

La preservación de documentos vitales: aproximación a la situación actual en el Distrito Capital

Carlos Alberto Zapata *

*Artículo recibido:
5 de abril de 2010.*

*Artículo aceptado:
10 de agosto de 2010.*

RESUMEN

Desde 1986, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura – UNESCO, a través de los estudios RAMP (Records and Archives Management Programme) incorporó como uno de los elementos del Programa de Gestión de Documentos el Subprograma de Gestión de Documentos Vitales (o Esenciales), cuyo objetivo es garantizar la protección de la información y los documentos en casos de desastres de forma que se asegurara la continuidad de las funciones administrativas; el presente estudio, ofrece un panorama general acerca del estado de la implementación de dicho programa en la administración distrital de Bogotá, a partir del análisis de la participación de

* Universidad de la Salle, Bogotá, Colombia.

los archivos y archivistas del Distrito en los planes de continuidad del negocio de sus entidades, a partir de la aplicación del Modelo Estándar de Control Interno.

Palabras Clave: Gestión de Archivos Vitales; Preservación del Patrimonio Documental; Seguridad de la Información; Planes de Contingencia en Archivos; Seguridad en Archivos; Archivo de Bogotá.

ABSTRACT

Preservation of vital documents: an overview of the current situation in Bogota

Carlos Alberto Zapata

In 1986, the UNESCO's Records and Archives Management Program (RAMP) launched the Essential Records Management Program, whose objective is to help guarantee the continuity of administrative functions through the protection of essential records, documents and information in the event of a natural disaster. Within the scope of the Standard Model of Internal Control and through an analysis of participation in administrative continuity plans, this paper offers a general panorama of the implementation of this program in the Bogota administrative district.

Key Words: Vital Records Management Program; Preservation of Documentary Patrimony; Information Security; Archival Continuity Plan; File Security; Archive of Bogota.

INTRODUCCIÓN

Han transcurrido más de 100 años desde que se formularon en Europa las bases de la Archivística y como suele suceder en la mayoría de los hitos históricos, los autores de lo que en poco tiempo serían los fundamentos de una profesión cada vez más en auge, seguramente no imaginaron que al proponer los principios de procedencia y orden original estaban fijando los pilares de una disciplina que con el paso de los años se iría ido consolidando

y con su desarrollo convirtiendo a los archivos en uno de los ejes de las sociedades democráticas de hoy. No es extraño que en la abundante literatura sobre la sociedad de la información se afirme cada vez más que sin información no puede haber democracia plena; en un sentido complementario, sin acceso a los archivos el concepto de ciudadanía, heredado de la Revolución Francesa, tampoco sería pleno.

No es casualidad que haya sido en el seno de esta Universidad donde se dieron los primeros pasos en Colombia hacia el reconocimiento de la archivística como profesión; hoy, casi cuarenta años después de creado el primer programa universitario que otorgaba el título de archivista en Colombia, el país ha sido testigo de los avances no sólo en la disciplina archivística, sino en otros aspectos de la sociedad que han presionado profundas transformaciones en nuestra organizaciones y en nuestra forma de vida. Los archivos han acompañado la historia de las civilizaciones y son ellos los responsables de que hoy subsistan huellas de nuestro pasado; en esta evolución el ser humano pasó de usar diferentes materias escriptoreas como el hueso, la madera, la piedra, el pergamino, el papiro y el papel, a otros medios de registro más sofisticados como las tarjetas perforadas, las cintas magnéticas, los discos ópticos, o los DVD, a los que se suman cada vez nuevas invenciones tecnológicas.

Los primeros medios de registro pudieron soportar los embates del tiempo, las guerras, no pocas catástrofes naturales y en general todo tipo de riesgos que amenazaban con destruir nuestra memoria colectiva, aun así la civilización vio cómo se perdieron valiosos tesoros de nuestra memoria como la biblioteca de Alejandría y los archivos de la antigua Mesopotamia y de otros imperios de la antigüedad. Las guerras han sido la causa principal de esta depredación, y de ello son prueba las dos guerras mundiales de la época moderna, los conflictos en los Balcanes y en el Golfo Pérsico, por citar algunas; pero pese a todo el ser humano se las ha ingeniado para proteger algunos de sus más valiosos recursos.

Con el advenimiento de las tecnologías, los riesgos fueron cambiando y nuestra sociedad también se transformó y pasó de manejar medios físicos para el registro de la información hasta el conocimiento de los medios electrónicos. La producción de documentos no es ya una función excluyente de un sector privilegiado de la sociedad; todas las personas en una u otra medida generamos documentos y los gestionamos, pero no todos estamos calificados para hacerlo adecuadamente y es ahí donde está el centro de una profesión que como la archivística busca primero gestionar y luego preservar para luego poder acceder a los registros de dicha información. Son millones los documentos que se gestionan actualmente a través de sistemas informáticos y en diversos medios tecnológicos. Los sistemas convencionales de gestión

de documentos y de gestión de archivos se están rediseñando para asegurar adecuados niveles de gestión, acceso y preservación de la memoria colectiva del mundo, hoy en mayor porcentaje desmaterializada en documentos y registros electrónicos.

Y es precisamente esta preocupación la que ha logrado que archivistas, administradores, ingenieros, desarrolladores de software, restauradores y planificadores de sistemas de información, analicen con mayor cuidado las tendencias mundiales en el manejo de los documentos y archivos electrónicos con el fin de asegurar su preservación a largo plazo, pues de perder toda esa memoria impresa y electrónica, ya no contaríamos con una *Piedra de Roseta* moderna que nos permitiera descifrar los contenidos de millones de medios que conservan información electrónica y digital en riesgo de pérdida y desaparición.

ANTECEDENTES

De acuerdo con el historiador Germán Mejía Pabón, primer Director del Archivo de Bogotá,

(...) la ciudad ha perdido sus archivos en tres incendios. En el primero a finales del siglo XVIII cuando por razones que todavía se desconocen, quedaron reducidos a cenizas los archivos de la Real Audiencia. En esa época se encontraba donde hoy es el Capitolino, costado oriental, una casona colonial conocida como el Palacio Virreinal y lo que se perdió eran acuerdos de la Real Audiencia, documentos llegados de España con órdenes a cumplir, expedientes de juicios y demandas contra otras personas o de la misma Real Audiencia (...) El segundo incendio fue en 1900, al parecer provocado intencionalmente, destruyó el archivo del Concejo, que funcionaba en un edificio localizado en la Galería Arrubla, construida entre 1850-51; solo se salvaron unos pocos documentos del siglo XVI que hoy se conservan en el Archivo General de la Nación, en manos de historiadores y en la Casa Museo 20 de Julio (...). El último incendio, fue durante el 9 de abril de 1948, cuando se perdió, entre muchas otras cosas, el Archivo Arzobispal (...)

Sin embargo no solo por accidentes se ha perdido la memoria de la ciudad, también la desidia y la negligencia de varias administraciones de la ciudad han ocasionado la pérdida de grandes cantidades de documentos por “inútiles” o por necesidad de contar con espacio para ubicar nuevas oficinas que albergaran a los funcionarios de la administración, cuya burocracia crecía al ritmo de la ciudad. Según lo afirma Mejía Pabón,

(...) cada dos décadas se botaba lo que se consideraba basura y se salvaba paradójicamente lo que por desidia de algún trabajador que no [quería] cumplir la orden, se olvidaba en los cuartos de San Alejo (...).

Así, quedaban abandonados a su suerte miles de documentos que aunque no se destruían tampoco eran conservados adecuadamente bajo criterios y principios técnicos archivísticos, y por cuya custodia el distrito pagaba cientos de millones de pesos sin recibir retorno, por lo que en ese entonces era considerado un gasto y no una inversión.

Consciente de la importancia de contar con un archivo moderno que respaldara la gestión del gobierno distrital, en 1997 la administración distrital de Bogotá emprendió la construcción del Archivo de Bogotá, concebido como un centro de transparencia de la administración, obra que fue inaugurada en el año 2004, y que constituyó el primer edificio de archivos construido con altas especificaciones en América Latina. Este hito de la historia de los archivos de Bogotá vino acompañado con la formulación de un ambicioso plan para modernizar el sistema de archivos de la capital del país, y con la formulación del Sistema Integrado de Gestión de Archivos de Bogotá – SIGA, el cual buscaba articular el sistema de archivos del distrito a partir del diseño de un Programa Distrital de Gestión de Documentos y Archivos, con otros planes del gobierno distrital que contribuirían a mejorar la eficiencia y la transparencia de la administración.

Paralelamente la administración de Distrito asumió la implementación del Modelo Estándar de Control Interno como una prioridad, con el fin de darle cumplimiento a dicha norma y asegurar un nivel de desempeño apropiado para las diferentes entidades del distrito. De igual forma, en el 2001 se creó el Sistema Distrital de Información-SDI, integrado por un conjunto de las

políticas, estrategias, metodologías, procedimientos, bases de datos, plataformas tecnológicas y sistemas de información que deben aportar todas las entidades de distrito (Contraloría de Bogotá; 2007: 31),

con el objetivo de “facilitar el control político y contribuir a la participación ciudadana” (Alcaldía Mayor de Bogotá; 2007: 9); el acuerdo 119 de 2004, determinó que el SDI debía garantizarle a la administración y a la ciudadanía, la oportunidad y la confiabilidad en los datos suministrados.

Posteriormente en el 2005, la administración de Bogotá comenzó a desarrollar diferentes iniciativas para lograr consolidar una gestión documental moderna, de forma que los

los procesos, actividades y tareas de los sistemas de archivos, garanticen que los documentos producidos por una entidad y sus dependencias se acopien, procesen y conserven de tal forma que cuando sean requeridos se puedan buscar, localizar y poner al servicio de los usuarios en el menor tiempo posible (Contraloría de Bogotá; 2007: 16).

Una de estas iniciativas fue la creación, a instancias de la Ley 489 de 1998 (art. 30 y art. 37), de los Subsistemas Internos de Gestión Documental y Archivos – SIGA, los cuales según lo expresado por la Contraloría de Bogotá (2007) están conformados por:

1. Reglas estándares para la gestión documental en todas las entidades del Distrito.
2. Una unidad administrativa responsable de la gestión documental, ubicada de manera adecuada en la jerarquía de las respectivas entidades.
3. Un conjunto de archivos distribuidos en niveles.
4. Personal calificado y en número suficiente, de acuerdo con las necesidades de cada entidad.
5. Áreas de almacenamiento apropiadas y equipadas.
6. Tecnologías apropiadas para la prestación de los servicios archivísticos a la entidad.

El objetivo del SIGA es que los documentos producidos o recibidos en las diferentes entidades del distrito puedan ser consultados por los funcionarios y ciudadanos para fines como la toma de decisiones, el control, la veeduría (revisión), o el mantenimiento de la garantía de sus derechos; además de ser preservados como parte de la memoria de la ciudad.

En el año 2002 se creó la Comisión Distrital de Sistemas, la cual estaba integrada por las siguientes entidades o dependencias de la Alcaldía:

1. Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá
2. Secretaría de Hacienda
3. Secretaría de Gobierno
4. Secretaría de Educación
5. Secretaría de Salud
6. Planeación Distrital
7. Catastro Distrital
8. Veeduría Distrital
9. Representante de las empresas de servicios públicos
10. Un representante de los órganos de control

En la anterior estructura no figura el Archivo de Bogotá, entidad que para la fecha ya venía adelantando diferentes proyectos relativos a la gestión documental, y que para entonces comenzaba a expresar su preocupación por el impacto que las TIC estaban teniendo sobre la gestión de documentos en el Distrito. A pesar de lo anterior la participación del Archivo de Bogotá en la Comisión Distrital de Sistemas era prácticamente inexistente, a lo que se sumaba que en el año 2007, la Contraloría de Bogotá adelantó un estudio sobre los Sistemas de Información del Distrito (Contraloría de Bogotá; 2007: 5), el cual evidenció la existencia de “problemáticas en los SI de las entidades del Distrito”, lo que dificultaba los servicios a los ciudadanos y no garantizaba que los gestores públicos contaran con información adecuada para la toma de decisiones. Aunque el estudio se centraba en el análisis de los sistemas de información desde la perspectiva fiscal (utilización vs. inversión), sólo se hacía mención en algunos apartados del mismo a la gestión de documentos, a pesar de la relación existente entre estos dos componentes de la gestión de información del Distrito.

Finalmente en los últimos 10 años la administración distrital de Bogotá ha venido trabajando en la formulación de una política distrital de tecnologías de la información que contiene diferentes matices y objetivos, unas veces articulados y otras no. Como común denominador de estas iniciativas siempre aparece la necesidad de ubicar a la administración distrital de cara al ciudadano, mejorando en cuanto sea posible los procesos que contribuyan a consolidar una gestión pública transparente, mediante iniciativas que favorezcan el acceso a la información, la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la autorregulación. De acuerdo con la Contraloría de Bogotá, uno de los principales desafíos es lograr la integración de todos los sistemas de información para facilitar la administración de la información y su consulta por parte de los ciudadanos y funcionarios del Distrito.

Bogotá alberga el 18% de la población total del país y por su ubicación geográfica y por ser la sede del Gobierno Nacional, además de ser la capital del país, está expuesta a riesgos de origen natural y humanos (intencionales y no intencionales). Adicionalmente mantener el orden público es un factor que agrega presión sobre la ciudad, sus instituciones y la población. Aunque en Bogotá existen diferentes entidades responsables para la protección de los bienes y la vida de los ciudadanos, así como de las instituciones públicas y privadas, el tema de la protección de los archivos distritales aún no ha sido incorporado de manera directa en los planes de emergencia y atención de desastres, por lo que podría repetirse la pérdida de sus memoria como ha sucedido ya en el pasado.

OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

General

Describir el impacto que el modelo estándar de control interno–MECI, ha tenido en el desarrollo e implementación del Programa de Documentos Vitales en la administración distrital de Bogotá.

Específicos:

- Determinar el grado de concordancia entre los programas de documentos vitales y los objetivos del MECI.
- Establecer el nivel de participación de los archivos y los archivistas en la formulación de un Programa de Documentos Vitales en las diferentes entidades del distrito.
- Identificar la correlación del MECI y la Gestión de Documentos Vitales, con base en las políticas de la administración distrital.
- Identificar los tipos de información y los mecanismos de protección de la misma, utilizados en la administración distrital.

METODOLOGÍA

Tipo de Investigación:

La investigación realizada se definió como de tipo cualitativo por cuanto pretendía estudiar la

calidad de las actividades, relaciones, asuntos, medios, materiales o instrumentos en una determinada situación y se centró en saber cómo se da la dinámica o cómo ocurre el proceso en que se da el asunto o problema¹.

Como elemento esencial que se tiene en cuenta para definir el carácter cualitativo de este proyecto, es que se espera presentar los rasgos que caracterizan e identifican el problema de investigación, que para este caso es

1 Lambert Vera Velez, La investigación cualitativa, en línea, disponible en http://ponce.inter.edu/cai/reserva/lvera/INVESTIGACION_CUALITATIVA.pdf, [consultado el 26 de junio de 2010].

establecer de que forma el MECI ha tenido impacto en la protección de los documentos necesarios para restablecer el funcionamiento de las entidades distritales, afectadas por la ocurrencia de una catástrofe o incidente grave.²

En ese sentido la investigación abordó el análisis de la gestión de documentos esenciales como parte del Modelo Estándar de Control Interno, estableciendo una relación entre la participación de los archivistas del Distrito y las políticas de gestión documental implícitas en la implementación del MECI.

Instrumentos de recolección de información

Para la recolección de información se diseñó una encuesta estructurada, que posteriormente fue aplicada a los responsables de Gestión Documental del Distrito así como a profesionales de las áreas de control interno y sistemas de las entidades participantes en el estudio. La encuesta permitió recoger información relevante sobre el nivel de participación de los archivos y los archivistas en el desarrollo del programa de gestión de documentos vitales como parte de la implementación del MECI.

La encuesta fue aplicada en 54 de las 92 entidades del Distrito, equivalente al 58,6% de la población; los encuestados pertenecían a diferentes dependencias del distrito (*Tabla 1*) y fueron seleccionados al azar entre los participantes a un taller realizado en el Archivo de Bogotá en el 2009. De esta forma se logró contar con una población heterogénea, con diferentes niveles de conocimiento y experiencia respecto al MECI y la gestión documental.

En relación con las personas que participaron en el estudio, en su mayoría eran funcionarios de la Alcaldía Mayor, de entidades del sector hospitalario, de las diferentes secretarías y de unidades administrativas especiales, y en menor medida de entidades de servicios públicos y otras oficinas de la administración distrital.

Análisis e interpretación de la información

La tabulación de los datos se hizo mediante macros de Excel que permitieron identificar tanto el nivel de conocimiento de los encuestados en el tema central de la investigación como su participación en los programas de documentos vitales del Distrito; para la interpretación de los datos obtenidos se correlacionaron las respuestas suministradas por los encuestados, de acuerdo con las siguientes categorías de análisis:

2 Méndez, *Ibid.* p.139.

- Participación de los archivistas en el MECI
- El Programa de Documentos Vitales en el MECI
- Riesgos y seguridad de la información
- Planes de contingencia y continuidad del negocio

Tabla 1. Entidades Participantes en el Estudio

	ENTIDADES		ENTIDADES
1	Alcaldía Mayor de Bogotá	28	Hospital Rafale Uribe Uribe
2	Alcaldía de Barrios Unidos	29	Hospital San Blas
3	Alcaldía de San Cristobal	30	Hospital Santa Clara
4	Alcaldía Local de Chapinero	31	Hospital Usaquén
5	Alcaldía Local de Tunjuelito	32	IDEP
6	Alcaldía Local de Usme	33	IDRD
7	Alcaldía Rafael Uribe Uribe	34	Instituto Distrital de Industria y Comercio
8	Archivo de Bogotá	35	Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal
9	Bomberos de Bogotá	36	Instituto Distrital de Cultura y Turismo
10	Caja de Vivienda Popular	37	Instituto Distrital de Patrimonio Cultural
11	Canal Capital	38	Instituto para la Economía Social
12	Catastro Distrital	39	Lotería de Bogotá
13	Concejo de Bogotá	40	Metrovivienda
14	Contraloría Distrital	41	Orquesta Filarmónica de Bogotá
15	Departamento Administrativo del Servicio Civil	42	Personería de Bogotá
16	Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá	43	Secretaría de Ambiente
17	Empresas de Renovación Urbana	44	Secretaría de Desarrollo Económico
18	ETB	45	Secretaría de Educación
19	FONCEP	46	Secretaría de Gobierno
20	Fundación Gilberto alzate Avendaño	47	Secretaría de Integración Social
21	Hospital Centro Oriente	48	Secretaría del Hábitat
22	Hospital de Chapinero	49	Secretaría Distrital de Planeación
23	Hospital de Engativa	50	Secretaría Distrital de Salud
24	Hospital de Suba	51	Terminal de Transportes de Bogotá
25	Hospital del Sur	52	UAESP
26	Hospital El Tunal	53	Unidad Administrativa Especial de Mantenimiento Vial
27	Hospital La Victoria	54	Veeduría Distrital

I. RESULTADOS DEL ESTUDIO

1.1. Caracterización de la población analizada

Con el fin de facilitar el desarrollo de la investigación, y dado el carácter cualitativo de la misma, se indagó entre los encuestados acerca del estado general de la gestión de documentos vitales en las entidades del Distrito que participaron en el estudio, su conocimiento sobre los riesgos a los que está expuesta potencialmente su organización, la participación de los archivos en los planes de continuidad del negocio, la existencia de planes de contingencia y los mecanismos de protección de la información.

En relación con las áreas que participaron en el estudio, en la *Figura 1* se identifican las diferentes dependencias a las cuales estaban vinculados los encuestados, lo que permite tener una mayor aproximación realista al conocimiento de un problema que tiene relación directa con toda la administración distrital. Aunque la mayoría de los encuestados estaban vinculados al archivo de la entidad, la naturaleza del trabajo de gestión documental unida al hecho de que la información es un activo, pone de relieve que se trata de un tema cuya responsabilidad es de todos los servidores y funcionarios del Distrito.

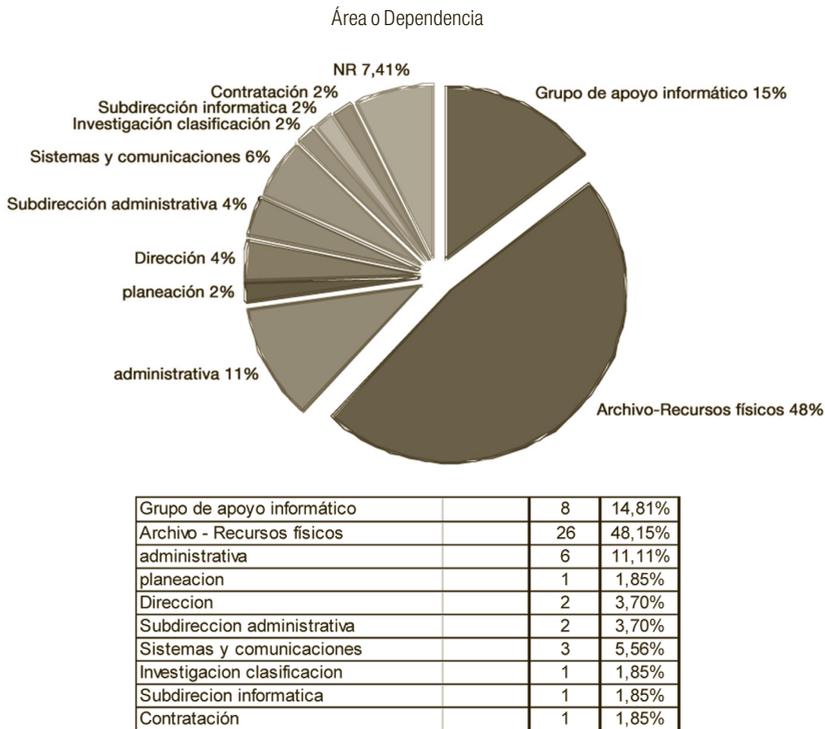


Fig. 1. Áreas participantes

Adicionalmente, la mayoría de las personas que participaron en la encuesta (*Figura 2*) eran funcionarios del sector hospitalario (20,3%), de las Secretarías Distritales de la Alcaldía Mayor de Bogotá (14,8%), de Alcaldías Locales (12,9%), de Institutos Distritales (12,9%), de Organismos de control (5,5%) y de las demás entidades de la administración distrital (31,5%), 1 por cada entidad (ver *Tabla 1*).

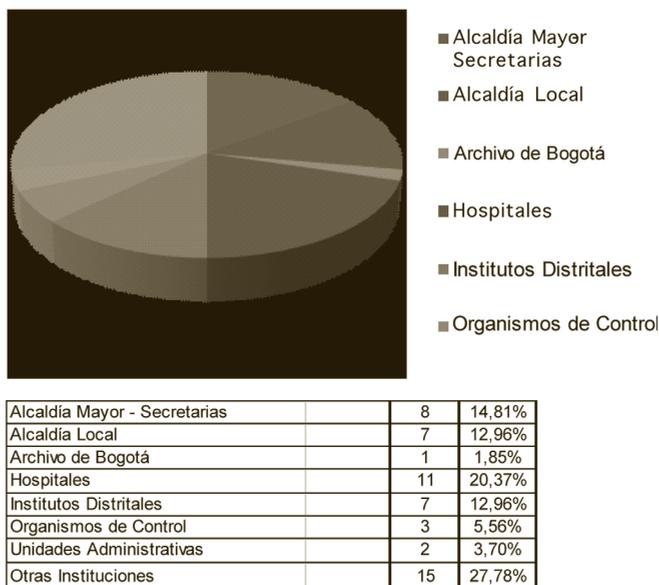


Fig. 2. Entidades Participantes en el Estudio

1.2. Preparación de las entidades del Distrito frente a incidentes críticos

El modelo estándar de control interno MECI tiene establecido como uno de sus objetivos proteger los recursos de esta organización buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que la afecten. Este objetivo en particular está relacionado con el diseño de planes de continuidad del negocio, dentro de los cuales se inscriben los planes de contingencia y los programas de documentos vitales.

Sin embargo es preciso mencionar que al revisar el capítulo del MEC relativo a la seguridad de la información, su enfoque se orientó hacia los datos e información de los sistemas de información y no a los documentos propiamente dichos, por lo que la pregunta sobre si las entidades contaban con un Plan de Continuidad del Negocio tenía como objetivo identificar la percepción de los encuestados frente a la protección de los documentos de archivo en caso de una catástrofe que afectara el cumplimiento de las funciones de las entidades en donde laboraban.

En relación con la pregunta *Indique si su entidad tiene un Plan de Continuidad del Negocio*, Figura 3, la mayoría de los encuestados (44%) respondió que sus entidades cuentan con dicho plan; un porcentaje menor (17%) respondió afirmativamente y un 37% dijo no saber. Al analizar las respuestas afirmativas se encontró que corresponden al personal de sistemas de las entidades del

distrito, lo cual resulta lógico por cuanto tradicionalmente dichas áreas tienen una mayor conciencia sobre la necesidad de proteger los activos de información; este resultado está igualmente relacionado con la formación que reciben los ingenieros de sistemas en temas de seguridad de la información; además, es frecuente que de los planes de continuidad del negocio se encarguen las áreas de informática.

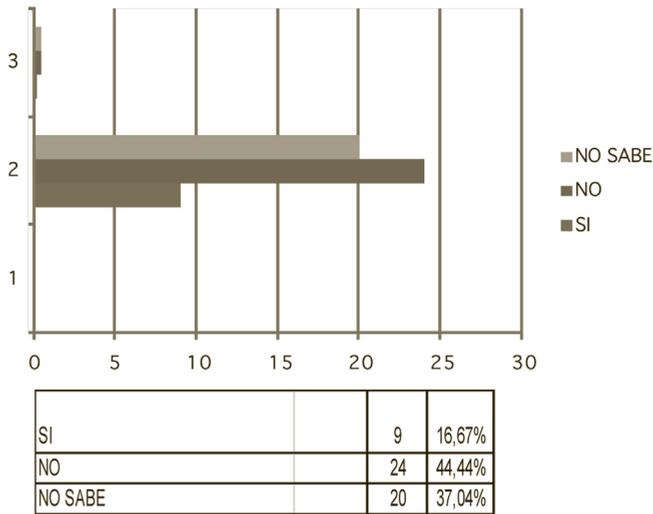


Fig. 3. Existencia de Planes de Continuidad del Negocio

En cuanto a la pregunta *¿conoce usted los planes de continuidad del negocio de su entidad?*, *Figura 4*, un 70,3% de los encuestados no respondió la pregunta; aunque estos resultados no son determinantes a primera vista, es claro que existe relación directa con las políticas y procedimientos que siguen las entidades del Distrito en cuanto a la protección de su información; adicionalmente los resultados obtenidos son un indicador de que las entidades o bien no divulgan adecuadamente las políticas de continuidad del negocio o que éstas sólo son conocidas por un número reducido de personas, entre las cuales no están incluidos los archivistas.

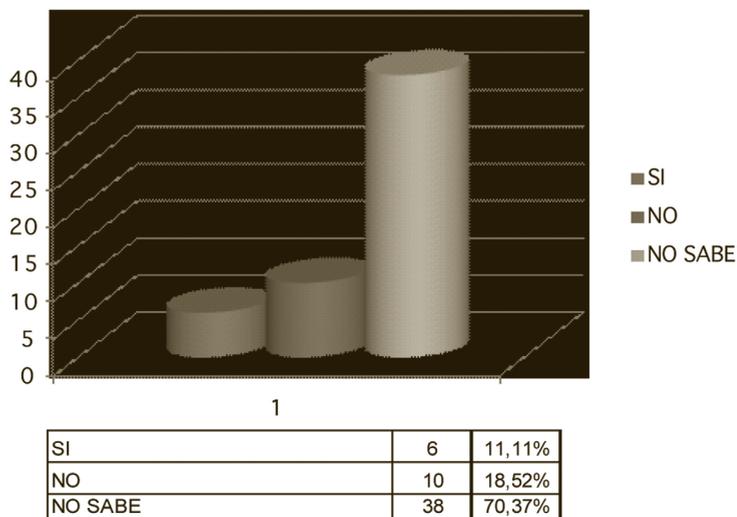
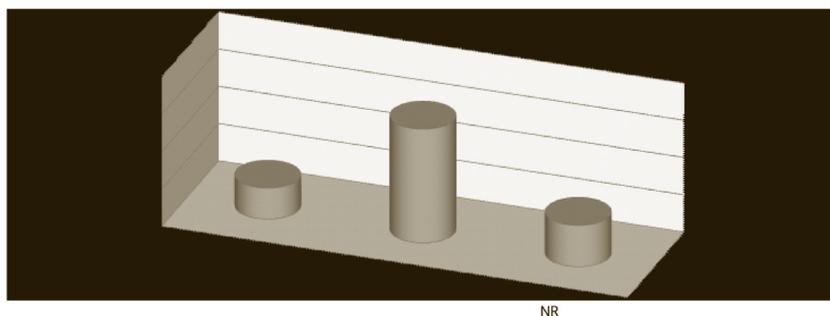


Fig. 4. Conocimiento de los Planes de Continuidad del Negocio

Otro dato importante del estudio se relaciona con la pregunta *indique si usted o su dependencia participan en el comité de continuidad del negocio* arrojó que solo un 22% de las áreas o personas participa en dicho comité (Figura 5). Aunque en general los resultados pueden atribuirse a la falta de divulgación del MECI, es probable que también se deba a que dichos comités no han sido conformados en todas las entidades del Distrito; sólo en algunos casos (menos de 9%) las respuestas mostraron que en dicho comité participan las áreas de apoyo informático, archivo y recursos físicos, las cuales por su propia naturaleza deben hacer parte del mismo en todas las entidades de la administración distrital.



SI	7	13%
NO	12	22%
NR	35	65%

Fig. 5. Participación en el Comité de Continuidad del Negocio

Un resultado importante frente a la percepción sobre la preparación de los archivistas frente a eventuales riesgos de a información es que frente a la pregunta *¿está usted preparado para enfrentar una catástrofe que afecte la información de archivo?*, el 79.63% de los encuestados dijo no sentirse preparado para responder adecuadamente ante una eventual catástrofe o incidente que afecte la continuidad de las actividades de su entidad, incluyendo los archivos.

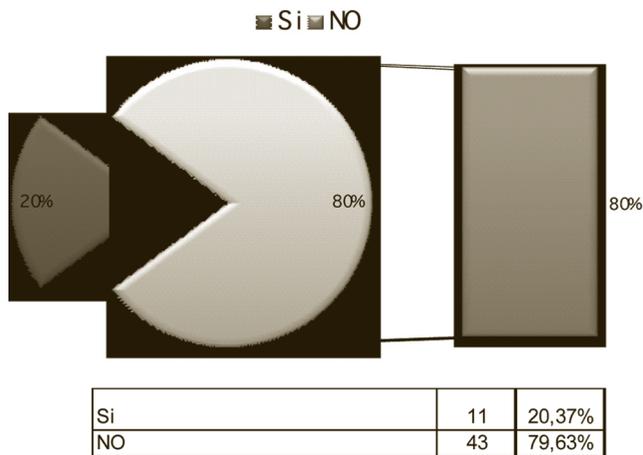


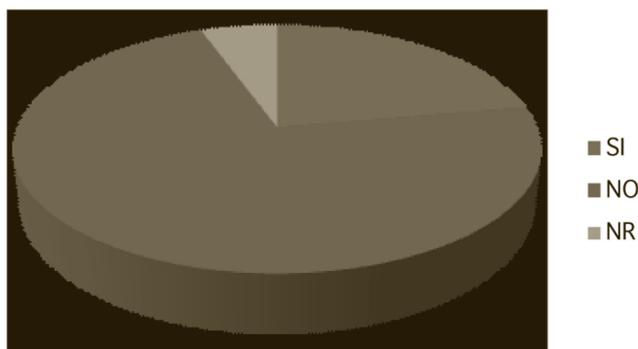
Fig. 6. Percepción frente a la preparación en casos de siniestro

1.3. El Programa de Documentos Vitales

La formulación de los principios que dieron origen al Programa de Documentos Vitales es anterior a la formulación de las políticas de seguridad de la información surgidas de la informática. A pesar de ser un aspecto de la gestión documental cuyo estudio se remonta a principios de la segunda mitad del siglo XX, los programas de documentos vitales han pasado desapercibidos para la mayoría de los archivistas, al menos en América Latina.

Con el fin de identificar qué conocimiento tienen los archivistas y en general los responsables de la gestión documental del distrito respecto del Programa de Documentos Vitales se les pregunto si *Existe un plan de protección de los documentos vitales en su entidad*, Figura 7, frente a lo cual el 72% respondió negativamente y un 22% afirmó contar con dicho programa.

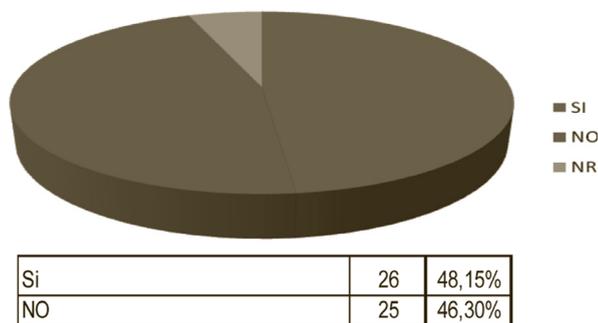
Lo anterior pone de manifiesto por un lado que el personal de archivo y las mismas entidades no tienen certeza del objetivo de este programa, y que los planes de continuidad del negocio, no consideran el programa de documentos vitales como un componente de dicho plan.



SI	12	22,22%
NO	39	72,22%
NR	3	5,56%

Fig. 7. Existencia de un Plan de Documentos Vitales

Sin embargo cuando se hizo referencia al alcance de un Programa de Documentos Vitales y su relación con los planes de contingencias y seguridad de la información, se preguntó *si las entidades tenían identificados los documentos vitales necesarios para restablecer el funcionamiento de sus actividades luego de ocurrido un siniestro*, Figura 8, el 48% de las entidades sostuvieron que sí tienen identificados dichos documentos, en tanto que un 46% contestó no haber realizado acciones sobre este aspecto.



Si	26	48,15%
NO	25	46,30%

Fig. 8. Tienen identificados los Documentos Vitales

1.4. Evaluación de riesgos de la información

En complemento a lo anterior se preguntó a las entidades participantes si *habían sufrido una contingencia en el archivo en los últimos dos años*, como resultado de lo cual se hubiera podido afectar la seguridad de su información y documentos. *Figura 9* el 25.93% de los encuestados respondió haber sufrido algún tipo de incidente que afectó la documentación conservada, agregando que no existían planes de contingencia para atender satisfactoriamente dichos incidentes.

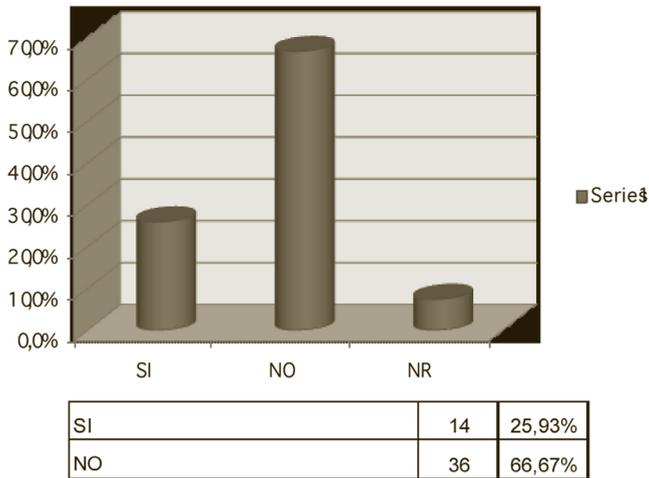


Fig. 9. Incidentes con efectos sobre los documentos del Archivos

En cuanto a la pregunta *¿Qué tipo de incidente se presentó?*, *Figura 10*, las principales causas señaladas fueron en orden: inundaciones (13%), incendios (11%), robos de documentos (11%), y otras como accidentes fortuitos y ataques relacionados con el terrorismo (3,7%).

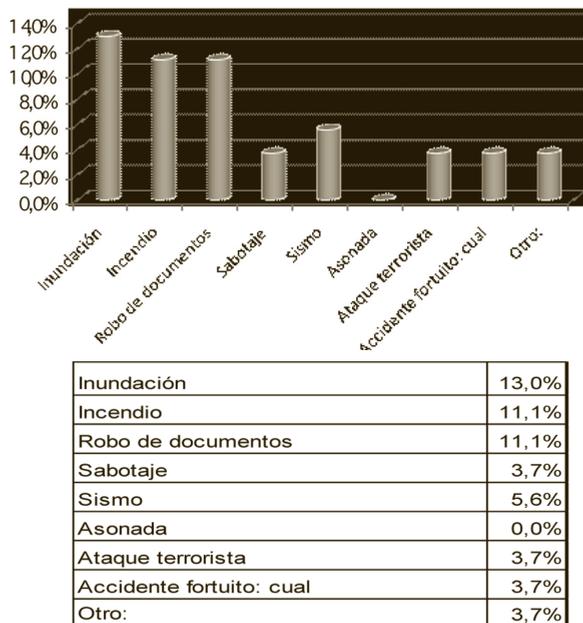
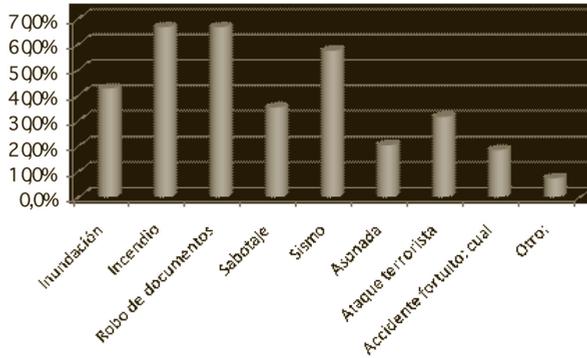


Fig. 10. Tipos de incidentes presentados

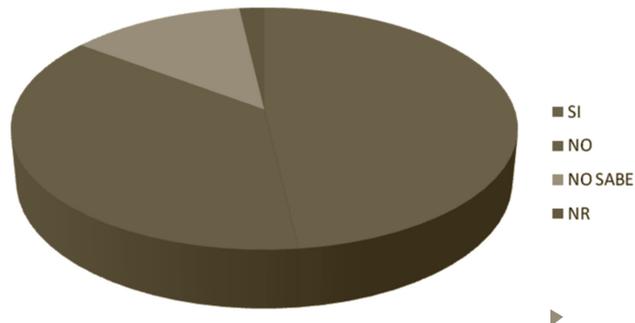
Con el fin de relacionar la pregunta anterior con la existencia de medidas que permitieran reducir los riesgos asociados al tipo de incidentes se preguntó si *las entidades tenían identificados los riesgos a los cuales están más expuestas*, Figura 11, los encuestados señalaron igualmente entre los principales riesgos, los incendios y el robo de documentos con un (66%), los sismos con un 57.4%, el sabotaje (35.2%) y los ataques terroristas (31.5%). No obstante, la identificación de estos riesgos no es el resultado de un plan de continuidad y de seguridad de la información sino de aspectos generales de la seguridad de las entidades, con lo que se descartó que dichos inventarios de riesgos correspondan al programa de documentos vitales de cada entidad.



Inundación	42,6%
Incendio	66,7%
Robo de documentos	66,7%
Sabotaje	35,2%
Sismo	57,4%
Asonada	20,4%
Ataque terrorista	31,5%
Accidente fortuito: cual	18,5%
Otro:	7,4%

Fig. 11. Tipos de riesgos identificados

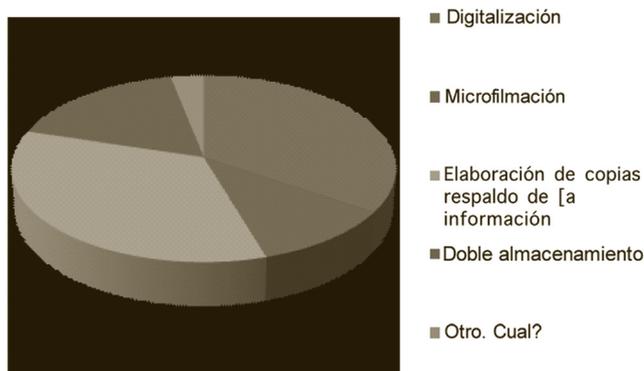
Sin embargo al indagar si *las entidades cuentan con matrices de riesgo en el archivo como parte del MECI*, Figura 12, el 48% de los encuestados afirmó contar con dicho instrumento; a pesar de lo cual sigue siendo alto el número de respuestas que señalaron no tener identificados los riesgos que pueden afectar el archivo de sus entidades, lo que se traduce en un aumento del riesgo de vulnerabilidad de la información puesta bajo la responsabilidad de los archivos del Distrito.



SI	26	48,15%
NO	20	37,04%
NO SABE	7	12,96%

Fig. 12. Existencia de una Matriz de Riesgo

Finalmente, cuando se preguntó *cuáles son los mecanismos utilizados por las entidades del distrito para proteger su información*, Figura 13, la elaboración de copias de respaldo y la digitalización se señalaron como los más utilizados, lo cual está relacionado con las prácticas habituales seguidas por otras organizaciones en cuanto a la protección de la información electrónica de los sistemas de información; la microfilmación sigue siendo en la actualidad un procedimiento muy aceptado por las entidades para proteger la información física.



Digitalización	22	40,74%
Microfilmación	7	12,96%
Elaboración de copias de respaldo de	22	40,74%
Doble almacenamiento	11	20,37%
Otro. Cual?	2	3,70%

Fig. 13. Mecanismos de protección de la información

Por su parte, los discos duros y los DVD son los soportes más utilizados para almacenar las copias de seguridad o los respaldos de información; el microfilme, aunque se usa, no tiene la misma aceptación que los otros medios de almacenamiento. (Figura 14)

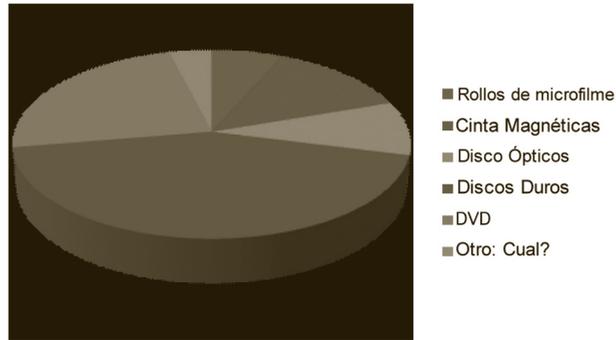


Fig. 14. Medios utilizados para respaldar la información

Aunque los resultados no son concluyentes, pues la investigación no tuvo en cuenta algunas variables necesarias para detener un diagnóstico más profundo de la situación que se analiza, sirven como indicador en varios aspectos de la política archivística del Distrito, que permitirán evaluar el alcance e impacto que un PGD puede tener, en un sentido transversal e integral en toda la administración distrital.

2. CONCLUSIONES

Aunque los resultados obtenidos en esta investigación son apenas una primera aproximación acerca de la situación actual de la administración distrital en cuanto a la aplicación de políticas de protección de la información y los documentos, (de forma que no sólo se evite nuevamente la pérdida de información vital e histórica de la ciudad, como ya ha ocurrido en el pasado) nada garantiza que ante un incidente crítico, sea de origen natural o humano, las diferentes entidades del Distrito puedan continuar desarrollando sus actividades y cumpliendo su función social. Para lograr este cometido es claro que toda empresa, sin importar su naturaleza, requiere contar con información, la cual se conserva tanto en archivos (físicos y electrónicos) como en sistemas de información corporativos.

A pesar de los avances del Distrito en cuanto a la implementación del Modelo Estándar de Control Interno, el presente estudio demuestra un evidente

distanciamiento entre las políticas generales de la administración de Bogotá frente a las políticas relativas a la gestión de documentos y archivos. Por un lado el MECI debe ser comprendido como un instrumento de gestión de la administración, de forma que a través de éste se pueda conseguir el funcionamiento adecuado de las entidades distritales, el cumplimiento de sus fines sociales y su aporte al desarrollo y bienestar de todos los habitantes; por el otro, el Programa de Documentos Vitales (o esenciales) fue concebido para proteger los documentos necesarios que pudieran restablecer el negocio en caso de una catástrofe o incidente que afecte la prestación de los servicios de la administración hacia la comunidad; es importante señalar que este programa no busca proteger el patrimonio documental o los documentos históricos de las entidades, como se ha entendido de manera equivocada, sino identificar aquella información que es vital para darle continuidad a una determinada actividad (como un servicio público, un servicio hospitalario, la educación, etcétera) y la cual se encuentra registrada en documentos (en soportes de todo tipo).

Como lo indican los resultados del estudio, a pesar de que las entidades han señalado tener algunos de los elementos propuestos por el MECI y por el Programa de Documentos Vitales tal como lo define la UNESCO, existe un claro divorcio entre diferentes políticas orientadas hacia fines similares. Por otra parte, no parece haber una conciencia o al menos claridad acerca de la participación de los archivistas y los archivos del distrito en la implementación del MECI; el estudio también muestra vacíos en la formación de los responsables de la gestión de documentos en cuanto a los alcances de un Programa de Gestión de Documentos. A lo anterior se suma que los responsables de definir las directrices de continuidad del negocio, no consideran importante o necesaria la participación de estas áreas ni en la definición de las políticas ni en los mecanismos utilizados para su estudio e implementación, tales como la Comisión Distrital de Sistemas o los Comités de Continuidad del Negocio de cada entidad.

Una de las principales premisas para atender adecuadamente una situación de riesgo es la de contar con información apropiada, actualizada y oportuna. Sin información, la planeación ante eventuales situaciones críticas del negocio es ineficaz; esta situación se observa en las entidades que participaron en el presente estudio: en varios de los casos no existía claridad respecto de los riesgos reales a los que estaban expuestas tanto las entidades como los archivos; y aunque en general los encuestados tienen una idea acerca de los riesgos y vulnerabilidades que los pueden afectar, no hay una evidencia real de tales riesgos.

En cuanto a las entidades se refiere, los resultados son más críticos por ejemplos en las entidades del sector salud que en las secretarías, pero igualmente en

la investigación se identificó una desarticulación entre las políticas propuestas por algunas dependencias (por ejemplo las áreas de apoyo informático), frente a las políticas de archivo, las cuales deberían participar de manera integrada. Por su parte los archivos, a pesar de los esfuerzos de la administración del Archivo de Bogotá, no han podido superar la imagen de ser custodios de documentos y no centros de información de apoyo a la administración. Esto se debe principalmente a la rotación del personal, a la forma de contratación de los responsables de su gestión, a los niveles de formación y a las escalas salariales.

A su vez, el impacto que la informática, y en particular las tecnologías de la información, tiene en el desarrollo de muchas de las funciones y procesos del Distrito, no facilita que los archivos, cuyo ámbito tradicional de actuación se da en la gestión de documentos impresos, estén alineados con estos desarrollos, como lo muestra el hecho de que los mecanismos de protección de la información se asocian siempre al uso de medios tecnológicos avanzados y dejan de lado otro tipo de sistemas o estrategias (como el microfilme o la adecuación técnica de los edificios o instalaciones destinadas para el funcionamiento del archivo).

Aunque no puede concluirse que los resultados del estudio sean negativos en general, puesto que un porcentaje aceptable de respuestas confirman un cambio en la percepción del archivo y el papel de los responsables de su gestión; en el caso particular del estudio se hace necesario en el corto plazo la formulación de Planes de Contingencia y Seguridad de la Información que abarquen todos los archivos de la administración distrital, en las diferentes etapas del ciclo vital de los documentos, y que se fortalezcan las estrategias de capacitación y formación que actualmente viene adelantando el Archivo de Bogotá.

3. RECOMENDACIONES

Aunque ya se ha señalado que los resultados no son concluyentes, pues no se incluyeron las variables necesarias que arrojarían un diagnóstico más profundo de la situación objeto de análisis, sí muestran un indicador útil en varios aspectos de la política archivística del distrito, que permite evaluar el alcance e impacto que un PGD puede tener, en un sentido transversal e integral en toda la administración distrital. Por lo pronto, algunas de las principales conclusiones de este estudio son:

1. Las diferentes entidades del Distrito vienen trabajando de manera independiente en el desarrollo del Modelo Estándar de Control Interno,

- no obstante el apoyo que han recibido de la Alcaldía, por lo que los resultados en este aspecto se pueden calificar como incipientes.
2. Aunque la Comisión Distrital de Sistemas tiene como objetivo articular el desarrollo del Plan Maestro de Telecomunicaciones, cada entidad parece tener prioridades diferentes en cuanto a su implementación, los servicios que se deben establecer y los objetivos que se persiguen, situación que afecta las decisiones respecto de la información considerada vital o esencial en caso de una catástrofe, sea natural, fortuita o provocada
 3. Las entidades del Distrito están avanzando de manera dispar en la implementación de los mecanismos y políticas de protección de la información; en especial se advierte sobre el riesgo que implica la falta de atención e interés sobre el papel que los archivos y los archivistas pueden cumplir en diferentes escenarios del Distrito, en especial en aquellos relacionados con la gestión de la información y los documento.
 4. No existe un mapa de riesgos propio para los archivos del Distrito, que haga viable su aplicación, permitiendo que se proteja tanto el patrimonio documental de la ciudad como la información necesaria para reanudar el funcionamiento de las entidades distritales luego de ocurrida una catástrofe.
 5. Los archivistas no hacen parte de organismos que por su función tienen relación directa con la gestión de información, tales como los comités de continuidad del negocio, calidad, etcétera.

4. BIBLIOGRAFÍA

- Alcaldía Mayor de Bogotá. *Guía de procedimientos de la gestión documental orientada a procesos*. Bogotá; Imprenta Distrital, 2007. Colombia. Archivo General de la Nación. Gestión documental: Bases para la elaboración de un programa. Bogotá: AGN, 1996.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. *Guía de procedimientos de la gestión documental orientada a procesos*. Bogotá; Imprenta Distrital, 2007.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. SIRE. <<http://www.sire.gov.co/portal/pa-ge/portal/sire/componentes/geoportal>> [consultado el 20 de septiembre de 2009].
- AT&T. Boletín de Prensa. En línea: <http://www.att.com/businesscontinuity> [consultado el 27 de marzo de 2007]
- Berry, Thomas H. *Cómo gerenciar la transformación hacia la calidad total*. Santafé de Bogotá: Mc Graw Hill, 1994. 205 p.

- Brumm, Eugenia K. *Administración de la documentación en las normas ISO 9000: Producción y manejo de los documentos resultantes de la implementación de las ISO 9000*. Santa Fe de Bogotá: Rojas Eberhard Editores Ltda., 2000. 524 p.
- Colombia. *Archivo General de la Nación. Gestión documental: Bases para la elaboración de un programa*. Santafé de Bogotá: AGN, 1996. 30 p.
- Colombia. Archivo General de la Nación. *Organización de documentos de archivo*. Bogotá: AGN, 1995. 29 p.
- Colombia. *Corte Constitucional*. Sentencia T-0256/07.
- Contraloría de Bogotá. *Los sistemas de información distrital*. Bogotá: Contraloría Distrital de Bogotá, 2007.
- Crosby. P. *La calidad no cuesta: El arte de cerciorarse de la calidad*. México: CECSA, 1987.
- DRI. *Institute for Continuity Management*. En línea: <https://www.drii.org/>. [Consultado 27 de abril de 2009]
- Foro de Profesionales Latinoamericanos de Seguridad. Planes de Contingencia. En línea. <http://www.seguridad-la.com/artic/se-gcorp/7209.htm>. [consultado el 20 de julio de 2009]
- Estupiñan Gaitan. Rodrigo. *Administración y gestión de riesgos E.R.M. y la auditoría interna*. Bogotá. ECO Ediciones, 2006.
- ICONTEC. *Administración del control total de la calidad*. Bogotá: ICONTEC. 1992. 299 p.
- _____, *Control total de calidad en la empresa: Un requisito para el éxito en la exportación de los países en desarrollo*. Ginebra: CCI, 1986.
- _____, *El proceso hacia la calidad total: Cómo hacerlo*. Bogotá: ICONTEC, 1993. 97 p.
- _____, *Gestión económica de la calidad*. Bogotá: ICONTEC, 1993. 107 p.
- Martínez. Juan Gaspar. *Planes de contingencia: la continuidad del negocio en las organizaciones* / Juan Gaspar Martínez. Madrid: Ediciones Díaz de Santos, 2004. 220p.
- Mejía Quijano. Rubí Consuelo. *Administración de riesgos: un enfoque empresarial*. Medellín: EAFIT, 2006.
- UNESCO. *Memoria del mundo: directrices para la salvaguardia del patrimonio documental*. París; UNESCO; División de la Sociedad de la Información, 2002 (Preparado para la UNESCO por Ray Edmondson). 68 p.
- Zapata Cardenas. Carlos Alberto. *Apuntes de clase de la asignatura planes de contingencia en archivos*. Bogotá: Universidad de la Salle; Especialización en Sistemas de Información. 2007.

