

Requerimientos de un Sistema de Gestión Documental para el Estado

Ministerio de Hacienda

Ministerio Secretaría
General de la Presidencia



PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO

ESTUDIO DE REQUERIMIENTOS DE UN SISTEMA DE GESTIÓN DOCUMENTAL PARA EL ESTADO

INFORME FINAL



MICROSYSTEM

CONSULTORÍA REALIZADA ENTRE
NOVIEMBRE DE 2015 Y MARZO DE 2016

JEFE DE PROYECTO

DANIEL ULLOA

EQUIPO CONSULTOR

JOSÉ MARÍA HURTADO

VICTORIA HURTADO

ALEJANDRO FERREIRO

CARLOS ORREGO

CARLOS ESPINOZA

RICARDO GONZÁLEZ

SEBASTIÁN GAMBOA

LICITACIÓN PÚBLICA N°851556



CONTROL DEL DOCUMENTO

INFORMACIÓN DEL DOCUMENTO

Título	Requerimientos de un Sistema de Gestión Documental para el Estado
Nº Revisión	
Fecha Publicación	
Fecha próxima revisión	

CONTROL DEL DOCUMENTO

CONTROL DE CAMBIOS

Fecha	Autor	Versión	Cambios Realizados
17/03/2016	Microsystem	0.1	Versión Inicial
29/03/2016	Microsystem	0.2	Correcciones de Formato
9/05/2016	Microsystem	1.0	Correcciones de contenido.

TABLA DE CONTENIDOS

1	Resumen ejecutivo	4
2	Introducción	9
3	Objetivos	12
4	Preguntas abordadas	13
4.1	Marco jurídico	13
4.2	Institucionalidad y gobernanza de la información	13
4.3	Calidad y costo de los servicios ciudadanos	13
4.4	Gestión interna del Estado	14
4.5	Resumen de recomendaciones.	15
5	Descripción del Problema	21
5.1	Cómo abordar el problema	24
5.2	Conceptos fundamentales	27
6	Metodología	31
6.1	Metodología para el relevamiento de trámites del Estado	31
6.2	Análisis de instituciones chilenas de mayor madurez	33
6.3	Análisis de la experiencia internacional	34
6.4	Metodología utilizada para analizar el marco legal chileno	35
7	Estado actual y diagnóstico de la gestión documental.	37

7.1	Procesos y trámites en el Estado, levantamiento y análisis de casos	37
7.2	Hallazgos y lecciones del análisis de instituciones y procesos del Estado	40
7.3	La gestión documental en tres instituciones ejemplares del Estado.	46
7.4	Experiencia Internacional: una mirada a los casos de Australia, España y EE.UU.	47
8	Normas y Estándares técnicos	49
9	Análisis legal e institucional de la gestión documental en Chile.	51
9.1	Análisis del Marco Legal Vigente en Materia de Gestión Documental	51
9.2	Modelo de una organización jurídica e institucional para la gestión documental en el Estado de Chile	84
10	Caso de negocio	98
10.1	Contexto	98
10.2	Intervención y evaluación.	99
10.3	Dónde estamos	102
10.4	Beneficios esperados	104
10.5	Estimación gruesa de costos y ahorro de gestión documental para el Estado	104
10.6	Riesgos	108
10.7	Cómo avanzar.	110
11	Recomendaciones	113
11.1	Condición previa para la gobernanza de la información	113
11.2	Recomendaciones funcionales y tecnológicas.	115
11.3	Recomendaciones legales e institucionales (o de gobernanza)	143

1 Resumen ejecutivo

Este trabajo provee una evaluación y análisis de la gestión de la información (GI) en el Estado de Chile e identifica la forma en que ésta impacta en los servicios ciudadanos, en la producción administrativa, y en el acceso a los registros de actividad del Estado. A partir de este análisis se elabora un conjunto de recomendaciones que apuntan a desarrollar soluciones para alcanzar niveles de calidad en los servicios que concuerden con las expectativas de los ciudadanos. Finalmente, se propone una estrategia para implementar un sistema integral de gestión documental en el Estado.

El trabajo examina la forma en que la gestión de los documentos del Estado afecta la calidad de los servicios al ciudadano y la incidencia de los procesos documentales en la eficiencia de la gestión al interior de los organismos públicos. Se identifican los factores principales que inciden en la calidad y la eficiencia de los trámites, incluyendo factores relativos a la lógica misma del trámite, a los recursos humanos invertidos y a las herramientas tecnológicas aplicadas en cada caso.

Un análisis detallado de cinco instituciones del Estado, complementado con información de entidades internacionales, permite obtener una estimación gruesa de los gastos incurridos por el Estado en la gestión de los documentos. Sólo por concepto de horas de personal, se estima un gasto del orden de USD 1,000 millones por año. Consideraciones de eficiencia, respaldadas por información del impacto de las tecnologías de la información en los servicios de GD, permiten concluir que es posible reducir este monto en al menos un 50% en el largo plazo, si bien los valores alcanzables son sustancialmente mayores si se masifica el uso del documento electrónico y la firma electrónica avanzada en el Estado y entre los ciudadanos.

En la investigación se pone especial atención a aquellas instancias en el curso de un trámite que requieren del intercambio de documentos entre dos o más organismos. Actualmente, en el común de los casos, es el(la) ciudadano mismo quien actúa de intermediario entre instituciones públicas y sobre el(la) recae el trabajo de transferir documentos entre organismos para acceder a un servicio, documentos que, sin embargo, ya obran en poder del Estado.

La resolución de este y otros problemas pasa por formular una política pública amplia, que modernice la legislación y la institucionalidad relativa a gestión de la información y que permita el rediseño de los procesos y la introducción de nuevas tecnologías, en particular las que incorporan el documento electrónico y la firma digital avanzada.

Finalmente, se aborda el problema del acceso a la información pública, cuestión íntimamente ligada con las anteriores. Por diversas razones, en particular normativas y patrimoniales, los documentos del Estado deben retenerse y preservarse para su posterior consulta una vez cerrado el expediente del trámite. Pero, si bien hay normas de retención y transferencia al Archivo Nacional para documentos en papel, no existe normativa alguna que regule la retención de información de carácter digital, que es precisamente la que experimentará un aumento explosivo en años venideros. Es preciso indagar de que manera se está encarando el desafío de la retención digital en las instituciones del Estado (si es que se está haciendo), y cómo han abordado este problema otros gobiernos.

La información para el estudio se obtuvo a partir de las siguientes actividades:

- Lectura y análisis detallado de la normativa legal chilena e internacional relativa a la GD.
- Relevamiento de un conjunto de trámites de la gestión administrativa utilizando métodos estándar de análisis de procesos.
- Una serie de entrevistas con funcionarios a cargo de la gestión de la información en algunas instituciones del Estado que han alcanzado un alto grado de madurez en la gobernanza de su información.
- Estimación gruesa de los costos de la gestión de documentos en la administración pública, utilizando datos de las instituciones chilenas estudiadas, información de la industria y de organizaciones extranjeras.
- Identificación de los sistemas de información de gestión documental comúnmente utilizados.
- Lectura de estudios previos realizados por instituciones del Estado.

- Entrevistas para conocer la infraestructura tecnológica vigente, el uso del documento electrónico y la firma digital, y los planes de desarrollo en servicios compartidos e interoperabilidad en camino.
- Estudio de la experiencia internacional en materias normativas, tecnológicas e institucionales relativas a la gestión de la información en los servicios del Estado.

La información revisada muestra que la gestión de la información en el Estado vive una situación precaria. Las principales carencias y problemas observados son:

- La gestión de la información en las instituciones del Estado presentan deficiencias importantes, entre otras:
 - Carencia de políticas documentales;
 - Falta de herramientas tecnológicas adecuadas;
 - Precariedad en el registros de metadatos;
 - Ausencia de controles de calidad;
 - Uso de herramientas inadecuadas para la gestión de los documentos, como correo electrónico, carpetas compartidas, planillas Excel.
 - Falta o inconsistencia en identificadores de documentos;
 - Descuido en la gestión de documentos electrónicos;
 - Condiciones precarias de almacenamiento de la documentación física y electrónica.
- El intercambio de documentos oficiales entre instituciones se realiza prácticamente en sus totalidad por medio de documentos físicos. A raíz de ello, el mismo ciudadano termina asumiendo la tarea de acarrear documentos entre instituciones. Esta falencia tiene múltiples causas, tecnológicas, normativas y organizacionales.

- El traspaso de documentos no oficiales ocurre en su mayoría como adjuntos vía correo electrónico.
- Las deficiencias mencionadas dan lugar a numerosos riesgos y sobrecostos, entre otros:
 - Extravío de documentos;
 - Almacenamiento innecesario de papeles;
 - Elevados tiempos de búsqueda;
 - Impresión innecesaria de documentos;
 - Transporte innecesario de documentos físicos en dependencias de la institución;
 - Exposición de datos personales;
- Las consecuencias finales de estos problemas son: caída en la calidad de los servicios, incumplimiento de normas, malestar en el funcionario y aumento en los costos, principalmente por concepto de horas de personal.
- Detrás de estas deficiencias hay un diseño de procesos forzado por rigideces normativas, falta de recursos e inercia organizacional.
- Las deficiencias anteriores han favorecido la formación y persistencia de silos de información y la compartimentación de los trámites.
- Desde el punto de vista tecnológico, las instituciones están incorporando de manera creciente herramientas de digitalización de documentos físicos con ingreso de metadatos y la gestión de los documentos en repositorios documentales. El uso del documento electrónico es esporádico, excepto en instituciones avanzadas, y la firma electrónica es prácticamente inexistente.
- En lo que respecta al entorno normativo, nuestro análisis indica que la legislación vigente en Chile es extraordinariamente compleja y débil en comparación con las de países en niveles de desarrollo similares al nuestro,

y que es inoperante si se desea alcanzar estándares de naciones desarrolladas.

Una evaluación justa de lo anterior debe tener en cuenta que la mayoría de los estados experimentan problemas como los mencionados. Pero nuestra verdadera falencia no es tanto la presencia de problemas sino la falta de una política de gobierno, con un sustento normativo sólido y una visión de largo plazo, que apunte a resolverlos, como es el caso en los países del nivel de desarrollo al que aspiramos.

Este es el momento de abordar el problema, y se presentan oportunidades valiosas para introducir mejoras en un plazo corto. Por ejemplo, hemos constatado que hay una alta sensibilidad en los funcionarios a las dificultades de la gestión de los documentos, y un sentido de urgencia de hacerles frente. Es necesario elaborar un plan de trabajo detallado, ejecutable de inmediato, que se traduzca en mejoras palpables para el ciudadano en el corto plazo y también una estrategia orientada a alcanzar la gobernanza de la información y la calidad de los servicios que se espera de un estado moderno en el mediano y largo plazo. Con el fin de esbozar una ruta, hacemos una serie de recomendaciones de carácter normativo y tecnológico. Estas se presentan de manera resumida en la sección 4.5, y en mayor detalle al final del documento (capítulo 11):

Entre las recomendaciones tecnológicas destaca la de implementar un bus de servicios de GD las instituciones públicas, en conjunto con un esquema de metadatos común, que permita la interoperabilidad entre los organismos del Estado. Se contempla que este bus de servicios se integre con las plataformas consolidadas en ChileAtiende, en un esquema de servicios compartidos.

Por último, proponemos la elaboración de una herramienta de calificación de la madurez de la GD de las instituciones. Se sugiere que las mismas instituciones se evalúen, con el apoyo de un organismo competente. Se propone que las instituciones generen de manera autónoma planes para avanzar en la madurez de su gobernanza de la información. En la medida en que alcancen niveles aceptables, se podrán incorporar a una plataforma interoperable de GD en el Estado. Para facilitar este proceso, podrán recibir asistencia de un organismo competente, que puede ser una institución de un mayor nivel de madurez, o bien la autoridad a cargo de la implementación del programa.

2 Introducción

Chile ha innovado en muchas políticas públicas a lo largo de estos últimos 25 años, pero sin duda, la gestión documental no ha sido una de ellas. Estamos atrasados en esta tarea. Nuestra vigente ley de archivos data de 1929, y la obsolescencia de nuestras leyes y prácticas nos han costado caro.

El Estado es un prestador de servicios públicos que desempeña su acción esencialmente mediante procedimientos soportados en documentos. Cada día en que los agentes públicos dejan de registrar y clasificar documentos, o que pierden tiempo en recabar aquellos que les resultan necesarios para sus tareas, la eficiencia estatal se resiente. Son altos los costos de preservar innecesariamente documentos que pudiesen eliminarse, o de no utilizar a cabalidad el potencial de la gestión y documentación electrónica. La calidad del servicio al ciudadano se empobrece cuando las personas ven dificultado su derecho a acceso a la información pública o cuando los trámites que realiza ante el Estado se hacen artificialmente complejos o demorosos porque el Estado no administra bien la información de que dispone en forma desordenada.

Un Estado que tiene su documentación en orden cuenta con información valiosa y oportuna para la toma de decisiones y el diseño de políticas públicas, dispone de un medio esencial para promover la participación ciudadana y el acceso a la información y puede estructurar trámites y servicios más eficientes. Una buena gestión documental favorece la transparencia, la eficiencia y la calidad del servicio público.

Algunos de estos beneficios pueden cuantificarse. Algunas estimaciones acerca del tiempo que ocupa un funcionario público en tareas relacionadas con una ineficiente gestión documental (búsqueda de documentos, reconstrucción de archivos, fotocopias de éstos), oscilan entre el 12% y el 50% de su tiempo total. Ello no incluye el costo que supone la pérdida o inaccesibilidad del documento requerido. El ahorro de costos derivado de un tránsito acelerado al procedimiento administrativo electrónico es mayor. En efecto, el costo unitario de un procedimiento físico según el modelo estándar de costeo homologado por la Unión Europea, se estima en 80 euros, mientras que uno electrónico tiene un costo medio de 5 euros. El ahorro beneficiaría tanto a las arcas fiscales como a los bolsillos de los ciudadanos. Experiencias internacionales exitosas muestran

que es posible conciliar la eficiencia de la gestión electrónica con la inclusión de quienes aún experimentan dificultades para acceder a internet o para desempeñarse en esos formatos.

¿Qué nos ha impedido en el pasado avanzar hacia un modelo de gestión documental moderna y aprovechar los beneficios que ello conlleva?

Las explicaciones son múltiples y, probablemente, no resulten obvias o compartidas por todos. Desde luego, es preciso reconocer que, pese a los esfuerzos de la Dirección de Archivos de la DIBAM en el ámbito que le es propio, el asunto no ha concitado la atención debida en la agenda política y administrativa del país. Es decir que nuestra legislación de archivos, a espaldas de lo mucho que ha avanzado la técnica y las mejores prácticas a nivel comparado, se remonte al año 1929. Cuesta encontrar países con niveles de desarrollo similar al chileno que no hayan legislado de manera integral sobre la materia en las últimas décadas.

Muchos países de la región, han abordado exitosamente esta materia, incluyendo a Brasil, Colombia, México y Perú. España, por su parte, acaba de promulgar en octubre de 2015 una moderna ley de procedimientos administrativos que aborda aspectos centrales de la gestión documental, en particular, la electrónica. En los países desarrollados, este tema ha sido abordado con la prioridad y centralidad que merece: Gran Bretaña, EE.UU. Australia, Canadá, Alemania y Francia, cuentan con sistemas de gestión documental modernos y eficientes.

Por otro lado, en el organigrama del Estado de Chile no existen asignadas responsabilidades claras respecto de las tareas de modernización de la función pública, lo que dificulta a los gobiernos impulsar políticas centralmente diseñadas en estas y otras materias orientadas a mejorar la calidad de la gestión estatal. Ello ha invitado, en los hechos, a que los asuntos asociados a la gestión documental sean resueltos de manera particular por cada servicio afectando la coordinación e interoperabilidad de los procesos.

Finalmente, y pese a la importancia y beneficios de una buena gestión documental, el asunto no suele ser prioridad. Los esfuerzos que requiere cambiar la inercia son altos, y los beneficios no siempre serán completamente visibles en el corto plazo o dentro de un solo ciclo presupuestario. Los ciudadanos y partidos políticos no suelen reconocer el problema ni empujar por soluciones.



Chile no debe postergar la búsqueda de reformas legales y soluciones de gestión en este ámbito. ¿Cuán grande es el problema pendiente de la gestión documental en el Estado de Chile? ¿Será necesario destinar tiempo y recursos a su solución? Esperamos que este documento de trabajo sea de utilidad para inspirar y fundamentar una decisión positiva.

3 Objetivos

Este trabajo tiene por objeto evaluar el estado de la gestión de la información en el Estado de Chile, justificar la necesidad de elaborar un plan que apunte a modernizar esta área y formular un conjunto de recomendaciones para darle forma, teniendo en consideración la calidad de los servicios al ciudadano, la relación costo-beneficio de las medidas a implementar y la necesidad de contar con información oportuna para apoyar la toma de decisiones y el diseño de políticas públicas.

Objetivos específicos:

- Elaborar un caso de negocio que permita evaluar los beneficios que una adecuada gestión documental traería a la gestión del Estado y consecuentemente a los ciudadanos.
- Evaluar el estado de la gestión documental en la administración pública chilena a la luz del estudio en terreno de los procesos y prácticas en ocho instituciones públicas.
- Establecer las condiciones tecnológicas para una gestión de la información óptima que cubra los ciclos de vida de la información de manera transversal en la administración del Estado.
- Evaluar la actual legislación de gestión documental en Chile y recomendar los cambios necesarios para su modernización a la luz de la experiencia extranjera y las actuales necesidades de país.
- Referirse al sistema institucional o de gobernanza que una política pública en materia de gestión documental debiera tener en Chile y el instrumento jurídico que debiera utilizarse al respecto.

4 Preguntas abordadas

4.1 Marco jurídico

- Cuáles son las obsolescencias, vacíos e incoherencias -y las virtudes- de la legislación existente, y cuáles son sus secuelas.
- Cuáles son las consecuencias jurídicas y técnicas de la madurez del actual marco legal relativo a la gestión documental del Estado de Chile.
- ¿Es necesario modernizar el marco legal de la gestión documental el Estado? En tal caso ¿cuáles son las reformas que debieran considerarse?
- Cuáles son las buenas prácticas del derecho comparado que debieran adoptarse para el caso chileno.

4.2 Institucionalidad y gobernanza de la información

- Cómo solucionar el problema legal pendiente, ¿vía legal o reglamentaria?.
- Cuál debiera ser la organización institucional del Estado para otorgar prioridad, impulso y acompañamiento, a una política pública en materia de gestión documental.

4.3 Calidad y costo de los servicios ciudadanos

- Cuál es el impacto directo de los procesos documentales del Estado en la calidad y los costos de los servicios al ciudadano.
- Cómo acompañar al ciudadano marginado del mundo digital para que pueda beneficiarse de unos servicios públicos más eficientes.

- Cómo mejorar la calidad de los servicios ciudadanos usando de manera eficiente los recursos disponibles, minimizando los riesgos y con apego a una normativa compleja.
- Cómo reducir al mínimo, en número y complejidad, los procesos documentales que debe ejecutar el ciudadano para acceder a un servicio.
- Cuáles son los requisitos para el diseño de un sistema de gestión documental que permita simplificar los trámites y mejorar la calidad de los servicios ciudadanos.
- Distinguir los procesos de gestión documental de más de alto impacto en la calidad y los costos de los servicios públicos y que muestren potencial de ser mejorados a través de servicios compartidos.
- Cómo transitar gradualmente desde una gestión documental basada en el documento físico a un escenario en que predomine el documento electrónico.

4.4 Gestión interna del Estado

- Cuáles son los requisitos de gestión de la información que se deben considerar para mejorar la gestión interna de los organismos.
- Cómo resolver el problema del alto volumen de documentación física acumulada en dependencias del Estado.
- Cómo gestionar el flujo de documentos físicos entre oficinas del Estado.
- Cómo regular la creación de documentos físicos y electrónicos en organismos del Estado.
- Cómo evaluar el nivel de madurez en materia de gestión de la información de los organismos públicos y, según los resultados, qué plan implementar para conseguir una nivelación de estos.

- Cómo formular un sistema de metadatos integrado y común para todos los organismos del Estado que asegure la debida interoperabilidad, en circunstancias que muchos han adoptado sistemas especiales.

4.5 Resumen de recomendaciones.

El principal propósito de este trabajo es formular un conjunto de recomendaciones a partir de la información recogida. En lo que sigue presentamos la lista completa de recomendaciones con una descripción abreviada de cada una. En el Capítulo 11 se desarrollan y fundamentan de manera detallada.

Es importante tener en cuenta que una estrategia de mejoramiento de la gestión de la información en el Estado requiere como condición previa el involucramiento y el liderazgo de las más altas autoridades de cada institución y del gobierno central. Del liderazgo de los altos directivos depende la eficacia de la rendición de cuentas (*accountability*), que es el indicador principal de la madurez institucional en la gobernanza de la información. Este punto se desarrolla en el Capítulo 11¹.

Recomendaciones funcionales y tecnológicas.

- Promover el desarrollo de sistemas de gestión documental en el interior de las instituciones públicas, que soporte documentos en papel y electrónicos, basándose en la norma ISO 15489.

¹ Capítulo 11, p 116

- Elaborar y aplicar una herramienta cualitativa y cuantitativa que permita evaluar el estado de madurez de la gobernanza de la información en las instituciones públicas.
- Desarrollar estrategias para enfrentar el crecimiento futuro de los archivos electrónicos.
 - Debemos observar con particular atención el desafío que están enfrentado aquellos países que nos llevan la delantera en gestión documental y que han debido hacerse cargo de un crecimiento masivo de los archivos electrónicos. Sabemos que no ha sido fácil y las lecciones aprendidas nos impedirán dar vueltas innecesarias en el proceso de implementación. Luces de esto da un informe del Archivo Nacional de EE.UU. que señala que su gestión se está volviendo insostenible para algunas agencias de gobierno
 - .No cabe duda que con el tiempo, el uso de documentación en soporte electrónico en las instituciones de nuestro país tenderá a crecer. Este será un problema que es conveniente abordar desde un comienzo.
- Fortalecer ChileAtiende incorporando un sistema de gestión de casos.
 - Recomendamos que Chile Atiende habilite un gestor de casos en su back office para dar trazabilidad a los trámites dentro del Estado y obtener métricas adecuadas e informes de gestión para poder diseñar mejores políticas.
- Definir y normar los requisitos básicos que deben cumplir los sistemas de gestión documental en instituciones del sector público para interactuar con la plataforma de servicios de gestión documental propuesta. *Anexo 5 Modelo de Sistemas.*
- Instituir una carpeta electrónica ciudadana.

- Una de las medidas interesantes vista en la experiencia comparada, es la creación de la llamada “carpeta ciudadana” en países como Colombia, España y Estonia, la que sirve para agilizar y facilitar la relación de cada ciudadano con el Estado.
- Implementar un plan de trabajo destinado a ordenar los documentos que obran en poder del Estado.
 - Refundar, con mayores atribuciones, la Comisión de Selección para Descarte de Documentos Oficiales, creada el año 1980. Implementar un sistema de destrucción express de documentos precalificados.
 - Capacitar a las instituciones en la elaboración de tablas de valoración y tablas de retención.
 - Identificar los documentos considerados como vitales para cada organización sean físicos o electrónicos y preparar un plan de contingencia en caso de desastre natural, caso fortuito o fuerza mayor.
- Implementar un plan de digitalización de aquellos documentos en poder del Estado que requieren estar en dicho formato.
- Diseñar un plan de descentralización para el Archivo Nacional para ampliar espacio físico.
- Desarrollar un archivo electrónico dentro del Archivo Nacional con el objeto de conservar también los documentos en formato electrónico.
- Promover el uso masivo del documento electrónico y digitalizado en el Estado.
 - Fomentar la digitalización de los documentos en papel en los puntos de ingreso a las instituciones (front office, oficinas de parte).

- Promover que la captura de los documentos oficiales creados en aplicaciones digitales se realice de forma previa a su impresión. Por ejemplo, una resolución redactada en la aplicación Word en estado de ser aprobada debería convertirse a un formato normado (e.g. PDF/A), firmada electrónicamente e ingresada al sistema de gestión documental. De esta forma, el documento que nace en formato digital adquiere de inmediato validez jurídica y queda resguardado en un sistema digital.
 - Formular estrategias para enfrentar el crecimiento futuro de los archivos electrónicos. Definir políticas, herramientas informáticas y la infraestructura necesaria para la retención de los documentos.
- Eliminar el uso de los sistemas de correo electrónico y las carpetas compartidas como herramientas de gestión documental.
 - Otorgarle validez legal a los documentos digitalizados con firma digital de un ministro de fe. Realizar los cambios normativos necesarios para darle certeza jurídica a los documentos digitalizados firmados por fedatario.
 - Implementar una solución para asignarle un identificador único a cada documento del Estado que deba ser retenido.
 - Mejorar la interoperabilidad tecnológica entre los organismos del Estado, con el objeto de hacer posible el intercambio de documentos digitalizados y electrónicos.
 - Implementar una plataforma de gestión documental para el Estado orientada a servicios, interoperable con sistemas de gestión documental de las instituciones, que facilite el intercambio documental entre estas y ponga los documentos a disposición del back office de ChileAtiende.
 - Definir y normar los requisitos básicos que deben cumplir los sistemas de gestión documental en instituciones del sector público para interactuar con la plataforma.

- Definir un esquema de metadatos común para el intercambio de documentos en el sector público basado en el estándar Dublin Core, EAD, u otro de amplio uso, en un esquema de “ensobramiento” de los esquemas particulares de cada institución.
- Implementar sistemas de gestión para las oficinas de partes al interior del Estado.
- Mejorar la atención del Estado al ciudadano incorporando tecnologías que permitan personalizar los servicios.
 - Instaurar una carpeta de documentos personalizada para cada ciudadano, donde éste pueda cargar, acceder y transferir sus documentos (electrónicos y/o digitalizados) para su conservación y seguimiento y enviarlo a las instituciones que lo soliciten sin presentarse en sus oficinas.
 - Habilitar la integración de la carpeta del ciudadano con el backoffice de ChileAtiende. Incorporar el formulario electrónico a fin de equiparar la solicitud de servicios vía electrónica con la solicitud presencial.²
- Asegurar la gradualidad en la implementación, gestión del cambio en el proceso y capacitación adecuada³.

Recomendaciones legales e institucionales

- Privilegiar la vía legal por sobre la administrativa para realizar los cambios jurídicos necesarios para modernizar la gestión documental en el Estado.

² Estas recomendaciones se desarrollan en el Capítulo 11.

³ Ídem.

- Crear un organismo técnico especializado que, acompañado de la institucionalidad y rango político adecuado, pueda impulsar la gestión documental en el país. Según hemos visto, no existe en la actualidad una institución de alto rango que combine las capacidades técnicas con las potestades suficientes.

- Simplificar el actual marco jurídico que regula la gestión documental en Chile.
 - Hacer una nueva ley de archivos. La actual data de 1929 y está desactualizada.
 - Reformar la Ley de Bases del Procedimiento Administrativo incorporando elementos de procedimiento electrónico (ley 19.880, del año 2003).
 - Dictar una ley de certificación de los documentos digitalizados.
 - Regular el estatuto de publicidad de los correos electrónicos enviados o recibidos por funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones.

5 Descripción del Problema

Un componente esencial de la calidad de un servicio público es la agilidad del trámite requerido para acceder a él. Más allá de que el monto de un bono sea aceptable, de que una beca sea atractiva o un tratamiento médico efectivo, si el trámite para obtener el servicio es engorroso hay un desmedro evidente en la percepción de su valor.

Dado que los trámites siempre demandan documentos, la forma en que estos se procesan tiene un impacto directo en el valor de los servicios. Es el caso que en los procesos documentales del trámite el ciudadano no ocupa un lugar marginal, sino que está en el centro mismo de la maquinaria. Un simple examen de los documentos que se le exigen en un trámite corriente, y del esfuerzo que le toma conseguirlos, basta para constatarlo.

El gasto en tiempo y dinero, la caída en la calidad de vida y la sensación de resignación y desesperanza que resulta de hacer trámites con cierta frecuencia se debe en parte no menor a que las instituciones del Estado están incapacitadas para interoperar directamente entre sí. Una de las causas de esta incapacidad es que los documentos del trámite tienen soporte físico -son papeles- y por ello deben acarrearlos de una oficina a otra, tarea que recae en el ciudadano.

Este no es un escenario teórico. Es una realidad palpable para cualquier persona u organización que se enfrente regularmente al aparato del Estado, un problema que merece atención y debe ser sujeto de una política pública urgente.

El problema de la gestión de la información en el curso del trámite no es el único que requiere atención. También se debe considerar que los documentos, físicos o electrónicos, constituyen la traza de auditoría de los trámites y por ello las normas -legales, reglamentarias, u otras- exigen retenerlos y conservarse, garantizando su autenticidad, integridad y fiabilidad. La conservación es requerida por norma, y es, por ende, una exigencia ineludible en la gestión de la información.

Tenemos, entonces dos problemas fundamentales, estrechamente vinculados con la gestión de la información: la eficiencia de los servicios de cara al ciudadano y la retención de las evidencias de la administración del Estado.

Antes de abordarlos, es preciso definir con claridad cuáles son los problemas de que se ocupa la gestión de los documentos y por qué vías esta impacta en la calidad y costo de los servicios y el cumplimiento de las normas.

La misión principal de la gestión documental es controlar y hacer eficientes los procesos documentales que intervienen en un trámite⁴, y resguardar el cumplimiento de las normas de retención, que requieren mantener la integridad, fiabilidad y usabilidad de los documentos. Los procesos documentales son las actividades de creación, captura, utilización, almacenamiento, búsqueda, recuperación, etc. de documentos físicos o electrónicos. Estas actividades son costosas, sobre todo cuando se trata de trámites complejos, cuando el volumen de casos que se debe procesar en un determinado tiempo es alto, la tolerancia a errores es mínima, y los niveles de servicio exigentes.

Conviene reiterar que el costo y la calidad de los servicios no son los únicos ítems de valor en juego. El cumplimiento de la normativa es el requisito esencial, que domina al resto. Como ocurre en materias de gestión pública, los agentes tomadores de decisión deben cumplir con las regulaciones existentes. Los procesos documentales están insertos en un marco normativo y están obligado a cumplir con las normas, incluso cuando su costo y calidad están en juego.

⁴ Ver Anexo 6 Algunos Conceptos de Gestión Documental.

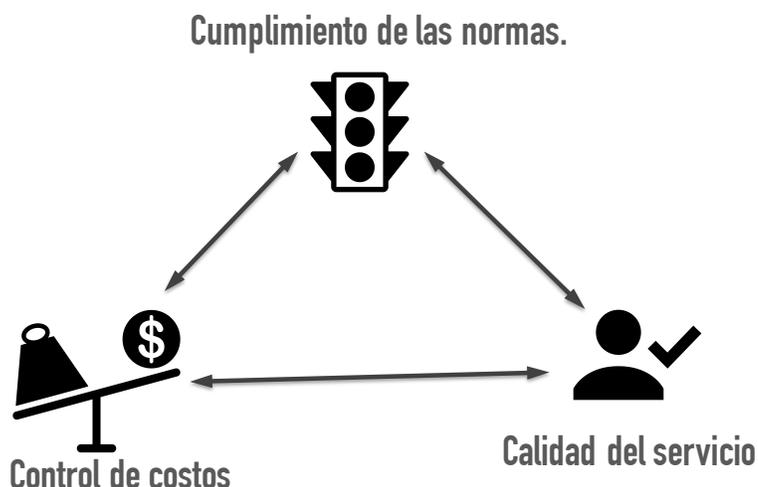


Figura 1

Distinguimos, entonces, tres focos de atención que deben incorporarse en la evaluación de los proyectos de gestión de la información: el impacto de ésta en la calidad del servicio (reflejada en satisfacción de los ciudadanos, los funcionarios públicos y otros stakeholders), el cumplimiento de la normativa legal, y el control de los costos de operación.

Estas variables son interdependientes y deben ser tratadas en conjunto. No es factible intervenir alguna de ellas sin afectar a las otras dos. Mejorar la calidad de un servicio tiene un costo económico y los procesos de reducción de costos tienden a desmejorar la calidad. Por otra parte, este compromiso entre costos y calidad se puede distender deshaciendo amarras normativas.

Un análisis de los factores que inciden en estas variables requiere, como paso preliminar, un conocimiento empírico de la naturaleza de los trámites de la administración pública y determinar los factores de mayor repercusión en costos, calidad y cumplimiento de las normas.

Para ello hemos hecho un relevamiento en terreno de cinco trámites que tipifican la forma en que se procesan los documentos en cinco organizaciones del Estado, (Municipalidad de Peñalolén, Dirección de Aguas, Contraloría General de la República, Servicio de Impuestos Internos, Dirección del Trabajo)

Adicionalmente, es necesario nutrirse de las experiencias más maduras que tiene el Estado y conocer su proceso de aprendizaje, con esa intención hemos seleccionado tres organizaciones que gozan de prestigio en este rubro dentro de la Administración Pública y nos hemos reunido para discutir la forma que abordan la gestión documental y su experiencia. (Biblioteca del Congreso Nacional, Consejo para la Transparencia, Superintendencia de Valores y Seguros.

A partir de esta experiencia, de la evaluación de la documentación previa considerada para abordar este trabajo, y la bibliografía adicional revisada, se ha hecho un análisis de la situación tecnológica, funcional y legal de la gestión documental en Chile, teniendo como *benchmark* la experiencia internacional, con especial énfasis en la realidad de Estados Unidos, Australia y España, pero considerando además la situación de Estonia, Colombia, Inglaterra y Perú entre otras realidades.

5.1 Cómo abordar el problema

Resumiendo lo anterior, las variables que se interesa mejorar son:

- La calidad de los servicios al ciudadano. Esta variable internaliza también los costos económicos de los trámites para el ciudadano. Ejemplo: tiempos de espera y lucro cesante por tiempo perdido, dilación en la obtención de beneficios sociales, costos de desplazamiento, caída en la calidad de vida.
- Los costos de operación de los trámites del Estado, en particular:
 - Los costos de operación intrínsecos de cada institución. Ejemplo: costos de personal por extravío de documentos, costos de almacenamiento en oficinas, costos por impresión innecesaria, costos de búsqueda de documentos en aplicación de correo electrónico, etc.
 - Los costos de interoperar. Cuando participan dos o más instituciones en el trámite los costos. Ejemplo: costos transaccionales, administración de sistemas, mantenciones preventivas, seguridad informática, etc.

- El cumplimiento de las normas. Las normas jurídicas y técnicas que restringen a las variables anteriores.

La gestión de la información impacta todas estas variables y es, por ende, una fuente esencial en la cadena de valor de los servicios públicos.

Para abordar el problema es necesario identificar a las partes interesadas, es decir a quienes afectan, de manera directa o indirecta, los cambios en gestión de la información. Qué actores se benefician (o no), quienes ahorran costos (o los incurren), quienes arriesgan algo cuando otros se benefician, etc.

Consideramos como principales *stakeholders* al ciudadano, por una parte, y a un servicio público por otra. Debemos aclarar que el problema toma diversas formas: los *stakeholders* pueden ser empresa-servicio público u organismo versus organismo. Casos considerados incluirían la interacción entre una municipalidad y un ministerio, un juzgado y una municipalidad, un órgano del estado con la Contraloría, entre otros. En este trabajo tenemos en consideración dos tipos de interacciones entre *stakeholders* en:

- Ciudadano-Gobierno. Ejemplos: obtención de una patente comercial, solicitud de documento por Ley de Transparencia
- Gobierno-Gobierno. Ejemplo: proceso de toma de razón en CGR, transferencia de documentos al Archivo Nacional, solicitud del CPLT a una institución del Estado.

Nos interesa tratar principalmente el primer caso, Ciudadano-Gobierno. En un escenario sin gobierno electrónico el caso típico es el que se esquematiza en la figura 2:

Trámite ciudadano, situación actual

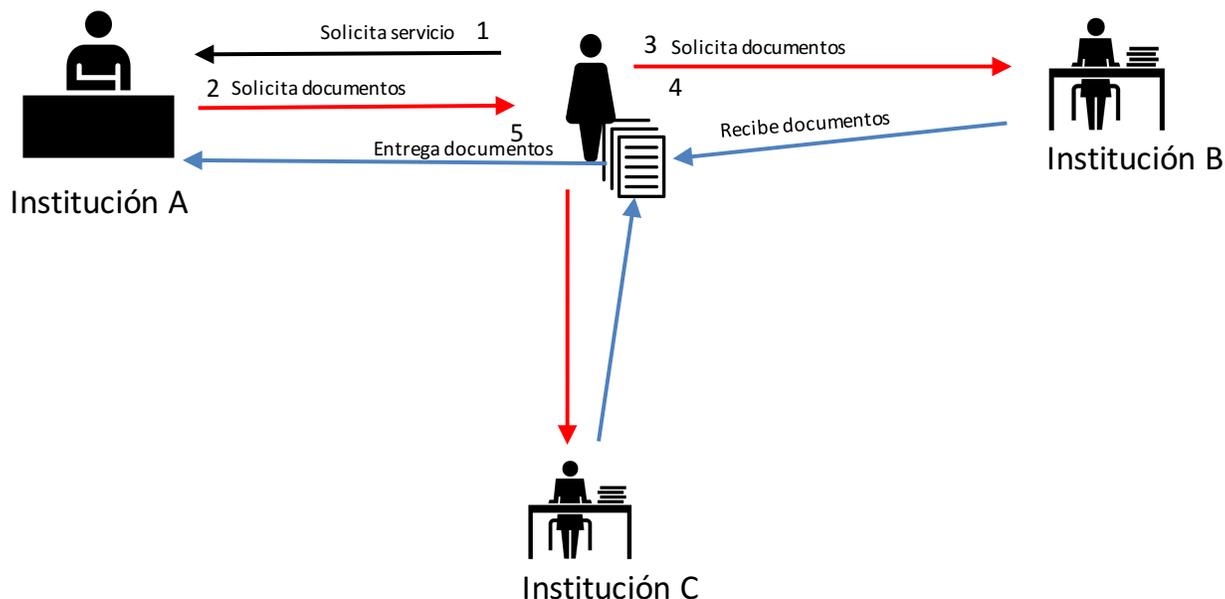


Figura 2 El ciudadano se presenta en la institución A para iniciar un trámite. A le exige documentos para darle curso al trámite. Los documentos necesarios deben obtenerse en distintos organismos (B,C). El ciudadano debe realizar un paseo por el Estado (A-B-C-A) para construir el expediente darle curso al trámite A.

No es inusual que cada uno de los organismos solicite antecedentes adicionales. El paseo por el Estado se torna recursivo. Es indudable que el desplazamiento necesario para construir un expediente en el Estado tiene un costo para el ciudadano y un efecto en su calidad de vida⁵.

Recalcamos que el caso descrito tiene versiones similares en lo que respecta a solicitud de información entre instituciones de gobierno o entre empresas y gobierno.

Con la información obtenida en la investigación, identificamos las causas de este problema y las formas de resolverlos desde el punto de vista normativo, tecnológico y funcional. También planteamos en profundidad los aspectos tecnológicos y legales de la gestión de archivos en su fase de retención.

5.2 Conceptos fundamentales

En esta sección se presentan los conceptos básicos para comprender el problema de la gestión documental en el Estado. Estos se desarrollan en mayor detalle en el *Anexo 6, Conceptos de Gestión Documental*:

- El documento. Cualquier ítem de datos legible que persiste en el tiempo, sin importar su formato. Importante notar que no nos referimos sólo a registros de actos administrativos, sino a cualquier tipo de datos, incluyendo logs de transacciones, tablas de datos relacionales, páginas web, posteos en Facebook o Twitter, registros de video o audio, registros microfilmados, etc.
- El trámite. Un proceso de negocios que transcurre en la Administración Pública. Puede ser parte de un servicio al ciudadano o entre instituciones. Ejemplo de esto último es el proceso de toma de razón.
- Los procesos documentales (ver *Anexo 6 Algunos Conceptos de Gestión Documental*).
- Un sistema tecnológico de gestión documental (Figura 3)
- Los actores del sistema. Nos referimos con esto a todas las partes interesadas que afectan o son afectadas en el curso de un trámite.
- Los mandatos. Incluye el marco normativo e institucional. No se trata de personas sino de entidades tales como leyes, decretos, dictámenes, resoluciones, reglamentos.

Un desarrollo más extenso del marco conceptual se presenta en documental se presenta en el *Anexo 6 Algunos Conceptos de Gestión Documental*.

5.2.1 El trámite

Este trabajo se desarrolla teniendo al trámite como unidad fundamental de análisis. Nos referiremos al costo de un trámite, la calidad de un trámite, la lógica de un trámite, la norma que regula al trámite, la tecnología utilizada en el trámite, sus responsables, los documentos requeridos para ejecutarlo etc. El concepto de trámite prácticamente coincide con el de proceso de negocio, pero es más idóneo para referirse a procesos dentro del sector público.

5.2.2 La normativa y sus consecuencias en los costos de GD

En el Estado, las restricciones más importantes para la optimización de un trámite son las normas legales y reglamentarias. Si estas son inadecuadas⁶, el trámite puede volverse engorroso y caro, impactando negativamente la calidad del servicio al ciudadano. Si bien es cierto que el ciudadano paga las consecuencias de un trámite subóptimo, una parte importante del costo la absorbe el Estado. En una estimación gruesa⁷, para el caso chileno, el costo de oportunidad tiene una cota inferior de 500 millones de dólares por año.⁸

⁶ En la sección 8.1 se hace un desarrollo extenso de las dificultades que presenta la normativa chilena.

⁷ Ver Anexo 4 Costos de la Gestión Documental en el Estado y la planilla de cálculo adjunta.

5.2.3 Expediente y documentos de un trámite

En un escenario típico, las evidencias que se generan a lo largo de un trámite se consignan en documentos, que se recogen en un expediente. Para consignar evidencias válidas, los documentos del expediente deben ser auténticos, íntegros y fiables. Sin documentos los actos administrativos no dejarían un rastro de prueba, razón por la cual ellos ocupan un lugar central en todas las actividades de la administración pública. Las herramientas tecnológicas permiten darle forma a los documentos en múltiples soportes –papel, electromagnético, microfilmado, digital, etc.- pero su función como portadores y depositarios finales de evidencias no depende del formato,

5.2.4 El sistema de gestión documental

La gestión documental cumple dos funciones: mejorar la eficiencia de los procesos y crear -y mantener- un rastro de auditoría que permita reconstruir los pasos más importantes de un trámite. Tradicionalmente se ha considerado que estas funciones pertenecen a dominios diferentes de la gestión de procesos y que se apoyan en sistemas de información de distinto tipo: los sistemas de gestión documental (*document management systems* en inglés) se centran en hacer más eficiente la fase activa del trámite mientras que los sistemas de gestión de archivos (*records management systems*) se encargan de la preservación de los archivos del trámite una vez que éste ha concluido. Estos sistemas suelen integrarse en soluciones más amplias, los sistemas de gestión de contenidos (*enterprise content managers*.)

Un sistema de gestión documental consta al menos de un repositorio donde se alojan los contenidos (documentos, multimedia, etc.) también llamados *evidencias*, una o más bases de metadatos, donde se almacenan los metadatos del sistema, un conjunto de servicios documentales y un sistema de gestión de archivos (*records manager*.) Podemos considerar al archivo físico como parte del sistema. El diagrama de la figura 3 representa un sistema de gestión documental básico.

Sistema de gestión documental genérico

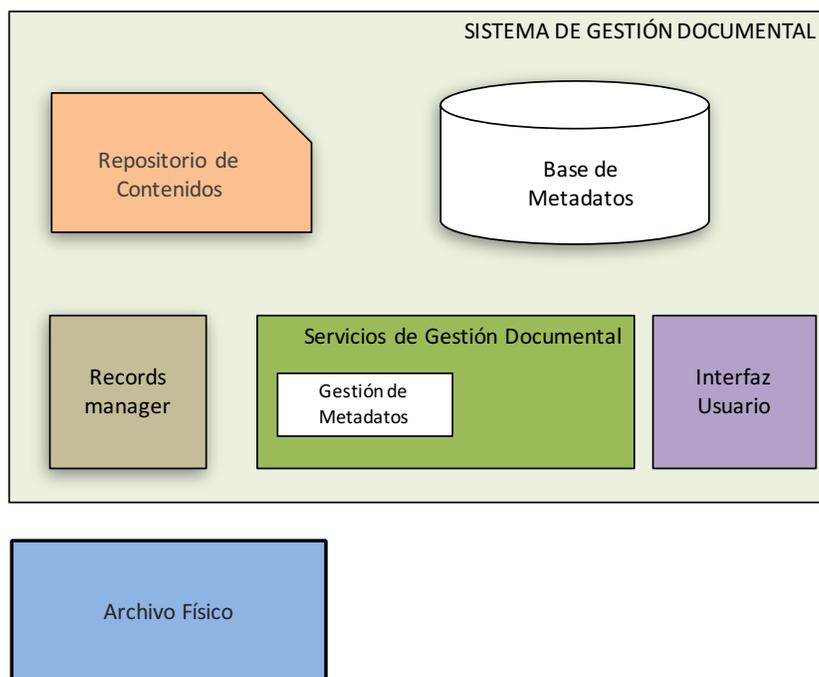


Figura 3 Arquitectura conceptual Sistema de Gestión Documental. En el Archivo Físico se resguarda la organiza la documentación en soporte papel. El Records Manager implementa una base de metadatos con la información de los archivos retenidos en formatos físicos y electrónicos. Un sistema de gestión documental provee una serie de servicios de gestión documental tales como control de versiones, publicación, autenticación y firma, y gestión de los metadatos de la información que se almacena en el Repositorio de Contenidos. Éste contiene los archivos de contenido (imágenes, texto, documentos estructurados, audio, etc.) que son referenciados desde la base de metadatos.

6 Metodología

En la realización de este estudio se han considerado las siguientes tareas:

- Relevamiento de cinco procesos del Estado en terreno
- Análisis de tres instituciones nacionales como benchmark.
- Análisis de tres países y su experiencia institucional
- Análisis del marco legal chileno
- Diseño de una plataforma de gestión documental orientada a servicios para habilitar la interoperabilidad en el Estado en gestión documental.

6.1 Metodología para el relevamiento de trámites del Estado

Para elaborar un conjunto de recomendaciones que apunten a modernizar la gestión documental, es requisito previo identificar las oportunidades (tecnológicas, funcionales y normativas) que se presentan, y los obstáculos (normas obsoletas, restricciones presupuestarias, inercia organizacional, hábitos, y la cultura arraigada en la administración pública, entre otros.)

Con este propósito, analizamos cinco procesos de negocio en distintos organismos públicos: una municipalidad (Municipalidad de Peñalolén), tres servicios públicos (SII, Dirección del Trabajo, Dirección General de Aguas) y una entidad autónoma del Estado (Contraloría General de la República). El criterio de selección busca obtener una muestra de procesos de diversa complejidad en instituciones de distinto tamaño.

Los datos se obtuvieron por medio de entrevistas personales a los “dueños del proceso” y por canales de acceso público tales como sitios web.

La metodología de trabajo contempla las siguientes actividades:

1. Realizar un análisis de cada proceso de negocio. La lógica del trámite se representa en notación BPMN;
2. Determinar en qué pasos del trámite se consume o genera información y qué procesos documentales se realizan;
3. Identificar los sistemas informáticos de gestión documental que se utilizan en el proceso;
4. Determinar en qué nodos del trámite hay interacción con sistemas externos, y si hay potencial de interoperar con otras instituciones;
5. Determinar los costos del trámite que son imputables a procesos de gestión documental.

6.1.1 Análisis de procesos

El análisis de procesos se realizó por analistas de negocio. La información para elaborar los flujos de trabajo fue obtenida primariamente a través de entrevistas con los funcionarios que participan en el proceso. Adicionalmente se recurrió a publicaciones disponibles en la web. A partir de la información obtenida se elaboraron diagramas del proceso en notación BPMN, que fueron posteriormente revisados por los dueños de los procesos en cada institución.

6.1.2 Costos

La metodología para la estimación de costos de gestión documental se presenta en detalle en el *Anexo 6 Algunos Conceptos de Gestión Documental* y *Anexo 3*, con la información de levantamientos de procesos de las instituciones que se analizaron.

6.2 Análisis de instituciones chilenas de mayor madurez

Con el fin de conocer las estrategias que llevan a la excelencia en GD, se le solicitó a tres instituciones su colaboración en este estudio. La selección de las instituciones se guió por los siguientes criterios:

- Las instituciones implementan políticas documentales.
- Existe un involucramiento de las más altas autoridades de la institución para impulsar la excelencia en GD.
- Cuentan con equipos de trabajo interdisciplinarios conformados por profesionales que se han especializado en gestión de la información.
- Aplican normas internacionales de gestión de documentos.
- Han implementado herramientas tecnológicas especializadas y/o desarrollado soluciones propias.
- Han abordado exitosamente tanto la gestión tradicional en papel como la de documentos electrónicos.

En base a lo anterior recogimos las experiencias:

- La Biblioteca del Congreso Nacional;
- El Consejo para la Transparencia;
- La Superintendencia de Valores.

Para recoger las experiencias de cada institución se organizó una serie de reuniones con los equipos de GD de cada una de ellas. Los desafíos, las estrategias de GD y sus frutos se reúnen en el *Anexo 9 Trayectoria de tres Instituciones del Estado* de este estudio.

6.3 Análisis de la experiencia internacional

Con el propósito de extraer lecciones aplicables al caso chileno y considerarlas como *benchmark*, realizamos un recorrido general de la experiencia internacional, enfocándonos inicialmente en los países miembros de la OCDE.⁹ Con posterioridad decidimos, por razones de similitud cultural- revisar la experiencia de países latinoamericanos que habían avanzado en la materia, como Colombia, Perú, Brasil y México, países a los cuales hacemos referencia en distintos aspectos a lo largo de este estudio.

La gestión de los archivos (*records*) de la administración pública de los Estados Unidos, a cargo de la National Archives and Records Administration, es un excelente modelo para el desarrollo de índices de evaluación de la madurez institucional para la gestión de la información, que se desarrolla como una de las recomendaciones de este trabajo.

Hubo dos países estudiados, que quisimos desarrollar y dedicarles un capítulo especial: España y Australia. España, porque se ha visto recientemente envuelto en un interesante plan modernizador que ha derivado en dos leyes publicadas el 1 de octubre del año 2015, que son muy pertinentes para Chile; y Australia por ser el país cuyo estándar archivístico se popularizó a nivel mundial y tiene un impecable plan de implementación bien documentado que se debe tener en consideración en el futuro.

Obtuvimos la información de la web y de una revisión bibliográfica de la materia. Revisamos la organización de la gestión documental a nivel de gobierno con especial énfasis en cómo los países estructuran su institucionalidad dentro del Estado y cómo se asignan las distintas funciones en materia de gestión de la

⁹Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, oecd.org

información. Adicionalmente, examinamos la forma en que se inserta la gestión documental en el ordenamiento jurídico de estos países. Finalmente estudiamos las estrategias que se han adoptado para transitar desde las formas tradicionales a las modernas de gobernar la información.

6.4 Metodología utilizada para analizar el marco legal chileno

El marco legal de este estudio contiene una revisión detallada de toda la normativa legal en materia de gestión documental de que dispone el Estado de Chile en la actualidad, incorporando las leyes, decretos con fuerza de ley, decretos supremos, decretos y reglamentos. Adicionalmente se analizaron las instrucciones, dictámenes y circulares, más relevantes -a nuestro juicio- en la materia. Tras esta revisión se identificaron las inconsistencias jurídicas, obsolescencias, falta de integración entre las normas y carencias y virtudes de la legislación.

El análisis de la legislación vigente en materia de gestión documental con sus desafíos y respectivas referencias a la experiencia comparada, se encuentran dentro del texto principal de este trabajo en el capítulo **“Marco Legal Vigente en Materia de Gestión Documental, Evaluación, Desafíos y Buenas Prácticas en Derecho Comparado”**.

Adicionalmente, se dividió el análisis legal en siete etapas, respondiendo a la lógica del ciclo documental, que es a su vez la estructura del documento “Informe sobre Política Nacional de Archivos” realizado el año 2010 por la Comisión de Probidad y Transparencia y que se ha tenido a la vista para la elaboración de este estudio. Dichas etapas son:

- Normas sobre elaboración de documentos físicos y electrónicos.
- Normas sobre conservación de documentos públicos en soporte físico o material.
- Normas sobre conservación y tramitación de documentos públicos en soporte electrónico.
- Normas de conservación en el Archivo Nacional.

- Normas sobre eliminación de documentos públicos.
- Normas sobre secreto o reserva de documentos públicos.
- Delitos penales relacionados con gestión de documentos públicos¹⁰.

Un análisis detallado de cada una de las normas vigentes para cada una de estas etapas con sus respectivos comentarios, se encuentra en sendas “Fichas Normativas” disponibles en el *Anexo 1 Fichas Legales Relativas a la Gestión Documental en Chile*.

¹⁰ Si bien el informe sobre Política Nacional de Archivos, del año 2010, no se refiere a aspectos penales, nos pareció pertinente agregar dichas categoría en este análisis.

7 Estado actual y diagnóstico de la gestión documental.

7.1 Procesos y trámites en el Estado, levantamiento y análisis de casos

7.1.1 Objetivos

El análisis de instituciones tiene por objetivo conocer la realidad de la gestión documental en el Estado y obtener información que permita evaluar su impacto en los costos de los trámites de la administración pública. El relevamiento permite analizar la lógica del trámite, sus actores y los documentos que se consumen y producen, permite identificar oportunidades para introducir documento electrónico e instancias de interoperabilidad con otras instituciones.

7.1.2 Método

El método se presenta en la sección 6.1 de este documento. Una descripción más específica se realiza en la documentación de cada uno de los levantamientos

7.1.3 Instituciones y trámites analizados

Se analizaron los siguientes trámites:

- Dirección del Trabajo, Solicitud de Dictámenes
- Municipalidad de Peñalolén, solicitud de patentes comerciales.
- Contraloría General de la República, Toma de Razón en materias no relativas a personal del Estado.
- Dirección General de Aguas, solicitud de permisos de aprovechamiento de aguas.

- Servicio de Impuestos Internos, Oficina de Partes, solicitud de Tribunales.

7.1.4 Descripción de los trámites

A continuación se presenta una descripción breve de los trámites considerados. Los documentos de los relevamientos propiamente tales se presentan en el *Anexo 3*.

1. Dirección del Trabajo, Solicitud de Dictámenes

Es el proceso por el cual las personas naturales o jurídicas solicitan un pronunciamiento jurídico de la Dirección del Trabajo en torno al sentido y alcance de la legislación laboral, con el fin de orientar en la interpretación de la norma laboral. Detalles del proceso en *Anexo 3.1*

2. Municipalidad de Peñalolén, solicitud de patentes comerciales.

La solicitud de patente es una gestión de pago del impuesto que permite a personas naturales o jurídicas ejercer la actividad económica con fines de lucro, de carácter comercial, industrial o servicio, acreditando el lugar donde ejercerá dicha actividad (local, oficina, establecimiento, kiosco, entre otros). Detalles del proceso en *Anexo 3.2*

3. Contraloría General de la República, Toma de Razón en materias no relativas a personal del Estado.

La Toma de Razón es un procedimiento de control jurídico preventivo a través del cual la Contraloría General de la República verifica la constitucionalidad y legalidad de los decretos y resoluciones que, de conformidad a la legislación, deben tramitarse ante ella, y de los decretos con fuerza de ley que dicta el/la Presidente de la República. Constituye un control de juridicidad de los instrumentos que se examinan. Detalles del proceso en *Anexo 3.3*

4. Dirección General de Aguas, solicitud de permisos de aprovechamiento de aguas.

La solicitud de aprovechamiento de agua es un trámite que debe realizar toda persona natural o jurídica que desee hacer uso del recurso agua. Esta solicitud



debe presentarse en la Dirección General de Aguas con una solicitud dirigida a su Director General. La solicitud es analizada técnica y jurídicamente dentro del organismo, el que debe pronunciarse sobre la concesión o denegación del derecho de agua solicitado. Detalles del proceso en *Anexo 3.4*

5. Servicio de Impuestos Internos Oficina de Partes, solicitudes de Tribunales.

Proceso de búsqueda de Jurisdicción para enviar los Requerimientos de Información de Contribuyentes oficiados por Tribunales de Justicia. Detalles en *Anexo 3.5*

7.2 Hallazgos y lecciones del análisis de instituciones y procesos del Estado

7.2.1 Costos de la gestión documental en el Estado

En tres de los trámites estudiados pudimos obtener información para hacer una estimación de los gastos de gestión documental¹¹.

En el proceso de solicitud de dictámenes cerca de un 40% de los gastos de personal¹² son imputables a gestión de los documentos y en el trámite de solicitud de derecho de aprovechamiento de aguas (Dirección General de Aguas) la fracción es de un 50%. En SII Oficina de Partes, como es de esperar, la totalidad del trabajo es gestión documental (100%). Es llamativo que la oficina de partes de SII actúa como enlace en un trámite que en nada le compete a la institución, y que debe dedicar parte de su presupuesto a cubrir los costos.

Aunque sólo se pudieron analizar tres casos, podemos ver que los resultados son consistentes. Es claro que los procesos documentales ocupan una parte importante del día de un funcionario, típicamente superior al 30%.

Estos resultados se condicen con información de otras fuentes. Algunas encuestas en empresas norteamericanas muestran proporciones de alrededor de 20% del tiempo de empleados dedicado a procesos documentales. Consideremos que se trata de empresas del sector privado en un país desarrollado, con herramientas de gestión documental más avanzadas que las utilizadas en nuestro sector público.

¹¹ El método se presenta en el *Anexo 4 Costos de la Gestión Documental en el Estado*.

¹² Hemos excluido del cálculo variables que no tienen que ver con el costo de personal, tales como espacio almacenamiento e insumos. Nuestra experiencia como empresa indica que el grueso del costo de gestión documental se concentra en las personas que realizan el trámite.

Los procedimientos para el cálculo de costos se presentan en el *Anexo 4 Costos de la Gestión Documental en el Estado*. La información de cada institución se muestra en *Anexo 3* como parte de la información relevada.

7.2.2 Carencia de Políticas Documentales

En la mayoría de los casos las instituciones no tienen políticas documentales consignadas en documentos oficiales. Lo más cercano a una política documental suele ser una circular o reglamento internos con tablas de retención documental.

Esta carencia revela precariedad en la forma de abordar los procesos documentales, en particular de las responsabilidades personales y del involucramiento de la plana directiva en la gestión documental.

7.2.3 Malas condiciones de almacenamiento físico.

Los documentos que terminan su fase activa se almacenan en condiciones inadecuadas. Se reportan bodegas o containers con problemas graves de humedad y presencia de roedores. En algunos casos, los expedientes son apilados sin clasificación previa. Esto contribuye a la deterioro y extravío de documentos del Estado a nivel masivo.

7.2.4 Carencia o inconsistencia de identificadores únicos de documentos.

Es corriente que los documentos no tengan un identificador único porque no existe una manera metódica de generarlo, o que un documento tenga identificadores inconsistentes, generados de manera independiente por distintas unidades de la institución.

7.2.5 Uso extendido de las aplicaciones de software de oficina para crear documentos

En todas las instituciones analizadas las aplicaciones de oficina, particularmente Microsoft Word y Excel, son componentes centrales de la gestión documental.

MS Word es la herramienta con que se produce la mayor parte de la documentación oficial del Estado¹³. Consecuencia de las herramientas de oficina como esta y otras similares es que **los documentos nacen en el mundo digital**. Sin embargo, ellos sólo adquieren su carácter oficial una vez que se imprimen y firman. De esta forma, el paso digital-físico es un eslabón esencial en el ciclo de vida de un documento oficial en la actualidad. En un ambiente alternativo, en que el documento es capturado directamente desde su punto de creación (digital), ya no es necesario escanear posteriormente (paso digital-físico) el documento físico firmado. El ciclo de vida típico de un documento que nace en una aplicación de software se representa en la Figura 4. Esta situación no es deseable, y se puede evitar si el software de oficina está debidamente integrado al sistema de gestión documental.

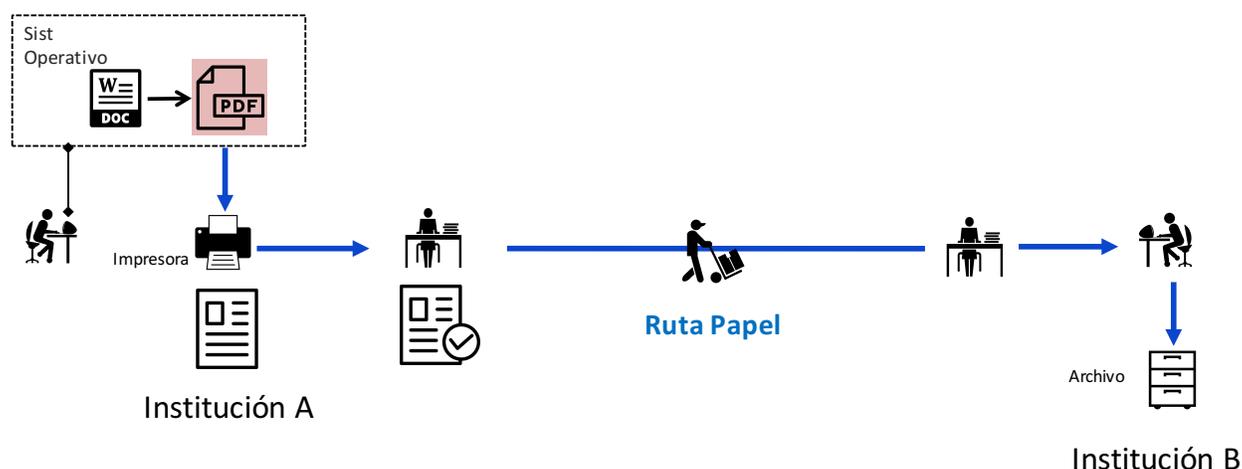


Figura 4

Como herramienta para crear y editar documentos, MS Word presenta ventajas importantes. Se trata de una aplicación madura, de alta usabilidad y conocida por

¹³ Exceptuando los correos electrónicos, que según distintos fallos del Tribunal Constitucional no se consideran documentos oficiales, sino de carácter personal. Este es ha sido un tema controvertido en en el ámbito jurídico chileno.

prácticamente todos quienes trabajan en ambientes de oficina. Sin embargo esta aplicación no tiene utilidad para el trabajo colaborativo ni para almacenar y recuperar información. Migrar a una solución 100% electrónica requiere integrar este tipo de aplicaciones al sistema de gestión documental que cumpla estas funciones. La utilización extendida de la herramienta Microsoft Word es, por ende, una fuente de potenciales problemas. El hecho de ser un estándar de facto también acarrea problemas. El formato *.doc* está expuesto a la obsolescencia y presenta riesgos para la preservación de largo plazo (plazos mayores de 50 años).

7.2.6 Las Oficinas de Partes son puntos neurálgicos del tránsito de documentos en el Estado.

Si hubiera que buscar una solución de alto impacto al problema del papel en el Estado, las oficinas de parte serían quizás el mejor punto de partida. Después del ciudadano mismo, ellas son las interfaces más importantes de interacción entre los trámites de servicios públicos. En ellas transcurre el grueso del intercambio documental. Todas las oficinas de parte cumplen una misma función, tienen requerimientos idénticos y son puntos neurálgicos de actividad en los trámites de las instituciones

En todos los casos estudiados, la oficina de partes es un cuello de botella para la gestión documental. Resolver la persistencia del uso del papel en la administración pública pasa por encontrar soluciones que aborden la eficiencia de los procesos documentales en las oficinas de partes. Por sí solo, este es un proyecto que vale la pena abordar.

7.2.7 Uso de la planilla de cálculo como herramienta de registro de entrada-salida de documentos.

La planilla Excel es una herramienta de uso común para crear registros de entrada y salida de documentos, particularmente en las oficinas de parte. Si bien como herramienta es insuficiente y riesgosa, es una solución de facto que funciona y sería aún más riesgoso erradicar su uso de manera repentina por reglamento.

El problema se agrava por la ausencia de políticas de retención de estas mismas planillas. El registro de entrada-salida que estas constituyen suele almacenarse en el disco duro de un computador de escritorio, sin control de su respaldo.

7.2.8 Servicios de gestión documentales de instituciones externas

A falta de un canal directo de intercambio de información entre dos instituciones, una tercera puede mediar entre ellas, haciendo las veces de enlace. Este es el caso de Oficina de Partes SII, en que se ha instalado una unidad ad hoc en la dedicada a dar un servicio ajeno al giro de ésta. En la práctica, dos instituciones descansan de manera parasitaria en una tercera como vehículo para interoperar sus flujos documentales.

7.2.9 Rol asistencial de algunos organismos

Algunos organismos líderes en gestión documental han asumido un rol asistencial en el Estado, ayudando a otros de menor madurez a implementar sistemas de gestión documental. Si bien esta responsabilidad ha recaído históricamente en el Archivo Nacional, el Consejo para la Transparencia ha asumido un rol preponderante en la difusión de la gestión documental en los últimos años, generando una extensa red de apoyo en el Estado. Lo que partió como una actividad de apoyo institucional ya es parte integral de su giro de negocios.

7.2.10 La importancia del compromiso de la alta dirección de las instituciones.

Las instituciones que han alcanzado altos niveles de calidad en su GD cuentan con el compromiso activo de la alta plana directiva. De hecho, el liderazgo de la línea ejecutiva ha sido definido como el factor más crítico para el éxito de un programa de de gestión documental, y ha sido incorporado como requisito

fundamental en diversas normas internacionales¹⁴. El carácter crítico de este compromiso es evidente en las instituciones estudiadas. La Biblioteca del Congreso ha contado históricamente con una plana directiva compuesta por bibliotecólogos y expertos en tecnologías de la información que han hecho de la gestión documental el eje central de su misión social. El acceso a la información ha sentado las bases de su compromiso con la ciudadanía. Lo propio ocurre con el Consejo para la Transparencia en que la alta dirección ha marcado el rumbo de la gestión documental y ha puesto a la institución en posición de atender a entidades que carecen de políticas documentales maduras. Igualmente, el desarrollo de un sistema avanzado de gestión documental ha sido una necesidad ineludible en la Superintendencia de Valores, que debe poner documentos electrónicos a disposición de los actores del mercado de una manera simétrica y sincrónica.

La importancia del liderazgo también se ha notado en la CGR, donde la implantación del sistema SIAPER-TRA ha sido prácticamente completa en el Estado gracias al involucramiento del Contralor.

En contraste, las implantaciones en que no existe un seguimiento activo de la alta plana directiva tienen asociados riesgos sustanciales y pueden incluso poner en peligro los activos de la información de un organismo.

7.2.11 Importancia de contar con equipos multidisciplinarios.

Las instituciones que mayor éxito tienen en gestión documental cuentan con expertos en archivística capaces de conversar fluidamente con los equipos de desarrollo tecnológico. La presencia de equipos de trabajo multidisciplinarios es patente en el Consejo para la Transparencia, la Superintendencia de Valores y la Biblioteca del Congreso. Las competencias y herramientas desarrolladas por estos grupos son de utilidad en otros organismos. El CPLT lidera el desarrollo de sistemas de gestión documental en otras instituciones del Estado. La SVS recibió

¹⁴ Citamos como ejemplo la norma ISO 15.489 y la serie de normas ISO 30300

apoyo del Archivo Nacional para construir sus cuadros de clasificación, la Biblioteca del Congreso ha compartido experiencias y ha desarrollado herramientas en conjunto con Universidades chilenas.

7.3 La gestión documental en tres instituciones ejemplares del Estado.

Las instituciones del Estado de Chile han encarado la gestión de sus documentos de manera muy diversa. Por lo común la situación es precaria. Raramente se formulan políticas documentales, y el problema se aborda sólo con el ánimo de cumplir con el mínimo exigido por la normativa. Pero también hay instituciones que han abordado la gestión documental de manera prolija, siguiendo estándares internacionales, formando equipos de trabajo profesionalizados y desarrollando herramientas avanzadas, con una mentalidad de mejora continua. Es importante comprender cómo estas últimas han alcanzado su nivel de madurez, para extender sus experiencias a instituciones menos desarrolladas. Este conocimiento también es útil para formular un modelo que permita clasificar a las instituciones del Estado de Chile usando una escala objetiva de madurez de GD.

1. Biblioteca del Congreso Nacional, por su larga trayectoria, amplia experiencia en sistemas de gestión documental, la presencia de profesionales del área y un equipo de desarrollo afiatado.
2. Consejo para la Transparencia, por ser una organización relativamente nueva, altamente profesionalizada, con sistemas de gestión documental desarrollados en casa, que opera con documentos de todas las instituciones públicas, que se ha dedicado a promover la gestión documental en el Estado y es parte activa de redes internacionales de archivística.
3. Superintendencia de Valores, por su experiencia en el tratamiento de documentos físicos y electrónicos; la necesidad de realizar de manera eficiente trámites con tiempos de respuesta rigurosos; la exigencia de utilizar estándares documentales internacionales y el alto nivel de involucramiento de sus máximas autoridades.

Estas instituciones tienen en pie estrategias de gobernanza de la información que son parte de la misión y visión institucional y que se aplican de manera sostenida, como política institucional, independiente de quiénes son las autoridades a cargo. La información de cada institución fue obtenida en reuniones de trabajo y recurriendo a material publicado, y se presenta en el *Anexo 9 Trayectoria de tres Instituciones del Estado*.

7.4 Experiencia Internacional: una mirada a los casos de Australia, España y EE.UU.

Las nuevas tecnologías de gestión documental han abierto un sinnúmero de oportunidades para mejorar la calidad de los servicios ciudadanos y aminorar los costos para. Pero introducir estas herramientas en el aparato público y hacer llegar sus beneficios al ciudadano es un desafío extraordinario para los estados.

Es fundamental comprender la forma en que los distintos estados están abordando estos desafíos y, muy particularmente, cómo se encaran en países semejantes al nuestro. Para este efecto, una iniciativa invaluable en la región ha sido la Red de Transparencia y Acceso a la Información (redrta.org), RTA, conformada por Bolivia, Brasil, Ecuador, México, Perú, Uruguay, España, Costa Rica, Guatemala, Honduras, El Salvador y Paraguay. Por medio de la RTA, estos países han podido compartir sus buenas prácticas, en particular las de los organismos que tienen la misión de velar por la Transparencia y el Derecho de Acceso a la Información Pública, y han formulado estrategias conjuntas para mejorar la gestión documental. Por lo general, en estos países existen normas de resguardo de los archivos históricos (algunas muy primitivas, como en el caso chileno), pero no de los archivos de gestión. Este esfuerzo ha dado lugar a un modelo de gestión documental y administrativa de archivos de aplicación transversal en los Estados que se encuentra en implementación y que se ha plasmado en una serie de guías y directrices.

También es necesario observar con detención las estrategias de gestión de la información que han adoptado las naciones que se destacan en la gestión de la información en el concierto internacional. Un simple examen muestra que hay un número importante de experiencias valiosas, no sólo en la gestión de documentos electrónicos, sino en lo que respecta a archivística tradicional. La

tarea de organizar documentos físicos, cuyo uso no cesa, sigue siendo un desafío predominante. En paralelo, ya por décadas se han consolidado experiencias de gobierno electrónico, con un tránsito paulatino desde los servicios públicos vía trámites tradicionales a los e-services.

No hemos hecho un estudio exhaustivo de la experiencia internacional en este trabajo. Hemos abordado algunos aspectos de interés particular de las realidades de tres países:

- Australia, por ser un país líder en gestión documental, que está implementando un plan de modernización para transitar a la completa digitalización de los documentos y procesos públicos.
- España, por la resonancia con nuestra cultura jurídica y por haber generado dos interesantes cuerpos legislativos en octubre del año 2015 que abordan materias relevantes para la gestión electrónica de procedimientos y que hemos analizado a lo largo de este estudio.
- EE.UU, por estar en un proceso nacional de transitar hacia la digitalización con miras al 2019, proceso impulsado desde el Gabinete de la Presidencia de dicho país en conjunto con el Archivo Nacional y la Oficina de Presupuesto.

El desarrollo de esta información se presenta en el *Anexo 10 Experiencia Internacional*.

8 Normas y Estándares técnicos

El punto de partida para diseñar un modelo de gestión documental -ya sea a nivel de la Administración Central o al interior de un organismo- es identificar las normas o mandatos que explicitan lo que lo que debe y no debe hacerse.

La totalidad de las normas -legales, técnicas u otras- definen un entorno normativo que delimita, en último término, el margen de maniobra para la toma de decisiones tecnológicas y funcionales que formarán parte de la estrategia de gobernanza de la información.

Si bien es natural suponer que un entorno normativo más permisivo abre puertas a la innovación, el escenario en que un número importante de instituciones requiere, establecer lenguajes comunes, particularmente para el intercambio de documentos. Las normas técnicas definen estos lenguajes comunes y, por ello, no deben considerarse obstáculos sino facilitadores del intercambio de información.

El problema de la obsolescencia digital

Las normas no sólo cumplen con el rol de permitir que las instituciones puedan interoperar en la actualidad. Quizás más relevante es que “el futuro pueda interoperar con el presente”, es decir que los sistemas de información futuros puedan acceder a la información generada hoy.

El problema de la obsolescencia digital no es trivial. Una microcopia o ciertos tipos de papel pueden mantener información legible por más de cien años. Pero ¿se puede decir lo mismo de una imagen en formato TIFF? ¿Qué costo tendría recuperar hoy los datos de una planilla de cálculo VisiCalc de 1980? ¿Hasta cuando será posible compilar un programa en lenguaje COBOL?

La normalización de los sistemas digitales no sólo busca facilitar la interoperabilidad hoy, sino también la preservación de la información a futuro, en plazos de al menos 50 años.



Las normas internacionales de gestión documental recogen la experiencia y el conocimiento de distintos países y sientan una base sobre la cual integrar de manera exitosa la GD de los distintos órganos del Estado. Un análisis acucioso de las normas y de la legislación es una condición necesaria para elaborar un modelo de gestión documental de gran escala, que sea gobernable y estable en el tiempo.

Las normas y estándares técnicos se tratan en detalle en el *Anexo 2 Normas Técnicas*.

9 Análisis legal e institucional de la gestión documental en Chile.

9.1 Análisis del Marco Legal Vigente en Materia de Gestión Documental

9.1.1 Introducción

Chile carece de una legislación adecuada en materia de gestión documental. El marco jurídico actual presenta vacíos e incoherencias y un claro sesgo hacia la preservación de archivos de valor histórico o patrimonial. Poco dice respecto de la gestión de procedimientos administrativos electrónicos, no cuenta con un sistema de certificación de los documentos digitales y no se refiere a normativas que apunten a crear y actualizar registros con el acervo documental existente en las reparticiones públicas. Adicionalmente, la normativa no aborda el problema que presenta contar con un ciudadano digital que exige una interacción más dinámica con el Estado que coexiste con un ciudadano no digital, más vulnerable por su edad y recursos, que requiere de un Estado que resuelva con procedimientos amistosos sus necesidades.

La precariedad normativa, en parte incompleta y en parte obsoleta, da origen a una regulación actual incapaz de propiciar una gestión documental eficiente y consistente. Las normas que rigen la materia no siempre cuentan con la debida armonía, lo que genera incertidumbre en su aplicación por parte de los funcionarios públicos y frustración en los usuarios ciudadanos.

A modo de ilustración; revisemos las normas más relevantes en materia de gestión documental vigentes hoy en Chile,

6. Año 1929, Normas relativas a los documentos que deben ser enviados al Archivo Nacional (DFL 200, Ministerio de Educación);
7. Año 1989, Ley del sistema de microcopia o micrograbado de los documentos. (ley 18.845, Ministerio de Justicia);
8. Año 2002, Normas sobre documentos y firma electrónica.(ley 19.799 Ministerio de Economía);
9. Año 2003, Ley de bases de los procedimientos administrativos(19.880, Ministerio Secretaría General de la Presidencia);
10. Año 2008, Ley de acceso a la información pública. (ley 20.285);

Estas normas no solamente fueron hechas en períodos cronológicos (y por ende culturales) distintos, sino también por Ministerios distintos y por motivaciones puntuales que no siempre han estado alineadas con el propósito de favorecer una gestión documental eficiente. De la revisión de la historia de estas leyes se desprende que la ley relativa a los documentos que deben ser enviados al Archivo Nacional del año 1929, surge para responder a la necesidad de reorganizar el Estado en plena crisis de la época; la normativa sobre las bases de la administración, obedece a la urgencia por establecer plazos en el procedimiento administrativo y regular el silencio administrativo para establecer celeridad administrativa cuestión que no estaba bien resuelta; la ley del documento y firma electrónica, se origina para dar a Chile la regulación necesaria para desarrollar el comercio electrónico; la ley de acceso a la información pública o Ley de Transparencia, responde a la necesidad de contar con una legislación moderna para prevenir la corrupción y favorecer la rendición de cuentas y el control social sobre los actos de la Administración y nace como respuesta al llamado caso Chiledeportes, del año 2000.

Como podemos observar, cada una de las normas que inciden en la generación del marco jurídico que rige la gestión documental fue motivada por razones por lo

general ajenas al objetivo propio y distinto de regular la gestión documental de manera moderna e integral¹⁵. Armonizar sus contenidos para dar sustento legal a la actual política pública en materia documental, constituye un desafío.

Podría haber ocurrido que estas leyes tuviesen, sin embargo, vida propia, y un alcance normativo impensado para quienes las dictaron, puesto que por la vía de la interpretación extensiva o analógica podrían regir, con razonable pertinencia, situaciones distintas a las que se tuvieron a la vista al momento de su génesis; pero no parece ser el caso. No parece posible, por ejemplo, extender a la digitalización, las normas legales dictadas para regular la micrograbación o microcopia; y en todo caso, no parece pertinente entender que las obligaciones o prohibiciones para los funcionarios públicos se desprendan por analogía o extensión.

Estamos frente a un área del derecho crecientemente relacionado con las nuevas tecnologías, las que cuentan con particularidades que las normas que las rigen deben reconocer. Internet, el correo electrónico, la digitalización, la firma electrónica, los sistemas de reconocimiento óptico de caracteres, por nombrar algunos, han cambiado dramáticamente la manera como se podría administrar el Estado. Los ciudadanos también han conocido las bondades de las nuevas tecnologías y tienen la expectativa de poder interactuar de manera más ágil con el sector público. Pese a los esfuerzos realizados, generalmente por reglamentos o dictámenes de la Contraloría, las normas no se han adaptado con igual celeridad a estos cambios ya que en muchos casos no fueron redactadas técnicamente para poder absorber futuros cambios tecnológicos sin la necesidad de dictar nuevas leyes sobre la materia. A raíz de este retraso, muchas normas han debido ser interpretadas de manera amplia (e incluso forzada) con el objeto de mantenerlas vigentes y responder, mientras sea posible, a una política de

¹⁵ Hay excepciones más recientes, como la Ley de Procedimiento de Toma de Razón y Registros electrónicos del año 2014 (20.766 Ministerio Secretaría General de la Presidencia). Sin embargo esta ley es más bien específica para la Contraloría General de la República.

gestión documental que no debiese seguir postergando una urgente actualización de la regulación que le es aplicable.

Otro factor que no ayuda a dilucidar los contornos de la legislación relativa a la gestión documental, es la obsolescencia de algunos de los términos utilizados en sus textos. Una normativa que sanciona el romper los sellos de un documento (físico) ¿podría ser aplicable al caso del hackeo actual?; un correo electrónico, enviado entre funcionarios públicos que contiene información pública y contiene en su anexo un documento de relevancia pública, ¿equivale a una correspondencia entre privados protegida por las garantías constitucionales relativas a la inviolabilidad de las comunicaciones y la intimidad?; una micrograbación o foto de un documento que queda guardado en un formato de microfilmación que es físico ¿podría entenderse similar a una actual digitalización de un documento lo que constituye un formato electrónico?. Esta área del derecho exige de un permanente ejercicio de subsunción¹⁶ interpretativa, que no siempre es fácil de resolver y que debe en lo posible facilitarse.

Uno de los elementos que más han dificultado un desarrollo pertinente de las normas en esta materia es la falta de un ente coordinador estable en el organigrama público. Si bien a la DIBAM, perteneciente al Ministerio de Educación, le compete una cierta función rectora y de promoción de buenas prácticas, ello obedece más bien a la lógica de preservación archivística con propósitos históricos o patrimoniales (archivo repositorio), y poca relación tiene con los aspectos propios de la gestión documental permanente de la Administración y los trámites del Estado¹⁷(archivo vivo). Por ende, la dimensión

¹⁶ En las normas de interpretación jurídica el proceso de subsunción se refiere a la inclusión de un objeto o de un concepto en la extensión o comprensión de otro, generalmente una ley.

¹⁷ A partir del año 2007, el Archivo Nacional ha fortalecido de manera importante su vinculación con los productores de documentos a nivel de la administración pública, socializando normas de archivística moderna y sensibilizando en estas materias, sin embargo el país carece de una ley

de la gestión documental -en todos sus ciclos vitales-, como componente de un servicio público moderno, que vele por la eficiencia y agilidad de los trámites ciudadanos, entre otros, no ha sido reconocida ni abordada de manera centralizada y con la debida institucionalidad por el Estado de Chile.¹⁸La gestión documental, entonces, parece algo abandonada tanto por las normas, como por la agenda modernizadora de los gobiernos o las definiciones del nivel central.

En consecuencia, algunas instituciones públicas han debido encontrar soluciones a sus problemas específicos en materia de gestión documental de manera individual. Ejemplo de esto es lo que ocurre frente a la inexistencia de una regulación en materia de notificación electrónica y las distintas maneras que las organizaciones han debido encontrar para resolver este problema.

Afortunadamente, en este necesario pero complejo proceso de cambios, Chile no está solo. El desafío ha ocupado las agendas de varios países del mundo: Estados Unidos, Australia, Lituania, Colombia y España. Todos ellos cuentan con ejemplos de buenas prácticas que se deben considerar al diseñar una política pública en estas materias.

Observemos, a modo de ejemplo, la reciente normativa española:

España concentra en tres regulaciones generadas en los últimos diez años (2007, 2011 y 2015), una sólida trilogía que constituyen las bases de su política en materia de gestión documental, la que incluye derechos del ciudadano e

moderna, a la altura de este desafío, alineada con el desarrollo del país, la modernización del estado y la satisfacción ciudadana.

¹⁸ El Archivo Nacional forma parte de la Dirección de Bibliotecas y Museos (DIBAM), organización que a su vez depende del Ministerio de Educación. Tanto la DIBAM como el Ministerio de Educación tienen grandes desafíos más allá de los temas archivísticos, por tanto es difícil para el Archivo Nacional incidir de manera central en las políticas archivísticas integrales de un país.

interoperabilidad, archivos y procedimiento administrativo y ha sido generada con la debida gradualidad.

11. Año 2007: Ley 11 de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.

Esta ley genera un cambio cultural importante al consagrar el derecho del ciudadano a comunicarse con las administraciones por medios electrónicos. La contrapartida es la obligación de las entidades públicas de dotarse de los medios y sistemas electrónicos para que ese derecho pueda ejercerse. La ley transita desde la declaración de impulso de los medios electrónicos e informáticos –que se concretan en la práctica en la simple posibilidad de que algunas Administraciones, o algunos de sus órganos permitan las comunicaciones por medios electrónicos (al igual que en la legislación actual chilena)- a que los organismos públicos estén obligados a hacerlo porque la ley reconoce el derecho de los ciudadanos a establecer relaciones electrónicas.¹⁹

Esta norma a su vez crea en su art. 42 el Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI). Por medio del Real Decreto 2 del año 2010 se regula y establece el conjunto de criterios y recomendaciones que deberán ser tenidos en cuenta por la Administración Pública para la toma de decisiones tecnológicas que garanticen la interoperabilidad desarrollando las normas técnicas²⁰ al respecto. El ENI ha sido elaborado considerando los principales referentes en materia de interoperabilidad de la Unión Europea, normalización internacional y nacional y similares políticas en otros países y se encuentra alineado con la Estrategia Europea de Interoperabilidad²¹ y el Marco Europeo de Interoperabilidad²².

¹⁹ Introducción a la Ley 11/2007 de 22 de junio de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.

²⁰http://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Estrategias/pae_Interoperabilidad_Inicio/pae_Normas_tecnicas_de_interoperabilidad.html#.VtH97Xg-DSB

²¹http://ec.europa.eu/isa/documents/isa_annex_i_eis_en.pdf

12. Año 2011: Real Decreto 1708 que establece el Sistema Español de Archivos y regula el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus Organismos Públicos y su régimen de acceso.

13. Año 2015: se dictó la nueva ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Dicha ley no es más que una completa actualización tecnológica del tradicional procedimiento administrativo. Sus aspectos centrales tienen relación con normas relativas al procedimiento electrónico, firma electrónica, notificación electrónica, repositorio documental electrónico del Estado, base de datos de los poderes para poder actuar frente al Estado, entre otros. La ley permite, en suma: “ordenar y clarificar cómo se organizan y relacionan las Administraciones tanto externamente, con los ciudadanos y empresas, como internamente con el resto de Administraciones e instituciones del Estado”.²³

²²http://ec.europa.eu/isa/documents/isa_annex_ii_eif_en.pdf

²³ Extracto de la introducción a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

9.1.2 Normas relativas al ciclo documental en Chile.

Con el ánimo de ilustrar la diversidad de la normativa vigente en materia de gestión documental, hemos elaborado los siguientes cuadros que conforman una enumeración cronológica de las leyes, decretos, principales reglamentos y circulares vigentes en cada uno de los ciclos de la gestión documental. Un desarrollo en detalle de cada uno de estos cuadros incorporando descripción y comentarios a cada una de las normas que rigen las materias se encuentra en sendas fichas en el *Anexo 1* ²⁴

14. Normas relativas a la elaboración de documentos físicos y electrónicos.

1974	Decreto N° 291 MININTERIOR fija norma para la elaboración de documentos.
2002	LEY 19.799 MINECON Documentos electrónicos, firma electrónica, certificación de firma y reglamento. Modificada lLey 20.720 MINECON año 2007/ Última versión Oct 2014
2003	LEY 19.880 MINSEGPRES Bases de los Procedimientos Administrativos
2005	DECRETO 83* MINSEGPRESseguridad y confidencialidad de los documentos electrónicos para los órganos del Estado.
2012	DECRETO 154 MINEDUC, MODIFICA DECRETO 181
2014	LEY 20.766 SEGPRES Procedimiento de Toma de Razón y Registros electrónicos
2014	DECRETO 14 MINECON Modifica Decreto N°181 que aprueba reglamento de la ley 19.799 de 2002, y deroga DS N°77, DS N°81 DS n°100 DS N°271

²⁴ En estos cuadros, MININTERIOR= Ministerio del Interior; MINSEGPRES = Ministerio Secretaría General de la Presidencia; MINECON = Ministerio de Economía; MINJUSTICIA = Ministerio de Justicia; MINEDUC = Ministerio de Educación; MINHACIENDA = Ministerio de Hacienda.

15. Normas relativas a la conservación de documentos públicos en soporte físico o material.

1989	LEY 18.845 MINJUSTICIA Sistema de microcopia o micrograbado de los documentos.
1991	DFL N°4 MINJUSTICIA Normas Procedimiento de microcopia o micrograbación.
2003	LEY 19.880 MINSEGPRES Bases de los Procedimientos Administrativos
2004	Guía de Conservación Preventiva de Documentos de Papel elaborada por el Archivo Nacional
2008	LEY 20.285 MINSEGPRES sobre Acceso a la Información Pública.
2012	LEY 19.628 de Protección de la vida privada/protección de datos de carácter personal.

16. Normas relativas a la conservación y tramitación de documentos públicos en soporte electrónico.

2002	LEY N° 19.799 MINECON Documentos electrónicos, firma electrónica y servicios de certificación de dicha firma.
2002	DECRETO N°181 MINECON aprueba reglamento de la ley N° 19.799 sobre documentos electrónicos, firma electrónica y la certificación de dicha firma. MODIFICADO por DECRETO 154 MINECON año 11/8/2012 y DECRETO 14 MINECON 27/2/2014
2003	LEY 19.880 MINSEGPRES Bases de los Procedimientos Administrativos
2004	DICTAMEN 4.941 CONTRALORIA servicios públicos pueden discrecionalmente utilizar documentos electrónicos y firmarlos electrónicamente.
2005	DECRETO 83* MINSEGPRESseguridad y confidencialidad de los documentos electrónicos para los órganos del Estado.
2014	LEY 20.766 SEGPRES Procedimiento de Toma de Razón y Registros electrónicos
2014	DECRETO 14 MINECON Modifica Decreto N°181 que aprueba reglamento de la ley 19.799 de 2002, y deroga DS N°77, DS N°81 DS n°100 DS N°271
2015	Dictamen N° 28.200 de la Contraloría General de la República sobre si documentos digitalizados son o no equiparables a los originales.

17. Normas relativas a la Conservación en el Archivo Nacional

1927	DFL N° 7.217 Creación del Archivo Nacional.
1929	DECRETO CON FUERZA DE LEY N° 5.200 del Ministerio de Educación. Normas respecto a documentos que deben ser enviados y conservados en el Archivo Nacional.
1930	DECRETO SUPREMO N°6.234 Fija reglamento sobre Dirección de Archivos y Museos.
1979	OFICIO CIRCULAR N° 324 Normas de Encuadernación de Documentos de Archivo (excepto expedientes judiciales que tienen norma propia).
1989	LEY N° 18.771 excepciones para Ministerio de Defensa Nacional, Fuerzas Armadas y de Orden y de Seguridad Pública.
1989	LEY 18.845 MINJUSTICIA Sistema de Microcopia o Micrograbado de los documentos.
1990	LEY ORGANICA CONSTITUCIONAL N°18.918 del Congreso Nacional
1997	RESOLUCION Exenta N° 1.306 de la DIBAM reorganiza el Archivo Nacional en Histórico y de la Administración Central.
2008	INSTRUCTIVO para la Gestión de Transferencia Documental al Archivo Nacional (elaborado por el AN).
2008	LEY N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública.

18. Normas relativas a la eliminación de los documentos públicos

1977	DECRETO Nº 577 de Bienes Nacionales sobre destinación del material de desecho.
1978	DECRETO LEY Nº 2.341 MINHACIENDA autoriza a la Administración Pública la enajenación de archivos en desuso.
1980	DECRETO Nº 721 del MINEDUC que crea la Comisión de Selección para descarte de documentos oficiales.
1980	DFL Nº 7 del Ministerio de Hacienda fija el texto de la LOC del SII.
1981	CIRCULAR Nº28.704 sobre Disposiciones y Recomendaciones Referentes a Eliminación de Documentos de la Contraloría General de la República.
1989	LEY 18.845 MINJUSTICIA Sistema de microcopia o micrograbado de los documentos.
1991	DFL Nº 4 MINJUSTICIA dicta normas sobre el registro , los requisitos del método de microcopia y micrograbado.
2008	LEY Nº 20.285 sobre Acceso a la Información Pública.
2009	CIRCULAR Nº 041 de la DIBAM.

19. Normas relativas al secreto o reserva de los documentos públicos

1990	DECRETO SUPREMO Nº680 del MIN INTERIOR, deber de mantener índice actualizado de documentos reservados/secretos en oficinas de atención al público.
1999	LEY Nº 19.653 MINISTERIO INTERIOR que modifica la ley Nº 18.575 de Bases Generales de la Administración del Estado de 1986.
2003	LEY Nº 19.880 MINSEGPRES de Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen actos de la organización del Estado.
2005	DECRETO Nº 83 MINSEGPRES norma técnica para órganos de la Adm. del Estado sobre seguridad y confidencialidad de los documentos electrónicos.
2005	Reforma Constitucional que introdujo el nuevo artículo 8vo. Principio de probidad y de publicidad de actos, resoluciones, fundamentos y procedimiento de órganos del Estado.
2006	DECRETO SUPREMO Nº 134 deroga expresamente el Decreto Nº26/2001 en virtud de reforma al art 8 de la CPE y la ley 20.285.
2008	LEY Nº 20.285 sobre Acceso a la Información Pública.
2009	CIRCULAR Nº051 de DIBAM (MINEDUC) Define conceptos como documento electrónico, públicos, oficiales, reservados, secretos.
2009	DECRETO 13, REGLAMENTO de la ley Nº20.285. Establece efectos de la declaración de secreto o reserva. Deroga DS 291,
2012	LEY 19.628 de Protección de la vida privada/protección de datos de carácter personal.
2012	SENTENCIA Tribunal Constitucional sobre correos electrónicos entre funcionarios públicos sobre asuntos públicos es privado.
2013	SENTENCIA Tribunal Constitucional Rol 2246-2012, sobre privacidad de correos electrónicos entre funcionarios públicos.

20. Delitos Penales relacionados con gestión de documentos públicos.

1874	Código Penal Chileno, arts. 242, 243, 244, 245, 246.
1993	Ley Nº 19.233 de Delitos Informáticos, art 1, 2, 3 y 4.

9.1.3 Principales inconsistencias, carencias y desafíos de la legislación vigente en materia de gestión documental en Chile.

21. Principales falencias de la legislación archivística chilena:

La legislación chilena en materia archivística requiere una urgente actualización. Su ley principal data del año 1929, en tanto aquellos países que cuentan con un sistema de archivos modernos en la región, lo han hecho con una legislación actualizada en la materia, apta para la incorporación de procedimientos tecnológicos e innovaciones esenciales para modernizar el Estado. Colombia, por ejemplo, publicó la ley 594, “Ley General de Archivos”, el año 2000, reglamentada por los decretos 2126 y 2366 del año 2012; México cuenta con una “Ley Federal de Archivos” publicada en el diario oficial el año 2012; Brasil con una amplia trayectoria en la materia, cuenta con una la ley 8.159 que “Dispone Sobre Política Nacional de Archivos Públicos y Privados y de Otras Providencias” del año 1991, la que fue reglamentada por el decreto N° 4073 del año 2002. En Europa, por su parte, España promulgó el Real Decreto 1708 recién el año 2011 el que establece el “Sistema Español de Archivos y regula el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus Organismos Públicos y su régimen de acceso”. Francia cuenta con un “Código del Patrimonio” del año 2004 que regula en su Libro II el tema de los Archivos, y cuyo reglamento es del año 201. Caso aparte lo constituyen aquellos países como Australia y Gran Bretaña con una reconocida tradición en materia documental, pioneros en la legislación moderna en la materia y pertenecientes a una modelo jurídico distinto (Common Law) y con legislaciones del año 1983 en el caso de Australia, y 1983 en el caso de Gran Bretaña.

Chile, ha quedado rezagado en materia de legislación de Archivos. Coincidimos con la opinión que arroja el Informe sobre Política Nacional de Archivos de la Comisión de Probidad y Transparencia del Ministerio Secretaría General de la Presidencia del año 2010 que en su párrafo final concluye que la legislación archivística en Chile presenta “falencias que van desde la desestructuración y falta de sistematización de las normas, hasta vacíos técnicos en los que se hace imposible determinar las reglas a seguir, de modo que la ambigüedad en la regulación puede significar, en muchos casos, el ejercicio discrecional de la administración de los documentos”.

El mencionado “ejercicio discrecional” se ha traducido, en los hechos, en una gran heterogeneidad en la gestión documental por parte de las distintas entidades del Estado.

La siguiente es una enumeración de sus principales dificultades:

a Falta de referencia al ciclo vital de los documentos.

La actual legislación no hace referencia al ciclo vital de los documentos de archivo y tampoco describe los distintos tipos de archivos y sus plazos. Ello solo se realiza por medio del Instructivo para la Gestión de Transferencias Documentales Tradicionales al Archivo Nacional texto elaborado por el Archivo Nacional el año 2014. Dicho instructivo no determina qué tipos de documentos genera la administración del Estado, ni cómo deben ser creados. El Decreto N° 291 del año 1974 fija normas para la elaboración de documentos, pero se refiere principalmente a oficios, pone énfasis en formalidades y formatos tales como los timbres que estos deben llevar. Sin embargo hay razones jurídicas para determinar que este decreto está tácitamente derogado por el artículo 8vo de la Constitución Política y la Ley de Transparencia del año 2008.

b Insuficiencia en la regulación de transferencias documentales.

El artículo 14 del DFL 200 de 1929, establece los documentos del Estado que deben ser transferidos al Archivo Nacional y en qué plazos ello debe realizarse. Esta norma se refiere a la documentación oficial. La documentación no oficial se rige por el Decreto N° 577 de Bienes Nacionales sobre destinación de material de desecho del año 1978. Pese a la aclaración que realiza dicho decreto, subsiste el problema de entender qué significa documento oficial en el contexto de los traslados de archivos. La Circular N°051 del año 2009 de la Dirección de Bibliotecas y Museos, intenta resolver el problema al establecer que la jurisprudencia administrativa ha considerado como sinónimos los términos "documentación oficial" e "instrumentos públicos o auténticos". (Dictamen CGR N°3191/04; dictamen CGR N°2921/87). Así y todo, los órganos y servicios no saben con certeza qué documentos deben ser entregados al Archivo Nacional. En la práctica, se ha establecido por medio de la costumbre en cada institución una suerte de patrón de qué tipo de documentos se envían al Archivo. A veces se producen situaciones anómalas, como por ejemplo, el envío de un decreto (los que por lo general son escuetos en su contenido) sin acompañar la

documentación que lo sustenta, impidiendo su debida comprensión; o el envío de un documento empastado con una serie de copias idénticas a dicho documento sin hacer el trabajo de eliminarlas previamente. Toda esta falta de definición debiera resolverse con una ley que se refiera expresamente a estas materias con estándares más elevados.

c La normativa carece de un sistema de tablas de valoración documental y tablas de retención documental.

La actual legislación no establece la obligatoriedad o necesidad de que los organismos realicen tablas de valoración documental, que analicen y determinen los valores primarios y secundarios de las series documentales, y de acuerdo a esa valoración, se fijen los plazos de transferencia, acceso, conservación o eliminación total o parcial de los documentos. Tampoco establece la obligatoriedad o necesidad de realizar tablas de retención documental con un calendario para la presentación de dichas tablas, el procedimiento para la elaboración de éstas, la posterior evaluación por un organismo especializado y eventualmente su aprobación y seguimiento. Ambas tablas son elementos esenciales en una adecuada gestión documental y en países como Colombia están establecidas como obligatorias para cada organismo del Estado por medio del Decreto 2609 del año 2012 que regula “otras disposiciones en materia de Gestión Documental para todas las Entidades del Estado”.

d Falta de sanciones adecuadas en caso que un organismo no envíe los documentos al Archivo Nacional.

La sanción que la ley establece en caso de no hacer llegar los documentos es una multa de diez pesos por cada día de atraso, lo que refleja lo desactualizadas de estas normas. Sin un sistema de multas actualizado, que genere la necesidad de cumplir con la normativa vigente por parte de la administración, el Archivo Nacional no puede tener la certeza de los documentos del Estado que debieran estar en su poder. No puede hacer una planificación seria en torno a un repositorio documental del Estado, toda vez que ese repositorio no se nutre de manera regular. De hecho, no tiene cómo saber en detalle qué documentos que debieran enviarse, no se están enviando a sus recintos. Conjuntos documentales tan relevantes para el patrimonio nacional como por ejemplo, los censos que se han realizado en Chile, no forman parte hoy día del Archivo Nacional. En suma,

amén de ser insuficiente, la norma legal chilena carece de sanción efectiva, lo que contribuye a debilitar su cumplimiento.

e Los plazos establecidos para los traslados documentales están desactualizados y no incorporan a los documentos electrónicos, digitalizados o en otros formatos.

Los plazos para el traslado de documentos del art 14 del DFL 200 que oscilan entre los 5 a los 60 años dependiendo del tipo de documento, deben ser revisados de acuerdo a las necesidades documentales actuales incorporando los plazos relativos a los documentos electrónicos. Adicionalmente debería facultarse que en algunos casos pudieran entregarse los documentos con anterioridad a esos plazos, siempre y cuando el Archivo no tenga problemas con su recepción anticipada, como se permite en la legislación australiana.

f La legislación de archivo chilena no se refiere con el debido detalle al tratamiento de los documentos con datos personales.

Pocos dudan de que la ley 19.628 de protección de datos de 1999 requiere cambios importantes. Chile no es considerado un país seguro en el resguardo de datos personales. La falta de un sistema de control u órgano garante debilita la eficacia de la norma. Los tres últimos gobiernos han intentado reformar la ley, sin éxito hasta ahora. En el marco de esos cambios necesarios, sería pertinente explicitar soluciones a los problemas o desafíos que esos datos suponen para la gestión documental. Entre ellos cabe mencionar:

- a) Formas de archivo para datos personales, toda vez que la transferencia de esos datos parece contradictoria con el principio de finalidad y reserva de los mismos.
- b) Establecer sistemas que permitan transformar datos personales en datos anónimos, preservando el valor estadístico de la información, pero impidiendo su vinculación a una persona determinada.
- c) Regular, de ser necesario, la reserva del dato personal, luego de la muerte de su titular. Hoy ello no es posible, porque el dato se atribuye a una persona, y por ende, a un ser vivo.

d) Regular el tratamiento de datos personales entre distintos órganos de la administración, distinguiendo casos en que procede hacer excepción al principio de finalidad (la ley puede establecer la apertura de datos personales), de aquellos en los que proceda “anonimizar” el dato, desvinculándolo de una persona en particular.

Muchos países se refieren expresamente a este tipo de documentos y los plazos en los cuales podrían darse a conocer. México por ejemplo, clasifica como información confidencial durante 70 años aquella que trata de datos personales que afectan la esfera más íntima de su titular o cuya utilización indebida pueda dar lugar a discriminación. Australia protege el registro de censo por 99 años, Gran Bretaña lo hace por 100 años. En el caso de Chile, estas materias no son tratadas por la legislación de archivos. La ley de protección de datos de carácter personal del año 1999 cuya última modificación es del año 2012, indica en su artículo 6 que los datos personales deberán ser eliminados o cancelados cuando su almacenamiento carezca de fundamento legal o cuando hayan caducado. El lenguaje de esta disposición es vago. Parece razonable destruir esta información en los dos casos señalados, pero podemos estar destruyendo material muy valioso para futuros historiadores, académicos y ciudadanos por no incorporar esta dimensión en nuestra legislación. Adicionalmente no se especifica qué ocurre con aquellos datos personales que no serán destruidos, ¿podrían tener algún día valor histórico?

La ley del 1 de octubre de 2015 sobre Régimen Jurídico del Sector Público de España en su Capítulo IV regula las “Relaciones electrónicas entre las Administraciones da una formula para enfrentar el desafío de compartir datos personales dentro de la Administración Pública:

“Artículo 155. Transmisiones de datos entre Administraciones Públicas.

1. De conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal y su normativa de desarrollo, cada Administración deberá facilitar el acceso de las restantes Administraciones Públicas a los datos relativos a los interesados que obren en su poder, especificando las condiciones, protocolos y criterios funcionales o

técnicos necesarios para acceder a dichos datos con las máximas garantías de seguridad, integridad y disponibilidad.

2. La disponibilidad de tales datos estará limitada estrictamente a aquellos que son requeridos a los interesados por las restantes Administraciones para la tramitación y resolución de los procedimientos y actuaciones de su competencia, de acuerdo con la normativa reguladora de los mismos.

3. La Administración General del Estado, las Administraciones Autonómicas y las Entidades Locales, adoptarán las medidas necesarias e incorporarán en sus respectivos ámbitos las tecnologías precisas para posibilitar la interconexión de sus redes con el fin de crear una red de comunicaciones que interconecte los sistemas de información de las Administraciones Públicas y permita el intercambio de información y servicios entre las mismas, así como la interconexión con las redes de las instituciones de la Unión Europea y de otros Estados Miembros.”

Actualmente hay un proyecto de ley en el Congreso para mejorar la protección de los datos personales en nuestra legislación. Es deseable abordar la relación entre archivos y procedimientos administrativos y datos personales en ese proyecto.

g La Comisión de Selección para Descarte de documentos oficiales, creada el año 1980, ha estado inactiva por los últimos 25 años. Es necesario refundarla con mayores facultades en una nueva política de gestión documental.

El decreto N° 721 del año 1980, crea la Comisión de Selección para Descarte de documentos oficiales. Dicha Comisión nace con el objeto de asesorar al Ministro de Educación, (bajo cuya tutela se encuentra la DIBAM y el Archivo Nacional) por medio de una propuesta de normas de eliminación o desecho de los documentos que deben ingresar al Archivo Nacional. Si bien sesionó brevemente en sus inicios, cuenta con más de 25 años sin funcionar. Creemos que es importante activar una comisión de esta naturaleza y otorgar a un organismo técnico y colegiado la decisión relativa a qué documentos deben o no destruirse en el Estado. Países como Australia, EE.UU., España y Canadá, cuentan con este tipo de Comisiones. Estados Unidos se asesora por medio de una Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos que determina la permanencia, transferencia, acceso, y eliminación de los documentos de la Administración del Estado. Por su parte, los Archivos Nacionales de Australia, dispone de un

Consejo Consultivo creado en virtud de la ley de Archivos de 1983 cuya función principal es asesorar al Ministro y al Director General sobre los asuntos referentes a las funciones de los archivos.

Independiente de la falta de funcionamiento de esta Comisión, el considerando del decreto N° 721 define que los documentos atendiendo a su carácter de: 1) fuente histórica, 2) prueba de derechos del Estado y ciudadanos y 3) elemento de planificación; deben ser custodiados con el máximo celo. Surge la interrogante de qué ocurre con aquellos documentos que no cumplen con ninguno de los tres requisitos indicados en los números 1, 2 y 3, ¿se entiende que podrán ser eliminados por cada uno de los órganos públicos sin consultar a nadie por esta acción? ¿Cómo se genera dicha ponderación? Un documento que para una persona puede tener carácter de fuente histórica, no necesariamente lo es para otra. Claramente esta facultad podría traer un riesgo no menor en materia de seguridad de los documentos públicos o que se decida destruir documentos de manera unilateral por no haber hecho debidamente la ponderación según los criterios previamente mencionados. Es, por tanto, necesario generar una mayor sistematicidad y un mejor criterio a la hora de realizar estas valoraciones, y darle vida a un organismo asesor como ocurre en la mayoría de las legislaciones modernas en materia documental.

h La eliminación de los documentos públicos no tiene rango legal.

Se debe regular legalmente la eliminación de los documentos en Chile, tal como ocurre en Reino Unido, EE.UU., Francia y México. Actualmente lo hace una circular del año 1981 de la Contraloría General, que constituye la regla general en la materia.

Debido a que la ley de Transparencia del año 2008 consigna el principio de relevancia, (en virtud del cual se presume relevante toda la información que posean los órganos de la Administración del Estado, cualquiera sea su soporte, formato, fecha de creación, origen, clasificación o procesamiento) con rango legal, el funcionario puede verse inhibido de destruir los documentos públicos.

Creemos que es importante contar con la opinión del Archivo Nacional antes de que un organismo proceda a eliminar los documentos. En EE.UU., por ejemplo, el

Archivista de la Nación es quien dicta las normas sobre eliminación de documentos, esto previa opinión de la *State Records Commission* de cada Estado que sugiere qué documentos ya no tienen valor administrativo, histórico, investigativo y son, por tanto, susceptibles de ser destruidos. El Archivista debe presentar anualmente al Congreso un informe sobre eliminación de documentos con una descripción de los tipos de documentos. En el caso puntual de los documentos de carácter presidencial que no tengan valor administrativo ni histórico, esta decisión es del propio Presidente en ejercicio, teniendo siempre en consideración las sugerencias que le haga llegar el encargado del Archivo Nacional.

Nuestra ley debiera permitir a la más alta autoridad del Estado, congelar la eliminación de documentos por razones especiales de interés nacional. La legislación Australiana, por ejemplo, establece este sistema.

i La legislación relativa al Archivo Nacional no incorpora la realidad de las regiones del país y sus necesidades.

El Archivo Nacional necesita descentralizarse. En la práctica ya hay dos Archivos regionales, uno en Temuco y otro en Iquique, pero no es suficiente. Actualmente hay iniciativas para poder tener un Archivo en Valparaíso, Magallanes, Los Lagos y Los Ríos. El problema principal es que hay un gran movimiento documental relacionado principalmente con los documentos de los Conservadores de Bienes Raíces en poder del Archivo, los que son requeridos para hacer estudios de título de propiedad y deben trasladarse entre las regiones con ese objetivo. Si se dispusiera de una mejor planificación y descentralización de los Archivos, podría prestarse un servicio más eficiente y oportuno a los ciudadanos y reducir considerablemente los costos de transacción asociados.

j Falta integrar los archivos de gestión y los archivos centrales en una sola ley archivística.

La legislación archivística chilena se refiere especialmente a la conservación de los documentos de archivos, con un menor énfasis en los archivos de gestión y archivos centrales, que son archivos vivos, en trámite, los que quedan tangencialmente regulados por la Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen Actos de la Organización del Estado, del año 2003. Pese a la evidente intersección de objetos regulados, no existe un vaso

comunicante entre estas dos normas, lo que dificulta integrar las distintas etapas del ciclo documental dentro de una misma lógica normativa, con toda las dificultades que esta carencia conlleva.

k No se considera al documento electrónico en las normas del Archivo Nacional.

Las normas que regulan al Archivo Nacional del año 1929 no hacen referencia alguna a los documentos electrónicos ni a archivos digitalizados. Existe, por tanto, la incertidumbre de cómo incorporar la dimensión electrónica a la gestión documental del Archivo Nacional cuando se carece de una adecuada legislación al respecto.

En Colombia, por ejemplo, el Archivo General de la Nación cuenta por mandato legal con la obligación de reglamentar los elementos esenciales del documento electrónico en conjunto con el Ministerio de Tecnología de la Información y Comunicaciones teniendo, por tanto, la política pública, esta doble visión.

Si bien Chile cuenta con una legislación en materia de Documentos Electrónicos, Firma Electrónica y Servicios de Certificación de dicha Firma, (ley 19.799 del año 2002), esta norma pone especial énfasis en el comercio electrónico y la firma y no se aplica de manera expresa en materia de archivos ni de procedimientos administrativos. Esta falta de sincronización entre las normas de archivo del año 1929 y las de documento electrónico del año 2002 genera un vacío respecto al trato que el documento electrónico tiene en materia archivística. No hay referencia precisa a aspectos críticos de los documentos electrónicos como lo son la autenticidad, integridad, inalterabilidad, fiabilidad, disponibilidad y conservación de dichos documentos. Tampoco hay referencias a la importancia de que los documentos electrónicos mantengan su valor de evidencia, en los casos que sea pertinente, a lo largo del ciclo de vida, incluyendo los expedientes mixtos (híbridos), o digitales.

Con la irrupción del correo electrónico, y su utilización generalizada en el trabajo administrativo, la creación diaria de documentos por parte de los funcionarios públicos y su eventual transmisión, se ha automatizado sin que se otorguen las debidas garantías de integridad y exactitud de la documentación creada y transmitida dentro de un organismo entre organismos o con el ciudadano. Es

urgente regular el documento electrónico en los procesos de archivo precisamente para evitar inconvenientes en estas materias.

2. Principales falencias de la Ley de bases de la administración pública la que requiere actualizarse e incorporar elementos de la gestión electrónica de procedimientos.

La ley de bases de la administración pública (LBAP), que data del año 2003, define en su artículo 18 el procedimiento administrativo e indica que puede ser escrito o electrónico. Sin embargo, más allá de esa declaración hay una serie de situaciones que dicha ley no resuelve y que generan impacto en la tramitación electrónica de los procedimientos administrativos. A continuación analizaremos algunas de ellas:

- El problema de interactuar con dos perfiles de ciudadanos al mismo tiempo; el tecnologizado y el analfabeto digital, y la falta de atención al tema por parte de la legislación actual.

Si bien la LBAP permite la tramitación del procedimiento administrativo electrónicamente, nada hace para fomentar dicho formato y menos para estipular que sea el formato obligatorio para interactuar con el Estado. Quizás el año 2003, esto no era relevante, pero dado el desarrollo digital de un sector de la ciudadanía chilena en la actualidad, debieran hacerse esfuerzos en ese sentido ya que sin duda obligaría a que se digitalizaran la mayoría de los trámites que se hacen con el Estado y la tendencia es en el mundo esa.

La razón de este rezago, sin embargo, es el desafío no menor que las tasas de analfabetismo digital conllevan para los trámites digitales. Estas tasas son aún altas, y se concentran en zonas vulnerables (personas ubicadas en zonas rurales, adultos mayores, personas de escasos recursos) que requieren, por lo mismo, una activa interacción con el Estado. Estos dos perfiles de ciudadanos (digital y no digital), necesitan relacionarse de manera completamente distinta con el Estado, lo que ha inhibido quizás una legislación más vanguardista en esta materia. Pese a experiencias exitosas, como la digitalización del proceso de declaración de impuestos en la legislación chilena, que hoy es transversalmente electrónico, parece ser que el legislador ha quedado perplejo frente a esta dicotomía y nada dice respecto a cómo tratar a un perfil de ciudadano u otro en su interacción con el Estado. Al respecto la ley española de Procedimiento

Administrativo Común de las Administraciones Públicas, publicada en octubre del año 2015, entrega una solución que merece la pena ser destacada:

En su interacción con el Estado consagra en su art. 14 el derecho y obligación de relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas. En efecto, la ley establece por regla general que se pueda elegir entre ambos formatos. Sin embargo, obliga al siguiente grupo de personas a relacionarse electrónicamente con el Estado:

- a) Las personas jurídicas.
- b) Las entidades sin personalidad jurídica.
- c) Quienes ejerzan una actividad profesional para la que se requiera colegiación obligatoria, para los trámites y actuaciones que realicen con las Administraciones Públicas en ejercicio de dicha actividad profesional. En todo caso, dentro de este colectivo se entenderán incluidos los notarios y registradores de la propiedad y mercantiles.
- d) Quienes representen a un interesado que esté obligado a relacionarse electrónicamente con la Administración.
- e) Los empleados de las Administraciones Públicas para los trámites y actuaciones que realicen con ellas por razón de su condición de empleado público, en la forma en que se determine reglamentariamente por cada Administración.

Adicionalmente la ley española se preocupa en su art. 12 de aquellas personas que sin estar obligadas deseen relacionarse electrónicamente con el Estado, quienes deberán ser asistidos para la materia si así lo solicitan, especialmente en lo referente a la identificación y firma electrónica, presentación de solicitudes a través del registro electrónico general y obtención de copias auténticas. En el caso de que alguno de estos ciudadanos no disponga de los medios electrónicos necesarios, su identificación o firma electrónica en el procedimiento administrativo "...podrá ser válidamente realizada por un funcionario público mediante el uso del sistema de firma electrónica del que esté dotado para ello. En este caso, será necesario que el interesado que carezca de los medios electrónicos necesarios se identifique ante el funcionario y preste su

consentimiento expreso para esta actuación, de lo que deberá quedar constancia para los casos de discrepancia o litigio.”

Por último, el artículo 19 referido a la comparecencia de las personas, tiene la deferencia de indicar expresamente que la comparecencia de las personas ante las oficinas públicas, ya sea presencialmente o por medios electrónicos, “sólo será obligatoria cuando así esté previsto en una norma con rango de ley”.

- La legislación chilena no regula la notificación electrónica. Si bien el procedimiento administrativo puede ser electrónico, las notificaciones dentro del mismo no.

La actual ley de bases del procedimiento administrativo, pese a que permite que estos sean electrónicos, no se refiere en todo su articulado a la notificación electrónica. En consecuencia, la mayoría de las organizaciones realizan las notificaciones de manera física, con la lentitud que ello implica para los procesos. Las entidades han debido encontrar soluciones creativas a esta falencia. Por ejemplo, el Consejo para la Transparencia, ha utilizado el convenio entre organismos públicos para acordar la notificación electrónica intra Estado, solicitando que se disponga de una casilla electrónica para dichos efectos, con la modalidad de que no baste con el mero envío del correo para constituir dicha notificación, sino que adicionalmente se dé un aviso, por parte del sistema, que acredite que el documento fue efectivamente abierto por la parte notificada. Respecto a las notificaciones electrónicas realizadas a personas naturales, el consejo se ha valido de la notificación tácita. Con esto el individuo que desee ser notificado electrónicamente deberá disponibilizar una casilla de correo y una vez que conteste se entenderá tácitamente notificado. El problema de esta figura es que opera solo en caso que el sujeto desee ser notificado. En aquellos casos que requiera notificarse a un individuo que no quiera ser notificado, este sistema no funcionaría toda vez que requiere de la voluntad del sujeto a notificar. Esta dispersión de soluciones, que sin duda trae consecuencias en la certeza, agilidad y coherencia de cómo se enfrentan los trámites intra-Estado y del Estado con los ciudadanos, se podría resolver con una regulación dentro del proceso administrativo de la notificación electrónica.

Así lo hace España que en su nueva ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, publicada en octubre del año 2015 regula la notificación electrónica, y en su artículo 41 se refiere a las “Condiciones

generales para la práctica de las notificaciones”. Transcribimos algunos párrafos destacables:

“art 41 Las notificaciones se practicarán preferentemente por medios electrónicos y, en todo caso, cuando el interesado resulte obligado a recibirlas por esta vía...

Los interesados que no estén obligados a recibir notificaciones electrónicas, podrán decidir y comunicar en cualquier momento a la Administración Pública, mediante los modelos normalizados que se establezcan al efecto, que las notificaciones sucesivas se practiquen o dejen de practicarse por medios electrónicos.

Reglamentariamente, las Administraciones podrán establecer la obligación de practicar electrónicamente las notificaciones para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios.

En ningún caso se efectuarán por medios electrónicos las siguientes notificaciones:

- a) Aquellas en las que el acto a notificar vaya acompañado de elementos que no sean susceptibles de conversión en formato electrónico.
- b) Las que contengan medios de pago a favor de los obligados, tales como cheques.

En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, la notificación se practicará por el medio señalado al efecto por aquel. Esta notificación será electrónica en los casos en los que exista obligación de relacionarse de esta forma con la Administración....

En los procedimientos iniciados de oficio, a los solos efectos de su iniciación, las Administraciones Públicas podrán recabar, mediante consulta a las bases de datos del Instituto Nacional de Estadística, los datos sobre el domicilio del interesado recogidos en el Padrón Municipal, remitidos por las Entidades Locales en aplicación de lo previsto en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local...”

El Artículo 4 se refiere a la práctica de las notificaciones a través de medios electrónica e indica:

“Las notificaciones por medios electrónicos se practicarán mediante comparecencia en la sede electrónica de la Administración u Organismo actuante, a través de la dirección electrónica habilitada única o mediante ambos sistemas, según disponga cada Administración u Organismo.

A los efectos previstos en este artículo, se entiende por comparecencia en la sede electrónica, el acceso por el interesado o su representante debidamente identificado al contenido de la notificación.

Las notificaciones por medios electrónicos se entenderán practicadas en el momento en que se produzca el acceso a su contenido.

Los interesados podrán acceder a las notificaciones desde el Punto de Acceso General electrónico de la Administración, que funcionará como un portal de acceso.

En Perú, la Ley No 27.444 - Ley del Procedimiento Administrativo General establece la notificación electrónica “que permitan comprobar de manera fehaciente su acuse de recibo y quien lo recibe”; y el artículo 46 permite la cancelación de los derechos de tramitación mediante transferencias electrónicas de fondos, una iniciativa que vale la pena revisar.

- No se impulsa de manera legal la conveniencia (obligación) de digitalizar los documentos físicos.

Siempre van a existir documentos en soporte físico y electrónico. Lo importante es definir su interacción y las rutas que cada uno de los formatos debe realizar para que sea lo más eficiente posible para el Estado e ir transitando hacia el procedimiento electrónico.

En algunas legislaciones como la española, se establece la obligación de digitalizar in situ los documentos presentados de manera presencial al Estado para ser incorporados al expediente administrativo electrónico, devolviendo los originales al ciudadano (a no ser que la ley exija que se custodien dichos originales) fomentando así la existencia del procedimiento electrónico desde sus inicios. Esta obligación tiene plazos para entrar en plena vigencia. Australia a

partir del 1ero de Enero de 2016 tiene diseñado un plan para que los procedimientos del Estado se hagan de manera digital. Los organismos que no alcancen esa meta deberán enviar un plan de contingencia al Archivo Nacional Australiano.

Es importante considerar que muchos documentos públicos hoy nacen en formato electrónico, (en un computador de un funcionario público) luego se imprime, para ser entregado o archivado. Si es el ciudadano quien quiere realizar una acción generalmente este trae sus documentos físicos, los que -en ese momento, y si el proceso lo amerita- debieran escanearse en punta y dar origen a un expediente electrónico. Adicionalmente hay que considerar la necesidad de incorporar OCR (optical character recognition) en esos escaneos, ya que hay procesos en los cuales el Estado quisiera dejar un documento no solo escaneado sino además digitado. Lo anterior permitiría hacer búsquedas de todos los contenidos ingresados y organizar la información desde distintas perspectivas. Por ej., reanudar todos los documentos que se refieren al tema “sequía” por parte de los agricultores de la IV región. Hoy con los sistemas de visualización de datos, contar con dicha tecnología permitiría avanzar enormemente en la presentación de la información y en la toma de decisiones. Con un repositorio ordenado y en OCR para la administración del Estado, se puede encontrar y reagrupar todos los documentos según sea el criterios respectivo, graficando necesidades. Con los adecuados metadatos, sistema de gestión de casos y de visualización de datos, el Estado podría tener la visión completa de donde están los procedimientos, cuales tienen mayor atrasos, en qué parte del proceso están esos atrasos y en qué oficina de qué región se está produciendo dicho atraso. Lo anterior sería una herramienta notable de agilización de procesos y de comprensión de los desafíos que existen para los ciudadanos. Esto con la tecnología que existe hoy día es posible hacerlo.

- Falta de referencia a un archivo de documentos electrónico dispuesto para los procedimientos administrativos finalizados.

Así como el DFL 200 no se refiere a los documentos electrónicos, la ley de bases de la administración pública no hace referencia a un archivo electrónico ni cómo deben conservarse para garantizar la autenticidad, integridad y conservación del documento, así como su consulta con independencia del tiempo transcurrido desde su emisión. Las normas que se refieren a la obligación de contar con un Repositorio o Archivo electrónico se encuentran en el Decreto N° 181 del

Ministerio de Economía, que reglamenta la ley 19.799 de documentos y firma electrónica. Sería pertinente por la importancia de los expedientes electrónicos, establecer la obligatoriedad de un archivo electrónico en cada organismo con este propósito expreso.

- Falta de requisitos formales a nivel legal para la creación de los documentos electrónicos.

Si bien la Ley de Bases de la Administración Pública permite el uso del documento electrónico, y la Ley de Documentos Electrónicos, Firma Electrónica y Servicios de Certificación Electrónica del año 2002, define éste y nombra como principio inspirador el de “equivalencia del soporte electrónico al soporte papel”, nada se dice respecto a cuáles son los requisitos que debe tener la emisión de un documento electrónico. Lo anterior es importante para organizar desde sus inicios los metadatos y otros temas técnicos de dichos documentos. Al respecto la nueva ley de bases de la administración española en su art.26 se refiere expresamente a la emisión de documentos por las administraciones públicas e indica como requisito de validez que estos deberán

- a) Contener información de cualquier naturaleza archivada en un soporte electrónico según un formato determinado susceptible de identificación y tratamiento diferenciado.
- b) Disponer de los datos de identificación que permitan su individualización, sin perjuicio de su posible incorporación a un expediente electrónico.
- c) Incorporar una referencia temporal del momento en que han sido emitidos.
- d) Incorporar los metadatos mínimos exigidos.
- e) Incorporar las firmas electrónicas que correspondan de acuerdo con lo previsto en la normativa aplicable

Adicionalmente la norma indica que se considerarán válidos los documentos electrónicos, que cumpliendo estos requisitos, sean trasladados a un tercero a través de medios electrónicos

vi Insuficiente regulación respecto a la validez y eficacia de las copias realizadas por la administración pública especialmente entre distintos formatos.

Uno de los desafíos de la legislación documental actual es la problemática que existe respecto a la validez de las copias y los distintos formatos en las que éstas pueden hacerse. La ley de microcopia y microfilmaciones del año 1989 se refiere a las copias en su art 4, e indica que “las microformas de los documentos aludidos en el artículo anterior y hechas en conformidad a esta ley, tendrán para todos los efectos el mismo mérito del documento original”. A través de la microcopia se obtiene una copia física (por ej. microfilmación) de otro documento físico.

Sin embargo, la ley 19.799 de documento electrónico del año 2002, no se refiere en específico a las copias, solo indica en su artículo 3 que “los actos y contrato otorgados o celebrados por personas naturales o jurídicas suscritos por firma electrónica, serán válidos y producirán los mismos efectos que los celebrados por escrito y en soporte de papel.”

Las normas previas son insuficientes y no aclaran, por ejemplo; quienes están autorizados para expedir copias auténticas de los documentos administrativos, ¿podría entonces ser cualquier funcionario?; o respecto a la copia auténtica, ¿importa que esta tenga un formato distinto al original? ¿Deben incorporar los metadatos las copias de documentos electrónicos? y, en tal caso, ¿cuáles de ellos? ¿Qué rol juega la digitalización en las copias electrónicas de los documentos en soporte papel y en otro soporte no electrónico y qué metadatos deben incorporarse? ¿Cómo se trata la copia en soporte papel de documentos electrónicos? ¿Cómo se contrasta la autenticidad de dicha copia con los archivos electrónicos? ¿Podrán los interesados solicitar copias auténticas de los documentos públicos administrativos válidamente emitidos?

Al respecto un ejemplo: la actual Ley de Transparencia exige por transparencia activa contar con una serie de documentos en la página web de cada servicio público. Sin embargo, si se fotocopia o imprime alguno de esos documentos, ¿estoy obteniendo una copia auténtica de estos? y por tanto ¿podría presentar dichos documentos como auténticos en caso que se hayan solicitado?. Actualmente las respuestas serían negativas.

- Carencia de ley que certifique la validez de la digitalización

Un problema con impacto mayor en materia de eficiencia documental ocurre respecto al valor legal la digitalización. El dictamen N° 28.200, de 2015, de la

Contraloría se refiere precisamente a si los documentos que se encuentran debidamente digitalizados resultan en alguna medida equiparables a los documentos originales. Al respecto, el dictamen valida la digitalización de los documentos presentados en papel “ya sea que dicha digitalización se efectúe durante el desarrollo del procedimiento, en forma simultánea a la formación del expediente, o una vez finalizado aquél.” Pero agregar que, al haber dos copias (una digitalizada y otra en papel), se debe certificar la identidad del contenido por un ministro de fe. El dictamen además aclara que, por regla general, “la sola digitalización de un documento en soporte papel, no tiene la virtud de transferir valor jurídico de este último al soporte digital, a menos que exista una ley que así lo disponga”.

Como dicha ley no existe hoy en el país, en la actualidad según el citado dictamen: “el órgano a cargo de un procedimiento si resuelve instruirlo o reproducirlo utilizando técnicas o medios electrónicos -en particular mediante la digitalización de los documentos asentados en el expediente-, deberá disponer que se certifique por el ministro de fe competente, la identidad del contenido de unos y otros.”

Lo señalado revela que hace falta una ley que establezca los estándares y procedimientos necesarios para establecer la digitalización certificada en Chile, de modo de otorgar valor legal a las copias electrónicas de los documentos originados en formato papel.

Actualmente existen en el derecho comparado principalmente dos modelos de digitalización certificada. En Reino Unido y España, la digitalización y certificación de documentos la hacen los organismos del Estado. Por su parte, en Estados Unidos y Perú, las empresas privadas técnicamente idóneas son las que realizan la certificación y son registradas y fiscalizadas en su función por un organismo público (una suerte de notaría para fines de digitalización). Chile debiese decidir cuál es el modelo más idóneo para el país. Es importante mencionar, eso si, que

en la ley de microficha y micrograbado²⁵, así como la regulación de firma electrónica²⁶ se ha adoptado por un formato en que los privados certifican

²⁵ El DFL 4 de Justicia publicado el año 1991 en su TITULO II se refiere a los ministros de fe, e indica:

“Artículo 7°.- Para los efectos de lo establecido en el artículo 5° de la Ley N° 18.845, actuarán como ministros de fe aquellos que sean designados en conformidad al siguiente procedimiento:

a) Cada una de las personas o entidades que presten servicios de microcopia o micrograbado y que se encuentren inscritas en el Registro a que se refiere el artículo 1° de este reglamento, designarán a una persona en calidad de ministro de fe. Dicha persona deberá ser mayor de edad y libre disponedor de sus bienes y no haber sido condenado o encontrarse procesado por crimen o simple delito.

El nombramiento se hará por escritura pública, de la cual se tomará nota al margen de la inscripción de la respectiva entidad en el Registro a que se refiere el artículo primero de este decreto con fuerza de ley, dentro del plazo de treinta días contado desde su otorgamiento. A la escritura de designación deberá comparecer el interesado, quien, en el mismo acto, deberá expresar su voluntad de aceptar el cargo y declarará, bajo juramento, desempeñarlo fielmente.

En el caso de tratarse de una persona natural inscrita en el Registro, cuando sea ella misma quien va a desempeñar las funciones de ministro de fe, declarará su voluntad en tal sentido por escritura pública y, en el mismo instrumento, prestará el correspondiente juramento. De dicha escritura se tomará nota al margen de la inscripción en el Registro en la forma y plazo indicados en el inciso precedente...”

²⁶ En el sitio web <https://www.entidadacreditadora.gob.cl/quienes-somos/> consultado en marzo 2016 se indica:

supervisados por el Estado. Habrían antecedentes culturales por tanto, para seguir en esa línea.

- Alcance de la ley de microcopias y micrograbaciones: ¿se aplica también a las digitalizaciones?

Se ha generado una discusión jurídica respecto a si la ley 18.845 de microcopia y micrograbaciones podría ser extensiva a la digitalización de documentos o no. La respuesta a esta pregunta es crítica para que la Ley N.º 18.845 pueda otorgar certeza jurídica a los documentos digitalizados (problema descrito en el punto anterior y no bien resuelto por nuestra legislación), lo que contribuiría a modernizar los archivos de la administración pública y agilizar su

“La Ley 19.799 sobre documentos electrónicos, firma electrónica y servicios de certificación de dicha firma, establece en su artículo segundo, inciso “e”, que la Entidad Acreditadora es la Subsecretaría de Economía, Fomento y Reconstrucción, actualmente denominada Subsecretaría de Economía y Empresas de Menor Tamaño. Dicha Ley está reglamentada mediante el Decreto Supremo 181 de 2002.

Para dar cumplimiento a las tareas propias de las atribuciones que esta normativa legal y reglamentaria le confiere a la Subsecretaría como Entidad Acreditadora, el 7 de diciembre de 2010, mediante la Resolución Administrativa Exenta 2268, se creó al interior de la Subsecretaría la Unidad Entidad Acreditadora, con las siguientes funciones:

- Acreditar a los prestadores del servicio de certificación de firma electrónica...”

tramitación. Nuevamente vemos un ejemplo de una ley, que fue creada para resolver un problema “A”, y que por falta de regulación, se intenta que resuelva un problema técnico ”B” que debiera contar con su propia ley.

Existe una opinión jurídica al respecto que ha sido realizada por el Instituto Chileno de Derecho y Tecnologías para la Asociación de Empresas de Digitalización y Gestión Documental, DIGITAL AG.²⁷

Los autores recomiendan modificar la ley 18.845 para otorgarle la debida neutralidad tecnológica al concepto de microforma incluyendo en su definición otros formatos como el electrónico.

Las conclusiones de dicho estudio son las siguientes:

i) La Ley N.º 18.845 es una norma jurídica dictada en función de ciertas tecnologías específicas, pero en atención a la amplitud de sus conceptualizaciones, en particular de lo que entiende por microformas, es perfectamente posible otorgarle valor jurídico a los documentos que sean digitalizados conforme a las formalidades legales establecidas para las microformas.

ii) La Ley N.º 18.845 no ha caído en obsolescencia y es aplicable a los documentos digitalizados, aun cuando se recomienda la reforma de ella y de su reglamento en los sentidos señalados en la

²⁷Lorena Donoso Abarca y Carlos ReusserMonsálvez “Opinión Legal Sobre la Validez Jurídica de Documentos Digitalizados en Base a la Ley N° 18.845 que “Establece sistemas de Microcopia o Micrograbación de Documentos”. Santiago de Chile, 5 de octubre de 2012 Preparado por el Instituto Chileno de Derecho y Tecnologías, para la Asociación de Empresas de Digitalización y Gestión Documental, DIGITAL AG.

presente minuta, para los efectos de que la neutralidad tecnológica garantice su pervivencia futura.

vii) Sin perjuicio de lo anterior, de la interpretación integrada de la Leyes N.º 19.799, sobre firma electrónica, y 18.845, es posible afirmar que un documento digitalizado puede “ensobrarse” y por esta vía darle estatus de documento electrónico si este último se constituye en el continente de una.

Si bien dicha interpretación puede ser correcta, cuando se leen legislaciones que otorgan validez al documento digitalizado, como por ejemplo la peruana y se contrasta con la debilidad institucional que el tema tiene en la legislación local, queda de manifiesto que es necesario contar con una ley ad hoc, y no seguir forzando una norma que si bien podría resolver el problema, lo hará de manera técnicamente deficiente y jurídicamente discutible.

3. Necesidad de regular y definir el rol del correo electrónico, distinguiendo las instancias en que este es público o privado en la gestión pública.

La regulación legal de los casos y formas en que los correos electrónicos de funcionarios y autoridades pueden ser objeto de acceso a información, está pendiente. Una propuesta al respecto fue aprobada por la Cámara de Diputados en el marco de una reforma a la ley de transparencia y está actualmente a la espera de ser tramitada en el Congreso.

Gracias a la existencia de la ley 20.285 y del Consejo para la Transparencia, se ha aumentado la demanda por parte de los ciudadanos de información que obra en poder del Estado. Los casos en que ha habido discusión respecto a si esos documentos son o no susceptibles de entregarse, han sido resueltos por el organismo resolutivo compuesto por los cuatro consejeros de dicha organización.

Uno de los casos complejos que produjo discordancia de criterio entre el Consejo para la Transparencia y el Ministerio del Interior y que terminó con una sentencia del Tribunal Constitucional (TC) fue el suscitado el año 2011 a raíz de la necesidad de conocer información que constaba en correos electrónicos de funcionarios públicos.

Los días 9 y 17 de febrero de 2011, el alcalde de Melipilla, amparado en la ley 20.285, solicitó al Ministerio del Interior acceso a la información producida y enviada entre la Gobernación Provincial de Melipilla y el Ministerio del Interior, en relación con los gastos incurridos con ocasión de la reconstrucción iniciada por el gobierno debida al terremoto de 2010.

Debido a la negativa de dar a conocer correos de funcionarios públicos por parte del Ministerio de Interior, la parte interesada presentó un amparo ante el Consejo de la Transparencia órgano que falló a favor de dar a conocer dichos correos. El funcionario público dedujo recurso de ilegalidad ante la Corte de Apelaciones de Santiago y pendiente esta gestión interpuso un recurso de inaplicabilidad por inconstitucionalidad contra el inciso 2do del artículo 5to de la Ley de Transparencia. En septiembre del 2012 el Tribunal Constitucional dictó la sentencia en la cual acoge en una votación dividida (7-3), el recurso deducido.

Este fallo ha sido ampliamente debatido y muy controversial, pero en la práctica sentó doctrina que indica que los correos electrónicos de los funcionarios públicos son inviolables (o secretos), salvo que una ley especial y aún no dictada, establezca los casos y modos en que tal correspondencia pueda hacerse pública (abrirse o registrarse). El TC estimó que la ley de transparencia no tenía la aptitud y la especificidad y determinación necesaria para establecer la apertura de dichas comunicaciones. En la mayoría de los países que contienen legislaciones de transparencia, ellas contemplan derecha o implícitamente que el acceso a información pública alcanza también a aquella contenida en correos electrónicos de funcionarios y autoridades. No sería este el caso de Chile a partir de la sentencia del TC. El problema no es menor, por cuanto en la práctica el correo electrónico se ha transformado de facto en un sistema de gestión documental, donde se anexan documentos que luego se buscan en los mismos correos y se realiza y tramitan muchas materias que sí son de interés público, por esta vía. Es importante por tanto, resolver la anomalía que se ha producido en estas materias con una nueva y clara legislación al respecto, donde se señale qué tipo de correos electrónicos son privados y cuales son susceptibles de ser conocidos por el público.

Por cierto, si un correo electrónico se reputa privado y amparado por las normas constitucionales que protegen la inviolabilidad de las comunicaciones y la privacidad, esos correos no quedan solo marginados del acceso a información, sino también de cualquier regulación de gestión documental estatal. El carácter

“privado” que el Tribunal Constitucional le asignó al correo electrónico, impide considerarlo dentro del universo de la información pública cuya gestión y archivo es materia de este informe. Ello pone de manifiesto la necesidad legal de corregir este asunto, toda vez que en los tiempos actuales, y casi ya por definición, la manera práctica en que se elaboran, gestionan y transfieren documentos es vía correo electrónico.

9.2 Modelo de una organización jurídica e institucional para la gestión documental en el Estado de Chile

a. Rango normativo de la regulación de la gestión documental: ley o reglamento.

En años recientes se ha debatido si las insuficiencias normativas respecto a la regulación de los archivos o gestión documental en el Estado de Chile debe ser resuelto por vía legal o por el camino simplemente reglamentario. La cuestión no es baladí y tiene efectos prácticos evidentes respecto de la estrategia para abordar el problema.

De hecho, en el proyecto de ley en actual trámite parlamentario que modifica la ley 20.285 sobre transparencia y acceso a la información se contempla mandar derechamente al Ejecutivo para regular aspectos esenciales de la materia. En efecto, en el texto aprobado por la Cámara de Diputados y sometido en la actualidad a revisión por el Senado se propone incluir un nuevo artículo 4 bis a la Ley 20.285 del siguiente tenor:

“Artículo 4° bis.- Para facilitar el acceso a la información, los órganos de la Administración del Estado deberán conservar y archivar la información que posean o que esté bajo su control, responsabilidad o competencia, **de acuerdo al reglamento que regule esta materia, que será expedido por el Ministerio de Educación y suscrito también por el Ministro de Hacienda.**

La eliminación de la información deberá realizarse de acuerdo a lo **dispuesto por el reglamento que regule esta materia** y, en todo caso, se podrán eliminar aquellos documentos que se encuentren respaldados en archivos digitales o similares en los casos y condiciones que determine éste.”.

La referida propuesta legislativa supone entregar la regulación de la conservación, archivo y eliminación de la información en poder de los órganos de la Administración del Estado a un reglamento expedido en el marco de la potestad reglamentaria autónoma del Presidente de la República (art. 32, N° 6 de la Constitución) que será suscrito, además por los ministros de Educación y Hacienda.

La opción reglamentaria es, esencialmente, una opción económica. Su fundamento sería de tipo estrictamente práctico y apunta a buscar mayor celeridad en la dictación normativa, bajo la presunción de que tramitar una ley sería complejo y demoroso, cuando no inviable.

Con todo, algunas consideraciones justifican revisar esta opción:

c. En rigor, para el ejercicio de la potestad reglamentaria autónoma no se requiere ley que la “insinúe”. Por tanto, el Ejecutivo ha podido siempre regular por esa vía la materia y, sin embargo, no lo ha hecho. En tal sentido, el nuevo artículo 4 bis propuesto como modificación a la ley 20.285 parece, en rigor, innecesario, pues nada aporta al derecho constitucional con que ya cuenta el Ejecutivo para regular materias como esta, sin perjuicio de lo que se dirá a continuación.

d. Una gestión documental moderna y consistente con las mejoras prácticas internacionales requiere de una regulación que, inevitablemente, incidirá en materias propias de ley. En efecto, y en la medida que se asignen competencias a algún órgano sobre la materia, o que se quieran imponer sanciones por incumplimiento a la regulación, una ley será imprescindible.

e. Finalmente, no parece posible regular la materia sin modificar o eventualmente derogar íntegramente el escaso y obsoleto marco normativo vigente y esencialmente contenido en el DFL. 5.200, de 1929). Dado el rango legal de ese DFL, toda modificación que se le realice requiere, por cierto, de ley.

En suma, parece claro que el camino reglamentario es, al menos, insuficiente. Quizás pueda bastar para agregar, sin modificar el DFL 5.200, algunas exigencias en materia de conservación, archivo o eliminación de documentos. Con todo, ello parece del todo insuficiente si el objetivo es instaurar las bases normativas de un sistema de gestión documental moderno para el Estado de Chile. Ello, nos

parece, inevitablemente requerirá ley e, idealmente, una que aborde integralmente los aspectos relativos al ciclo vital de los documentos estatales y los principios básicos de una gestión documental moderna en el Estado de Chile.

b. Bases generales de la legislación: fundamento y opciones fundamentales.

Fundamentos

a) Expresión de motivos y fundamentos. ¿Por qué legislar? ¿Por qué se necesita una ley de archivos o gestión documental?²⁸

Pocos dudan de la necesidad de modernizar el marco normativo vigente en materia de gestión documental estatal en Chile, los argumentos fueron revisados en el capítulo anterior, y en detalle en el *Anexo 1* de fichas técnicas.

El marco legal requiere de una simplificación. Las normas del DFL 5.200 son, como se ha visto, al menos incompletas, y en buena parte obsoletas. Desde la perspectiva de la gestión documental, pocas referencias normativas pueden encontrarse en una norma ya vetusta y encaminada exclusivamente a regular el envío de documentos al Archivo Nacional. Las otras normas vigentes relevantes para la gestión documental no se sincronizan ni refieren de manera adecuada entre sí, no tienen vasos comunicantes. El DFL 5.200, además de las falencias revisadas en el capítulo anterior, no se refiere en absoluto al trato de los documentos electrónicos, su conservación ni eliminación. La ley 18.845 de sistema de microcopia o micrograbado de los documentos del año 1989, no se refiere expresamente a si las digitalizaciones de documentos son también válidas jurídicamente. La ley N° 19.799 de documentos electrónicos, firma electrónica y servicios de certificación de dicha firma del año 2002, no hace referencia a las

²⁸ Esta enumeración justifica el por qué es necesario legislar. Puede tener algunos argumentos parecidos a los esbozados en el capítulo “Marco Legal” sin embargo en esta ocasión lo que prima son las razones de política pública para hacer leyes en estas materias, ángulo no incluido en el capítulo anterior.

condiciones de creación del documento electrónico, ni su conservación, tampoco se refiere a las dificultades que ocurren cuando se cambia de formato físico a electrónico, electrónico a físico. La ley 19.880 de Bases de Procedimiento Administrativo del año 2003, solo enuncia la posibilidad de realizar procedimiento de manera electrónica, pero no se encarga de ninguno de los desafíos que ello implica ni de integración al ciudadano no digital, ni de la notificación electrónica, ni del nacimiento del procedimiento en físico o electrónico y su transición de un formato a otro a lo largo del proceso, ni de cómo se archivan dichos procedimientos en especial. Por último la ley de protección de la vida privada/protección de carácter personal, nada dice respecto al archivo, utilización de datos, integración de datos, enmascaramiento de datos en caso que sea necesario.

En el vacío normativo vigente, paradójicamente en una legislación abundante, múltiples son los problemas o ineficiencias que se generan para la gestión pública. Sin ánimo de ser exhaustivos, cabe mencionar los siguientes:

- A. Incertidumbre jurídica que se traduce en inhibición (o discrecionalidad) para actuar por parte de los funcionarios públicos.

Ni la completa inhibición ni la total discrecionalidad son deseables en materia de gestión pública. Sin embargo, las deficientes normas existentes en materia de gestión documental de alguna manera incitan a ese tipo de conductas extremas.

A lo largo de este estudio hemos podido constatar el temor con que el funcionario público se enfrenta a las normas cuando son poco coherentes. El derecho administrativo dictamina que solo se puede realizar lo expresamente autorizado por la ley y pese a que el funcionario público quiere remitirse a las leyes, no sabe con claridad cuáles son éstas. Aunque quiera hacer cambios de buena fe y tener la claridad de qué es lo que se necesita realizar, el funcionario se inhibe.²⁹

29

Al otro extremo, la confusión normativa, puede aprovecharse para realizar acciones no siempre orientadas al interés público³⁰. Desde luego, si no es claro lo que debe preservarse y cómo, mucha información se pierde. Pero también se corre el riesgo de incurrir en gastos innecesarios preservando lo que conviene eliminar o ya se encuentra duplicado, por ejemplo, en formato electrónico. Por otro lado, la falta de claridad acerca de necesidad de registrar y explicitar la creación y existencia documental, permite prácticas abusivas. En efecto, ¿cuántos documentos pedidos vía ley de transparencia se declaran inexistentes por terremoto, pérdidas u otros sin estarlo? ¿Cuánta información en discos duros son borradas deliberadamente y por interés más personal que público?³¹ No cabe aquí dudar de la probidad de los funcionarios, pero sería irresponsable no identificar los vacíos legales que pudiesen favorecer prácticas inadecuadas. Mientras no se regule la gestión documental según las mejores prácticas internacionales disponibles y se generen reglas claras y certezas donde hoy existe ambigüedad, seguirá vigente la incertidumbre y la parálisis en un campo

³⁰A lo largo de este estudio nos encontramos con funcionarios públicos completamente alineados con la necesidad de abordar este aspecto de la administración pública. También percibimos en algunos casos frustración, desazón y escepticismo por no avanzarse con mayor celeridad, transmitiendo la sensación de que este es un tema “eternamente postergado”.

³¹Los medios de comunicación se han encargado de difundir prácticas en materia de gestión documental que no se objetarían si hubiese una correcta regulación. Ejemplo de eso es la falta de norma respecto al uso del correo electrónico institucional una vez que se termine un periodo de gobierno. Estos desafíos están presente también en otros países. En las actuales elecciones norteamericanas, país donde está regulado el uso del correo electrónico para los funcionarios públicos, uno de los precandidatos ha tenido problemas precisamente por utilizar su cuenta de correo “gmail” de manera paralela al correo institucional para tratar temas de Estado.

esencial para una buena gestión pública. Si se lograra aglutinar y simplificar la normativa existente y aplicarse sin excusas jurídicas posibles, se podría configurar un buen soporte para la modernización del Estado, la competitividad del país y la satisfacción ciudadana.

ii) Impedimento para el ejercicio eficaz del derecho de acceso a la información.

La ley de transparencia y acceso a la información (Ley 20285) reconoce el derecho de cualquier persona a acceder a la información que obra en poder del Estado, con excepción de aquella que pueda reservarse por aplicación de algunas de las causales que la propia ley establece en su artículo 21, numerales 1 a 4, a saber: afectación del debido cumplimiento de las funciones del organismo que posee la información, afectación de derechos de terceros, perjuicio al interés nacional o a la seguridad de la nación.

El presupuesto para que tal derecho pueda ejercerse es que la información solicitada “obre en poder de la Administración”, esto es, que la información exista. Sin embargo, la existencia o creación de documentos no está normativamente garantizada. Los ciudadanos no tienen certeza acerca de qué información existe en poder de cada organismo y cuál o cuánta debiera existir. La creación de los documentos está insuficientemente reglada. Si bien es posible afirmar que existen normas –preferentemente la Circular 28.704 de la Contraloría General de la República- que regula la eliminación de documentos, la falta de normas que obliguen a la creación de documentos y a informar al público acerca del “stock” documental o de información que cada organismo posee, genera incertidumbre acerca del universo documental respecto del cual puede ejercerse el derecho de acceso a información.

Más grave aún, dada la incertidumbre por parte de los ciudadanos acerca de la existencia de un documento en el Estado, es posible que se niegue maliciosamente información que efectivamente existe bajo el alegato o excusa de su inexistencia. La falta de reglas y de control acerca de la información que debe crearse y que efectivamente obra en poder de la Administración da pie, entonces, a un riesgo estructural mayor respecto de la eficacia de la ley 20.285: la alegación de una inexistencia que no es posible, en la práctica, confirmar o controvertir por parte de los órganos garantes del derecho de información. En efecto, cuando la Administración invoca algunas de las causales de su artículo 21 para negar la información requerida, el requirente siempre puede recurrir a un tercero imparcial:

el Consejo para la Transparencia o las Cortes de Apelaciones, en su caso. Sin embargo, la alegación de inexistencia no admite revisión ni control práctico, lo que debilita el ejercicio del derecho de acceso a información.

iii) Gestión del conocimiento: eficacia y eficiencia en la gestión pública.

La gestión documental moderna debiera permitir al Estado el mejor uso de la información disponible para cumplir cabalmente con los principios que rigen a la administración pública. Gestionar adecuadamente los documentos equivale, en definitiva, a gestionar con eficiencia la información y el conocimiento. Ello permite, tal como la ley lo exige, optimizar el “empleo de medios idóneos de diagnóstico, decisión y control, para concretar, dentro del orden jurídico, una gestión eficiente y eficaz”.

En la actualidad, son múltiples los temas de política pública que requieren esfuerzos interministeriales y en los que un ministerio u organismo requiere acceder a información que, muchas veces sin saberlo incluso, se encuentra en poder de otro organismo público. El riesgo de duplicación de esfuerzos, o de retraso en la recopilación de antecedentes necesarios para la formulación de una política o programa aumenta en un contexto en que, incluso al interior del propio Estado, una repartición pública desconoce el acervo documental o informativo del que dispone la otra.

Huelga insistir en los beneficios que para una gestión pública de calidad conlleva una correcta gestión del conocimiento acumulado en las diversas áreas de la función administrativa. Por ende, un escenario caracterizado por el desconocimiento de la información generada o disponible en la totalidad es un obstáculo para una gestión del conocimiento interinstitucional.

Adicionalmente, en gobiernos cortos y sin reelección, y especialmente cuando los gobiernos cambian de color político, se corre el riesgo de que el gobierno entrante no pueda acceder plenamente a la información de que disponía el saliente. En efecto, en la medida en que no se regula qué información debe existir, ni se exige indexar y revelar públicamente la información existente, aumenta el riesgo de que los gobiernos salientes no preserven y entreguen la información generada que, por cierto, tiene carácter público y no debiera tratarse como un asunto de libre disposición de las autoridades que dejan el poder. El riesgo descrito es especialmente significativo, como se dijo, en gobiernos cortos

sin reelección, toda vez que en ese contexto es particularmente alta la frecuencia de cambios de equipo en la administración superior del Estado. En suma, la revelación oportuna y completa de la información generada o disponible –una suerte de certificado de nacimiento documental- debiese permitir exhibir al público, con especial beneficio para el resto de la administración- el universo documental e informativo, favoreciendo la coordinación entre los organismos y un mejor acceso a la información para, de mejor manera cumplir con las exigencias de la función pública según la ley, esto es: “emplear medios idóneos de diagnóstico, decisión y control para concretar, dentro del orden jurídico, una gestión eficiente y eficaz.”³²

iv) Ahorro de costos de archivo.

¿Qué información debe efectivamente preservarse en medios físicos? ¿Cuándo debe necesariamente digitalizarse y qué medidas de seguridad y protocolos deben emplearse para garantizar su preservación y recuperación? ¿Tienen validez legal los documentos digitalizados? ¿Debe digitalizarse el stock de documentos microfilmados? ¿En qué casos puede procederse derechamente a la eliminación de documentos? ¿Qué capacidad tiene el Estado para archivar documentos en sus dependencias? ¿Cuánto presupuesto nacional se destina al archivo de documentos externalizado en empresas del sector privado?

Preguntas como estas deben resolverse para discernir razonablemente lo que debe preservarse –ya sea en formatos físicos o digitales- o derechamente destruirse.

La preservación innecesaria de documentos y su eventual clasificación, especialmente físicos, conlleva costos crecientes para la Administración, no siempre justificables. Si bien la Contraloría ha regulado parcialmente la materia mediante la circular 28.704 de 1981, es posible y necesario legislar sobre los aspectos fundamentales de la preservación, digitalización y eliminación de

³² Art. 55. Ley 18.575, sobre Bases de la Administración del Estado.

documentos desde una perspectiva que busque optimizar el uso de recursos teniendo a la vista las opciones tecnológicas hoy disponibles.

v) Precondición para la oferta de datos a la sociedad (open data, transparencia activa)

Una tendencia de las democracias avanzadas es la adopción de prácticas de “gobierno abierto”, incluyendo lo que se conoce por “open data”. Chile, adhiriendo a la iniciativa de “Open Government Partnership” ha inaugurado un portal de datos abiertos (datos.gob.cl). Puesto que el portal apunta a consolidar y hacer disponibles bases de datos generadas por diversos organismos públicos, en la perspectiva de ofrecer lo que estaría hoy disponible, una mejor regulación de la gestión documental en Chile permitiría, por ejemplo:

1. Normar la creación de bases de datos
2. Definir aquellas que tendrán carácter público
3. Definir los formatos o protocolos de las bases de datos que permitan una mejor utilización por parte de los usuarios.

Una reflexión similar cabe respecto de la transparencia activa, cuyo alcance suele asociarse más a los documentos que a las bases de datos. Existe creciente evidencia de que el uso y utilidad de la información que el artículo 7° de la ley 20.285 exige publicar y actualizar periódicamente en los sitios web de las instituciones públicas es inferior al deseable. El formato en que se entrega la información no es amigable al público y la obligación se cumple, en muchos casos, publicando la información en PDF, lo que obstaculiza su reutilización y aprovechamiento. Adicionalmente, existe mucha información de interés que simplemente no se encuentra identificada en los literales del referido artículo 7°. En síntesis, nuestra ley puede contribuir a optimizar el beneficio social de la difusión proactiva por internet de información pública, ya sea mediante la mejora de la estrategia de open data, como a través de la revisión sustancial de las obligaciones de transparencia activa. Para ello, una mejor gestión documental parece imprescindible, especialmente en lo relativo a las obligaciones de crear documentos e información, formalizar y difundir su existencia, y definir los protocolos que favorezcan su acceso y utilización social.

3. ¿Es la gestión documental una materia de política pública (cuestión de Estado) o es simplemente un insumo para la gestión de cada organismo y que debe entregarse a las decisiones de gestión de quien los dirija? El rol de la ley y de las normas reglamentarias.

Se trata aquí de resolver hasta dónde una ley o una política central debe definir los aspectos esenciales del ciclo documental, y dónde comienza la autonomía decisional de cada jefe de servicio.

La pregunta anterior no puede dissociarse de otra: ¿A quién compete o concierne el acceso a los documentos o archivos de gestión? En efecto, si se considera que una buena regulación de la gestión documental genera beneficios que trascienden a la buena gestión de cada organismo, entonces resulta razonable establecer obligaciones exógenas a las que cada organismo deba someterse de modo de garantizar que esas “externalidades positivas” se generen y resguarden. Ese sería el caso, por ejemplo, del acceso de la sociedad a esos datos (ley de transparencia, open data, repositorios documentales) e incluso el acceso expedito de otros organismos públicos a la información que manejan sus pares. Desde esta perspectiva, el interés general obligaría a establecer regulaciones que se impongan a la voluntad de cada jefe de servicio.

Por el contrario, si se considera que la gestión documental no es más que un insumo para la gestión autónoma, un aspecto de la “cocina interna” de cada organismo y que solo concierne al él, entonces no habría razones para imponer “desde fuera”, exigencias mayores relativas a la creación, preservación, eliminación y archivo de documentos.

Hemos afirmado en páginas recientes por qué es necesaria una ley de gestión documental moderna y sus beneficios esperados en calidad de la gestión pública. Ello conduce a preferir la definición por ley de criterios esenciales en gestión documental. Con todo, es evidente que una materia tan expuesta al cambio tecnológico y cuya expresión en cada organismo público debe atender a las especificidades propias de aquellos, debe dejar espacio a las flexibilidades y adecuaciones que sean necesarias. Adicionalmente, deben preferirse técnicas legislativas que favorezcan la neutralidad y evolución tecnológica, evitando formas de amarre o “*lock in*” con algún software o hardware, o con alguna tecnología que pudiese perder validez en el tiempo. Esto es particularmente importante dado que los cambios tecnológicos se aceleran y no estar preparados

para poder adaptar ágilmente la legislación a estos, sería condenar al Estado a una permanente desactualización.³³

Adicionalmente, es importante probar los sistemas en experiencias pilotos antes de adaptarlas transversalmente, por tanto, la ley debe permitir dichas instancias y preferir estrategias de cambios graduales que permitan aprender de las experiencias y ajustar la transición. En suma, los beneficios sociales de una buena gestión documental justifican una ley que la propicie. Dicha ley, junto con establecer bases generales de cumplimiento obligatorio, deberá reconocer ámbitos en donde prevalezca la necesidad de flexibilidad y adecuación a particularidades institucionales o tecnológicas. Para ello, deberá asignar espacios al reglamento, determinar las funciones de un órgano rector a nivel estatal y reconocer los espacios de autonomía de cada organismo. Es deseable, también que la ley expresamente exija que en la dictación de normas infra legales (reglamentos o circulares) se contemplen procesos de consulta pública.

4. La existencia de un órgano rector con énfasis en la gestión documental.

¿Debe existir un órgano rector y garante de una adecuada gestión documental en el Estado? ¿Deben asignarse funciones normativas, de normalización, e incluso sancionatorias?

Si bien es posible radicar responsabilidades –particularmente las normativas- en un reglamento que lleve la firma de un ministerio en particular, la evidencia internacional parece sugerir la conveniencia de contar con un organismo técnico especializado para regular y supervisar el proceso de gestión documental estatal.

³³ A lo largo de este estudio, nos hemos dado cuenta que hay una cantidad muy interesante de experiencias dentro de los organismos públicos derivadas de años de ensayos y errores. Hay desarrollos de software in house, de mucho valor y existe la sensación que no hay oportunidades para intercambiar buenas prácticas dentro del Estado. Debieran promoverse ferias de intercambio de experiencias de buenas prácticas en gestión documental dentro del propio Estado, otorgarse premios a las mejores soluciones y darles la debida visibilidad.

En efecto, las particularidades técnicas del asunto, así como la necesidad de velar por el cumplimiento de un nuevo régimen –verdadera transformación cultural en muchos casos- sugieren la creación de un órgano técnico especializado. En el caso de la función sancionatoria, sin embargo, es posible atribuir al nuevo organismo que se cree la función de instruir las investigaciones o sumarios correspondientes, pero entregar la aplicación de la sanción a la misma Contraloría General de la República. No parece razonable que las sanciones sean resueltas por las propias jefaturas de servicio que, en la mayoría de los casos, serán directa o indirectamente responsables de las infracciones que se detecten en este ámbito.

En suma, una política moderna de gestión documental requiere la asignación de competencias centralizadas en aspectos tales como:

- i) Dictación de normas de gestión.
- ii) Dictación de normas técnicas (normalización)
- iii) Asesoría y apoyo a los organismos públicos.
- iv) Evaluación del funcionamiento de la gestión documental y elaboración de propuestas de reforma legal y reglamentaria.
- v) Supervisión.
- vi) Aplicación de sanciones o instrucción del procedimiento sancionatorio.

Por cierto, algunos de los aspectos mencionados debiera ser definidos, en lo general, en la ley cuya elaboración y aprobación se propone. Sin embargo, otros aspectos debiesen ser materia de aplicación más particular y dinámica, lo que debiese ser de responsabilidad del órgano rector en materia de gestión documental.

La experiencia internacional muestra, además, la conveniencia de que el organismo rector puede contar con el apoyo permanente de un Consejo Asesor en la materia. Ello permite dar voz a quienes puedan representar indirectamente los intereses de los usuarios externos de la documentación pública, favoreciendo

además el aporte y consideración de las mejores prácticas nacionales e internacionales sobre la materia.

iv. Contenidos esenciales de una nueva legislación sobre gestión documental

Hemos afirmado en páginas previas que la opción del cambio normativo debe pasar por una reforma legal. Más allá de que se encuentre hoy en segundo trámite en el Senado una reforma a la ley 20.285 sobre transparencia en la función pública que encarga a un reglamento la regulación de la “conservación y archivo” de la información en poder del Estado, la opción reglamentaria nos parece insuficiente y desaconsejable, puesto que será incapaz de remover o actualizar la normativa legal que hoy, de mala manera, regula aspectos diversos de la gestión documental.

Si se quiere instalar una política de estado eficiente y perdurable en la materia, el camino legal parece ineludible. Esta ley debiese, al menos:

1. Derogar el DFL 5.200 y hacer una nueva ley de archivos;
2. Reformar las leyes de microcopia y micrograbación, y la ley de documentos y firma electrónica, incorporando la regulación relativa a documentos en formato físico y electrónico, incluyendo reglas para dar validez a las copias en distintos formatos, para crear, conservar y eliminar cada uno de dichos formatos, especialmente otorgar validez jurídica a la digitalización.
3. Reformar la ley de procedimientos administrativos de modo de regular con claridad un procedimiento administrativo en soporte electrónico, el que debiera ser obligatorio para cierto tipo de usuarios y generar apoyo a los ciudadanos más vulnerables para beneficiarse de la agilidad que ofrece el formato electrónico.

Una definición detallada de cada una de estas reformas legales debiera ser objeto de un estudio más específico y por abogados expertos en la materia. No da lo mismo cómo se redacta dicha ley, dado que, como lo hemos mencionado previamente, requiere de una técnica que permita poder incorporar y desechar tecnologías adecuadas (o inadecuadas) para los procesos, sin necesidad de enmendar la ley. Hay que legislar en base a principios no tecnologías y si se mencionan estas, además de garantizar la neutralidad necesaria, deben

redactarse artículos abiertos y no taxativos para que permitan la incorporación de futuras tecnologías en la materia.

Hoy hay muy buenos ejemplos en el derecho comparado de cuerpos legales que ajustados a la realidad chilena podrían ser base para las nuevas leyes sugeridas:

En materia de regulación de Archivos: Australia

En materia de procedimiento electrónico y documentos electrónicos: España

En materia de otorgar validez a la digitalización hay que revisar con cuidado que sistema implementar, si aquel en que el Estado certifica (Gran Bretaña, España) o aquel en que lo hacen los privados (Perú, EE.UU.) bajo la supervisión del Estado. Ejemplos en uno y otro sentido se encuentran en el derecho comparado. Decidirse por un modelo u otro requiere hacer un análisis más detallado.

Con todo, la manera en que se planteen estas reformas son a su vez fundamentales para el éxito legislativo de estas. Estamos ante una materia que debiera concitar bastante unanimidad en el parlamento si se logra plantear con la debida neutralidad tecnológica.

10 Caso de negocio

10.1 Contexto

Los planes de modernización del estado han sido la respuesta de los gobiernos a las expectativas de una ciudadanía informada, conectada y con acceso masivo a múltiples herramientas tecnológicas. En el caso chileno, una nueva generación, acostumbrada a acceder a la información de manera instantánea y gratuita, sigue en espera de que los gobiernos se pongan al día y habiliten servicios ciudadanos con altos estándares de calidad a través de plataformas electrónicas.

Para cumplir con las demandas ciudadanas el Estado debe gobernar de manera adecuada. La información que obra en su poder, en particular debe gestionar sus documentos. La gobernanza de la información sobrepasa la esfera tecnológica; involucra la definición de roles, métricas, estándares y procesos destinados a sustentar las responsabilidades individuales, y de conseguir que la información que se crea y se utiliza se gestione en línea con las definiciones estratégicas de los órganos del Estado.

La gobernanza de la información es un asunto de largo plazo: se requieren leyes estables que la soporten de manera robusta, una institucionalidad adecuada y estable, en el tiempo, soluciones tecnológicas basadas en servicios flexibles, abiertas, duraderas y robustas, y mecanismos para optimizar los procesos de negocio de manera dinámica.

En Chile, los gobiernos han lanzado una variedad de proyectos de modernización, imitando en gran medida la experiencia internacional. Si bien la impresión general es que no existe aún una estrategia coherente, es claro que algunos de estos proyectos han sido más exitosos que otros. La experiencia acumulada es considerable y es válido preguntarse cuáles son los factores que influyen en el éxito de un proyecto de modernización y cómo buscar respuestas utilizando la información disponible.

Una variable común en los servicios públicos, sin importar el problema que se esté abordando, es el uso masivo de documentos, físicos o electrónicos. Dada la ubicuidad de los documentos en el Estado, es sorprendente que la gestión

documental no haya sido abordada de una manera seria. Si los documentos son los sostenedores finales el intercambio de información en los procesos del Estado, ¿acaso no vale la pena ponderar seriamente el efecto de su gestión sobre la calidad y el costo de los servicios?

Queremos, de este modo, poner sobre la mesa un hecho esencial: la gestión documental subyace a todos los proyectos de modernización del Estado que hemos observado y sin embargo no hay programa de gobierno que la aborde de manera explícita. Nos parece que se está cometiendo un grave error. En este trabajo fundamentamos esta visión y recomendamos cómo avanzar en una resolución apropiada.

10.2 Intervención y evaluación.

Concretamente, queremos especificar cuál es el impacto de la gestión documental en la calidad y los costos de los servicios al ciudadano y en la eficiencia de la maquinaria del Estado, tanto al interior de los organismos como en las instancias de interacción entre ellos. También queremos proporcionar información que permita a los tomadores de decisiones evaluar la efectividad (relación costo beneficio) de intervenir en gestión documental versus en otros proyectos de modernización.

En primer lugar, es preciso definir las variables que se deben considerar para evaluar distintos cursos de acción. Podemos separarlas en dos grupos:

1) Las variables dependientes, o de evaluación. Aquellas que representan el resultado del plan de mejoramiento de la gestión documental. En el nivel más general de análisis distinguimos los costos, la calidad de los servicios y los riesgos asociados a su provisión. Destacamos que, si bien los stakeholders más importantes son los ciudadanos, también son actores importantes los funcionarios del Estado, la Hacienda Pública, las empresas y otros cuerpos sociales, y que estos también deben ser considerados en el balance. En otras palabras, una política sensible debe optimizar no sólo la relación costo-beneficio de los servicios de cara al ciudadano, sino al conjunto de las partes interesadas, ponderando justamente la importancia de cada una y teniendo en consideración

que cada grupo valora en distinta medida la importancia relativa de costos, calidad y riesgos.

2) Las variables independientes, o de control. Aquellas que pueden ser intervenidas por tomadores de decisiones. Aquí distinguimos cuatro ejes de intervención:

a) Eje normativo. Es el entorno legal y reglamentario en el cual se desenvuelven los procesos de negocio, o trámites, del Estado. Ejemplo de intervención: un proyecto ley.

b) Eje institucional: entidades con atribuciones y capacidades para generar políticas y programas, ponerlas en práctica, fiscalizar su cumplimiento y sancionar. Ejemplo de intervención: creación una unidad técnica, un ministerio, etc.

c) Eje funcional: los procesos, sus reglas de negocio, la lógica del trámite. Quién hace qué y en qué circunstancias. Cuáles son los eventos que gatillan una actividad específica. Qué información se consume para y produce en el curso de un trámite. La producción administrativa se sitúa en el dominio funcional. Es importante notar que los procesos documentales, son aquella parte de los procesos de negocio en que se recogen e ingresan evidencias de las actividades. Ejemplo de intervención: el rediseño de un proceso, crear nuevos roles, eliminar o agregar pasos a un flujo de trabajo, etc.

d) Eje tecnológico: el sustrato tecnológico en que se implementan los procesos: las herramientas de software, plataformas, APIs, estándares de interoperabilidad, sistemas de gestión. Notar que la implementación tecnológica no forma parte del proceso. Ejemplo de intervención: el diseño, implementación y puesta en marcha de un bus de servicios de gestión documental.

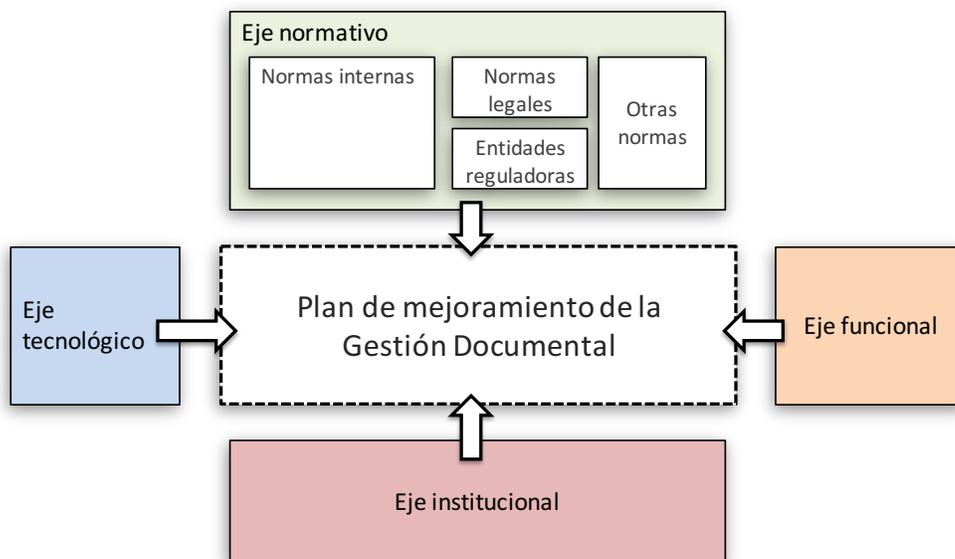


Figura 5

Específicamente, el problema que enfrentamos es conocer la realidad de la gestión documental en el Estado y su impacto en las iniciativas de gobierno electrónico y de acceso a la información. Decidir, a partir de ello, si vale o no la pena intervenir y cómo habría que hacerlo. Formular y comparar cursos de acción buscando estrategias para actuar en los ejes normativos, institucionales, funcionales y tecnológicos en miras a mejorar la calidad, reducir los costos y mitigar los riesgos de los servicios públicos, de la producción administrativa.

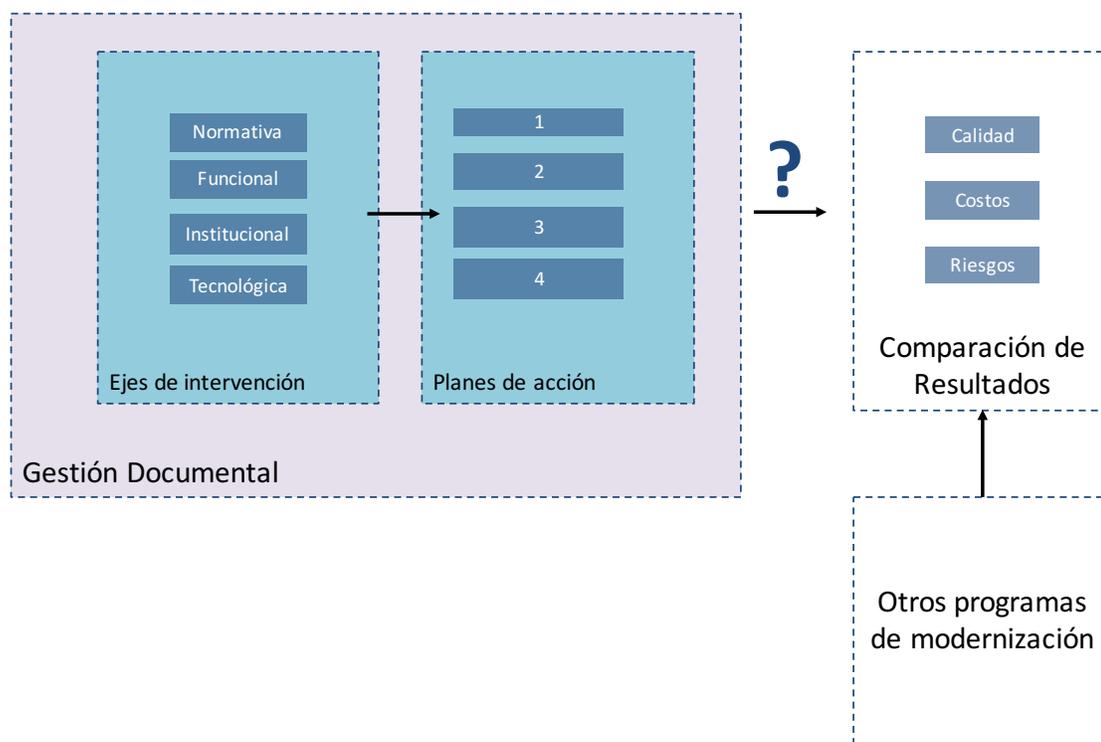


Figura 6

10.3 Dónde estamos

En la gestión del Estado, el marco normativo domina las decisiones de políticas públicas, en particular aquellas tendientes a mejorar la relación costo-calidad de los servicios. En este punto hemos identificado deficiencias serias en la legislación que rige la gestión de los documentos, asunto que abordamos extensamente en la sección correspondiente. En particular, la legislación es obsoleta e innecesariamente compleja. La normativa está atomizada y distribuida entre distintas leyes y decretos. En suma, el entorno normativo de la gestión documental es difícil de digerir para un no especialista y en la práctica, la complejidad de la normativa termina inhibiendo el aprovechamiento de oportunidades para el mejoramiento de los procesos.

Desde el punto de vista institucional, no se observa cohesión entre las instituciones que han abordado la gestión documental y no existe un cuerpo independiente con atribuciones para gestionar la información generada en la producción administrativa. El Archivo Nacional, institución que históricamente se ha encargado de ello, ocupa una posición que tiene una autonomía limitada y carece de facultades fiscalizadoras. La institución forma parte de la DIBAM entidad dependiente del Ministerio de Educación. Es claro que la institución tiene un rango menor dentro de la administración pública. En comparación, el archivo nacional australiano (*National Archives of Australia*) depende directamente del Ministro de Justicia y tiene un rango similar a la del servicio de inteligencia de esa nación. En los EEUU el archivo nacional (*National Archives and Records Administration, NARA*) es una entidad autónoma del Estado.

En esos países, como en muchos otros, el archivo dedica el grueso de sus esfuerzos a la gestión de documentos electrónicos. Nuestro Archivo Nacional no tiene la capacidad de gestionar estos archivos ni de enfrentar la avalancha de información digital proveniente del Estado. La institución está quedando fuera de las iniciativas de gobierno digital.

Desde el punto de vista tecnológico y funcional se observa una brecha significativa entre distintas instituciones públicas. Algunas de ellas exhiben un nivel de madurez alto, cercano al de instituciones avanzadas de la OCDE, mientras que otras carecen completamente de sistemas de gestión documental y recurren a herramientas básicas, como planillas de cálculo e incluso libros, para el registro de documentos. Es notable la capacidad que han mostrado las instituciones de mayor madurez de enlazar sus sistemas de información a través de servicios web para transferir archivos electrónicos. En cambio, las instituciones menores carecen de las herramientas para hacerlo, excepto cuando han sido forzadas a ello, como es el caso en el proyecto SIAPER-TRA de CGR.

En los procesos del Estado domina sin contrapeso el documento en papel. La falta de certeza legal del documento digitalizado o electrónico ha sido la principal traba para su implementación. Esta carencia hace imposible resolver el problema del acarreo de papeles entre oficinas públicas que enfrenta el ciudadano cuando debe realizar trámites que requieren documentos de varias instituciones.

10.4 Beneficios esperados

10.4.1 Estimación gruesa de costos y ahorros.

Un análisis de la información obtenida nos ha permitido concluir que los gastos en gestión documental en el Estado de Chile, sólo por concepto de HH dedicadas a “papeleo” bordea los mil millones de dólares por año, es decir cerca de un 2% de la recaudación tributaria. Consideramos en este cálculo que los funcionarios ocupan aproximadamente entre un 30 y un 50% de su tiempo procesando documentos. El gasto en almacenamiento de documentos es sustancialmente menor (dos ordenes de magnitud) que el gasto en personal y podemos momentáneamente dejarlo fuera del análisis. Los detalles de estos cálculos se encuentran en el *Anexo 4 Costos de la Gestión Documental en el Estado* de análisis de costos en este documento.

En el supuesto que la introducción de tecnología y la optimización de los procesos, puede mejorar la eficiencia de un proceso en a lo menos un 50%, si se establece un marco normativo y una institucionalidad como la recomendada en este trabajo, podemos esperar un ahorro presupuestario de alrededor de 500 millones USD. Estos valores son gruesos y deben considerarse dentro de un orden de magnitud.

10.5 Estimación gruesa de costos y ahorro de gestión documental para el Estado

10.5.1 Estimación gruesa de gastos de personal y ahorros por ese concepto.

Los supuestos se presentan en el *Anexo 4 Costos de la Gestión Documental en el Estado*. El gasto grueso tiene un orden de magnitud de USD 1,000 millones por año, en tanto que el ahorro bordea USD 500 millones en un escenario conservador.

Ejercicio de estimación de gastos de personal

Dotación estimada [personas]	225,000
Remuneración bruta media más costos adicionales por funcionario [CLP/año]	10,800,000
Costo total remuneraciones/año grueso [CLP/año]	2,430,000,000,000
USD @ 650[CLP/USD]	3,738,461,538
Fracción imputable a gestión documental	30%
Gasto de personal en GD [USD/año]	1,121,538,462
Fracción reducción de gastos proyecto	50%
Ahorro por mayor eficiencia [USD/año]	560,769,000

10.5.2 Costo de almacenamiento del archivo físico.

Los parámetros utilizados provienen de empresas dedicadas a la operación de procesos similares a los realizados en el Estado. El cálculo provee sólo un orden de magnitud: 1) la alta variabilidad en las actividades documentales en los servicios públicos 2) gastos de almacenamientos se calcularían a precios de mercado 3) datos para el cálculo provienen de una sola institución, cuyos parámetros de eficiencias probablemente distan significativamente de los de una

entidad pública. El ahorro potencial se ha estimado a partir de la relación de precios del m² en el mercado inmobiliario entre Santiago y los alrededores.

Supuestos:

- i) Un funcionario produce en promedio 2.5 cajas de documentos por año. Esta es la producción que se debe retener.
- ii) Se considera un costo de almacenamiento de 0.11UF por caja por año. Este parámetro corresponde a una cota inferior correspondiente al costo de mercado.
- iii) Se estima un ahorro considerando costo para el Estado menos valor de almacenamiento en el mercado.
- iv) El costo del metro cuadrado en las oficinas de instituciones públicas (centro de Santiago, ciudades en provincia) es sustancialmente mayor al de un archivo en Quilicura.
- v) No se considera el costo del Archivo Nacional
- vi) Dato adicional: una caja tiene una capacidad de alrededor de 2,500 papeles.

Ejercicio ahorro de costos archivo físico.

Ítem de costo	Valor aproximado	Comentario
Número de cajas generadas por empleado /año	2	Estimación conservadora basada en datos proporcionados por una caja de compensación
Total cajas producidas [miles]	450	Se suponen un total de 225 mil funcionarios
Costo almacenamiento por caja/año [CLP/año]	2,800	Costo de mercado de tercerización de custodia física.
Costo total envío de documentos por año [miles CLP/año]	1,270,000,000	Costo total de almacenaje de los documentos producidos en un año
Costo almacenamiento mercado mercado (crecimiento vegetativo) [USD miles /año]	1,940	Costo de almacenar documentos en proveedores privados.

10.5.3 Beneficios para el ciudadano y otros *stakeholders*

No está en el alcance de este trabajo estimar el ahorro de costos para ciudadanos y empresas que implicaría la instalación de un sistema de gestión documental para el Estado. Es importante considerar, en todo caso, que el efecto de un sistema en los costos se materializa en la medida en que la interoperabilidad entre sistemas se vuelve masiva.

10.6 Riesgos

Los riesgos directos de un plan de mejoramiento de la gestión documental en el Estado recaen casi en su totalidad en dos factores 1) la implementación y puesta en marcha de los sistemas de información y 2) la inercia en las instituciones, particularmente la resistencia a adoptar nuevas tecnologías de información. Es evidente que estos factores no son independientes; la resistencia al cambio depende de la usabilidad de las tecnologías, y, por otra parte, el riesgo de la implementación tecnológica es mayor o menor dependiendo de la disposición de la organización a acompañar el proceso.

Enfocándonos en los riesgos tecnológicos:

- El aspecto más vulnerable en la fase de implementación es la continuidad de los servicios. Interrupción de los servicios, caída en los niveles de servicio, pérdida de datos, entre otros. Un análisis acucioso de los riesgos de continuidad operacional está fuera del alcance de este trabajo.
- Riesgos relativos a los costos de implantación. Aumento en los costos de ingeniería debido a retrasos en la implantación y puesta en marcha de los sistemas.
- Fallas en la integración de sistemas. Cada institución puede incurrir en riesgos adicionales al abordar la integración de sus sistemas particulares con los APIs de la plataforma del Estado.
- Pérdida de la inversión por no alcanzar las metas mínimas comprometidas.

Como medidas mitigatorias incluimos:

- El completo involucramiento, tanto a nivel de la alta plana directiva en cada institución como a nivel de gobierno central. Todas las normas internacionales y modelos de madurez relativos a sistemas gestión documental hacen mención de este requerimiento. La dirección del organismo debe nombrar a un ejecutivo que lidere el proceso. Este factor es probablemente el que mayor incidencia tiene en la viabilidad de un plan de gestión documental.
- El plan de implementación debe internalizar en la calificación de madurez de cada institución. Por ejemplo, el modelo de implantación debe excluir situaciones en que una institución precaria deba integrarse a un sistema complejo. El tránsito debe darse de una etapa a la siguiente, no a grandes saltos.
- Los sistemas de información, tanto el bus de servicios como los sistemas que se integren a éste deben tener una arquitectura modular orientada a servicios. La arquitectura gruesa de una solución de gestión documental se representa en el *Anexo 5 Modelo de Sistemas*. El diseño orientado a servicios permite el desarrollo de componentes modulares en las aplicaciones cliente, de modo que las instituciones pueden integrar sus sistemas al ritmo que lo permita su madurez tecnológica. De este modo, las instituciones pueden mitigar el riesgo de alterar la continuidad de sus servicios, operando en la modalidad tradicional por el tiempo que sea necesario.
- También creemos conveniente que se cree una infraestructura de apoyo técnico para la transición a la nueva modalidad. Esta incluye asistencia en terreno, librerías de software, aplicaciones de GD para ser incorporadas a sus sistemas.

Plan de implementación

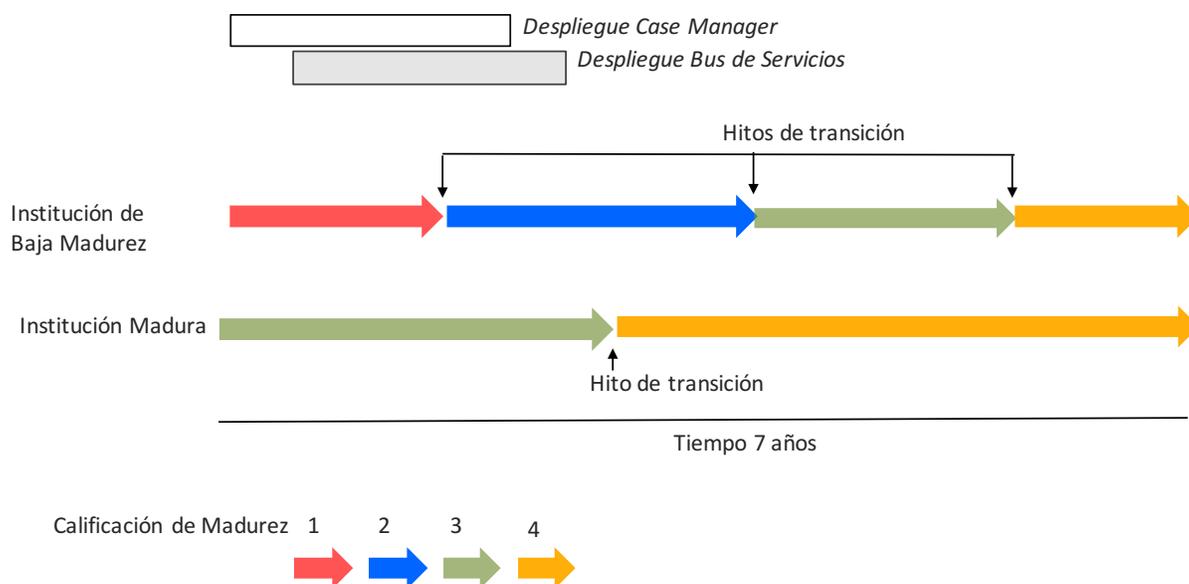


Figura 7 Plan de implementación en fases según calificación de madurez

10.7 Cómo avanzar.

¿Cómo avanzar en un programa integral de gestión documental para el Estado?

Para responder a esto, hemos elaborado una serie de recomendaciones fundadas en la información obtenida en los relevamientos de procesos y las reuniones con instituciones líderes en GD en el Estado, y también recurriendo a la experiencia internacional (Capítulo 11). Las recomendaciones sugieren una hoja de ruta para avanzar hacia un escenario de alta integración entre las instituciones públicas, ciudadanos y el sector privado.

Como paso previo a la planificación es necesario definir cual es la escala del sistema que se implementará. ¿Se busca una solución que permita una interoperabilidad básica entre los distintos actores, como podría ser un

repositorio documental sin metadatos comunes? ¿Se busca una solución que incorpore también la lógica de los trámites y permita ejecutar workflows cada trámite del Estado? ¿Es necesario que cada institución tenga acceso a los documentos de todo el resto? Estas decisiones definen la complejidad del proyecto y los riesgos involucrados. Y desde luego el monto de las inversiones necesarias.

Desde luego, si bien es necesario contar con una estrategia de largo plazo, no creemos recomendable diseñar desde un inicio una solución de alta complejidad, sino favorecer el crecimiento orgánico de un sistema integrado en base a ciclos incrementales de desarrollo e implementación.

Con lo anterior en consideración, nos parece apropiada una estrategia de consolidar incrementalmente una plataforma tecnológica orientada a servicios (bus SOA) que permita almacenar en un repositorio los metadatos de los documentos de cada institución. Estos metadatos serían enriquecidos con elementos adicionales, comunes a todos los documentos públicos, que permitirían la interoperabilidad. El sistema también habilitaría las interfaces de integración para interoperar con otros sistemas de información, en particular APIs para el intercambio de datos vía web. Los requisitos básicos de tal sistema se presentan en el *Anexo 5 Modelo de Sistemas*. El ciudadano podría acceder a la documentación de los servicios a través del bus. Los metadatos, estarían contenidos en un repositorio del sistema. La Figura ilustra de manera gruesa la transición que se contempla. Es importante notar que una implementación de tipo big-bang es altamente riesgosa y probablemente infactible. La integración de las distintas instituciones deberá obedecer a criterios de madurez institucional y tecnológica.

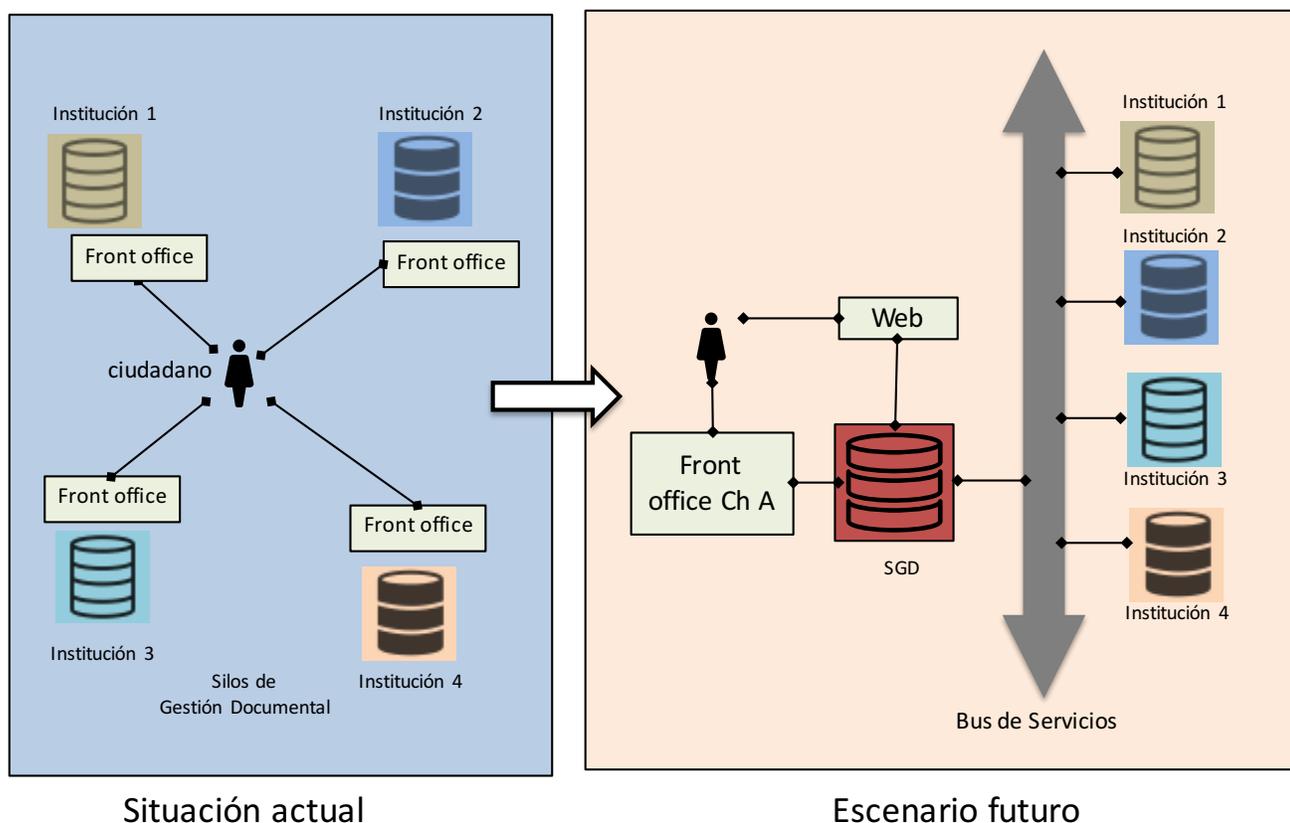


Figura 8

Con el propósito de determinar qué instituciones están en condiciones de iniciar un proceso de integración, se propone elaborar una herramienta de calificación de la madurez de la gestión documental (*Anexo 8 Modelo de Madurez*). Se sugiere que las instituciones se autoevalúen, con el apoyo de un organismo competente y que generen de manera autónoma planes concretos para avanzar en la madurez de su gobernanza de la información. En la medida en que un institución alcance un nivel de madurez aceptable estará en condiciones de incorporarse a una plataforma interoperable de gestión documental en el Estado.

11 Recomendaciones

11.1 Condición previa para la gobernanza de la información

Como recomendación preliminar a la serie de recomendaciones que desarrollamos en este capítulo, y respaldada por la experiencia internacional, las normas y directrices internacionales (familia ISO 30300, GARP de ARMA y otras) y el trabajo realizado en contacto directo con las instituciones, destacamos que **el éxito de una política de modernización de la gestión de la información en el Estado exige el compromiso activo y el liderazgo de las más altas autoridades de Gobierno, y de las autoridades de cada institución.**

Del liderazgo de la plana ejecutiva depende la eficacia de la rendición de cuentas (accountability), que es el indicador principal de la madurez institucional en el gobierno de la información.

Si bien el compromiso activo es un prerrequisito en todos los proyectos de modernización de la gestión pública, la gestión de la información es un proceso transversal en el Estado que exige coordinación de un gran número de actores.

Queremos insistir en que no basta con el respaldo de los directivos; se necesita involucramiento activo. Sin involucramiento de alto nivel, se corre el riesgo de que no se materialice el cambio de hábitos en las instituciones, condición previa indispensable para el éxito de un plan de esta naturaleza.

Este es además un argumento para ponderar un cambio institucional y legal relevante que permita llevar a cabo esta política. Los programas de este tipo se diseñan a largo plazo, y es esencial contar con el sustento institucional y consenso político para hacerlo.

Como el tema es técnico y multidisciplinario, y a veces queda sindicado a lo archivístico o solamente a lo tecnológico (dependiendo del observador), sin la mirada integral que se requiere, creemos necesario realizar una labor importante de sensibilización.

En efecto, a lo largo de nuestro estudio percibimos que la gestión documental al interior del Estado no es valorada, no es “importante”, quedando postergada y muchas veces marginada dentro de las organizaciones. Por el contrario, aquellas instituciones que cuentan hoy con estados de madurez importantes en la materia, son precisamente aquellas que han contado con visión, liderazgo y compromiso interno. No es casualidad -por lo demás- que sean organizaciones ejemplares en su gestión para el país. A lo largo de este estudio hemos percibido una correlación, entre la madurez institucional y madurez en la gestión documental de las organizaciones (Contraloría, SII, Consejo para la Transparencia, Superintendencia de Valores).

Los documentos y trámites, forman parte de la columna vertebral de la gestión del Estado y una modernización de su gestión, traerá múltiples beneficios para los funcionarios públicos y para los ciudadanos, los que incluyen no solo un significativo ahorro para el fisco (orden de magnitud de USD 500 millones anuales) sino también, beneficios invaluable como la mejora en la calidad de vida, eficiencia, confianza, productividad para el Estado y el sector privado.

No es de extrañarse por tanto, que muchos países estén empeñados en modernizar su gestión documental, llevando planes de implementación a largo plazo (EE.UU, Australia) debutando en nuevas leyes (España).

Las demás recomendaciones de este trabajo se agrupan en dos grandes categorías³⁴:

1. Recomendaciones funcionales y tecnológicas.
2. Recomendaciones legales e institucionales.

Podrá ocurrir –en algunos casos- que una misma recomendación sea desarrollada desde la perspectiva tecnológica y posteriormente desde la

perspectiva legal. Preferimos dividir estas dos áreas para facilitar la lectura de éstas.

11.2 Recomendaciones funcionales y tecnológicas.

1. Promover el desarrollo de sistemas de gestión documental al interior de las instituciones públicas, que soporten documentos en papel y electrónicos, basándose en la norma ISO 15489.
2. Elaborar y aplicar una herramienta cualitativa y cuantitativa que permita evaluar el estado de madurez de la gobernanza de la información en las instituciones públicas.

Es necesario contar con herramientas de evaluación cuantitativas, que permitan calificar el nivel de gestión documental de las instituciones para guiar de manera objetiva la toma de decisiones. Esta información permitirá agrupar a las organizaciones de manera transversal según sea su nivel de madurez (escala 1 a 4 en nuestra propuesta, que se basa en la metodología de EE.UU.) y aplicar un plan de acción en consecuencia, con la debida capacitación y gestión del cambio. Como contraparte, las instituciones se irán comprometiendo al tener que cumplir con metas, compararse con instituciones similares y avanzar a los siguientes niveles de madurez si fuese pertinente.

Una herramienta de evaluación de madurez define una serie de indicadores, cada uno de los cuales representa un aspecto esencial de la gestión documental: el compromiso de la alta dirección del organismo, la existencia de políticas y su cumplimiento, la simplificación de sus procesos, la adopción efectiva de herramientas tecnológicas, las capacidades de interoperar con otras instituciones, entre otros.

El modelo de evaluación sugerido proviene de la experiencia internacional, particularmente lo realizado en: 1) National Archive and Records Administration (NARA) de EE.UU; 2) el Archivo nacional de Australia, ANA³⁵ 3) la metodología de evaluación para gobierno electrónico formulada por la UE.

3. Desarrollar estrategias para enfrentar el crecimiento futuro de los archivos electrónicos

Debemos observar con particular atención el desafío que están enfrentado aquellos países que nos llevan la delantera en gestión documental y que han debido hacerse cargo de un crecimiento masivo de los archivos electrónicos. Sabemos que no ha sido fácil y las lecciones aprendidas nos impedirán dar vueltas innecesarias en el proceso de implementación. Luces de esto da un informe del Archivo Nacional de EE.UU. que señala que su gestión se está volviendo insostenible para algunas agencias de gobierno.

No cabe duda que con el tiempo, el uso de documentación en soporte electrónico en las instituciones de nuestro país tenderá a crecer, quizás a niveles no conocidos, particularmente si se pone en marcha un plan de modernización y un respaldo legal sólido que lo impulse. Este será un problema que es necesario abordar desde un comienzo.

4. Fortalecer ChileAtiende

El avance de ChileAtiende como punto de ingreso ciudadano para iniciar trámites en línea en el Estado se ha visto limitado por la falta de acceso de los sistemas ChileAtiende a la información requerida para ejecutar los trámites, en su mayoría

³⁵ La estrategia del gobierno australiano proporciona lecciones valiosas. El desafío se abordó instando a las organizaciones públicas a autoevaluar la gestión de su información y dándoles visibilidad sobre su posición relativa en la escala de madurez digital. El nombre de la iniciativa es “Check up Digital” y se desarrolla con mayor detalle en el capítulo sobre experiencias internacionales.

documentos de carácter físico. La plataforma de ChileAtiende requiere al menos habilitar un componente de acreditación de identidad (clave única), proyecto que están en curso, y un botón de pago.

Recomendamos también que ChileAtiende habilite un gestor de casos en su *back office* para dar trazabilidad a los trámites dentro del Estado y obtener métricas adecuadas e informes de gestión para poder diseñar mejores políticas.

Adicionalmente, es útil observar los resultados de iniciativas extranjeras –por ejemplo los programas 311 de ciudades norteamericanas- y evaluar la posibilidad de que terceros elaboren aplicaciones móviles conectándose a ChileAtiende través de APIs. Aplicaciones de este tipo –que han dado buenos resultados en EEUU- permiten al ciudadano iniciar trámites utilizando sus dispositivos móviles de manera más ágil.

Sugerimos también tener en consideración la reciente ley española referente a una institución similar a ChileAtiende, denominada *Punto de Acceso General electrónico de la Administración*, que funcionará como un portal para poner en contacto a ciudadanos con la Administración.

La ley señala que los ciudadanos que se relacionen con el Estado, tendrán derecho a consultar la información por medio de este Punto de Acceso, y “conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados; el sentido del silencio administrativo que corresponda, en caso de que la Administración no dicte ni notifique resolución expresa en plazo; el órgano competente para su instrucción, en su caso, y resolución; y los actos de trámite dictados. Asimismo, también tendrán derecho a acceder y a obtener copia de los documentos contenidos en los citados procedimientos.”

5. Definir y normar los requisitos básicos que deben cumplir los sistemas de gestión documental en instituciones del sector público para interactuar con la plataforma. Anexo 5 Modelo de Sistemas.
6. Crear un esquema de metadatos interoperable para los documentos electrónicos del Estado basado en Dublin Core, EAD, u otro de amplio uso internacional.

Las instituciones que operan con documentos electrónicos adoptan por lo general esquemas de metadatos disímiles, en función de las peculiaridades de cada trámite. Esta disparidad hace difícil, sino imposible, la interoperabilidad.

En el escenario recomendado, se utilizaría un esquema de metadatos general y sencillo para “ensobrar” los metadatos propios del documento. La propuesta se representa en la figura:

Esquema de metadatos para interoperabilidad

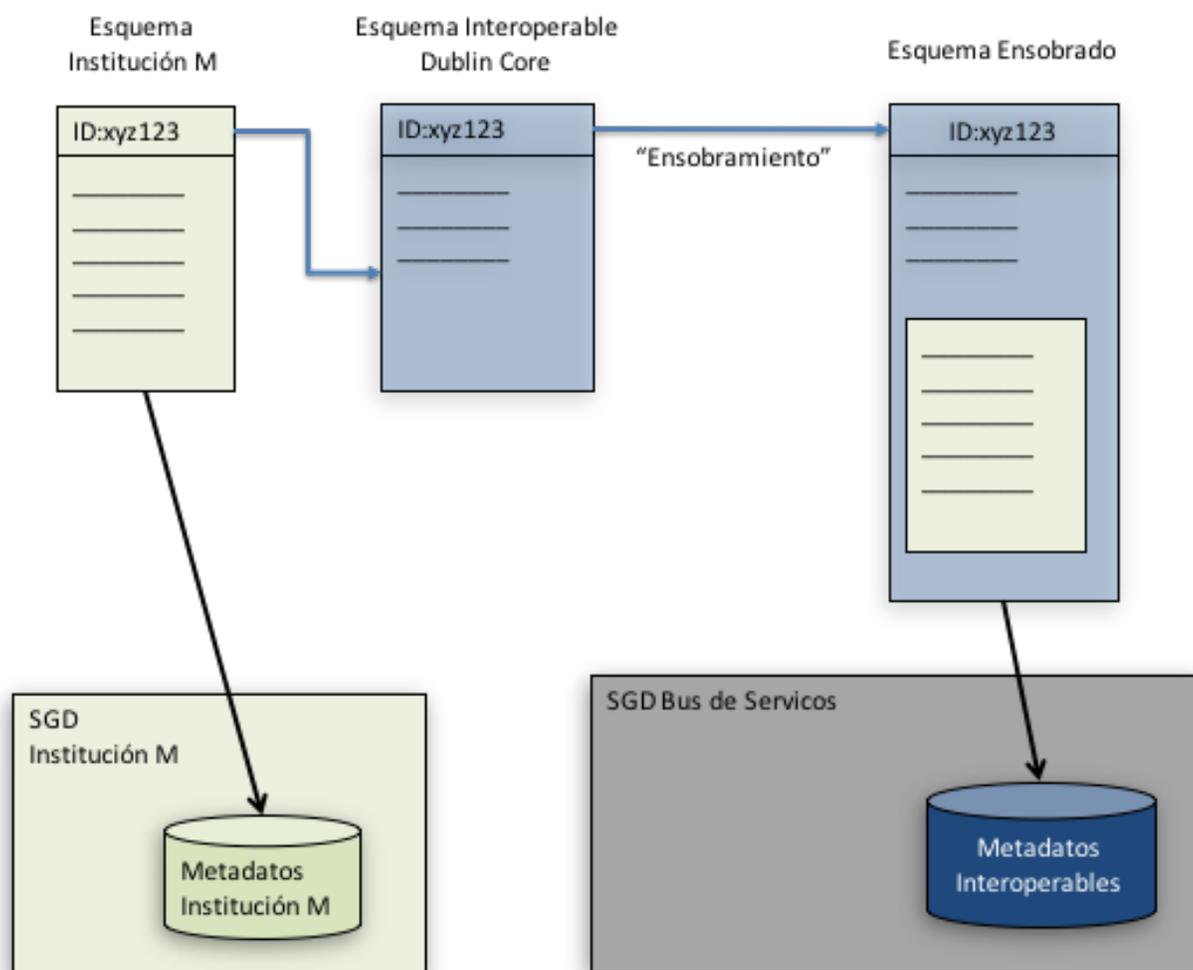


Figura 9

El documento original seguiría albergado en el sistema de gestión documental de la institución. Sólo sus metadatos ensobrados en el esquema general. La recuperación del documento se realizaría utilizando las llaves de este último.

Recomendamos que el esquema se base en el conjunto de elementos Dublin Core por, entre otras razones ³⁶:

- Diseñado específicamente para la descripción de recursos en el mundo electrónico;
- También se aplica a recursos físicos;
- Comunidad internacional;
- Simple;
- Interoperable;
- Extensible;
- Ha sido extendido para intercambio de datos en aplicaciones de gobierno electrónico (e-GIF, esquema utilizado en 30 países e instituciones internacionales
- Desarrollado para recursos en la web;
- Más de 20 idiomas (interoperabilidad entre gobiernos a futuro);
- Adoptado por el Comité Europeo de Normalización;
- Oficial dentro del Consorcio de la WWW y de la norma ISO 23950.
- Incorporado como norma ISO (ISO 15836:2009)
- Norma nacional en USA (ANSI/NISO Z39.85), aceptados por más de siete gobiernos para fomentar la recuperación de

³⁶ Ver Anexo 2 Normas Técnicas.

- Adoptado por agencias internacionales como la Organización Mundial de la Salud (OMS/WHO).

7. Instituir una carpeta electrónica ciudadana integrada con el bus de servicios.

Una de las iniciativas de mayor éxito a nivel internacional, ha sido la creación de la “carpeta ciudadana” en países como Colombia, España y Estonia. La carpeta ciudadana es un repositorio personalizado de los documentos del ciudadano accesible vía a web, en un modelo similar al de Dropbox, iCloud y Google Drive. El usuario puede almacenar todos los documentos que se solicitan en los trámites comunes. Firmados con firma electrónica avanzada estos tienen el mismo valor jurídico que el documento expedido por el Estado. La carpeta del ciudadano es además un paso crucial hacia la interoperabilidad. En el escenario del trámite común, el ciudadano (**Figura 3**) actuaba como nodo de enlace entre servicios públicos. La carpeta del ciudadano elimina la necesidad de desplazamiento, facultando a la persona a compartir sus archivos con las instituciones que los requieran para optar a un servicio. El mecanismo se dibuja en la **Figura 7** (comparar con **Figura 3**).

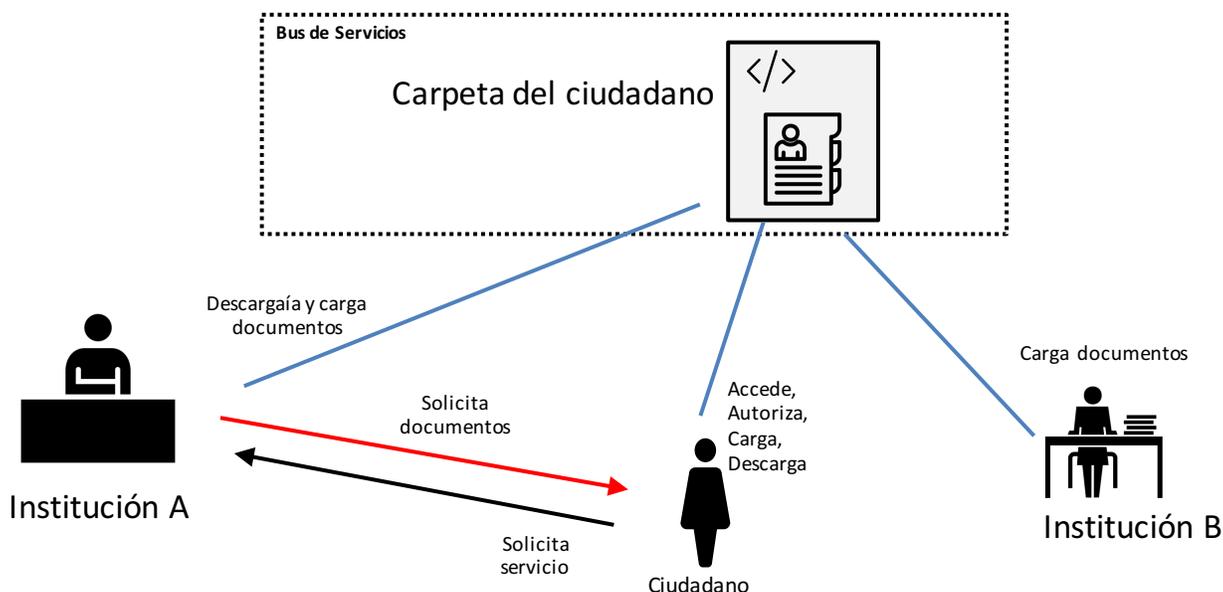


Figura 10

8. Identificar los documentos considerados como vitales para cada organización sean físicos o electrónicos y preparar un plan de contingencia en caso de desastre natural, caso fortuito o fuerza mayor.

Las instituciones públicas deben identificar aquellos documentos electrónicos o físicos que sean esenciales para su organización (documentos vitales) y diseñar un plan de recuperación rápida en caso que haya un desastre natural u otra instancia. En un país con la historia de desastres naturales que tiene Chile esto es fundamental ya que hay lamentables historias de pérdidas documentales por falta de planificación en este materia.

9. Evaluar y eventualmente implementar un plan de digitalización de aquellos documentos en poder del Estado que requieren estar en dicho formato.

Con este objeto, será necesario priorizar aquellos documentos de mayor uso, o más relevantes, o que impactan en mayor medida la necesidad de traslado físico.

Evaluar la necesidad de utilizar tecnología OCR (Reconocimiento Óptico de Caracteres) en aquellos documentos que requieren ser parte de un repositorio más sofisticado.

10. Diseñar una solución para asignarle un identificador único y unívoco a cada documento del Estado

Todas las instituciones utilizan algún código de referencia para identificar los documentos que reciben y producen. Por ejemplo, en las oficinas de partes es común que se genere un código (el “correlativo”) para cada documento ingresado y que este código se registre en una planilla de cálculo como control de entrada. Pero éste rara vez coincide con el identificador asignado por la entidad productora del documento. Nada impide que un documento del Estado tenga más de un identificador. Hemos constatado que, incluso dentro de una institución, un mismo documento puede tener dos códigos de identificación diferentes. Contar con referencias inequívocas para identificar los recursos documentales es un requisito insoslayable de un sistema de que permita la integración de los recursos de información y en último término, la interoperabilidad de las distintas instituciones..

11. Impulsar el uso del formulario electrónico.

Por su flexibilidad, el formulario electrónico (*e-form*) ha sido una de las soluciones más extendidas para simplificación de trámites. Su flexibilidad radica en parte por su similitud con un formulario tradicional, lo que facilita su comprensión y usabilidad. Por otra parte, constituye una vista de un documento electrónico subyacente, altamente estructurado (XML, registro de datos u otro). El formulario electrónico puede eventualmente imprimirse y conservarse en papel, con un timbre electrónico que le confiere valor de prueba. Desde luego, en formato electrónico puede también firmarse.

En nuestro país, el formulario electrónico se ha incorporado con éxito en el mundo tributario, en la declaración de renta y factura electrónica. Sin embargo, no se ha fomentado su uso en servicios dirigidos a los ciudadanos más necesitados. Tal es el caso de la asignación familiar. El beneficiario debe descargar un archivo PDF, completar los datos y presentarlo en una sucursal.

Nuevamente, trabas y vicios reglamentarios transfieren innecesariamente el costo del trámite al beneficiario.

12. Promover la captura de documentos en el instante mismo de su creación por aplicaciones de software de oficina, previa a su materialización en formato papel (impresión).

Es conveniente que los archivos generados con herramientas informáticas se carguen a los sistemas de gestión documental directamente desde la aplicación cliente. Los escenarios se representan en la Figura.

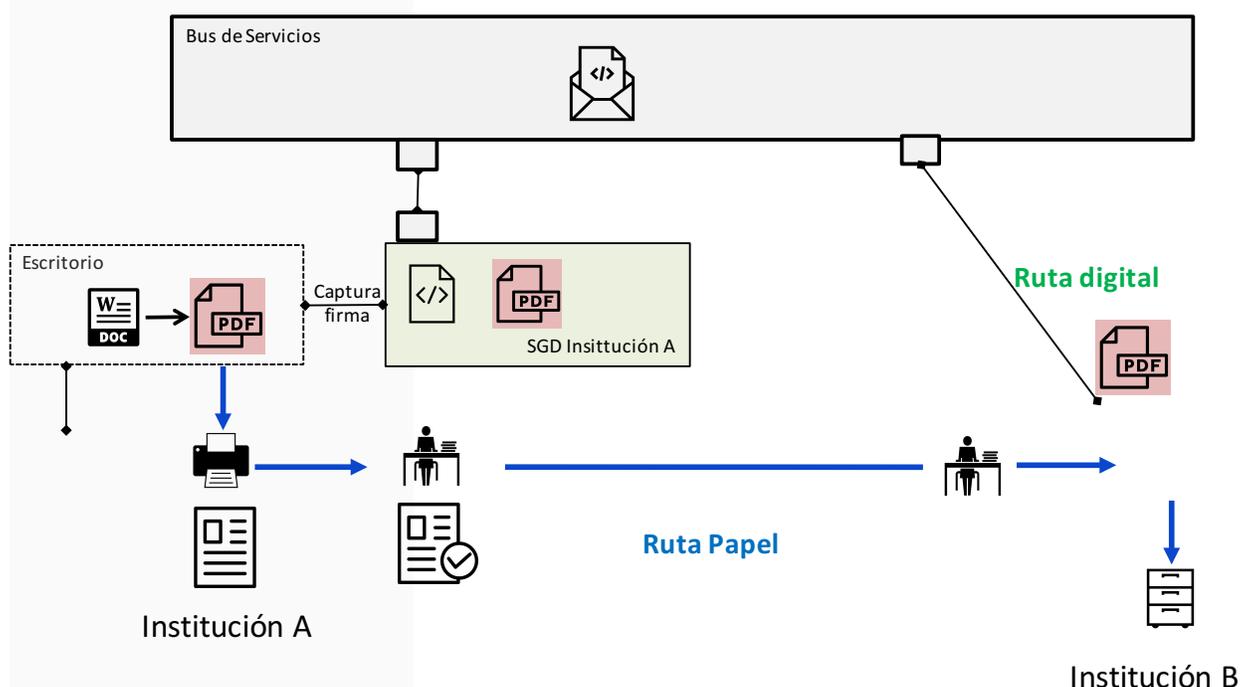


Figura 11. Captura del documento desde la aplicación de oficina. En el escenario actual (ruta papel) un documento digital, creado en una aplicación de oficina (MS Word), debe materializarse en papel (impresora) para darle curso al trámite. Dependiendo del número de instituciones que lo utilizan, el documento podrá ser escaneado e impreso un número de veces. En un escenario ideal el documento es capturado desde la aplicación y cargado a la aplicación de gestión documental en su versión electrónica (MS Word, PDF), enriquecido con metadatos y

firmado de manera automática. Si se ha implementado un bus de servicios el mismo documento estará disponible para otras instituciones, a través de una ruta digital.

El lugar de nacimiento típico de un documento del Estado es una aplicación de software de oficina. Excluyendo los correos electrónicos, el sistema más utilizado para crear documentos es la suite Microsoft Office en particular la aplicación Microsoft Word. El caso de uso corriente en el Estado es crear el documento en MS Word o un procesador de texto equivalente, imprimirlo ejecutar el trámite utilizando la versión impresa y despacharlo a la oficina de partes de otra institución.

Proponemos que la captura del documento se efectúe en su punto de creación, es decir que se cargue a la aplicación cliente del sistema de gestión documental previa conversión al formato, incorporando de manera automática los metadatos correspondientes.

13. Otorgar validez legal a la digitalización de documentos por medio de un ministro de fe (fedatario)

Con la existencia de un fedatario para los documentos digitalizados, se terminaría con uno de los principales dolores de cabeza de la gestión documental y es que los documentos que se digitalizan hoy no tienen validez jurídica. Aquello fue establecido por un Dictamen de la Contraloría el año 2015 el que menciona que este problema debe resolverse por ley. En el capítulo marco legal, se desarrolla en detalle este problema. En todo caso, contar esta figura, facilitaría los trámites en el sector público y estimularía la innovación en la industria al entregar mayor certeza jurídica.

En esta materia sería de utilidad considerar, y probablemente imitar, la experiencia peruana o estadounidense en caso que se opte por el modelo de un fedatario del sector privado regulado por el Estado, o la experiencia de Gran Bretaña o España, en caso que se opte por tener al fedatario dentro del Estado. Chile en otras situaciones similares, como el ministro de fe que se requiere en los procesos de microfilmaciones y micrograbaciones, ha optado por

el modelo de que este se encuentre en el sector privado y sea regulado por la autoridad pública.

14. Transitar a un sistema de digitalización de los documentos en papel en el punto de ingreso a las instituciones

Paralelamente al proceso de ordenar los documentos en stock, es fundamental cambiar el paradigma de cómo se incorpora la nueva documentación que está permanentemente ingresando al Estado para evitar que continúe la captura desorganizada de documentos y sigan llenándose los mismos espacios físicos que se están ordenando.

Para ello, se sugiere capturar el papel, vale decir, en los casos que se definan (generalmente procedimientos administrativos, trámites, u otros que den origen al archivo vivo o eventualmente al archivo histórico) digitalizar los papeles, definir el formato electrónico, agregarle metadatos predefinidos y subirlo a la nube.

El objetivo es ir facilitando el proceso de interoperabilidad entre instituciones para facilitar el problema del “compra huevos”, disminuyendo los costos asociados a la tramitación que tienen los ciudadanos y el Estado.

15. Implementar sistemas de gestión de oficinas de partes al interior del Estado.

Las oficinas de parte son puntos neurálgicos de flujo de documentos del sector público. Por desgracia, se trata de unidades fundamentales en la producción administrativa postergadas de intercambio de documentos. Las condiciones operativas de las oficinas de parte del Estado distan de

Trámite ciudadano, interoperabilidad entre oficinas de partes

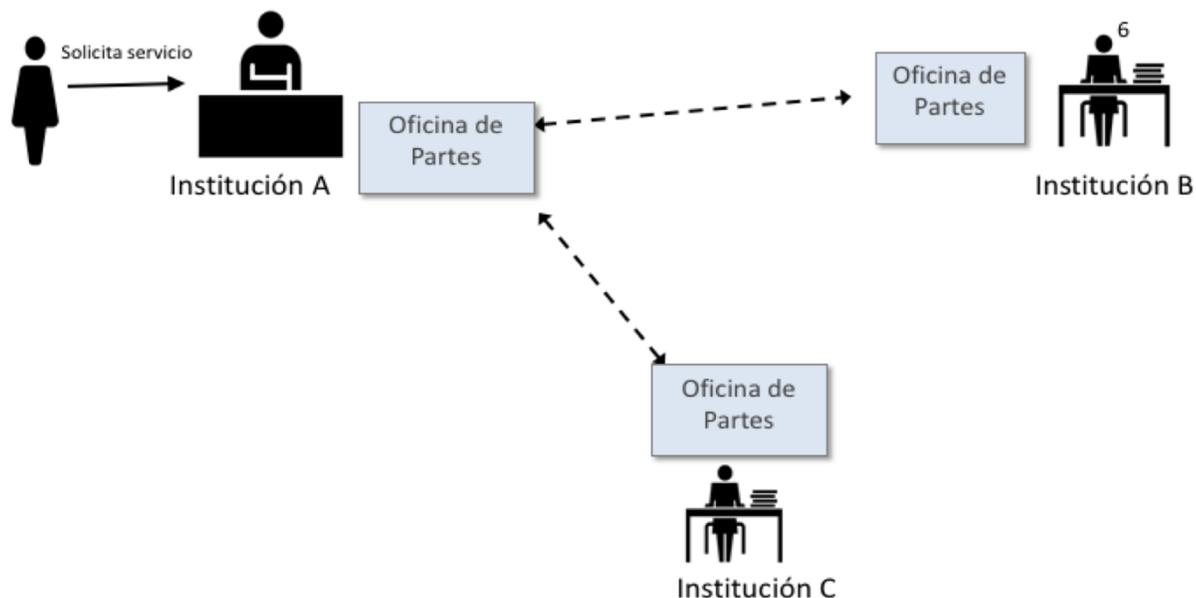


Figura 12

16. Capacitar a las instituciones en la elaboración de tablas de valoración y tablas de retención.

Acompañarlas en el cumplimiento de estas tablas con miras a tener a todas las instituciones del país con las respectivas tablas operando de manera regular en un plazo a definir a partir del cual esta política constituirá una obligación legal.

Relacionado con la recomendación anterior, es necesario dotar a todos los organismos del Estado de las capacidades para que elaboren tablas de

valoración y tablas de retención documental con miras a preparar las instituciones para un futuro próximo de alrededor de dos años, si los tiempos legislativos lo permiten, en que estas tablas debieran ser legalmente obligatorias.

17. Potenciar el Archivo Nacional

Debido a la irrupción de las tecnologías aplicables a gestión documental (digitalización masiva, OCR, repositorios documentales, firma electrónica, XML, esquemas renovados de metadatos, APIs y Servicios Web, etc.) el Archivo Nacional se ha ido quedando rezagado. De hecho no se menciona el documento electrónico en el DFL 5.200 que regula sus funciones.

Todos los países estudiados tienen Archivos Nacionales empoderados y tecnologizados. Un Archivo Nacional del Siglo XXI, debe ser aliado estratégico en materia de modernización de la gestión documental en el Estado y se necesita para ello insertarle un brazo tecnológico importante y capacidades técnicas en su gestión.

En el caso chileno surgen además varias preguntas que será necesario responder con cuidado: ¿Debe el Archivo Nacional mantenerse bajo el Ministerio de Educación, y dentro de este ser parte de Dirección de Archivos, Bibliotecas y Museos?³⁷ ¿Debiera ser este una organización independiente y autónoma como lo es hoy por ejemplo el Consejo para la Transparencia? ¿Debiera ubicarse –como fue en sus inicios³⁸- bajo la gestión de algún Ministerio estratégico en materia de gestión pública como la Secretaria General de la Presidencia o el Ministerio de Hacienda? ¿Debiera mantenerse bajo el Ministerio de Educación y dejar solo el Archivo Histórico, moviendo el Archivo de Administración a otro Ministerio con una mirada más transversal en la administración pública?

³⁸Los primeros Archivos en Chile, se crearon bajo la Dirección de Presupuesto, incluso el Archivo Nacional en su fundación formalizada en el DFL 7.217 del año 1927 (que reagrupó varios archivos) establece que tendrá dos secciones: la Histórica y la Administrativa.

Dónde ubicar el Archivo Nacional es una pregunta pertinente que tiene que ver con su eventual empoderamiento y rol.³⁹

El Archivo Nacional tiene una dimensión cultura, educacional, histórica y administrativa importante. Será una institución que siempre podrá tener domicilios distintos en el organigrama, dependiendo del observador que analiza la institución. Pensar en darle autonomía podría servir transversalmente a todos estos fines. Hay en todo caso múltiples ejemplos en el derecho comparado de dónde ubicarlo. Lo que está claro, es que hay que empoderarlo y darle la visibilidad que necesita como organización.

18. Desarrollar un archivo electrónico dentro del Archivo Nacional con el objeto de conservar también los documentos en formato electrónico.

Las normas que regulan al Archivo Nacional del año 1929 no hacen referencia alguna a los documentos electrónicos ni a archivos digitalizados. Hay incertidumbre de cómo incorporar la dimensión electrónica a la gestión documental. Surge por tanto la necesidad de conservar los documentos electrónicos y poder acceder a ellos de manera online en caso que estuviesen abiertos al público.

En Colombia, por ejemplo, el Archivo General de la Nación cuenta por mandato legal con la obligación de reglamentar los elementos esenciales del documento electrónico en conjunto con el Ministerio de Tecnología de la Información y Comunicaciones teniendo, por tanto, la política pública, esta doble visión.

³⁹Un claro ejemplo de autonomía del Archivo Nacional es el caso de EE.UU, el Director del Archivo es nombrado por el Presidente y la institución es autónoma, pero no fue siempre así. La organización nace en el gobierno de Roosevelt como ente autónomo, y luego por un tema de eficiencia post guerra el año 1949 se ubica debajo de una rama administrativa de gestión transversal. Desde el año 1984 es nuevamente un ente autónomo lo que ha sido esencial para su éxito. Hoy el NARA establece sus prioridades, justifica su presupuesto ante el Congreso, narra su propia historia a los ciudadanos, y rinde cuentas directas sobre sus programas. Es además la institución que está impulsando junto con la Dirección de Presupuesto y el Gabinete de la Presidencia una transición hacia la gestión documental digital de EE.UU.

Si bien Chile cuenta con una legislación en materia de Documentos Electrónicos, Firma Electrónica y Servicios de Certificación de dicha Firma, no hay referencia precisa a aspectos críticos de los documentos electrónicos como lo son la autenticidad, integridad, inalterabilidad, fiabilidad, disponibilidad y conservación de dichos documentos. Tampoco hay referencias a la importancia de que los documentos electrónicos mantengan su valor de evidencia, en los casos que sea pertinente, a lo largo del ciclo de vida, incluyendo los expedientes mixtos (híbridos), o digitales.

Hay organizaciones del Estado que con el objeto de cumplir con las normas de traslado al Archivo Nacional, imprimen los documentos que tienen en formato electrónico.

Situaciones como estas se evitarían si se dispusiera de un Archivo para los documentos electrónicos.

19. Elaborar un plan de descentralización para el Archivo Nacional

El Archivo Nacional necesita descentralizarse. En la práctica hoy operan dos Archivos regionales, uno en Temuco y otro en Iquique, y hay iniciativas para poder tener un Archivo en Valparaíso, Magallanes, Los Lagos y Los Ríos.

Todo este crecimiento se ha hecho con mucho esfuerzo, y obedeciendo a veces más a las circunstancias que a un plan definido de dónde se requieren más archivos y con qué propósitos.

Sabemos, por ejemplo, que hay un movimiento significativo de documentos de los Conservadores de Bienes Raíces que están en poder del Archivo, los que son requeridos para hacer estudios de título de propiedad y deben trasladarse entre regiones con ese objetivo. Si se dispusiera de una mejor planificación y descentralización de los Archivos, se podría prestar un servicio más eficiente y oportuno a los ciudadanos y reducir considerablemente los costos de transacción asociados. Además un plan de descentralización podría ayudar a eficientar los sistemas de conservación de documento a nivel local y sobretodo prestar una asesoría más cercana en organismos de regiones para la elaboración de tablas de valoración y retención a nivel institucional y para ir avanzando en su proceso de madurez documental.

En todo caso, en un escenario completamente digital, el Archivo Nacional sería uno solo y sus documentos podrían consultarse al mismo repositorio a nivel Nacional dejando los documentos históricos o de mayor valor, en los archivos físicos. Estamos todavía lejanos a ese escenario.

20. Implementar un sistema de destrucción express de documentos precalificados.

Con el ánimo de acelerar la destrucción de documentos que están innecesariamente ocupando espacio físico del Estado, podrían destruirse de manera rápida y con un criterio de transversalidad, aquellos documentos que no tengan valor histórico ni de gestión y que no correspondan al giro específico de la organización.

Australia cuenta con un modelo para realizar esta operación de manera ágil, considerando un sistema de “eliminación express” para un serie de tipos documentales precalificados, que ocupan espacio en los archivos de las organizaciones, que no tienen valor histórico ni de gestión, que no son consultados y que no se refieren a temas de cada organización. Este tipo de documentos, como por ejemplo, las carpetas de personal que ya no trabaja dentro de una organización, o carpetas de reclutamiento pasados, u otros que es menester identificar cuidadosamente, previo monitoreo de expertos, deben destruirse sin mayores procesos de calificación. El resto de los documentos, necesitan un trato distinto y se someten a un proceso de análisis casuístico para resolver si deben o no digitalizarse, con qué tecnología, y deben o no ser enviados al Archivo Nacional y en qué formato.

Una política de esta naturaleza debe planificarse en conjunto con el Archivo Nacional, institución que -a la fecha- indica que tiene espacio de bodegaje para dos años más si recibe el material de traslado usual. Es recomendable aprovechar el actual proceso de descentralización en que ha estado el Archivo y potenciarlo, aprovechando los nuevos espacios físicos y realizar una planificación para reorganizar los documentos por región. Más adelante nos referimos a este punto.

21. Implementar un plan de trabajo destinado a ordenar la información –física y electrónica- que obra en poder del Estado

Si el Estado no levanta datos transversales con el objeto de medir el estado de los documentos en sus dependencias, será difícil diseñar con precisión una política pública sobre esta materia.

Si bien han habido esfuerzos importantes de evaluación de la situación documental en el Estado, como por ejemplo, el Informe de Diagnóstico “Situación de los Archivos Institucionales en Organismos del Estado”, realizado por el Consejo para la Transparencia (CPLT) el año 2012, no existe un mandato oficial que exija a los funcionarios a cargo, levantar la data sobre esta materia en su organización, compararse con otras organizaciones y tomar conciencia del valor de los documentos para sus funciones.

Este catastro no tiene que ser un trabajo inabordable; debe realizarse en el marco de la gestión normal de las instituciones. La idea es tomar conciencia y darle visibilidad a problemas como la cantidad de documentos que se tramitan al mes, en qué formato, los metros cuadrados ocupados en depósitos locales, cantidad de cajas externalizadas en servicios privados y a qué costos, cantidad de documentos que se han enviado al Archivo Nacional y de qué características, etc., e integrar esa información como fundamental para la gestión.

A lo largo de este estudio hemos constatado una deficiencia en la calidad de la información que las organizaciones públicas tienen respecto al estado de sus documentos. Hay, por cierto, excepciones, pero en general no es un tema que sea visto como relevante para su gestión. Los Australianos consideran como uno de los tres principios rectores de su políticas el valor de los documentos y el memorándum enviado por el Archivo Nacional y la Dirección de Presupuestos norteamericana del año 2011 pone énfasis en que los documentos tienen valor. Creemos que el valor del documento es un concepto que debiera internalizarse dentro de nuestro Estado, y la manera de empezar a incorporarlo es precisamente transmitiendo la importancia del tema y su necesidad de conocerlo y medirlo en mayor profundidad.

22. Refundar, con mayores facultades, la Comisión de Selección para Descarte de documentos oficiales, creada el año 1980.

Dicha comisión ha estado inactiva por los últimos 25 años. Es importante activar una comisión de esta naturaleza y otorgar a un organismo técnico y colegiado la decisión relativa a qué documentos deben o no destruirse en el Estado. Países como Australia, EE.UU., España y Canadá, cuentan con este tipo de Comisiones. Estados Unidos se asesora por medio de una Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos que determina la permanencia, transferencia, acceso, y eliminación de los documentos de la Administración del Estado. Por su parte, los Archivos Nacionales de Australia, disponen de un Consejo Consultivo creado en virtud de la ley de Archivos de 1983 cuya función principal es asesorar al Ministro y al Director General sobre los asuntos referentes a las funciones de los archivos.

23. Evitar el uso del email y las carpetas compartidas como herramientas de gestión documental.

Actualmente, herramientas de uso común en ambientes de trabajo, tales como el email y las carpetas compartidas, suelen utilizarse para almacenar e intercambiar documentos, emulando algunas de las funcionalidades de los sistemas de gestión documental. Si bien en grupos de trabajo pequeños el efecto puede ser menor, a medida que las instituciones crecen, y el tráfico de archivos adjuntos aumenta, los documentos almacenados en casillas de correo o carpetas compartidas son difíciles de recuperar, al punto declararse extraviados.

Las herramientas de correo electrónico y carpetas compartidas no cumplen con los requisitos mínimos para la gestión de los documentos de una organización compleja. En particular, el esquema de metadatos del correo electrónico es inadecuado para la gestión de los documentos adjuntos, pues no provee llaves de entrada para recuperar los contenidos. Por su parte, las carpetas compartidas ordenan la información siguiendo criterios arbitrarios y no establecen una ruta cierta para almacenar o recuperar archivos.

Por lo anterior, no es recomendable que estas herramientas se utilicen como sustitutos de los sistemas de gestión documental propiamente tales.

24. Mejorar la interoperabilidad tecnológica entre los organismos del Estado para el intercambio de documentos promoviendo la integración de estos.

25. Implementar una plataforma de gestión documental para el Estado orientada a servicios, interoperable con sistemas de gestión documental de las instituciones, que facilite el intercambio documental entre estas y ponga los documentos a disposición del back office de ChileAtiende.

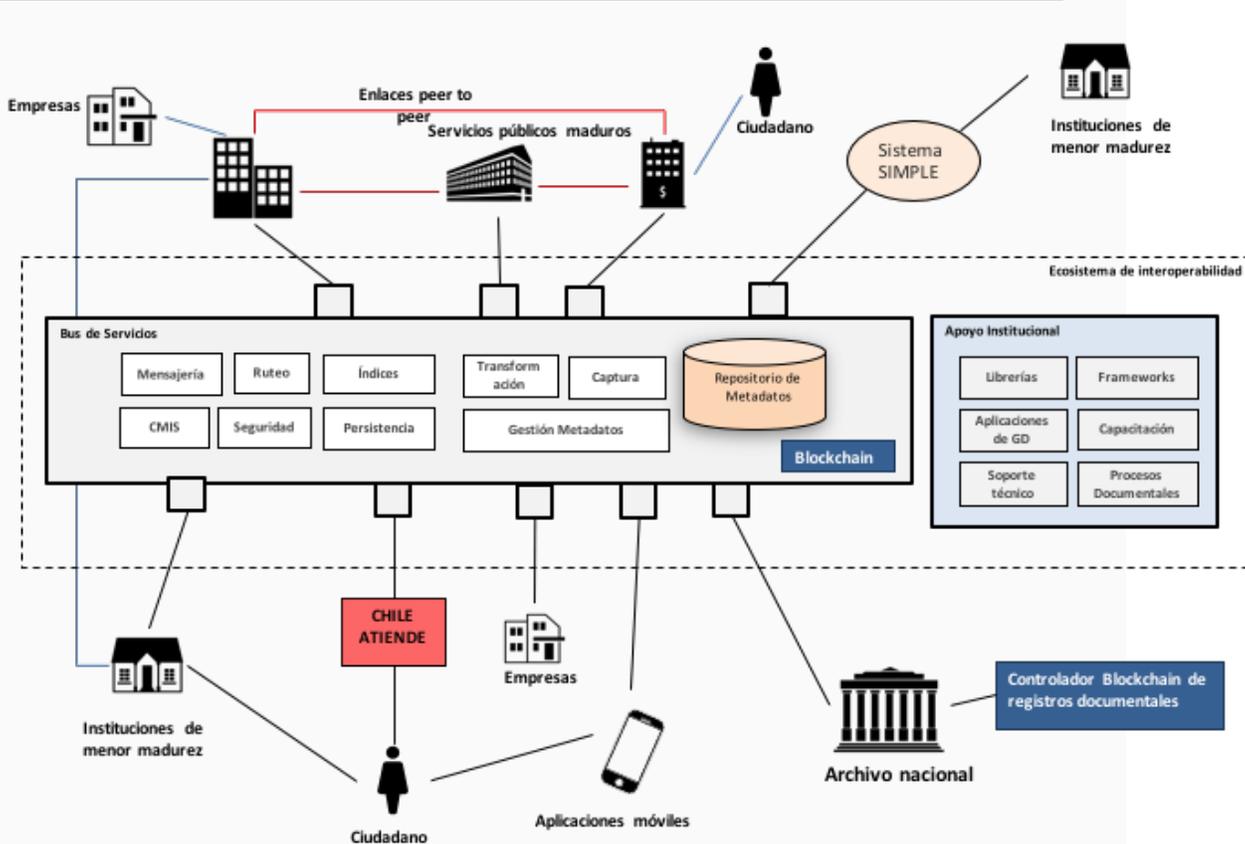


Figura 13

26. Implementar un sistema de *blockchain* para mantener un inventario de los recursos documentales del Estado, incluyendo también notarías y conservadores.

27. Resolver el problema de interactuar con dos perfiles ciudadanos al mismo tiempo (digital y no digital), ofreciendo altos estándares para ambos.

Chile enfrenta el desafío de ofrecer sus servicios digitales tanto al ciudadano tecnologizado como a aquel ajeno al mundo digital, el que suele ser más vulnerable, ya sea porque vive en zonas rurales aisladas, es adulto mayor o es una persona de escasos recursos. Estos dos perfiles ciudadanos (digital y no digital), se relacionan de manera diferente con el Estado, lo que ha inhibido quizás la implementación de una política más vanguardista en esta materia. Pese a experiencias exitosas; como la digitalización del proceso de declaración de impuestos en la legislación chilena, -que hoy es transversalmente electrónico- parece ser que el Estado ha quedado perplejo frente a esta dicotomía y nada dice respecto a cómo tratar a un perfil de ciudadano u otro en su interacción con este.

Al respecto, la ley española de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, publicada en octubre del año 2015, entrega como solución que existan ciudadanos obligados a relacionarse electrónicamente con el Estado (personas jurídicas, quienes ejerzan una actividad profesional, etc.) y otros con el derecho a hacerlo, que podrán ser asistidos para ello si así lo solicitan. En el caso de que alguno de estos ciudadanos no digitales no disponga de los medios electrónicos necesarios para actuar; su identificación o firma electrónica en el procedimiento administrativo “podrá ser válidamente realizada por un funcionario público mediante el uso del sistema de firma electrónica del que esté dotado para ello. En este caso, será necesario que el interesado que carezca de los medios electrónicos necesarios se identifique ante el funcionario y preste su consentimiento expreso para esta actuación, de lo que deberá quedar constancia para los casos de discrepancia o litigio.”

Dado que esta ley se publicó en octubre de 2015, y que tiene un plazo de dos años para ir implementándose, sería pertinente observar con cuidado los desafíos que está teniendo en su implementación, antes de adoptar esta solución para Chile.

28. Crear un repositorio de poderes jurídicos para interactuar con el Estado.

29. Compartir las experiencias en gestión documental por parte de los organismos del Estado.

A lo largo de este trabajo percibimos que hay por lo general poco diálogo entre las organizaciones del Estado. Con contadas excepciones, ellas operan por lo general como silos en los temas de gestión documental. Algunas de ellas tras años de experiencias han llegado a las mismas conclusiones por caminos diferentes (por ejemplo en el caso del Consejo de la Transparencia y la Biblioteca del Congreso, se tomó la decisión de fortalecer el desarrollo de software *in-house*, lo que fue valorado para poder darle la flexibilidad a las soluciones que necesitaban).

A veces las instituciones llegan a soluciones luego de un largo peregrinar entre como resolver problemas, tanto técnicos como adaptativos dentro de la organización. Se hace fundamental generar mayores instancias de conversación, hacer sistemas de intercambio de personal entre organizaciones, premiar las mejores iniciativas en materia de gestión documental, u otros que permitan gestionar mejor el conocimiento, los problemas y las soluciones acumuladas del Estado en estas materias.

Actualmente hay una iniciativa en Chile que está dando un primer paso relevante e implementando un piloto de un modelo diseñado por la RTA. Se ha invitado a participar a distintas organizaciones con acompañamientos y capacitaciones. El equipo de seguimiento se reúne mensualmente y con cada uno de los organismos participantes para relevar las dificultades del proceso. Dentro de los organismos que participan en este piloto están: Presidencia de la República, Dirección de Aguas, Ministerio de Salud, Gobierno Regional de la Región Metropolitana, Municipalidad de Calera de Tango, Municipalidad de la Pintana y CPLT.

30. Establecer instancias de colaboración con instituciones extranjeras

El Consejo para la Transparencia forma parte de una red de instituciones archivísticas latinoamericanas que han trabajado en la elaboración de manuales

de buenas prácticas para la implantación de sistemas de gestión documental en el sector público RTA⁴⁰. En dicha red se intercambian buenas prácticas entre organismos que desarrollan supervisión en funciones en Transparencia y el Derecho de Acceso a la Información Pública dentro de Bolivia, Brasil, Ecuador, México, Perú, Uruguay, España, Costa Rica, Guatemala, Honduras, El Salvador y Paraguay. La realidad de estos países es que en general existían normas de resguardo de los archivos históricos pero no de los archivos de gestión.

La experiencia ha resultado valiosa y creemos debe ser fortalecida con nuevas formas de colaboración internacional. En particular se debe dar seguimiento a los procesos de autoevaluación institucional que supervisan los archivos nacionales en los EUA, y particularmente en Australia, país que ha mostrado el mayor grado de progreso en gestión de archivos. Estos procesos han demostrado ser particularmente útiles para generar planes de acción y hay mucho que se puede aprender de esas experiencias.

31. Gradualidad en la implementación, gestión del cambio en el proceso y capacitación adecuada.

EL éxito de una política de gestión documental depende en parte no menor de que su implementación sea gradual. Es necesario capacitar a las partes involucradas, visibilizar y premiar a las organizaciones que están llevando la delantera y llevar a cabo pruebas de concepto antes de implementar sistemas en gran escala.

Esto no quiere decir que no se puedan fijar metas ambiciosas para conseguir los objetivos. De hecho, los países estudiados han desarrollado planes de implementación que involucran plazos concretos para cumplir con los objetivos. Sencillamente, considerar que instaurar este tipo de políticas afectan la manera en que se han hecho las cosas en las organizaciones por años y es por tanto un cambio muchas veces importante.

⁴⁰Más información en el sitio web de la Red RTA redrta.org

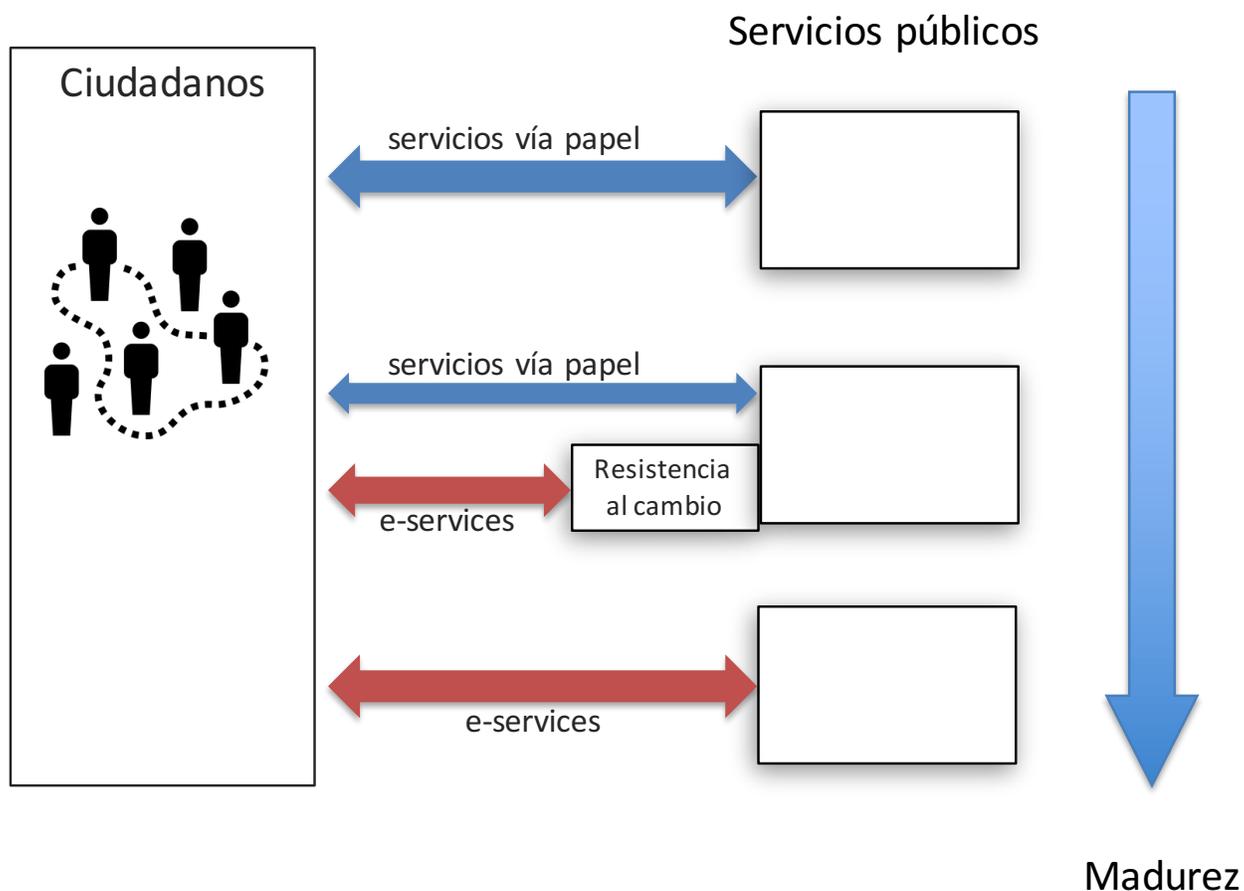


Figura 14. Implementación gradual. Se espera que los ciudadanos y las instituciones adopten los servicios digitales de manera gradual. En el caso de éstas últimas el éxito de la implementación depende de su grado de compromiso institucional y de la superación de la resistencia al cambio. El plan de implementación debe adaptarse a esta realidad y avanzar de acuerdo a la madurez institucional y tecnológica de ciudadanos y organismos.

Se requiere además capacitar al personal de la organización y transmitir lo importante que es para su trabajo este cambio, ofreciendo la debida ayuda, acompañamiento, capacitación y gestión del cambio. Por último no hay que olvidar que existen organizaciones vulnerables y débiles dentro del Estado, para las cuales la imposición de una política de esta naturaleza puede ser un cambio copernicano, estas van a requerir de permanente apoyo.

32. Hacia la interoperabilidad: digitalización con fedatario.

Una medida inmediata para paliar este problema y mejorar el acceso de ChileAtiende a la documentación del Estado sería habilitar la figura de la digitalización con ministro de fe (fedatario). Como se explica en otras secciones (*Anexo5 Modelo de Sistemas*), las instituciones podrían poner a disposición de ChileAtiende las imágenes digitalizadas y firmadas de sus documentos físicos.

33. Dónde se alojan los documentos

Los documentos digitalizados estarían alojados en las aplicaciones de gestión documental de cada institución, (internas o en la nube) y podrían compartirse con ChileAtiende y otras instituciones a través de un Bus de Servicios de gestión documental.

34. Implementar un bus de servicios para intercambio de documentos

Se recomienda implementar un bus de servicios de gestión documental. Los documentos seguirían siendo gestionados y almacenados por las instituciones que los producen, de acuerdo a su ciclo de vida (se trata de interferir lo menos posible en la gestión natural de cada institución). Cada institución carga, a través de una API, los metadatos de sus documentos a un bus de servicios. Para permitir la interoperabilidad, los metadatos de todas las instituciones son ensobrados en un esquema adicional de metadatos comunes. Es necesario precisar cuál será este esquema y sus elementos, y cómo se realizará el ensobramiento. No está en el alcance de este trabajo hacerlo.

Es importante revisar acuciosamente cuales son los esquemas en uso en otros países y adoptar uno que permita interoperar documental con instituciones extranjeras. Una alternativa es el protocolo *e-GIF*, basado en el *Dublin Core* (ver *ANEXO 2 Normas Técnicas*) y en uso en más de veinte países.

Los sistemas de ChileAtiende podrían acceder a través del bus de servicios a los metadatos de los documentos requeridos en un trámite, y a través de ellos verificar la existencia y autenticidad del documento, o bien recuperar una copia del documento firmado para cursar el trámite.

En los casos en que las instituciones no cuenten con sistemas de gestión documental, o no puedan conectarse a las APIs del bus de servicios, el ecosistema de gestión documental del Estado puede proveer una solución de carga de documentos “en la nube” provista de un *back end* integrado al bus de servicios. La idea se representa en la Figura 13 y se desarrolla en el *Anexo 5 Modelo de Sistemas*.

35. Implementar un gestor de casos para ChileAtiende

Adicionalmente, ChileAtiende puede instalar un sistema de gestión de casos. El gestor de casos proporciona un workflow genérico para orquestar y darle trazabilidad al trámite, asignando casos a la institución que otorga el beneficio.

El workflow genérico, de cinco estados, se presenta en la siguiente figura.

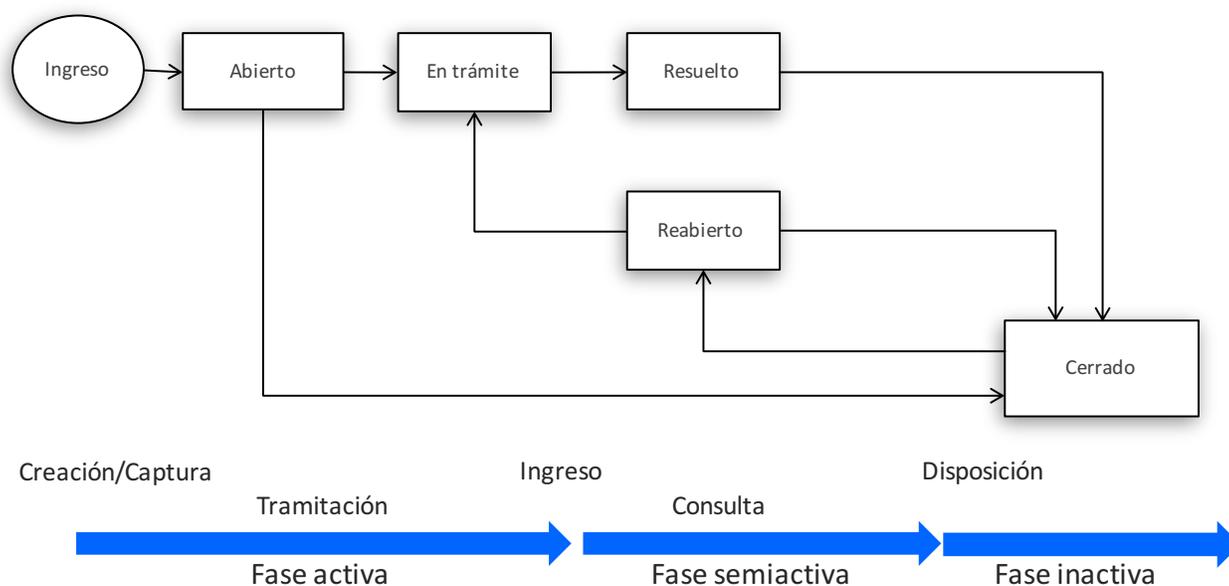


Figura 15 Workflow de un gestor de casos para ChileAtiende

La serie de pasos tendría la siguiente forma:

- El ciudadano solicita un servicio (presencial, telefónico o web) a la Institución A.
- El gestor de casos ChileAtiende genera un caso (ticket o issue) y se lo asigna a un responsable nominado en la Institución A.
- Institución A ejecuta el trámite. Los metadatos de los documentos necesarios para el trámite están disponibles en el Bus de Servicios documentales.
- La Institución A accede a los documentos del trámite y ejecuta el workflow del trámite usando sus herramientas propias (no el gestor de casos). Ejemplos, un BPM, SIMPLE, Sharepoint, Jira, etc.
- Si la Institución A no cuenta con trámites en línea, el responsable nominado debe realizar las transiciones de estado en el workflow de ChileAtiende.
- Si la Institución A cuenta con un portal trámites en línea, puede integrar su workflow al gestor de casos vía Webservices (si los habilita) utilizando los estándares definidos en la normativa de interoperabilidad vigente. El responsable nominado de la Institución A sería notificado de los cambios de estado.
- El gestor de casos generaría el rastro de auditoría del trámite, y lo consignaría en el expediente del caso.
- El gestor de casos de ChileAtiende cerraría el caso.
- ChileAtiende hace entrega de los documentos o el beneficio y da por cerrado el trámite.
- Durante todo el proceso, ChileAtiende fue informado de los cambios de estado del gestor de casos.
- El intercambio de documentos del proceso transcurre a través del bus de servicios documentales.

Beneficios adicionales:

- El sistema de gestión de casos puede generar reportes de gestión con métricas de calidad de los trámites, tales como tiempos de respuesta, el número de casos ingresados en un determinado periodo de tiempo y el número de casos resueltos, entre otros.
- Los datos de reportería entregan información útil para evaluar la madurez de las instituciones y decidir hacia donde se deben enfocar los esfuerzos, a fin de proveer asistencia a los servicios más vulnerables.
- Se le puede proveer al ciudadano, y a otras partes interesadas, información sobre el estado de sus trámites.
- Tanto ChileAtiende como la *Institución A* puede interactuar con el bus de servicios para cargar o descargar documentos, según las exigencias del trámite.

En lo que respecta a la mesa de ayuda, en un escenario ideal el funcionario de la mesa de atención (*front desk*) tendría acceso directo al portal web para realizar el trámite en nombre del ciudadano, actuando como un proxy de éste.

Esto requiere que el ciudadano se verifique en el portal, algo que podría hacer utilizando su Clave Única. De no contar con una Clave Única, el mismo funcionario de atención puede actuar como ministro de fe y extenderle una. Esta clave única podría albergarse en un Módulo de Seguridad operado por el Registro Civil u otra institución pública.

Un modelo semejante se ha incorporado en la reciente legislación española, en la nueva Ley de Procedimiento Administrativo, del año 2015, a la que hacemos referencia en otras partes de este estudio.

Actualmente, ChileAtiende dispone de canales presenciales, telefónicos y un canal digital. Los servicios presenciales están montados sobre la red de sucursales del IPS. El punto de acceso al canal digital es el portal web de ChileAtiende.

11.3 Recomendaciones legales e institucionales (o de gobernanza)

36. Los cambios jurídicos necesarios, hacerlos por la vía legal

No da lo mismo si se utiliza una ley o un reglamento para regular una materia . Si bien la ley puede ser más difícil de tramitar y de elaborar que un reglamento, la existencia de esta es lo que permite que una política pública pueda tener un alcance de largo plazo y una mayor solidez, toda vez que su derogación no será tan sencilla. Ello no ocurre con los reglamentos.

Por ser la gestión documental, el tipo de política que debe diseñarse a largo plazo, que involucra un cambio institucional y social importante a nivel de Estado, es importante que se haga respaldada por una ley para que cuente con la estabilidad y el diseño de largo plazo que requiere. Una ley también otorgará señales al mercado de que están dadas las bases para desarrollar la tecnología que sea necesaria.

37. Crear un organismo técnico especializado que, acompañado de la institucionalidad y rango político adecuado, pueda impulsar la gestión documental en el país.

La dinámica y exigencias de la gestión documental moderna requiere de una nueva institucionalidad que ejerciendo potestades normativas y sancionadoras, acompañe de manera gradual el esfuerzo de transformación procesal y cultural que se requiere. Las leyes son importantes pero no son suficientes en estas materias, la gestión documental es la suma tanto de la regulación como de la práctica. No cabe, por tanto, descuidar la importancia de una institucionalidad que promueva en los hechos las reformas prácticas en la gestión documental del Estado de Chile con el debido liderazgo, visibilidad, gradualidad, acompañamiento y gestión del cambio asociada.

No es fácil decidir cómo organizar al Estado para estos efectos. Pesan argumentos históricos, de cómo se organiza el Estado que impide que se imponga un modelo extranjero sin evaluar con cuidado su pertinencia. Además existen fórmulas distintas para enfrentar este desafío.

Australia a través del Australian Information Commissioner Act 2010 regula la “Oficina del Encargado de la Información” (Office of the Australian Information Commissioner) (OAIC)⁴¹ la que cumple con las siguientes funciones:

- Proteger el derecho a acceder a los documentos de acuerdo a la *Freedom of Information Act*.
- Asegurar que se gestionen de manera adecuada los datos personales según el *Privacy Act* de 1988.
- Funciones de gobierno y políticas informáticas entregadas por la *Australian Information Commissioner Act 2010*, esto incluye funciones relativas a la gobernanza de la información y encargarse de asegurar la mayor transparencia, eficiencia y coordinación en la gestión de la información en el gobierno. En esta función debe liderar el desarrollo e implementación de un marco institucional nacional que promueva un gobierno abierto y seguro.

Pero también existe en Australia un Archivo Nacional, “Australian National Archive” (ANA) que tiene mucha influencia en la implementación de la política de gestión documental a nivel nacional.

En el caso chileno, cualquiera sea la decisión que se tome, es relevante que la figura que lidere la gestión documental, lo haga considerando de manera sistémica el ciclo documental e incorporando la dimensión tecnológica. Es necesario también que esta figura tenga la visibilidad y liderazgo necesario para emprender una reforma que requiere de voluntad, coordinación y constancia y que trabaje de la mano con el Archivo Nacional (en caso que no sea el mismo Archivo quien tome este rol)

Una política moderna de gestión documental requiere, al menos, la asignación de competencias centralizadas en aspectos tales como:

⁴¹<https://www.oaic.gov.au>

- Dictación de normas de gestión.
- Dictación de normas técnicas (normalización)
- Asesoría y apoyo a los organismos públicos.
- Evaluación del funcionamiento de la gestión documental y elaboración de propuestas de reforma legal y reglamentaria.
- Supervisión.
- Aplicación de sanciones o instrucción del procedimiento sancionatorio.

Por último, nos parece importante evaluar la conveniencia de que el organismo rector puede contar con el apoyo permanente de un Consejo Asesor en la materia. Ello permite dar voz a quienes puedan representar indirectamente los intereses de los usuarios externos de la documentación pública, favoreciendo además el aporte y consideración de las mejores prácticas nacionales e internacionales sobre la materia y el diálogo en una disciplina que requiere la interconexión de técnicos como abogados, ingenieros en computación, administradores públicos, archivistas y bibliotecólogos.

38. Simplificar el actual marco jurídico que regula la gestión documental en Chile.

Dada la cantidad y dispersión de normas que rigen la materia, creemos que es importante hacer un trabajo de simplificación de la regulación existente, concentrándola dentro de lo posible en pocos pero efectivos cuerpos legales. Lo anterior contribuiría a dar a la gestión documental un nuevo impulso y se podrían actualizar las leyes que requieren cambios.

En el proceso es importante contar con especialistas que redacten los proyectos de ley de manera que queden focalizados en principios más que en tecnologías, y puedan con ello tener larga data. Desgraciadamente en el pasado, el legislador no se preocupó de esta variable y hoy tenemos que lidiar y exigirle a normas que no consideraron en su redacción la posibilidad que la tecnología evolucione, como ocurre en el DFL 5.200 del año 1929, pensada solo para el formato en papel, y en la ley 18.845 de microcopias y micrograbaciones del año 1989 que no

incorpora con claridad la digitalización o la ley de documento electrónico que no se preocupa de cómo se generan estos para poder conversar con la ley de archivos, etc.

Dada la transversalidad de la gestión documental como disciplina, y por ser esta una política que afecta horizontalmente al Estado, es necesario que las leyes que rigen la materia incorporen los debidos vasos comunicantes.

Un esfuerzo legal de estas características tiene justificaciones. Además de los argumentos esgrimidos en este trabajo, existe una tendencia mundial, y muchos países están enfrentando el mismo desafío, lo que permite un interesante intercambio y aprendizaje de dichas experiencias.

Hemos identificado las siguientes materias que requieren urgente modificación:

39. Hacer una nueva ley de Archivos. La actual data de 1929, está desactualizada y no cumple con los estándares actuales.

Chile necesita dictar una nueva ley de archivos como lo han hecho muchos países recientemente.

El contenido de dicha ley debiera acotarse según se resuelva el tema institucional de qué organismo(s) debiera(n) impulsar una nueva etapa en materia de gestión documental en el Estado. Un Archivo Nacional más empoderado, debiera contar con una ley que le otorgue también más potestades en los ciclos del documento que regule.

En lo estrictamente archivístico, el contenido de dicha ley debiera al menos:

- Referirse al documento electrónico y su regulación archivística en detalle, y establecer un sistema para su conservación.
- Establecer normas para la destrucción de documentos.
- Reglamentar de mejor manera el traslado de documentos.

- Coordinar la realización y consecuente implementación de tablas de valores y tablas de retención documental en las instituciones del Estado, las que debieran ser a la larga obligatorias.
- Establecer criterios para la digitalización de documentos
- Regular la descentralización del Archivo Nacional y las potestades de los eventuales archivos regionales.

40. Reformar la Ley de Bases del Procedimiento Administrativo incorporando elementos de procedimiento electrónico (Ley 19.880, de 2003).

Es necesario actualizar esta ley, la que no da el ancho para el desafío ante el cual está el Estado si quiere avanzar en materia de gestión documental.

Una reforma debiera incorporar nuevos elementos del procedimiento electrónico administrativo particularmente tomando como modelo la nueva Ley de Procedimiento Administrativo española publicada en octubre del año 2015.

Algunos temas que deberían incorporarse:

- La notificación electrónica
- La carpeta ciudadana
- Establecer la obligación para ciertos ciudadanos de realizar los trámites de manera electrónica y para los más vulnerables que esto sea un deber.
- Establecer un repositorio de poderes de representación en las actuaciones frente al Estado electrónico.

41. Dictar una ley de certificación de los documentos digitalizados.

Con el objeto de permitir que los documentos que se digitalicen tengan la misma validez jurídica que los documentos originales. Para ello debe regularse la existencia del fedatario. Hemos planteado la importancia de esto en las recomendaciones funcionales.

42. Regular el estatuto de publicidad de los correos electrónicos enviados o recibidos por funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones.⁴²

⁴²Actualmente hay un proyecto de ley en el Congreso Nacional que incorpora esta materia.

BIBLIOGRAFÍA

- Norma Internacional ISO 15489-1, 1ª Edición. ISO Copyright Office. Suiza 15 de Septiembre de 2001.
- Modernising Government: The Way Forward by Organization for Economic Cooperation and Development OECD (Author). Publishing in Paris, 2005.
- Informe sobre Política Nacional de Archivos, realizado por la Comisión de Probidad y Transparencia (CPLT). Santiago de Chile, 2010.
- Manual de Procedimientos - Sistema de Gestión Documental SIGEDOC, realizado por el Consejo para la Transparencia (CPLT). Santiago de Chile, 2011.
- Selling Information Governance to the Business: Best Practices by Industry and Job Function. Sunil Soares, Author, 1st edition, 2011.
- Data Governance: How to Design, Deploy and Sustain and Effective Data Governance Program (The Morgan Kaufmann Series on Business Intelligence). John Ladley, Author, 1st Edition, 2012.
- Análisis Derecho Comparado en Legislación Archivística. Proyecto “Diagnóstico y Recomendación de Buenas Prácticas en Gestión Documental en Organismos Públicos”, realizado por el Consejo para la Transparencia (CPLT) con el apoyo financiero del Banco Mundial. Santiago de Chile, 2012.
- Informe de Diagnóstico “Situación de los Archivos Institucionales en Organismos del Estado”, realizado por el Consejo para la Transparencia (CPLT). Santiago de Chile, 2012.
- Guía N° 6 Descripción de Documentos de Archivo “Proyecto Diagnóstico y Recomendación de Buenas Prácticas en Gestión Documental en Organismos Públicos”, realizado por la Comisión de Probidad y Transparencia (CPLT). Santiago de Chile, 2012.

- Information Governance: Concepts, Strategies, and Best Practices (Wiley CIO), 1st Edition. Robert F. Smallwood, Author, 2014.
- Modelo de Gestión Documental Regional, realizado por la Red de Transparencia y Acceso a la información Pública (RTA). Santiago de Chile, 2015.
- Requerimientos para el desarrollo de una herramienta para la gestión de oficios electrónicos, realizado por el Ministerio Secretaria General de la Presidencia junto al apoyo de CPLT, Dibam, Chilecompra y Archivo Nacional. Santiago de Chile, 2015.
- Assessing Government Initiatives on Public Sector Information, OECD Digital Economy Papers N° 248, OECD. Paris, 2015.
<http://dx.doi.org/10.1787/5ls04dr9147j-en>.
- Document Control: Lifecycle and the Governance Challenge. Dawit Kassa, Author, 1st Edition, 2015.
- Durrell,W.R. Data Administration: A Practical Guide to Successful Data Management. PrimeraEdición, New York, McGraw-Hill, 1985
- Guía para Digitalizar Documentos de Australia
http://www.naa.gov.au/Images/Digitising%20accumulated%20physical%20records%2C%20April%202011_tcm16-79555.pdf
- Helen Heslop, Simon Davis, Andrew Wilson. An Approach to the Preservation of Digital Records. National Archives of Australia, 2002.
http://www.naa.gov.au/Images/An-approach-Green-Paper_tcm16-47161.pdf
- Instructivo para Transferencias de Documentos Tradicionales al Archivo Nacional de Chile. Programa de Normalización CLAN/PT-001, Serie Protocolos de Trabajo y Mejores Prácticas para la Gestión de Archivos, año 2014.
- General Editor, Michael Roper; Managing Editor, Laura Millar. Managing Public Sector Records: A Study Programme, A model Record and Archives Law, United Kingdom, 1999.



- Jan Ole Vanebo, North Troendelag, Jon Aaron Andersen. Principles of Public Management in Scandinavian Countries: A Theoretical Assessment, University College, Örebro University, January 3, 2014
- Para realizar este trabajo se han consultado todas las leyes archivísticas de Chile especificadas en el ANEXO N°1
- Para realizar este trabajo se consultaron las páginas web de los Archivos Nacionales de España, Brasil, Colombia, EE.UU., Australia, México, Reino Unido, Canadá.