

Incidencia de los problemas de gestión documental en la corrupción administrativa: un estudio de caso en el sector del comercio y la gastronomía de La Habana

*Incidence of Document Management Problems in Administrative Corruption:
A Case Study in the Sector of Commerce and Gastronomy in Havana*

Incidência dos problemas de gestão documental na corrupção administrativa: um estudo de caso no setor do comércio e da gastronomia em La Habana

Jorge del Castillo Guevara
Universidad de La Habana, Cuba
guevara@fcom.uh.cu

Anay Sabater Miranda
Empresa Nacional de Transportación
de Trabajadores, La Habana, Cuba
anay@transmetro.cu

Resumen

En este artículo se exponen teóricamente los aspectos necesarios para comprender la gestión documental en el actual contexto organizacional. Además, se aborda la relación entre la gestión de los documentos y la corrupción administrativa; se examinan los hechos de corrupción acontecidos en el sector del comercio y la gastronomía de La Habana, en un periodo de dos años (2011 y 2012), y se identifican los problemas relativos a las malas prácticas de la gestión documental ocurridos en los hechos de corrupción estudiados. Para ello se utilizó una guía de observación a partir de los requisitos de la norma ISO 30301: "Information and documentation. Management system for records. Requirements". A partir del análisis se plantean recomendaciones para el perfeccionamiento de la gestión documental en el sector del comercio y la gastronomía de La Habana y, a su vez, se ofrecen conclusiones.

Palabras clave: administración pública, corrupción administrativa, gestión documental, responsabilidad, transparencia.

Abstract

This article theoretically exposes aspects needed to understand document management in the current organizational context. Furthermore, the relationship between document management and administrative corruption is addressed. The study examines acts of corruption occurred in the sector of commerce and gastronomy in Havana in a period of two years (2011 and 2012), while identifying problems regarding poor document management practices in relation to corruption. For this reason, an observation guide was used based on the requirements of the ISO 30301 standard entitled "Information and documentation. Management system for records. Requirements." Recommendations are offered to improve document management in the sector of commerce and gastronomy in Havana; and, finally, conclusions are presented.

Keywords: Public administration, administrative corruption, document management, responsibility, transparency.

Resumo

Neste artigo se expõem teoricamente os aspectos necessários para compreender a gestão documental no contexto atual organizacional. Além do mais, aborda-se a relação entre a gestão dos documentos e a corrupção administrativa; se examinam os fatos de corrupção acontecidos no setor do comércio e da gastronomia de La Habana, em um período de dois anos (2011 e 2012), e se identificam os problemas relativos às práticas indevidas na gestão documental ocorridas nos fatos de corrupção estudados. Para isso se utilizou um manual de observação a partir dos requisitos da norma ISO 30301: "Information and documentation. Management system for records. Requirements". A partir da análise se fazem recomendações para o aperfeiçoamento da gestão documental no setor do comércio e da gastronomia em La Habana e, por sua vez, se oferecem conclusões.

Palavras chave: administração pública, corrupção administrativa, gestão documental, responsabilidade, transparência.

Recibido: 15 de mayo del 2014 **Aprobado:** el 24 de julio del 2014

Cómo citar este artículo: Castillo Guevara, J. del y Sabater Miranda, A. (2104). Incidencia de los problemas de gestión documental en la corrupción administrativa: un estudio de caso en el sector del comercio y la gastronomía de La Habana. *Códices*, 10(2), 33-52.

Introducción

Las organizaciones navegan en un océano de incertidumbre y riesgo en la sociedad contemporánea. La llamada *era de la información* condiciona un escenario de trabajo extremadamente complejo, caracterizado por un creciente desarrollo tecnológico e informacional que afecta de forma directa a todos y cada uno de los procesos que se desarrollan en la administración pública. Aun cuando es importante que las organizaciones cuenten con información, resulta crucial que esta sea auténtica, confiable, íntegra y oportuna, lo cual depende, en gran medida, de cómo se gestione. Con el advenimiento de la revolución tecnológica, las organizaciones enfrentan el reto de mejorar su capacidad de rendición de cuentas, pero la falta de una cultura informacional por parte de los diferentes actores que intervienen en la gestión administrativa es un escollo que se debe vencer.

Esta es una realidad palpable en Cuba. A pesar de los esfuerzos del Estado por reivindicar un lugar de incuestionable valor a la práctica informacional y de contar con un marco regulatorio que condiciona los sistemas de gestión documental para garantizar un ambiente de trabajo confiable, los hechos de corrupción en instituciones con ineficientes sistemas de gestión de documentos de archivo menoscaban la praxis administrativa y la imagen institucional ante la opinión pública.

El sector del comercio y la gastronomía de La Habana maneja importantes recursos, y sus empresas poseen un gran impacto económico y social. Para contar con un ambiente de seguridad razonable, aplican las “Normas del Sistema de Control Interno” (Contraloría General de la República de Cuba, Resolución 60 de 2011), las cuales son una prioridad para sus directivos. No obstante, este sector no cuenta con un sistema para la adecuada gestión de documentos de archivo que le permita alcanzar una actuación administrativa del todo responsable.

El 22 de noviembre del 2010, el Consejo de la Administración Provincial de La Habana creó el Grupo de Fiscalización al Comercio y la Gastronomía con el fin de determinar, entre otros aspectos, las causas que generaban los problemas de corrupción que se habían desarrollado en este sector. Tal situación fue analizada desde diferentes aristas (desde el ámbito económico, de

la política de cuadros, de los cambios estructurales, de la reorganización del transporte de cargas y de los sistemas de control, entre otras), pero no desde el punto de vista archivístico. Por lo anterior, se planteó el siguiente interrogante: ¿cómo inciden los problemas de la gestión documental en la ocurrencia de hechos de corrupción en el sector del comercio y la gastronomía de La Habana?

Como objetivo general se propuso identificar los problemas de la gestión documental que influyen en la ocurrencia de hechos de corrupción en el sector del comercio y la gastronomía de La Habana, entre 2011 y 2012.

Y como objetivos específicos se formularon los siguientes: 1) examinar los hechos de corrupción acontecidos en el sector del comercio y la gastronomía de La Habana, en un periodo de dos años; 2) identificar los problemas relativos a las malas prácticas de la gestión documental ocurridos en los hechos de corrupción estudiados, y 3) ofrecer recomendaciones para el perfeccionamiento de la gestión documental en el sector del comercio y la gastronomía de La Habana.

Para cumplir con los anteriores objetivos planteados, se seleccionó la totalidad de los hechos de corrupción reportados en 2011 y 2012 en todas las empresas pertenecientes al sector del comercio y la gastronomía de La Habana. Se elaboró luego una guía de observación a partir de los requisitos de la norma ISO 30301: "Information and documentation. Management system for records. Requirements". Se realizó también un análisis documental de los reportes de corrupción pertenecientes a este periodo, para lo cual se confeccionó una herramienta que incluyó los elementos que aparecen en la tabla 1.

Tabla 1. Elementos para el análisis de los hechos de corrupción en el sector del comercio y la gastronomía de La Habana

Elementos de análisis	Alcance
Número	Se relacionó el número que se le dio a cada caso.
Fecha de ocurrencia	Corresponde a la fecha en que ocurrió el hecho de corrupción, según los reportes de hechos de corrupción.
Dependencia	Se mencionó la unidad en que ocurrió el hecho y la empresa que pertenece, según los reportes de hechos de corrupción.
Descripción	Se expuso el resumen del hecho, tal y como aparece en el reporte de los hechos de corrupción emitido por las entidades.

Continúa

Elementos de análisis	Alcance
Síntesis de las causas y condiciones	Se relacionaron las causas y condiciones que provocaron la ocurrencia del hecho y que las entidades determinaron, tal y como aparecen en los reportes de hechos de corrupción.
Problemas de la gestión documental	A partir del análisis individual de los hechos y la aplicación de la guía de observación, se presentaron los problemas de la gestión documental que coadyuvaron a la ocurrencia de los hechos de corrupción.
Afectación económica	Se consignó la cantidad de efectivo que se perdió por la ocurrencia de los hechos de corrupción, según lo declarado en los reportes de hechos de corrupción.
Observaciones	Se explicó cómo ocurrió el hecho.
Recomendaciones	Se mencionaron las recomendaciones para erradicar la problemática, según los problemas detectados en la gestión documental.

Fuente: elaboración propia.

A partir de los problemas encontrados fue posible elaborar dos conjuntos de recomendaciones para la gestión documental (generales y específicas).

Introducción a la gestión documental (*record management*) y a la norma ISO 30301

El origen de la gestión documental (*record management*) se sitúa en los años cincuenta del pasado siglo, en los Estados Unidos de América. Surge en un contexto caracterizado por un creciente desarrollo científico y técnico en el escenario de la Guerra Fría, el desarrollo de la tecnología computacional y de los medios de comunicación con repercusión en todos los sectores de la sociedad, el carácter estratégico que adquiere la información para las autoridades políticas norteamericanas y un aumento descomedido de los documentos en la administración pública y de sus costos de producción. La razón de ser del *record management* era gestionar los documentos archivísticos desde sus primeras edades, no solo para resolver el problema del atascamiento de papeles en las oficinas federales, sino para optimizar la propia gestión gubernamental en relación con la planificación, la competitividad y la toma de decisiones sobre la base de una gestión eficaz y económica de los documentos.

El impacto de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la segunda mitad del siglo xx fue otro factor que condicionó la necesidad de tratar la documentación archivística de manera temprana (Castillo y Mena, 2011). La creación de nuevas formas de registro de información ha puesto sobre la mesa nuevos desafíos. Bearman (1944) había advertido dos grandes desafíos al referirse a la “revolución de la información electrónica” en los años cincuenta y sesenta: en primer lugar, un cambio en las tradicionales estructuras burocráticas, y en segundo lugar, la presencia de nuevos formatos documentales.

Si bien resultan ineludibles los beneficios de la tecnología digital para la propia gestión en las organizaciones, es claro que el proceso de informatización de la administración pública puede acarrear daños significativos si no se toma en cuenta el impacto que este tiene sobre el proceso documental. Sobre este aspecto hace referencia Mena Mugica (2006), al advertir las consecuencias fatales, tanto para la vida como para la cultura y la identidad nacional, de tomar decisiones por parte de una administración sobre la base de documentos de archivo en sistemas electrónicos. Tales desafíos han puesto a la gestión documental en una posición estratégica. Al respecto, la norma ISO 15489-1 define *gestión documental* así:

Área de gestión responsable de un control eficaz y sistemático de la creación, la recepción, el mantenimiento, el uso y la disposición de documentos, incluidos los procesos para incorporar y mantener en forma de documentos la información y evidencia de las actividades y operaciones de la organización (Organización Internacional de Normalización [ISO], 2001a, p. 3).

Según la precitada norma, se trata de un “sistema de información que incorpora, gestiona y facilita el acceso a los documentos de archivos a lo largo del tiempo”, a lo que añade que “la adopción de un criterio sistemático para la gestión de documentos es esencial para las organizaciones y la sociedad, a fin de proteger y preservar los documentos como evidencia de sus actos” (ISO, 2001a, pp. 3-4). En este orden de ideas, la gestión documental, en la actualidad, se enfoca no solo en los aspectos relacionados con la eficacia y la eficiencia, sino que se orienta, en un sentido más amplio, hacia el buen gobierno, sobre la base de estructuras administrativas en las cuales la sociedad pueda confiar.

Ahora bien, para lograr estos propósitos, la gestión documental cuenta con un conjunto de normas que trazan el camino por el cual se debe transitar hacia una buena práctica. Aquí ha desempeñado un papel fundamental el Comité Técnico ISO/TC 46, Información y Documentación, el cual ha sacado a la luz un conjunto de ellas, entre las cuales se debe mencionar la ISO 15489: “Information and documentation. Records management”. Esta se considera la norma fundacional sobre gestión documental, y consta de dos partes: la primera presenta aspectos generales sobre un sistema de gestión documental, mientras que la segunda ofrece una guía de implementación de la anterior (ISO, 2001a, 2001b).

Otro de los más relevantes aportes de este Comité Técnico es la familia de normas 30300: “Information and documentation. Management system for records”, de las cuales ya se han publicado dos, la 30300: “Information and documentation. Management system for records. Fundamentals and vocabulary” y la 30301: “Information and documentation. Management system for records. Requirements” (ISO, 2010a, 2010b).

La ISO 30301 especifica los requerimientos que debe cumplir un sistema de gestión documental para apoyar a las organizaciones en el logro de sus objetivos, misión, estrategias y metas. Esta norma aborda una serie de aspectos, como los factores externos e internos que se deben tener en cuenta a la hora de establecer y revisar el sistema de gestión documental. También explica de forma clara los requisitos de negocios, legales, regulatorios y de otra índole involucrados en la creación y el control de los documentos, y establece que la organización debe definir el alcance de su sistema de gestión documental, para lo cual debe tener en cuenta la totalidad de sus funciones. Un aspecto de vital importancia es que señala el compromiso que debe tener la alta dirección para el funcionamiento de este tipo de sistema (ISO, 2010b).

Al mismo tiempo, aboga por la adopción de políticas de gestión documental, la cual debe corresponder con los objetivos de la institución y permitir la creación y el control de documentos auténticos, confiables y usables. Indica además la asignación de responsabilidades y competencias, para lo cual hace alusión a las responsabilidades de la dirección y operativas. De igual manera, hace hincapié en la capacitación, concientización y formación que se debe llevar a cabo tanto con el personal que trabaja en el sistema como con el resto de

los trabajadores, y expone los aspectos relacionados con la documentación y el control de la documentación del sistema de gestión documental.

La norma contiene tres anexos. El primero presenta la relación entre la ISO 30301 y otras normas como las ISO 9001, ISO 14001, ISO 27001 e ISO 30201. El segundo consiste en una tabla donde se detallan los procesos y controles relacionados con la gestión documental. Este anexo fue de vital importancia para la presente investigación, toda vez que sirvió como punto de referencia para la construcción de la guía de observación que se utilizó para la identificación de los problemas. El último es una lista de verificación para autoevaluar el sistema.

La gestión documental y la corrupción en la administración pública

Uno de los problemas que más afectan a las sociedades actuales es la corrupción. Se manifiesta en diferentes aspectos de la expresión humana: en lo económico, en lo político, en la administración pública; su diferencia radica en los intereses que se litigan. El término *corrupción* tiene su origen en la palabra *corrompere*, cuyo significado es ‘alterar’, ‘destruir’, ‘depravar’, ‘sobornar’. Se entiende como una “actuación deshonesta o ilegal llevada a cabo especialmente por persona que ostenta algún poder (como un funcionario del gobierno o un oficial de policía)” (Webster, 2014). Por su parte, Valverde (2004) expone respecto a la corrupción:

[Se puede presentar como] el desvío de recursos públicos bajo control de funcionarios públicos para su beneficio directo, o de sus familiares o amigos. Se relaciona con la capacidad de los funcionarios de otorgar exenciones selectivas en la entrega de bienes o servicios públicos, o determinar a favor o en contra de la aplicación de alguna norma o ley (p. 2).

Masias Zavaleta (2012) expone que en el ambiente organizacional, en especial la administración pública, consiste en la utilización de funciones y recursos de esta para obtener provecho económico o de otra índole. El propio autor destaca tres elementos constitutivos: se trata de una función pública, está orientada al beneficio personal y se basa en el abuso de alguna autoridad.

Por su parte, la Contraloría General de la República de Cuba (2012), en la Resolución 402, entiende la corrupción de este modo:

La actuación contraria a las normas legales y a la ética por los cuadros, dirigentes y funcionarios del Estado, el Gobierno y de otras Organizaciones consideradas sujeto de la Contraloría General de la República, en el ejercicio de su cargo o en el desempeño de la función asignada, caracterizada por la pérdida de valores éticos morales, incompatible con los principios de la sociedad cubana, que se comete para satisfacer intereses personales o de un tercero, con el uso indebido de las facultades, servicios y bienes destinados a la satisfacción de interés público o social para obtener beneficios materiales o ventajas de cualquier clase y que tiene como base el engaño, el soborno, la deslealtad, el tráfico de influencias, el descontrol administrativo y la violación de los compromisos contraídos al acceder a los cargos; cuyas prerrogativas fueron empleadas en función de tales actividades de corrupción (p. 3).

Lo cierto es que se trata de un fenómeno que afecta a los gobiernos en todo el mundo. En América Latina, la corrupción administrativa ha sido un flagelo, en países como México, Argentina, Colombia, entre otros, producto de relaciones no transparentes y de la manipulación de información administrativa por parte de funcionarios públicos. Entre diferentes autores de las ciencias políticas, la sociología y la archivística existe un consenso respecto a considerar el uso de información de forma transparente como un aspecto clave en la lucha contra la corrupción. En este sentido, Hubbard (2007) afirma que “la idea de que las políticas de transparencia de información tiene actualmente un efecto anticorrupción en los países en vías de desarrollo se apoya en evidencia sistemática” (p. 3).

A juicio de los autores de este artículo, ese efecto anticorrupción de las políticas de transparencia se basa en la manera en que las administraciones gestionan esa evidencia.

El conocido Caso Enron es uno de los ejemplos que mejor ilustra la relación entre gestión documental-transparencia-corrupción. Ciertamente, Enron era una de las empresas de energía mejor posicionadas en el mercado mundial, considerada una de las más grandes y de mayor capacidad innovadora en los Estados Unidos. Se convirtió en una organización que ofrecía sus servicios globalmente, expandiéndose en diferentes mercados, desde el transporte hasta el comercio electrónico. Contaba con más de 21.000 trabajadores en

más de 40 países y tenía unos ingresos anuales de más de 101.000 millones de dólares. Sin embargo, a la altura del 2001 salió a la luz la peligrosa situación a la que había llegado, y ese mismo año se declaró en bancarota. Pero ¿cómo fue posible que los accionistas de esta empresa no pudiesen avizorar a tiempo lo que verdaderamente ocurría? La respuesta es simple: no podían conocer la verdadera posición financiera de Enron, debido a que los estados financieros habían sido manipulados. La acusación de la Fiscalía incluía cargos por manipulación y ocultamiento de información, conspiración y fraude. La falta de capacidad de rendición de cuentas y de transparencia condicionó a que en ese año Enron llegara a su descalabro total. Sin embargo, tales condicionantes no siempre se facturan en los análisis que se hacen al respecto.

En el epicentro de esta problemática se encuentra la incapacidad de llevar a cabo una gestión administrativa responsable. El concepto de responsabilidad tiene un componente esencialmente informacional. Según Wolf (1999), el mayor desafío al que los gobiernos modernos se enfrentan, con respecto a la responsabilidad, es la falta de confianza, y esto ocurre por la pérdida del control del acceso de los ciudadanos a la información. Sin embargo, no basta con garantizar el acceso: resulta indispensable que la información a la cual se accede sea confiable, auténtica, íntegra y oportuna. Estos son requisitos ineludibles para toda gestión administrativa transparente y responsable.

A partir de los diferentes escándalos internacionales que han ocurrido, como el de Enron, se puede advertir una especie de círculo vicioso, en cuyo centro se encuentra la incapacidad de rendición de cuentas de forma transparente y responsable. La falta de transparencia en la gestión pública provoca una asimetría informacional por la inexistencia de un sistema efectivo de contrapesos al ejercicio del poder estatal. Esta es una de las causas fundamentales del aumento del nivel de riesgo de corrupción administrativa. En tanto la corrupción aumenta, la opacidad y la falta de transparencia se arraigan en la propia gestión, toda vez que contribuyen a crear un ambiente propicio para cualquier acción contraria a lo legalmente establecido y para beneficio de algún funcionario público. El sistema de gestión documental actúa como una tercera parte confiable, o sea, sería ese sistema de contrapeso necesario ante aquellos que detentan algún tipo de poder y toman decisiones sobre cómo utilizar recursos y bienes del Estado.

MacKemmish (1998), sobre la base del pensamiento del *continuum* y a partir de las experiencias de la Royal Commission into the Commercial Activities of Government,¹ argumenta el papel de la gestión documental en relación con la rendición de cuentas, toda vez que esta permite “facilitar el buen gobierno; soportar mecanismos de rendición de cuentas; construir la memoria corporativa, nacional y social; construir la identidad individual, así como de la comunidad y la nación, y proporcionar fuentes autorizadas de información” .

Un acercamiento al sector del comercio y la gastronomía de La Habana y su marco regulatorio

La Unión de Empresas de Comercio y Gastronomía de La Habana es la entidad rectora de este sector, la cual surge al amparo de la Resolución 65 del 12 de enero del 2001, del Ministerio de Economía y Planificación (MEP), y del Acuerdo 10 de 6 de febrero de igual año, del Consejo de la Administración Provincial de la Ciudad de La Habana (CAP), como resultado de la fusión de la Unión de Gastronomía y de la Unión de Comercio Minorista. La Unión de Empresas de Comercio y Gastronomía de La Habana se encuentra subordinada administrativamente al Consejo de la Administración Provincial y metodológicamente al Ministerio de Comercio Interior (Mincin).

En estos momentos se encuentran subordinadas a la Unión de Empresas nueve entidades provinciales y dos unidades presupuestadas: Empresa Provincial de Comercio, Empresa Provincial de Gastronomía, Empresa Provincial de Restaurantes La Habana, Empresa Provincial de Centros de Recreación y Turismo, Empresa Provincial de Elaboración de Alimentos, Empresa Provincial de Alojamiento, Empresa Provincial de Transporte para el Comercio, Empresa Provincial de Aseguramiento al Comercio, Empresa Provincial de Aseguramiento a la Gastronomía, Unidad Presupuestada Parque Temático y Recreativo Isla del Coco, Unidad Presupuestada Parque Lenin.

¹ La Royal Commission into the Commercial Activities of Government se refiere a una comisión dedicada a investigar casos de corrupción y mala gestión empresarial y del gobierno de Australia. En el artículo “The smoking gun: recordkeeping and accountability”, MacKemmish (1998) hace referencia a las investigaciones realizadas por esta comisión en los años ochenta y noventa.

En lo que respecta al marco regulatorio interno, este no cuenta con ninguna normativa que controle sus procesos, para lo cual utiliza la legislación que adopta el país para cada una de sus actividades principales. En el 2009 se confeccionó el *Manual de procedimientos de la información estadística*, con el objetivo de garantizar una mayor eficiencia en la toma de decisiones, la evaluación de los procesos socioeconómicos y la rendición de cuentas en los diferentes niveles. Sin embargo, nunca fue aprobado ni puesto en práctica.

En estos momentos, este sector se encuentra en un proceso de diseño e implementación de su sistema de control interno, según lo establecido en el reglamento de la Ley 107/09, de la Contraloría General de la República. Esta normativa jurídica establece en el capítulo X: “Del Sistema de Control Interno”, artículo 79, que los diferentes órganos, organismos, organizaciones y entidades deben “establecer sistemas que garanticen la confiabilidad y oportunidad de la información”.

Al mismo tiempo realizan algunas acciones orientadas a la creación de su sistema de información, de acuerdo con lo establecido en el Decreto Ley 281/11: “Del Sistema de Información del Gobierno”. Entre sus principios, este establece “la relevancia, oportunidad y calidad de la información que se gestiona y, en particular su veracidad, la responsabilidad de los jefes, con respecto a la información relevante, y el registro solo una vez de la información relevante” (p. 30).

Se hace necesario mencionar además el Decreto Ley 265/09: “Del Sistema Nacional de Archivo de la República de Cuba”, en el cual se establecen las normas y los principios que disponen la gestión documental en el país. Esta normativa jurídica establece que todos los Organismos de la Administración Central del Estado y los Consejos de la Administración, entre otros, deben crear sus sistemas institucionales de archivo.

Análisis de los hechos de corrupción en el sector del comercio y la gastronomía de La Habana

En el análisis de los reportes de los hechos de corrupción ocurridos en 2011 y 2012, se registraron 181 en el sector del comercio y la gastronomía de la capital, con una afectación económica general de 60.267.487,09 pesos. Los hechos de corrupción por cada uno de los años analizados se comportaron de la forma siguiente.

En el 2011 se reportaron 88 hechos de corrupción, en 20 de las entidades del sector en este periodo, lo que significa el 68,9% de las entidades implicadas. Del total de hechos, 64 (79%) fueron detectados mediante controles administrativos internos. La cuantía por la pérdida asciende a 56.379.132,72 pesos.

En el 2012 ocurrió un total de 93 hechos de corrupción en tres de las entidades adscritas de las once que existen en la actualidad, lo que representa el 27,8% de las entidades implicadas. Fueron detectados mediante controles administrativos internos 73 hechos (78,5%), con una afectación económica de 3.888.354,37 pesos.

Llama la atención la significativa disminución de la pérdida de efectivo que se reportó en el 2012 con respecto al 2011, a pesar de que en este periodo ocurrieron más hechos que en el anterior.

Incidencia de los problemas de gestión documental en los hechos de corrupción estudiados

Del total de los hechos cuantificados en el 2011, en 73 (83%) de ellos se identificaron problemas de gestión documental asociados. La cuantía que se pierde en el sector por este concepto es de 56.226.340,95, lo que representa el 99,8% con respecto al total general (figura 1).



Figura 1. Impacto de los problemas de la gestión documental en los hechos de corrupción

Fuente: elaboración propia.

De los 93 hechos de corrupción ocurridos en el 2012, en 69 (74,2 %) se señalaron problemas de gestión documental, lo que provocó una pérdida de 2.490.855,40 pesos, que representa el 75 % del déficit total del año. Los problemas de la gestión documental que incidieron en la ocurrencia de hechos de corrupción fueron los siguientes:

1. Los principales directivos y trabajadores de la Unión de Empresas desconocen la existencia del Decreto Ley 265, por lo que no se aplica lo establecido para el tratamiento de los documentos de archivos.
2. A pesar de haber recibido orientaciones de los órganos que dirigen el sector sobre la puesta en marcha del Decreto Ley 281, no se han realizado acciones para su implementación. Los directivos y trabajadores desconocen el contenido de este decreto-ley.
3. No se establecen los requisitos necesarios para documentar los procesos o actividades. Solo cuentan con el *Manual de procedimientos para la venta de materiales de la construcción*, documento que no establece los requisitos que se deben tener en cuenta a la hora de documentar las actividades que se vinculan a la venta de los materiales de la construcción.
4. En algunos hechos se comprobó que no se captura la información en el momento en que se realiza la operación, o se hace poco después de haberla culminado.
5. No se encuentran definidas y asignadas las responsabilidades relacionadas con los documentos.
6. No se definen los requisitos para la creación, la recuperación, el uso y la transmisión de los documentos.
7. No se establece un procedimiento para la conservación y eliminación de los documentos.
8. No se establecen las formas en que se deben organizar (clasificar) los documentos.
9. No se registra la información, por lo que no existe evidencia debidamente documentada de las actividades que se ejecutan, ya que una gran parte de las operaciones que se llevan a cabo en las unidades básicas, unidades o establecimientos se realizan de forma telefónica. Además, estas emiten los resultados de su gestión administrativa del día de igual manera.

10. No se definieron los riesgos que se derivan de la ausencia de documentos que evidencian los procesos. Esto pudo constatarse a través de la revisión de los planes de prevención de riesgo en el periodo estudiado.
11. No se han confeccionado los procedimientos o políticas que garanticen la preservación y accesibilidad de los documentos a largo plazo.
12. No se regula el acceso a los documentos o, lo que es lo mismo, no se establecen niveles de acceso a los documentos por cada proceso de trabajo. Es decir, cualquier trabajador tiene acceso a los documentos.
13. No se custodian los documentos en un ambiente seguro; un ejemplo de ello es la pérdida de los reportes de los hechos de corrupción acontecidos en el 2010.
14. No existen procedimientos contra la pérdida, la manipulación o el deterioro de los documentos.
15. No se controla la trazabilidad de la información ni de las acciones con respecto a los documentos. Se pudo apreciar que no se establecen mecanismos que permitan controlar en todo momento la información y las acciones de los especialistas, por lo que la mayoría de los hechos son detectables solo mediante algún control o auditoría, pero tiempo después de ocurridos.
16. No se concilia sistemáticamente la información entre las partes involucradas en algunos procesos relacionados con el depósito de efectivo.
17. Falta capacitación y preparación de los directivos de la Unión de Empresas en cuanto a la gestión documental. En los planes de capacitación de los años estudiados no se encontró planificada ninguna acción de preparación sobre el tema en cuestión.

En la figura 2 se puede observar la frecuencia de aparición de los principales problemas en la gestión documental que coadyuvaron a la ocurrencia de los hechos de corrupción en el periodo estudiado.



Figura 2. Incidencia de los problemas de gestión documental en los hechos de corrupción

Fuente: elaboración propia.

Recomendaciones para el perfeccionamiento de la gestión documental en el sector del comercio y la gastronomía de La Habana

A partir del análisis de los problemas de la gestión documental que propiciaron los hechos de corrupción acontecidos en el sector que se estudió, se propone un conjunto de recomendaciones para la adecuada gestión de documentos. Estas se dividen en dos grupos: generales y específicas.

Recomendaciones generales

1. Implementar un sistema de gestión documental, como lo establece el Decreto Ley 265/09.
2. Establecer las responsabilidades sobre la creación, el uso y la disposición de los documentos que se derivan de cada proceso.
3. Crear políticas y procedimientos para el tratamiento de la documentación administrativa.
4. Determinar los requisitos para la creación, captura y gestión de los documentos que se generan por cada proceso en la Unión de Empresas.
5. Especificar los documentos que se deben crear por cada proceso y la información que deben contener, así como su estructura y forma.
6. Controlar de forma sistemática la trazabilidad de la información y las acciones por cada uno de los procesos y actividades.

7. Realizar levantamiento de los riesgos que se derivan de la ausencia de los documentos e incluirlos en el Plan de Prevención de la Unión de Empresas.
8. Capacitar a los directivos y trabajadores del sector en materia de gestión documental, según las regulaciones vigentes.
9. Establecer procedimientos para la conservación de los documentos. Se deberá crear una comisión central de valoración y tantas comisiones como sea necesario por cada área, como se establece en el Decreto Ley 265/09.

Recomendaciones específicas

1. Establecer conciliaciones sistemáticas de información entre las partes involucradas en determinados procesos que suponen un alto riesgo, como los depósitos de efectivo, los traslados de mercancía entre dependencias y la entrada y recepción de productos.
2. Establecer mediante procedimiento que la información relacionada con procesos de entrada y recepción de productos, traslados entre dependencias, salidas de productos del almacén central hacia las unidades, entre otros, se capture en el momento que finaliza el proceso o poco después.
3. Establecer la custodia segura de los documentos como registros y comprobantes, de tal manera que solo puedan acceder a ellos las personas autorizadas.
4. Documentar todo el proceso de traslado de mercancía entre dependencias, de tal manera que exista evidencia suficiente sobre la disposición de los recursos.
5. Asignar un presupuesto por la Unión de Empresas para la confección de los modelos que se deben realizar para cada uno de los procesos de negocio.
6. Automatizar los procesos relacionados con la actividad económico-contable, de manera tal que permita establecer pistas de auditoría para el control de los procesos desde su inicio y hasta su culminación. Para esta actividad, se utiliza el programa Versat Sarasola; sin embargo, no se ha logrado instalar el 100 % de sus módulos en la totalidad de las entidades adscriptas a la Unión de Empresas, por lo que muchas de ellas realizan sus operaciones contables de forma manual.
7. Disponer la revisión sistemática de los documentos que se confeccionan en el proceso del recaudo del efectivo.

Conclusiones

1. En el sector del comercio y la gastronomía de La Habana, entre los años 2011 y 2012 ocurrieron hechos de corrupción que conllevaron una pérdida económica de casi 59 millones de pesos. El 78,4 % de estos hechos estuvieron relacionados con problemas en la gestión de documentos de archivo.
2. Los problemas más frecuentes que pudieron ser identificados a través de la guía de observación fueron los siguientes:
 - No se establecen los requisitos necesarios para documentar los procesos o actividades.
 - No se captura la información en el momento en que se realiza la operación, o se hace poco después de haberla culminado.
 - No se controla la trazabilidad de la información ni de las acciones con respecto a los documentos.
 - No se definen los requisitos para la creación, la recuperación, el uso y la transmisión de los documentos.
 - Existen actividades que no cuentan con suficiente evidencia documental.

Sobre la base de los resultados obtenidos, se propuso un conjunto de recomendaciones (generales y específicas), entre las cuales se consideran de mayor relevancia las siguientes.

Recomendaciones generales

1. Implementar un sistema de gestión documental según el Decreto Ley 265/09. No es posible garantizar la legalidad si no se cumple a cabalidad con lo estipulado por el Sistema Nacional de Archivo de la República de Cuba, a partir del cual se establecen los aspectos generales para la protección de todo el patrimonio documental de la nación, así como las normas y los principios de la gestión documental en el país.
2. Establecer responsabilidades sobre el tratamiento documental, lo cual involucra a todo aquel que participa en la creación, el uso y la disposición de los documentos.

3. Desarrollar políticas y procedimientos para la gestión de los documentos, los cuales deberán tener en cuenta los requisitos del propio marco regulador del sector.
4. Definir requisitos de gestión documental, los cuales contribuirán a garantizar la confiabilidad, autenticidad e integridad de la documentación archivística. Estos aspectos son imprescindibles para garantizar un ambiente de seguridad razonable, así como para la rendición de cuentas de forma transparente y responsable.

Recomendaciones específicas

1. Establecer conciliaciones sistemáticas de información entre las partes involucradas en un mismo proceso, sobre todo en procesos que suponen un alto riesgo.
2. Asegurar que la información se capture de forma inmediata al terminar los procesos de entrada y recepción de productos, traslados entre dependencias y salidas de productos del almacén central hacia las unidades. En un porcentaje considerable de hechos de corrupción analizados, la información no se captura en el momento en que termina el proceso, sino días y hasta semanas después.
3. Establecer la custodia segura de los documentos. Muchos documentos que tienen un alto valor económico quedan totalmente desprotegidos y al alcance de cualquier persona, lo cual supone un alto riesgo.
4. Documentar el proceso de traslado de mercancía, lo cual permitirá que las empresas del sector puedan rendir cuentas sobre la base de evidencia documental de la mercancía que se traslada.

Finalmente, resulta necesario advertir la pertinencia de utilizar normas como la ISO 30300 en el contexto cubano, para el diseño, la implementación y la evaluación de sistemas y procesos de gestión documental.

Referencias

- Bearman, D. (1994). *Electronic evidence: strategies for managing records in contemporary organizations*. Pittsburgh: Archives & Museum Informatics.
- Castillo Guevara, J. del y Mena Múgica, M. M. (2011). La gestión de documentos de archivo en el actual contexto organizacional y la introducción a la Norma ISO 15489. *ACIMED*, 32(1). Recuperado de http://scielo.sld.cu/scielo.php?pid=S1024-94352011000100005&script=sci_arttext
- Contraloría General de la República de Cuba (2009, 1 de agosto). Ley 107. *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, 029 [Extraordinaria], 14 de agosto del 2009. Recuperado de <http://www.revinfodir.sld.cu/index.php/infodir/article/view/15/18>
- Contraloría General de la República de Cuba (2010). Reglamento de la Ley 107. La Habana: Autor.
- Contraloría General de la República de Cuba (2011, 3 de marzo). Resolución 60, Normas del Sistema de Control Interno. *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, 13 [Extraordinaria], 18 de marzo del 2011.
- Contraloría General de la República de Cuba (2012). Resolución 409, Procedimientos para la información sobre actos de corrupción administrativa. La Habana: Autor.
- Hubbard, P. (2007). *Putting the power of transparency in context: information's role in reducing corruption in Uganda's education sector*. Recuperado de http://www.cgdev.org/files/15050_file_Uganda.pdf
- Masias Zavaleta, D. (2012). La corrupción a través de la historia. En *XI Encuentro Internacional de Ciencias Penales*. La Habana: Fiscalía General de la República de Cuba.
- McKemmish, S. (1998). *The smoking gun: recordkeeping and accountability*. Recuperado de <http://www.infotech.monash.edu.au/research/groups/rcrg/publications/recordscontinuum-smoking.html>
- Mena Múgica, M. M. (2006). *Propuesta de requisitos funcionales para la gestión de documentos archivísticos electrónicos en la administración central del Estado cubano* (tesis doctoral no publicada). La Habana: Universidad de La Habana, Facultad de Comunicación.
- Ministerio de Justicia de la República de Cuba (2009, 10 de abril). Decreto Ley 265, del Sistema Nacional de Archivos de la República de Cuba. *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, 18 [Extraordinaria], 5 de mayo 5 del 2009.

- Ministerio de Justicia de la República de Cuba (2011, 2 de febrero). Decreto Ley 281, del Sistema de Información del Gobierno. *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, 10 [Extraordinaria], 23 de febrero del 2011.
- Organización Internacional de Normalización (ISO) (2001a). Norma 15489-1: Información y documentación. *Record management* (gestión de documentos). Autor.
- Organización Internacional de Normalización (ISO) (2001b). Norma ISO 15489-2: Información y documentación. *Record management* (gestión de documentos). Autor.
- Organización Internacional de Normalización (ISO) (2010a). Norma ISO 30300: Information and documentation. Management system for records. Autor.
- Organización Internacional de Normalización (ISO) (2010b). ISO 30301: Information and documentation. Management system for records. Requirements. Autor.
- Valverde Loya, M. A. (2004). Transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas: experiencia en la Unión Europea y en México. En IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Madrid: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Webster, M. (2014). Corruption. En *Diccionario Colegial de Miriam-Webster*. Recuperado de <http://www.merriam-webster.com/dictionary/corruption>
- Wolf, A. (1999). La responsabilidad dentro de la administración pública. Recuperado de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1317/4.pdf>