









Propuesta de gestión documental en el contexto de la administración pública

Diana Bedoya Barco
Universidad de La Salle, Bogotá (Colombia)  
Lucidia Gasca Collazos
Universidad de La Salle, Bogotá (Colombia)  
Wendy Tatiana Varela Mateus
Universidad de La Salle, Bogotá (Colombia)  
Alba Lucía Cruz Castillo
Universidad de La Salle, Bogotá (Colombia)  

<https://dx.doi.org/10.5209/rgid.88052>

Recibido: 30/9/2023 • Revisado: 21/4/2024 • Aceptado: 30/5/2024

ES Resumen. Con el fin de identificar los problemas que afectan la gestión documental en el ámbito de la administración pública y su incidencia en la correcta gestión de los procesos de las entidades territoriales, es pertinente analizar las falencias, tensiones y recurrencias de la gestión documental en un caso particular de la Alcaldía de Solita Caquetá; siendo este el objeto de estudio de la presente investigación, se desarrolló a partir de un proceso de diagnóstico que permitió validar el nivel de cumplimiento frente a la normatividad vigente aplicable, esto asociado a las prácticas archivísticas identificadas permitió estructurar una propuesta de mejora ajustada a las necesidades y dinamizando los recursos propios de la entidad, lo que permitirá el empoderamiento y formación del capital humano y, a su vez, la mejora de sus procesos

Palabras clave. Archivo, gestión documental, administración pública, organización archivística, desempeño institucional.

ENG Proposal for document management in the context of public administration

ENG Abstract. In order to identify the problems that affect document management in the field of public administration and its impact on the correct management of the processes of territorial entities, it is pertinent to analyze the shortcomings, tensions and recurrences of document management in a case particular of the Solita Caquetá Mayor's Office; being this the object of study of the present investigation, it was developed from a diagnostic process that allowed validating the level of compliance against the applicable current regulations, this associated with the identified archival practices allowed the structuring of an improvement proposal adjusted to the needs and energizing the entity's own resources, which will allow the empowerment and training of human capital and, in turn, the improvement of its processes.

Keywords. Archive, document management, public administration, archival organization, institutional performance

Sumario. 1. Introducción. 2. Desarrollo de la relación entre archivística y administración pública. 3. Procesos que son analizados en el texto de la gestión documental en Colombia. 4. Diagnóstico de los procesos de gestión documental. 5. Falencias tensiones y recurrencias en los procesos de gestión documental. 6. Conclusiones. 7. Referencias bibliográficas.

Cómo citar: Bedoya Barco, D. et al. (2024) Propuesta de gestión documental en el contexto de la administración pública, en *Revista General de Información y Documentación* 34 (1), 141-152, e(ID doi). <https://dx.doi.org/10.5209/rgid.88052>

1. Introducción

El presente artículo es el resultado de un proceso de investigación en el contexto de la maestría en gestión documental de la Universidad de La Salle, que, desde una metodología cualitativa y descriptiva, analizó falencias, tensiones y recurrencias en los procesos de gestión documental en el contexto de la administración pública en la Alcaldía de Solita-Caquetá. Para ello, se realizó en un primer momento un diagnóstico de los procesos de gestión documental determinados por el Sistema General de Archivos en Colombia: planeación, producción, gestión y trámite, organización de archivos, transferencia documental, disposición final de documentos, preservación a largo plazo, valoración; y posteriormente la presentación de una propuesta de gestión que aporte a la administración pública.

La gestión documental en la administración pública resulta de gran importancia en la medida que permite que muchos de los procesos se desarrollen de manera eficiente. De tal forma, que se evita la pérdida de tiempo en la recuperación de la documentación y permite el control de acceso y de seguridad de la información, impidiendo que personas no autorizadas accedan a los contenidos. (Archivo General de la Nación, AGN, 2015). Lo anterior, sin dejar de lado que una adecuada gestión documental ayuda a tener un control sistemático de la información, la cual facilita mantener sistematizados los procesos del negocio y ser usados en la toma de decisiones. (Rodríguez, et,al, 2016; Alonso, 2016). Aunque hay que tener en cuenta, que la gestión documental ha evolucionado también con el desarrollo tecnológico permitiendo que la información este digitalizada, se pueda acceder y compartir de una forma rápida, sin embargo, también ha significado retos para la salvaguarda de esta. (AGN, 2020).

A propósito, según el Consejo Departamental de Archivos del Caquetá, en el año 2019, tan sólo el 10% de las entidades públicas y privadas con funciones públicas del departamento cumple parcialmente con la ley general de archivos, evidenciando el incumplimiento del 90% debido al desconocimiento de la norma, poco interés de los gobiernos locales, falta de personal idóneo que cumpla con el perfil archivístico, así mismo, falta de liderazgo gubernamental por parte del Consejo Departamental de Archivo para fortalecer la gestión documental en el departamento. Puntualmente, la alcaldía del municipio de Solita Caquetá, categorizado como entidad territorial de sexta categoría se encuentra en el grupo de entidades que no está cumpliendo con la Política Pública de Archivo. En este artículo por lo tanto se realiza un proceso diagnóstico del estado de dichos procesos y posteriormente se propone una alternativa para la mejora de la gestión documental y su aporte a la transparencia y administración pública en el municipio. (AGN, 2022).

2. Desarrollo de la relación entre archivística y administración pública

Hablar de la historia de la archivística en Colombia es hacer referencia de forma inherente a la evolución de la administración pública debido a un término unificador. Este tipo de administración está integrada por el conjunto de organismos que hacen parte del estado, adscrita a un régimen legal y a la medición de resultados por parte entes regulatorios. A partir de la promulgación de la carta magna en 1991 en el marco del mandato del expresidente Cesar Gaviria Trujillo (1990-1994) se introdujeron cambios sustanciales en la organización del estado Colombiano atendiendo a la implementación de un nuevo modelo económico que buscaba la liberación del mercado, internacionalización de la economía y modernización del estado, estos cambios fueron formalizados a través de la Ley 489 de 1998, dentro de los que están la creación de Sistema General de Información Administrativa del Sector Público lo conforman los sistemas de información de los organismos y entidades de la Administración Pública el cual sirve de soporte al cumplimiento de su misión, objetivos y funciones, dando cuenta del desempeño institucional y facilitando la evaluación de la gestión pública a su interior, así como, a la ciudadanía en general. (AGN,2018).

Por otra parte, a partir de la Ley 594 de 2000 o ley general de archivos se integrará la función archivística a la gestión pública, marcando un hito en la historia de nuestro país, al lograr establecer un Sistema Nacional de Archivos que homogeniza los procesos archivísticos en la administración pública. Lo anterior, garantizando una correcta gestión documental, la cual es definida por la Ley 594 de 2020. Art. 3 como la aplicación de actividades administrativas y técnicas tendientes a la planificación, manejo y organización de la documentación producida y recibida por las entidades, desde su origen hasta su destino final con el objeto de facilitar su utilización y conservación.

A tres años de la promulgación de la Ley general de archivos el Departamento Administrativo de la Función Pública incorpora el Sistema de Gestión de Calidad (SGC) a la administración pública con el propósito de orientar la gestión hacia la satisfacción de los ciudadanos, basados en lo estipulado en la tercera versión de la ISO 9001 y con el apoyo del Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación ICONTEC, como único ente certificador avalado por el gobierno nacional. Esto trajo consigo una visión integral de los procesos al interior de las entidades y la necesidad de articular el sistema de desarrollo administrativo y el de calidad con una herramienta de seguimiento y control que en el 2005 se conocería como Modelo Estándar de Control Interno (MECI). (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2021).

Sin embargo, a pesar de que existía una regulación en materia archivística, un Sistema Nacional de Archivo SNA en marcha, no se estaba articulando las buenas prácticas de gestión documental y sus instrumentos a los nuevos soportes electrónicos, por tanto en el 2012 el DAFP lanza el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) en el cual se articulaban los sistemas existentes a través de siete dimensiones que integran todos los elementos necesarios para la gestión eficiente de la función pública y el cumplimiento de sus objetivos, de manera puntual destina en su dimensión cinco denominada "Información y comunicación" todo lo concerniente a la Política de gestión documental permitiendo el flujo de información interna y externa, siendo una dimensión transversal que estandariza como documentar la información producida en el ejercicio de las funciones (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2021).

No se hizo esperar con esta novedad la propuesta del Archivo General de la Nación, quien como organismo regulador en materia archivística en el país coadyuvó a la formulación del decreto 2578 del 2012 por el cual se

reglamentó la función del SNA con sus instancias articuladoras a nivel nacional y territorial, reivindicó la obligatoriedad de un comité de archivo a nivel institucional. Adicionalmente se creó el Sistema Integral Nacional de Archivos Electrónicos y el Sistema de Información del SNA este último articulado con el Sistema General de Información del Sector Público y los demás sistemas acordes. Esto marca un gran avance en la interoperabilidad de los sistemas estatales y la importancia de la gestión documental a la hora de visibilizar la gestión de una entidad.

En 2014 es promulgada la Ley 1712 o ley de transparencia y del derecho de acceso a la información Pública, que hace visibles los instrumentos archivísticos mediante su publicación en los portales institucionales y crea nuevos instrumentos como los índices de clasificación de la información y tablas de control de acceso. Dando a su vez un mayor protagonismo a la función archivística dentro de la administración pública. Sin embargo, es hasta el 2015 cuando se expide el Decreto 1080 que normaliza el sector cultura y concatena en su título patrimonio archivística todo lo concerniente a la función archivística adscrita a la función pública y el Decreto 106 que desarrolla el título VIII de la ley general de archivos en el aspecto de inspección, vigilancia y control a los archivos de las entidades del estado y los documentos de carácter privado declarados de interés cultural, es que se establece un marco regulatorio a exigir y unos mecanismos de evaluación alineados con el MIPG implementado en las instituciones.

Gracias al ambiente globalizado, los avances vertiginosos en cuanto a tecnologías de información, un nivel mayor de complejidad en las organizaciones con el gracias al fortalecimiento del MIPG en el 2017, el AGN impulsa mediante guías metodológicas el paso de Sistemas de gestión documental análogo a electrónico SGDEA (AGN, 2018). Esto se ha venido diseminando por los entes territoriales y es en esa instancia donde un análisis de la gestión documental dentro de la organización marca la pauta para la toma de decisiones en materia archivística, permitiéndoles medir su cumplimiento en cuanto de la norma y la implementación en su gestión partiendo desde estructuración de sus procesos estratégicos, misionales y de apoyo con los ocho procesos de la gestión documental (planeación, producción, gestión y trámite, organización, transferencia, disposición final, valoración y preservación a largo plazo). (AGN, 2014).

3. Procesos que son analizados en el texto de la gestión documental en Colombia

Gestión Documental: esta es definida de acuerdo con Cortiza (cit. En Rodríguez y Mena, 2016: 2) como conjunto de operaciones y técnicas relativas a la concepción, al desarrollo, la implantación y la evaluación de los sistemas administrativos necesarios desde la creación de los documentos hasta su destrucción o transferencia a los archivos". Por su parte, Ramírez (2011: 13) la define como la metodología integral para planear, dirigir y controlar la producción, la organización, la circulación y el uso de los documentos a lo largo de su ciclo institucional de vida, atendiendo a una mayor economía y racionalización de los recursos operativos y las estructuras archivísticas. Finalmente, el Archivo General de la Nación, AGN (2006) lo define como el conjunto de actividades administrativas y técnicas, tendientes a la planificación, manejo y organización de la documentación producida y recibida por las entidades, desde su origen hasta su destino final con el objeto de facilitar su utilización y conservación.

Es de tener en cuenta, que cuando se hace referencia a la gestión documental, se está haciendo alusión a las actividades en pro de los archivos, que realiza cada una de las instituciones públicas y las privadas con funciones públicas obligadas por la ley 594 del 2000; dichas actividades, deben estar plasmadas en el programa de gestión documental, el cual posee los procesos de: planeación, producción, gestión y trámite, organización de archivos, transferencia documental, disposición final de documentos, preservación a largo plazo y valoración. Igualmente, el programa de gestión documental (PGD), debe estar articulado con los demás sistemas que poseen las instituciones, tales como: Sistemas de Gestión de Calidad, Sistemas de Gestión ambiental y Sistema de Seguridad y Salud en el Trabajo. Lo anterior, hace que las organizaciones logren los objetivos propuestos y presten los servicios o productos de calidad, satisfaciendo las necesidades de los clientes o usuarios.

Proceso de gestión documental: de este proceso hacen parte 8 pasos, de acuerdo con lo establecido por AGN (2022) dentro de los que se encuentran:

Planeación: comprende las actividades de la función archivística encaminadas al diseño, elaboración, aprobación y evaluación de los lineamientos de la gestión documental y administración de archivos. El proceso de planeación busca ejecutar las actividades de planeación técnica de los documentos durante su ciclo de vida, su creación, valoración, y el control de versiones, mediante esquemas, formatos, instructivos e instrumentos archivísticos normalizados.

Producción: actividades destinadas al estudio de los documentos en la forma de producción o ingreso, formato y estructura, finalidad, área competente para el trámite, proceso en que actúa y los resultados esperados. Dicho proceso busca establecer la producción o ingreso de los documentos de archivo, en cumplimiento de las funciones de la entidad; en este caso, la entidad elabora los procedimientos de producción documental, junto con su instructivo de elaboración de los documentos producidos aplicando los manuales de comunicación, normas Icontec, tablas de retención documental y normas internas que garanticen la imagen corporativa.

Gestión y trámite: tiene que ver con el conjunto de actuaciones necesarias para el registro, la vinculación a un trámite, la distribución incluidas las actuaciones o delegaciones, la descripción (metadatos), la disponibilidad, recuperación y acceso para consulta de los documentos, el control y seguimiento a los trámites. En este proceso, la entidad elabora el procedimiento de gestión y trámite de las comunicaciones oficiales tanto recibidas como enviadas, las cuales son administradas de manera centralizada por una Ventanilla única, donde se establece las actividades desde la recepción, radicación, registro, distribución, trámite, hasta generar las respuestas, cumpliendo con los tiempos de respuesta, y los asuntos acordes con las series o subseries establecidas en la tabla de retención documental.

Organización de archivos: conjunto de operaciones técnicas para declarar el documento en el sistema de gestión documental, clasificarlo, ubicarlo en el nivel adecuado, ordenarlo y describirlo adecuadamente. Al respecto, aquí se pretende dar un orden adecuado a los archivos, haciendo una clasificación y descripción de los mismos considerando la fase archivo de gestión, central o histórico. En dicho proceso la entidad elabora y adopta el procedimiento de organización de archivos, estableciendo las actividades de apertura de expedientes según la tabla de retención documental, clasificando los documentos por el asunto reflejado en las series y subseries; ordena los expedientes teniendo en cuenta los principios de procedencia y orden original, de la fecha más antigua a la más reciente, realiza la foliación de los documentos aplicando la descripción documental, diligenciando rótulos de carpeta y caja, levantamiento de inventarios documentales y aplica protocolos para el préstamo y consulta de los documentos.

Transferencia documental: conjunto de operaciones adoptadas por la entidad para transferir los documentos, verificando la estructura, la validación del formato de generación, la migración, refreshing, emulación o conversión, los metadatos técnicos de formato, los metadatos de preservación y los metadatos descriptivos. Respecto a ello, para AGN (2018: 44) busca realizar las actividades encaminadas a la remisión de los documentos del archivo de gestión al central, y de éste al histórico, con base en lo dispuesto en las tablas de retención documental TRD y tablas de valoración documental TVD que incluye el cronograma. Para esto se aplica la ubicación topográfica de los depósitos de archivo, identificando el bloque, estante, cuerpo y entrepaño; lo que permite la consulta eficaz de los expedientes para la toma de decisiones y así mismo, para dar respuesta oportuna a las solicitudes.

Disposición final de documentos: selección de los documentos en cualquier etapa del archivo, con miras a su conservación temporal, permanente o a su eliminación, de acuerdo con lo establecido en las tablas de retención documental o en las tablas de valoración documental. Respecto a ello, para AGN (2018: 44) busca realizar la debida selección de los documentos aplicando la técnica de muestreo y los criterios de valoración señalados en las TRD y TVD. Así mismo, los procedimientos que garanticen la destrucción segura y adecuada de los documentos físicos y electrónicos. De esta manera, la entidad debe elaborar los procedimientos para la reproducción documental que puede ser digitalización, o microfilmación, igualmente, el procedimiento para la selección documental acorde con lo establecido en la TRD y TVD; además, se aplica el procedimiento de eliminación de los documentos según lo establecido en el acuerdo 004 de 2019 del Archivo General de la Nación.

Preservación a largo plazo: conjunto de acciones y estándares aplicados a los documentos durante su gestión para garantizar su preservación en el tiempo, independientemente de su medio y forma de registro o almacenamiento. Respecto al tema para AGN (2018: 44) este busca llevar a cabo actividades para asegurar la conservación y preservación a largo plazo de los documentos, mediante programas y planes en el marco del Sistema Integrado de Conservación. En los planes del Sistema Integrado de Gestión, la entidad debe establecer actividades para la conservación de los documentos tanto físicos como electrónicos, especificando las unidades de conservación documental, estantería adecuada, planes de restauración documental, atención de desastres, que garanticen la integralidad de los documentos.

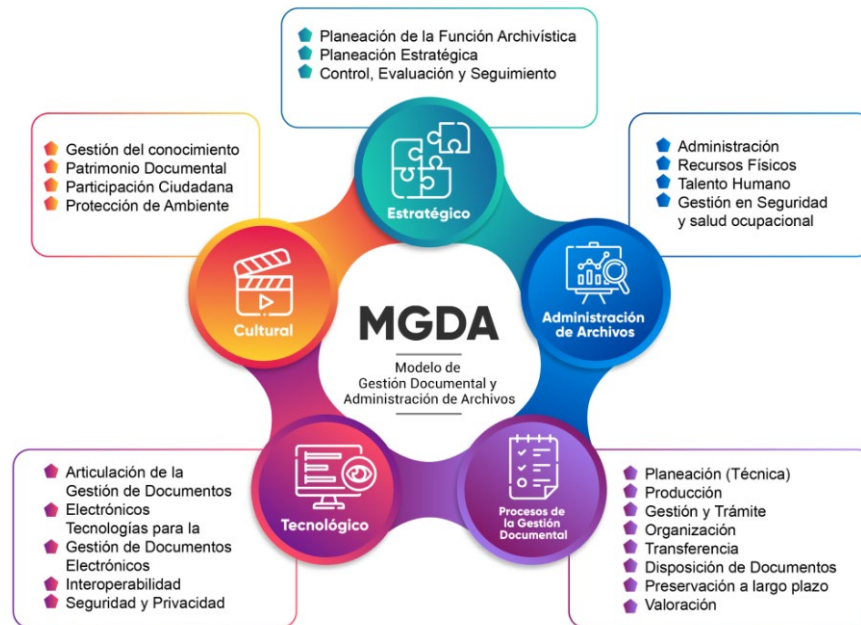
Valoración: proceso permanente y continuo, inicia desde la planificación de los documentos y por medio del cual se determinan sus valores primarios y secundarios, para establecer su permanencia en las diferentes fases del archivo y determinar su destino final. En torno a ello, el AGN (2018: 44) amplía la información indicando que la valoración busca que la entidad lleve a cabo el proceso de valoración de forma permanente y continua, identificando los valores primarios y secundarios de la documentación; aplicando los criterios de valoración establecidos en las tablas de retención y valoración documental. Sed diam mauris, tristique id vehicula quis, finibus ac diam. Aenean

4. Diagnóstico de los procesos de gestión documental

En relación con el diagnóstico de los procesos de gestión documental, en el caso particular de la alcaldía de Solita Caquetá, se tomó como marco de referencia el Modelo de gestión documental y administración de archivos (MGDA) que es incluyente con la normatividad vigente y estandariza la aplicación de la política de gestión documental y administración de archivos en las entidades públicas y privadas que cumplen funciones públicas, formulado por el AGN. Al respecto, se evidenciaron falencias determinantes en el componente estratégico que (Ver imagen) afectan de manera directa todos los demás componentes. Tal situación se presenta, al tener un carácter cíclico el modelo de gestión documental. (AGN,2020). En primera instancia, la ausencia de un diagnóstico integral de archivos afecta de manera directa la proyección de los instrumentos archivísticos estándar para la planeación de la función archivística al interior de la entidad, tales como el plan institucional de archivos- PINAR, programa de gestión documental-PGD, sistemas integrado de conservación-SIC, debido a que este documenta la situación actual de la entidad en cuanto a cada componente y permite la medición puntual de fondo documental y su nivel de organización, datos relevantes a la hora de definir prioridades, tomar decisiones y realizar seguimiento.

En segunda instancia, la falta de articulación de la gestión documental y la administración de archivos dentro de la planeación estratégica, es considerada un limitante que impacta de manera directa la disposición de recursos para la ejecución de planes y proyectos en este ámbito.

Producto del nivel de madurez de la estructura orgánico funcional de la entidad, la cual se ha visto ralentizada en sus veinticinco años de vida administrativa debido a factores como el conflicto armado, falta de accesibilidad al territorio que imposibilita la presencia institucional de nivel central y la asignación de recursos para el fortalecimiento institucional y funcionamiento. A partir del 2018 se inicia la transición al Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), por medio de la Resolución 090 que conforma el Comité de Gestión y Desempeño como órgano articulador y ejecutor de las estrategias para la correcta implementación y seguimiento del MIPG, sin embargo, por el cambio de gobierno local solo hasta el 2019 se logra iniciar con mesas de trabajo.



(fig.1) Modelo de gestión documental y administración de archivos. Fuente: Archivo General de la Nación, AGN, 2018.

El MIPG enmarca siete dimensiones que a su vez contienen políticas institucionales que permiten un marco metodológico para el correcto funcionamiento de las entidades públicas. Éste al igual que el MGDA funciona de manera cíclica, tendiendo como punto de partida el talento humano, por tanto el avance en la transición se ha realizado en las primeras dimensiones, como la actualización de funciones (Decreto 125 de 2019), procesos de selección de personal por concurso de méritos, capacitación y un cambio del paradigma del direccionamiento estratégico con enfoque a resultados medibles; creando un ambiente organizacional muy fluctuante que imposibilita avances considerables en las demás dimensiones, hablando de manera específica en la número cinco (5) denominada información y comunicación, basada en la política gestión documental, transparencia y acceso a la información pública, pues esta depende de una correcta implementación de las primeras cuatro dimensiones.

Una actualización de estructura orgánico funcional vigente que data del 2016, la creación de un mapa de procesos documentados y unos flujos de documentos asociados a los procesos son elementos fundamentales para poner en marcha la dimensión cinco. Sin embargo, al no estar contemplados como objetivos claros y medibles dentro del plan de desarrollo ha imposibilitado una asignación de recursos en la planeación anual que permita contar con personal idóneo de manera continua para lograr este tipo de resultados de manera más eficiente. No obstante, existen soluciones alternativas como los convenios de cooperación, portafolio de estímulos por parte de los ministerios y financiación privada que pueden generar opciones de solución a estas falencias, por tanto, se reduce a la voluntad política por parte del alcalde en cabeza de su comité de gestión y desempeño.

En tercer lugar, se evidenció la necesidad de fortalecer la cultura organizacional en el ámbito de la gestión documental, debido a falencias dentro de la estructuración del plan institucional de capacitación, involucrando tanto a funcionarios de planta como temporales y/o vinculados por orden de prestación de servicio. Pues al interior de la entidad existen un alto nivel de rotación de personal tanto profesional como apoyo a la gestión, que en ocasiones finalizan su vinculación laboral y no son conscientes de la importancia de la gestión de documentos en el ejercicio de sus funciones, no disponen de los formatos adecuados para la producción documental y presentan dificultades para organización documental a través de la correcta utilización del inventario documental. Parte de esta problemática es consecuencia de la no estandarización y socialización de los procesos y procedimientos.

En ausencia de un mapa de procesos, se verificó el Manual de procesos y procedimientos avalado por la Resolución 272 del 18 de octubre 2012, que de entrada denota una necesidad imperativa de actualización. Este dispone una estructura con una introducción, la resolución y los procedimientos específicos. La caracterización de los procesos por tipo estratégicos, misionales, de apoyo y de evaluación no se describe de manera textual o esquemática, sin embargo, se puede inferir a partir de la estructura de los procedimientos, específicamente en el ítem cinco "condiciones generales"; donde se puede apreciar la denominación del proceso, riesgos, controles y reglas generales en torno a la ejecución del procedimiento. Se identificaron los siguientes: gestión de talento humano, gestión de recursos físicos y tecnológicos, gestión documental, gestión financiera, administración y gestión de ingresos y planeación y desarrollo municipal. de manera específica y adscritos al proceso de gestión documental se encontraron los siguientes procedimientos: organización y manejo del archivo central, manejo de correspondencia, transferencia documental, organización documental y consulta de documental.

Inmersos en el proceso de gestión de talento humano y gestión de recursos físicos y tecnológicos se hallaron el procedimiento de "administración de hojas de vida e historias laborales" y "seguridad en los sistemas de información" que apoyan la estandarización de la gestión de documentos al interior de los procesos. En contraste a lo hallado, los procesos de gestión documental dispuestos en el MGDA son ocho

(planeación, producción, gestión y tramite, organización, transferencia, gestión y tramite, disposición final y valoración) su diseño e implementación se debe documentar a través de instrumentos archivísticos y actividades relacionadas con la gestión de la información con el fin de que los documentos sean fuente de información recuperables para uso de la administración en el servicio al ciudadano y fuente de la historia.

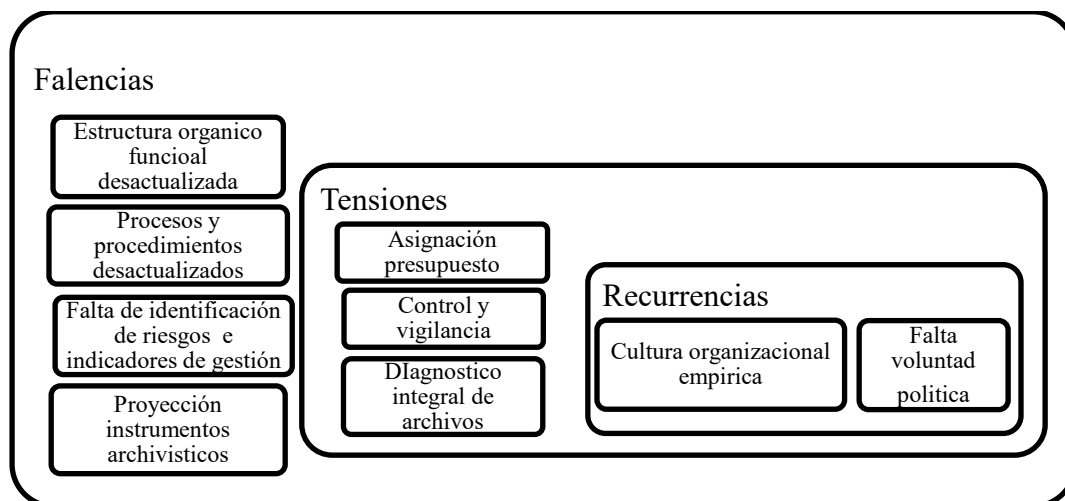
5. Falacias tensiones y recurrencias en los procesos de gestión documental

Por medio de un guion de observación y apoyadas en los estándares normativos adscritos al componente tres del MGDA, se logra identificar falencias, traducidas al incumplimiento de las exigencias normativas. Situaciones de carácter orgánico-funcional que generan tensiones a la hora de la ejecución de los procesos y practicas recurrentes forjadas en el ciclo empírico de la gestión de documentos, que a pesar de no están alienadas con las buenas prácticas archivísticas, a lo largo de los años han funcionado como estándar mínimo.

5.1.Planeación (Técnica)¹

Sed día Las falencias encontradas en el proceso de planeación técnica están orientadas a la no actualización de la estructura orgánico- funcional, procesos y riesgos asociados de acuerdo al marco regulatorio vigente aplicable, lo que imposibilita la proyección correcta de los instrumentos archivísticos como PINAR, PGD que enmarcar el diseño e implementación de la función archivística dentro de la entidad y permite la articulación con la planeación estratégica y con esta la asignación de recursos.

Todos los planes y programas independiente del ámbito de aplicación inician con una etapa diagnostica, por tanto, en la alcaldía de Solita se identificó como tensión ya que no se ha podido consolidar esta etapa por falta de asignación de personal calificado para liderar el equipo interdisciplinar que lo genere, por tanto, no se tiene el insumo claro para la definición de aspectos críticos y por ende estrategias de mitigación. Esto sumado a recurrencias como la falta de voluntad política de los gobiernos locales y una cultura organizacional basado en lo empíricamente aceptado.



(fig.2) Falencias, tensiones y recurrencias de la planeación. Fuente: elaboración propia.

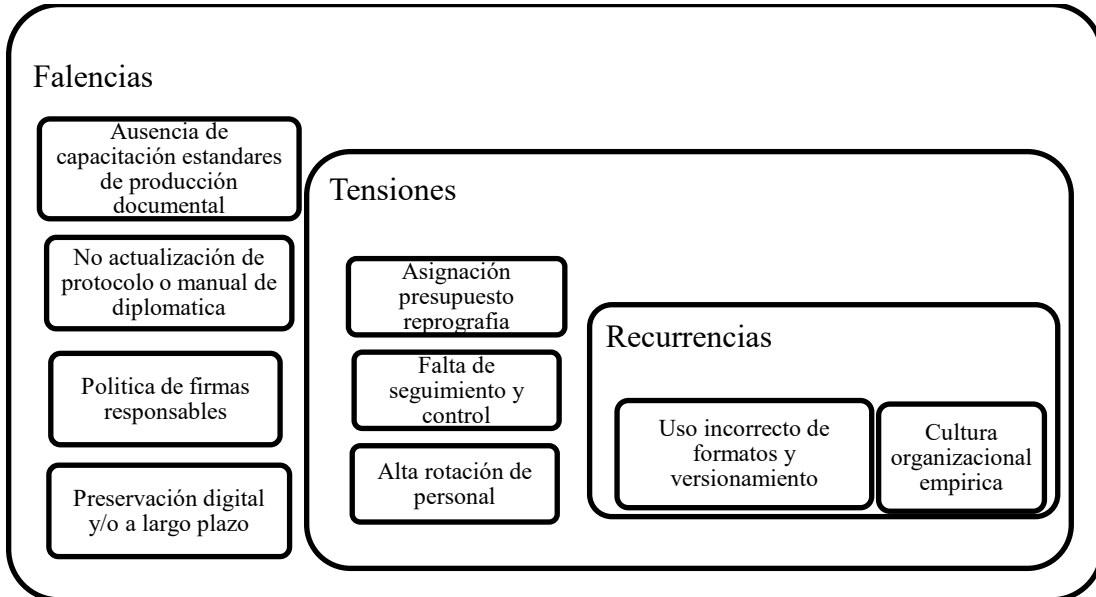
- No se tienen procedimientos para diseñar y crear documentos siguiendo los requisitos legales y normativos internos y externos
- Carece de guías de producción de documentos en medios especiales, garantizando aspectos legales, funcionales, administrativos y estrategias de conservación o preservación.
- Carece de identificación de marco normativo, riesgos asociados y políticas de operación de los procesos.
- Carece de mapa de procesos actualizado.
- Carece de organigrama actualizado.
- Cuadro de Clasificación Documental - CCD, desactualizado conforme a las funciones, actividades, procesos, procedimientos.
- Carece de TRD convalidadas TVD, PGD
- Carece de PINAR, SIC

5.2.Producción

En cuanto al proceso de producción documental, de acuerdo con el Decreto 2609 de 2023 tiene que ver con actividades destinadas al estudio de los documentos en la forma de producción o ingreso, formato y estructura, finalidad, área competente para el trámite, proceso en que actúa y los resultados esperados. En torno a ello, la Alcaldía de Solita Caquetá, posee un manual de programa de gestión documental donde evidencia a grandes rasgos el procedimiento de producción documental, sin embargo, no está actualizado al marco normativo vigente aplicable.

¹ Busca ejecutar las actividades de planeación técnica de los documentos durante su ciclo de vida, su creación, valoración, y el control de versiones, mediante esquemas e instrumentos archivísticos normalizados. <https://mgd.archivogeneral.gov.co/inicio/componentes-del-modelo/componente-procesos-de-la-gestion-documental/>

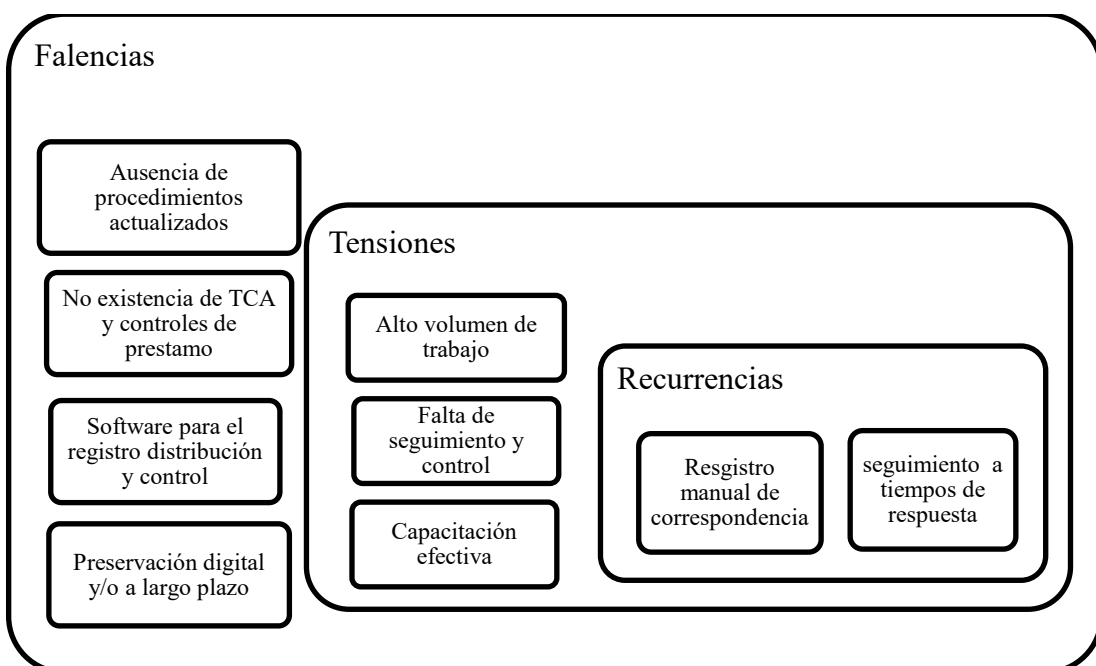
Dicho documento debe contemplar las actividades, los responsables, los formatos e instructivos para la elaboración de documentos comunes y una política de firmas responsables. Además, por la alta rotación de personal es imperativo una capacitación continua y la creación de guías interactivas que le permitan al funcionario conocer y aplicar los estándares a la hora de producir documentos de archivo en el ejercicio de sus funciones. Por último, como consecuencia de la ausencia de instrumentos archivísticos como el SIC, no se presenta estrategias claras de preservación a largo plazo y preservación digital que se inicien desde la etapa de producción. Lo que impacta el riesgo de pérdida de información y obsolescencia tecnológica de los soportes que la contengan.



(fig.3) Falacias, tensiones y recurrencias de la producción. Fuente: elaboración propia.

5.3. Gestión y trámite

Referente al proceso de gestión y trámite la cual se definió anteriormente siguiendo el decreto 2609 de 2012 como un conjunto de actuaciones necesarias para el registro, la vinculación a un trámite, la distribución incluidas las actuaciones o delegaciones, la descripción, la disponibilidad, recuperación y acceso para consulta de los documentos, el control y seguimiento a los trámites. Se hace necesario, que la Alcaldía de Solita Caquetá, documente y/o actualice a través de manuales o procedimientos, la administración y trámite de las comunicaciones oficiales, donde establezca las actividades, responsables, formatos e instructivos y parámetros conforme a la normatividad vigente aplicable. Estos a su vez asociados a una estrategia de divulgación y su inclusión en el Plan Institucional de Capacitaciones PIC que permitirá una mayor aprehensión de los procesos por parte de los funcionarios.



(fig.4) Falacias, tensiones y recurrencias en la gestión y trámite. Fuente: elaboración propia

Una parte vital de la gestión y trámite documental en el contexto de la automatización de procesos y la inclusión de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la administración pública, es el establecimiento de un sistema de gestión documental a través de un software que permite tener la trazabilidad de los documentos durante todo su ciclo vital, posibilitando su consulta y trámite de manera centralizada. En ausencia de este, la Alcaldía de Solita realiza un esfuerzo de llevar el control de la gestión y trámite de la documentación de manera manual usando herramientas ofimáticas y libros de radicación, lo que implica una mayor inversión de tiempo y personal. En consecuencia, otra de las tensiones identificadas es que existe personal insuficiente para ejecutar los procesos de ventanilla única de correspondencia y esto se traduce la dilación de tiempos de respuesta y poco control del proceso.

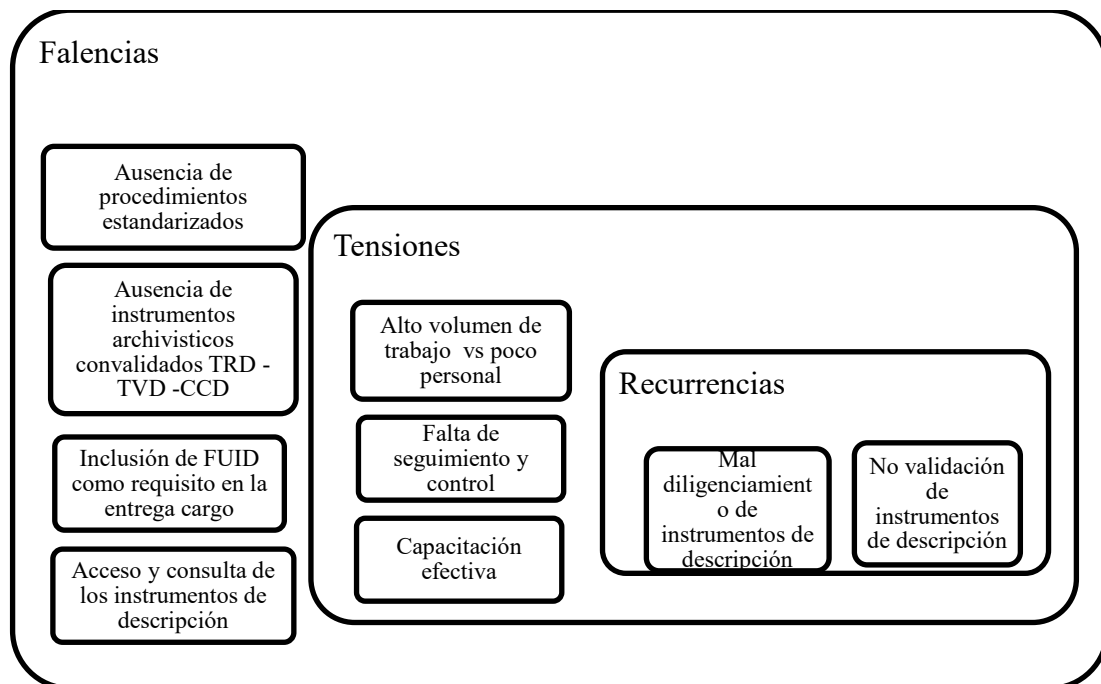
5.4. Procesos de organización

La organización documental es un proceso que contempla la clasificación, ordenación y descripción de los documentos de la entidad tanto en el archivo de gestión como en el central o histórico y como resultado se obtienen instrumentos de descripción como el formato único de inventario documental FUID y hojas de control. Una de las principales falencias encontradas en la Alcaldía de Solita Caquetá es la ausencia de instrumentos archivísticos convalidados (Tabla de retención documental TRD – cuadro de clasificación documental CCD) debido a que estos determinan la clasificación y ordenación, siendo estas las dos primeras etapas del proceso.

Por tanto, los fondos documentales dispuestos en los archivos de gestión y central corresponden a lo generado en el ejercicio de sus funciones sin estándar de denominación o disposición final que permita el correcto tratamiento técnico de la información y la aplicación de medidas para su disposición final, aumentando el volumen y dificultando la búsqueda y recuperación de la información de manera efectiva.

En segunda instancia el procedimiento de organización documental no está acorde con la normatividad vigente aplicable y no es de dominio por parte de los funcionarios, evidenciando una necesidad imperativa de actualización, divulgación y apropiación dentro de la cultura organizacional. Esto sumado a la inclusión de los instrumentos de descripción como requisito fundamental en los procesos de entrega de cargos y empalme de administraciones, con el fin de ser insumo validable de la gestión realizada dentro de la entidad.

La tensión más relevante hace referencia al alto volumen de trabajo y al poco personal asignado para estas labores, debido a que el personal de apoyo dispuesto para los archivos de gestión, poseen vinculación contractual y en muchas ocasiones es dispuesto para la realización de otras actividades de tipo operativo. Adicionalmente el no contar con un marco procedimental claro, imposibilita un buen ejercicio del proceso de capacitación y puesta en marcha de las estrategias para organización de fondos documentales.



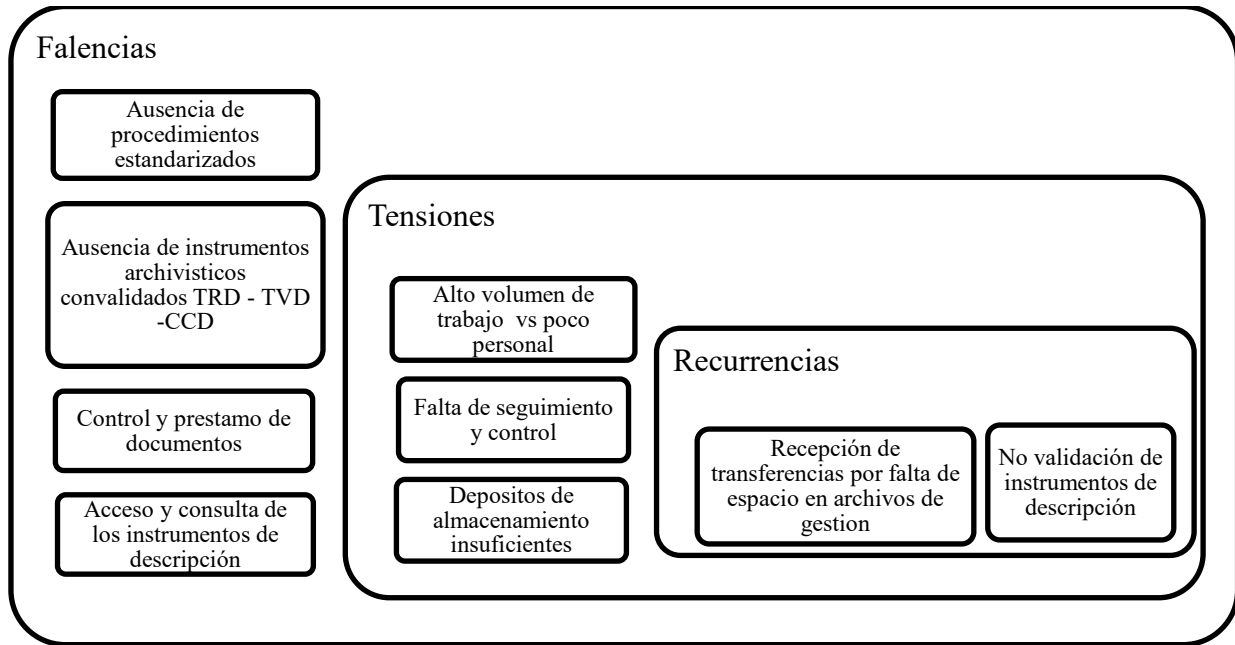
(fig.5) Falencias, tensiones y recurrencias en el proceso de organización. Fuente: elaboración propia

5.5. Procesos transferencia

Teniendo en cuenta el carácter cíclico de los procesos de gestión documental en la Alcaldía de Solita-Caquetá se evidencia un nivel inicial, al no contar con un plan de transferencias primarias y secundarias. Esto estará supeditado a la prestación y convalidación de los instrumentos archivísticos TRD aplicable para la última estructura orgánico-funcional y la TVD como guía para la organización y transferencia de los documentos generados en los periodos previos de la entidad, a lo largo de su vida administrativa.

Se cuenta con un depósito de archivo denominado archivo central y en el de manera irregular se han hecho transferencias de documentación de vigencias previas, sin tener en cuenta un marco de referencia para su descripción y disposición final, se presume por tanto un incumplimiento al artículo 4 del Acuerdo 042 de 2002, el cual define un parámetro conceptual para transferencia primaria. En cuanto a transferencias secundarias, a Alcaldía de Solita-Caquetá, no cuenta con un depósito adecuado para disponer el archivo de carácter histórico y por tanto se presume la afectación colateral de la memoria institucional. Por tanto, es imperativo la convalidación de los instrumentos para contar con línea técnica para la organización y posterior transferencia

de los fondos y en esta misma línea desarrollar proyectos de adecuación de espacios adecuados para depósitos de archivos.



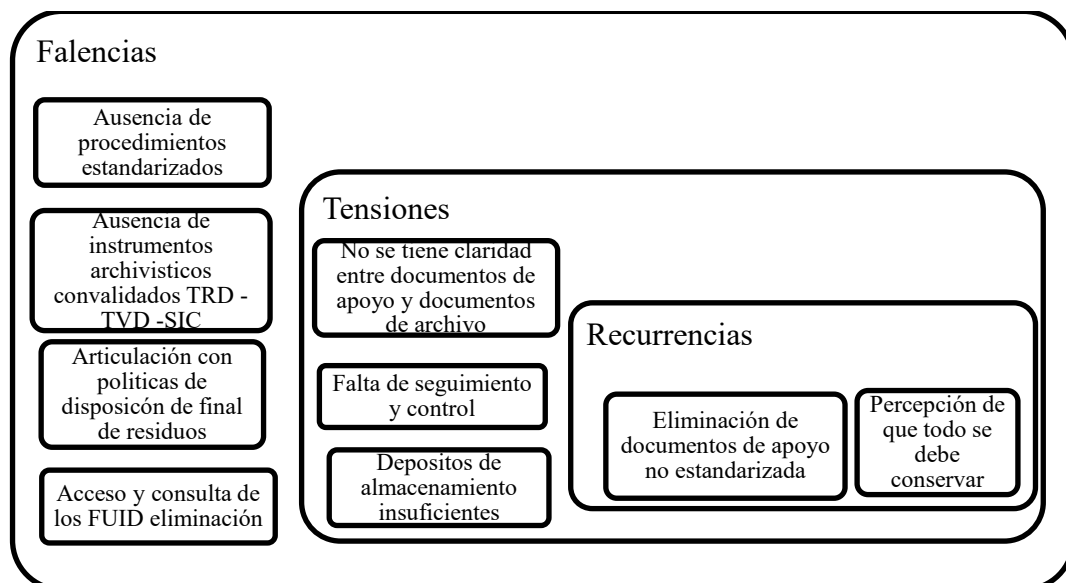
(fig.6) Falencias, tensiones y recurrencias en el proceso de transferencias. Fuente: elaboración propia

5.6. Disposición final

El proceso de disposición final se determina como producto del proceso de valoración al listado de series y subseries identificadas en la TRD, en este instrumento se puede distinguir cuatro tipos de disposición, conservación total, selección, eliminación y medio técnico (digitalización o microfilmación) por tanto el este proceso busca realizar una correcta aplicación de estas técnicas según sea el caso. En la Alcaldía de Solita-Caquetá, se presume un incumplimiento al no contar con instrumentos convalidados que inhabilitan la valoración existente y no permiten la aplicación de procesos como la eliminación. Adicionalmente no se tiene registro del procedimiento estandarizado dentro del marco de calidad institucional.

Por tanto, es imperativo establecer procedimientos y formatos estándar para la selección, eliminación y digitalización de los documentos de archivo acordes a la normatividad vigente aplicable y asociados a políticas en cuanto disposición de residuos y utilización de soportes. Adicionalmente en el proceso del levantamiento de las TRD y TVD tener en cuenta el proceso detallado para cada serie o subserie documental.

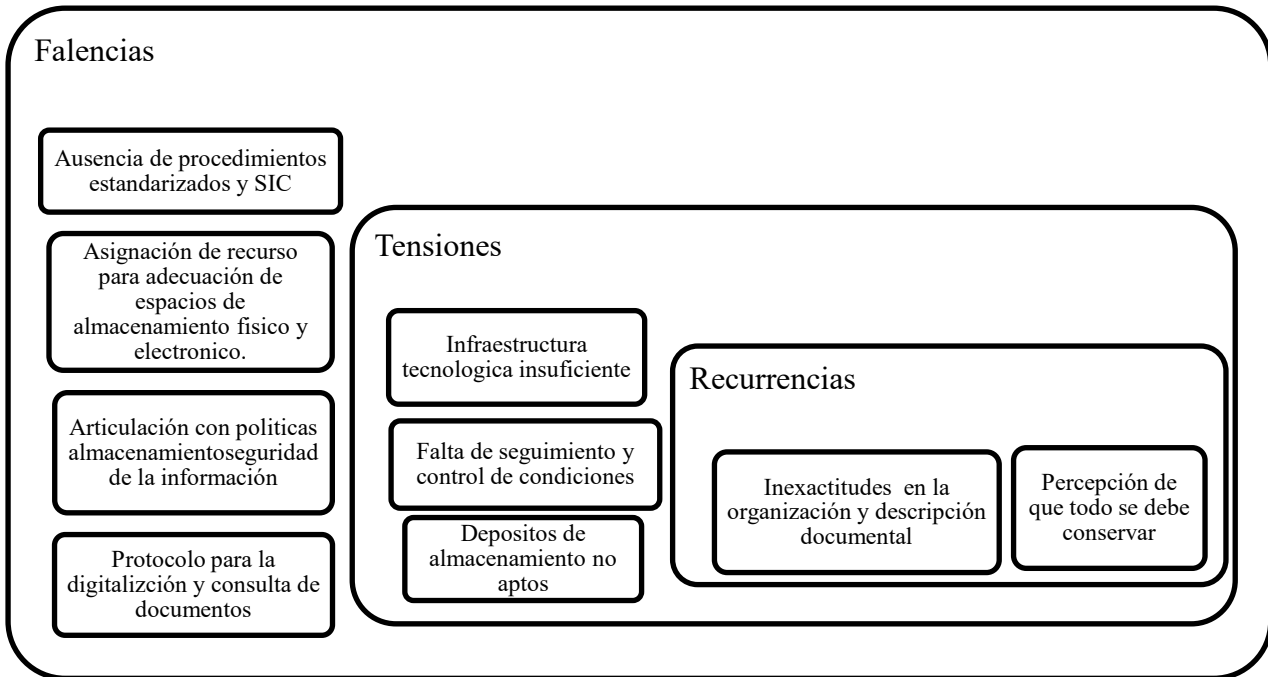
También es necesario establecer el Sistema Integrado de Conservación para estandarizar buenas prácticas para la conservación de soportes análogos y electrónicos, realizando seguimiento a las condiciones físicas y medioambientales para su conservación, pues se evidencio que en la alcaldía no cuentan con este instrumento archivístico.



(fig.7) Falencias, tensiones y recurrencias en la disposición final. Fuente: elaboración propia

5.7. Preservación a Largo Plazo

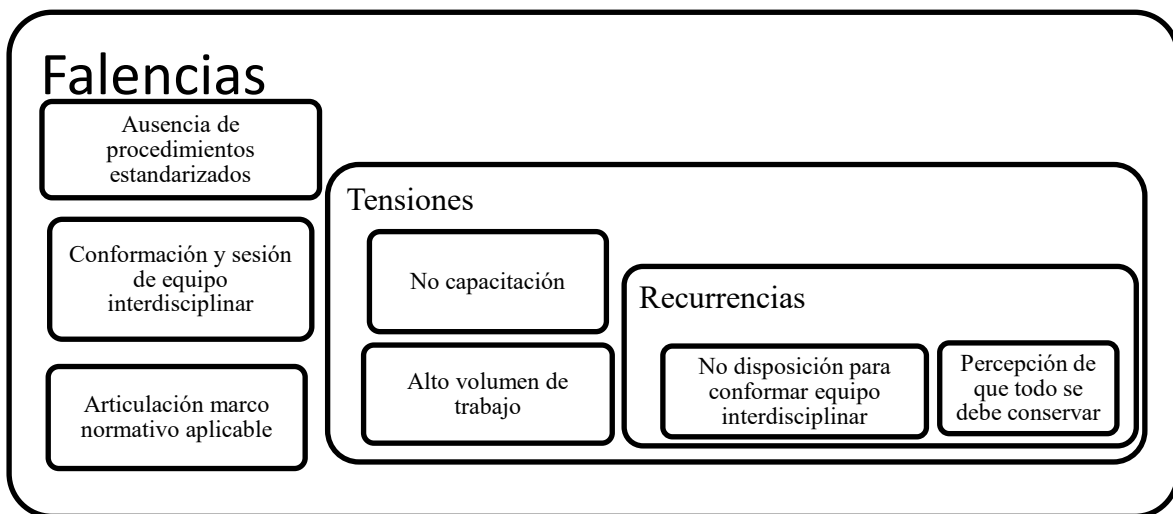
Se evidencia en la matriz la falta del Sistema Integrado de Conservación documental que beneficie la preservación y conservación de documentos; lo que puede generar riesgos de pérdida de información e incumplimiento de la normatividad archivística, según lo establecido en el artículo 46 de la Ley 594 del 2000 y el acuerdo 006 de 2014 del Archivo General de la Nación donde establece que los archivos de la Administración Pública deberán implementar un sistema integrado de conservación en cada una de las fases del ciclo vital de los documentos. Lo anterior, con objetivo de disponer de un instrumento que describa las acciones y lineamientos de conservación preventiva de la documentación física y electrónica y así lograr la conservación y preservación del patrimonio documental de la



(fig.8) Falacias, tensiones y recurrencias de la preservación a largo plazo. Fuente: elaboración propia

5.8. Valoración documental

La entidad se encuentra en un estado incipiente en este proceso, ya que no cuenta con TRD y TVD convalidadas, por tanto, no tiene línea técnica para el proceso de valoración. Sin embargo, tienen un trabajo previo con el levantamiento de los cuadros de clasificación documental, lo que representa una oportunidad para incursionar en el terreno de la valoración documental haciendo uso de las estrategias de SNA.



(fig.9) Falacias, tensiones y recurrencias de la valoración. Fuente: elaboración propia.

Aunado a lo anterior, para el normal desarrollo de los procesos es indispensable la capacitación del personal y el seguimiento a la aplicación de los instrumentos. Ello para generar una cultura archivística, haciendo que las actividades, no se vean como una obligación, si no como una necesidad para el cumplimiento de la misión institucional y el mejoramiento de la prestación de los servicios.

Teniendo en cuenta que la Alcaldía de Solita Caquetá, posee un mínimo de presupuesto para la implementación de la gestión documental, se plantea, que capacite en todos los procesos de gestión

documental a un equipo de funcionarios de planta, quienes apoyarán la planeación y elaboración de instrumentos archivísticos y a su vez se encarguen de replicar la información a los demás funcionarios y contratistas.

6. Conclusiones

Como resultado del diagnóstico de los procesos de la gestión documental en la Alcaldía de Solita- Caquetá se determinó que su nivel de aplicación se encuentra en un estado inicial. Tal situación, hace necesario fortalecer la caracterización y apropiación del proceso de manera general y tipificarlo junto a los demás en un mapa de procesos; actualizando la denominación de procedimientos de acuerdo con la normatividad vigente aplicable y viabilizando la creación de nuevos procedimientos como planeación técnica, producción, disposición final y valoración. Todo lo anterior, acompañado de una estrategia macro de capacitación de primer nivel a un equipo interdisciplinario de personal de planta que este facultado para disponer tiempo y recurso para la ejecución de un diagnóstico integral de archivo que será el punto de partida para iniciar la planeación de la gestión documental proyectada a corto, mediano y largo plazo.

Se identifican oportunidades de mejora que deben ir acompañados de cambios orgánico-funcionales y fortalecimiento de la cultura organizacional, de manera alterna en el marco de la transición al Modelo Integrado de Planeación y Gestión -MIPG, en el que se encuentra la entidad durante este periodo de gobierno 2020-2023. Para ello, se evidencia la voluntad que existe en la administración representado avances en el fortalecimiento institucional con la implementación del manual de funciones (Decreto 125 del 15 de noviembre de 2019) y la publicación de una Política de Gestión documental (Resolución N°502 del 12 de octubre del 2021). Sin embargo, son logros que deben robustecerse a partir del conocimiento y aplicación de la normatividad vigente, el uso de herramientas como el MGDA, que a su vez permitirá que el líder del proceso, que para el caso particular de la alcaldía es la Secretaria de Gobierno, Talento Humano y Asuntos comunitarios, se empoderen y avancen hacia el cumplimiento y apropiación institucional de la política de gestión documental.

Uno de los retos más importantes que tiene la Secretaria de Gobierno, es la planeación de la administración de archivos² a partir del resultado de la aplicación de un diagnóstico integral de archivo y la gestión de la voluntad política para articulación con la planeación estratégica de la entidad que le permitan asignar recursos económicos necesarios que garanticen una ejecución, seguimiento y mejora de la misma. En segunda instancia, la dinamización los recursos existentes y/o diversificación de las fuentes de financiamiento, con el fin para avanzar en la obtención de objetivos de la planeación de la función archivística dentro de la entidad, por vinculación de la planta de personal, capacitaciones auto gestionables gratuitas, convenios de cooperación con universidades y Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, presentación de proyectos de fortalecimiento institucional ante el banco de proyectos del Departamento Nacional de Planeación, DNP o convocatorias de estímulos de los diferentes ministerios.

En cuanto a las practicas archivísticas asociadas a los procedimientos que se vienen desarrollando en el marco del ejercicio de las funciones en la alcaldía, se evidenciaron grandes falencias, como la ausencia de un estándar para la producción documental asociado al eje de calidad, la gestión manual de la unidad de correspondencia, falta de instrumentos archivísticos rectores como el cuadro de clasificación y tabla de retención documental convalidada y con ello, la no estandarización del proceso de descripción y generación de inventarios documentales.

Lo anterior, asociado a la existencia de una pobre cultura organizacional y no fundamentada en procedimientos actualizados conforme a la normatividad, una noción de que todo documento es importante y se debe conservar sin hacer una discrepancia entre documentos de apoyo y documentos de archivo.

Es posible que la situación que se presenta en la alcaldía de Solita-Caquetá pueda estarse dando en los más de 965 municipios que se encuentran en la última categoría, según lo dispuesto en la Resolución N°400 de 2019 expedida por la Contaduría General de la Nación. Puesto que a pesar de que los criterios para por los cuales ostentan esta categoría son población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, esta no configura un régimen adaptado a las necesidades especiales de estos municipios, que permitan el fortalecimiento institucional y mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del territorio por medio de una administración pública eficiente y transparente. Por tanto, propuestas como la generada a través de este diagnóstico, posibilitara la autogestión de soluciones a corto plazo apoyados en el compromiso del servidor y la cooperación institucional que mejoren los procesos de gestión documental al interior de un ente territorial, sin impactar en gran medida la gestión presupuestal.

Por último, generar una visión incluyente de la gestión documental en el ámbito de la administración pública, permite ampliar las problemáticas cómo el actual *modelo educativo* de los servidores públicos y la necesidad de que este contribuya a generar aptitudes y mayor compromiso en torno a la gestión documental y su carácter interdisciplinar desde el ámbito gerencial hasta el operativo de toda entidad estatal. *La categorización territorial* y su impacto en la asignación de recursos para el fortalecimiento institucional y la gestión de cooperación institucional.

² Comprende el conjunto de estrategias organizacionales dirigidas a la planeación, dirección y control de los recursos físicos, técnicos, tecnológicos, financieros y del talento humano, necesarios para la realización de los procesos de la gestión documental y el eficiente funcionamiento de los archivos, en el marco de la administración institucional como lo indica la Ley General de Archivos, Ley 594 de 2000, en el Título IV.

7. Referencias bibliográficas

- Alonso, J. [2019]. *La gestión documental en las organizaciones*. Editorial Oberta UOC Publishing, SL. https://openaccess.uoc.edu/bitstream/10609/147130/5/GestionDocumental_Modulo1_LaGestionDocumentalEnLasOrganizaciones.pdf
- Archivo General de La Nación de Colombia, AGN. [2014]. *Manual de implementación de un programa de Gestión Documental* PGD. www.archivogeneral.gov.co/caja_de_herramientas/docs/2.%20planeacion/MANUALES/PGD.pdf
- Archivo General de La Nación de Colombia, AGN. [2018]. *Acuerdo N. 027 de 2006*. <https://normativa.archivogeneral.gov.co/acuerdo-27-de-2006/?pdf=500>
- Archivo General de La Nación de Colombia, AGN. [2018]. *Revista Memoria*. www.archivogeneral.gov.co/sites/default/files/Estructura_Web/5_Consulte/Recursos/Revista_memoria/Memoria_18.pdf
- Archivo General de La Nación de Colombia, AGN. [2018]. *Gestión documental y Gobierno electrónico: problemas, retos y oportunidades para los profesionales de información* www.archivogeneral.gov.co/sites/default/files/Estructura_Web/5_Consulte/Recursos/Publicaciones/GestionDocumentalYGobiernoElectronico.pdf
- Archivo General de La Nación de Colombia, AGN. [2020]. *Guía de Implementación de un Sistema de Gestión de Documentos Electrónicos de Archivo SGDEA*. www.archivogeneral.gov.co/sites/default/files/Estructura_Web/5_Consulte/Recursos/Publicaciones/V16_Guia_SGDEA.pdf
- Archivo General de La Nación de Colombia, AGN. [2022]. *Programa de Gestión Documental*. www.archivogeneral.gov.co/sites/default/files/Estructura_Web/3-transp-act/7-datos-abiertos/pgd-agn-2023.pdf
- Archivo General de La Nación de Colombia, AGN. [2022]. *Resultados de medición y valoración de la gestión y desempeño de las entidades a través del Formulario Único de Reporte de Avance de la Gestión – FURAG*. <https://observatorioagn.archivogeneral.gov.co/wp-content/Presentaciones/Caquet%C3%A1.pdf>
- Congreso de la República de Colombia. [1998]. *Ley 489 de 1998*. www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=186
- Congreso de la República de Colombia. [2014]. *Ley 1712 de 2014 o Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional*. www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=56882
- Congreso de la República de Colombia. [2020]. *Ley 594 de 2000*. <https://normativa.archivogeneral.gov.co/ley-594-de-2000/?pdf=41>
- Ramírez, J. [2011]. Metodología para la organización del sistema institucional de archivo. *Dirección General de Gestión de la Información y Estudios del INAI*. https://inicio.inai.org.mx/Publicaciones/Cuaderno1_Final.pdf
- Rodríguez, M. y Mena, M. [2016]. La gestión documental en el contexto universitario: herramienta fundamental para la toma de decisiones, *Revista Caribeña de Ciencias Sociales*. www.eumed.net/rev/caribe/2016/09/gestion-documental.html#google_vignette
- Rodríguez, Y., Castellanos, A., Ramírez, Z. [2016]. Gestión documental, de información, del conocimiento e inteligencia organizacional: particularidades y convergencia para la toma de decisiones estratégicas. *Revista Cubana de Información en Ciencias de la Salud*, 27(2), 206-224. www.redalyc.org/pdf/3776/377645765007.pdf