

# Dificultades técnicas para la implementación de la nueva normativa en el desarrollo de la estrategia de gobierno en línea y la gestión documental en Colombia: decretos 2578 y 2609 de 2012 (AGN) y 2693 de 2012 (MinTIC)\*

*Technical Difficulties in the Implementation of the New Rules for the Development of the Online Government Strategy and Document Management in Colombia: Decrees 2578 and 2609 of 2012 (AGN) and 2693 of 2012 (MinTIC)*

*Dificuldades técnicas para a implementação da nova normativa no desenvolvimento da estratégia de governo em linha e a gestão documental na Colômbia: decretos 2578 e 2609 de 2012 (AGN) e 2693 de 2012 (MinTIC)*

Nelson Javier Pulido Daza

Universidad de La Salle, Bogotá, Colombia  
npulido@lasalle.edu.co

Andrés Leonardo Tibaduiza Ávila

Universidad de La Salle, Bogotá, Colombia  
andreti528@gmail.com

## Resumen

El avance de la estrategia de gobierno en línea en el Estado colombiano trajo la promulgación de nueva normativa que reglamenta lineamientos, plazos y términos que garantizan el máximo aprovechamiento de las tecnologías de la información y de la comunicación en la administración pública, a fin de construir un Estado más eficiente, transparente y participativo. Las normativas promulgadas recientemente son ambiciosas y proponen tareas que no son fáciles de alcanzar, pues su reglamentación y adopción requieren grandes inversiones, cambio de paradigma cultural y transformación administrativa de las organizaciones y entidades. El presente artículo pretende, mediante un estudio documental, identificar y analizar las dificultades técnicas de infraestructura, organizacionales, presupuestales y culturales que se convierten en barrera para el normal desarrollo de la estrategia.

**Palabras clave:** gobierno en línea, gestión de documentos electrónicos de archivo, sistemas de gestión documental, metadatos, expediente electrónico, interoperabilidad, clasificación, ordenación, descripción.

## Abstract

The progress of the Online Government strategy in Colombia brought the enactment of the new legislation that regulate guidelines, deadlines and terms that ensure the optimal use of information technology and communication in public administration, in order to build a more efficient, transparent and participatory State. Recently enacted regulations are ambitious and propose tasks that are not easily achievable, as their regulation and adoption require large investments, a cultural paradigm shift and administrative transformation of organizations and entities. The purpose of this paper, through a document review, is to identify and analyze the technical difficulties in terms of infrastructure, organization, budget and culture that become a barrier to the normal development of the strategy.

**Keywords:** Online government, management of electronic records, document management systems, metadata, electronic file, interoperability, classification, arrangement, description.

**Recibido:** 30 de junio de 2013 **Aprobado:** 10 de octubre de 2013

Cómo citar este artículo. Pulido Daza, N. J. y Tibaduiza Ávila, A. L. (2013). Dificultades técnicas para la implementación de la nueva normativa en el desarrollo de la estrategia de gobierno en línea y la gestión documental en Colombia: decretos 2578 y 2609 de 2012 (AGN) y 2693 de 2012 (MinTIC). *Códices*, 9 (2), 105-127.

\* Artículo de reflexión.

## Resumo

O avanço da estratégia de Governo em Linha no Estado Colombiano trouxe a promulgação de nova norma que regulamenta os alinhamentos, prazos e términos que garantem o máximo aproveitamento das tecnologias da informação e da comunicação na administração pública, a fim de construir um Estado mais eficiente, transparente e participativo. As normativas promulgadas recentemente são ambiciosas e propõem tarefas que não são fáceis de alcançar, pois a sua regulamentação e adoção requerem grandes investimentos, mudança de paradigma cultural e transformação administrativa das organizações e entidades. O presente artigo pretende, através de um estudo documental, identificar e analisar as dificuldades técnicas de infraestrutura, organizacionais, orçamentárias e culturais que se transformam em barreira para o desenvolvimento normal da estratégia. A partir daí se formulam umas recomendações que podem ser acolhidas pelos organismos nacionais, estaduais ou municipais que se encontrem no processo de formulação, adoção e desenvolvimento desta estratégia de governo em linha.

**Palavras chave:** governo em linha, gestão de documentos eletrônicos de arquivo, sistemas de gestão documental, metadados, expediente eletrônico, interoperabilidade, classificação, ordenação, descrição.

## Introducción

En los países desarrollados, la gestión de sus actividades administrativas, relacionadas con las entidades públicas, es percibida por todos los usuarios o los ciudadanos como actuaciones ágiles, serviciales, amigables y, lo más importante transparentes. Esta percepción es el resultado del alto grado de comunicación recíproca que tienen los ciudadanos con dichas entidades por diferentes canales, siendo la tecnología el medio más utilizado para acceder y suministrar información.

Una característica predominante en estos países es que, sin importar la jurisdicción territorial que tengan per se —ya sean regiones, departamentos, administraciones municipales—, es el alto porcentaje de interacción existente entre las entidades y los ciudadanos; en ellas, los funcionarios públicos hacen uso pleno de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para poner a disposición de los usuarios tanto sus actuaciones como la disponibilidad inmediata para la resolución de necesidades que se les presenten eventualmente.

En consecuencia, es evidente que esta tendencia ha venido en incremento, al punto que los países latinoamericanos empezaron a transformar su forma de gobernar; esto lo evidencia el último informe de tecnología de la información mundial para el año 2013 (Word Economic Forum, 2013), en el que se analiza la preparación que tienen los países frente a las TIC, el cual es preparado

por el Foro Económico Mundial, se sitúa en Colombia, Uruguay y Panamá como los países líderes en gobierno en línea y conectividad en Latinoamérica.

De acuerdo con esta nueva forma de gobernar, en la actualidad, Colombia se encuentra dando pasos agigantados para la adquisición y el fortalecimiento de la industria tecnológica a fin de potenciar su e-administración, consolidarla de manera tan robusta como la de Finlandia, Singapur, Suecia, entre otros, líderes en la materia.

En este proceso, con el que se pretende posicionar a Colombia como un país líder en el ámbito mundial en implementación de gobierno en línea, además de centrar la atención en la infraestructura tecnológica, se ha diseñado y promulgado una serie de directrices y normativas que comenzaron en 1995 con el Decreto Ley 2150, en el cual se dejaba ver el direccionamiento que tendría el Estado, de conformidad con la prestación de servicios y la gestión de trámites por medios electrónicos; seguidamente, se sanciona la Ley 527 en 1999, que se ocupa del acceso y el uso de los mensajes de datos, el comercio electrónico y las firmas digitales.

Posteriormente, se divulga la Agenda de Conectividad como elemento de política de Estado, con el objetivo de masificar el uso de las TIC, a fin de aumentar la competitividad en el sector productivo, modernizar las instituciones públicas y socializar el acceso a la información. Esta agenda se aprobó y se registró en el documento Conpes 3072 del 2002 y se reglamentó con la expedición de la Directiva Presidencial 02 del mismo año, la cual convoca a todas las entidades de carácter público a implementarla.

A partir del direccionamiento de la política pública se ha generado un conjunto amplio de normativas, con unos lineamientos específicos, destacándose las líneas estratégicas de creación y fortalecimiento del gobierno en línea, de contratación electrónica, la racionalización y la automatización de trámites, renovación de la administración pública, el comercio electrónico y las políticas y estándares para la interoperabilidad.

Este escenario presupone que la información y la tecnología sean los activos más relevantes y valiosos para desarrollar una estrategia de buen gobierno; la *información*, soportada en documentos, es el reflejo y evidencia de las actividades y funciones ejecutadas por los ciudadanos e instituciones, y la tecnología el canal o medio para gestionarla, accederla y difundirla.

En este sentido, y con el advenimiento de nuevos estándares normativos internacionales, el Estado colombiano, en cabeza de los ministerios de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (en adelante MinTIC) y de Cultura, este último mediante su órgano adscrito, el Archivo General de la Nación (AGN), haciendo uso de las facultades legales y constitucionales, se han dedicado a generar, actualizar, enfatizar y poner a disposición de las entidades públicas y privadas que cumplen funciones públicas y la ciudadanía, nuevas políticas, normativas y herramientas que coadyuven en el propósito de avanzar en la consolidación, la articulación, la modernización y la homogenización, tanto de las actividades de gobierno electrónico, como de la organización de la información y los soportes documentales sin importar el formato.

La implementación de esta política pública, indudablemente, traerá grandes beneficios tanto para las entidades como para los ciudadanos, toda vez que contarán con instrumentos normativos modernos, que contribuirán con la eficiencia y la transparencia en el desarrollo de las actividades administrativas públicas; pero así como presupone beneficios, también se avizoran dificultades, dado que la realidad instalada de las entidades, en sus diferentes niveles, no es la misma; de igual forma, no toda la población tiene competencias en el uso de las TIC o, peor aún, no tienen acceso a ella, y otras tantas dificultades que pretenden ser identificadas y analizadas en el presente documento.

## Problema

Con la entrada en vigencia de los decretos 2578 y 2609, en diciembre del 2012, los cuales fueron expedidos por el AGN, y el Decreto 2693 del 2012, expedido por el MinTIC, y los acuerdos que los reglamentan, se busca contribuir con la eficiencia y la transparencia en la administración pública, además de desarrollar y afianzar trámites y servicios por medio de los diferentes canales electrónicos, los cuales deben orientarse a facilitar el acceso a todos los ciudadanos a la información.

Para este fin se establecen unos plazos dentro de los cuales se busca adelantar e implementar las acciones necesarias para su cumplimiento; es así como en el caso del Decreto 2578 se fija una transitoriedad de seis meses para ajustarse a las disposiciones y en el Decreto 2693, dependiendo de la

categoría en que se encuentre clasificada la entidad, bien sea nacional o territorial, y los grados de madurez que se estipulan para los diferentes componentes que se establecen en el modelo de gobierno en línea, se fijan unos avances en porcentajes progresivos que deben consolidar el 100 % de cumplimiento para el 2017.

En este sentido y estando ad portas del cumplimiento del primer plazo y culminación de la transitoriedad para la adopción y la implementación de los decretos en mención, es pertinente analizar las posibles limitaciones que podrían interferir y restringir, tanto los tiempos establecidos para el cumplimiento de las metas propuestas, como el aprovechamiento de los beneficios de dichas iniciativas por parte de los ciudadanos y las entidades.

En consecuencia, este documento surge por la necesidad de identificar dichas limitaciones, las cuales se analizan desde las principales categorías: tecnológica, organizacional normativa y recurso humano, que tienen como objetivo otorgar respuesta al siguiente interrogante ¿cuáles son las principales dificultades técnicas que afectan la implementación de la normativa de la estrategia de gobierno en línea y la gestión documental en Colombia?

## Metodología

La realización del presente documento se enmarca dentro de la investigación en derecho a la información, cuyo punto de partida es la revisión documental y normativa en el marco de la estrategia de gobierno en línea y gestión documental en el Estado colombiano.

Para la interpretación de los resultados se adopta el esquema del Sistema Nacional de Archivos, en cuanto a su estructura nacional, departamental y municipal, dado que las posibles dificultades técnicas en la implementación e implantación de la política no son las mismas para los tres niveles.

Para el establecimiento de los aspectos o las dificultades técnicas, nos apoyamos en primer lugar en fuentes secundarias como artículos de revistas indexadas y estudios realizados de programas de gobierno en línea mundiales y nutrido con la experiencia práctica en el desarrollo de proyectos en gestión documental en entidades públicas.

Con estos insumos se propone la triangulación de información, la cual se plasma de manera gráfica en las tablas, las cuales se presentan en este documento para hacer más fácil su comprensión; finalmente, plantean una serie de recomendaciones que pueden ser acogidas por cualquier entidad, nacional o internacional, que se encuentre desarrollando proyectos de gobierno electrónico. El método científico utilizado es el deductivo y descriptivo.

## Contexto histórico

El advenimiento de las TIC ha traído consigo una serie de beneficios para la sociedad, en la medida en que supone la transformación de los procesos productivos, de servicios y, seguramente, los más importantes desde nuestra óptica, la gestión del conocimiento y el acceso a la información. No ajenos a este fenómeno, la administración pública ha establecido nuevos modelos de gobernar, los cuales trascienden del simple derecho que tienen los ciudadanos al sufragio en un tiempo, al de hacerlos parte inherente en el control social; con ello se busca disminuir la corrupción que se alimenta en ambientes secretos apartados de la poca o nula observación pública; además se promueve la participación ciudadana haciendo uso de los medios electrónicos, facilita la eficiencia, la colaboración y la transparencia de las entidades del Estado e incrementa la competitividad y el mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad en su conjunto.

En el continente americano, algunos países han estado alerta a dichas transformaciones tecnológicas, lo que ha generado un liderazgo en la adopción de dichas medidas. No obstante, se observan retrasos respecto de los países nórdicos y de los llamados tigres asiáticos, los cuales han avanzado de manera significativa en el desarrollo, la innovación, la adquisición y la inversión de infraestructuras con gran capacidad en la prestación de servicios en entornos empresariales, gubernamentales, económicos y sociales.

En el caso de Uruguay, la adopción de políticas en administración pública nace en 1994 con la fallida creación de la Comisión Nacional de Informática, conocida en su momento con el acrónimo Conadi, la cual dependía directamente de la Presidencia de la República; esta fracasa en su intento de consolidarse como la institución articuladora de la estrategia-país, de cara a la

sociedad del conocimiento; pero tan solo un año después el Estado uruguayo, con una clara orientación hacia la modernización, crea otra entidad llamada Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (Cepre), el cual planteó el impulso en temas referentes a la administración pública y los sistemas de información, enfocados a gestión por medios electrónicos para la ciudadanía, pero una vez más no logra su consolidación, tal y como sucedió posteriormente con el Comité Nacional para la Sociedad de la Información (CNSI).

Luego de estos intentos fallidos, transcurren cinco años y se crea la agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y el Conocimiento (Agesic), la cual se encuentra vigente y es el elemento articulador de la política del Estado, que garantiza el establecimiento de políticas y regulaciones y su ejecución.

En el ejercicio de sus funciones la Agesic se ha encargado de planificar y coordinar proyectos de gobierno electrónico, los cuales dieron como resultado la promulgación de un marco legal para el Sistema Nacional de Archivos aprobado por el Parlamento Nacional en el 2007 y otra serie de leyes tendientes al acceso a la información pública, al principio de publicidad de la información y al principio de transparencia en los actos de gobierno. Según Ramos: “la aprobación de este marco legal pone en evidencia dos serias *dificultades*: el grado de burocratización y la gran ausencia de intervención de la archivística en la administración pública” (Ramos, 2011, p. 69).

En este sentido, cuando se habla de burocratización se hace referencia a la manera como se ha permitido la influencia desmesurada de los funcionarios en actividades o en funciones públicas, lo que refleja a largo plazo la ineficiente y alejada gestión con respecto a los verdaderos intereses de los ciudadanos, dado que, por un lado, presupone más trámites y, por otra, se ha ignorado la *intervención técnica*, en contraposición al marco legal que obliga a tener la documentación organizada. Este panorama evidencia las dificultades para lograr el efecto que se espera con la aprobación de la legislación y la expectativa de la que se está gestando. En México, la incorporación de estrategias de gobierno en línea y la modernización de la administración pública se potenció entre el 2000 y el 2006, teniendo como soporte la adquisición y la construcción de infraestructura física y la creación y modificación tanto de las estructuras institucionales como de reingeniería de procesos organizacionales.

Este proceso de cambio sistemático generó que la estrategia avanzara en porcentajes diferentes; sin embargo y dependiendo del nivel de progreso en los distintos Estados, los ciudadanos pueden acceder a la información y utilizar los servicios en línea dispuestos por la administración, haciendo uso ya sea de su computadora personal o de las que se encuentran en lugares públicos, las cuales han sido suministradas en el desarrollo de la misma estrategia. El grado de conectividad ha aumentado considerablemente, se han incorporado trámites en las entidades federativas; no obstante, existen temas específicos en los cuales no se ha profundizado, por lo que todavía existe mucho trabajo por realizar, por ejemplo, en temas como seguridad informática, la interoperabilidad, la cultura organizacional de las entidades y su colaboración con esta es limitada (Gil *et al.*, 2008).

En lo que respecta a Estados Unidos, país que ha sido uno de los pioneros de políticas de gobierno en línea, su estrategia se ha basado en centralizar o focalizar su esfuerzo en los ciudadanos convirtiéndolos en el epicentro de sus procesos gubernamentales; esto, mediante mecanismos de mercadeo, utilizando como único canal las TIC y la documentación para satisfacer en gran porcentaje las demandas de información a un menor costo.

Para este fin se estableció un *único* portal de información, el cual tiene a disposición de los ciudadanos la totalidad de los servicios ofrecidos por las entidades públicas; para el 2006 se estimaba que dicho portal ponía al alcance de los ciudadanos 27 millones de páginas con información de 20 000 sitios de gobierno. El portal <http://www.usa.gov>, puesto en marcha el 22 de septiembre del 2000, en sus inicios tuvo como nombre FirstGov.gov, pero en el 2007 oficialmente se nombró como Usa.gov y su misión fue ofrecer confianza, valiosa información y servicios de gobierno en el lugar y hora donde el ciudadano lo requiera.

En este sentido, el Estado colombiano ha dispuesto mesas de trabajo y estudios interinstitucionales desde el 2000, con el objeto de afianzar y consolidar los temas referentes a gobierno en línea, lo cual ha dado como resultado la promulgación de nuevos decretos, acuerdos e instrumentos entre los cuales se destacan: a) el Decreto 127 del 2001, el cual contiene el programa presidencial para el desarrollo de las TIC; b) el documento Conpes 3292 del 2000, en el cual se establece la racionalización y la automatización de trámites; c) la Ley

1150 del 2007, en la cual se dictan las medidas de eficiencia y eficacia para la contratación; d) el Decreto 1929 del 2007, en el que se reglamenta la facturación electrónica; pero sin duda alguna fue e) el Decreto 1151 del 2008 el que determinó en gran parte el rumbo de la estrategia de gobierno en línea, toda vez que definió los lineamientos generales de la estrategia, pues aportó unos elementos específicos de unificación de criterios mediante el desarrollo de cinco fases: a) gobierno centrado en el ciudadano, b) visión unificada del ciudadano, c) acceso equitativo y multicanal, d) protección de la información del individuo y e) credibilidad y confianza del gobierno en línea.

En esta línea de apuesta por la administración electrónica en Colombia, el pasado 21 de diciembre del 2012 se derogó el Decreto 1151 del 2008, mediante la expedición del Decreto 2693, por el cual se establecen los nuevos lineamientos generales de la estrategia de Gobierno; este nuevo modelo se estructura por componentes y por niveles de madurez, los cuales se consagraron en el artículo 7, así:

- Información en línea.
- Interacción en línea.
- Transacción en línea.
- Transformación.
- Democracia en línea.
- Elementos transversales.

Al lado de estos componentes se desarrollan temas relacionados con incentivar la gestión de trámites y servicios por medio de diversos canales electrónicos, el uso de herramientas de autenticación electrónica, implementación de firmas electrónicas y digitales, estampado cronológico, notificación electrónica, pago por medios electrónicos, expedientes electrónicos, actos administrativos electrónicos y un tema fundamental, los archivos electrónicos.

Indudablemente, la nueva política está planteada con la visión futurista de una e-administración y un gobierno en línea “perfecto”, los lineamientos allí señalados representan un porcentaje significativo para el avance de ese gobierno en línea anhelado, más aún cuando paralelamente el Ministerio de Cultura, mediante el AGN, expiden dos decretos: el Decreto 2578 del 13 de diciembre

del 2012 por medio del cual se reglamenta el Sistema Nacional de Archivos y se establece la Red Nacional de Archivos y el Decreto 2609 del 14 de diciembre del 2012, en el cual se reglamenta específicamente el título V de la Ley 594 del 2000, parcialmente los artículos 58 y 59 de la Ley 1437 del 2011 y se dictan otras disposiciones en materia de gestión documental para todas las entidades del Estado.

Para reglamentar los decretos anteriores se expidieron los acuerdos 003 del 15 de marzo del 2013,<sup>1</sup> 004 del 15 de marzo del 2013 y finalmente el 005 del 15 de marzo del 2013. Seguramente, la política en mención traerá múltiples beneficios tanto para las entidades como para los ciudadanos, pero no se pueden dejar de lado los problemas eventuales que se presentan en su proceso de implementación.

## Dificultades técnicas de implementación

Implementar una estrategia cualquiera que sea, de por sí trae amarrada una serie de inconvenientes y dificultades de carácter técnico, lo cual genera que el proceso de incorporación por las entidades y los usuarios sea lento, complejo y tenga resistencias en algunos grupos sociales y, *más aún*, cuando esta no se le aplica a una sola entidad, sino por el contrario pretende abarcar a todas las entidades de un país en sus diferentes niveles y a sus ciudadanos.

Los problemas no son ajenos en el camino que debe recorrer el proceso de implementación de la nueva normativa de gobierno en línea y gestión documental en el Estado colombiano, dado que se pretenden modificar procesos y procedimientos administrativos, trámites, servicios y, de igual forma, acercarlos a los ciudadanos las entidades *públicas* para que se ejerza un mayor control social. En la tabla 1 se presentan de manera general las posibles dificultades que se pueden presentar en el desarrollo de esta política.

---

<sup>1</sup> Por el cual se reglamenta parcialmente el Decreto 2578 de 2012 Se reglamenta el comité evaluador de documentos del Archivo General de la Nación; \*\*por el cual se reglamenta parcialmente los decretos 2578 y 2609 del 2012 y se modifica el procedimiento de elaboración, presentación evaluación, aprobación e implementación de las tablas de retención documental y valoración documental; \*\*\* por el cual se establecen los criterios básicos para la clasificación, ordenación y descripción de los archivos en las entidades públicas y privadas que cumplen funciones públicas.

Tabla 1. Dificultades en el desarrollo de la política pública

| Línea nacional              |  | Orden   |  |
|-----------------------------|--|---|--|
|                             | Nacional   | Departamental   | Municipal  |
| Infraestructura Física      | <p>Tercerizan la conservación de documentos y los espacios físicos propios no cumplen con lineamientos establecidos en la Ley 594 del 2000 emanada del AGN, para la conservación ni preservación integral de los documentos.</p>   | <p>No se cuenta o hay insuficiencia de los espacios para la conservación y la preservación de los documentos propios, así como los que ingresen por transferencias secundarias o por donaciones de archivos privados de familias, personas o instituciones.</p> <p>La estructura del SNA, no ha llegado a los departamentos ni a los municipios.</p>  | <p>Ergonómicamente no son adecuados los puestos de trabajo.</p> <p>No se cuenta con espacios para los archivos de oficina, centrales e históricos.</p> <p>No tienen espacios destinados para infraestructura tecnológica.</p>  |
| Infraestructura Tecnológica | <p>No se ha socializado el Sistema de Información General de Archivos por parte del AGN lo cual dificulta la homogenización de la GD y la coordinación de la política nacional de archivos electrónicos.</p> <p>La articulación, integración e interconexión de la red nacional de archivos y el nivel de tecnología (hardware y software) no son compatibles.</p> | <p>Es obsoleto, y no se renueva constantemente; los equipos de almacenamiento no tienen la capacidad suficiente para la preservación de información.</p> <p>El “deben” contar con un sistema de gestión documental con todas las generalidades que se especifican obliga que las entidades adquieran y contraten todo tipo de software libre o con licencias los cuales en ocasiones no cumplen con los requisitos y características solicitadas.</p> | <p>Las estaciones de trabajo no son adecuadas, el hardware es obsoleto en algunos casos no es de la alcaldía o el municipio si no del contratista a falta de claridad técnica en los términos de contratación.</p> <p>La mayoría no cuenta con gestores documentales por ser entidades muy pequeñas o por falta de asesoría.</p> <p>No cuentan con equipos y tecnología de videoconferencias para realizar las reuniones y la capacitación virtualmente.</p> |
| Infraestructura Tecnológica |  | <p>La articulación de los sistemas de información es compleja, no existe interoperabilidad para compartir, transferir y utilizar información de manera uniforme, y al permitir la neutralidad tecnológica es posible que las entidades adopten tecnologías que no cumplan con la legislación prevista.</p>  |  |

Continúa

| Línea nacional | Orden  |   |   |
|----------------|--|---|---|
|                | Nacional   | Departamental   | Municipal   |
| Organizacional | <p>Los procesos de los sistemas de información culturales, ciencia y tecnología, y de trabajo no son interoperables ni se complementan entre sí.</p> <p>Persiste la ineficiencia administrativa y la transparencia en las entidades públicas es el reflejo de la no articulación de procesos.</p> <p>No se tienen normalizadas las transferencias de archivos electrónicos.</p> <p>Los componentes y los grados de madurez propuestos para la masificación de gobierno en línea aún no están interiorizados en la administración pública, tampoco se especifican indicadores para su desarrollo.</p> | <p>No se cuentan con procedimientos, flujos de información ni fechas establecidas para el envío, aprobación, evaluación y ajuste de las tablas de valoración y retención por parte de los comités internos y los consejos departamentales de archivos.</p> <p>Los consejos departamentales se reunirán cada 2 meses, el tiempo es insuficiente para evaluar de forma objetiva y a fondo las tablas que les han enviado de los municipios.</p> <p>No existe una metodología normalizada o mapas de procesos homogéneos para la creación, el uso, el mantenimiento, el acceso y la preservación de información.</p> | <p>No se tienen definidos los procesos y los procedimientos, las tablas de retención y valoración se encuentran desactualizadas o no las tienen.</p> <p>Los comités internos de archivo podrán definir políticas, programas y planes de conformidad con la Ley 594; no se lograrán unificar los formatos, no existirá un listado maestro de documentos con los mismos metadatos y el marco conceptual puede diferir en algunos términos.</p> <p>En la actualidad no existen programas y servicios documentales e información que estén orientados a los ciudadanos.</p> |
| Organizacional |  | <p>Se requieren profesionales idóneos que lideren y administren los temas gerenciales de información.</p> <p>La armonización del PCID con otros sistemas administrativos debe tener un estudio a fondo de manera que integre manuales y programas administrativos de las entidades.</p> <p>Se establece la firma electrónica, estampado cronológico, para las entidades del estado; pero las entidades privadas no aceptan estos documentos.</p>  |   |

| Línea nacional | Orden                   |  |   |
|----------------|-------------------------|--|---|
|                | Nacional                | Departamental  | Municipal   |
| Organizacional | Lider de Implementación | <p>En la actualidad no se han creado los consejos departamentales ni distritales de archivos.</p> <p>Los líderes de la implementación no trabajan de forma articulada con las oficinas de archivo.</p> <p>Se delega como líder de implementación al representante legal de cada una de las entidades que en la mayoría de casos no tienen mayor dominio y conocimiento de GDE y tecnología.</p> <p>Aún no se ha realizado la sensibilización absoluta a los líderes de las entidades (ej.: los secretarios generales).</p> | <p>No cuenta con asesoría profesional.</p> <p>No tiene conformados los comités inter-nos de archivo.</p> <p>Las personas encargadas de los archivos en su mayoría son contratistas que no ven la importancia de los archivos.</p>   |
|                | Presupuesto             | <p>La mayoría de entidades ya presentaron sus planes de acción y presupuestales en los cuales no se incluyen partidas para financiar y sostener los comités de desarrollo administrativo.</p> <p>La planeación anual de capacitación y los recursos para los PGD se deberán incluir para el segundo año de acuerdo con los plazos establecidos, puesto que los planes estratégicos sectoriales, anuales de acción para el año 1 ya estaban presupuestados.</p>   | <p>Los presupuestos son limitados para contratar recursos tecnológicos, técnicos y de profesionales con las competencias requeridas para el desarrollo de política archivística.</p> <p>Por ser apartados tienen que contratar profesionales de otros sitios lo cual incrementa los presupuestos.</p> |

Continúa

| Línea nacional | Orden  |   | Municipal  |
|----------------|--|---|--|
|                | Nacional   | Departamental   |  |
|                |  | <p>A mediados del año 2 se comenzara con la implementación de la estrategia. Se debe presupuestar la adquisición de herramientas tecnológicas que aseguren la fiabilidad, la integridad, la disponibilidad y la preservación a largo plazo de los documentos de archivo, lo cual se dificulta por los pliegos de condiciones que deben llevar los contratos y esto incrementa los valores para adquirirlos.</p>   |  |
|                | <p>A partir de la publicación de los decretos han transcurrido 5 meses y las entidades no conocen la normativa, por ende no se han ajustado a la nueva legislación.</p> <p>No existe regulación para la creación de los instrumentos archivísticos para la gestión documental.</p> <p>No existen directrices mínimas para la planeación, la producción, la gestión y el trámite y demás procesos de gestión documental, lo que dificulta o hace casi imposible que todos los procesos de gestión se unifiquen.</p> | <p>Queda abierto que los comités deliberran con las dos terceras partes de los miembros y será la mitad más uno quienes adoptan las decisiones, pero no obliga a que entre este mínimo de asistentes se encuentre el representante de los archivistas.</p> <p>Se corre el riesgo que cada dos años los nuevos representantes del comité evaluador emitan y recomienden nuevos conceptos sobre valores documentales y patrimoniales que pretendan o cambien la normatividad vigente.</p> | <p>Son funciones del Comité Interno de Archivo la aprobación del PCD físico y electrónico, formas y formatos, esto sin previa revisión ni aprobación mínima del consejo departamental de archivo, lo cual deja abierta la producción de documentos en diferentes formatos.</p> |

| Línea nacional | Orden           |  | Municipal  |
|----------------|-----------------|--|--|
|                | Nacional        | Departamental  |  |
| Usuarios       | <b>Internos</b> | <p>No cuentan con la capacitación e interiorización de la normativa.</p> <p>La mayoría de funcionarios tienen una cultura organizacional que va en contravía con la organización documental y el manejo de tecnologías de la información y documentación.</p> <p>No tienen cultura de cero papel, se resisten al cambio de procesos y procedimientos.</p> <p>No les atrae desarrollar algunos procesos de la gestión documental.</p> <p>No tiene conocimiento ni manejan instrumentos como las tablas de retención y valoración.</p>                               | <p>No tienen alfabetización en tecnologías de información y documentación.</p> <p>Desconocen los procesos mínimos de gestión documental.</p> <p>No tienen la cultura de cero papel o no conocen la estrategia.</p> <p>Se resisten al cambio por su cultura organizacional.</p> |
|                | <b>Externos</b> | <p>No conocen sus derechos ni deberes; por ende no solicitan información ni utilizan ciertos servicios electrónicos.</p> <p>No tienen alfabetización tecnológica y por ende realizan todos los trámites físicos.</p> <p>No confían en los medios electrónicos.</p> <p>Desconocen la existencia de la e-administración.</p> <p>Viven en lugares periféricos o apartados de las ciudades y cabeceras municipales donde no llega la señal de internet.</p> <p>No cuentan con los equipos tecnológicos para acceder a realizar trámites en las entidades públicas.</p> |  |

Fuente: elaboración propia.

## Dificultades tecnológicas

El componente tecnológico es el requisito fundamental para desarrollar la anhelada interacción entre entidades y ciudadanos, así como la colaboración y la integración entre dependencias para lo cual es necesario contar con una red informática robusta y eficiente compuesta de hardware, software, bases de datos, aplicaciones, redes, conectividad a internet y recursos humanos capacitados y especializados.

Por tal motivo, las dificultades tecnológicas que enfrenta la implementación, en cuanto a conectividad a internet, son diversas, y el MinTIC, de acuerdo con los resultados de la evaluación, ha identificado algunas de estas, las cuales se presentan en la tabla 2.

Tabla 2. Barreras que impiden la masificación de internet

|   |   |
|---|---|
| <b>Ciudadanos y microempresas no ven utilidad</b> | Insuficientes aplicaciones  |
| <b>Bajo poder adquisitivo del ciudadano</b>       | Terminales<br>Servicio  |
| <b>Alto costo para desplegar infraestructura</b>  | Dispersión y complejidad geográfica<br>Alrededor de 200 municipios conectados con fibra óptica<br>Complejidad administrativa última milla |
| <b>Recursos</b>                                   | Presupuestos de inversión del gobierno limitados  |

Fuente: modificada a partir de MicTIC (s. f.).

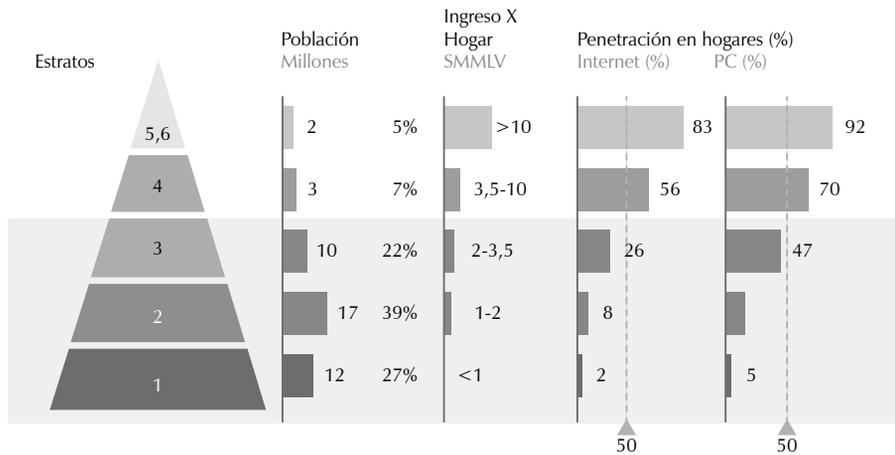
Otro factor de importancia es la dificultad para llegar a todos los municipios, pues en la actualidad aproximadamente 200 municipios de los 1102 tienen conectividad por redes de fibra óptica; esto se debe en gran parte a lo alejados de los cascos urbanos y las condiciones geográficas que dificultan la expansión de redes de telecomunicaciones.

A estas dificultades se les suman los escasos recursos destinados para la adquisición de tecnología, por lo que se carece de equipos en red para organizar videoconferencias virtuales; el *hardware* es obsoleto y no se renueva constantemente, los equipos de almacenamiento no tienen la capacidad suficiente para la preservación de información electrónica propia y la que se transfiera

desde otras entidades o por donaciones de archivos privados de personas o instituciones.

De conformidad con lo anterior, los ciudadanos no sienten la necesidad o la utilidad del servicio de internet, ya sea por falta de aplicaciones o por falta de apropiación de la tecnología; de igual forma, el bajo poder adquisitivo del ciudadano del común influye al momento de adquirir las terminales y los servicios de internet, pues no cuentan con la capacidad económica para adquirirlos, panorama que se ratifica en los resultados presentados en la página oficial de gobierno en línea del MinTIC, donde se muestra el porcentaje de penetración de internet y la adquisición de infraestructura tecnológica en el Estado colombiano, lo que evidencia la brecha tan amplia que existe entre los estratos bajos, medios y altos, puesto que al segmentarlos, en el 4, 5 y 6 las adquisiciones son altas, en menor proporción se presentan en los estratos 2 y 3, pero en el estrato 1 es nula, tal y como se muestra la figura 1.

Figura 1. Penetración de internet y computadores por estratos



Fuente: SUI, DANE.

Adicionalmente se pueden identificar otras barreras de carácter técnico, tales como la complejidad en la articulación de los sistemas de información, ya sea porque no existe interoperabilidad para compartir, transferir y utilizar información de manera uniforme o por la inexistencia de procesos y procedimientos que estandaricen su interconexión.

Otro factor que influirá en el normal desarrollo de la estrategia es que se deja abierta la puerta a las entidades para tener neutralidad tecnológica y para la adquisición de un gestor documental, pues existe una gran posibilidad que las entidades adopten tecnologías que luego no se puedan articular con otros sistemas de información.

A pesar de haber hecho enormes esfuerzos en seguridad informática, el Estado debe continuar trabajando en este aspecto, dado que, en la actualidad, existe desconfianza por parte de los ciudadanos en realizar trámites por canales electrónicos, pues la percepción es que los trámites por estos medios no son seguros.

### **Dificultades organizacionales**

Quizá lo más complejo de implementar en una estrategia, por pequeña que sea, es el factor humano, pues la resistencia al cambio por parte de los funcionarios de una entidad, tratándose de entidades públicas, con seguridad las dificultades se multiplicarán exponencialmente cuando se trata de armonizarlas y si a esta realidad les sumamos a los usuarios externos, con seguridad aparecerán infinidad de motivaciones que no permiten implementar nuevos procesos, procedimientos o herramientas de manera satisfactoria.

Entre las dificultades que más se marcan en el aspecto organizacional podemos encontrar los procesos, el recurso humano y el presupuesto.

#### *Los procesos*

En este aspecto se identifica que para evaluar y hacer seguimiento a la política archivística en Colombia se debe presentar la plataforma del Sistema de Información General de Archivos (SISNA) por parte del AGN; pero, en la actualidad, no se ha definido cuándo se lanzará esta plataforma, ni los procedimientos de integración con los sistemas de información del sector público, de cultura, científicos, entre otros, lo cual dificulta la homogenización de la gestión administrativa y trazabilidad de cumplimiento de la política archivística.

De igual forma, se reglamentan las transferencias de archivos electrónicos de las diferentes entidades, pero subsiste el vacío reglamentario conforme a la estructura del Estado, pero a la fecha no se han definido los mecanismos de

seguridad, ni las condiciones en las cuales se deben entregar los documentos, ni los formatos que se deben presentar.

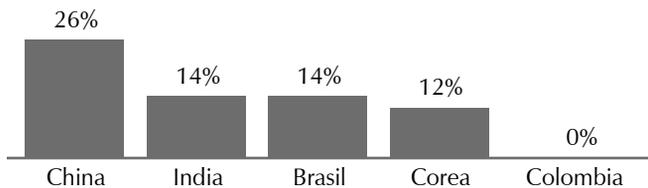
A pesar de que se establecen funciones de los comités internos, tales como elaborar y aprobar los programas de gestión documental, realizar estudios técnicos tendientes a modernizar la función archivística de la entidad, no se han diseñado los protocolos mínimos en los que se deban fundar estos estudios, lo que dará como resultado una multiplicidad de formatos, estructuras y no se tendrá un listado maestro de documentos.

Adicionalmente, se establecen reuniones bimestrales por parte de los consejos departamentales de archivo, para evaluar y aprobar las tablas TRD y TVD, pero se estima que este tiempo será escaso a la hora de evaluar de forma objetiva y a fondo todas las tablas que les han enviado los municipios.

### *Recurso humano*

En cuanto al recurso humano y líderes de implementación, es preciso señalar que en la mayoría de entidades se carece de profesionales en gestión de información o documentación, pues la demanda supera la oferta, y las personas que desarrollan la función en la actualidad no cuentan con las competencias necesarias para asesorar la alta dirección de una organización en temas estratégicos de información; por lo general, estos cargos los ocupan cuotas políticas que no tienen la formación necesaria y en otros casos se le delegan a contratistas con otro perfil, que finalmente no le darán nunca la verdadera dimensión a la gestión documental en la entidad.

Figura 2. Crecimientos en el número de profesionales TACC (%) 2001-2009



Fuente: SUI, SANE.

De acuerdo con el estudio realizado por el Observatorio Laboral Nasscom Report 2008, Educational, Statis TIC of China la cantidad de profesionales

graduados con formación en TIC aumentó en los últimos 10 años en promedio un 19 % en China, Corea del Sur, India y Brasil, por el contrario, en Colombia no aumentó, pues para el 2009 se graduaron la misma cantidad de profesionales que en el 2001, ilustremos lo dicho en la figura 2.

### *Presupuesto*

En cuanto al presupuesto, evidentemente la principal limitación son los elevados costos de la tecnología, lo que supone no poder renovar ni adquirir fácilmente dicha infraestructura; adicionalmente, por la planificación del presupuesto, es claro que estos se aprobaron con antelación a la expedición de los decretos, lo que también dificulta el normal desarrollo de la estrategia para el año de ejecución.

No obstante, algunas entidades ya tienen sus planes de acción y los recursos presentados y aprobados, aunque se deben modificar estos planes de acción, para incluir las funciones de los consejos territoriales de archivo.

### **Componente normativo**

La norma no obliga capacitar a los entes de control que serán encargados de verificar la implementación, tanto de gobierno en línea como gestión documental en las entidades, el seguimiento se limita únicamente a revisar una lista de chequeo, mas no se acentúa a profundidad sobre el contexto de la normatividad y si realmente está bien aplicada, o si los instrumentos y las herramientas que deben tener la entidades se estructuraron o se aplicaron correctamente.

Otro aspecto importante es que la norma dispone que los Consejos Departamentales y Distritales de Archivo pueden deliberar con las dos terceras partes de sus miembros y las decisiones serán adoptadas por la mitad más uno de los asistentes, pero no especifica que obligatoriamente el representante de los archivistas debe estar presente en dicha deliberación, lo que puede resultar nocivo, dado que no se tendrá el concepto archivístico para tales decisiones y estas pueden ser erróneas.

### **Componente humano (usuarios)**

La mayoría de funcionarios de planta en las entidades públicas tienen una cultura organizacional interiorizada que va en contravía de la cultura de cero papel

y gestión de documentos electrónicos, aspecto que se presenta de igual forma con los usuarios externos, los cuales no conocen los beneficios de los trámites y los servicios en línea y los pocos que lo conocen no los utilizan por desconfianza en los medios electrónicos, lo que genera aumento en los trámites físicos y, por ende, en la recepción de documentos físicos en las entidades.

Otra barrera que aleja a los ciudadanos de las entidades públicas es lo que comúnmente se conoce como la tramitomanía, la cual culturalmente se tiene establecida para acceder a la información y a los documentos.

En la actualidad, aún no se han definido los instrumentos para que el interesado en algún trámite sepa a qué información y documentos puede acceder mediante el uso de la tecnología; por ahora, es posible que estos derechos de acceso a la información se nieguen o se pongan obstáculos con base en la protección de datos e información y de esta manera se puede ocultar la corrupción o evitar el control social.

En este sentido, la educación desempeña un papel preponderante en las barreras de la estrategia de gobierno en línea, en la medida en que un gran porcentaje de los ciudadanos no están alfabetizados en el uso de herramientas tecnológicas, pues a pesar de que en las grandes ciudades se tiene más fácil acceso a dichas herramientas no suelen ser bien utilizadas; por el contrario, en los lugares más alejados la dificultad aumenta, toda vez que por estar en lugares periféricos y por las características topográficas de los terrenos no se cuenta con la infraestructura tecnológica de punta.

## Propuestas y conclusiones

Es indiscutible que el Estado colombiano ha venido estructurando un modelo de gobierno electrónico con miras a tener un Estado más eficiente, transparente y participativo, sin embargo, existe una serie de aspectos en la cual falta profundización y estandarización, por lo tanto, se recomienda realizar esfuerzos en aspectos tales como:

- Presupuestar partidas que garanticen a las entidades (en todos sus niveles) adquirir y renovar la tecnología que soporte los trámites y los servicios planificados, y que además tengan interoperabilidad con otros sistemas.

- Destinar presupuesto en la línea de personal, para la contratación de profesionales de la información y la documentación que lideren el desarrollo de la estrategia de gobierno en línea y gestión documental de las entidades.
- Destinar espacios físicos con las condiciones adecuadas para la conservación de los documentos físicos como la infraestructura tecnológica que preservara las transferencias de archivos electrónicos.
- Acelerar la implantación de redes de comunicación e infraestructura tecnológica en los municipios más apartados del país, que por sus características demográficas carecen de estos recursos.
- Realizar una caracterización de usuarios en el ámbito nacional, a fin de generar programas de alfabetización tanto a funcionarios como a ciudadanos en el uso de herramientas tecnológicas, aplicaciones, gestión documental y la estrategia de gobierno en línea, implementación de firmas electrónicas y digitales, estampados cronológicos.
- Generar herramientas que estandaricen los diferentes procesos de transferencias de documentos electrónicos, manuales de procedimientos, estudios de factibilidad y técnicos tendientes a la renovación archivística.
- Acelerar las actividades destinadas para el lanzamiento del SISNA para poder ejercer control absoluto de la gestión archivística en las entidades públicas.
- Finalmente, se recomienda hacer un estudio estratificado a todas las entidades, cuyo objetivo sea conocer el grado de madurez de las estrategias de gobierno en línea y gestión documental en lo corrido de la vigencia de los referidos decretos.

## Referencias

- Archivo General de la Nación (2012). Circular externa 005. Bogotá, Colombia.
- Calderón, C. y Lorenzo, S. (2010). *Open Government*. Alcalá la Real: Algon.
- Comisión Intersectorial de Políticas y Gestión de la Información (Coinfo), (2010). *Circular 004: estándares mínimos en procesos de administración de archivos y gestión de documentos electrónicos*.
- Consejo Directivo del Archivo General de la Nación (2013). Acuerdos 003, 004 y 005. Bogotá, Colombia.
- Daza, N. J. (2012). El derecho a la información en Colombia: fuentes de las ciencias de la información. *Códices* 8 (2), 113-133.
- De la Rosa, A. y Senso, J. A. (2003). Algunas consecuencias del desarrollo del Gobierno electrónico. *El Profesional de la información*, 12 (3), 172-189.
- Departamento Administrativo de la Función Pública (2012). Decreto 2482 de 2012. Bogotá, Colombia.
- Ministerio de Cultura de Colombia. Decreto 2609 de 2012.
- Ministerio de Cultura de Colombia. Decreto 2578 de 2012.
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de Colombia (Min-TIC). Decreto 2693 de 2012.
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MicTIC), (s. f.). *Barreras que impiden la masificación de internet*. Recuperado de <http://www.mintic.gov.co/index.php/vive-digital-plan/barreras-impiden-masificacion-internet>.
- Naser, A. (2012). *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*. Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas.
- Presidencia de la República de Colombia. Directiva Presidencial 04.
- Ramos, L. V. (2012). Acceso a la información pública: normatividad aprobada vs. realidad instalada. Construcción de ciudadanía y derechos encontrados. *Códices*, 8 (2), 57-76.
- Zapata Cárdenas, C. A. (2011). *Gestión documental & gobierno electrónico: problemas, retos y oportunidades para los profesionales de la información*. Bogotá: Archivo General de la Nación.
- Zapata Cárdenas, C. A. (2012). La gestión documental en el desarrollo del programa de gobierno en línea. *Códices*, 8 (2), 77-112.