

Un Estado más ágil, eficiente, transparente y ambientalmente responsable

Experiencia: Iniciativa Cero papel



TEMAS CLAVE

Eficiencia Administrativa



PALABRAS CLAVE

Gobierno, Cero Papel, Coordinación, Servicios, Transformación, Transparencia, Medio Ambiente



LOCALIDAD, PAÍS REGIÓN

Colombia, Suramérica



ENTIDADES PARTICIPANTES

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones: Entidad Nacional, Sector Gobierno. Archivo General de la Nación: Entidad Nacional, Sector Gobierno. Presidencia de la República, Alta Consejería para el Buen Gobierno y la Eficiencia Administrativa: Entidad Nacional, Sector Gobierno. Departamento Administrativo de la Función Pública: Entidad Nacional, Sector Gobierno



ESTADO

Implementación



FECHA DE INICIO IMPLEMENTACION

Junio de 2011



CENTRO DE INNOVACIÓN
EN GOBIERNO ELECTRÓNICO



MINTIC

vive digital
Colombia



TODOS POR UN
NUEVO PAÍS
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

La iniciativa Cero Papel, tiene como objetivo establecer los lineamientos para contribuir a una gestión pública efectiva, eficiente y eficaz, al reducir el uso del papel en las entidades públicas, tanto en sus procesos internos como en los servicios que prestan a los ciudadanos. La iniciativa se apoya en tres ejes: la implementación de buenas prácticas, la implementación de sistemas para gestionar documentos electrónicos y la optimización y automatización de procesos.



Justificación, población, objetivo y contexto

LA OPORTUNIDAD QUE SE DESEABA

APROVECHAR:

El problema de fondo era cómo hacer entidades más eficientes, con prácticas de Buen Gobierno¹ y que prestaran los mejores servicios mediante el aprovechamiento de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC).

Los procesos y actividades que realiza la administración pública son registrados en documentos tales como actas, resoluciones, órdenes administrativas, circulares y oficios. Un alto porcentaje de estos documentos tienen un soporte físico en papel y generalmente se exigen copias adicionales, muchas de ellas innecesarias, para distribuir las a otras dependencias.

Adicionalmente, en la elaboración de un documento, frecuentemente, se imprimen

varios borradores para su revisión. En la mayoría de casos, solo se utiliza una cara de la hoja y no se aprovechan, con eficacia, las herramientas existentes tales como el correo electrónico, la red interna, los sitios web internos, y los repositorios de documentos, entre otros.

POBLACIÓN QUE SE BUSCABA IMPACTAR

La población objetivo eran los funcionarios de las entidades del orden nacional y territorial.

FACTORES IMPULSORES

En el Plan de Desarrollo² del Presidente de Juan Manuel Santos, se estableció la creación de la política de Buen Gobierno y eficiencia administrativa, basada en las mejores prácticas internacionales de eficiencia administrativa. Como parte de esta estrategia, se señaló la importancia de

desarrollar una política para la reducción del consumo de papel denominada Cero Papel.

LOS PRIMEROS PASOS

Con la posesión del Presidente Juan Manuel Santos el 7 de agosto del 2010, se creó la Alta Consejería para el Buen Gobierno y la Eficiencia Administrativa. En el Plan Nacional de Desarrollo, se delegó en el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) la implementación de la iniciativa de Cero Papel. Esta tarea requería la coordinación con el Archivo General de la Nación (AGN), la Dirección Nacional del Servicio al Ciudadano del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP).

¹ Es una forma de ejercicio del poder caracterizada por rasgos como la eficiencia, la transparencia, la rendición de cuentas, la participación de la sociedad civil y el Estado de Derecho, que revela la determinación del Gobierno de utilizar los recursos disponibles a favor del desarrollo económico y social.

² En Colombia los planes de desarrollo son las herramientas que orientan las acciones gubernamentales durante los periodos de administración de las distintas entidades gubernamentales (alcaldías, departamentos y presidencia);

se establecen por periodos de 4 años, coincidiendo con los periodos de gobierno.



Diseño, desarrollo y difusión

EL PROCESO LLEVADO A CABO Y LA SOLUCIÓN

En una primera etapa, el MinTIC realizó una conceptualización de la iniciativa con un diagnóstico de carácter general y una definición preliminar de los pasos a seguir para su implementación.

Fruto de este Proyecto, se crearon en el segundo semestre del 2011 las guías de buenas prácticas para reducir el consumo de papel y primeros pasos para comenzar una estrategia de Cero Papel en las entidades.

Estas guías orientaban a los funcionarios de las entidades para llevar a cabo acciones que permitieran hacer un uso racional del papel y aprovechar al máximo herramientas de tecnología ya disponibles tales como el correo electrónico, las redes internas, repositorios, y corrección en pantalla, entre otras.

Durante este periodo, también se diseñaron los “Lineamientos para la implementación de los procesos electrónicos” y se identificó la necesidad de diseñar un modelo de administración electrónica de Cero Papel en la administración pública.

En la guía de “buenas prácticas para reducir el consumo de papel” (Guía N° 1), el objetivo era proporcionar un conjunto de herramientas, en su mayoría de tipo cultural, que permitieran cambiar los malos hábitos en el consumo de papel, como un primer paso para la implementación de estrategias Cero papel y avanzar en una administración pública eficiente y amigable con el medio ambiente (Ver Anexo 1).

En la guía de “primeros pasos para comenzar una estrategia de Cero Papel en las entidades” (Guía N° 2), se recomendaban los siguientes ocho pasos básicos a las entidades para comenzar la implementación de la iniciativa: seleccionar un líder para la estrategia de Cero Papel, conformar un equipo de trabajo, documentar los costos y ahorros, formalizar el compromiso de la entidad con la estrategia de Cero Papel, reducir el volumen de impresiones y fotocopias en la entidad, implementar el uso de firmas electrónicas o digitales, implementar la automatización de comienzo a fin de un procedimiento interno libre de riesgos e implementar proyectos de escaneo en procesos de alto valor (Ver Anexo 2).

Para el diseño de los lineamientos para la implementación de procesos electrónicos se

contrató una empresa de consultoría cuyos resultados incluían los siguientes tópicos:

- Mejores prácticas para la automatización de procesos.
- Mejores prácticas para la implementación de aplicaciones de flujos de trabajo (*Workflow*).
- Mejores prácticas para la articulación de aplicaciones de flujos de trabajo con los Sistemas de Gestión Documental (SGD).
- Generación de documentos electrónicos.
- Administración básica de documentos en soporte electrónico.

Estos lineamientos brindan a los funcionarios de las entidades públicas, en particular a los responsables de la administración y gestión sobre los procesos, una orientación práctica para llevar a cabo implementaciones de procesos electrónicos de forma simple, eficiente y acorde a las necesidades propias de cada entidad.

El Gobierno Nacional estableció, en abril del 2012 la Directiva Presidencial 04, con el fin de impulsar la obligatoriedad de la implementación de la iniciativa de Cero Papel, indicando plazos, metas y planes de implementación.

La directiva estuvo dirigida a las entidades y organismos del orden central y descentralizado de la Rama Ejecutiva. Así mismo, se definieron los indicadores para medir el consumo de papel en las entidades públicas y la publicación de las Guías N° 1 y 2 como medio para la implementación.

La directiva estableció un conjunto de acciones con plazos determinados entre las que se encontraban la elaboración de un plan de acción y la sustitución de comunicaciones internas electrónicas por medios electrónicos.

Para el diseño del modelo de administración electrónica de Cero Papel en la administración pública, se realizó un convenio con el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias) para que esta entidad se encargara a través de la empresa consultora, de desarrollar dicho modelo. El contrato se adjudicó en enero del 2012.

Fruto de este modelo, se crearon las guías de Documentos Electrónicos (Guía N° 3), Expediente Electrónico (Guía N° 4), Digitalización Certificada de Documentos (Guía N° 5) y la de Sistemas de Gestión de Documentos Electrónicos (Guía N° 6).

En la Guía N° 3, se presenta la definición de documento electrónico, sus clases, características, estructura y formatos. (Ver Anexo 3)

En la Guía N° 4 se describen los componentes del expediente electrónico, sus propiedades y ciclo vital, así como la aplicación de los metadatos³ y las consideraciones necesarias para su implementación (Ver Anexo 4).

En la Guía N° 5, se definen los pasos para lograr la digitalización certificada de documentos⁴ (Ver Anexo 5). En la Guía N° 6 se presentan los requisitos mínimos para un Sistema de Gestión de Documentos Electrónicos de Archivo (SGDEA) (Ver Anexo 6).

La publicación final de las Guías N° 3, 4, 5 y 6, es el resultado de un proceso de adaptación, revisión y ajuste realizado por un grupo de profesionales del MinTIC, el AGN y el aporte de expertos de cerca de 99 organizaciones entre universidades, entidades y empresas privadas.

Todas estas entidades participaron en ocho foros de discusión pública presenciales, realizados en el mes de octubre del 2012, y además en el foro virtual en los que se recibieron comentarios, críticas y sugerencias, que se reflejan en las versiones finales de las Guías.

Para la implementación, se realizó un trabajo importante de sensibilización entre los funcionarios de las entidades incluyendo talleres a más de 1.300 funcionarios, seminarios, eventos que involucraron otros miles de personas y el acompañamiento a través de los articuladores de la estrategia de Gobierno en Línea del MinTIC y con los líderes GEL de las entidades.

Utilización de la solución
El acompañamiento a las entidades lo realiza el equipo de Apropiación del Estado de la estrategia de Gobierno en Línea del MinTIC, con el fin de asesorar y validar los avances de cada entidad, así como la realización de eventos de sensibilización y capacitación.

La Directiva Presidencial 04 del 2012, estableció la obligatoriedad en cada entidad, de designar un líder de Eficiencia Administrativa y Cero Papel, responsable de coordinar la realización de las acciones necesarias para garantizar la adecuada

³ El expediente electrónico está formado por un conjunto de documentos que representan los distintos actos y momentos administrativos del proceso. Los metadatos asociados al expediente electrónico, permiten definir características del expediente que deberán ser comunes a

todos los documentos que lo conforman y que ayudarán a la identificación exacta del expediente que se requiera.

⁴ Entendido como el proceso tecnológico que permite convertir un documento en soporte análogo, en uno o varios ficheros electrónicos que contienen la imagen

codificada fiel e íntegra del documento, con certificación tecnológica de integridad, disponibilidad, fiabilidad y autenticidad.

implementación, así como de presentar los avances y resultados de la iniciativa.

Además, cada entidad estableció en su interior, un Plan de Eficiencia Administrativa en el que incluyeron los trámites internos, procesos o procedimientos críticos y el establecimiento de acciones de mejora, con cronogramas, metas e indicadores, para optimizar el uso de los recursos monetarios, físicos y humanos, entre otros.



Impacto, evolución y aprendizajes

PRINCIPALES LOGROS

Mejoras significativas

Los siguientes son los logros en las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional:

- El 99,5% de las entidades han implementado al menos una de las buenas prácticas para reducir el consumo de papel.
- El 84% de las entidades inició la incorporación de un esquema para la Gestión de Documentos Electrónicos.
- El 49% de los procesos susceptibles de ser automatizados, lo han sido.

Principales efectos para las entidades

Dentro de las buenas prácticas se encuentra que:

- El 91,9% hizo uso del correo electrónico para evitar impresiones injustificadas e hizo impresión a doble cara.
- El 84,5% hizo reciclaje de papel.
- El 83,9% reutilizó el papel usado por una cara.
- El 71,4% hizo lectura y corrección en pantalla antes de imprimir.

- El 68,3% hizo uso de herramientas de colaboración.
- El 63,4% hizo uso de la Intranet para evitar impresiones.
- El 60,9% hizo uso de aplicaciones de gestión de documentos electrónicos de archivo.

Además, en la implementación de documentos electrónicos, las entidades han logrado:

- El 38% sustitución de materiales informativos, publicaciones, guías, manuales y otros, por documentos electrónicos.
- El 23% sustitución de correspondencia entre las entidades de papel a electrónico.

Otro de los logros que se ha obtenido en estas mismas entidades, fue la reducción del 17,5% de las impresiones, pasando de un promedio de 220.000 impresiones mensuales en el segundo semestre del 2012, a 181.000 en el primer semestre del 2013.

LO QUE SIGUE HACIA EL FUTURO

La iniciativa Cero Papel ha sido incluida dentro del manual de Gobierno en Línea y sus metas se integran al mismo para facilitar la implementación. Del mismo modo, la medición de avance se realiza con la misma herramienta Formulario Unificado de Reporte de Avance en la Gestión (FURAG) de manera que los elementos de eficiencia administrativa y Cero Papel se promueven a la vez que los restantes elementos de la Estrategia de Gobierno en Línea.

PRINCIPALES APRENDIZAJES

Principales obstáculos y cómo se superaron

Se tiene la percepción de que la implementación consiste en “escanear” o “comprar herramientas”, cuando la transición del papel a lo electrónico, involucra un cambio en la cultura organizacional, un ajuste en los procesos, un desarrollo de nuevas competencias y por supuesto, la implementación de soluciones de hardware y software.

Aquí, es importante la gradualidad para no poner en riesgo las evidencias y la memoria de la organización (seguridad, gestión del cambio, entre otros).

La improvisación o la “copia” pueden causar verdaderos desastres en los proyectos enfocados en Cero Papel, por ello, es indispensable contar con una estrategia bien planificada y coordinada con otras áreas de la organización que identifique las necesidades reales y, a partir de estas, plantee los requerimientos y alcances de las soluciones a implementar.

Pese a que se necesitan recursos para avanzar en la implementación de Cero Papel, esto no ha frenado a los que realmente lo han querido reducir el consumo de papel en sus entidades.

Durante mucho tiempo la excusa era que la normatividad no era clara o se apelaba a la inexistencia de estándares. Estos elementos deben ser superados para generar confianza en los funcionarios.

Muchas organizaciones públicas y privadas invierten en nuevas herramientas sin haber explotado las que ya poseía, por ello, se le

debe realizar un adecuado inventario tecnológico y sacar mejor provecho a las inversiones hechas en años anteriores.

Principales Factores de éxito

Los principales factores de éxito de Cero Papel son, en primer lugar, que se trata de un asunto de fácil apropiación por parte de los usuarios, es algo que interesa, atrae y siempre existe una alta disponibilidad para su implementación.

En segundo lugar, está, que se cuenta con el material suficiente para que las entidades logren, paso a paso, implementar gradualmente una política de Cero Papel. Por último, se trata de una iniciativa transversal que genera un Estado más eficiente, ágil y transparente.

COMPARTIENDO LA EXPERIENCIA

Como recomendaciones para entidades que deseen implementar esta iniciativa, se debe

tener presente el tema cultural de las entidades e involucrar a toda la organización. Por ejemplo, las áreas de tecnología, contratación, gestión documental y calidad.

En segundo lugar, debe ser un asunto gerencial, estratégico que no debe ser sólo entendido como un escanear documentos, sino una iniciativa de eficiencia administrativa de la gestión.

En tercer lugar, se debe tener en cuenta que no existen herramientas puntuales que brinden una solución mágica, este es un proceso gradual que lleva algún tiempo. Por último, se debe invertir en seguridad de la información y sostenibilidad del proyecto, mediante los recursos financieros y de talento humano necesarios.



Información adicional

CONTACTE A LOS PROMOTORES

Oscar Javier Almanza,

Asesor en Diseño,

Ministerio de Tecnologías de la

Información y las Comunicaciones,

3442200 Ext. 3357,

oscar.almanza@gobiernoenlinea.gov.co

FUENTES:

- Entrevista realizada el 7 de noviembre del 2014 a Oscar Javier Almanza, Asesor en Diseño, Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Cero Papel. <http://programa.gobiernoenlinea.gov.co/nuestros-servicios.shtml?apc=c-x;x;x;x1-&x=128>. Visitado el 7 de noviembre del 2014.

ANEXOS:

- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Guía N° 1 Cero Papel. http://programa.gobiernoenlinea.gov.co/apc-aa-files/Cero_papel/guia-1-cero-papel.pdf
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Guía N° 2 Cero Papel. http://programa.gobiernoenlinea.gov.co/apc-aa-files/Cero_papel/guia-2-primeros-pasos.pdf
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Guía N° 3 Cero Papel. http://programa.gobiernoenlinea.gov.co/apc-aa-files/Cero_papel/guia-3-documentos-electronicos-v1.pdf
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Guía N° 4 Cero Papel. http://programa.gobiernoenlinea.gov.co/apc-aa-files/Cero_papel/guia-4-expediente-electronico-v1.pdf
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Guía N° 5 Cero Papel. http://programa.gobiernoenlinea.gov.co/apc-aa-files/Cero_papel/guia-5-digitalizacion-de-documentos-v1.pdf
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Guía N° 6 Cero Papel. http://programa.gobiernoenlinea.gov.co/apc-aa-files/Cero_papel/guia-6-sistemas-de-gestion-de-documentos-v1.pdf

LOS ARTÍFICES

Estos son los agentes que han hecho parte del proyecto y su contribución.

NOMBRE	ROL
Alta Consejería para el Buen Gobierno y la Eficiencia Administrativa	Precursor. Generación de idea, aporte de recursos técnicos.
Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones - Gobierno en Línea.	Dirección del proyecto. Generación de idea, aporte de recursos técnicos, implementación, difusión, acompañamiento a entidades.
Archivo General de la Nación.	Aliado. Generación de idea, aporte de recursos técnicos, implementación, difusión, acompañamiento a entidades.
Dirección Nacional del Servicio al Ciudadano del Departamento Nacional de Planeación - Departamento Administrativo de la Función Pública	Aliado. Generación de idea, aporte de recursos técnicos, acompañamiento a entidades.
Colciencias - CINTEL - Corte Inglés S.A	Colaborador. Creación de lineamientos y guías para la implementación.

LOS HITOS

Los momentos clave de la experiencia presentada son los siguientes:

AÑO	MESES	FASES	HITOS
2010	Agosto	Diseño	Creación de la Alta Consejería para el Buen Gobierno y la Eficiencia Administrativa.
2011	Abril - Junio	Desarrollo	Conceptualización Inicial de la iniciativa de Cero Papel
2011	Julio – Diciembre		Guías 1 y 2 de Cero Papel
			Lineamientos para implementación de procesos electrónicos
2012	Enero		Contrato para el desarrollo del modelo y guías Cero Papel
2012	Abril		Directiva presidencial 04
2013	Mayo – Diciembre		Elaboración , validación de guías con la empresa, entidades y academia
		Publicación de las guías 3, 4, 5, 6 de cero papel	
2012 – 2014		Implementación	Seminarios Cero Papel, capacitación en guías y lineamientos, talleres a funcionarios en todo el país
			Acompañamiento en la implementación mediante articuladores de Gobierno en línea.