

Propuesta de un Modelo de Gestión de Documento Electrónico para el mejoramiento de los procesos administrativos del SENA Regional Casanare

Proposal for an Electronic Document Management Model for the improvement of the administrative processes of the SENA Regional Casanare

Proposta de modelo de gestão de documentos eletrônicos para a melhoria dos processos administrativos da SENA Casanare regional

Miriam Ramírez Rincón
SENA. Regional Casanare



Resumen

El propósito del presente trabajo es resolver la problemática del Sena Regional Casanare frente a las debilidades en gestión documental y su impacto en los hallazgos de auditorías practicadas por la Contraloría General de la República (CGR) a la gestión del Sena, con lo cual se busca aportar desde los conocimientos en Gestión Documental, al mejoramiento del desempeño laboral, con la propuesta de un modelo de Gestión de Documentos Electrónicos. La investigación partió del diagnóstico de la situación actual de los procesos de soporte a la misión del Sena que permitió identificar el desarrollo de su Gestión Documental, la descripción de los hallazgos detectados en las auditorías practicadas al Sena Regional Casanare desde el año 2005 hasta el año 2017 y su relación con el proceso de Gestión Documental, para posteriormente formular el plan de mejoramiento y la propuesta de un modelo de gestión de documentos electrónicos.

Palabras clave: gestión de documentos electrónicos, procesos administrativos, gestión documental, auditorías.

Abstract

The purpose of this degree project is to resolve the issue of the Regional Sena Casanare in the face of weaknesses in document management and its impact on the findings of audits performed by the Comptroller General of the Republic (CGR) to the management of the Seine, which It seeks to contribute from the knowledge in Document Management, to the improvement of work performance, with the proposal of an Electronic Document Management model. The investigation was based on the diagnosis of the current situation of the support processes for the Seine mission that allowed to identify the development of its Document Management, the description of the findings detected in the audits carried out at the Seine Regional Casanare from the year 2005 to the year 2017 and its relationship with the Document Management process, to subsequently formulate the improvement plan and the proposal for an electronic document management model.

Keywords: electronic document management, administrative processes, document management, audits.

Recibido: 02-02-2018 Aprobado: 07-08-2018

Cómo citar este artículo: Ramírez Rincón Miriam (2018). Propuesta de un Modelo de Gestión de Documento Electrónico para el mejoramiento de los procesos administrativos del SENA Regional Casanare *Códices*, 14(2), 43-54.

Resumo

O objetivo deste projeto de graduação é resolver a questão da Regional Sena Casanare diante das deficiências no gerenciamento de documentos e seu impacto nas constatações das auditorias realizadas pelo Controlador Geral da República (CGR) à administração do Sena, que Busca contribuir com o conhecimento em Gerenciamento de Documentos, para a melhoria do desempenho do trabalho, com a proposta de um modelo de Gerenciamento Eletrônico de Documentos. A investigação baseou-se no diagnóstico da situação atual dos processos de apoio à missão Seine, que permitiram identificar o desenvolvimento de seu Gerenciamento de Documentos, a descrição dos achados detectados nas auditorias realizadas no Casine Regional do Sena entre 2005 e o ano 2017 e seu relacionamento com o processo de Gerenciamento de documentos, para posteriormente formular o plano de melhoria e a proposta de um modelo de gerenciamento eletrônico de documentos.

Palavras chave: gerenciamento eletrônico de documentos, processos administrativos, gerenciamento de documentos, auditorias.

Introducción

Cada vez es más apremiante la necesidad de sistematizar la información por los múltiples beneficios que aporta a las Instituciones Públicas en relación con la satisfacción de las partes interesadas internas como el caso de sus equipos de trabajo, así como también a las partes interesadas externas, entre ellas los organismos de control, siendo estos, una parte interesada que por ley corresponde el suministro de información completa y fidedigna, en razón a que administrar recursos públicos demanda transparencia en sus actuaciones y por consiguiente es sujeto de control.

La función de control, se basa en las evidencias de auditoría que consisten en cualquier información utilizada por el auditor para determinar si el asunto en cuestión cumple con los criterios aplicables. La evidencia puede tener diferentes formas, tales como registros de operaciones en papel y en forma electrónica, comunicaciones por escrito y en forma electrónica de fuente externa, observaciones y testimonios orales o escritos, pero en definitiva todas conllevan al manejo y administración de la información, de tal forma que la información, es el marco desde el cual deben partir todas las inferencias, apreciaciones y acciones probatorias de la situación que guarda una organización. Franklin (2013).

El Sena durante la última década ha desarrollado estrategias con miras al cumplimiento de la Ley General de Archivos, al ahorro de papel y a facilitar el acceso a la información, sin embargo pese a la inversión de recursos para desarrollar estas estrategias, aún el enfoque de información sistematizada no

se ha culminado, pues es necesario armonizar los sistemas de información existentes con las necesidades de los usuarios, específicamente refiriéndonos a las necesidades de información de los entes de control.

Es preciso señalar que esta investigación se inscribió en la línea de Investigación de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales: Equidad y Desarrollo, para contribuir al mejoramiento de los procesos administrativos que conlleven a la sostenibilidad de la información en las organizaciones y que a su vez suministren información confiable para la práctica de auditorías, a través de una propuesta de un modelo de gestión de documentos electrónicos.

La investigación es de tipo descriptivo, basado en un estudio de caso que parte de una revisión documental de los informes de auditoría sobre la gestión del Sena Regional Casanare entre el 2005 y el 2017.

Producto de la investigación se agruparon hallazgos recurrentes inherentes al proceso de gestión documental y se establecieron tres temáticas de análisis a partir de las cuales se va a desarrollar la pregunta de investigación; en primer lugar se define el concepto del control, en segundo lugar se describe de qué consta la auditoría integral basada en riesgos y en tercer lugar se plantea el modelo de gestión de documentos electrónicos, como una oportunidad para mitigar las debilidades en la información que se aporta a las entidades de control.

Fundamentos teóricos

El concepto de control

La definición de proceso administrativo involucra en sus diferentes etapas la actividad del Control, según la descripción obtenida de autores como Fayol (1961) prever, organizar, dirigir, coordinar y controlar, Chiavenato (1982) Planear, organizar, dirigir y controlar, lo cual implica además prever, organizar, coordinar y controlar; esta descripción permite evidenciar que desde la teoría de la administración de las organizaciones el concepto de control ha estado vigente; así como también se introdujo por Deming en los sistemas de gestión de calidad con el ciclo Planear, Hacer, Verificar, Actuar (PHVA).

Para Constenla (2010) los controles de la administración se clasifican como internos cuando surgen dentro de la administración, mientras que los controles externos son independientes a ella precisamente para asegurar su imparcialidad y están dotados de instrumentos legales para establecer acciones jurídicas frente a las observaciones o irregularidades encontradas.

Las entidades del nivel nacional y territorial de nuestro país, no son ajenas a la actividad del control tanto interno como externo, en tanto que el primero está regulado por la Ley 87 de 1993 por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y mediante el Decreto 943 de 2014 se actualiza el Modelo Estándar de Control Interno (MECI), el cual se basa en los pilares de autocontrol, autorregulación y autogestión para anticiparse o corregir las debilidades del quehacer de la institución.

La segunda clasificación del control se refiere a los entes externos e independientes que ejercen control fiscal, teniendo en cuenta que pertenecemos a un Estado Social de Derecho según lo definido en el artículo 1º. de la Constitución Política de 1991, que debe administrar recursos con rectitud, eficiencia y eficacia para lograr los fines esenciales del Estado, y que la ejecución de tales recursos requiere del control fiscal ejercido por los entes de vigilancia correspondientes, a este control nos referimos en la primera categoría de análisis.

El artículo 3º de la ley 610 del 2000 define la gestión fiscal como *“el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales”*.

En este sentido, el control fiscal se encarga de la vigilancia de la gestión fiscal de las entidades públicas por parte de la CGR la cual podrá aplicar sistemas de control financiero, de legalidad, de gestión, de resultados, la revisión de cuentas y la revisión del control interno según lo establecido en la Guía del

Proceso Auditor del 2015, mediante auditorías con un enfoque basado en los riesgos identificados por la entidad a auditar.

Para describir la evolución del control fiscal en Colombia, antes de la reforma a la Constitución Política de 1991, se ejercía un control numérico sobre las operaciones para verificar que no existieran errores en la contabilidad, no se ejercía control sobre otras actividades del proceso administrativo, a esto se le conoció como Control Previo

Posterior a la reforma a la Constitución Política de 1991, se inicia la aplicación de un Control Posterior y Selectivo, el cual se ejerce sobre la gestión y sus resultados y se amplía su campo de acción no solo sobre el proceso contable sino hacia todas las actividades que involucran el uso de los recursos públicos, así como también a evaluar los sistemas de control interno. La evolución del ejercicio del control sobre la gestión fiscal, cambia la acción de inspección y evaluación por la de vigilancia y prevención

Auditoría integral basada en riesgos

La realización del ejercicio de auditorías o rendición de cuentas se remonta a la época de los Tolomeos, hay evidencias de su práctica entre los antiguos egipcios cuyo fin era el de inspeccionar y revisar las cuentas. Los fines de la auditoria fueron evolucionando de conformidad con lo que se quisiera demostrar, de esta manera en el Siglo XIII en Europa surgió la necesidad de demostrar la honestidad de los administradores de bienes y dinero y de obtener informes y cuentas de la gestión realizada y posteriormente en Inglaterra con la Ley Británica de Sociedades Anónimas de 1862 se reconoció como profesión haciendo énfasis en la detección del fraude como fin principal, concepto que fue evolucionando hasta 1940 cuando cobró mayor importancia la realización de auditorías para obtener una opinión sobre la posición financiera y los resultados de la operación.

En Colombia, la función de auditoría se remonta hasta el Descubrimiento, la Conquista y la Colonia, como consecuencia de la preocupación de la Corona Española en los siglos XVI a XVIII por el control de los fondos y bienes que poseía en estos territorios (Vázquez, 2000).

De la página web de la CGR, se extrae la evolución del control fiscal en Colombia sobre los bienes y recursos públicos desde la época del Descubrimiento de América:

1492: Los Reyes Católicos designan un funcionario para supervisar el manejo de los recursos destinados al segundo viaje de Cristóbal Colón a América.

1511: Se crea el Tribunal de la Real Audiencia de Santo Domingo para organizar las administraciones de las colonias mediante la rendición de cuentas.

1604: Surge el Tribunal de Cuentas en Santa Fe de Bogotá, por iniciativa del Rey Felipe III.

1807: Nacen las oficinas de contabilidad. Un año después, por iniciativa de Napoleón Bonaparte, se establece la Corte de Cuentas.

1821: La gestión fiscal es elevada a precepto constitucional. Por medio de la Ley 6 se crea la Contaduría General de Hacienda, con facultad para examinar y fenecer las cuentas y ejercer jurisdicción coactiva.

1847: La Contaduría General de Hacienda es sustituida por una Corte de Cuentas con funciones fiscales y miembros dependientes del poder Ejecutivo.

1850: Con la Ley 20, la Contaduría se transforma en Oficina General de Cuentas, y en 1857 sus miembros son designados por el Congreso.

1898: Se restablece la Corte de Cuentas, integrada por 10 magistrados con un período de cuatro años. Las leyes 61 de 1905, 19 y 110 (Código Fiscal) de 1912, 36 de 1918 y 61 de 1921 introducen otras modificaciones al ente fiscalizador.

En 1923: el Gobierno Nacional expide la Ley la Ley 42 sobre “Organización de la contabilidad oficial y creación del Departamento de Contraloría”, atendiendo la recomendación hecha por una misión de expertos norteamericanos en cabeza de Edwin Walter Kemmerer, profesor de economía política con amplia experiencia en los temas de moneda y banca, dicho Departamento de Contraloría, podía imponer un estricto cumplimiento de leyes y reglamentos relacionados con el manejo de propiedades y fondos públicos.

1932: Por medio del Decreto 911, la Contraloría es organizada como una oficina de contabilidad y control fiscal y se establece la obligatoriedad de rendir cuentas ante este organismo, sobre el manejo de los bienes y recursos del Estado.

1945: A través de reforma constitucional se definen los mecanismos para el ejercicio del control fiscal, se determina la forma de elección del Contralor y se fija el período del mismo.

1968: Mediante reforma a la Carta Política se establece la presentación de candidatos a Contralor, ante el Congreso, por parte del Consejo de Estado, y se fija en cuatro años el período del titular del ente fiscalizador.

1975: Con la Ley 20, se da origen a los controles previo, perceptivo y posterior (control numérico legal). Se amplía la facultad de la Contraloría para fiscalizar a los particulares que manejen los bienes y recursos del Estado, y de refrendar los contratos de la deuda pública. Por otra parte, se crea la Comisión Legal de Cuentas de la Cámara de Representantes, con la función de fenecer o no la cuenta General del Presupuesto y del Tesoro.

1991: Se elimina el control numérico legal y se da paso al posterior y selectivo (Art. 267 C.P.), fundamentado en la eficiencia, la economía, la eficacia y la valoración de los costos ambientales. Se concibe la Contraloría como una entidad técnica con autonomía presupuestal y administrativa.

1993: A través de la Ley 42, se establecen los procedimientos, sistemas y principios para el ejercicio de la vigilancia fiscal y se reglamenta el proceso de responsabilidad fiscal, el cual debe ser adelantado en dos etapas: investigación y juicio.

2017: Mediante Resolución Reglamentaria Orgánica No.0012 de 2017, la CGR adopta principios, fundamentos y aspectos generales para las auditorías y la guía de auditoría financiera como instrumentos de control fiscal posterior y selectivo.

En cuanto al concepto de auditoría Eliana Moreno Montaña, lo define como “un proceso sistemático para obtener y evaluar de manera objetiva las evidencias relacionadas con informes sobre actividades económicas y otros acontecimientos relacionados, cuyo fin consiste en determinar el grado de correspondencia del contenido informativo con las evidencias que le dieron origen, así como establecer si dichos informes se han elaborado observando los principios establecidos para el caso

Metodología

La metodología se configuró a partir del enfoque cualitativo, sustentada en el método de investigación documental, para la recolección y análisis de los datos se consideraron fuentes disponibles en el archivo central de la Entidad, obteniendo los informes de las auditorías practicadas por la Contraloría General de la República, para posteriormente construir y aplicar los instrumentos de recolección de la información, que permitan elaborar el diagnóstico de la situación actual de los archivos de gestión de la Entidad y dar cumplimiento al objetivo general de la presente investigación: Proponer el diseño de un modelo de gestión de documentos electrónicos tomando como referencia el diagnóstico de los archivos de gestión del área administrativa del Sena Regional Casanare.

Análisis de resultados

A través de la observación directa de los procesos y del análisis de información publicada en la plataforma compromiso, se pudo determinar que el Sena a nivel nacional cuenta con un Sistema Integrado de Gestión y Autocontrol –SIGA– en el cual se encuentra definida la red de procesos y su caracterización. No obstante la formalización de guías y procedimientos se detectaron debilidades en los procesos de soporte analizados en cuanto a la no utilización de los formatos establecidos y el incumplimiento al desarrollo de los procesos del Programa de Gestión Documental, específicamente en la organización de archivos de gestión de conformidad con la Tablas de Retención Documental vigentes y la utilización adecuada y oportuna del Formato Único de Inventario Documental.

Se evidencia el uso de diversos aplicativos para gestionar los procesos estratégicos, misionales y de soporte como: SIGA (aplicativo para Gestión de Calidad), Kactus (administración del Talento Humano), SIIF (Gestión de la información Financiera), SACB (sistema para la administración y control de bienes) OnBase (sistema de workflow para administración documental), Intranet (portal para publicación interna del Sena), SMA (sistema para el administración de servicio médico) Sofia Plus (sistema para administración educativa y

formación profesional), Publicaciones Sena (sistema para controlar y publicar los procesos de contratación) SIRECC (Sistema de recaudo, cartera y cobro), SGVA (sistema de gestión virtual de aprendices), Costos web (para administrar costos por equipos de trabajo) CRM (administración del parque automotor, construcciones).

La producción documental a través de los aplicativos mencionados no es interoperable, lo cual genera duplicidad de funciones y actividades, por cuanto no se ha hecho un análisis de las transacciones que son entrada de otro sistema para evitar doble proceso y garantizar que la información no se altere al ser digitada en diferentes aplicativos.

No hay inversión significativa en equipos para la gestión de los aplicativos, lo que hace que las transacciones sean muy lentas y que haya dependencias con equipos obsoletos. En ocasiones se pierde información por fallas presentadas en discos duros. El Sena a nivel nacional se propuso la implementación del PGD versión 01 formalizado el 8 de septiembre de 2016, a corto, mediano y largo plazo, sin embargo no se observa una iniciativa clara para la implementación del Sistema de Gestión de Documentos Electrónicos.

Por otra parte, el alcance definido por el SIGA - Sistema Integrado de Gestión y Autocontrol, no abarca los procesos de soporte, situación que se convierte en un agravante para la gestión de documentos de estos procesos ya que, en términos de beneficios, las normas ISO consideran que la gestión de la documentación es clave para mantener el sistema. Al cruzar la información obtenida de los hallazgos del informe de auditoría del año 2005, con el diagnóstico realizado, se evidencia que para ese año el nivel central del Sena, aún no contaba con procedimientos para la ejecución del Programa de Gestión documental y que en la mayoría de unidades de archivo se almacenaban fondos acumulados, sin una organización funcional, así como también en los archivos de gestión no se encontraban expedientes con organización archivística que dieran cuenta del cumplimiento de la normatividad existente para esa época en materia de archivo.

Para el año 2012, y ya contando con diversos aplicativos que soportan los procesos de la entidad, surge como hallazgo que se evidencia debilidad en los sistemas de información al no tener un ancho de banda que garantice el buen funcionamiento de los aplicativos. El proceso de gestión y trámite del

PGD, constituye en la vigencia 2017 el motivo de hallazgos por parte de la CGR, quien evidenció debilidad en el control y seguimiento a los documentos faltando a la aplicación de los procedimientos establecidos en la plataforma Compromiso.

Propuesta

El Modelo de Gestión de Documentos Electrónicos, en adelante MGDE, debe adaptarse al contexto de la institución, su estructura organizacional y normativa, armonizarse con el Sistema Integrado de Gestión y Autocontrol e integrarse con las políticas de gestión de calidad y de seguridad de la información aprobadas para la institución, así como también integrarse con las políticas del gobierno colombiano que apuntan hacia la transparencia, la rendición de cuentas, el acceso a la información y el gobierno en línea, entre otras estrategias.

La intención de formular un MGDE en el Sena Regional Casanare, es resolver las debilidades detectadas a través de las etapas de exploración documental y de elaboración del diagnóstico de la situación actual; y consecuentemente con ello, implementar estrategias para aprovechar las fortalezas del sistema existente, que permitan evolucionar desde la gestión electrónica de documentos a la gestión de documentos electrónicos (García-Morales, 2013), es decir de la digitalización de documentos a la gestión de documentos originados y gestionados en entornos electrónicos.

La construcción de modelos en la investigación es la representación simplificada de una realidad compleja (Demetre, 2014) que, aplicado al concepto de gestión documental, es un esquema dentro de un marco normativo para facilitar la comprensión e implementación en una o varias organizaciones. Dicho esquema comprende ciertos componentes desde los cuales se fijan las estrategias a seguir, afirma Zapata (2015) que en todo SGD confluyen 3 componentes que interactúan de manera permanente: la gestión administrativa, la gestión de información y la gestión documental. Para tal efecto define el SGD como: “El conjunto de elementos que interactúan de manera sincronizada, compartida y controlada en la creación, conservación, uso y disposición de los documentos de una organización a partir de la aplicación de técnicas administrativas, dirigidas a aumentar la eficiencia administrativa, reducir costos y facilitar la gestión

administrativa en general, en la integración de las diferentes tecnologías de la información y la comunicación, los sistemas de información y la aplicación de los principios básicos de la archivística” Para explorar los aspectos comunes a un modelo de gestión documental, se consultaron los referentes normativos en materia archivística, con el fin de proponer un modelo que se adapte a las necesidades del Sena y apunte a resolver la pregunta de investigación formulada.

La legislación y los referentes de las normas técnicas relacionados, contribuyen a la generación de modelos de gestión de documentos electrónicos como herramienta estratégica para dar cumplimiento a la función archivística y la integración con políticas de transparencia y rendición de cuentas; específicamente en relación con el Sena, un MGDE debe apoyar el mantenimiento de la certificación obtenida con el cumplimiento de las Normas Técnicas y Legales del Sistema de Gestión de Calidad NTCGP 1000:2009, ISO 9001:2015 e ISO 14001:2015 del Subsistema de Gestión Ambiental y debe responder a las necesidades de interoperabilidad con otros sistemas de la entidad, con entidades del sector gobierno y con las necesidades de información de los ciudadanos.

Este modelo que en principio debe resolver los hallazgos detectados en las auditorías externas practicadas por la CGR y las debilidades y amenazas descritas en el diagnóstico de la situación actual de los archivos de gestión de los procesos de soporte del Sena, se estructura con base en la versión preliminar del Modelo de Gestión Documental y Administración de Archivos del AGN, las guías expedidas por este organismo para la implementación de PGDE y los referentes normativos. De conformidad con la problemática expuesta al inicio de la investigación y la información obtenida en el desarrollo de los objetivos específicos, se construye el Modelo de Gestión de Documentos Electrónicos para el Sena Regional Casanare, con los siguientes ejes temáticos: Planeación estratégica, Gestión Documental, Componente Tecnológico y Cultura.

Conclusiones

Como resultado de la investigación se puede concluir que en desarrollo del ejercicio auditor practicado por la Contraloría General de la República a las organizaciones sobre la gestión y resultados de un período determinado, se identifican procesos que requieren intervención a través de un plan de

mejoramiento, que en primera instancia de respuesta al ente de control sobre su cumplimiento, y en segundo lugar se consolide como una necesidad de mejorar la eficiencia administrativa a través de la adopción de estrategias y la inversión de recursos económicos, tecnológicos y humanos.

El proceso con mayor incidencia en los resultados de auditoría es el de gestión documental, por su transversalidad a todos los niveles de la organización; lo cual posibilita que de su desempeño se obtengan resultados favorables o desfavorables que impactan no solo al interior de la organización, sino que trascienden al medio externo afectando a los usuarios de los servicios de información. Es por ello que las organizaciones deben alinear los procesos de gestión documental con las estrategias de gobierno electrónico para garantizar la implementación de un modelo de gestión de documentos que asegure la autenticidad, integridad, confidencialidad, fiabilidad y disponibilidad de la información para la toma de decisiones, mejora del desempeño de los procesos y para facilitar la rendición de cuentas, otorgando garantía de transparencia de sus actuaciones ante la ciudadanía y los entes de control.

Referencias

- Chiavenato, I. (1982). *Introducción a la teoría general de la administración* (2a. ed.). Bogotá: McGraw Hill.
- Constenla, C (2010) *Teoría y práctica del defensor del pueblo*, España: Talleres Editoriales Cometa
- Contraloría General de la República. (2015) *Guía de auditoría de la CGR*. Bogotá D.C., 2015
- Contraloría General de la República. (2017) *Guía de auditoría financiera*. Recuperado de: <https://www.contraloria.gov.co>
- Contraloría General de la República. (2017) *Principios, fundamentos y aspectos generales para las auditorías en la CGR*. Bogotá D.C., 2017.
- Fayol, H (1961) *Administración Industrial y General*, México: Herreo Hermanos.
- García-Morales, E. (2013). *Gestión de documentos en la e-administración*. Barcelona (España): Editorial UOC 2013. Recuperado de: <http://hemeroteca.lasalle.edu.co>
- Zapata, C.A. (2015) *Gestión Documental & Gobierno Electrónico: problemas, retos y oportunidades para los profesionales de la información*. Bogotá: AGN. 119 p.