REVISTA DEL ARCHIVO NACIONAL
RAN
2020 SAN JOSÉ, COSTA RICA AÑO 84

Artículo arbitrado, sección ARCHIVÍSTICA

La gestión documental y el control interno: un binomio indispensable.

Records management and internal control: An indispensable binomial.

Liuver Camilo Momblanc

Lic. en Derecho y Especialista de Posgrado en Derecho Penal y en Administración Pública. Universidad de Oriente. liuverc@uo.edu.cu | CUBA.

Fecha de recepción: 02/07/2020
Fecha de aprobación: 24/09/2020

Hilda Yilian Castro Milán

Lic. en Historia y Máster en Estudios Cubanos y del Caribe. Jefa de departamento de archivo Universidad de Oriente. . hildayilian80@gmail.com | CUBA.

RESUMEN. El presente trabajo nos permite adentrarnos en el ámbito de la gestión documental asociada al control interno, con el objetivo de explorar los nexos que existen entre ambos. Este análisis ha podido determinar que el exitoso cumplimiento de los objetivos estratégicos de una organización, así como la eficiente toma de decisiones, la transparencia administrativa y la rendición de cuentas dependen de una efectiva gestión de la documentación, al disponer de información veraz, confiable, íntegra y oportuna. En este sentido se examinan conceptos tan importantes como documento archivístico (aquel que sirve de prueba y evidencia), control interno y gestión documental. Siguiendo esta misma dirección se enfatiza en las normativas de control interno y en la gestión de riesgos relacionados con la administración de la información, especialmente aquella de carácter estratégico o confidencial.

PALABRAS CLAVE. Gestión documental, documento archivístico, evidencia, control interno, gestión de riesgos.

ABSTRACT. *This work allows us to delve into the field of records management associated with internal control, with the aim of exploring the links that exist between both. This analysis has been able to determine that the successful fulfillment of the strategic objectives of an organization, as well as the efficient decision-making, administrative transparency and accountability depend on an effective management of the documentation, by having accurate, reliable, and complete information. In this sense, important concepts such as archival document (that which serves as evidence and evidence), internal control and document management are examined. Following this same direction is emphasized in the internal control regulations and in the management of risks related to the administration of information, especially that of a strategic or confidential nature.*

KEYWORDS. *Records Management, archival document, evidence, internal control, management of risks.*

1. INTRODUCCIÓN

La intitulada “Era de la información” ha demostrado que este recurso es uno de los factores más importantes para el éxito de cualquier tipo de organización. El “(…) disponer con rapidez de una información completa y fiable, constituye un elemento esencial para garantizar la gestión eficaz de los recursos (…), mejorar la calidad de los servicios que presta y adecuarse constantemente al entorno que la rodea” (Font, 2014, p. 50) También porque la información constituye un intangible esencial para la correcta toma de decisiones y preservación de la memoria de las instituciones. Pero no podrá hablarse de la obtención de información oportuna, veraz, íntegra, auténtica y accesible, sin una efectiva gestión documental.

Bajo esta concepción, los sistemas de archivos trascienden la visión de meros repositorios de documentos con valor histórico, pues desempeñan una función determinante como herramienta para cumplir propósitos de rendición de cuentas transparente y responsable, al tiempo que sirven de plataforma para la ejecución de otros procesos gerenciales. A ello se adiciona la interrelación que con un carácter holístico y sinérgico debe manifestarse

entre estos y el sistema de control interno en las entidades, si de verdad quiere hablarse de administraciones exitosas y transparentes en su gestión.

En las universidades, los distintos procesos que son básicos para alcanzar el conocimiento tienen una expresión documental con independencia de su formato o soporte. En ellas todos deberán recurrir con frecuencia a los documentos que se han producido o recibido para verificar proyectos, llevar a cabo investigaciones, tomar decisiones, mantener las evidencias, someterse a evaluaciones para la certificación de la calidad de sus procesos, conservar la memoria histórica y gestionar el conocimiento. Por ello, todos los documentos deben ser gestionados según un eficaz sistema de gestión documental. Esto impactará en la racionalización de los procesos, la optimización de los recursos y asegurará una actuación dentro del marco legal que obliga a las administraciones a tener ordenados los documentos y hacer accesible el patrimonio documental.

Por su importancia, este tema ha ocupado la agenda investigativa de diferentes autores. En el ámbito internacional muchas son las universidades que exhiben sus sistemas de gestión de documentos con excelentes resultados. Sin embargo, en Cuba se advierte como tendencia el estudio de parcelas de la gestión documental con énfasis en los subsistemas de archivos sin relacionarlo con el sistema de control interno. No obstante, se aprecia una notable comprensión, al menos desde la academia, sobre la necesidad del desarrollo teórico-práctico de esta temática y su carácter estratégico en las organizaciones. En esta dirección son referentes de obligada consulta, los trabajos de Ponjuan (2004), Mena (2006), Rodríguez Cruz (2014) y Ruíz González (2015).

Con arreglo a lo expuesto, este artículo persigue como objetivo explicar los nexos que existen entre la gestión documental y el control interno, de cuya adecuada gestión depende la reducción de los riesgos asociados a la calidad de la información para la eficiente toma de decisiones, la transparencia administrativa y la rendición de cuentas. Con tales designios, la metodología seguida estuvo sustentada esencialmente en los métodos análisis-síntesis, inducción-deducción y el hermenéutico, aplicados en el marco de una indagación de tipo documental, argumentativa y exploratoria.

En esta ocasión se profundiza en la importancia de la gestión documental como instrumento que contribuye a la transparencia administrativa, la rendición de cuentas y la toma de

decisiones basada en la evidencia. En esa dirección se ilustra su rol en el aseguramiento del sistema de control interno, de conformidad con la Ley 107 de 2009 de la Contraloría General de la República y su Reglamento, y la Resolución No. 60 de 2011, en particular para el componente de Información y Comunicación. De igual modo, tributa a los requerimientos del Decreto Ley 265 de 2009 del Sistema Nacional de Archivos de la República de Cuba; el Decreto Ley 281 de 2011 del Sistema de Información del Gobierno; las normativas del Sistema de Evaluación y Acreditación de carreras Universitarias (SEA-CU); así como, a las normas ISO sobre información y gestión de documentos 15489, 30300 y 30301. Finalmente se destaca que en el entorno nacional, la gestión de los documentos constituye un elemento de interés estratégico en franca alineación con los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución[1], como parte del proceso que lleva a cabo el país para la actualización del modelo económico cubano.

2. LA GESTIÓN DOCUMENTAL. PRINCIPALES COORDENADAS

El concepto de gestión documental o records management nació en Estados Unidos, a comienzos de la década de 1930. Su aparición se entiende en el contexto de la primera mitad del siglo XX, cuando los cambios económicos, políticos y sociales reflejan la importancia de los documentos para la toma de decisiones y la gestión diaria. La influencia del management o teorías de la organización llegan a la ciencia archivística en forma de técnicas y procedimientos para la organización de los documentos mientras estos son útiles para la gestión administrativa. Su cuerpo de conocimiento, es decir los procedimientos y herramientas, son puramente archivísticas (Cruz Mundet, 2006).

En la actual sociedad de la información y el conocimiento, el dominio de esta actividad para asegurar el éxito en las organizaciones adquiere un valor inestimable. Uno de los problemas que con frecuencia se presenta en las organizaciones está asociado a la correcta diligencia de la gestión documental. Nadie escapa de esta actividad, lo que obedece al rol que desempeñan los documentos en el tráfico sociopolítico, jurídico y económico para comunicar

1 La solución de la problemática abordada en la investigación tributa de manera directa a siete lineamientos (4, 11, 12, 30, 34, 137, 145), que se encuentran distribuidos en tres de los 12 capítulos del documento programático. Estos representan en su conjunto un peso específico de 2,24% en relación al total. Los capítulos identificados son el I "Modelo de Gestión Económica", el V "Política de Ciencia, Tecnología, Innovación y Medio Ambiente" y el VI "Política Social".

una información, la toma de decisiones eficaz, como evidencia, en la rendición de cuentas transparente, la elaboración de proyectos, entre otras acciones.

De la gestión documental se dice que es función, proceso, procedimiento, actividad, sistema, tratamiento archivístico, entre otras calificaciones. Del mismo modo, son diversas las definiciones existentes que resultaría imposible evaluarlas en este trabajo, pero basta el examen de algunas para la identificación de ideas o palabras claves que se reiteran. Así, por ejemplo: área o campo de la gestión administrativa; economía, eficiencia y eficacia; creación, recepción, mantenimiento, uso y disposición de documentos durante su ciclo de vida; información, evidencia o prueba de actividades y operaciones de la organización.

Según el Diccionario del Consejo Internacional de Archivos se define como "el área de la gestión administrativa general encargada de conseguir economía y eficiencia en la creación, mantenimiento, uso y selección de los documentos, esto es, durante su ciclo de vida completo" (Cruz Mundet, 2006, p. 17)

La actualidad, utilidad e importancia de la gestión de documentos queda patente con la aprobación de una norma ISO específica, concretamente, la ISO 15489, 2001, de gestión de documentos que incluye también, la conservación y custodia en las actividades de gestión documental. Esta norma establece que los documentos son creados, recibidos y utilizados por las organizaciones en el desarrollo de sus actividades. Para ello las organizaciones deben crear documentos auténticos, fidedignos y utilizables para dar soporte y continuidad a las actividades, que permiten cumplir con la legalidad y proporcionar la responsabilidad necesaria.

De igual manera la familia de las ISO-30300 bajo el título general de "Información y documentación" promulgó las normas ISO-30300: *Información y documentación. Sistemas de gestión para los documentos. Fundamentos y vocabulario, y la ISO-30301: Información y documentación. Sistemas de gestión para los documentos. Requisitos.*

En consecuencia, se asume la definición que establece la ISO-15489, que tiene además el mérito de haber sido la primera norma internacional en el ámbito de la gestión de documentos. En esta se define como:

> Área o campo de la gestión organizacional responsable del control eficaz y sistemático de la creación, la recepción, el mantenimiento, el uso, la disposición y la preservación de documentos, en la que son determinantes los procesos de captura y mantenimiento de la evidencia y la información sobre las transacciones y actividades de negocios de la organización. (ISO-15489, 2001, p. 3)

Bajo esta concepción, es considerado como objeto de la gestión documental, el documento archivístico. Como sostiene la Dra. Mayra Mena Mugica:

> (...) el documento archivístico es, reflejo de las acciones diarias que realiza una organización para cumplir sus propósitos, como cualquier otro tipo de información registrada en un soporte perdurable. Le sirven, para mantenerse informada de sus propias acciones, como evidencia o prueba de las mismas, y para llevar la memoria organizacional y social. (Mena, 2014, p. 47)

Lo que realmente importa en el documento archivístico es que funcione como instrumento de registro de las actuaciones diarias de los hombres en particular y de las instituciones en general, y que se hayan registrado siguiendo ciertas exigencias, que le atribuyen veracidad, confiabilidad, autenticidad, integridad y accesibilidad.[2]

Lo que interesa destacar de esta noción "(...) es que el documento no es información ni datos (aunque transmite información y está constituido por datos), sino el proceso por el que se decide inscribir, memorializar la información, con determinados fines y para aportar determinadas significados (...)" (Delgado, 2007, p.55).

El documento de archivo es por naturaleza transaccional y contextual. Un documento tiene contenido, contexto y estructura, siendo el contenido la información auto-contenida, el contexto las circunstancias que rodean su creación, gestión y uso y la estructura, la disposición de los componentes del documento, de manera que se reconozca como un tipo específico de documento, donde el soporte es irrelevante. (Delgado, 2007) De ahí la necesidad de gestionarlo, de manera que facilite el acceso y el uso de estos, capaz de mostrar no solo su

2 En relación a las cualidades de veracidad, confiabilidad, autenticidad, integridad y accesibilidad que caracterizan al documento archivístico y condicionan los procesos de gestión documental se asume lo que establece la ISO-15489 de 2001. La determinación de estas características del documento archivístico fue posible mediante la utilización del método diplomático archivístico. A través del estudio de la génesis, formas de transmisión de documentos archivísticos y su relación con los hechos representados en ellos y con sus creadores, se determina su veracidad.

contenido, sino también su contexto de creación, las partes que los componen y los sistemas que los crean y los mantienen. El documento es un proceso en permanente evolución y susceptible de establecer nuevas relaciones con agentes, funciones o con otros documentos, la evidencia viene dada por la naturaleza transaccional y contextual del documento, de manera que, lo que resulta realmente garantía de que el documento es evidencia de algo no es el contenido informativo, sino el reflejo de su naturaleza transaccional mediante la continuada asignación de contexto, mediante el añadido de información que indique las circunstancias en que el documento se crea, gestiona y utiliza. (Delgado, 2007)

Estas definiciones en torno al concepto de documento archivístico forman parte de los nuevos enfoques sobre la teoría archivística, la cual bajo las influencias de la posmodernidad y el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) comenzaron a cuestionar hipótesis centrales del paradigma custodial de la Archivística, tales como el documento como fuente objetiva y evidencia imparcial para la investigación, la idea del archivero como guardián neutral de esa evidencia y el principio de procedencia, el cual debía reelaborarse en función del contexto social. (Santana y Mena, 2009)

La asunción del paradigma post-custodial en el campo de la Archivística o como también se le denomina post-custodial, social; científico-informacional; paradigma del acceso; paradigma post-custodial, postmoderno, (Mena, 2017) condujeron a una revalorización del concepto de documento, al considerarse un objeto informativo de naturaleza mutable.

> (...) los documentos archivísticos están "always in a process of becoming". Esta naturaleza mutable está basada en el reconocimiento de cambios de contexto y de percepciones de los documentos a lo largo de su existencia (...) El documento archivístico aparece en este pensamiento rodeado de múltiples capas de contextualidad que se expresan en la forma en que son concebidos como agrupaciones. De acuerdo con esto, los documentos no son fijos, sino que son fijados en cierto momento a través de los propios procesos de archivación por los que pasa (...) (Mena, 2017, p.53)

La implementación de un sistema de gestión documental en las organizaciones debe tener en cuenta estas nociones sobre los documentos, además de controlar la cantidad y calidad de la documentación que crea, mantiene y selecciona de manera eficiente cuando ésta carece de valor a largo plazo.

Todas estas exigencias forman parte del sistema jurídico porque se encuentran en diferentes instrumentos normativos que configuran el ordenamiento jurídico de un país (leyes, decretos-leyes, decretos, resoluciones, cartas circulares, entre otros.); así como en los manuales de procedimientos (administrativos, de comunicación, entre otros) que organizan y armonizan el tráfico sociojurídico y administrativo en las organizaciones y la sociedad. En ellos se establece, por ejemplo, cómo debe ser escrito o creado un documento, quién debe firmarlo, qué cuño debe llevar, cuál es el membrete a utilizar, tipo de letra, destinatario, descripción de la acción, indicación de la materia y muchos otros requerimientos; tanto de contenido u orden interno (intrínsecos) como de forma o carácter externo (extrínsecos).

3. EL CONTROL INTERNO: COMPONENTES ASOCIADOS A LA GESTIÓN DOCUMENTAL

Se afirma que el control interno surgió como una de las funciones de la administración pública y que existen indicios de su utilización en las rendiciones de cuenta de los factores de los estados feudales y haciendas privadas. También suele ubicarse su origen en el surgimiento de la partida doble; pero no es hasta fines del siglo XIX con la "gran empresa" que los hombres de negocios se preocuparon por formar y establecer sistemas adecuados para la protección de sus intereses. Al verse forzados a delegar funciones dentro de la organización, crearon sistemas y procedimientos que previeran o disminuyeran fraudes o errores. Fue entonces cuando los contadores establecieron formas de "comprobación interna", antecedente del actual control interno, para garantizar la organización y coordinación del sistema de contabilidad y los procedimientos adoptados, así como brindar a la administración, hasta donde fuese posible, el máximo de protección, control e información verídica. (Pérez, 2013)

Entre las diversas definiciones encontradas sobre el tema, la del Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados (AICPA) de 1947, ha sido una de las ampliamente aceptadas.[3] Luego de rigurosas investigaciones y discusiones en los Estados Unidos, se publicó a fines

3 El control interno comprende el Plan de Organización y todos los métodos y medidas de coordinación acordados dentro de una empresa para salvaguardar sus activos, verificar la corrección y confiabilidad de sus datos contables y operativos, promover la eficiencia operacional y la adhesión a las políticas gerenciales establecidas; un sistema de Control Interno se extiende más allá de aquellos asuntos que se relacionan directamente con las funciones de los departamentos de contabilidad y finanzas.

de 1992 el informe COSO[4] que establecía una definición más integral y universal de control interno. Al concebirse como un sistema estructurado en cinco componentes armónicamente relacionados, se proporcionaba un estándar de referencia, con el fin de que las organizaciones pudieran evaluar y mejorar sus sistemas de control (Zavaro,2016). En síntesis, se plantea que el control interno es un proceso efectuado por el consejo de administración, la dirección y el resto del personal de una entidad, diseñado con el objetivo de proporcionar un grado de seguridad razonable en cuanto a la consecución de objetivos dentro de las siguientes categorías: eficacia y eficiencia de las operaciones, fiabilidad de la información financiera y el cumplimiento de las leyes y normas aplicables.

En esa misma dirección, para la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLCEF), el control interno comprende el plan de organización y el conjunto de métodos y medidas adoptadas dentro de una entidad para salvaguardar sus recursos, verificar la exactitud y veracidad de su información financiera y administrativa, promover la eficiencia en las operaciones, estimular la observación de la política prescrita y lograr el cumplimiento de las metas y objetivos programados.

Ambas definiciones se complementan y conforman una versión amplia del control interno: la primera, mediante el énfasis en las acciones integradas a la gestión y, la segunda, debido a la atención prestada a sus objetivos. (Zavaro, 2016)

En Cuba, sin embargo, hasta el año 2003 no se identifica una norma que exigiera a las organizaciones el diseño de su sistema de control interno. Lo primero que encontramos es la Resolución No. 297 del Ministerio de Finanzas y Precios (MFP), en la cual se establecieron las definiciones de control interno, el contenido de los componentes y las normas para su implementación. En ella se define el control interno como el proceso integrado a las operaciones efectuadas por la dirección y el resto del personal de una entidad para

4 Dicho informe refleja los puntos de vista de reconocidos participantes de cinco organizaciones patrocinadoras: el Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados (AICPA), el Instituto de Auditoría Internacional (IIA), el Instituto Internacional Ejecutivo de Finanzas (IAFEI), la Asociación Americana de Contadores (AAA) y el Instituto de Contabilidad Gerencial; además del de presidentes, miembros de juntas directivas, directores de auditoría interna y otros miembros de la comunidad de negocios. El Informe COSO *(the Committe of Sponring Organizations of the Treadwy Commission)*, siglas que representan los organismos miembros, siendo el título formal "Control Interno - Sistema Integrado", surgió como una respuesta a las inquietudes que planteaban la diversidad de conceptos, funciones e interpretaciones existentes en torno al control interno. La definición de control que propone, como la estructura de control que describe, impulsa una nueva cultura administrativa en todo tipo de organizaciones, y ha servido de plataforma para diversas definiciones y modelos de control a escala internacional.

proporcionar una seguridad razonable al logro de los objetivos siguientes: (1) Confiabilidad de la información, (2) Eficiencia y eficacia en las operaciones, (3) Cumplimiento de las leyes, reglamentos y políticas establecidas y (4) Control de los recursos, de todo tipo, a disposición de la entidad. Asimismo, estructura y clasifica las normas en cinco componentes: Ambiente de Control, Evaluación de Riesgos, Actividades de Control, Información y Comunicación y Supervisión o Monitoreo.

Otro elemento a destacar es que a partir de esta resolución se asume que el control interno tiene que ver con toda la organización y no está circunscrito a la información financiera. En tanto tres años más tarde se puso en vigor la Resolución No. 13 del extinto Ministerio de Auditoría y Control (MAC), que en esencia establecía indicaciones para la elaboración y sistemático control del plan de medidas de prevención, detección y enfrentamiento a las indisciplinas, ilegalidades y manifestaciones de corrupción.

En el año 2009 resultado del análisis, observaciones y evaluaciones de las deficiencias y limitaciones que se manifestaban de modo reiterado en el estado de control de las entidades cubanas, verificado en los resultados de comprobaciones nacionales al sistema de control interno, se confirmó la necesidad de actualizar las normativas y estructuras vigentes hasta el momento en el país. El 14 de agosto se publicó en la Gaceta Oficial la Ley 107 de la Contraloría General de la República de Cuba (CGR). En ella se explicaba que la nueva estructura tendría como objetivo y misión fundamental auxiliar a la Asamblea Nacional del Poder Popular y al Consejo de Estado en la ejecución de la más alta fiscalización sobre los órganos del Estado y del Gobierno.

En los artículos 13 y 19 “Solicitud de información y expediente de las acciones de control”, se refiere a la rendición de cuentas basada en la evidencia documental. Para tales efectos las entidades están obligadas a habilitar un expediente que contenga los documentos que muestren los resultados de las acciones de control realizadas, en el que incluyan los planes de acción adoptados para erradicar las infracciones, siendo la gestión de documentos un componente indispensable para los procesos de auditoría y control de las empresas, así como establecer cuando sea necesario, mediante acta, los documentos y objetos probatorios de las cuestiones examinadas, a los que deberá prestar la debida custodia. Está enfocado en el valor de la información y los documentos como activos para la toma de decisiones, la transparencia, la responsabilidad con propósitos de enfrentar procesos de corrupción e

ilegalidades, con un marcado enfoque gerencial, están dirigidas básicamente al control. (Ley 107, 2009)

Dos años más tarde por la necesidad de continuar perfeccionando el control interno en el país, se dicta la Resolución No. 60 de 2011 de la CGR quedando sin efectos legales la Resolución No. 297, del 23 de septiembre de 2003, dictada por el MFP y la No.13 de 18 de enero de 2006, dictada por el extinto MAC. Según la Resolución 60 de 2011:

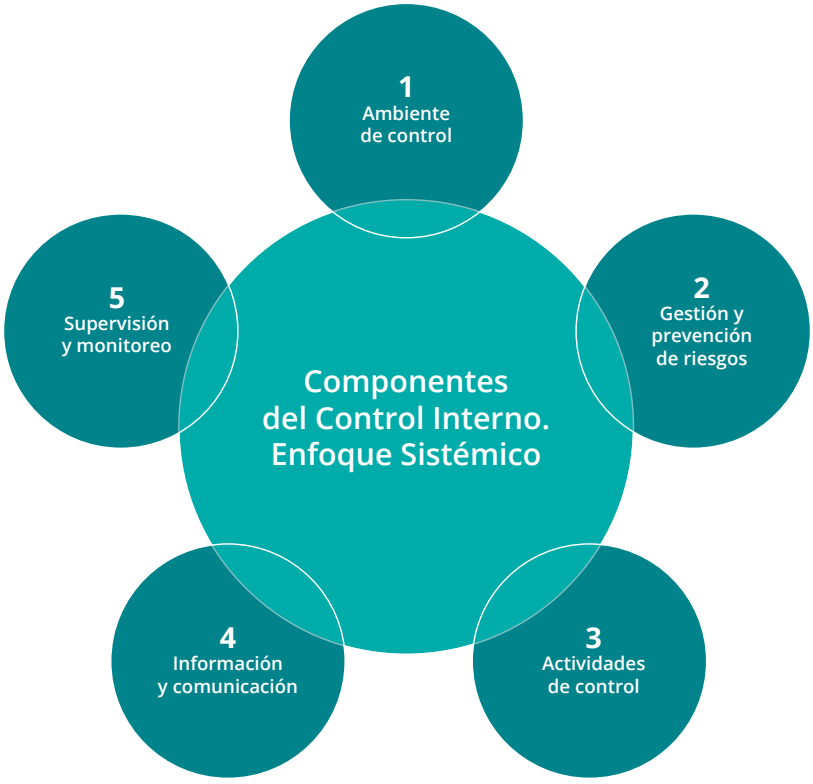
> El Control Interno es el proceso integrado a las operaciones con un enfoque de mejoramiento continuo, extendido a todas las actividades inherentes a la gestión, efectuado por la dirección y el resto del personal; se implementa mediante un sistema integrado de normas y procedimientos, que contribuyen a prever y limitar los riesgos internos y externos, proporciona una seguridad razonable al logro de los objetivos institucionales y una adecuada rendición de cuentas. (Resolución No. 60, 2011, p.1)

Dentro de las novedades de esta disposición normativa se tiene que:

- Unifica y actualiza los documentos normativos rectores relacionados con el control interno y la prevención, alcanzando integralidad en el contenido y facilitando el trabajo de directivos y controladores.
- Se actualiza la definición de control interno logrando que sea más completa y se le dedica un capítulo a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones por su importancia en el control interno.
- Destaca los principios de control interno: fijación de responsabilidad, cargo y descargo.
- Flexibiliza el diseño del sistema de control interno adecuándolo a la estructura y tamaño de la organización.
- Integra el plan de prevención al componente gestión y prevención de riesgos.
- Se incluye la rendición de cuentas, desde la óptica de la administración pública como una norma dentro del componente información y comunicación.
- Se precisa en el componente actividades de control, que los documentos pueden estar en formato impreso o digital según se determine por la entidad, salvo lo que expresamente se regule por los órganos y organismos rectores.

En esta normativa, también se definen siete principios básicos que deben ser cumplidos por los sistemas de control interno en cada organización: legalidad, objetividad, probidad administrativa, división de funciones, fijación de responsabilidad, cargo y descargo y autocontrol; así como tres características generales: ser integral, flexible y razonable. Por último, de igual modo se destaca en esta resolución que el Sistema de Control Interno está formado por cinco componentes interrelacionados entre sí, como se muestra en la figura 1:

Figura 1. Componentes del Control Interno



Fuente: Elaborado por los autores.

Estos componentes interrelacionados se convierten en criterios que determinan si el sistema es eficaz, ayudando así a que las entidades dirijan sus objetivos e integren a todo el personal en el proceso. Dicho esto, se puede afirmar que todas las empresas y entidades del país están obligadas a diseñar e implementar un sistema de control interno.

Cada componente es importante; si uno no funciona bien, tiene incidencia en los otros y falla el sistema. Si los componentes *Información y Comunicación y Supervisión y Monitoreo* son evaluados como malos, también se afectan los componentes *Ambiente de Control, Gestión y prevención de Riesgos y Actividades de Control*, existiendo un elevado riesgo de que no se alcancen los objetivos y que puedan ocurrir manifestaciones de indisciplina y formas tan graves como la corrupción.

No obstante, el componente *Ambiente de Control* marca la pauta del funcionamiento de una organización e influye en la concienciación de sus empleados respecto al control. Es la base de todos los demás componentes del control interno, aportando disciplina y estructura (Coopers y Lybrand, 1997). Sin embargo, también se plantea que el componente *Información y Comunicación* tiene un carácter transversal. De este se dice que todas las actividades del sistema de control y de la organización en general, están rodeadas de sistemas de información y comunicación. Estos permiten que el personal de la entidad capte e intercambie la información requerida para desarrollar, gestionar y controlar sus operaciones.

Por ello, no podría hablarse de un adecuado ambiente de control en una organización que no realice un adecuado proceso de gestión de sus documentos e información en general, conforme a las exigencias, entre otras, establecidas en las normas del componente *Información y Comunicación.*

4. LA TRILOGÍA GESTIÓN DE RIESGOS-CONTROL INTERNO-GESTIÓN DOCUMENTAL

Tanto la Ley No. 107 de 2009 de la CGR (Artículo 11) como la Resolución 60 de 2011 (Sección 4ta. Componente de *Información y Comunicación*) se refieren a la necesidad de establecer sistemas que garanticen la confiabilidad y oportunidad de la información que se recibe o se brinda en las organizaciones. Sin embargo, no establecen que para obtener un eficiente sistema de información se debe contar, a nivel institucional, con un sistema de gestión documental que acceda, regule, procese, almacene la documentación que transita por la institución en correspondencia con la misión, visión y objetivos estratégicos dispuestos por la misma. En ello influye el desfasaje que existe entre estas normativas y el marco regulatorio

de la gestión documental. En este sentido, el Decreto-ley 265/2009 "Del Sistema Nacional de Archivos de la República de Cuba" presenta un enfoque centrado en los documentos como fuentes para la investigación histórico-cultural, dirigido a la conservación patrimonial, lo cual se evidencia en las secciones que declara y que están relacionadas con el funcionamiento de los archivos históricos provinciales y municipales; los archivos centrales; el fondo estatal de archivos de la República de Cuba; la valoración y depuración de documentos, así como las fuentes de completamiento (decreto-ley 265, 2009)

Este desfasaje representa en sí mismo un riesgo para la administración pública cubana, pues impide a los directivos tener una percepción de riesgos, especialmente del fraude y la corrupción, que se derivan de manipulaciones indebidas de la información documental. (Mena, Castillo, Puerta, Pérez y Suárez, 2018)

Si tenemos en cuenta que la gestión administrativa es la conducción racional de las actividades de una organización que implica la planeación, organización, dirección y el control de todas las actividades en una organización (Chiavenato, 2006), cuyos procesos tienen una expresión documental, entonces; también es posible afirmar que no habrá una exitosa administración que exhiba un buen sistema de control interno, si no tiene por base un adecuado proceso de gestión documental. La información por sí misma constituye una categoría abstracta, solo se hace palpable mediante su plasmación en un determinado soporte; al ocurrir esto estamos en presencia de un documento, el cual para que sea considerado un documento archivístico es preciso que haya sido generado o recibido por una organización producto del desarrollo de sus funciones administrativas. Y es que:

> (...) la actividad administrativa se distingue por su carácter documental, en el sentido de que los documentos administrativos constituyen la evidencia o el testimonio de su actividad (prueba), son el soporte en el que se materializan los diferentes actos de la Administración Pública y constituye su forma externa (Ministerio de Administraciones Públicas, 2003, p.5)

Bajo esta tesitura, las colecciones de datos, revistas, literatura técnica, periódicos, bibliografías en general, constituyen fuentes de conocimiento, en tanto los documentos se erigen en evidencias. Estos últimos, son instrumento para registrar las actividades de la organización, subproducto del registro de esas actividades. Y como instrumentos para la acción de la

organización son a su vez: fuente de información, base para la toma de decisiones, rendición de cuentas (transparencia y responsabilidad), memoria de la organización: activo para la gestión y de conocimiento (parte del capital intelectual).

También resulta indispensable destacar el valor que aportan los documentos administrativos y su gestión a las organizaciones desde la perspectiva de la gestión de riesgos, como parte integral del control interno para el logro de objetivos institucionales y la rendición de cuentas. Los riesgos que más se destacan con el tema objeto de estudio son los denominados riesgos operacionales. Se trata de aquella categoría de riesgos inherentes a la operatividad, los procesos y los recursos involucrados en la ejecución del día a día. Dentro de estos se enmarca el inadecuado manejo de información. Este riesgo recoge los aspectos relacionados con la administración de la información, especialmente aquella de carácter estratégico o confidencial, la cual de no ser administrada apropiadamente podría generar importantes consecuencias para la organización. Dentro de sus componentes se relacionan los siguientes:

- Inadecuada gestión de copias de respaldo
- Información redundante
- Información inconsistente (operativa, administrativa)
- Información desactualizada
- Flujos de información no automatizados de acuerdo a necesidades de procesos
- Inadecuado registro documental de la información
- Difusión inadecuada de la información

Así, de la relación Gestión de Riesgos–Control Interno–Gestión Documental, se destacan los riesgos siguientes:

Riesgos legales: pérdidas, daños o no recuperación de documentos e información que resultan en litigios o no acatamiento de leyes o regulaciones.

Riesgos financieros: pérdidas, daños o no recuperación de documentos e información que resultan en pérdidas financieras o amenazas de la posición financiera de la organización.

Riesgos de reputación: pérdidas, daños o no recuperación de documentos e información que dañan la imagen pública, la confianza o reputación de la organización.

Riesgos operacionales: pérdidas, daños o no recuperación de documentos e información, especialmente aquella de carácter estratégico o confidencial, que podría generar importantes consecuencias para la organización. (Mena, Castillo, Puerta, Pérez y Suárez, 2018)

5. CONCLUSIONES

Toda organización necesita mantener evidencias de las actividades y demostrar la calidad de la información registrada en ella (veracidad, confiabilidad, autenticidad) para que puedan ser auditadas. Para ello, no basta con mostrar los documentos, se necesita demostrar que ofrecen información: veraz, auténtica, íntegra.

La gestión documental constituye una herramienta de soporte que apoya a las administraciones en el exitoso cumplimiento de sus metas y le atribuye ventajas competitivas, en tanto que es transversal a todos los procesos de una organización y les agrega valor. A su vez tiene la función de crear capacidades en las organizaciones para la identificación de riesgos, pues a través de sus procesos y herramientas es posible la creación y el mantenimiento de información confiable, que sirva de soporte a la transparencia en la toma de decisiones y la rendición de cuentas.

A nivel internacional existe una experiencia consolidada sobre la gestión documental que se expresa y sistematiza en las normas ISO sobre este tema. Sin embargo, no ocurre lo mismo en el ámbito nacional en el que las disposiciones normativas promulgadas tienen como objeto de regulación fundamental la gestión de documentos de carácter histórico-cultural con el fin de la conservación del patrimonio de la nación e innegable preterición de los de carácter administrativo.

Como se puede observar la organización de los documentos resulta crucial, no sólo en su concepción clásica vinculada a la custodia, sino para la etapa en la que resulta necesario tenerlos disponibles para la toma de decisiones y la rendición de cuentas.

Por otra parte, la información es un factor determinante para la eficiencia y la toma de decisiones. Las administraciones públicas deben tener capacidad de respuesta; deben funcionar de manera eficiente en todos los niveles de la gestión administrativa, y esto requiere de sistemas confiables para ofrecer información de calidad.

6. BIBLIOGRAFÍA

Asamblea Nacional del Poder Popular. (2009). *Ley 107 "De la Contraloría General de la República de Cuba"*. Cuba: Gaceta Oficial, 14 de agosto.

Consejo de Estado. (1999). *Decreto Ley 199 "Del sistema para la seguridad y protección de la información oficial"*. Cuba.

Consejo de Estado. (2009). *Decreto Ley 265 "Del Sistema Nacional de Archivos de la República de Cuba.* Cuba: Gaceta Oficial, 5 de mayo.

Contraloría General de la República. (2011). Resolución No. 60 *"Normas del sistema de control interno".* Cuba: Gaceta Oficial, 5 de marzo.

Coopers y Lybrand. (1997). *Los nuevos conceptos del control interno. (Informe COSO).* España: Ediciones Díaz de Santos, SA.

Cruz Mundet, J. R. (2006). *La gestión de documentos en las organizaciones*. España: Ediciones Pirámides.

Chiavenato, I. (2006). *Introducción General a la Teoría General de la Administración. Séptima Edición.* México: Ediciones Mc Graw Hill/Interamericana Editores, S A.

Delgado, A. (2007). *El Centro y la Equis: una introducción a la descripción archivística contemporánea.* Cartagena: Concejalía de Cultura: 3000 Informática.

Dorado Santana, y Mena Mugica, M. (2009). Evolución de la ciencia archivística. *ACIMED*, 20(1), 1-16. Recuperado de: http://bvs.sld.cu/revistas/aci/vol20_1_09/aci04709.pdf

Font, E. (2014). *Gestión de la información y el conocimiento.* La Habana: Editorial Félix Varela.

ISO 15489-1. (2001). *Information and documentation. Records Management.*Ginebra.

Mena M. M. (2006). *Propuesta de requisitos funcionales para la gestión de documentos electrónicos en la administración central del Estado Cubano.* (Tesis de Doctorado). Universidad de la Habana. La Habana.

Mena, M. (2014). Orígenes y principios de la gestión documental. En G. Ponjuán, M. Mena y Y. Rodríguez. *Fundamentos de la gestión documental, de información y del conocimiento* (pp.37-64). La Habana: Editorial Félix Varela.

Mena, M. (2017). Coordenadas del cambio de Paradigma en la archivística. Argumentos para sus rasgos pos-custodiales. En M. J. Vicentini y D. Llanes (Organizadoras). *Una mirada a la ciencia de la información desde los nuevos contextos paradigmáticos de la posmodernidad.* (pp. 43-69) São Paulo: Editora Cultura Académica.

Mena, M., Castillo, J., Puerta, M., Pérez, K. y Suárez, E. (2018). Riesgos de gestión de información y documentos en la rendición de cuentas de las administraciones públicas cubanas. En R. Portal, R. Garcés, y W. Pedroso (Coord.). *Información, comunicación y cambio de mentalidad.* Claves para una Cuba 3.0. (pp. 111-132). La Habana, Cuba: Editorial Ciencias Sociales.

Ministerio de Administraciones Públicas. (2003). *Manual de Documentos Administrativos.* España: Editorial Tecnos.

Ministerio de Justicia. (2011). *Decreto Ley 281 Del sistema de información del gobierno.* Cuba: Gaceta Oficial No.10 Extraordinaria.

Pérez, Y. (2013). *Procedimiento para el perfeccionamiento de Control Interno en el proceso de la disciplina Práctica Preprofesional del Conatdor.* (Tesis de Maestría). Universidad Central de Las Villas, Cuba.

Ponjuán, G. (2004). *Gestión de información: dimensiones e implementación para el éxito organizacional.* Argentina: Nuevo Paradigma.

Ruíz, M. A (2015). *Modelo para la implementación de la gestión documental en el sector empresarial cubano.* (Tesis en opción al grado científico de doctor en ciencias económicas). Facultad de Economía. Universidad de la Habana.

Zavaro, L. (2016). *Informática aplicada a la auditoría moderna.* La Habana: Editorial UH.

ARCHIVO NACIONAL
COSTA RICA



SOBRE LA REVISTA DEL ARCHIVO NACIONAL DE COSTA RICA

La Revista del Archivo Nacional (RAN) se dirige a profesionales de Archivística y Ciencias afines, y a personas vinculadas con el quehacer de los archivos y con sus temáticas centrales. Se encuentra incluida en Latindex, Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal.

Es una revista anual, se publica en diciembre de cada año.

Sección ARCHIVÍSTICA

Se publican artículos especializados en esta ciencia, que es el corazón mismo de la RAN. No importa si el tema se conecta con otras especialidades; si su tema principal es algún aspecto del quehacer archivístico, es posible publicarlo en esta sección.

Sección CIENCIAS AFINES

La RAN abre también sus páginas a profesionales de otras carreras, siempre que se trate de textos que de alguna forma se vinculen con el quehacer de los archivos.

Sección PRISMA

Esta es una sección más flexible en la que se publican aportes como experiencias de difusión del patrimonio, estudios de casos, sistematizaciones y opiniones técnicas de proyectos destacados, entre otros.

¿Desea publicar su trabajo?

INGRESE AQUÍ

Revista del Archivo Nacional de Costa Rica
ISSN 2215-5600
www.archivonacional.go.cr/RAN