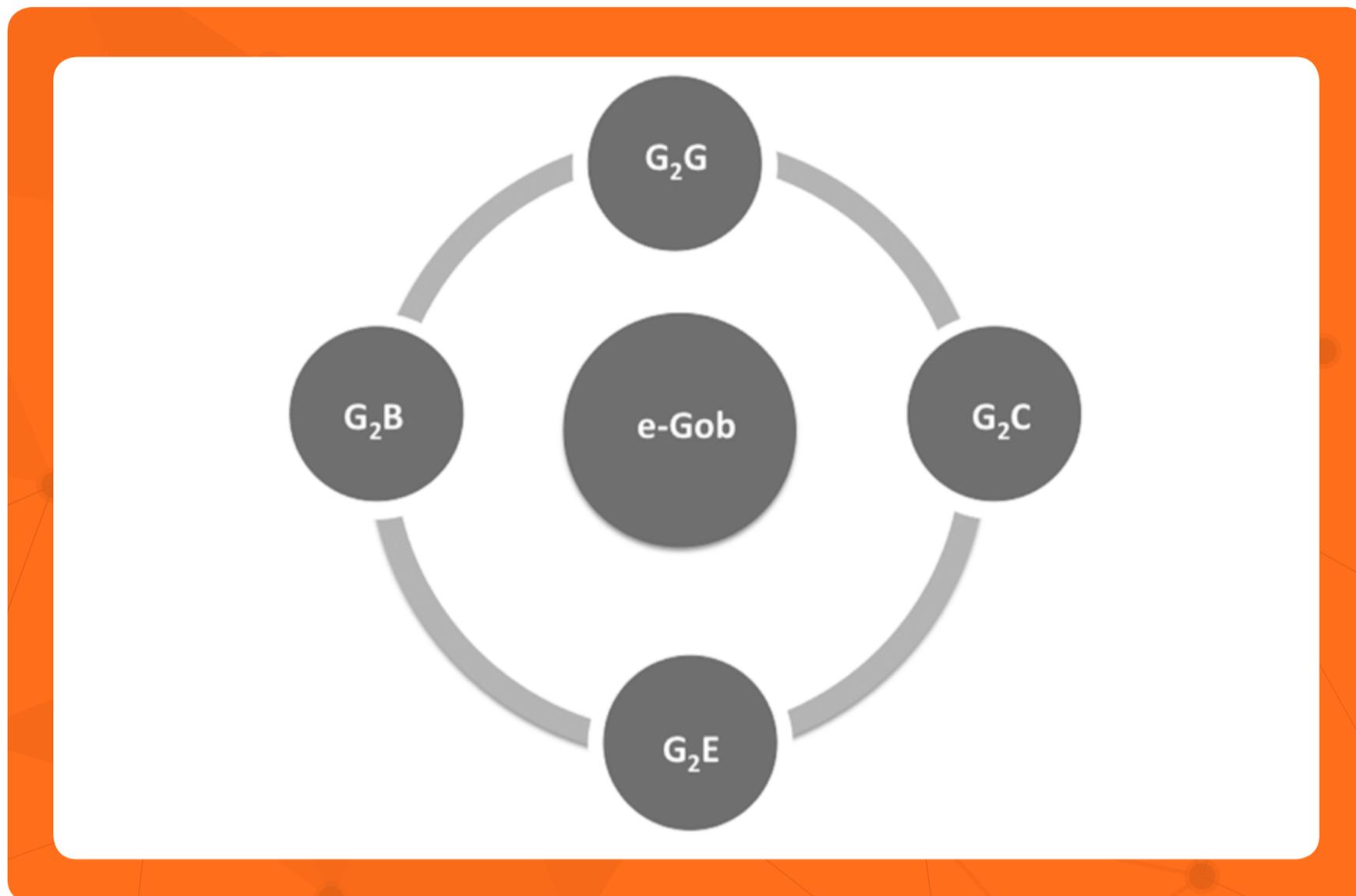
información al público y de servicios básicos como trámites, impuestos, certificaciones, etc. El tercero se refiere a servicios de información destinados sólo a los empleados de una determinada oficina del gobierno tales como planes de entrenamiento y capacitación, concursos, provisión de cargos, etc. El último tipo comprende transacciones entre varios servicios del gobierno para el desarrollo de las actividades propias del organismo frente a la comunidad a la cual se orienta una determinada dependencia gubernamental.

Se ha señalado que la UNESCO define el gobierno electrónico como *“el uso de las tecnologías de la información y la comunicación en el sector público para mejorar la información y los servicios al ciudadano, promoviendo su participación en los procesos de toma de decisiones de la administración, haciendo más eficiente, transparente y efectivo el gobierno”*. En concepto de Ángela Páez<sup>28</sup> el gobierno electrónico se refiere a los procesos y estructuras creadas para la oferta electrónica de los servicios gubernamentales, en donde interactúan tanto los diferentes elementos o ramificaciones del gobierno (el compromiso de los

27 Deloitte and Touche. At the Dawn of e-Government: The Citizen as Customer. Disponible en: <http://www.publicnet.co.uk/publicnet/fe000620.htm>. [consulta: 15 Ene. 2009].

28 PAEZ. Ángel et al. Op. cit. p 3.

## Gráfico 4. Destinatarios del Gobierno Electrónico.



(Gráfico propio a partir de Deloitte and Touche)

gerentes, las políticas, los servicios civiles y las funciones legislativas y judiciales) como los diferentes niveles de gobierno.

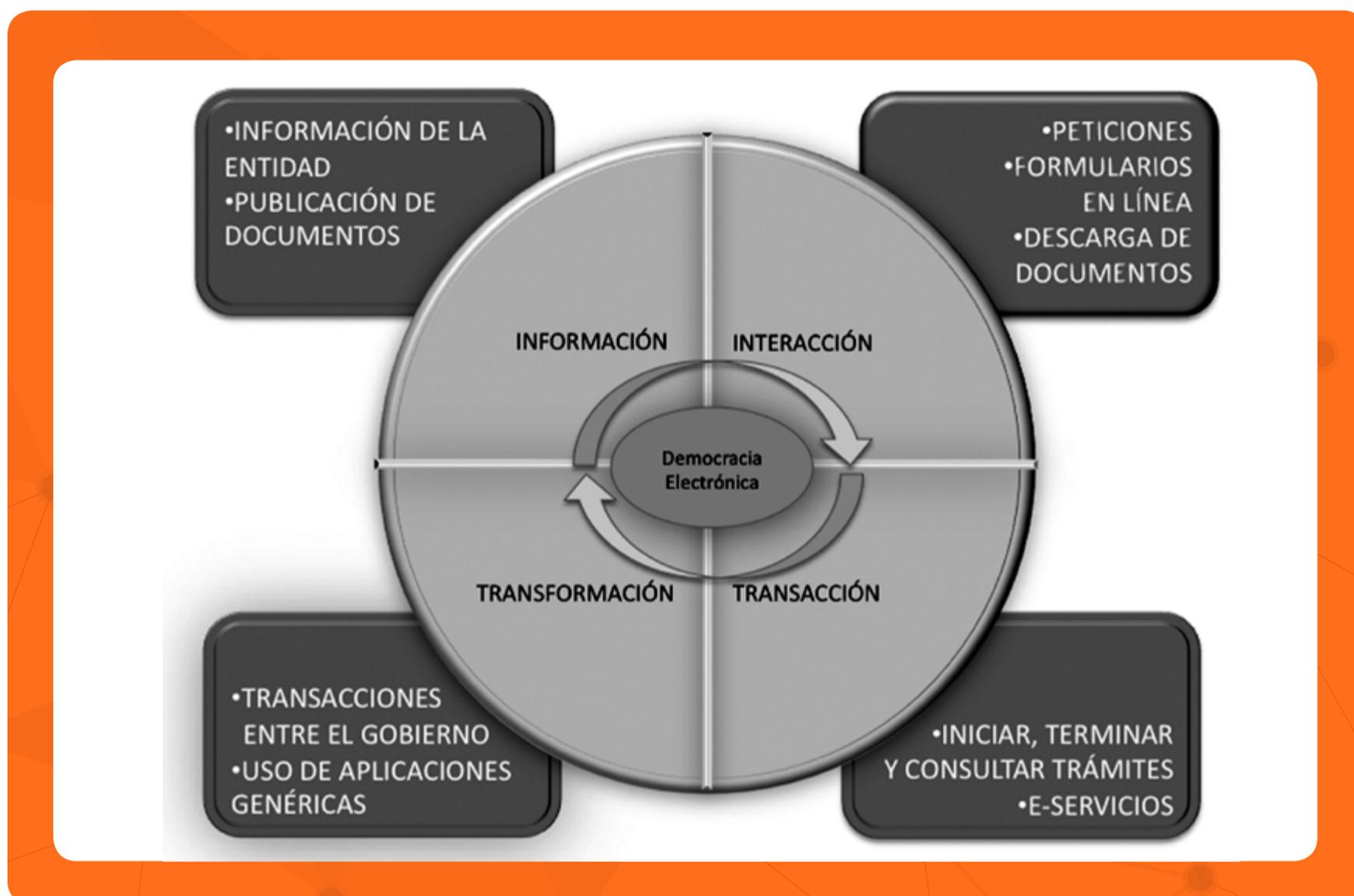
En una interpretación diferente, el **Observatorio de las Tecnologías de la Información de la Universidad Externado de Colombia** define el gobierno electrónico como *“la migración de la información, los procesos, los trámites, los servicios y las transacciones de la administración pública de procedimientos*

*manuales, basados en papel, a procedimientos informáticos, redes telemáticas y mensajes de datos”*<sup>29</sup>. Esta definición resulta más cercana a la expresión inglesa *governance* ya descrita, lo que explica de alguna forma por qué ambos términos se usan en ocasiones como sinónimos. El concepto aportado por la Universidad Externado de Colombia comprende el ámbito de la administración general, y no sólo el del gobierno, lo que parece ser más

29 EXTERNADO DE COLOMBIA. Guía de gobierno electrónico local. Bogotá; la Universidad, 2005. P 6.



## Gráfico 5. Etapas para la Implementación del E-gobierno.



(Gráfico propio a partir del modelo de Gobierno en Línea de Colombia)

adecuado para definir el concepto de *administración electrónica*.

En los diferentes casos, los conceptos no son equivalentes pues en cada uno se presentan elementos que los caracterizan, diferenciándolos entre sí. Lejos de resultar inoficioso detenerse en las diferencias entre un concepto y otro, resulta necesario, pues según la comprensión de cada término en un determinado contexto, así mismo serán sus aplicaciones. No existe, se-

gún se desprende de la revisión bibliográfica y del breve análisis realizado, unanimidad absoluta en cuanto a la definición del gobierno electrónico, lo cual resulta paradójico, pues de la uniformidad en los conceptos deviene la posibilidad de que todas las administraciones “conversen” en un mismo lenguaje.

La **administración electrónica** incluye variadas aplicaciones de las TIC en el ámbito de la administración como son: e-gobier-

no, e-servicios, e-transparencia, e-contratación, e-gestión, e-control, e-ciudadanía y e-democracia. En relación con las instituciones oferentes la e-administración abarca principalmente al poder ejecutivo, al legislativo y al judicial. En relación con la jurisdicción territorial, comprende el nivel central, el regional o provincial y el local. En relación con los canales de prestación de los servicios se incluyen la Web, Gobierno Móvil (m-Gobierno) y otras aplicaciones de las comunicaciones (telefonía móvil, televisión digital, etc.)<sup>30</sup>. Según han sido los avances del gobierno electrónico, se han desarrollado diferentes prestaciones o servicios cuyo objetivo es facilitar la interacción entre el gobierno y los ciudadanos, acercando la gestión de la administración pública a los gobernados. Algunos de estos servicios son: trámites aduaneros, certificaciones, comercio electrónico, compras públicas, pago de impuestos, seguridad social, servicios a empresas,

voto electrónico, defensoría al cliente o consumidor, participación ciudadana, pagos en línea, matrículas escolares, registro civil, notariado y registro. A medida que las entidades públicas se transformen y modernicen, todos o la mayoría de los procesos y trámites de la administración se irán incorporando al modelo e-servicios.

El esquema básico para la implementación del e-gobierno, se desarrolla en cinco etapas<sup>31</sup>: Información, Interacción, Transacción, Transformación y Democracia electrónica (Tabla 2).

Este esquema se debe desarrollar de manera secuencial, teniendo en cuenta los efectos esperados en aspectos tales como la cultura del cambio, la resistencia al uso de la tecnología por parte de los ciudadanos, las dificultades tecnológicas en algunos países, la escasa conciencia sobre las potencialidades de las TIC y las carencias en términos de formación digital de ciertos sectores de la sociedad.

30 GOBERNANZA, GOBERNABILIDAD Y GOBIERNO DIGITAL. En línea: Boletín No.26, Julio 2007. e-Gobierno y Gobernabilidad. Foro e-Gobierno OEA. en línea: <http://www.educoas.org/RestrictedSites/Curso1/Newsletter26.html>. [Consulta: 20 Feb. 2009]

31 UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA. Op. Cit. P 6.



**Tabla 2. Etapas para la Implementación del e-gobierno.**

| Etapas del e-gobierno                   | Descripción   |
|---|---|
| <b>Etapa de información</b>             | El gobierno tiene presencia en Internet a través de la divulgación y publicación en sus sitios Web, de información generada y presentada de manera estática.  |
| <b>Etapa de interacción</b>             | Los sitios Web permiten buscar documentos, almacenar y bajar formularios, ofrecer enlaces a otros sitios. El ciudadano tiene acceso a información crítica en línea pero no puede llevar a cabo todo el trámite en línea.  |
| <b>Etapa transaccional</b>              | Existe mayor interactividad, los ciudadanos pueden adelantar y completar trámites en línea. El gobierno pone al servicio aplicaciones dinámicas que permiten hacer pagos en línea, solicitar o renovar un permiso o licencia, etc.                                    |
| <b>Etapa de transformación</b>          | En esta etapa se ponen al servicio una variedad de aplicaciones para los usuarios, que permiten el manejo automatizado de recurso y clientes (ERP, CRM), herramientas de acceso inalámbrico a Internet, etc.  |
| <b>Etapa de participación ciudadana</b> | A través de las TICs se permite y promueve la participación de la ciudadanía en la formulación, discusión, y evaluación de políticas públicas del gobierno en los diferentes niveles de la administración, o en general en las decisiones que afecten a la comunidad. |

*(Fuente: Guía de Gobierno Electrónico Local (Universidad Externado de Colombia))*



## 2.2. Gobernabilidad Electrónica

Un término utilizado con frecuencia en textos sobre administración electrónica es el de **gobernabilidad electrónica** que según la UNESCO *“se refiere al ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa en la gestión de los asuntos de un país, incluyendo la expresión por parte de los ciudadanos de sus intereses y el ejercicio de sus derechos legales y obligaciones. La gobernabilidad electrónica se puede entender como la capacidad de esta gobernabilidad, a través del medio electrónico, de facilitar un proceso de disseminación de la información eficaz, rápida y transparente para el público y otras agencias, y para desarrollar actividades administrativas eficaces por parte del gobierno”*<sup>32</sup>.

Ángela Páez<sup>33</sup> entiende la gobernabilidad electrónica como *“la automatización de los procesos y estructuras creadas con el fin de aumentar las potencialidades de*

*las tecnologías de la información y la comunicación así como la gestión de los factores humanos y tecnológicos que se requieren para lograr los objetivos del gobierno electrónico”*. La misma autora agrega que la gobernabilidad amplía el ámbito de acción de la ciudadanía al darle más poder al ciudadano (empoderamiento).

Para la Red Interamericana de Formación en Gobierno Electrónico, la gobernabilidad es un “estado de equilibrio dinámico de un sistema de gobierno que permite a las autoridades constituidas formular e implementar políticas públicas”. La gobernabilidad crea las condiciones para que las instituciones políticas transformen de manera efectiva las demandas o necesidades de la sociedad en políticas o regulaciones que deberán cumplir con las siguientes características<sup>34</sup>: ser tramitadas por vías democráticas de forma que canalicen las necesidades y las demandas ciudadanas; se deben traducir en términos de bienestar y desarrollo humano.

32 UNESCO. Gobernabilidad electrónica. [Documento Electrónico]. Nueva York. UNESCO, 2007. <[http://portal.unesco.org/ci/en/files/14896/11412266495e-governance.pdf](http://portal.unesco.org/ci/en/files/14896/11412266495e-governance.pdf/e-governance.pdf)>[Consulta: 22 de Marzo.2009]

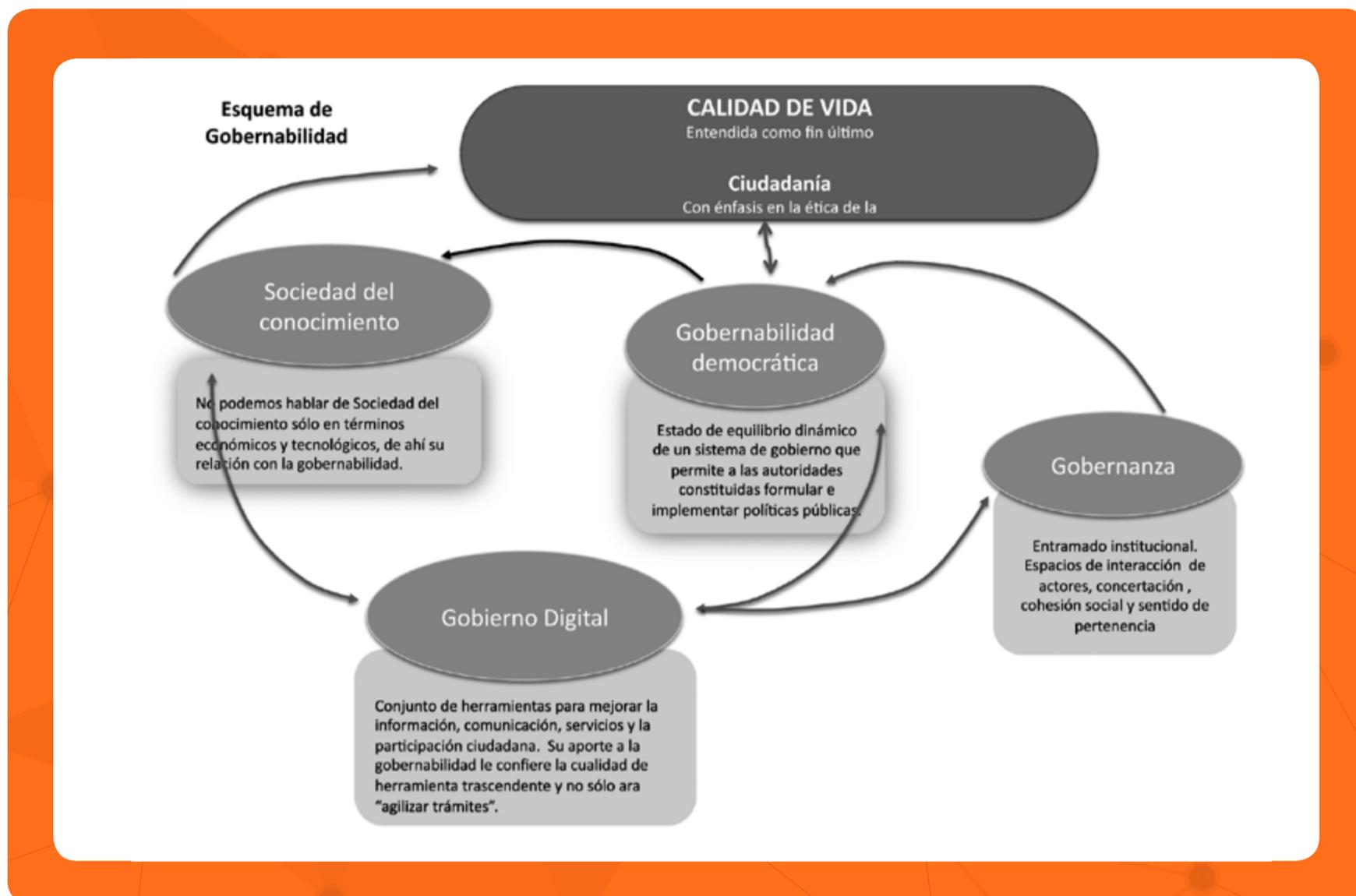
33 PAEZ, Ángela; IRIBARREN, Carolina; NEUMAN, María Isabel. Gobierno electrónico y administración

publica local. En línea: Razón y palabra (Revista Electrónica; nº 35). Consultado el 20 de marzo de 2009.

34 <http://www.educoas.org/RestrictedSites/curso1/Newsletter-Junio07/Editorial25.html>. [Consulta: 20 Abr. 2009].



## Gráfico 6. Esquema de gobernabilidad.



(Fuente: Red Interamericana de Formación en Gobierno Electrónico)

Royo<sup>35</sup> identificó los siguientes elementos que caracterizan la buena gobernabilidad, los cuales sirven de base para el desarrollo de propuestas de e-gobierno más eficaces:

» Legitimidad democrática, caracterizada por su capacidad de dar respuesta a las demandas y expectativas de los ciudadanos.

» Respeto de la normativa vigente.

» Transparencia en los asuntos públicos.

Se puede hablar de e-gobernabilidad, según la Organización de Estados Americanos -OEA, cuando las TIC contribuyen, a través de herramientas y soluciones de e-gobierno, a inducir

35 ROYO. Sancho: Gobernar en la era del conocimiento: nuevas oportunidades y viejos peligros. En línea. Disponible en <http://200.80.149.114/ecgp/FullText/000003/3624.pdf>. [Consultado el 14 de junio de 2009].

y promover condiciones políticas institucionales que favorezcan la gobernabilidad democrática.

### 2.3. Gobernanza Electrónica

Según la Escuela de e-gobierno de la Organización de Estados Americanos<sup>36</sup>, “la gobernanza se refiere el conjunto de métodos y mecanismos para tratar amplios rangos de problemas mediante negociaciones regulares entre los actores involucrados, para lograr decisiones compartidas y mutuamente satisfactorias y para cooperar en su implementación”.

En complemento, el Centro para la Gobernabilidad Electrónica de las Naciones Unidas, define la *gobernanza electrónica* “como el conjunto de procesos, formales e informales, a través de los cuales ocurre la acción de la sociedad; así como los procesos de dirección a través de los cuales la sociedad toma decisiones, maneja las actividades diarias e interactúa para lograr sus objetivos”<sup>37</sup>. Según esta definición, la gobernabilidad no es exclusiva del gobierno, aunque el gobierno hace su trabajo a través de procesos de gobernabilidad. Así, la gobernanza electrónica se refiere al

uso de las TIC para transformar y apoyar los procesos y estructuras de un sistema de gobierno. La *gobernanza electrónica*<sup>38</sup> abarca los conceptos de gobierno electrónico, democracia electrónica, participación electrónica, etc., enfatizando en la participación e interacción de los diferentes grupos que pueden afectar o ser afectados por las acciones que toma el gobierno (ciudadanos, empresas, empleados del gobierno, sindicatos, líderes comunitarios, políticos, inversionistas, etc.). La e-gobernabilidad exige una transformación profunda de las estructuras y formas de organización de las instituciones. Los diferentes actores de la gobernabilidad electrónica mencionados anteriormente, deben entender y aceptar estos cambios para asegurar que sus beneficios fluyan hacia toda la sociedad.

La gobernanza se entiende entonces como el “*entramado institucional de la gobernabilidad, denota la construcción y desarrollo de relaciones funcionales con distintos actores de la sociedad y del contexto externo, a través de la capacidad para convocar, incluir, contener, coordinar, comunicar deliberar, per-*

36 OEA. Foro e-gobierno: Boletín electrónico. En línea: <http://www.educoas.org/RestrictedSites/cursos1/Newsletter-Junio07/Editorial25.html>. [Consulta: 20 Abr. 2009].

37 JANOWSKI. Tomasz. Introduction to electronic government. Macau. Center for Electronic Governance. 2005.

38 ADEGBOYEG. Ojo. Strategic planning for electronic governance. Macau. Center for Electronic Governance. 2005.



*suadir, negociar, concertar, motivar, servir, resolver problemas, satisfacer demandas, generar confianza y apoyo, entre otros procesos propios de los sistemas democráticos*<sup>39</sup>

## 2.4. Democracia Electrónica

El Observatorio de Sociedad, Gobierno y Tecnologías de la Información de la Universidad Externado de Colombia<sup>40</sup>, define la democracia electrónica como el “espacio de participación ciudadana creado a partir del uso de las TIC con el objetivo de mejorar los procesos de gestión de la administración pública, al permitir a la sociedad civil involucrarse activamente en la toma de decisiones”

La democracia electrónica pretende optimizar la participación ciudadana en la toma de decisiones que afectan a la sociedad, fortaleciendo la democracia representativa. Con la incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación se abren nuevas opciones de discusión política en donde la tecnología actúa como un instrumento que facilita la participación de los ciudadanos en aquellas decisiones del gobierno que los afectan a través de mecanismos tecnoló-

gicos como el escrutinio electrónico que permite adelantar elecciones, consultas e iniciativas legislativas a través de medios electrónicos. En la aplicación de este modelo, el gobierno se acerca a los ciudadanos sin un intermediario diferente a la tecnología utilizada para permitir el proceso deliberativo. Sin embargo, para que los beneficios de la democracia local sean reales y efectivos se requiere que exista una democracia tradicional, real y activa pues no se trata de eliminar la intermediación de personas (líderes comunitarios, políticos, agrupaciones civiles, etc.) en el desarrollo de los procesos democráticos sino de usar las TIC como un medio eficaz que trascienda los espacios territoriales, la heterogeneidad social, las aglomeraciones urbanas y las relaciones entre ciudadanos y gobernantes.

Un supuesto que debe ser considerado como requisito previo a la implementación de las prestaciones o servicios de e-democracia es que ésta hace parte de un proceso de modernización y maduración de las relaciones políticas entre los gobiernos y los gobernados. Para lograr lo anterior se debe definir un plan bien tra-

39 OEA. Foro e-gobierno: Boletín electrónico. En línea: <http://www.educoas.org/RestrictedSites/cursos1/Newsletter-Junio07/Editorial25.html>. [Consulta: 20 Abr. 2009].

40 UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA. Guía para la democracia electrónica local: e-participación en la formulación de políticas públicas. Bogotá: UNESCO, 2005. p 6.



## Gráfico 7. Modelo conceptual de e-democracia.

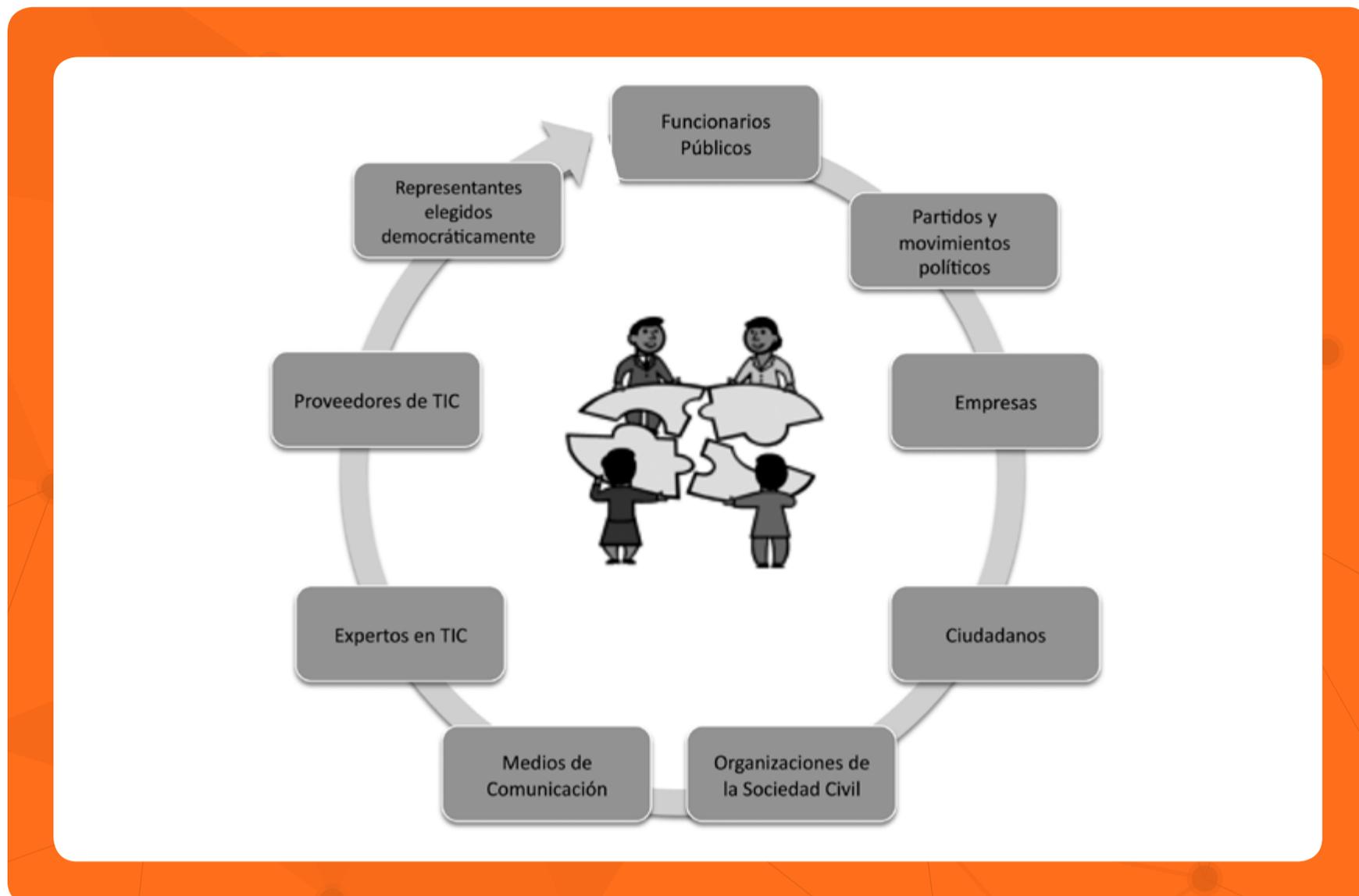


*(Fuente: Guía para la Democracia Electrónica (Universidad Externado de Colombia).*

zado en el cual se creen canales complementarios de participación, se definan políticas que promuevan la confianza ciudadana en dichos mecanismos, se abran nuevos espacios de participación, se capacite a la ciudadanía en el uso de las TIC para el ejercicio de la democracia y la adopción de mecanismos que promuevan la transparencia en el debate político. En la democracia electrónica participan el gobierno, la ciudadanía, los gru-

pos políticos, el sector privado y los medios de comunicación. El gobierno interactúa electrónicamente con los ciudadanos, los medios de comunicación proveen los servicios necesarios para el desarrollo de la e-democracia, el sector privado provee la tecnología requerida para hacer posible la democracia electrónica y los ciudadanos son los beneficiarios directos de todo el modelo tecnológico que soporta la e-democracia.

## Gráfico 8. Actores de la e-participación.



(Fuente *Guía para la Democracia Electrónica*  
(Universidad Externado de Colombia))

### 2.4.1. Participación electrónica

La e-participación es uno de los mecanismos que ofrece la democracia electrónica para mejorar el proceso de formulación de políticas públicas a través de canales tecnológicos concebidos para alcanzar y comprometer a un mayor número de ciudadanos. La e-participación abre nuevas vías para que la ciudadanía acceda y contribuya a la adopción de decisiones o políticas públicas, mediante la apertura de procesos de discusión y diálogo. El modelo

de e-participación está integrado por diferentes actores<sup>41</sup> y se manifiesta en distintas modalidades como la publicación de información, la e-consulta y la participación activa.

Según el Observatorio de Sociedad, Gobierno y Tecnologías de la Información la e-participación es un proceso gradual de apertura de la e-democracia en el cual los procesos de formulación y discusión de la legislación, las decisiones y las políticas públicas se llevan a cabo a través del uso de las tecnologías de la

41 *Ibíd.* p. 12



información y la comunicación – TIC. Para que la participación electrónica sea posible, es necesaria la participación de diferentes actores de la sociedad tales como: ciudadanos, gobernantes o representantes elegidos democráticamente, funcionarios públicos, partidos y movimientos políticos, empresarios, organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación, expertos en tecnologías de la información y proveedores de tecnologías<sup>42</sup>.

La e-participación se realiza mediante diferentes mecanismos siendo los más frecuentes la publicación de información acerca de las decisiones o políticas del gobierno o cualquier otro tipo de información para uso de la ciudadanía, y la consulta electrónica, mediante la cual el gobierno acude al ciudadano a fin de conocer opiniones o sugerencias en torno a temas de interés para la comunidad o la sociedad, que sirvan para tomar decisiones sobre formulación o no de las políticas.

### 2.4.2. Ciudadanía digital

La e-ciudadanía o ciudadanía digital, según Kaufman<sup>43</sup>, se refiere a los derechos sociales o derechos digitales que tienen

los ciudadanos y la cual no se limita sólo al derecho al acceso a la información. El objetivo de esta nueva propuesta es que los ciudadanos, desde sus propios intereses, participen en las políticas y gestiones cotidianas de sus comunidades estructurando redes que contribuyan al desarrollo del concepto de ciudades digitales, por medio de mecanismos de participación virtual.

En el modelo de e-ciudadanía, los usuarios pasan de un rol pasivo a uno activo, a través de la producción de contenidos y el desarrollo de servicios<sup>44</sup>, siempre que el gobierno establezca y desarrolle dichas vías asociativas de participación. Este tipo de modelos participativos sólo es posible si se garantiza la interacción de doble vía entre el gobierno y los ciudadanos. Algunos de los canales utilizados en este modelo son<sup>45</sup>:

- » Portales con producción participativa de contenidos
- » Correos electrónicos con conexión a autoridades políticas y responsables de servicios
- » Listas de distribución
- » Foros web y de noticias

42 Ibid. p. 12.

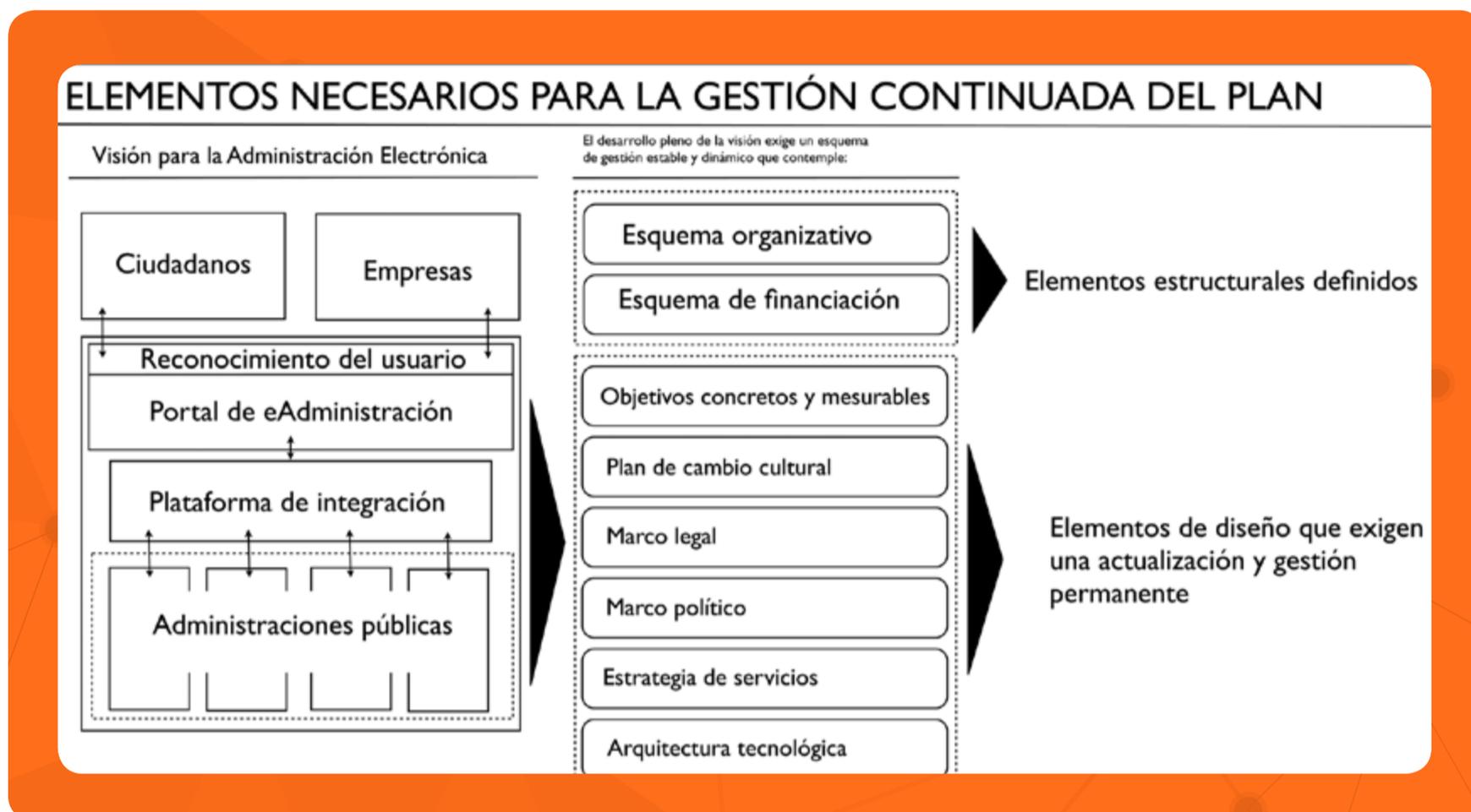
43 KAUFMAN. Ester. E-ciudadanía, practicas de bien gobierno y tics. Buenos Aires: Programa PAN AMERICAS – IDRC, 2005. p 3.

44 Ibid. p 4.

45 Ibid. p 5.



## Gráfico 9. Elementos para la gestión del Plan Estratégico.



(Fuente: España. Ministerio de Ciencia y Tecnología)

- » Chats
- » Encuestas
- » Voto electrónico

### 2.5. Elementos de la E-administración

El plan de choque para la e-administración en España<sup>46</sup> propone una serie de elementos cuyo objetivo es impulsarla y que sirven de marco para alanzar las iniciativas que se estén dando en otros países en esta materia. Dicho plan se estructuró sobre cuatro ejes:

- » Facilitar el acceso a los ciudadanos;
- » Impulsar el desarrollo del servicio para los ciudadanos;
- » Facilitar el intercambio de información entre las administraciones públicas y;
- » Apoyar la reorganización interna de las administraciones públicas.

Un elemento interesante de este plan tiene que ver con los componentes que deben ser atendidos de manera inmediata por cual-

46 MINISTERIO DE CIENCIA Y TECNOLOGIA. Plan de choque para el impulso de la administración electrónica en España. Madrid: Ministerio de Ciencia y Tecnología; Ministerio de Administraciones Públicas. 2003. p 12



quier gobierno que esté implementando o desee implementar un modelo de e-administración, entre los cuales se destacan: el esquema organizativo, el esquema de financiación, la estrategia de servicios, el marco legal, el marco político, la cultura del cambio y la arquitectura tecnológica que dará soporte a las prestaciones de la e-administración.

En concordancia con lo anterior la administración en un sentido general comprende elementos tales como<sup>47</sup>:

- » Competencias y funciones de las instituciones del Estado
- » Estructura administrativa
- » Sistemas de planeamiento, programación, presupuesto y evaluación
- » Gestión financiera
- » Procesos y procedimientos
- » Servicios y atención a usuarios
- » Compras y contrataciones

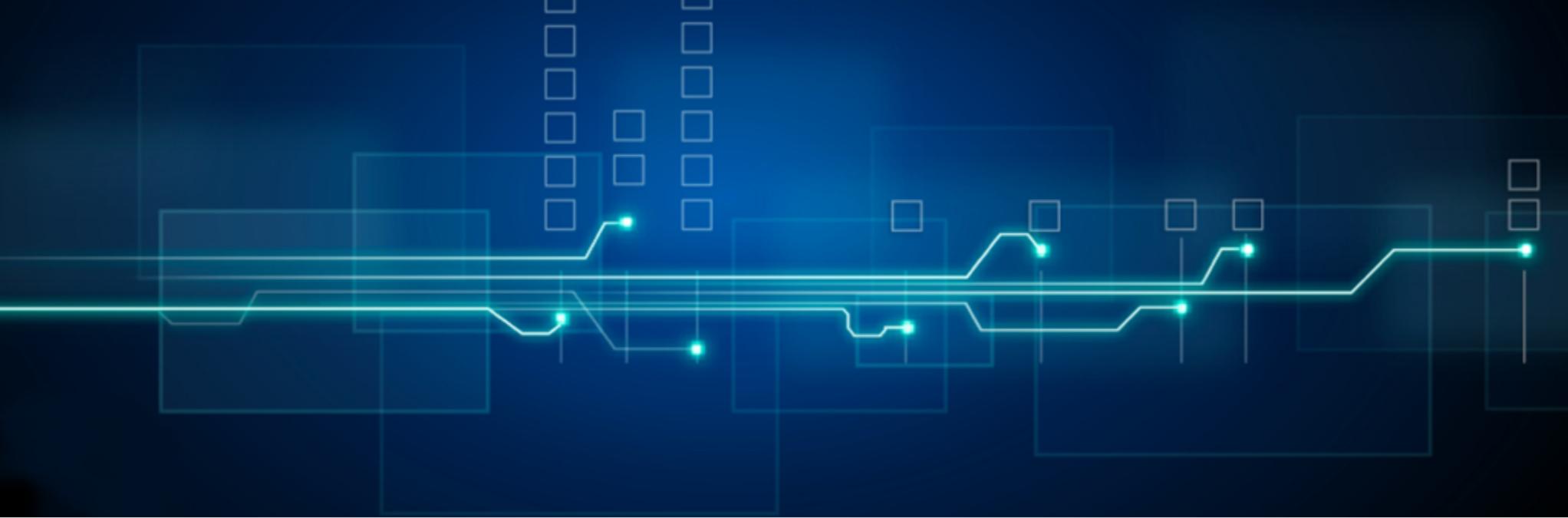
» Gestión de información

» Marco normativo, regulatorio y reglamentario

Así, la e-administración tiene que ver con el conjunto de los anteriores elementos que interactúan a través de las TIC para satisfacer las necesidades de las sociedades o conglomerados de personas en un determinado espacio geográfico, político o jurídico. Tal administración electrónica hace parte del e-gobierno en tanto provee la estructura para que los ciudadanos puedan interactuar con la administración pública de manera virtual, de forma similar a como lo hacen en el modelo tradicional.

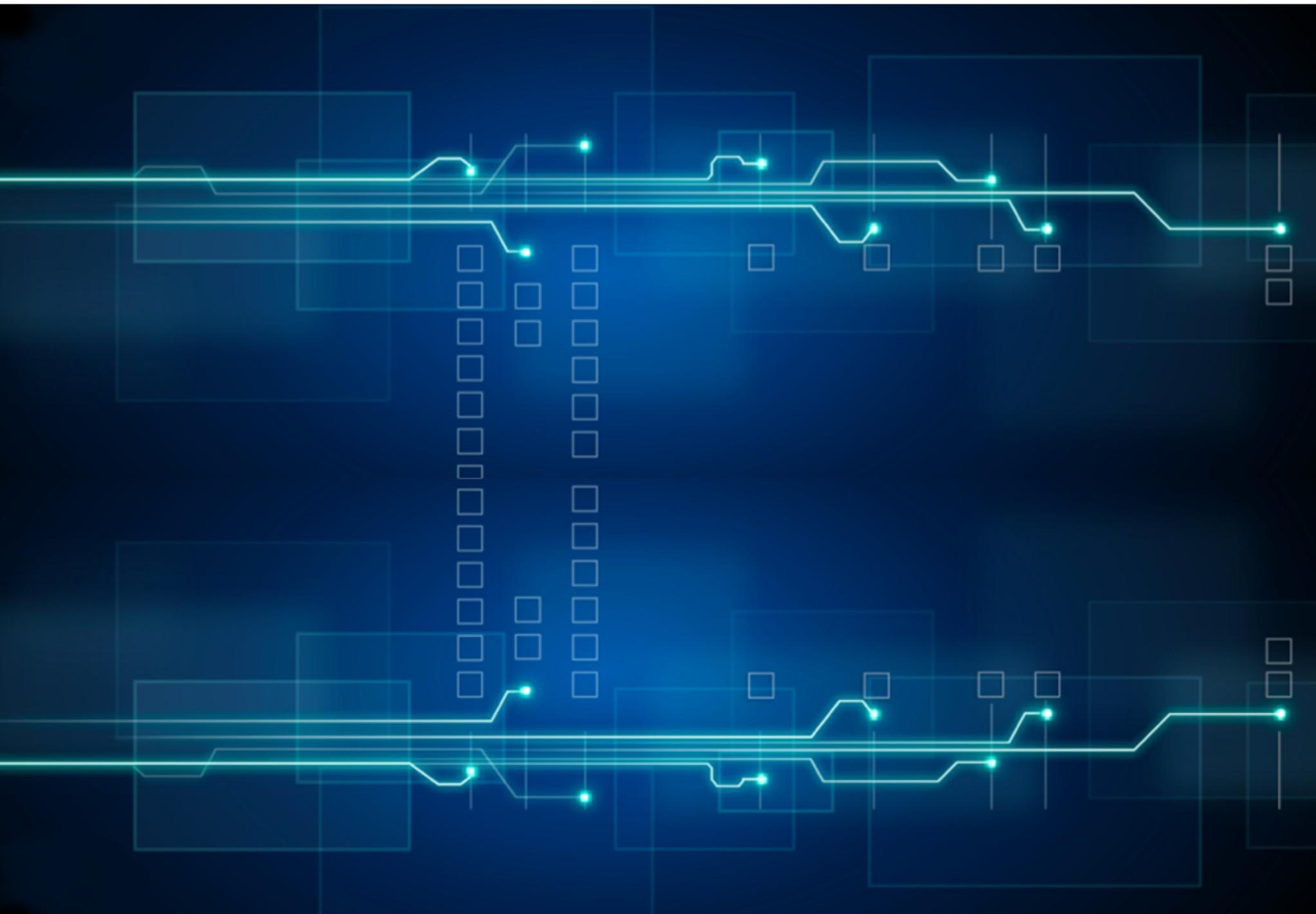
47 MINISTERIO DE CIENCIA Y TECNOLOGIA. Plan de choque para el impulso de la administración electrónica en España. Madrid: Ministerio de Ciencia y Tecnología; Ministerio de Administraciones Públicas. 2003.





3.

# La gestión documental



### 3.1. Evolución del Término

El concepto de *gestión documental* aparece en los Estados Unidos hacia finales de la década de los 50 del siglo XX, cuando el Archivo Nacional de ese país introdujo el concepto de *records management* en la Ley de Documentos Federales al establecer como función de los archivistas federales “desarrollar, promover y coordinar estándares, procedimientos y técnicas que fomenten la tramitación eficiente y económica de los documentos del gobierno”.

La evolución del término se puede dividir en tres fases, cada una de las cuales hace un aporte conceptual al alcance del término y permite llegar a definir una subdisciplina de la archivística con su propio objeto, fin y método de estudio.

En la primera etapa de su desarrollo teórico, la gestión de documentos se definió como la parte de la esfera de la administración en la tramitación de los documentos administrativos con fines de eficiencia y economía. Uno de los principales representantes de esta corriente<sup>48</sup>, Ricks consideraba que la gestión de documentos (o administración de documentos como en principio se denominó) consistía en la aplicación de los conceptos de

la administración científica a la “planificación, el control, la dirección, la organización, la capacitación, la promoción y otras actividades gerenciales relacionadas con la creación de archivos, su mantenimiento y uso, así como su eliminación”. Para Ramón Alberch, la gestión de documentos engloba un “conjunto de operaciones técnicas comprometidas en la búsqueda de la economía y eficacia en la producción, uso y destino final de los documentos a lo largo de todo su ciclo de vida”.

Aunque en principio las dos declaraciones parecen similares saltan a la vista varias diferencias que las complementan. Mientras Ricks enfatiza en los elementos administrativos involucrados en la gestión de documentos, Alberch resalta las operaciones técnicas que conducen a la economía y la eficacia; de igual forma Ricks destaca el concepto de archivo en tanto que Alberch lo hace con el concepto de documento. Otro aporte de la propuesta de Alberch es la inclusión de métodos archivísticos en la resolución de problemas de la administración de documentos tales como la elaboración de los cuadros de clasificación, la selección de un método de descripción normalizada y el establecimiento de las tablas de retención

48 RICKS. Ariel. La administración de documentos como función archivística. En: Boletín Interamericano de Archivos. Córdoba, CIDA, 1976. p. 25.



documental. Siguiendo esta misma línea, Robergé<sup>49</sup> refuerza los planteamientos de Alberch al afirmar que la gestión de documentos se puede definir como “el conjunto de operaciones y técnicas relativas a la concepción, el desarrollo, la implantación y la evaluación de los sistemas administrativos necesarios, desde la creación de los documentos hasta su destrucción o su transferencia al archivo permanente, para lograr eficiencia y economía administrativas.

Teóricos más contemporáneos como Roads<sup>50</sup>, sostienen que la gestión de documentos se circunscribe “a todo lo que sucede a los documentos de una organización durante su ciclo vital desde su nacimiento, pasando por su vida activa y productiva como medio para cumplir con las funciones de la organización, hasta su destrucción, cumplidas las finalidades pertinentes” e identifica tres fases básicas de la gestión de documentos:

» La elaboración, orientada a evitar la producción de documentos innecesarios, ampliar la utilidad de los que se producen y asegurar un nivel adecuado del uso de la reprografía;

» La de utilización y mantenimiento, que comprende el empleo, control y almacenamiento de los documentos que se han definido como necesarios para realizar o facilitar el desarrollo de las funciones y actividades de una organización y

» La disposición final de documentos que implica definir su destino, con miras a su conservación como fuente de información para la sociedad o su eliminación, a partir de la determinación de los plazos de retención en cada etapa del ciclo de vida.

A lo anterior se adicionó el concepto del *ciclo vital* de los documentos que dividió la formación de los archivos en tres fases (gestión, administrativa e histórica), con lo cual la función sobre la gestión de los documentos se aplicaría a lo largo de todo el ciclo de vida, desde su producción hasta su disposición o conservación definitiva. Para Piazzali, la función del archivista debe extenderse desde la participación activa en la dinámica de los trámites administrativos, incluyendo la producción misma de los documentos.

49 ROBERGÉ, Michele. L'agestion de l'information administrative. Application globale, systémique et systématique. La pacatiere : Documentor, 1992.

50 RHOADS, James. La función de la gestión de documentos y archivos en los sistemas nacionales de información. Bogotá; Archivo General de la Nación: UNESCO, 1995.



Con el surgimiento del concepto de *archivo total*, a finales del siglo XX, la archivística rompe estructuralmente con la división existente entre archivos históricos y administrativos, restituyendo el orden teórico a la definición y concepción del archivo como una sola idea, devolviéndole su unicidad e integridad. El concepto de archivo total se entiende como “el proceso integral de la formación del archivo en su ciclo vital”<sup>51</sup> y se convierte en un elemento fundamental de la teoría archivística moderna. A partir del concepto de gestión documental surgen otras corrientes de pensamiento en cuanto a la formación de los archivos, cuyo principal elemento es el uso de las TIC en dicha gestión. Una de estas corrientes afirma que en el mundo actual no hay separación entre fases, archivos, documentos sino un concepto más amplio que el tradicional, y se basa en unidades o centros de información archivísticos.

Desde el punto de vista de la archivística, la gestión de documentos se puede definir como “el conjunto de operaciones y técnicas relativas a la concepción, desarrollo, implantación y

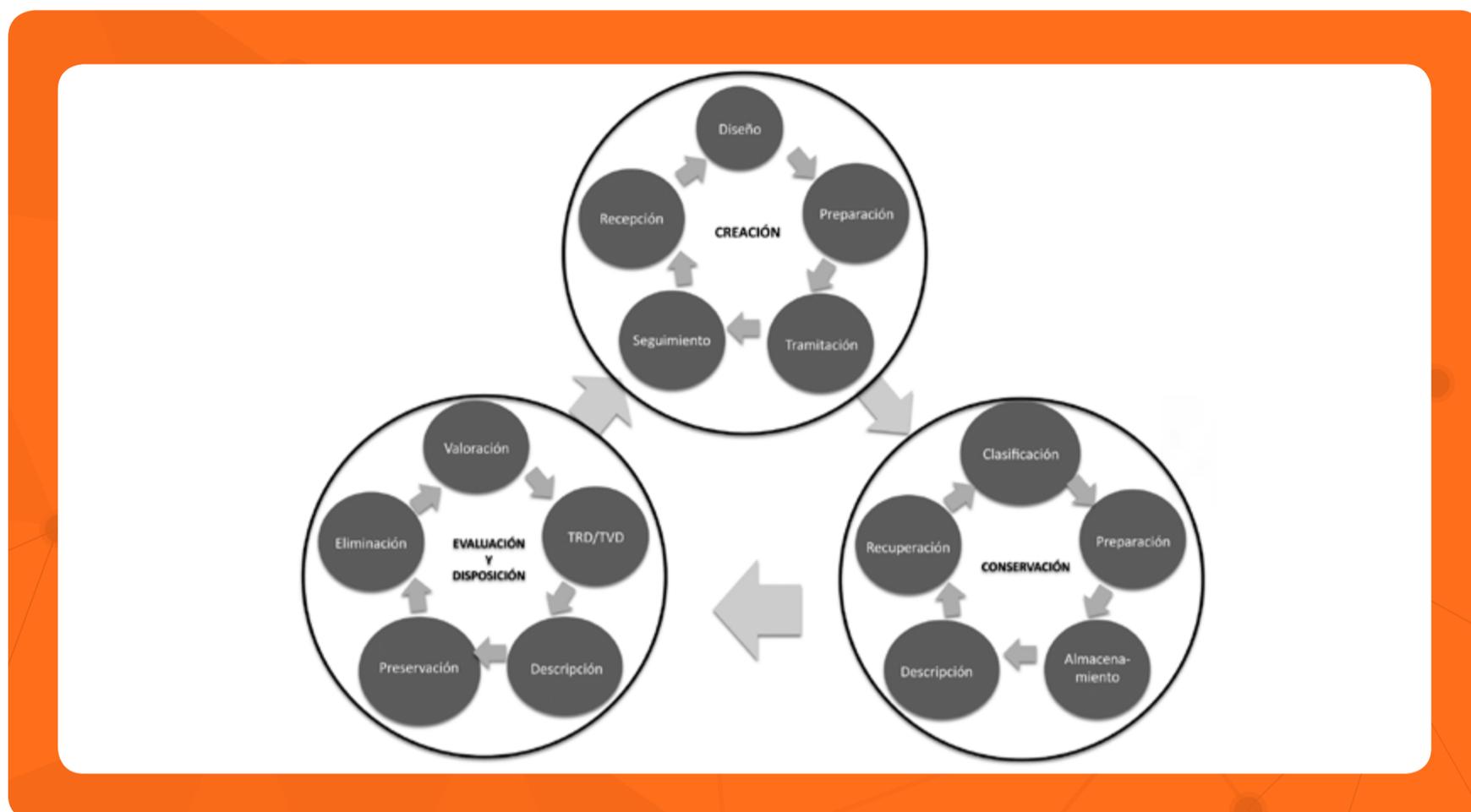
evaluación de los sistemas administrativos necesarios, desde la creación de los documentos hasta su eliminación o su transferencia al archivo permanente”<sup>52</sup> y cuyo objetivo es lograr la eficiencia administrativa y la reducción de los costos derivados del “papeleo” en una organización. Como se mencionó anteriormente, la gestión de documentos es relativamente nueva en la literatura técnica pese a que sus antecedentes se remontan al concepto de records management acuñado a mediados del siglo XX. Sin embargo, la incorporación del concepto en la tradición archivística de América Latina inició con la publicación en español de los estudios RAMP (Records and Archives Management Program) de la UNESCO en la década de los 80. La gestión documental basa sus planteamientos en el control sobre la producción, uso y disposición del documento a lo largo de todo el ciclo de vida, entendido éste como la sucesión de etapas o fases por las que éste atraviesa, desde su creación hasta su disposición final. El objetivo de la gestión documental es mejorar la eficiencia y la economía admi-

51 COLOMBIA. ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN. Reglamento General de Archivos, 2003.

52 ROBERGE. Óp. cit.



## Gráfico 10. Elementos del ciclo vital del documento. (Gráfico propio)



nistrativa, y a su vez contribuir a elevar el nivel de desempeño de las instituciones.

Davenport<sup>53</sup> propone también un ciclo de vida de la información, en el cual ésta es dinámica y constantemente creada, organizada, usada y dispuesta dentro de la organización. Así, podrá ser categorizada en esquemas basados en los departamentos, funciones o procesos que la crearon. De acuerdo con este modelo, los archivistas, como gestores documentales, tienen un papel relevante en cada una de las etapas del ciclo de vida, ubicán-

dolos en una posición relevante dentro de la administración, que permita ejercer influencia sobre la calidad de la información y los documentos que se creen y los que se encuentren en uso, así como para preservar la memoria corporativa a largo plazo.

### 3.2. El programa de Gestión de Documentos

La Gestión de Documentos (GD) es una estrategia de información y una herramienta para la gestión del conocimiento y, a la vez, es un programa permanente de la administración de nivel geren-

53 DAVENPORT. Thomas. Ecología de la información: ¿por qué la tecnología no es suficiente para lograr el éxito en la era de la información?. Oxford: University Press, 1999.



cial, cuyo objetivo es lograr economía de recursos y eficiencia administrativa en toda la organización. Para ello se apoya en soluciones tecnológicas avanzadas, que abarcan los diferentes niveles de la organización, contribuyendo al mejoramiento de los procesos relacionados con la función archivística dentro la organización.

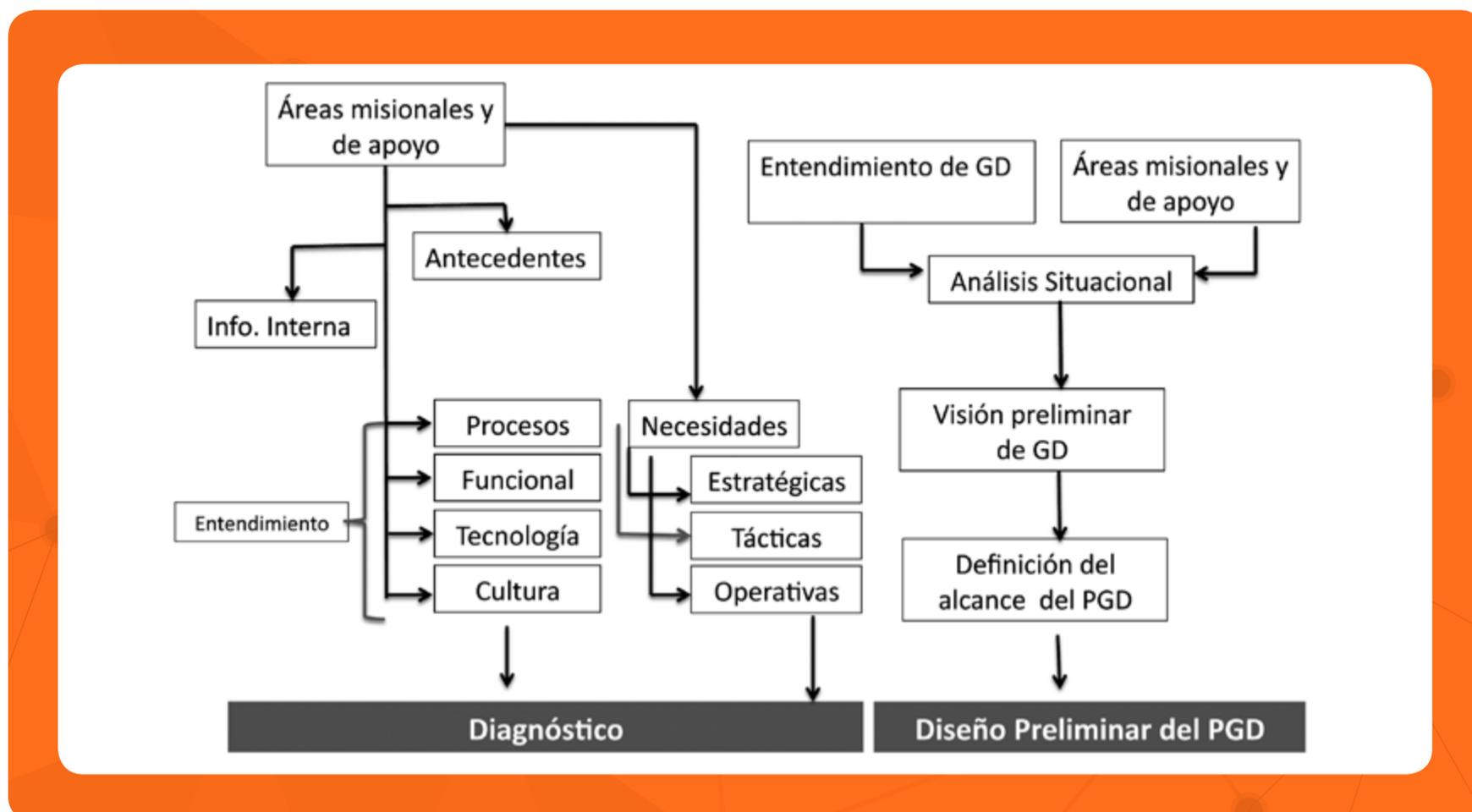
Para que un Programa de Gestión de Documentos (PGD) resulte eficaz, debe ser transversal a toda la organización, en la medida en que cualquier unidad administrativa gestiona documentos, independientemente del soporte en el cual se registran y los mecanismos de producción (manuales, electrónicos o automatizados). El diseño e implementación de un PGD se basa previamente en un diagnóstico sobre la gestión documental en la empresa, a partir del cual se definen el modelo conceptual del programa y las líneas y ejes de acción sobre las cuales se implementarán los diferentes componentes. Entre los principales beneficios que una organización puede esperar una vez implementado un PGD se pueden identificar<sup>54</sup>:

- » Uno de los primeros resultados obtenidos con un PGD es la disminución progresiva del volumen de documentos que se producen en una organización, en particular aquellos considerados innecesarios o que no aportan valor informativo, evidencial o de otra naturaleza.
- » La revisión de los procesos organizacionales permite reducir aquellos que resultan redundantes, innecesarios y muy complejos, cuyo desarrollo implica la realización de tareas que sólo aumentan los tiempos del proceso y no tienen un objetivo claro dentro del mismo.
- » El beneficio más significativo se refleja en el aumento de la productividad de los empleados. Gracias a la reducción de los documentos, las actividades se vuelven menos dependientes de la producción, consulta, validación, archivo, etc., de documentos y facilitan la dedicación a labores propias del negocio.
- » Con la estandarización del manejo de los documentos se obtiene igualmente una reducción en la infraestructura necesaria para la producción,

54 ZAPATA CÁRDENAS. Op. Cit.



## Gráfico 11. Componentes del diagnóstico de la Gestión Documental. (Fuente: ZAPATA. 2008)



distribución, utilización, acceso y conservación de los documentos, representados en menor necesidad de equipos, espacio de archivo, mobiliario y tecnología.

- » La aplicación de los conceptos de gestión documental permite un mayor aprovechamiento de las tecnologías de la información, y en especial el mejor uso de los sistemas de información, la ofimática y la automatización.
- » De igual forma, la gestión documental permite mejorar los niveles de rentabilidad de la empresa, por cuanto al reducir

costos operativos, se aumenta la disponibilidad de recursos para ser invertidos en áreas claves del negocio, incluida la gestión de información.

### 3.2.1. Gestión de documentos electrónicos

El desarrollo de las TIC, los avances en la teoría archivística y la aparición de nuevos paradigmas y enfoques sobre la gestión de la información y los documentos están modificando radicalmente el papel que deben jugar los archivistas en esta sociedad. La aparición de conceptos como e-gobierno, e-administración, e-democracia afectan de modo



sustancial el valor de la información y los modelos, prácticas, herramientas, métodos y procedimientos que se deben aplicar para hacer frente al creciente e invisible volumen de información electrónica, una de cuyas consecuencias, de no ser tratada técnica y oportunamente, es la pérdida de uno de los activos más valiosos de una organización: **su información**, y con ella de la memoria corporativa.

Gestión electrónica de documentos y gestión de documentos electrónicos son términos que frecuentemente se encuentran en la literatura sobre gestión documental sin que exista a primera vista diferenciación alguna entre uno y otro. Sin embargo, identifican dos concepciones que si bien son complementarias tienen definiciones distintas. Por un lado, debemos entender la *Gestión Electrónica de Documentos* como la aplicación o uso de la informática en la producción, transmisión, conservación y uso de los documentos que se tramitan en desarrollo de las actividades del negocio, mientras que la *Gestión de Documentos Electrónicos* se refiere a la aplicación de los principios de la gestión documental al manejo del documento electrónico en sistemas electrónicos.

Mientras que en la primera, un documento puede ser gestionado por medios electrónicos, por ejemplo una herramienta ofimática o un sistema de información, siendo la informática un medio para producirlo independientemente del soporte en el cual se registre. En la Gestión de Documentos Electrónicos éstos se gestionan, durante todo su ciclo de vida, en ambientes electrónicos sin materializarse en papel.

Sobre este aspecto Martín Becerra afirma que las posibilidades materiales de acceso, producción, procesamiento, almacenamiento, distribución, recepción, búsqueda y recodificación de la información, hacen parte de los procesos críticos que involucran el desarrollo de la sociedad de la información. En este nuevo entorno convergen dos conceptos relacionados con la gestión de información electrónica: documento electrónico y registro electrónico. Un *Documento Electrónico* se puede entender como cualquier información gestionada desde su origen a través de sistemas electrónicos, emanada de un órgano administrativo o un funcionario de una entidad desde el momento en que éste es proyectado (iniciado) hasta cuando cumple con todos los requisitos



técnicos, jurídicos y administrativos de la entidad, que le otorgan validez frente a la administración y frente a terceros, y que durante todo su ciclo de vida se tramita, distribuye, publica, conserva y archiva electrónicamente.

Un Registro Electrónico se podría definir como cualquier información electrónica (documento) emanada de un órgano administrativo o un funcionario de una entidad desde el momento en que es proyectada (iniciada) hasta su perfeccionamiento, gestionada durante todo su ciclo de vida de manera electrónica y que se conserva como un todo, junto con los demás datos e información con los cuales esta vinculado, a través de meta-datos adecuadamente estructurados y preservados. La gestión de documentos electrónicos se basa en la gestión de registros y comprende:

- » El contenido (información gestionada electrónicamente)
- » El tipo documental (con su estructura diplomática)
- » Las metodologías para su gestión (tecnologías y herramientas)
- » Los meta-datos (documento, proceso, contexto, etc.)

- » El entorno tecnológico desde donde fue gestionado (PC, ambientes colaborativos, etc.)
- » El conjunto o corpus documental (serie, subserie, expediente)

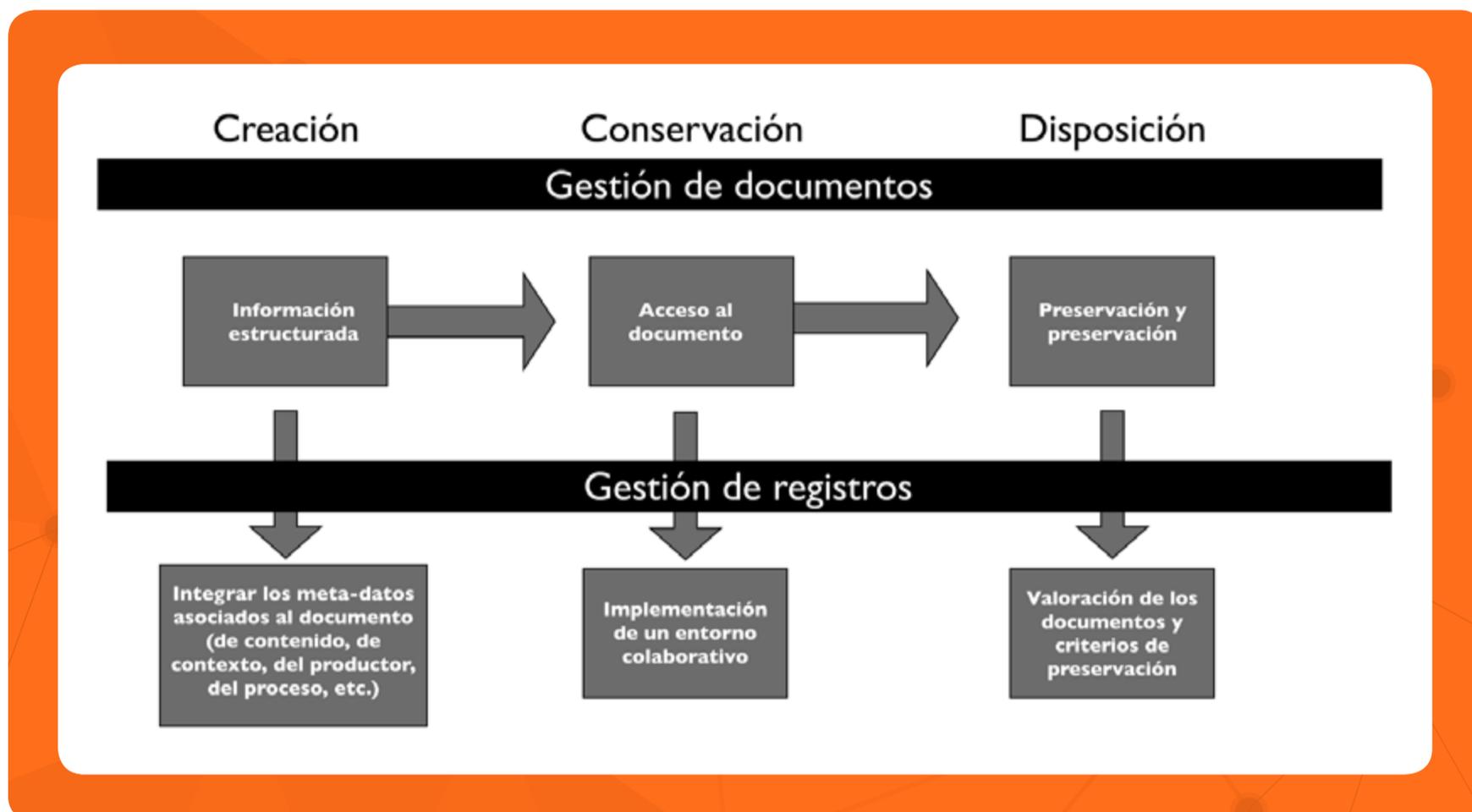
Estos elementos deben convertirse en un todo (encapsulado) con atributos y características que le permitan ser gestionados por el archivista, cuyo reto es mantener el vínculo entre cada elemento. Una buena gestión de documentos electrónicos se debe sustentar en la ejecución o aplicación de tres funciones documentales, a saber:

- » Declarar el documento, lo cual implica registrarlo para darle existencia dentro del sistema de gestión documental.
- » Clasificarlo, de acuerdo con una estructura archivística previamente aprobada, preferiblemente automatizada.
- » Aplicar el concepto de record continuum durante su gestión.
- » Controlar la gestión durante todo el ciclo de vida.
- » Mantener la estructura del expediente en segunda y tercera fase.

Así mismo, la gestión electrónica de documentos debe contener los siguientes procedimientos:



## Gráfico 12. Gestión de registros vs. Gestión de documentos.



(Fuente. ZAPATA, 2009)

- » Creación y captura de documentos electrónicos en el SIGD
  - » Aplicación de reglas para los documentos (clasificación, retención, conservación)
  - » Aplicación de reglas para los expedientes (clasificación, retención, conservación)
  - » Administración de flujos de trabajo
  - » Archivo de la información
  - » Gestión de comunicaciones (la Web y el correo electrónico)
  - » Sistemas de búsqueda y recuperación documental
  - » Gestión de los formatos de salida de documentos (apariencia)
- Bonal<sup>55</sup> especifica cuatro procedimientos para integrar los documentos electrónicos al sistema de gestión:
- » Creación y captura de documentos electrónicos mediante el propio sistema.
  - » Integración de documentos electrónicos generados desde otras aplicaciones.

55 BONAL. José Luis. El documento electrónico y el archivo. En línea [http://www.vitruvio.cpaupage.com/archivos/Intro\\_archivos\\_arq2.pdf](http://www.vitruvio.cpaupage.com/archivos/Intro_archivos_arq2.pdf) [consulta: 28 Ago. 2008]



- » Conversión de documentos producidos en otros soportes.
- » Integración de documentos procedentes de canales externos.

### 3.3. El Sistema de Gestión de Documentos

La producción de documentos en cualquier organización es inevitable, por ser resultado inherente al desarrollo de sus funciones. Durante sus actividades y el giro de sus negocios las empresas producen, reciben, tramitan, responden, seleccionan y archivan documentos con el fin de proveer un soporte no sólo para la toma de las decisiones sino para el avance mismo del negocio. Dentro de toda actividad administrativa se producen documentos mediante los cuales la empresa comunica sus decisiones, registra sus acciones y deja plasmado un testimonio acerca de la forma como la organización y sus funcionarios actuaron frente a determinado trámite o asunto. Todo esto es posible gracias a una red interminable de circuitos de operaciones y acciones que se encuentran definidas en los procesos y procedimientos administrativos, cauce natural a través del cual una institución desarrolla las funciones y que permite a su vez cumplir con el objeto social para el cual fue creada.

En los últimos años, las organizaciones han venido incorporando nuevos modelos de gestión de la información con el fin de desarrollar su negocio. Así, la adquisición y empleo de sistemas de información más complejos y versátiles; la incorporación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en casi todas las actividades organizacionales; la aplicación de herramientas administrativas orientadas a la obtención de eficiencia y la reducción de costos como el *outsourcing* y el *benchmarking*, han generado una transformación en el valor de la información y el papel que ésta juega para la competitividad y la supervivencia de la empresa, en un mundo caracterizado cada vez más por chips, enlaces inalámbricos, cables de fibra óptica y dispositivos de almacenamiento y procesamiento de información masivo cuyo tamaño jamás imaginaron los precursores de las grandes computadoras.

Es precisamente gracias a estos adelantos tecnológicos que la gestión de información se convirtió en un tema obligado de análisis para gerentes, administradores y empleados, toda vez que no es posible garantizar el éxito de una empresa si no se dispone de información oportuna, confiable y acertada en el lugar y mo-



mento precisos. Como resultado de lo anterior, comenzaron a proliferar todo tipo de sistemas de información, en cuyo diseño y planeación han participado de manera exclusiva ingenieros de sistemas y administradores, pero en cuya definición casi nunca se permitió la participación de archivistas y bibliotecólogos. Igual situación se presentó con la adquisición de tecnologías para el tratamiento de datos e información tales como los sistemas de fax, correo electrónico y digitalización de información, por citar los más habituales. Así mismo, el acceso a la información pasó de ser un tema cuyo tratamiento era competencia exclusiva de bibliotecólogos, archivistas e ingenieros de sistemas, para constituirse en asunto de dominio de directivos y, en general, de todo el personal de una compañía. Sin embargo, con excepción de los profesionales de la información, los demás miembros de una organización no contaban con la formación necesaria para resolver los problemas derivados de la práctica administrativa tradicional, que en la mayoría de los casos, se limitaba a contar con información oportuna y pertinente para la toma de decisiones.

El anterior planteamiento fue expuesto por Thomas Davenport en su libro *Ecología de la Información*. Este autor<sup>56</sup> define cuatro fases en los procesos de información: la determinación de sus requerimientos, la captura, la distribución y su uso. De igual manera considera<sup>57</sup>, que dentro de los aportes de un programa de gestión de información se encuentran:

- » Proveer sistemas que tengan en cuenta las necesidades de información y de documentos
- » Crear o definir un esquema de categorización que provea contexto a los documentos (por ejemplo mediante procesos de digitalización)
- » Permitir el ingreso a otros sistemas a través de la Intranet de la empresa (apoyándose en ayudas para la recuperación y en arquitecturas de información).

Ampliando la interpretación de la UNESCO sobre gestión documental, resulta difícil entenderla sólo como un conjunto de actividades administrativas orientadas a conseguir *economía y eficiencia* en la organización y por el contrario es necesario comprenderlas como un sistema<sup>58</sup>,

56 DAVENPORT. Óp. Cit. p 64

57 Ibid. P. 62

58 ROBERGE. Op. Cit.

cuyos objetivos principales son además de lograr la economía y la eficiencia, la *eficacia y la rentabilidad*. Este sistema según *Robertgé*, está compuesto a su vez por dos subsistemas: el de Gestión de Documentos Administrativos Activos y el de Gestión de Documentos Administrativos Inactivos. El primero a su vez está integrado por los siguientes cuatro subsistemas:

- » de clasificación de documentos
- » de conservación de documentos
- » de almacenamiento de documentos
- » de descripción y recuperación de documentos

El mismo autor en su obra *La Gestion des Documents Administratifs*, describe las bases para la implementación del sistema de gestión documental en la mayor parte de los archivos administrativos. Define este sistema como “el conjunto de las operaciones y de las técnicas relativas a la concepción, el desarrollo, la implantación y la evaluación de los *sistemas administrativos necesarios*, desde la creación de los documentos hasta su destrucción o su transferencia al archivo permanente”. Aunque *Roberge*

también concibe la gestión documental como una serie de operaciones y técnicas, uno de sus principales aportes se refiere a la necesidad de evaluar los sistemas administrativos de la organización, es decir la revisión integral del negocio, incluidas las funciones, procesos y procedimientos y por supuesto la estructura administrativa misma.

Analizando los planteamientos anteriores se puede afirmar que en todo Sistema de Gestión Documental confluyen tres componentes que interactúan de manera permanente:

- » La gestión administrativa que se puede definir como el conjunto de acciones que una organización desarrolla para cumplir con su misión y los objetivos y metas del negocio;
- » La gestión de información entendida como las acciones que una organización emprende para garantizar el adecuado flujo de la información necesaria para el desarrollo del negocio, incluyendo aspectos como su producción, registro, acceso, uso, distribución y conservación así como la integración de los diferentes *núcleos de información* a partir



**Tabla 3. Los documentos en el sistema administrativo.**

| <i>Funciones</i>  | <i>Organos</i>  | <i>Procesos</i>  | <i>Procedimientos</i>   | <i>Documentos</i>   |
|---|---|--|---|---|
| Designan lo que la organización <i>hace</i> para desarrollar el negocio | Son unidades administrativas encargadas de desarrollar las funciones del negocio. | Corresponden al cause a través de las cuales los órganos cumplen las funciones | Forman los procesos. Conjunto de operaciones realizadas de manera secuencial, sistemática y ordenada dirigidas a producir una acción administrativa; son los responsables de la producción documental | Son el resultado de las diversas actuaciones de la administración. En ellos se concretan las determinaciones de una organización. |

(Fuente. ZAPATA, 2006)

de las nuevas tecnologías de la información; y

- » La gestión documental que se puede concebir como “el área de la gestión administrativa general dirigida a conseguir eficiencia y economía en la creación, mantenimiento, uso y disposición de los documentos” (Dictionary of Archival Terminology). De acuerdo con tratadistas como Michel Robergé y Blanca Martínez, el proceso de gestión tiene su acción en la etapa activa de los documentos (también denominada fase pre-archivística). Es en esta fase en don-

de se presentan los mayores problemas documentales de una organización y los que, en últimas suelen convertirse en problemas cuya solución implica un alto costo para cualquier empresa.

Lo anterior hace explícita la necesidad de diseñar e implementar *Sistemas de Gestión de Documentos (SGD)* que respondan a las necesidades de las empresas, y los problemas asociados al manejo de los documentos. El Sistema de Gestión de Documentos se define como el conjunto de elementos que interactúan de manera sincronizada, comparti-



da y controlada en la creación, conservación, uso y disposición de los documentos de una organización a partir de la aplicación de técnicas administrativas, dirigidas a aumentar la eficiencia administrativa, reducir costos y facilitar la gestión administrativa general, en la integración de las diferentes tecnologías de la información y la comunicación, los sistemas de información y la aplicación de los principios básicos de la archivística.

Para que un SGD sea eficaz, se requiere que cumpla los siguientes requisitos<sup>59</sup>:

- » Integrar los diferentes componentes asociados a la producción de los documentos (las tecnologías, las operaciones administrativas que dan origen a los documentos, la normatividad, las redes de información, las personas y la cultura corporativa)
- » El sistema debe ser diseñado o concebido como un sistema *redondo*, en donde los circuitos documentales y de información estén articulados entre sí, con el fin de determinar los vínculos existentes entre los diferentes documentos que produce y/o recibe una organización en función de sus actividades.

Un buen SGD posibilitará que cualquier acción de la administración, que se concrete en un documento, se pueda vincular a través de las relaciones orgánico-administrativas y funcionales que existen en el giro normal de los negocios (asuntos) de una organización.

De esta forma, cada vez que se crea un documento cuya tramitación se ha establecido previamente, de acuerdo con los procesos y procedimientos de la organización, el sistema podrá identificar todos los elementos constitutivos del mismo, asociando su creación a un trámite determinado y a su vez manteniendo el vínculo de unión entre todos y cada uno de los documentos que se produjeron durante dicho trámite. Así se garantiza no sólo que los documentos sean el resultado de acciones administrativas reguladas y ordenadas sino que en los archivos (desde la apertura de un expediente en las oficinas que originan el trámite hasta el cierre del expediente una vez cumplido el último trámite a que haya lugar y su transferencia al archivo administrativo) será posible identificar claramente las relaciones internas y externas existentes entre los

59 ZAPATA. Op.cit.

documentos, evitando que se generen documentos innecesarios o cuyo trámite sólo ocasiona altos costos y aumenta la ineficiencia administrativa.

### 3.4. Sistemas de Información para la Administración

Existe una evidente relación entre la forma como las instituciones organizan los asuntos de su negocios a través de los procedimientos y la gestión documental. En general se acepta la tesis de que los documentos son el resultado de la gestión de la administración, la cual es posible a través de los procesos y procedimientos. Según Tanodi<sup>60</sup> los documentos son un producto involuntario de la administración, por cuanto su producción está precedida por una disposición o un procedimiento en cuya ejecución tiene origen.

En este sistema administrativo, cada documento es el eslabón de una cadena, en cuyo proceso de transformación se presentan cíclicamente las diferentes operaciones de la gestión documental: producción, recepción, distribución, trámite, organización, consulta, conservación y disposición. Así las cosas, la relación entre el *Procedimiento Administrativo y la Gestión Documental* es do-

ble. Por un lado el subsistema de gestión que propone Robergè, incluye el elemento de información como parte del modelo en el cual están incluidos los documentos generados y recibidos como resultado de las actividades de la organización; por el otro, en los sistemas de gestión administrativos se reflejan una serie de procedimientos relativos a la gestión de la información, los cuales buscan un adecuado control sobre la gestión de documentos<sup>61</sup>.

El sistema administrativo responde como un elemento articulador de las actividades y funciones que una organización realiza para cumplir con su objeto social. Este entramado de entradas, procesos y salidas va generando los documentos a través de los cuales se comunica una organización tanto internamente como con otras organizaciones, personas, proveedores, clientes, etc. El procedimiento administrativo cumple una función esencial en la gestión documental, al definirse como la cadena genética que identifica a una organización y la diferencia de otras, aun dentro del mismo sector de negocios.

De Pablos<sup>62</sup> identifica varias características de la sociedad de la información, tales como:

60 TANODI: Manual de Archivología. Córdoba: CIDA, 1976,16,

61 ZAPATA CÁRDENAS. Carlos. La gestión de documentos electrónicos en el modelo estándar de control interno. Bogotá: Seminario Internacional de Archivos y Documentos Electrónicos, 2009. p 5.

62 Ibíd., pág. 19



## Gráfico 13. Articulación de la gestión documental.



(Gráfico propio)

- » la *tercerización*, por ser un componente del sector de servicios;
  - » la *automatización* de algunas actividades relacionadas con la información como la recolección, tratamiento, transmisión, etc.;
  - » la *globalidad* que sustenta la estructura de la sociedad de la información, y con ella la necesidad de relacionar los diferentes ámbitos de la información, que se traduce necesariamente en delegar el poder, por las dificultades para saber todo lo que es preciso para un determinado negocio;
  - » la *multiplicidad* de fuentes de información (económicas, políticas, culturales) y de canales de transmisión y acceso y finalmente
  - » la *información como factor de producción*.
- De acuerdo con lo anterior, se puede afirmar que lo que realmente caracteriza esta nueva sociedad de la información son precisamente las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Sobre ellas es preciso decir que son el motor de esta sociedad. Sin ellas sería imposible hacer válidos los

principios de la sociedad de la información como son:

- » El acceso a la información y el conocimiento para todos,
- » Una mejor calidad de vida para la población,
- » El acceso a los beneficios de la globalización,
- » Una administración transparente y centrada en el ciudadano y finalmente
- » La democratización del conocimiento.

En el campo empresarial es donde las TIC tienen mayores implicaciones. Cada vez es mayor el número de empresas que dependen de la información y de las TIC para apoyar su gestión. La información se ha convertido en un activo rentable para las organizaciones por lo que la incorporación de dichas Tecnologías así como de los sistemas de información en el desarrollo de las actividades de las empresas son más frecuentes. Gracias a esta incorporación hoy es posible hablar de la nueva economía o economía del conocimiento en la cual el valor de las empresas no se mide sólo por sus activos tangibles sino por los intangibles,

entre los cuales el principal es el conocimiento. Según Gómez Vietes<sup>63</sup> a través de una adecuada gestión de la información y el conocimiento se facilitan la innovación, el desarrollo de nuevos productos y servicios el uso eficiente de los recursos, la calidad y por consiguiente la competitividad. Siendo los sistemas de información un factor de éxito o fracaso en un entorno económico y social, cada vez más dinámico, y turbulento, caracterizado por la incertidumbre como factor determinante de desarrollo en el mundo actual.

Antonio Paños<sup>64</sup>, sostiene que las tecnologías de la información (TI) afectan tanto a factores internos como externos de las organizaciones, a sus procesos, productos y comunicaciones. Además afirma que las empresas deben ser capaces de identificar el valor estratégico de las TI en sus procesos de gestión, si quieren mejorar la posición de sus negocios frente a la competencia. Sin embargo, para poder cumplir con lo anterior, las empresas deben contar con diferentes tecnologías de información y Sistemas de Información (SI) que integrados se conviertan en soporte fundamental del negocio.

63 GOMEZ VIETES. Álvaro. Sistemas de información: herramientas practicas para la gestión empresarial. México; Alfaomega, 2007. Pág. XV.

64 PAÑOS ALVAREZ. Antonio. Análisis de factores contingentes en el estudio de la relevancia estratégica de las tecnologías de información en las empresas. En: anales de Documentación, N<sup>o</sup> 8, 2005. pág. 187.

Los sistemas de información por su parte “son un conjunto de elementos que interactúan entre sí con el fin de apoyar las actividades de una empresa o negocio y que a través de una colección de datos estructurados es capaz de recopilar, elaborar y distribuir la información necesaria para el desarrollo de actividades de dirección y control.”<sup>65</sup> Los SI se clasifican en diferentes tipos<sup>66</sup> según sean sus objetivos, así:

- » para apoyar tareas a nivel operativo de la empresa (transaccionales),
- » para apoyar las funciones de la alta dirección en los aspectos de planificación, control y toma de decisiones (gerencial),
- » para proporcionar información que apoye la toma de decisiones en los diferentes niveles del proceso (toma de decisiones),
- » para obtener ventajas competitivas con clientes y proveedores (estratégicos)
- » para soportar los procesos de apoyo en aspectos de planeación, financieros y administrativos como el recurso humano,

los inventarios, la gestión de las compras, etc.

Paralelamente al surgimiento de estudios sobre la gestión de información organizacional, fue tomando auge la idea de concebir la empresa. Chaín<sup>67</sup> concibe la empresa como un supra-sistema de información capaz de recopilar, elaborar, procesar, distribuir, transformar y diseminar la información necesaria para soportar el manejo y control de las operaciones del negocio y facilitar la toma de las decisiones por parte de la organización. Factores como el mercado, las regulaciones, la política, etc., afectan el desarrollo de cualquier SI; y factores como la cultura corporativa, las políticas, los modelos administrativos, la tecnología, etc., también inciden en su diseño. Desde el punto de vista del entorno de la información, aspectos como los modelos; las tecnologías (TI); las clases y tipo; los usuarios y sus necesidades, son factores determinantes para su funcionamiento.

A su vez, la formación de un sistema integral de información supone entre otros los siguientes esfuerzos<sup>68</sup>:

65 ALCALDIA MAYOR DE BOGOTÁ. Los sistemas de información distrital. Bogotá; Contraloría de Bogotá, 2007. pág. 7.

66 Ibíd. pp. 11-14.

67 CHAIN NAVARRO. Celia. Técnicas de Gestión de Calidad en Instituciones Documentales. Murcia: DM, 2001

68 ZAPATA CÁRDENAS. Carlos. Sistemas de información: perspectivas e incongruencias desde la gestión de información en las organizaciones. En Revista CODICE, 2004.



- » Contar con sistemas de información interna que incluyan los datos más significativos para la planeación de la información (esfuerzo de la organización).
- » Integrar sistemas de información con el sector en el que se encuentra la entidad y sobre el mercado que atiende (esfuerzo entre organizaciones).
- » Integrar sistemas de información socioeconómica que permitan tomar decisiones (esfuerzo gobierno - organizaciones)
- » Desarrollar sistemas de información sobre tendencias científicas, tecnológicas, socioculturales, educacionales, etc. (oportunidades de mercado)

Sin embargo, en el mundo y en el momento actual, así como los sistemas y tecnologías de la información son elementos claves para las empresas, por cuanto dan lugar a nuevos procedimientos de gestión, nuevas estrategias y nuevos valores, su importancia no reside en las TI en sí mismas sino en su adecuada

aplicación<sup>69</sup> y en el reconocimiento acerca de su valor como elemento estratégico para el desarrollo del negocio. Este reconocimiento de su valor es proporcional a factores como el tamaño

y complejidad de las empresas, la capacidad financiera, el sector empresarial, los tipos de procesos y la formación de los socios ó directivos de las empresas.

De otra parte, es frecuente encontrar en las organizaciones de hoy que los diferentes elementos que están relacionados con los procesos de información se encuentran totalmente desarticulados unos de otros. En la actualidad un gran número de empresas realizan un trabajo desarticulado en cuanto al manejo de la información, caracterizado por la definición de variadas estructuras de información (aplicaciones corporativas, aplicaciones de documento electrónico, contenidos web, bases de datos departamentales y aplicaciones documentales), en donde los sistemas de información son considerados el eje central de la Gestión de la Información. En este modelo parece no haber preocupación por la integración de los contenidos de información en los diferentes niveles, los cuales funcionan con sus propias reglas, en plataformas computacionales diferentes (casi siempre incompatibles) y en muchos casos con escasa posibilidad de comunicación entre ellas<sup>70</sup>.

69 GÓMEZ VIETES. Óp. Cit. pág. 157.

70 ZAPATA CÁRDENAS. Óp. Cit. 98

### 3.5. Marco Legal para la Administración Electrónica

El desarrollo de las estrategias, modelos, sistemas y programas relacionados con el ámbito de la administración electrónica requiere un marco legal y regulatorio fuerte, diseñado a partir de las necesidades de la sociedad. El e-gobierno en la mayoría de los países de latinoamérica ha recogido de manera activa las recomendaciones de los diferentes organismos internacionales en cuanto a la necesidad de considerar el acceso a la información como un factor de desarrollo económico, social, político y humano y un elemento estratégico en el progreso de la sociedad actual. Como respuesta a estos planteamientos, diferentes gobiernos del Continente han definido estrategias para la aplicación de las TIC como estrategia que les permite mejorar la eficiencia y la transparencia del Estado y ampliar el acceso ciudadano a los beneficios que ofrecen dichas Tecnologías. Tales estrategias se han traducido en propuestas de gobierno electrónico para cada país del hemisferio en los diferentes niveles del gobierno (nacional, regional y local) aprovechando las posibilidades de Internet para fortalecer y ampliar las relaciones con los ciudadanos.

El objetivo central de estas estrategias es acercar al ciudadano al gobierno, con el fin de facilitar la realización de trámites, el acceso a la información pública, mejorar los espacios de discusión y asegurar el acceso al conocimiento necesario para el progreso de las comunidades<sup>71</sup>. Todas las acciones se han encaminado a fortalecer un marco regulatorio que promueva el desarrollo de proyectos tecnológicos cuyo objetivo sea garantizar la transparencia en las actuaciones de los gobiernos y sus funcionarios, el aumento de la participación ciudadana y el acceso a la información pública, optimizando su generación, uso, y difusión. Los objetivos concretos que subyacen en diferentes iniciativas gubernamentales se pueden resumir en tres:

- » Establecer un gobierno para el ciudadano a través de la rendición de cuentas y la utilización de las TIC.
- » Fijar políticas, estándares y arreglos institucionales para consolidar la política de información, seguimiento y evaluación.
- » Lograr un gobierno interconectado, a través de la interoperabilidad de los sistemas de información.

71 *Ibíd.*



Para lograr estos objetivos se requiere *“la racionalización de las funciones del Estado, el fortalecimiento de su capacidad para cumplir con sus objetivos esenciales y el redimensionamiento del tamaño de las estructuras administrativas, de forma que se incentive la participación de los ciudadanos y del sector privado en la prestación de servicios”*<sup>72</sup>. A su vez estas premisas, deben integrarse desde los diferentes frentes de actuación del e-gobierno de forma que se consideren los siguientes aspectos:

- » Mejoramiento de la calidad y eficiencia del suministro de información pública.
- » Simplificación de los trámites cotidianos, a través de la automatización de la cadena de trámites.
- » Definición de lineamientos sobre la generación, acceso, uso, seguridad informática, marco legal e institucional y mecanismos de rendición de cuentas.
- » Desarrollo de estrategias de e-gobierno, orientadas a mejorar los servicios al ciudadano y el fortalecimiento de la gestión de las tecnologías de la información.

- » Consolidación de un esquema institucional que apoye estas iniciativas y fortalezca el recurso humano con miras al desarrollo de la agenda de información pública.
- » Definición de mecanismos para la generación, publicación y difusión de información oportuna y confiable sobre la gestión gubernamental.

Los ejes sobre los cuales se sustente cualquier estrategia de e-gobierno deben ser: la eficiencia, eficacia y calidad de los servicios prestados; la publicidad de la información; la integración de los sistemas y la eficiencia de la gestión interna del Estado. Aunque la política pública de información se debe ir formando de manera progresiva se debe evitar que los avances se concentren en las entidades del gobierno central, en detrimento de los resultados y metas en los gobiernos regional y local. Con el fin de ampliar los beneficios del gobierno electrónico, es preciso formular lineamientos y mecanismos para que todas las entidades del Estado puedan implementar, a corto plazo, los beneficios del e-gobierno para lo cual se deben definir previamente<sup>73</sup> los siguientes aspectos:

72 Discurso pronunciado por Carolina Rentería, Directora de Planeación Nacional en la inauguración del foro “Hacia la construcción de una política para la gestión de la información pública en Colombia”, realizado el 27 de mayo de 2007.

73 MINISTERIO DE COMUNICACIONES. Manual para la implementación de la estrategia de gobierno en línea en la república de Colombia. Bogotá; Ministerio de Comunicaciones, 2008. p9.



- » Un marco estratégico, en el que se identifiquen las políticas de cada entidad y su relación con los objetivos de la estrategia de e-gobierno de cada país.
- » Un diagnóstico de la entidad a la fecha de elaboración del Plan de Gobierno Electrónico, con respecto al cumplimiento de los diferentes criterios en cada una de las fases.
- » Un esquema que identifique las acciones necesarias para el cumplimiento de cada criterio en cada fase y su plazo de implementación.
- » Un marco de acción, que comprenda la identificación de los proyectos tendientes a garantizar la implementación del e-gobierno y el cumplimiento de los objetivos misionales de cada país, región o entidad.
- » Una ficha por cada proyecto que se pretenda desarrollar identificando: objetivos, actividades, beneficios e impacto, metas, recursos, responsables y plazos de ejecución.

A partir de estos lineamientos, es necesario definir las acciones que deben implementarse y los plazos para su ejecución<sup>74</sup>. La

definición de cada una de las fases implica a su vez el desarrollo de una serie de acciones que se deben ejecutar en un Plan del Gobierno Electrónico, facilitando su diseño, implementación y evaluación.

La administración pública moderna concede una importancia estratégica a la información en todos los niveles del gobierno; la considera un activo y un bien público; adopta como principio básico, la participación ciudadana mediante el suministro de información, estructurada, clara, confiable, oportuna, suficiente y de fácil acceso para facilitar la rendición de cuentas y control social por parte de los ciudadanos. El principal eje en este contexto sigue siendo el acceso a la información a través de las TIC, las cuales se definen a su vez como herramientas para la competitividad y la eficiencia administrativas. Dichas Tecnologías deben facilitar el ejercicio del derecho a la información, el acceso a los documentos públicos de la administración, la verificación y seguimiento de la gestión y el acceso a todos los servicios de las entidades públicas.

Para lograr lo anterior se requiere el diseño e implementa-

74 MINISTERIO DE COMUNICACIONES. Manual para la implementación de la estrategia de gobierno en línea en la república de Colombia. Bogotá; Ministerio de Comunicaciones, 2008. p6.

ción de instrumentos de coordinación y gestión, la promoción del desarrollo administrativo e institucional, el mejoramiento del servicio a la ciudadanía, la protección de recursos documentales de interés público y la coordinación de las políticas públicas en materia tecnológica y de gestión de información.

El e-gobierno debe tener además como principio de eficacia, la celeridad de las actuaciones administrativas, y como principio de economía, la reducción de los costos de los trámites, procesos y procedimientos. De igual forma, el gobierno electrónico se debe llevar a cabo de manera coordinada entre diferentes organismos de la administración pública, entre los cuales los archivos públicos tienen un papel importante así como otros actores relacionados con el desarrollo de las políticas del e-gobierno. La administración pública debe entender el e-gobierno como un medio para reducir los costos de trámites, procesos y procedimientos tanto para los ciudadanos como para las mismas entidades que cumplen funciones públicas.

Para lograr lo anterior se requiere el diseño e implementación de instrumentos de coordinación y gestión, la promoción del desarrollo administrativo e institucional, el mejoramiento del servicio a la ciudadanía, la protección de recursos documentales de interés público y la coordinación de las políticas públicas en materia tecnológica y de gestión de información.

El e-gobierno debe tener además como principio de eficacia, la celeridad de las actuaciones administrativas, y como principio de economía, la reducción de los costos de los trámites, procesos y procedimientos. De igual forma, el gobierno electrónico se debe llevar a cabo de manera coordinada entre diferentes organismos de la administración pública, entre los cuales los archivos públicos tienen un papel importante así como otros actores relacionados con el desarrollo de las políticas del e-gobierno. La administración pública debe entender el e-gobierno como un medio para reducir los costos de trámites, procesos y procedimientos tanto para los ciudadanos como para las mismas entidades que cumplen funciones públicas.

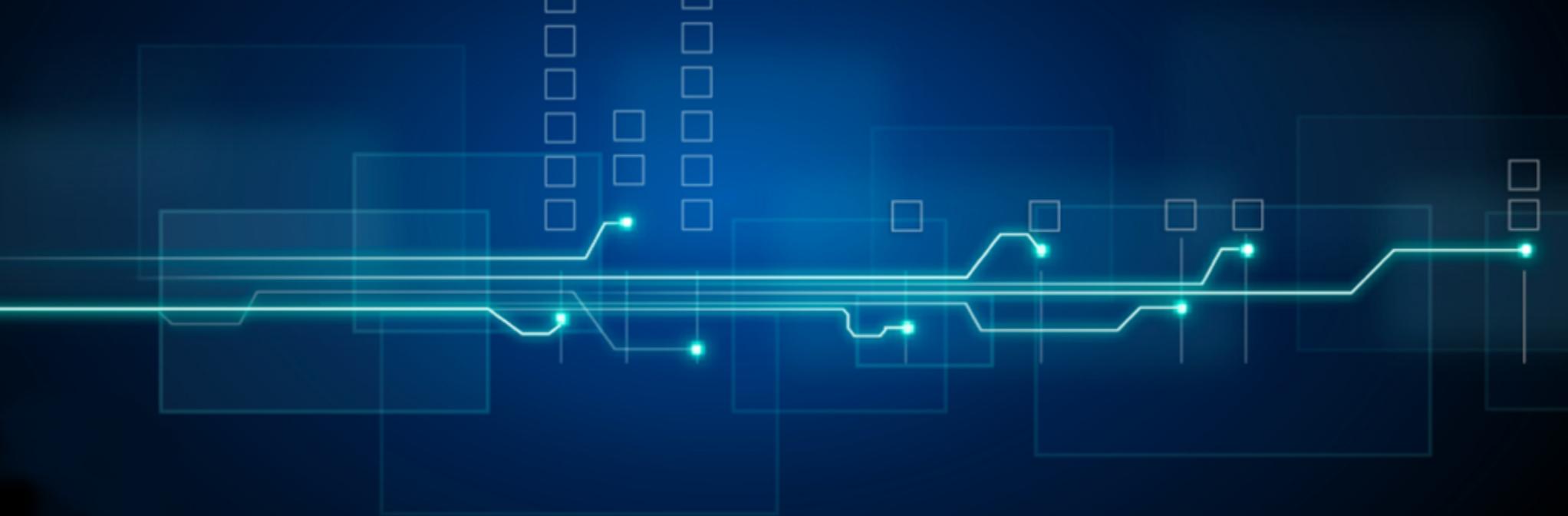


**Tabla 4. Fases del Gobierno Electrónico.**

| Fase                        | Definición  |
|-----------------------------|---|
| <b>Información en línea</b> | Es la inicial en la cual las entidades habilitan sus sitios Web para proveer en línea información, junto con esquemas de búsqueda básica. La información, en su mayoría, se mantiene estática y no existe interacción en línea sino una relación unidireccional. Adicionalmente, se crea un portal de Gobierno que ofrece el acceso a través de un solo punto a la información que publican las entidades en sus sitios Web.  |
| <b>Interacción</b>          | En esta fase los sitios Web son actualizados con mayor regularidad y se habilita la comunicación en dos vías: entre entidades, ciudadanos y empresas, con las consultas en línea e interacción con servidores públicos. Se ofrecen mecanismos que acercan al ciudadano a la administración, le permiten contactarla y hacer uso de la información que proveen las entidades en sus sitios Web.  |
| <b>Transacción</b>          | Es la fase en la que se realizan transacciones electrónicas para la obtención de productos y servicios, mediante canales seguros y con la posibilidad de navegar el sitio en cualquier otro idioma diferente al español.  |
| <b>Transformación</b>       | En esta fase se realizan cambios en la forma como opera el Estado. Para ello se eliminan los límites entre entidades y se organizan los servicios alrededor de necesidades de ciudadanos y empresas, quienes pueden acceder a estos servicios por múltiples canales y/o ventanillas únicas virtuales. Con este fin, las instituciones deben estar interconectadas y sus sistemas de información misionales integrados, aprovechando la Intranet gubernamental. Adicionalmente, se habilitan herramientas de personalización para que los usuarios adapten los sitios Web a sus preferencias   |
| <b>Democracia en línea</b>  | Es la fase en la cual el ciudadano participa activa y colectivamente en la toma de decisiones de un Estado integrado en línea, por completo, que ha interiorizado en sus prácticas el Gobierno en Línea, siendo éstas de uso cotidiano para el ciudadano. El gobierno incentiva a la ciudadanía a contribuir en la construcción y seguimiento de políticas, planes, programas y temas legislativos, así como a participar en la toma de decisiones y, en general, está dispuesto a involucrar a la sociedad en un diálogo abierto de doble vía. En esta fase las entidades ofrecen específicamente información, servicios y trámites en línea para incluir a las poblaciones más vulnerables. |

*(Fuente: Colombia. Ministerio de Comunicaciones)*

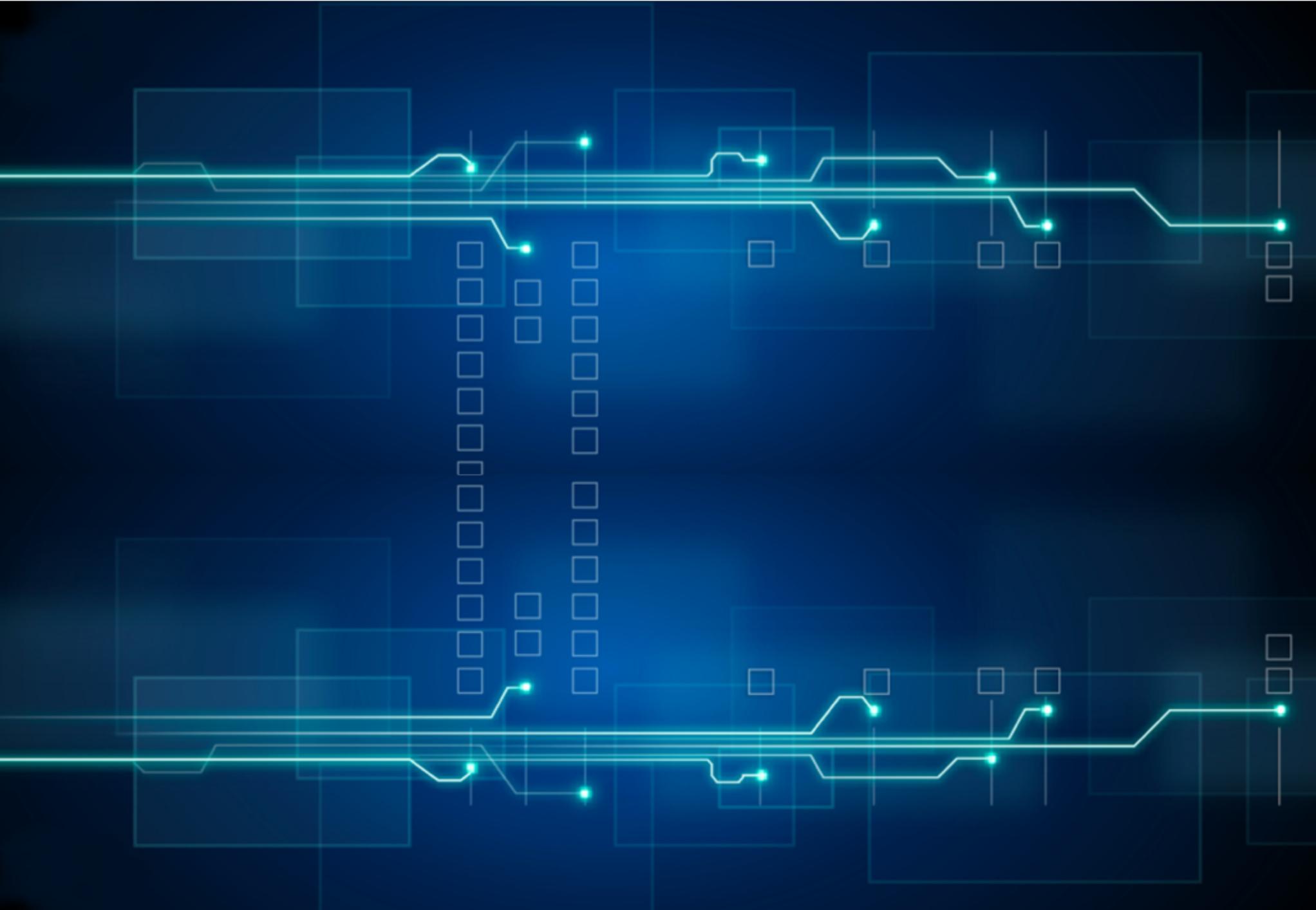




4.

# Analisis de la gestión

documental desde el Gobierno  
electrónico



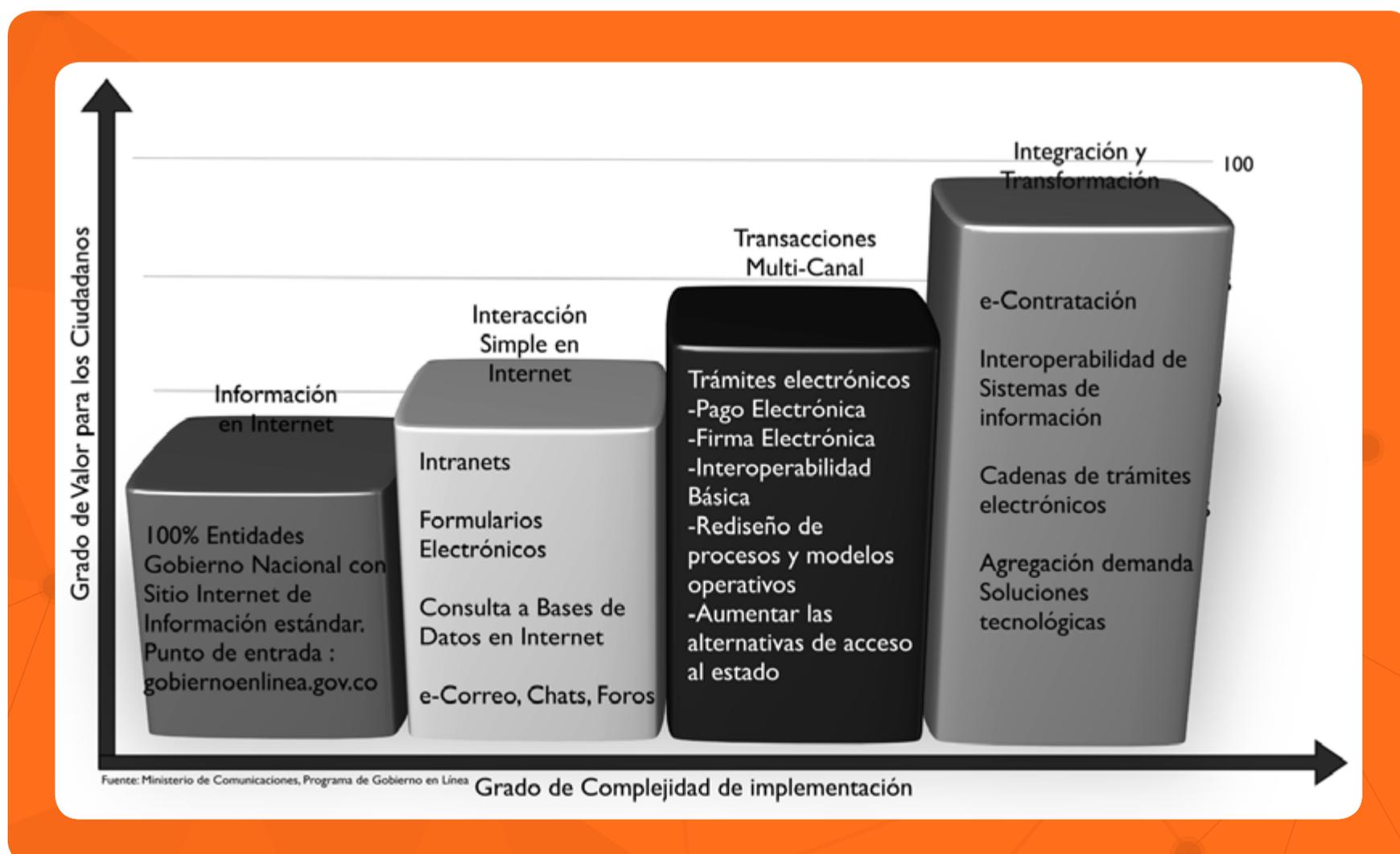
## 4.1. Avances de la Administración Electrónica

Las entidades públicas han avanzado de manera progresiva en el desarrollo de las bases que permiten implementar un modelo de e-gobierno electrónico en diferentes niveles gubernamentales, tanto con las políticas, estándares y directrices provenientes de los organismos internacionales que promueven el e-gobierno en el mundo como con el desarrollo de políticas de carácter nacional, regional y local. El e-gobierno

tiene que obedecer a un plan trazado desde el más alto nivel administrativo. Este plan en su mayoría ha sido adoptado siguiendo el modelo tradicional que divide el e-gobierno en fases.

Las fases mencionadas corresponden a un modelo sistémico que se debe implementar de manera progresiva y en el cual una fase no se superpone sobre la siguiente, sino que la complementa. Es decir que una fase se implementa después de la otra en orden secuencial, incrementando

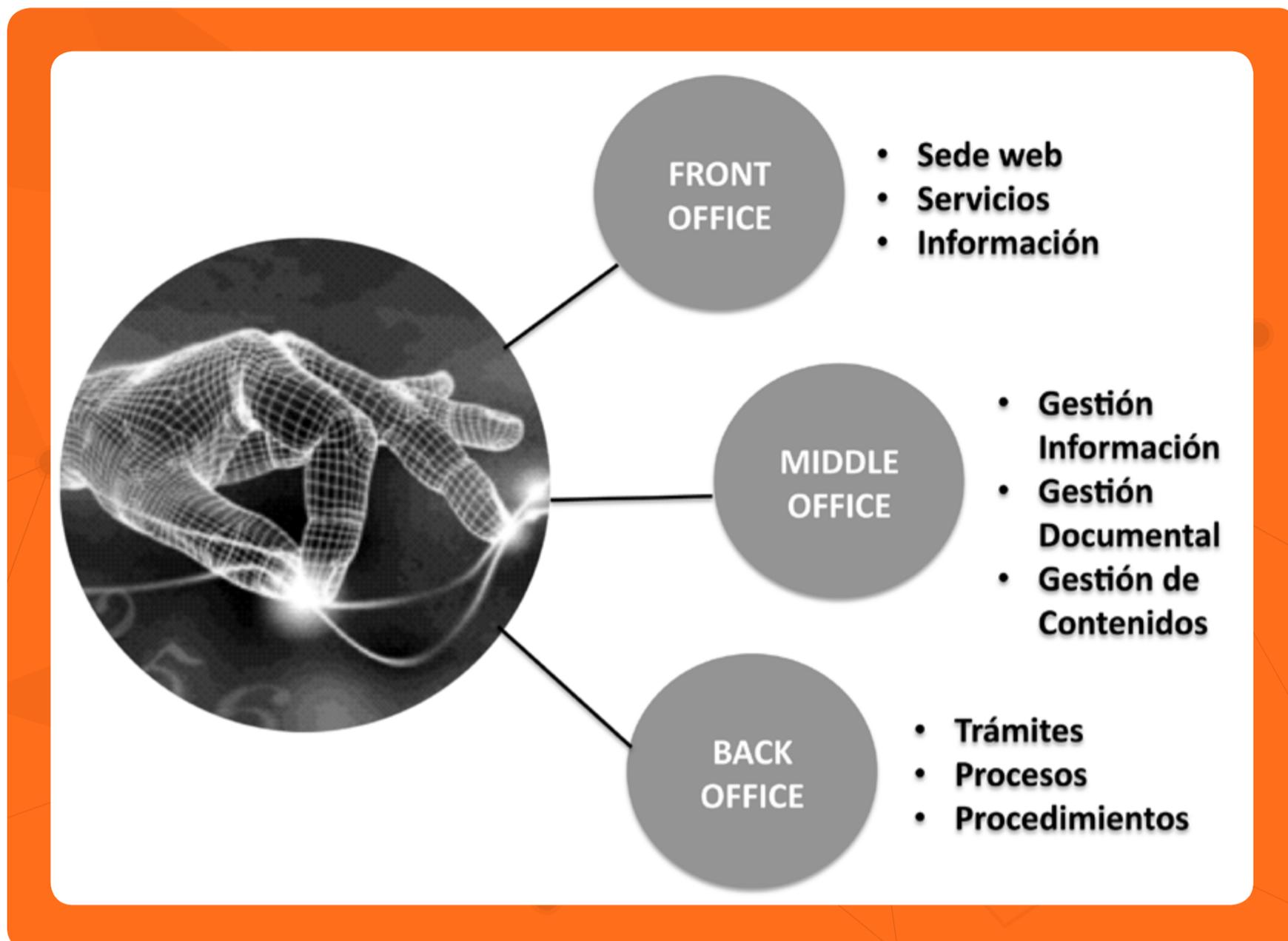
**Gráfico 14. Fases del Gobierno Electrónico.**



(Gráfico propio a partir de las fases del Gobierno en Línea. Colombia. Ministerio de Comunicaciones).



## Gráfico 15. Capas del Gobierno Electrónico.



*(Gráfico propio)*

paulatinamente más prestaciones del e-gobierno en cada una.

Para lograr un desarrollo adecuado del e-gobierno es necesario establecer un plan que permita la implementación homogénea y un avance gradual en todas las áreas de la administración pública. En muchas entidades su desarrollo se ha venido presentando de manera fragmentada dando como resultado que los avances no sean uniformes, que

varíen de una entidad a otra, con resultados igualmente heterogéneos. Una de las causas, aunque no la única, de este desequilibrio se encuentra en la carencia de una hoja de ruta (documento de estrategia) para el e-gobierno que haga posible la articulación de acciones en todo el Estado y en todos los niveles de la administración. De esta forma, la implementación del e-gobierno se debe llevar a cabo a partir de lineamientos generales que se

puedan aplicar autónomamente en cada entidad y con la adecuada coordinación, facilitando el logro de resultados homogéneos.

En el desarrollo del modelo de e-gobierno se deben considerar tres capas, integradas entre sí pero independientes: i) *Front office*, ii) *Middle office*<sup>75</sup> y, iii) *Back office*.

Un análisis de la política de e-gobierno en la mayoría de las entidades públicas, y en varios países de América Latina, sugiere un mayor énfasis en los aspectos relacionados con el *front office*, que corresponde a la capa de desarrollo de los servicios para el ciudadano. En menor medida se ha abordado el *middle office* del e-gobierno, el cual está constituido por la estructura administrativa, la plataforma tecnológica de la organización y la información que respalda la prestación de los servicios electrónicos. El análisis demostró que en los programas de e-gobierno tampoco se ha dado importancia al *tt*, conformado éste por las diferentes operaciones y procesos internos que realiza una organización para cumplir sus funciones (áreas, funciones, procesos y procedimientos).

Según lo expresado por el Ministerio de las Administraciones Públicas de España, “el auténtico valor de la administración electrónica no está sólo en poner los servicios en línea (*front office*) sino en propiciar una reorganización y una mejora de los procesos internos (*back office*) que permita prestar los servicios con un enfoque menos departamental y más centrado en el usuario”. Este impulso sólo será posible si el *middle office* del gobierno electrónico se adecúa a las exigencias y necesidades del ciudadano haciendo posible el cumplimiento de los objetivos y fines del e-gobierno como modelo de una gestión pública democrática y participativa.

Aplicaciones del e-gobierno se plantean en cuatro dimensiones<sup>76</sup>:

- » Gobierno a gobierno (G2G). Tiene lugar en dos niveles: local entre los diferentes niveles del gobierno e internacional entre gobiernos.
- » Gobierno a ciudadanos (G2C). Incluye la disseminación de información al público y de servicios básicos como trámites, impuestos, certificaciones, etc.

75 El concepto de *Middle Office* es parte de la propuesta planteada por el autor, a partir de los resultados obtenidos en el análisis del caso del Gobierno en Línea de Bogotá. Trabajo que además, corresponde a los estudios de doctorado en “Metodologías de Investigación en Biblioteconomía y documentación” que adelanta en la Universidad de Salamanca.

76 Deloitte and Touche. Óp. cit.



- » Gobierno a empleados (G2E). Se refiere a servicios de información destinados sólo a los empleados públicos, tales como planes de entrenamiento y capacitación, concursos, provisión de cargos, etc.
- » Gobierno a negocio (G2B). Comprende transacciones entre varios servicios del gobierno para el desarrollo de las actividades propias del organismo frente a la comunidad a la cual se orienta una determinada dependencia gubernamental.

Si se revisan los casos de éxito más importantes en el ámbito del gobierno electrónico no hace falta hacer un mayor esfuerzo para concluir que sus niveles de desarrollo muestran un avance significativo en la dimensión G2C y G2E, principalmente en las fases de información e interacción. Son muy pocas las entidades públicas que han logrado avances significativos en la implementación de prestaciones de servicios en la fase de transacción y en muy pocos casos de transformación, en términos de cobertura total.

Lo anterior indica que la estrategia de e-gobierno está aún distante de lograr las metas propuestas por los gobiernos latinoamericanos desde la *gobernanza electrónica* y el *o-Gobierno (Open Government)*, cuyos principios, de ser aplicados adecuadamen-

te son la base para avanzar hacia una *democracia electrónica*.

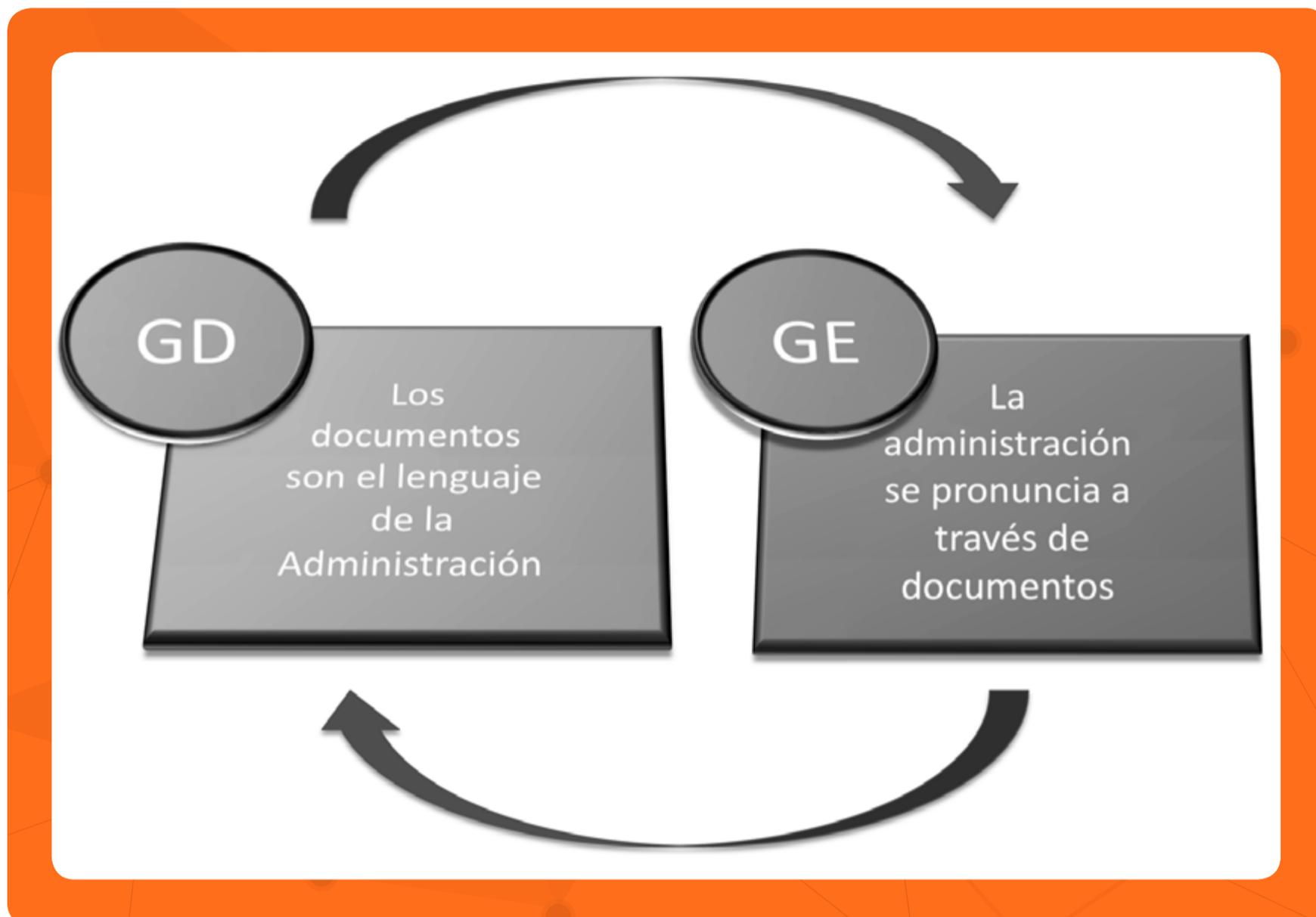
## 4.2. La Gestión de Documentos en la E-administración

Al analizar en diferentes casos el componente documental de la administración electrónica, se puede observar que sólo de manera marginal se hace alusión al manejo de los documentos. Aunque es claro que la administración pública se expresa mediante documentos (que son en esencia actos administrativos) y que los ciudadanos y usuarios de los diferentes servicios públicos se comunican con la administración mediante documentos -entendidos en el sentido más amplio- las diferentes políticas, normas, regulaciones, directrices, manuales, guías y planes, dedican apenas algunas líneas a tratar el tema documental, a pesar de ser éste un elemento articulador de las relaciones gobierno-ciudadanía.

En contraposición a lo anterior, las referencias al concepto de información son permanentes, teniendo éste término prevalencia sobre el de documento. Por otro lado, los conceptos “acceso a la información”, “democratización de la información”, “recuperación de información”, “consulta de información”, etc., no parecen



## Gráfico 16. La gestión de documentos en el e-gobierno.



*(Gráfico propio)*

corresponder al mismo campo de aplicación que los conceptos “documento”, “registro”, “gestión de documentos”, etc. Este hecho hace necesario analizar las implicaciones del uso de uno y otro dentro del concepto de gobierno electrónico, por cuanto resulta evidente que los modelos de gestión de información y gestión documental tienen una estrecha relación con los servicios que presta el e-gobierno. Aunque para la archivística la relación entre los conceptos información

y documento es vinculante, no parece serlo para los responsables de definir las políticas gubernamentales en este campo, según se desprende de la revisión de diferentes marcos normativos que fueron analizados a nivel nacional e internacional.

### 4.2.1. La Sede Web del gobierno electrónico

Este planteamiento es reforzado porque al revisar las páginas web de entidades públicas, se



detectó que el uso del término información es genérico, es decir que tiene la misma connotación bien sea que se trate de una noticia, una base de datos, un sistema de información, una página Web, un comentario o un documento (informe, acta, guía, etc.). Desde esta perspectiva, el e-gobierno tiene implicaciones desde dos ámbitos: la gestión de información y la gestión documental.

- » La *gestión de información* según Ponjuán<sup>77</sup> es una disciplina que se ocupa de utilizar los recursos básicos (económicos, físicos, humanos, materiales) para manejar información dentro y para la sociedad a la que sirve, con fines estratégicos, de competitividad y desarrollo.
- » La *gestión documental* es una subdisciplina de la archivística dedicada a la aplicación de los principios administrativos al manejo de los documentos de una organización durante todo su ciclo de vida, con el fin de lograr economía, eficiencia y rentabilidad administrativa.

En el e-gobierno la tendencia es a vincular la gestión de información al manejo de contenidos para el ciudadano. De acuerdo con el análisis realizado para el

caso de la ciudad de Bogotá<sup>78</sup>, la gestión de contenidos es una línea claramente definida en los procesos de implementación de la e-administración de la ciudad y un campo sobre el cual existe uniformidad tanto desde el punto de vista de la formulación de políticas como desde su aplicación en los sitios web del Distrito. La situación difiere cuando se analiza el funcionamiento de la gestión documental, el cual carece de normalización y está desarticulado de las fases de implementación del gobierno electrónico, situación que muy probablemente se repite en gran parte de las entidades públicas de la región.

Desde este punto de vista no resulta extraño que la participación de los Ingenieros de Sistemas y los Web-másteres de las entidades distritales sea mayoritaria frente a la participación de los archivistas, tal como lo demuestran los resultados de la investigación. Esta situación reside en el hecho de que la web es la capa exterior del e-gobierno, cuyo desarrollo ha estado relacionado durante muchos años con el diseño y publicación de contenidos en Internet. Por lo anterior, en el gobierno electrónico, todo lo que ocurre se relaciona con

77 PONJUAN. Gloria. Gestión de información: dimensiones e implementación para el éxito organizacional / Gloria Ponjuán Dante. Rosario: Nuevo Paradigma, 2004.

78 ZAPATA CÁRDENAS. Carlos Alberto. La gestión documental en el desarrollo de los proyectos de administración electrónica: estado de la cuestión en la administración distrital de Bogotá. Salamanca: Universidad de Salamanca. 2010. (tesis de grado)



la web pues esta se constituye en la puerta de ingreso a la administración pública. La web es, entonces, el punto de encuentro entre el ciudadano, el Estado y los servicios públicos.

En términos generales, se puede afirmar que la web es el equivalente a la sede administrativa de una entidad pública, pero en versión electrónica. Isaac Delgado al abordar este concepto sostiene que la sede electrónica es una *“dirección electrónica cuya titularidad, gestión y administración corresponde a una Administración Pública, y es por lo tanto un instrumento para el ejercicio de las competencias de un órgano administrativo dentro del concepto de administración electrónica. Es más que un punto de acceso electrónico o una ventanilla electrónica”*.

En síntesis, la *sede electrónica* es el espacio virtual donde tienen lugar todas las acciones del *gobierno electrónico*. El elemento esencial que diferencia una simple web de una sede electrónica es la posibilidad que brinda esta última a un usuario de realizar los diferentes trámites<sup>79</sup> para adquirir un derecho, cumplir con una obligación o resolver una solicitud y obtener respuesta de la

administración, así como encontrar y acceder a toda la información que necesita para ejercer su ciudadanía de manera plena. Algunos de los servicios más comunes del gobierno electrónico identificados en los sitios web de las administraciones públicas:

- » Presentación de quejas y reclamaciones
- » Guía de trámites y servicios
- » Contratación electrónica
- » Presupuesto participativo
- » Servicios en línea
- » Realizar un trámite
- » Bajar formularios para trámites
- » Consultar el estado de un trámite
- » Participación ciudadana

#### 4.2.2. Los documentos en la E-administración

A pesar de la inevitable relación que existe entre el ejercicio de la administración pública, cuyo fin es satisfacer las necesidades de servicios públicos que plantea la población, con los documentos necesarios para resolver un trámite que permita obtener dicho servicio público, la literatura técnica y legal sobre e-gobierno

79 En el desarrollo de un trámite se producen, reciben y gestionan documentos que se van acumulando naturalmente hasta que se resuelve dicho asunto o caso. Los documentos acumulados en este proceso se conservan juntos, formado expedientes y series documentales.



## Tabla 5. Retos en la incorporación de las TIC en la gestión local y beneficios de implantar un modelo de servicios en red para la administración.

| Retos en la incorporación de las TIC en los entes locales   | Beneficios de implantar un modelos de servicios en red para la administración   |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>· La falta de recursos para implantar, operar y mantener los sistemas TIC en las entidades locales de menor tamaño.</li> <li>· La sostenibilidad y escalabilidad de las soluciones TIC en los ayuntamientos de menor tamaño.</li> <li>· El incremento de la demanda de los servicios de e-administración.</li> <li>· La interoperabilidad en los niveles organizativo, semántico y técnico.</li> <li>· La gestión automatizada de expedientes.</li> <li>· El apoyo por parte de de las administraciones públicas Estatales, Autonómicas y organismos supramunicipales a la introducción de las TIC en la Gestión Local.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>· Rentabilidad: aprovechando sinergias y economías de escala lo que repercute en un modelo asumible para los pequeños y medianos ayuntamientos.</li> <li>· Sostenibilidad y escalabilidad: el ayuntamiento se centra en su actividad específica y no tiene que preocuparse de la gestión de la tecnología. Este modelo garantiza la continuidad y la modernización a lo largo del tiempo.</li> <li>· Seguridad y disponibilidad ya que el modelo ofrece mecanismos de recuperación frente a desastres y se asegura así el cumplimiento de las cartas de servicio.</li> </ul> |

( Fuente: Fundación Telefónica de España)

presenta serios vacíos tanto a nivel nacional como distrital y local. No resultan claras las causas para la desarticulación existente entre los conceptos de e-gobierno, e-administración y gestión de documentos, tanto en el marco de las políticas públicas que sobre este asunto se ha formulado, como en el desarrollo de los programas y proyectos adelantados en América Latina.

La teoría general de la Administración Pública ha sostenido durante décadas que los docu-

mentos son el lenguaje que le es propio. Estos, al acumularse unos junto a otros forman expedientes, que en última instancia son los archivos de la administración. Esta relación ha sido reconocida desde el origen mismo de la archivística al atribuirle a la administración la responsabilidad sobre la producción de los documentos que se acumulan naturalmente en archivos. En sentido complementario, la misma teoría administrativa dio origen, a mediados del siglo pasado, al concepto de *gestión de*



*documentos* que posteriormente se incorporaría como parte de dicha teoría contemporánea así como en los modelos administrativos de todo el mundo y en los desarrollos tecnológicos de principios del siglo XXI.

De acuerdo con los planteamientos del informe “Las TIC en la Administración local del futuro”, elaborado por la empresa española Telefónica, uno de los principales retos en la incorporación de dichas tecnologías en la administración local, tiene que ver con la gestión automatizada de los expedientes que resultan de las cadenas de trámites adelantados en la administración pública. Es contradictorio que estos avances no se hayan aplicado al modelo de administración electrónica que, según Isaac Delgado, no es diferente a la administración tradicional. La ausencia de participación de los estamentos responsables de definir la política archivística no puede atribuirse exclusivamente a un desconocimiento de estos actores por parte de la administración pública. La causa se encuentra en que la misma archivística no se ha ocupado suficientemente de analizar las implicaciones del concepto de e-gobierno en todos los aspectos propios de su campo de acción pero particularmente en cuanto a la gestión de documentos y administración de archivos y los aportes que pueden

brindar para potenciar los beneficios del gobierno electrónico.

Aunque factores como el desconocimiento de las políticas y teorías sobre e-gobierno y la carencia de adecuadas competencias tecnológicas, en un alto porcentaje de archivistas, pueden ser algunas de las causas de este panorama, también es en buena medida responsabilidad de estos profesionales, de las instituciones educativas responsables de su formación, así como de los mismos archivos públicos. En primer lugar los archivistas, que son los responsables de desarrollar la gestión documental en las organizaciones, continúan realizando actividades de corte tradicional en el desarrollo de sus funciones, atendiendo principalmente los problemas básicos de la administración de archivos.

De otro lado, el hecho de que las entidades públicas no reconozcan a los archivistas como gestores de información y que dichos profesionales no cuenten con una adecuada formación tecnológica, los aleja del desarrollo del e-gobierno en diferentes entidades. En segundo lugar, los archivos solo recientemente han comenzado a desempeñar un papel más protagónico dentro de la administración pública, pero aún no son reconocidos y valorados como centros de información para la gestión, atribu-



yéndoles sólo la función de custodia, como centros de memoria, reflejando una imagen que no está de acuerdo con los objetivos de modernización de la administración pública y de la sociedad.

El hecho de que los archivos no tengan visibilidad en los sitios Web de las instituciones y que no cuenten con contenidos propios, demuestra falta de alineación estratégica. En tercer lugar, las instituciones de educación que cuentan con programas de formación en archivística, en muy pocos casos han avanzado en el diseño de un currículo moderno, acorde con las tendencias de desarrollo de los modelos administrativos y la dirección empresarial así como en las directrices que en el tema de la gestión de la información y el conocimiento han formulado organismos como la UNESCO y el Consejo Internacional de Archivos - CIA, además de otros organismos internacionales e intergubernamentales que promueven el acceso a la información como eje central del desarrollo de la sociedad.

Cuando se observan los avances del e-gobierno frente a los logros de la gestión documental se hace evidente un desequilibrio entre ambos. Aunque uno y otro han avanzado de acuerdo con principios válidos, la desarticulación entre ellos tiene efectos negativos, principalmente en

cuanto a la calidad de los documentos que se incorporan en los diferentes servicios que presta el e-gobierno. El concepto de documento dentro del gobierno electrónico, es entendido como un medio para llevar a cabo la comunicación en doble vía entre la administración y el ciudadano. Así, la administración pública ha centrado su atención en la promoción del e-gobierno como un medio para acercar la gestión al ciudadano, en cuyo proceso el documento es un mero accidente, necesario, pero sobre el cual no se han definido reglas, estándares y protocolos archivísticos. Al respecto es necesario enfatizar que la gestión de documentos es también un instrumento para mejorar la eficiencia y la economía de la administración. No debe olvidarse que la gestión documental aplica sus principios desde la planeación del documento, y que en tanto registra la evidencia de los acontecimientos de hoy para preservarlos con fines de uso posterior; constituye un medio para preservar la información y el conocimiento de nuestra sociedad.

Un modelo de Gestión Documental para el e-gobierno debería en consecuencia:

- » Apoyarse en principios de eficiencia, eficacia y simplicidad. Se trata de que los funcionarios públicos, las empresas y



los ciudadanos puedan gestionar y mantener tanto la información como los documentos relacionados con un determinado trámite, sin necesidad de tener conocimientos especializados en cuanto a tecnologías.

- » Fundamentarse en ambientes colaborativos. Uno de los principios de la administración electrónica es la prestación de servicios en red, en un marco de colaboración entre el sector público y privado, en términos de asociación entre ambos sectores a fin de lograr máximos beneficios para el ciudadano, las entidades públicas y las empresas (como usuarias y proveedores a la vez de las prestaciones del e-gobierno). Este elemento desde un análisis documental, parece no estar suficientemente desarrollado en la administración electrónica de Bogotá, a pesar de que existen los fundamentos para implementar aplicaciones tecnológicas que pueden beneficiar a los actores y participantes del e-gobierno.

### 4.2.3. Retos de la gestión documental en la E-administración

En términos del desarrollo de la gestión documental como apoyo a la implementación del e-gobierno, son varios los retos que debe enfrentar la archivística, en el corto plazo. Estos son:

- » Posicionar a los archivistas como gestores de información para el desarrollo de la e-administración. En algunos países se han creado por ejemplo cargos de oficiales de información o comisionados de información (*Chief Information Officer*).
- » Posicionar a los archivos como instrumentos de democratización del conocimiento corporativo y garantes de la transparencia de la gestión pública.
- » Desarrollar competencias tecnológicas coherentes con el desarrollo tecnológico de las entidades, que promuevan el avance del e-gobierno.
- » Promover el papel de la gestión documental en el logro de los objetivos del e-gobierno.
- » Alinear los planes y programas de gestión documental, por ejemplo distritales, con los planes y programas del e-gobierno.
- » Diseñar modelos de gestión documental acordes con el modelo del e-gobierno, que respondan a las necesidades de las entidades, los ciudadanos y las empresas.
- » Desarrollar arquitecturas de información adecuadas a las competencias tecnológicas de la ciudadanía, y con estándares de las ciencias de la información.
- » Desarrollar un programa de e-documentos para la e-administración.



**Tabla 6. Gestión documental y gobierno electrónico. (Fuente: el autor)**

| FASES DEL PROGRAMA DE GESTION DOCUMENTAL           | FASES DEL E-GOBIERNO |             |             |                |              |
|--|----------------------|-------------|-------------|----------------|--------------|
|  | Información          | Interacción | Transacción | Transformación | E-democracia |
| Producción   | +                    | +           | +           | +              |              |
| Recepción  | +                    | +           | +           | +              |              |
| Distribución                                       |                      | +           | +           | +              |              |
| Trámite  | +                    | +           | +           | +              |              |
| Organización                                       | +                    | +           | +           | +              |              |
| Consulta   | +                    |             |             | +              | +            |
| Conservación                                       | +                    |             |             | +              |              |
| Disposición Final                                  |                      |             |             | +              |              |
| <b>PRODUCCION DE DOCUMENTOS</b>                    |                      |             |             |                |              |
| Gestión de formas                                  | +                    | +           | +           | +              | +            |
| Gestión de formularios                             | +                    | +           | +           | +              | +            |
| Gestión de informes                                | +                    | +           | +           | +              | +            |
| Gestión de correspondencia                         | +                    | +           | +           | +              | +            |
| Gestión de directrices                             | +                    | +           | +           | +              | +            |
| <b>RECEPCION DE DOCUMENTOS</b>                     |                      |             |             |                |              |
| Gestión de correo y telecomunicaciones             | +                    | +           | +           | +              | +            |
| Gestión de reprografía                             | +                    | +           | +           | +              | +            |
| <b>DISTRIBUCION DE DOCUMENTOS</b>                  |                      |             |             |                |              |
| Gestión de correo y telecomunicaciones             |                      | +           | +           | +              |              |
| Gestión de reprografía                             |                      | +           | +           | +              |              |
| <b>TRAMITE</b>                                     |                      |             |             |                |              |
| Gestión de Sistemas de recuperación de información | +                    | +           | +           | +              | +            |
| Gestión de correo y telecomunicaciones             | +                    | +           | +           | +              | +            |
| Trazabilidad                                       |                      |             |             |                |              |
| Análisis de procesos                               |                      |             |             | +              | +            |
| <b>ORGANIZACION</b>                                |                      |             |             |                |              |
| Gestión de Sistemas de recuperación de información | +                    | +           | +           | +              | +            |
| Gestión de correo y telecomunicaciones             | +                    | +           | +           | +              | +            |
| Elaboración de CCD y TRD                           | +                    |             |             | +              |              |
| <b>CONSULTA</b>                                    |                      |             |             |                |              |
| Gestión de sistemas de recuperación de información | +                    | +           | +           | +              |              |
| Gestión de expedientes                             | +                    | +           | +           | +              |              |
| <b>CONSERVACION</b>                                |                      |             |             |                |              |
| Gestión de centros de archivos                     |                      |             |             | +              | +            |
| Sistemas de almacenamiento                         |                      |             |             | +              | +            |
| Gestión de documentos vitales o esenciales         |                      |             |             | +              | +            |
| Gestión de expedientes                             |                      |             |             | +              | +            |
| <b>DISPOSICION FINAL</b>                           |                      |             |             |                |              |
| Identificación y valoración de series documentales | +                    |             |             | +              | +            |
| Elaboración e implementación de TRD                | +                    |             |             | +              | +            |



nistración dentro de la política de e-gobierno.

- » Armonizar y estandarizar los sistemas de información del gobierno, a través de los cuales se desarrolla en buena medida la gestión documental del e-gobierno.
- » Armonizar las fases del programa de gestión documental con las fases del e-gobierno.

Además de los anteriores retos, debe promoverse de manera más activa la articulación de las dimensiones del gobierno electrónico con las aplicaciones de la gestión documental, de la siguiente forma:

- » GD gobierno a gobierno (G2G). Normalización de la gestión documental que tiene lugar entre las diferentes entidades del estado.
- » GD gobierno a ciudadanos (G2C). Normalización de los documentos e información para que el ciudadano pueda integrarse fácilmente al e-gobierno.
- » GD gobierno a empleados (G2E). Desarrollo de directrices para que los empleados lleven a cabo una gestión documental apropiada.
- » GD gobierno a negocio (G2B). Normalización de la gestión documental que tiene lugar en-

tre las diferentes entidades del Estado que orientan sus servicios para resolver las necesidades de una comunidad o de las empresas con las cuales tienen relación.

#### 4.2.4. Aplicación de la gestión documental en el gobierno electrónico

Se ha señalado que existe una estrecha relación entre las políticas del gobierno electrónico y gestión documental, los principios implícitos en los dos conceptos, los objetivos de los programas de GD y e-gobierno y las fases de desarrollo de uno y otro. Sin embargo, la alineación de los objetivos de cada uno de estos programas debe procurarse de manera sistemática y progresiva, toda vez que los avances de las tecnologías de la información y la comunicación, han vuelto más complejos los procesos de gestión de información y de gestión de documentos. Esto se debe al aumento en los volúmenes de información electrónica, la ausencia de compatibilidad entre sistemas, la falta de estándares archivísticos, la ausencia de esquemas técnicos para la clasificación y organización de la información electrónica, y los riesgos de pérdida de ésta, a causa de factores como el rápido cambio tecnológico, la obsolescencia del *hardware* y *software* y la vulnera-



bilidad e inestabilidad de los medios de almacenamiento.

Como se ha afirmado, los documentos son el lenguaje de la administración, sin ellos la administración no puede actuar. Por ello, el documento electrónico es por naturaleza la esencia del gobierno electrónico en el ámbito de la gestión de lo público. En un análisis de documento electrónico realizado en el caso de la administración distrital de Bogotá, se identificaron dos escenarios que por sus características son comunes a cualquier entidad pública:

- » **a)** Un primer escenario en el cual los sistemas de información le han ganado terreno a la gestión documental ocasionando el crecimiento exponencial de los documentos y registros electrónicos como resultado de las actividades y funciones de las diferentes entidades, los cuales se conservan en forma aislada y sin criterios de organización y gestión archivísticos.
- » **b)** Un segundo escenario en donde los archivos y los responsables de la gestión documental han dejado el control sobre el documento electrónico en manos de las áreas de sistemas de cada entidad, contribuyendo a la problemática expuesta.

Los sistemas de información ejercen un significativo impacto en la gestión electrónica de documentos. A manera de ejemplo se cita un estudio realizado por la Contraloría Distrital de Bogotá (Colombia) que identificó 605 sistemas de información, de los cuales 369 soportaban procesos administrativos y 236 procesos misionales de cada entidad. Aunque se carece de estudios para identificar la producción documental asociada a los diferentes sistemas, la teoría indica que los sistemas de información administrativos son los responsables de la producción del mayor volumen de documentos (físicos y electrónicos) y registros de la administración. En menor medida, aunque con un impacto similar, los sistemas misionales producen documentos que tienen mayor valor estratégico para la administración por estar asociados a la misión (objeto social) de cada entidad, los cuales seguramente requieren conservarse como fuente histórica. En este último aspecto es necesario advertir que los responsables de diseñar los sistemas de información no se preocupan por la preservación a largo plazo de documentos y registros electrónicos, por ello no tienen en cuenta, con anticipación, los estándares para su producción y gestión.



Otro problema es la falta de integración entre los diferentes sistemas, cuya consecuencia es la impresión de miles de documentos (salida) que posteriormente son registrados (entrada) en otros sistemas de información de la misma entidad o de otras, situación que dificulta tanto el procesamiento como la consulta de información por parte de las mismas entidades y de los ciudadanos. Un ejemplo de esta desarticulación se presenta en que los datos de un ciudadano pueden estar repetidos varias veces en diferentes sistemas de información. Esta redundancia a su vez incrementa los costos de mantenimiento (datos, registros, documentos) y dificulta la gestión de la misma.

Así, es posible afirmar que la consolidación y aumento del uso de las tecnologías de la información tiene efectos sobre la gestión de documentos en todos los ámbitos de la administración. Por ejemplo, en el proceso de *Quejas y reclamos* se identifican 4 tipos documentales: requerimiento, prueba, comunicaciones oficiales y auto de pruebas, todos los cuales son susceptibles de convertirse en formato electrónico o gestionarse electrónicamente desde los mismos sistemas de información. En el análisis de sistemas (que la UNESCO considera un componente básico de

cualquier programa de gestión documental) se identifican los procesos y documentos resultado de las actividades que se llevan a cabo en la organización. En esencia, con la tecnología apropiada es posible desmaterializar la mayor parte de los documentos de cualquier entidad. La única restricción vendría del marco normativo y legal que obligue a imprimir los documentos, a firmarlos y gestionarlos de manera tradicional. Lo anterior sin contar los problemas que puede tener esta tendencia en la preservación de la memoria corporativa, por la vulnerabilidad de los medios electrónicos.

Proyectos como la telemedicina, la historia clínica única, el sistema único de pago del transporte público, la educación virtual, el comercio electrónico, son ejemplos de que el gobierno electrónico tiene en el documento electrónico y en la gestión documental un elemento que resulta imposible desconocer. En la implementación de cualquiera de los principales proyectos del gobierno electrónico es evidente la conexión con la gestión de documentos electrónicos. Sin embargo, a pesar de las evidencias que marcan cual será la tendencia en el futuro, la participación de los archivistas continúa siendo mínima.



Algunos proyectos que hacen parte de la estrategia de e-gobierno en varias entidades públicas del continente, que en un futuro próximo tienen posibilidades de ser integrados al programa de gestión documental y que ofrecen posibilidades en cuanto al manejo de los documentos electrónico son:

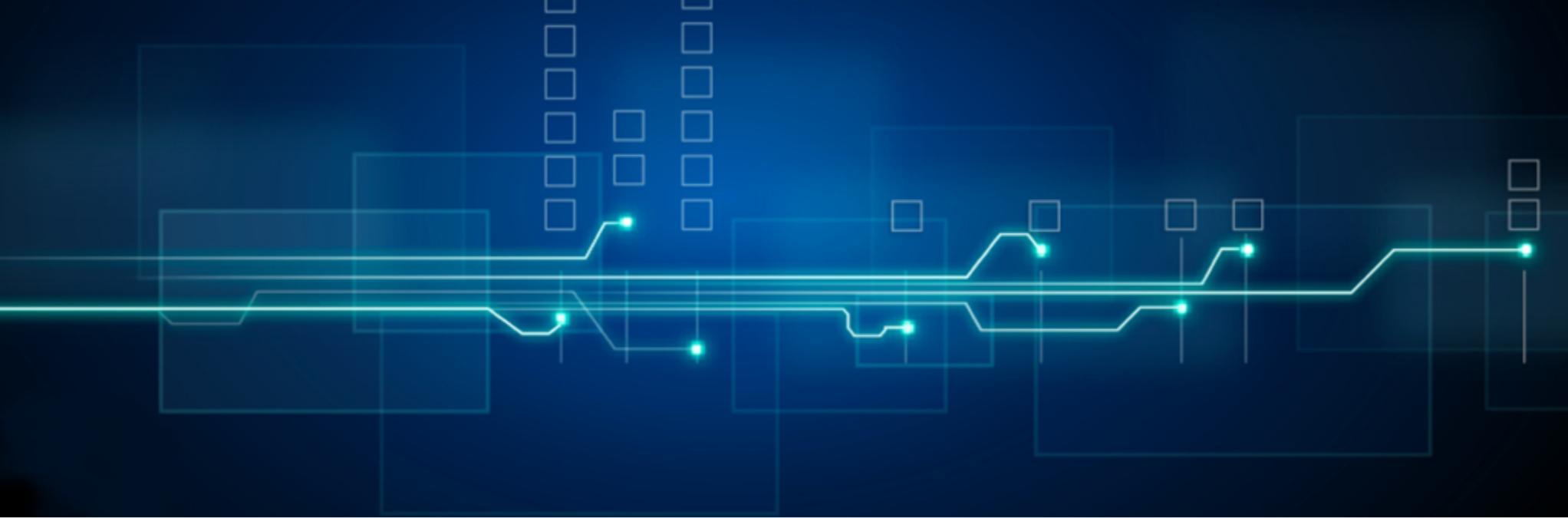
- » Sistema de Procesos Judiciales
- » Sistema de Procesos Disciplinarios
- » Contratación Electrónica
- » Sistema Peticiones, Quejas y Soluciones
- » Registro Catastral
- » Historia Clínica Electrónica

Una particularidad de estos proyectos es que gestionan documentos que reflejan integralmente un proceso y que conforman expedientes como resultado del trámite. Aunque en la actualidad están conformados en su mayoría por documentos impresos, en el futuro cercano, tanto los documentos como lo expedientes podrían gestionarse totalmente de manera electrónica. Un factor que favorece la integración y articulación de las iniciativas del gobierno electrónico con la

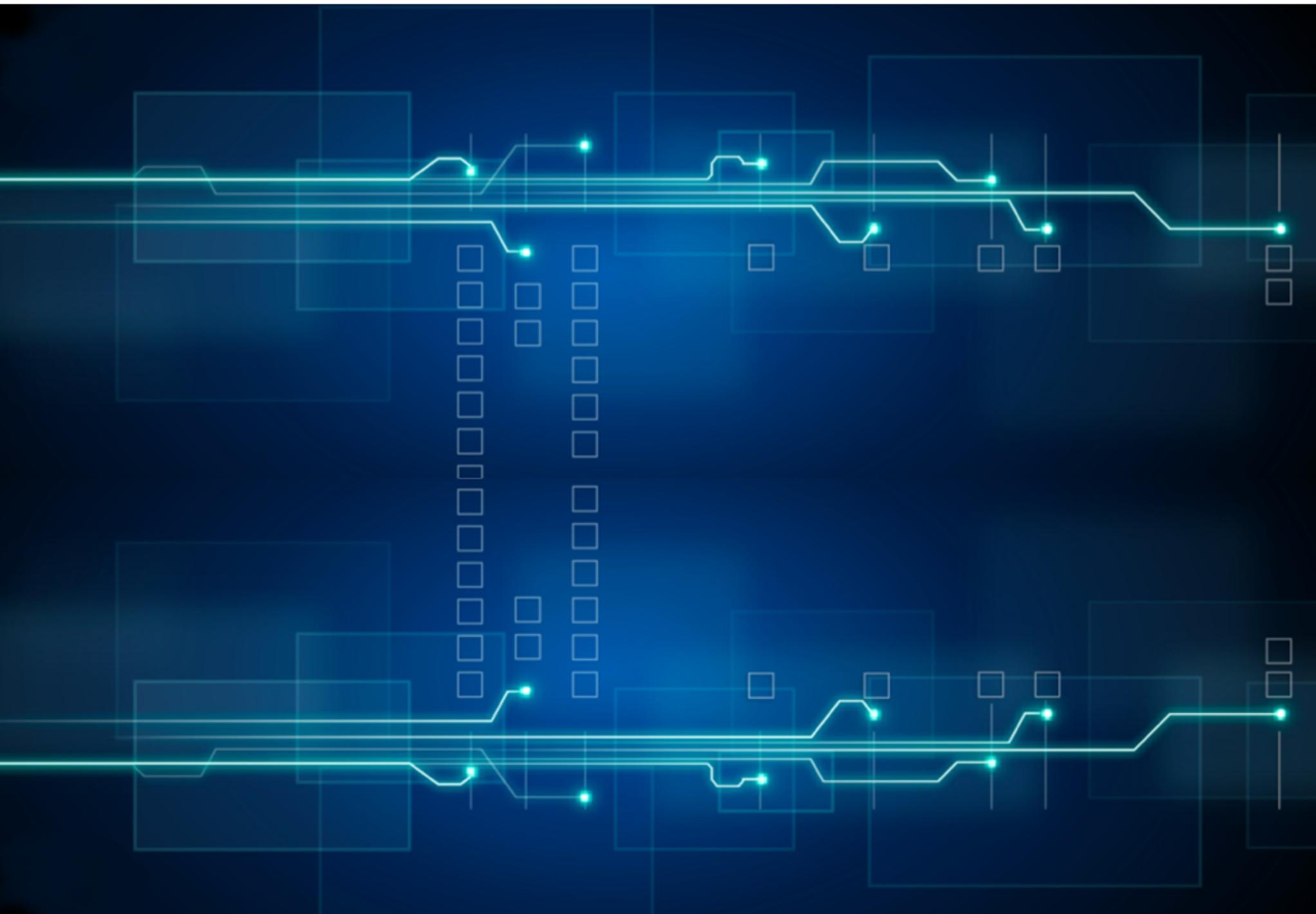
gestión documental es que a través del primero se pueden llevar los beneficios que ofrece la Sociedad de la Información a todos los ciudadanos. A su vez, la mejora en la competitividad, la eficiencia, la agilidad de los trámites y la transparencia de la administración distrital son ejes sobre los cuales se desarrollan tanto las iniciativas de e-gobierno como los programas de gestión documental.

Finalmente, es preciso afirmar que para lograr una adecuada gestión de documentos electrónicos se requiere resolver de manera urgente la ausencia de coordinación, conexión y apoyo entre los procesos de gestión de información (desde los sistemas de información) y los procesos de gestión documental, con los procesos de implementación de las prestaciones de servicios que se ofrecen por el e-gobierno.





# 5. Conclusiones



El aumento de los beneficios del e-gobierno conlleva un adecuado programa de gestión de documentos electrónicos. Sin importar los avances del primero, si no se adelanta una adecuada gestión documental, dichos logros son marginales y en muchos casos temporales. La consolidación de una cultura de gestión de información acompañada de un programa de gestión de documentos, así como el desarrollo de políticas públicas y un marco regulatorio coherente son algunos de los factores que favorecen estos avances.

El gobierno y la administración pública, en cualquier nivel, deben asumir la implementación de e-gobierno como un elemento central dentro de los planes de desarrollo. Además de lo anterior, es necesario atender prioritariamente los factores que afectan al avance armónico tanto del gobierno electrónico como de la gestión documental, entre los cuales se destacan:

- » Desarticulación entre los programas del gobierno electrónico de las diferentes entidades de una administración.
- » Proliferación de sistemas de información y arquitecturas tecnológicas incompatibles y con niveles de desarrollo di-

símiles, incluso dentro de las mismas entidades.

- » Ausencia de una cultura corporativa que promueva la necesidad de implementar el e-gobierno como un elemento sustancial para mejorar el desarrollo de la ciudad, la calidad de vida, la transparencia de la administración y la racionalización.
- » Los ciudadanos no conocen adecuadamente los servicios que presta el e-gobierno, lo que impide que sus objetivos se cumplan satisfactoriamente.

Respecto a los sistemas de información, éstos son entendidos como un instrumento para lograr el cumplimiento de la misión y los objetivos de las entidades. Aunque el desarrollo de sistemas de información puede ser un elemento articulador del e-gobierno, el excesivo énfasis informático puede afectar otros elementos igualmente relevantes, tales como la gestión de la información basada en principios de la archivística y la documentación. Las TIC son un medio para lograr que el gobierno electrónico acerque de manera más amplia a la población a los beneficios de la Sociedad de la Información. De esta forma el e-gobierno no se construye sobre las TIC sino sobre la información y



sobre la forma como esta circula y es utilizada por la ciudadanía.

En cuanto a los avances logrados en la administración electrónica existen varios desniveles con los avances logrados por el e-gobierno, dependiendo del desarrollo de éste a niveles local, regional o nacional. Por un lado hay desnivel en términos de las políticas y su aplicación; la falta de un documento estratégico uniforme para las administraciones sobre la implementación de e-gobierno genera un desarrollo desigual según el tipo y nivel de la entidad. También existe un desequilibrio presupuestal, por cuanto la aplicación del e-gobierno depende en buena medida del posicionamiento que éste tenga dentro de los directivos y funcionarios de cada entidad. Porque es a partir de dicho posicionamiento que se asignan los recursos que permitan el desarrollo de uno o varios servicios prestados por el e-gobierno. Adicionalmente hay un desequilibrio tecnológico que genera estratificación en los alcances y metas que cada entidad puede lograr. En el ámbito cultural también se presenta desequilibrio en la capacidad de cada entidad para permear a toda la organización, desde el punto de vista de las competencias del recurso humano que debe llevar a cabo los objetivos y metas del e-gobierno.

De acuerdo con lo anterior, la generación de capacidades, entendida como el desarrollo de planes de capacitación y formación en esta temática, es un elemento clave para que las entidades públicas puedan cumplir los objetivos que se tracen. En este aspecto, un alto porcentaje de responsables de la gestión documental no cuentan con una adecuada formación en los diferentes ámbitos del e-gobierno, lo cual se traduce en una pérdida de capacidad de este recurso humano, cuya participación resultaría clave para apoyar el desarrollo del gobierno electrónico.

Uno de los elementos que requiere especial atención es el de los sistemas de información, por cuanto son los responsables de producir y gestionar, de manera directa e indirecta, miles de documentos (físicos y electrónicos), que son los causantes de un drástico aumento del volumen del archivo. Por lo tanto se debe procurar el desarrollo de un Sistema de Información Documental (SID) que haga posible articular y centralizar la gestión de la información. También, se hace necesario, que desde la misma concepción y diseño de los sistemas de información de la administración pública, se tengan en cuenta los aspectos propios de la gestión documental y de información con menos



énfasis en el componente tecnológico. En este sentido, la participación de los responsables de gestión documental y los archivistas en el diseño y gestión de los sistemas de información y de los documentos electrónicos, es una tarea pendiente, dada la relación que existe entre los sistemas de información, las TIC y la gestión de información y documentos. La participación activa de archivistas profesionales en los comités de sistemas debe ser una exigencia.

Derivado de lo anterior, es evidente que falta articulación entre la prestación de servicios que ofrece el e-gobierno desde la perspectiva de la gestión documental, lo cual genera dificultades de diferentes índole, que deben ser resueltas de manera prioritaria por las entidades y organizaciones, públicas o privadas, con miras a potenciar el desarrollo de dichos servicios la mayoría de los cuales tienen, directa o indirectamente, un componente documental.

Finalmente, es preciso atender la solución de una serie de problemas que se han podido identificar en el análisis expuesto a lo largo de este ensayo:

- » **1.** El gobierno electrónico es entendido desde una perspectiva tecnologista, por considerarlo del campo de la Ingeniería de Sistemas y por lo tanto se considera que es un programa que debe ser atendido desde las oficinas de informática.
- » **2.** La administración pública no ha involucrado a los archivistas ni a las áreas de archivo en el desarrollo de las diferentes servicios que ofrece el e-gobierno, por considerar que no es un área de su competencia, lo cual se traduce en fallas de fondo en los modelos de gestión de documentos en las entidades públicas, poniendo en riesgo, a largo plazo, el patrimonio documental de nuestros países.
- » **3.** Los archivistas no han asumido un papel proactivo frente a la administración electrónica, desconociendo que el alcance de la gestión de documentos y la administración de archivos son transversales a toda la organización y resultan un servicio fundamental para apoyar la gestión de la administración, y particularmente las iniciativas del e-gobierno.
- » **4.** Las competencias y conocimientos de los archivistas y responsables de la gestión documental aún son incipientes, lo cual impide su vinculación activa en el desarrollo del e-gobierno.
- » **5.** Los planes de empleo de TIC y de e-gobierno no le conceden un papel preponderante a la gestión documental,



componente que no se menciona ex-plícitamente dentro de las diferentes estrategias de e-gobierno formuladas en América Latina.

Un hecho significativo detectado en el análisis precedente consiste en que los procesos relacionados con el gobierno electrónico y la gestión documental conviven de manera natural dentro de la administración electrónica, y por lo tanto compiten por recursos que podrían utilizarse de mejor forma si logran integrarse las aplicaciones y planes operativos de uno y otro. La dinámica del e-gobierno y la gestión documental ha hecho que ambos programas se desarrollen de manera independiente, sin articulación alguna. Prácticamente todas las prestaciones de servicios del e-gobierno tienen un componente de información y varias de ellas están asociadas con el manejo de documentos, en particular, electrónicos. Esta situación debe ser corregida para vincular de manera más formal y explícita la gestión documental al desarrollo del Gobierno Electrónico.

Aunque esta situación tiende a cambiar, resulta necesario que los archivos públicos tengan una mayor participación en las acciones que se emprendan en el futuro para desarrollar los planes

de e-gobierno. El nuevo marco normativo a nivel internacional, se refiere de manera concreta a la gestión, manejo y conservación de los mensajes datos que se produzcan y/o reciban como resultado de las relaciones entre el gobierno y los ciudadanos. Aunque esta expresión puede ser usada como sinónimo de documento electrónico, no se hace mención explícita al término documento electrónico dentro de las políticas del e-gobierno en el ámbito internacional y menos en el nacional o local. La ausencia de una terminología más próxima a la gestión documental tiene como consecuencia que este tema no se comprenda en su verdadera dimensión dentro de la administración electrónica local.

Lo anterior genera, de algún modo, resistencia entre los responsables de implementar las tecnologías para el gobierno electrónico, a involucrar a los responsables de gestión documental en las decisiones relativas a manejo de la información de las entidades del Estado, olvidando que los documentos que se gestionan dentro de los servicios prestados por el gobierno electrónico son evidencia de las actuaciones de la administración y por lo tanto se deben considerar potencialmente documentos de archivo. A pesar de que los



marcos regulatorios de diferentes países de la región han comenzado a involucrar el manejo de los mensajes de datos como un elemento clave del e-gobierno, es necesario recalcar que este término proviene de las regulaciones propias del comercio electrónico y no de las normas sobre gestión de documentos electrónicos de carácter internacional.

Es claro que uno de los ámbitos de aplicación de la gestión documental en la implementación del e-gobierno es la gestión de documentos electrónicos. En el desarrollo de las actividades y procesos propios de la administración electrónica, los documentos electrónicos son un elemento conatural a la misma por lo que resulta imposible concebir la primera sin los segundos. Desafortunadamente, al menos hasta el momento, la gestión de documentos electrónicos no ha sido considerada como elemento central de la administración electrónica, salvo en algunos casos excepcionales en países más desarrollados.

De lo anterior se puede afirmar que no es posible identificar la existencia de un modelo de gestión de documentos electrónicos en el marco de la administración electrónica en las diferentes iniciativas que se están llevando a cabo en América Latina. Por el contrario, existen iniciativas

aisladas que si bien en algunos casos han contado con la participación de archivistas y responsables de gestión documental, no hacen parte de una política gubernamental que integre ambos campos de la esfera de la administración pública. La dinámica actual en el manejo del documento electrónico es el resultado de la interacción de factores como la disponibilidad de recursos, las prioridades de la dirección en cada entidad, las necesidades de la ciudadanía y las posibilidades tecnológicas. Puede decirse que los documentos electrónicos dentro del modelo actual de e-gobierno no son planificados siguiendo parámetros archivísticos. Si se revisan los servicios que presta el e-gobierno en diferentes países de la región, se puede concluir que la gestión documental no ha logrado integrarse a la fase de transacción y transformación y menos a la de democracia electrónica, escasamente y con fallas, se pueden ver experiencias enmarcadas dentro de la fase de información y en menor medida en la fase de interacción.

Se requiere por lo tanto pensar en la formulación de un modelo de gestión de documentos para la administración electrónica que sea uniforme para todas las entidades de la administración, y el cual



tengan en cuenta la problemática del documento electrónico en los sistemas de información administrativos y las aplicaciones ofimáticas. Paralelamente es necesario formular directrices en aspectos propios de la gestión documental electrónica tales como el uso de estándares en todos los ámbitos de la gestión de la información electrónica: metadatos, etiquetado de documentos con XML, interoperabilidad, etc. Un aspecto deseable es que se permita la participación de las áreas de gestión documental y los archivistas en la planeación y puesta en práctica de tales aplicaciones, para lo cual es requisito que estos profesionales desarrollen y adquieran conocimientos y competencias en el campo de la informática.

La e-administración y el e-gobierno se constituyen en un nuevo escenario en el cual los profesionales de la información y particularmente los archivistas son llamados a ser protagonistas. La gestión documental al ser transversal, involucra todos los ámbitos de acción de la administración y del gobierno y por lo tanto debe ser incluida en cualquier iniciativa asociada a la gestión de información y el conocimiento. Con el fin de abrir espacios de participación en los nuevos ámbitos administrativos, tanto públicos como privados, re-

sulta necesario que se den algunas condiciones que favorezcan y promuevan la integración de los archivistas y los archivos en el desarrollo de los servicios que presta el gobierno electrónico.

Finalmente, se presenta una serie de recomendaciones que podrían contribuir tanto a potenciar los alcances de la administración y el e-gobierno, como a facilitar el tránsito hacia la oficina sin papeles, las cuales sirvan como un marco general de actuación de la gestión documental en el avance del gobierno electrónico de cualquier entidad.

» **1.** El gobierno electrónico y todas las aplicaciones relacionadas con este: e-administración, e-gobernanza, e-gobernabilidad, e-ciudadanía, e-participación, e-tramites, e-democracia, e-servicios, etc., son un estadio más de desarrollo de la sociedad, cuyas implicaciones aun no han sido suficientemente estudiadas. La implementación de los modelos e- (modelos electrónicos) deben ser analizadas desde una perspectiva interdisciplinaria y no exclusivamente tecnológica, plataforma sobre la cual se implementan dichos modelos.

El desarrollo del e-gobierno debe ser precedido de políticas cohe-



rentes e integrales, apoyadas en un marco legislativo acorde con la institucionalidad y las condiciones de cada país, ciudad o región.

- » **2.** En la conformación de los Comités para el e-gobierno se debe incluir a los archivistas o responsables de gestión documental de cada entidad, con el fin de que estos puedan aportar sus conocimientos en la planeación y desarrollo de las acciones de gobierno en línea.
- » **3.** Las exigencias que plantea el e-gobierno, unidas a los retos que se avecinan en el manejo de los documentos electrónicos y los riesgos propios de las tecnologías, hacen necesario adecuar el perfil de los archivistas en cuanto a conocimientos, habilidades y competencias necesarias para apoyar la transición de las organizaciones tradicionales hacia organizaciones hipertextuales y responder de manera apropiada a la preservación de la información registrada en nuevos medios y formas, en su mayoría inestables o que no garantizan la conservación en el tiempo.
- » **4.** Las políticas sobre gobierno electrónico deben incluir un componente documental, acorde con los lineamientos de

los organismos internacionales que se ocupan de los archivos y la gestión de documentos y con los principios de la teoría y la gestión documental modernas. Dicho componente debe ser elaborado exclusivamente por los entes que regulan las política archivística (nacional, regional o local), en cabeza de los archivistas, por ser estos quienes pueden ofrecer una visión adecuada de la gestión de la información y los documentos.

- » **5.** El proceso de implementación del e-gobierno, de acuerdo con las fases mencionadas en el presente documento, debe armonizarse con el proceso de implementación del programa de gestión documental, de forma que cada fase del primero, cuente a la vez con su propia fase de gestión documental, lo cual no solo ahorra tiempo sino recursos y maximiza las capacidades de las TIC.
- » **6.** El desarrollo de Sistemas de Información de cualquier tipo en una organización debe

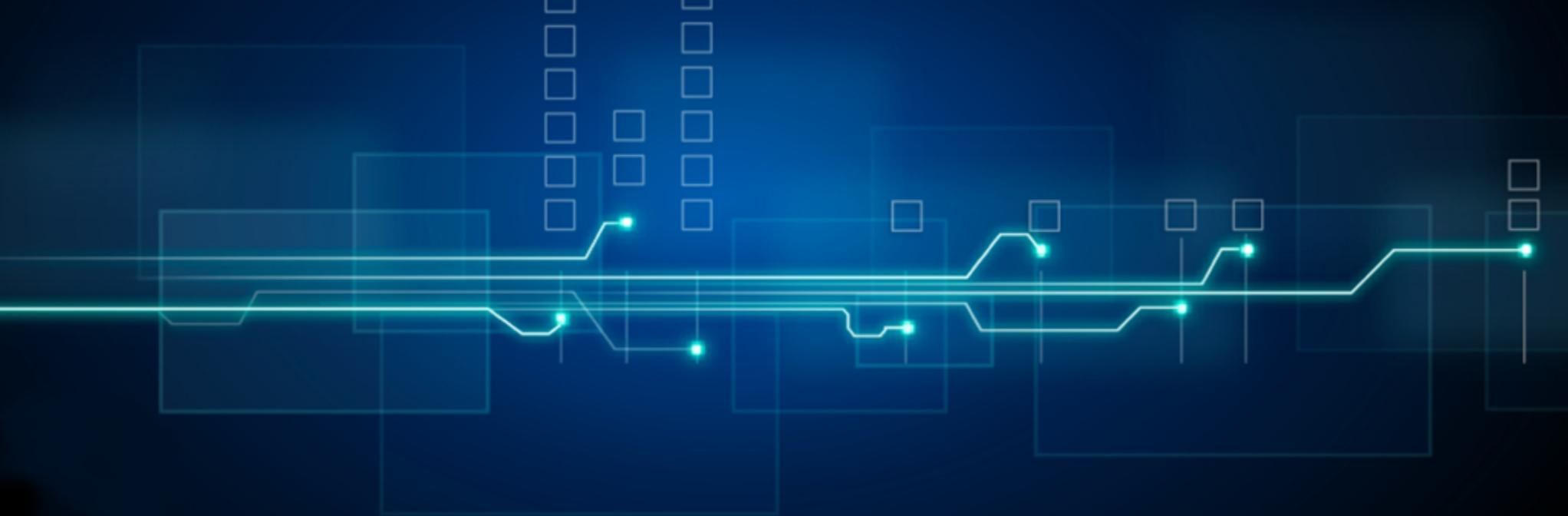
De igual forma, es necesario que las dimensiones del e-gobierno (G2G, G2C, G2B y G2E) se armonicen entre sí, en términos de los objetivos y aplicaciones de la gestión documental.



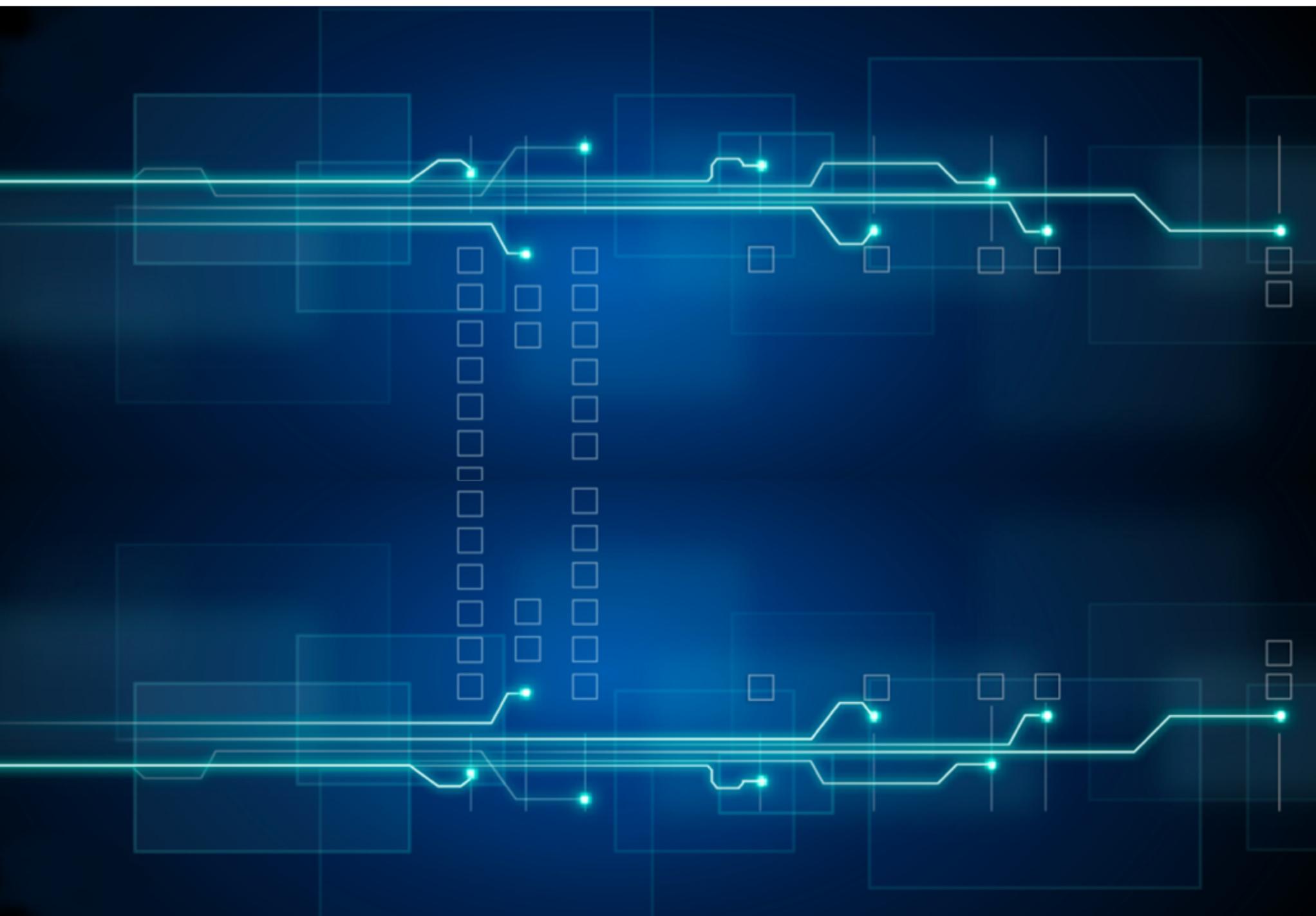
contemplar la participación de archivistas, con el fin de asegurar una gestión documental que responda eficazmente a los objetivos del e-gobierno. La arquitectura de información y la plataforma tecnológica del gobierno electrónico, debe apoyarse en la experiencia acumulada durante años por los profesionales de la Ciencia de la Información (Bibliotecología, Archivística, Documentación), quienes pueden aportar sus conocimientos especializados en el campo de la gestión de la información, en procesos tales como la construcción de taxonomías, la clasificación de documentos y organización de la información, la búsqueda y recuperación, el análisis de información, la descripción y el uso de metadatos, entre otros.

- » **7.** El modelo de e-gobierno está conformado por dos capas denominadas *front office* y *back office*. La primera se refiere a la prestación de servicios que facilitan las relaciones del gobierno con el ciudadano y la población; la segunda se refie-

re a los procesos internos que permiten que dicha interacción tenga lugar. Sin embargo, del análisis realizado se puede concluir que existe una capa intermedia que integra las prestaciones del *front office* con los procesos realizados en el *back office*. Esta capa intermedia o *middle office* estaría conformada por los procesos de gestión de la información (incluyendo la gestión documental) y las tecnologías necesarias para soportarlos, así como por la estructura burocrática encargada de su operación.



# 7. Bibliografía



- » ABREU GONZÁLEZ. Gigliolla. Fases para la transición de la administración pública electrónica en el marco político - jurídico venezolano. [Documento Electrónico]. Caracas: Observatorio para la Cibersociedad, 2005. < [http://www.cibersociedad.net/congres2004/index\\_es.html](http://www.cibersociedad.net/congres2004/index_es.html) > [Consulta: 5 de Dic. 2008]
- » ADEGBOYEG. Ojo. Strategic planning for electronic governance. Macau. Center for Electronic Governance. 2005.
- » AGENCIA INTERAMERICANA PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO - OEA. Foro de las Américas de Mejores Prácticas de Gobierno Electrónico [Documento Electrónico]. Washington: AICDI, 2004. <[http://www.idrc.ca/cea/ev-106831-201-1-DO\\_TOPIC.html](http://www.idrc.ca/cea/ev-106831-201-1-DO_TOPIC.html)> [Consulta: 15 feb. 2009]
- » ARAMBURU. Carlos. Vinculando la investigación en TICs para el desarrollo a las políticas públicas. [Documento Electrónico]. Buenos Aires: IDRC, 2007. < [http://www.idrc.ca/cea/ev-125839-201-1-DO\\_TOPIC.html](http://www.idrc.ca/cea/ev-125839-201-1-DO_TOPIC.html) >. [Consulta: 15 de Feb. 2008]
- » BARROSO BARRERO. Jesús. La administración electrónica en España: análisis de sectores claves. [Documento Electrónico]. Bogotá: Ministerio de Comunicaciones Madrid: ICE, 2004. Publicado en EL COMERCIO EN LA SI. (Febrero 2004, nº 813). < [http://www.revistasice.com/cmsrevistasICE/pdfs/ICE\\_813\\_55-71\\_\\_935E069B-5B7805A3C69170C22B198A84.pdf](http://www.revistasice.com/cmsrevistasICE/pdfs/ICE_813_55-71__935E069B-5B7805A3C69170C22B198A84.pdf) >.[Consulta: 27 Abr. 2008]
- » BOGOTÁ. ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. FUNDAMENTOS DE LA METODOLOGÍA EN GESTIÓN DOCUMENTAL POR PROCESOS PARA EL DISTRITO CAPITAL Draft. Bogotá: Archivo de Bogotá, 2009. 81p.
- » BOGOTÁ. ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. Guía de procedimientos de la gestión documental orientada a procesos. Bogotá; Imprenta Distrital, 2007.
- » BOGOTÁ. ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. Guía para sitios web del distrito capital. (Documento Electrónico). Bogotá, 2008. En línea: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=34525#0>. Consultado el 20 de mayo de 2009.
- » BOGOTÁ. CONTRALORÍA DE BOGOTÁ. Los sistemas de información distrital 2007. Bogotá, Contraloría de Bogotá, 2007. p 5.



- » BOGOTÁ. ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. Secretaría General. Oficina de Control Interno. Gestión documental en el sistema de control interno. Bogotá, marzo de 2006.
- » BONAL. El documento electrónico y el archivo. En línea [http://www.vitruvio.cpaupage.com/archivos/Intro\\_archivos\\_arq2.pdf](http://www.vitruvio.cpaupage.com/archivos/Intro_archivos_arq2.pdf) [consultado el 28 de agosto de 2008]
- » CAMACHO MAURICIO. Back office a la administración pública como organización. Bogotá: Observatorio de TIC; Universidad Externado de Colombia, 2008. [DRAFT]. 3p.
- » CAVA PEÑUELA, Inmaculada. Metodología para la elaboración de políticas públicas dirigidas a fomentar la accesibilidad a la Sociedad de la Información. Madrid. UPV, 2005. Tesis Doctoral (Resumen).
- » CHAIN NAVARRO. Celia. Técnicas de Gestión de Calidad en Instituciones Documentales. Murcia: DM, 2001.
- » COLOMBIA. ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN. Reglamento General de Archivos, 2003.
- » COLOMBIA. MINISTERIO DE COMUNICACIONES. Diagnóstico para la implementación de la estrategia de gobierno en línea en Bogotá. [Documento Electrónico]. Bogotá: Ministerio de Comunicaciones, 2008. < [http://programa.gobiernoenlinea.gov.co/documentos.shtml?apc=&s=e&m=b&als%5BLEVEL\\_\\_\\_%5D=1&cmd%5B17%5D=c-1-'700E'&als%5BMIGA\\_\\_\\_%5D=3.%20Articulaci%C3%B3n%20y%20Gesti%C3%B3n](http://programa.gobiernoenlinea.gov.co/documentos.shtml?apc=&s=e&m=b&als%5BLEVEL___%5D=1&cmd%5B17%5D=c-1-'700E'&als%5BMIGA___%5D=3.%20Articulaci%C3%B3n%20y%20Gesti%C3%B3n) >. [Consulta: 27 Abr. 2008]
- » COLOMBIA. MINISTERIO DE COMUNICACIONES. Manual para la implementación de la estrategia de gobierno en línea de la República de Colombia. [Documento Electrónico]. Bogotá: Ministerio de Comunicaciones, 2008. < <http://www.gobiernoenlinea.gov.co/documentos/ManualGEL2008.pdf> >. [Consulta: 27 Abr. 2008]
- » CRUZ CARDONA. Víctor y Medina Vásquez, Javier. Gestión del Conocimiento: Pautas y lineamientos generales. Serie Seminarios y Reuniones Técnicas Internacionales, Asociación Universitaria Iberoamericana de Postgrados, Junta de Castilla y León. Salamanca; Diputación de Salamanca, Salamanca, 2002. 211 pp.
- » DE LA HAZA CAMPANA. Carmen. La Administración electrónica en España. Sevilla; TECNIMAP 2006. (30 de mayo a 2 de junio de 2006).



- » Deloitte and Touche. At the Dawn of e-Government: The Citizen as Customer. Disponible en: <http://www.publicnet.co.uk/publicnet/fe000620.htm>; consultado el 15 de enero de 2009.
- » DICCIONARIO de la Real Academia de la Lengua. 22ª Edición. 2001.
- » E-government, tecnología y calidad: Una nueva relación con el ciudadano. En Internet: <http://www.ibermatica.com/ibermatica/publicaciones/e-Government.pdf>. (Consultado el 20 de mayo de 2007). Término de búsqueda: e-government
- » ESPAÑA. DIPUTACIÓN DE CÓRDOBA. Guía de adaptación de la Administración Local de la Provincia de Córdoba a la Ley 11/2007. [Documento Electrónico]. Córdoba: EPRINSA, 2008. < [http://www.dipucordoba.es/administracionelectronica/pdf/guia\\_eadmin.pdf](http://www.dipucordoba.es/administracionelectronica/pdf/guia_eadmin.pdf) > . [Consulta: 15 de Feb. 2008]
- » ESPAÑA. MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. Plan de choque para el impulso de la Administración Electrónica en España. [Documento Electrónico]. Madrid. Ministerio de Administraciones Públicas, 2003 < <http://www.clminnovacion.com/NR/rdonlyres/emhheg2vjsbuz6otas5wnmpy7uimkzimkckdh6rcesronf6i54r25ycisest2efsh4aashwxhwcarf/plandechoque.pdf> > . [Consulta: 21 Abr. 2009]
- » ESPAÑA. MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. Principios de una ley de Administración Electrónica. [Documento Electrónico]. Madrid. Ministerio de Administraciones Públicas, 2005, < [http://www.mpt.es/documentacion/iniciativas/mejora\\_de\\_la\\_administracion\\_general\\_del\\_estado/moderniza/Administracion\\_Electronica/parrafo/01/document\\_es/Principios%20LAE%20v1.0.pdf](http://www.mpt.es/documentacion/iniciativas/mejora_de_la_administracion_general_del_estado/moderniza/Administracion_Electronica/parrafo/01/document_es/Principios%20LAE%20v1.0.pdf) > . [Consulta: 21 Abr. 2009]
- » ESPAÑA. MINISTERIO DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA. Plan de choque para el impulso de la administración electrónica en España. Madrid: Ministerio de Ciencia y Tecnología; Ministerio de Administraciones Públicas. 2003.
- » FINQUELIEVICH. Susana. E-política y e-gobierno en América Latina. [Documento Electrónico]. Buenos Aires: Asociación Civil para el Estudio y la Promoción de la Sociedad de la Información, 2005. < <http://www.links.org.ar/infoteca/E-Gobierno-y-E-Politica-en-LATAM.pdf> > [Consulta: 12 Mar. 2009]



- » FINQUELIEVICH. Susana. Redefinición de herramientas en la gestión municipal: La informática y el gobierno local. [Documento Electrónico]. Porto Alegre: ANPUR, 1999. < <http://200.80.149.114/ecgp/FullText/000003/3624.pdf> > [Consulta: 12 Mar. 2009]
- » FUNDACIÓN OVSI. Informe sobre la sociedad de la información en Iberoamerica Valencia; Generalitat Valenciana, 2002.
- » GÓMEZ VIETES. Álvaro. Sistemas de información: herramientas prácticas para la gestión empresarial. México; Alfaomega, 2007. Pág. XV.
- » GOBERNANZA, GOBERNABILIDAD Y GOBIERNO DIGITAL. En línea: Boletín No.26, Julio 2007. e-Gobierno y Gobernabilidad. Foro e-Gobierno OEA. Consultado el 20 de febrero de 2009. Disponible en <http://www.educoas.org/RestrictedSites/Curso1/Newsletter26.html>.
- » HERNANDEZ SAMPIERI, Roberto, et al. Metodología de la investigación. Segunda edición. México: McGraw Hill, 2001.
- » JANOWSKI. Tomasz. Introduction to electronic government. Macau. Center for Electronic Governance. 2005.
- » KAUFMAN, ESTER. E-ciudadanía, prácticas, buen gobierno y TICs. [Documento Electrónico]. Buenos Aires: CENTRO DE INVESTIGACIÓN PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL. 2005. <[http://www.idrc.ca/cea/ev-111588-201-1-DO\\_TOPIC.html](http://www.idrc.ca/cea/ev-111588-201-1-DO_TOPIC.html)> [consulta: 22 feb. 2009]
- » KOSSICK. Robert. Tramitanet: transformando la prestación de servicios Gubernamentales [Documento Electrónico]. México D.F.: CIDE, 2003. < [http://www.idrc.ca/es/ev-106952-201-1-DO\\_TOPIC.html](http://www.idrc.ca/es/ev-106952-201-1-DO_TOPIC.html) >. [Consulta: 20 Abr. 2009]
- » LAGUADO GIRALDO. Roberto. Public Policy and the new regulatory framework on Electronic Government Procurement in Colombia. [Documento Electrónico]. Coventry: University of Marwick. 2005. <<http://www.lablaa.org/blaavirtual/tesis/colfuturo/dissertation.htm>> [consulta: 21 mar. 2009]
- » LOZADA MIREYA Política en red y democracia virtual: Evolución y el Servicio de Atención al Ciudadano (SAC). [Documento Electrónico]. <<http://www.globalcult.org.ve/pub/Clacso2/lozada.pdf> > [consulta: 22 feb. 2009]



- » MARISCAL. Judith. La participación ciudadana en la era digital: la experiencia inicial de México. [Documento Electrónico]. México D.F.: CIDE, 2003. < [http://www.idrc.ca/es/ev-106940-201-1-DO\\_TOPIC.html](http://www.idrc.ca/es/ev-106940-201-1-DO_TOPIC.html) >. [Consulta: 21 Abr. 2009]
- » MARTIN GONZÁLEZ. Yolanda. La información en la Unión Europea: política, sistemas y redes. Salamanca: Ediciones Universidad Salamanca 2007. 201p.
- » PONJUAN. Gloria. Gestión de información: dimensiones e implementación para el éxito organizacional / Gloria Ponjuán Dante. Rosario: Nuevo Paradigma, 2004.
- » MATTELARD, Armand. Pasado y presente de la Sociedad de la Información.
- » Entre el Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación y la “Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información”. En línea: <http://www.campusred.net/telos/articuloAutorInvitado.asp?idarticulo=1&rev=67> (consultado el 14 de agosto de 2008)
- » MOLINO. Enzo. Políticas de información en América Latina y el Caribe. [Documento Electrónico]. México D.F.: Unesco, 1992. < <http://infolac.ucoi.mx/documentos/politicas/27.pdf> > [Consulta: Dic. 2008]
- » MUÑOZ CAÑAVATE. A. Una aproximación a la información del sector público: la información de las administraciones públicas”. En: Revista General de Información y Documentación, vol. 11, 1, 2001. p. 37. Citado por Yolanda Martín González.
- » OEI. En línea: <http://www.oei.es/revistactsi/numero6/documentos01.htm>. Consultado el 12 de diciembre de 2008.
- » ONTSI. Estado de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la administración local. Madrid, 2009. p 87-88
- » OSPINA, Rosa. La información pública en Colombia y su acceso por la ciudadanía. Bogotá Universidad de los Andes, 2004. 7p.
- » ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. Foro e-gobierno: Boletín electrónico. En línea: <http://www.educoas.org/RestrictedSites/curso1/Newsletter-Junio07/Editorial25.html>



- » ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. World Public Sector Report 2003 E-Government at the Crossroads. [Documento Electrónico]. Nueva York: Department of Economic and Social Affairs, 2003. <http://www.google.com.co/search?hl=es&q=E-Government+at+the+crossroads&btnG=Buscar&meta=>. [Consulta: 22 Abr. 2009].
- » ORTIZ SÁNCHEZ. Iñaki. Factores de éxito para el desarrollo de la administración electrónica. [Documento Electrónico]. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 25. (Feb. 2003). Caracas: CLAD, 2002. < <http://www.clad.org.ve/full-text/0043801.pdf> > [Consulta: D 17 Feb. 2008].
- » OSUNA, Rosario. Los sistemas de información en las organizaciones: la información internacional. En: Documentación de las Ciencias de la Documentación, 2004. v 27, pp.-9-41.
- » PABLOS HEREDEROS. Carmen et al. Dirección y gestión de los sistemas de información en la empresa. Madrid; ESIC editorial, 2001.
- » PAEZ, Ángela; IRIBARREN, Carolina; NEUMAN, María Isabel. Gobierno electrónico y administración pública local. En línea: Razón y palabra (Revista Electrónica; nº 35). Consultado el 20 de marzo de 2009.
- » PAÑOS ÁLVAREZ. Antonio. Análisis de factores contingentes en el estudio de la relevancia estratégica de las tecnologías de información en las empresas. En: Anales de Documentación, Nª 8, 2005.
- » PASCUAL. Patricia. E-goverment. [Documento Electrónico]: [s.l]: UNDP- APDIP, 2003. <http://www.apdip.net/publications/iespprimers/eprimer-egov.pdf> . [Consulta: 22 abr. 2009]
- » RAMIREZ DE LEÓN, José Antonio. "La modernización de los archivos de cara al siglo XXI". En Memorias del Tercer Seminario del Sistema Nacional de Archivos, noviembre 4 al 6 de 1992. p 30. Archivo General de la Nación de Colombia, Bogotá.
- » ROBERGE. Michele. L'agestion de l'information administrative. Application globale, systémique et systématique. La pacatiere : Documentor, 1992.



- » RHOADS, James. La función de la gestión de documentos y archivos en los Sistemas nacionales de información. Bogotá; Archivo General de la Nación: UNESCO, 1995.
- » RICKS. Ariel. La administración de documentos como función archivística. En: Boletín Interamericano de Archivos. Córdoba, CIDA, 1976.
- » RINCON PACHON. Jairo. Teoría de la administración pública. Bogotá, Librería del Profesional. 1969. p 9.
- » RILEY. Thomas. E-government vs. E-governance [Documento Electrónico]. Ottawa: Commonwealth Centre for E-Governance. 2003. <http://www.i4donline.net/issue/nov03/pdfs/egovernance.pdf>. [Consulta: 3 Abr. 2009]
- » SANCHO ROYO. David. Gobernar en la era del conocimiento: nuevas oportunidades viejos peligros [Documento Electrónico]. [s.l.] : Biblioteca Virtual TOP. 200?. <<http://200.80.149.114/ecgp/FullText/000003/3624.pdf> >. [Consulta: 21 Abr. 2009].
- » SANTOFIMIO. Jaime. Acto administrativo: procedimiento eficacia y validez. Bogotá; Universidad Externado de Colombia. 1994.
- » TESORO. José Luis. Las prestaciones del gobierno electrónico. [Documento Electrónico]. < <http://www.gobiernoelectronico.org/node/6488> > [Consulta: 27 Abr. 2008]
- » UNESCO. Gobernabilidad electrónica. [Documento Electrónico]. Nueva York. UNESCO, 2007. <<http://portal.unesco.org/ci/en/files/14896/11412266495e-governance.pdf/e-governance.pdf>> [Consulta: 22 Marzo.2009]
- » UNESCO (2001) Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Informe de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información.
- » UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA. Guía de Gobierno Electrónico. UNESCO. Bogotá: la universidad, 2005.
- » UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA. Guía de Democracia Electrónica. UNESCO. Bogotá; la universidad, 2005.



- » VALENTI. Pablo et al. Manual.gob. Estrategias de gobierno electrónico: La definición de un modelo de análisis y estudio de casos. [Documento Electrónico]. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2004. < [http://www.iadb.org/sds/publication/publication\\_4107\\_s.htm](http://www.iadb.org/sds/publication/publication_4107_s.htm) > [Consulta: 21 Abr. 2009]
- » WOHLERS. MARIO. Gobierno Electrónico en Bahía - Evolución y el Servicio de Atención al Ciudadano (SAC). [Documento Electrónico]. Montevideo: CENTRO DE INVESTIGACION PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL. 2005. <[http://www.idrc.ca/cea/ev-106950-201-1-DO\\_TOPIC.html](http://www.idrc.ca/cea/ev-106950-201-1-DO_TOPIC.html)> [consulta: 21 feb. 2009]
- » YOUNES MORENO. Diego. Curso elemental de derecho administrativo. Bogotá; Ediciones Jurídicas, 1994. 150p.
- » ZAPATA CÁRDENAS. Carlos. La información como insumo y producto para la administración pública. En: SISTEMA NACIONAL DE ARCHIVOS. Memorias del Primer Seminario del Sistema Nacional de Archivos. Archivo General de la Nación, Santa fe de Bogotá, noviembre 4 al 6 de 1992. p 65.
- » ZAPATA CÁRDENAS. Carlos. Análisis de las políticas públicas sobre acceso ciudadano a la información y sus implicaciones frente a la gestión de documentos y la modernización de los archivos. Salamanca; Universidad de Salamanca, 2007. (Trabajo presentado como requisito para el curso de Políticas de Información, febrero 1 de 2007)
- » ZAPATA CÁRDENAS. Carlos. La gestión de documentos electrónicos en el modelo estándar de control interno. Bogotá: Seminario Internacional de Archivos y Documentos Electrónicos, (Tesis de Grado) 2009.
- » ZAPATA CÁRDENAS. Carlos Alberto. Relación entre la gestión documental y la corrupción. En: ARCHIVOS DESORGANIZADOS FUENTE DE CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA. Bogotá; AGN, ADAI, ALA, 2006. p.
- » ZAPATA CÁRDENAS. Carlos. Visibilidad de la información en los archivos de la administración pública a través de Internet. Salamanca; Universidad de Salamanca, 2007. (Trabajo presentado para el curso Normalización y recuperación de los documentos y la información en los archivos)



## LISTA DE GRÁFICOS

| <b>GRAFICO</b> | <b>DESCRIPCIÓN</b>  | <b>Pág.</b> |
|----------------|---|-------------|
| <b>N°</b>      |   |             |
| Gráfico 1      | Subsistema de Información de la Administración Pública        | 10          |
| Gráfico 2      | Gobierno electrónico en Bahía (Brasil)                        | 17          |
| Gráfico 3      | Relaciones del e-gobierno con el ciudadano                    | 38          |
| Gráfico 4      | Destinatarios del gobierno electrónico                        | 42          |
| Gráfico 5      | Etapas para la implementación del e-gobierno                  | 43          |
| Gráfico 6      | Esquema de Gobernabilidad Electrónica                         | 47          |
| Gráfico 7      | Modelo conceptual de e-democracia                             | 50          |
| Gráfico 8      | Actores de la E-participación                                 | 51          |
| Gráfico 9      | Elementos para la gestión del Plan de e-gobierno              | 53          |
| Gráfico 10     | Elementos del Ciclo de Vida del Documento                     | 59          |
| Gráfico 11     | Componentes del diagnóstico del Sistema de Gestión Documental | 61          |
| Gráfico 12     | Gestión de Registros vs. Gestión de Documentos                | 64          |
| Gráfico 13     | Engranaje de la gestión documental                            | 71          |
| Gráfico 14     | Fases del Gobierno en Línea                                   | 81          |
| Gráfico 15     | Capas del gobierno electrónico                                | 82          |
| Gráfico 16     | La gestión de documentos en el e-gobierno                     | 85          |



## LISTA DE TABLAS

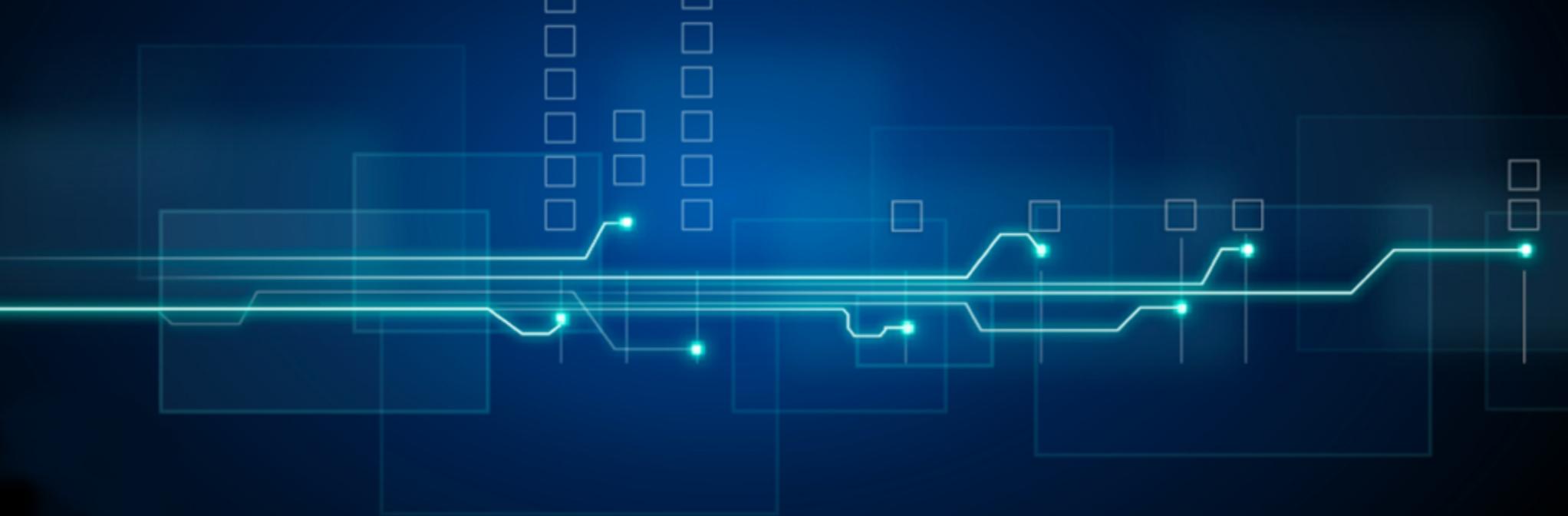
| <b>TABLA N°</b> | <b>DESCRIPCIÓN</b>                           | <b>Pág.</b> |
|-----------------|--|-------------|
| Tabla 1         | Diferencias entre gobierno y gobernabilidad  | 40          |
| Tabla 2         | Etapas para la implementación del e-gobierno | 45          |
| Tabla 3         | Los documentos en el sistema administrativo  | 68          |
| Tabla 4         | Fases del e-gobierno                         | 79          |
| Tabla 5         | Retos de las TIC en el e-gobierno            | 88          |
| Tabla 6         | Gestión documental y gobierno electrónico    | 92          |

---

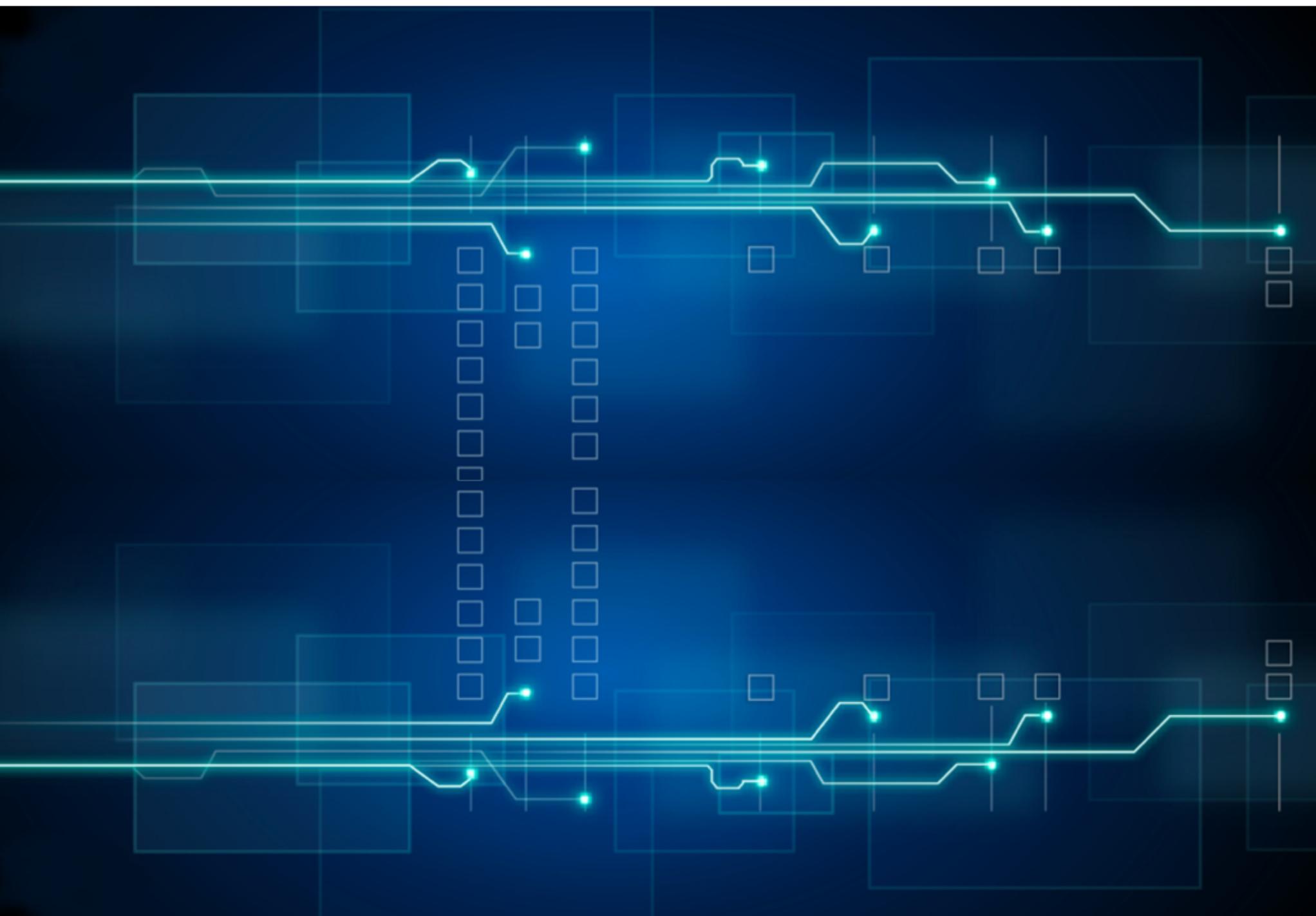
## LISTA DE ABREVIATURAS

| <b>SIGLA</b> | <b>SIGNIFICADO</b>                                 |
|--------------|--|
| CGP          | Centro de Gestión y Participación                  |
| GD           | Gestión Documental – Gestión de Documentos         |
| PGD          | Programa de Gestión Documental                     |
| SGD          | Sistema de Gestión Documental                      |
| GE           | Gobierno Electrónico                               |
| SAC          | Servicio de Atención al Ciudadano                  |
| TIC          | Tecnologías de la Información y la Comunicación    |
| CCD          | Centros Comunitarios Digitales                     |
| CMSI         | Cumbre Mundial Sobre la Sociedad de la Información |
| m-gobierno   | Gobierno Móvil                                     |
| PQR          | Peticiones Quejas y Reclamos                       |
| TI           | Tecnologías de la Información                      |
| SI           | Sistemas de Información                            |
| e-gov        | e-gobierno   |
| oGov         | Open Government                                    |





# Sobre el autor



## Carlos Alberto Zapata Cárdenas

Titulado en Bibliotecología y Archivística; actual Director General del Archivo General de la Nación; su amplio perfil y experiencia en la materia fueron las principales razones por las que fue elegido para asumir este importante cargo público.

Se desempeñó como jefe del Archivo General del Banco de la República, Director Técnico de la Biblioteca Luis Ángel Arango, Asesor de la Subgerencia Cultural del Banco de la República y del Departamento de Gestión Documental del mismo. Coordinador de la Especialización en Archivística de la Universidad Javeriana, profesor de la cátedra en pregrado y posgrado de la Facultad de Comunicación y Lenguaje, entre otros; en la Universidad de La Salle, fue Coordinador de la Especialización en Sistemas de Información y Gerencia de Documentos. Docente en diferentes universidades.

Actualmente cursa el tercer año de estudios de Doctorado en Investigación en Biblioteconomía y Documentación, en la Universidad de Salamanca; cuenta con una especialización en Gestión Gerencial, de la Universidad Central de Colombia; con un Máster en Documentación Digital, de la Universidad Pompeu Fabra de

España y Magíster en Docencia, de la Universidad de La Salle.

Ha participado en trabajos de investigación entre los que se destacan “Situación actual de la gestión de documentos electrónicos de la Administración Pública Central”, AGN, 2003; “Archivos desorganizados: fuente de corrupción administrativa”, AGN, 2006, y “La preservación de documentos vitales: aproximación a la situación actual en el Distrito Capital”, realizada como parte de los estudios de doctorado de la Universidad de Salamanca, entre otras.

Se ha desempeñado como líder de proyectos bibliotecarios y tecnológicos en el Banco de la República, y como Gerente de los proyectos “Gestión de Información electrónica del Banco de la República” y “Recuperación del Archivo Histórico” en la misma entidad.

Desde hace algún tiempo, trabaja en el tema de las tecnologías de la información y la preservación de documentos electrónicos, evidenciando que debe haber una relación estrecha entre la recuperación del patrimonio archivístico y la modernización de los Archivos a través del desarrollo y fortalecimiento de las políticas archivísticas del país.





 @ArchivoGeneral |  Archivo General |  CanalAGNColombia |  AGN Colombia

**Archivo General de la Nación - Colombia**

Establecimiento público adscrito al Ministerio de Cultura

Carrera 6 No. 6-91 - Tel: 328 2888 - Fax: 337 2019

contacto@archivogeneral.gov.co - [www.archivogeneral.gov.co](http://www.archivogeneral.gov.co)

Bogotá D.C - Colombia



ARCHIVO  
GENERAL  
DE LA NACIÓN  
COLOMBIA