

Reflexiones sobre la implementación de las Resoluciones 474 del 2006 y 348 del 2007 del Ministerio de Auditoría y Control.

Realidad en la empresa Cubana actual

Autor: [MsC. Antonio Rodríguez Pérez](#) y [Lic. Olga Lidia León Burguera](#)
[Auditoria y control interno](#)

"La armonía en la planificación, la organización y el acatamiento a la Ley es esencial en el Socialismo. Su ausencia puede conducir a un caos más peligroso que el característico del capitalismo"... Raúl Castro Ruz.

Desarrollo

La preocupación mundial por la corrupción es creciente. Su práctica encuentra oportunidad e incentivo en un complejo abanico de causas, profundamente enraizadas de orden social, político, administrativo y económico, unido al escaso cumplimiento de las normas legales existentes.

Un enfoque eficaz y creíble para el control de la corrupción exige que ésta sea combatida en todos los niveles del gobierno y todos los estamentos sociales, aunque es necesario continuar los esfuerzos para reducir la pobreza y la desigualdad en la distribución de los ingresos.

Paralelamente, es imprescindible incrementar la cultura para una mejor percepción del entorno social y un mayor compromiso de los ciudadanos ante este tipo de fenómenos, así como adoptar procedimientos eficaces para asegurar la probidad de la administración como virtud necesaria para el desarrollo social.

La magnitud actual de la criminalidad no convencional, ha determinado que sea considerada en América Latina como un fenómeno "epidémico", cuya causa es la instalación de un problema estructural que se propaga con tendencias muy preocupantes, pues los actos corruptos erosionan la base moral de la sociedad, subvierten el imperio de la ley, retrasan el

desarrollo social, la gestión pública y privada, la economía y sus políticas de crecimiento.

Lo que nadie duda es que estamos en presencia de un fenómeno altamente nocivo, ajeno a los principios y normas que deben regir en la sociedad y cuya inobservancia conduce a la pérdida de valores de convivencia de los ciudadanos.

En Cuba, nos enfrentamos a manifestaciones de corrupción que comparadas con las que se producen en otras partes del mundo pudieran catalogarse como primigenias, por los escasos resultados dañosos a la economía, la falta de organicidad de sus comisores y la poca magnitud de su cuantía.

En la lucha contra la corrupción, el trabajo esencial no es detectar más delitos y violaciones de la legalidad o descubrir funcionarios o actos corruptos, sino prevenirlos. Hay que detectar todos los casos a tiempo, pero lo principal es la disminución de tales hechos, como resultado de una disciplina estricta, un control riguroso y una mayor conciencia.

La Ministra de Auditoría y Control (MAC) dictó la Resolución 474/06, la cual toma en consideración los pronunciamientos del XIX Congreso de la Central de Trabajadores de Cuba, acerca del decisivo papel de los trabajadores en la batalla por la prevención y el enfrentamiento a indisciplinas, ilegalidades y manifestaciones de corrupción.

Esta norma está dirigida a perfeccionar el proceso de información a los trabajadores asegurando, con mayor oportunidad y amplitud, el conocimiento de las deficiencias detectadas y en particular, las causas y condiciones que las originan.

De esta forma el MAC respalda el criterio de la decisiva importancia de la participación de los trabajadores en estos análisis y crea las condiciones para aportarles oportunamente elementos suficientes sobre la situación de sus centros laborales.

En el caso de COPEXTEL Villa Clara, hemos tratado en otras ocasiones, la inserción del Sistema de Control Interno con el Sistema de Gestión de la Calidad, y en ese caso estamos en presencia de Auditores Internos que

no son parte de del Sistema Nacional de Auditoría, pero que en su quehacer cotidiano realizan acciones de control y fiscalización en todos y cada uno de los procesos sobre los que se sostiene la estructura organizativa de nuestra División Territorial.

Este grupo de Auditores Internos tienen dentro de su Lista de Chequeo, y por tanto dentro de sus Planes de Auditorías Internas, la revisión de los procesos claves de la empresa y los de apoyo, donde vemos que cada revisión realizada abarca los temas de la gestión empresarial, vinculado a los temas legales, contable-financieros y de control interno, y esa práctica nos ha dado la posibilidad de discutir con cada trabajador implicado, y con cada dirigente y cuadro, las desviaciones de cada proceso, y en ese sentido estamos dando cumplimiento, de manera extensiva, a lo dispuesto en la Resolución 474/06 del MAC porque la auditoria se realiza teniendo como protagonista a todo el colectivo, discutiendo en cada momento los problemas que vamos detectando, buscando las soluciones oportunas y adoptando acciones correctivas y preventivas que se replican para el resto de las Gerencias. De esa forma estamos estos ejercicios de control se convierten en accione de formación de todos los trabajadores, quienes van desarrollando una cultura del control desde la misma base y se instituye todo un sistema que se extiende a cada área de trabajo, y ahí está precisamente el éxito de nuestra experiencia. Evaluar este fenómeno de manera integradora permite deslindar fronteras entre sindicato, administración, partido o UJC, y se mira a la empresa como un ente único, y se ven los resultados de las Auditorías e Inspecciones como algo atribuible a todo el colectivo, y no solo a determinadas personas o áreas de trabajo, y lógicamente esto no limita la facultad administrativa de corregir disciplinariamente a los infractores.

Esta Resolución establece que para dar inicio a la Auditoría el jefe del grupo que va a realizarla, según su carácter, comunica a la dirección administrativa, en presencia de los dirigentes de las organizaciones políticas, la sindical, así como de las de base de las Asociación Nacional de Economistas y Juristas, respectivamente, si las hubiere, la tarea a realizar y solicita se informe de ello a los trabajadores y el apoyo necesario del colectivo a los auditores para el mejor desempeño de sus funciones.

En nuestro estudio y partiendo de las referencias que hemos consultado no se vincula generalmente a la reunión de inicio de la auditoría y a la reunión de conclusiones a la representación de base de la ANEC ni al asesor jurídico, conociendo estas partes los resultados de la auditoría cuando después de concluida la misma se comienza a hacer los análisis disciplinarios internos o la elaboración de los planes de medida.

Evidentemente la voluntad de la Ministra del MAC de insertar en este proceso al asesor jurídico es bien exacta porque es este funcionario el encargado de velar por el cumplimiento de la legalidad en la empresa, además de ser el encargado de adecuar correctamente el tratamiento disciplinario a imponer a los responsables de cada infracción, y evitar quebrantamientos de ley por parte de las administraciones. En este sentido queda aún mucho camino por recorrer.

Generalmente el asesor jurídico se convierte en un redactor de medida disciplinaria y no como un ente velador de los intereses del Estado en su Empresa.

Durante el control, el auditor está instruido de su deber en cuanto a la atención de cualquier inquietud o información que soliciten los trabajadores y sus organizaciones, relacionada con las actividades que realiza.

Desarrollar oportunos intercambios, esclarecimiento y asesoramiento sobre las regulaciones establecidas, propicia un clima favorable para que los miembros de esos colectivos se identifiquen con los problemas y los enfrenten con más combatividad revolucionaria, resolver o minimizar en lo posible las deficiencias y velar por que quienes tienen esas responsabilidades, las ejerzan. En este sentido observamos que desde el inicio mismo de la auditoría, los auditores actuantes comienzan a ejecutar la misma a partir de su planeación, y en la práctica son inexistentes esos intercambios con las organizaciones políticas y de masas e incluso con los propios trabajadores. Históricamente se ha visto la auditoría como un ejercicio de control, interno o externo, de la gestión empresarial, donde se definen con claridad dos partes: auditor-administración y salvo casos muy puntuales se mantiene al margen a los trabajadores y a estas organizaciones, esgrimiendo en algunos casos los propios auditores que la información que procesa el auditor actuante,

jefe de grupo o de equipo e incluso su supervisor, se mantiene muy bien compartimentada, limitándose el acceso a esa información, y no nos estamos refiriendo a la información técnica manejada durante la auditoría, sino la definición, desde los momentos iniciales en que es detectado el problema, de sus causas y condiciones, porque en la medida en que seamos capaces de que los trabajadores entiendan la esencia del problema en esa misma medida se evita la replica del mismo en otras áreas.

El nexos auditor-auditado tiene que crear un clima de comunicación transparente, de confianza y de seguridad. No podemos partir de la máxima de que si brindamos más información de la debida a los trabajadores corremos el riesgo de que traten de desvirtuar las evidencias, o de ocultarla. Lograr un flujo de comunicación estable con los trabajadores y con las organizaciones políticas del centro auditado permite iniciar un trabajo educativo y profiláctico desde el inicio mismo de la auditoría, comprobación o inspección, porque para el auditor es vital llegar al fondo del problema y para el partido, la UJC y los propios trabajadores el interés debe ser el mismo. Crear barreras comunicativas entre auditor-auditado limita la calidad del ejercicio de control porque mientras más confianza haya mucho mejor fluye la información.

El ritual, tal vez derivado de nuestra idiosincrasia, de que se va a iniciar una auditoría y que las cabezas rodaran en la empresa, no puede convertirse en un tabú porque el auditor encontrará una administración y un colectivo laboral resistente, manipulador de la información, aunque en el fondo los trabajadores tengan la certeza de que los problemas no son tan graves como para salir procesados disciplinariamente o penalmente.

Lograr una conducta ética de ambas partes, y de respeto recíproco, crea un clima viable para la realización de una profunda auditoría, pero cuando se trata de maximizar indiscriminadamente una infracción, lejos de contribuir a la labor educativa de los trabajadores, lo que logramos es un distanciamiento entre trabajador - auditor.

Igualmente esta norma jurídica indica efectuar reuniones para el análisis de los resultados parciales de los temas objetos de revisión, con los

jefes de las áreas verificadas o vinculadas con el tema que se discute, utilizando un lenguaje claro, lo cual agiliza el conocimiento de los problemas a medida que son detectados y su análisis en el lugar en que se producen.

Aquí observamos cierta ambigüedad porque a pesar de que estas discusiones parciales se hacen con los jefes administrativos de esas estructuras de dirección, se debiera vincular a las organizaciones políticas y de masas de esas áreas, ya que ello le permitiría poder transmitir a los trabajadores, con una mayor inmediatez, los problemas que han sido detectados, porque de lo contrario estaríamos informados a esas organizaciones del momento de apertura de la auditoría y del momento de clausura, lo cual no limita la posibilidad de poder dar soluciones a muchos de esos problemas detectados, pero sobre todo limita la posibilidad de ir definiendo in situ las causas y condiciones de cada problema, los posibles responsables y las implicaciones de cada una de las fallas detectadas por el auditor.

Son invitados a estos encuentros los dirigentes de las organizaciones políticas y de masas y los trabajadores del área, a fin de brindarles los elementos necesarios para analizar, apoyar, y exigir a la administración, según corresponda, la adopción de las medidas organizativas, disciplinarias o de otro tipo que se requieran, en correspondencia con las violaciones cometidas, así como evaluar la efectividad del Plan de Prevención y las modificaciones que debe incorporársele para evitar la repetición de tales deficiencias.

La reunión final para informar los resultados del control son convocadas por la administración y el sindicato y participan en ella todos los trabajadores. En la práctica participan en esta reunión la administración y las organizaciones políticas y de masas, pero nunca participan los trabajadores y en esta práctica tiene una alta cuota de responsabilidad auditor y auditado, porque una vez más los trabajadores conocen del problema mucho después de ocurrido y en ocasiones la corrección del problema se hace tardíamente, cuando pierde su carácter profiláctico y educativo, y cuando hablamos que esta práctica es responsabilidad también del auditor es porque siempre se ha dispuesto que se convoque

para esas reuniones conclusivas al consejo de dirección, a los dirigentes del área auditada y las organizaciones políticas y de masas.

En ese momento el jefe del grupo de auditores informa los resultados, las indisciplinas y violaciones cometidas que afectan la ética y el comportamiento del colectivo, el uso y control de los recursos asignados y se da a conocer el deber de la administración de dar seguimiento al plan de medidas que se elabore para erradicar las deficiencias detectadas, promoviendo su análisis periódico en el colectivo laboral.

Algo a tener en cuenta es que, excepcionalmente, puede ocurrir que un proceso de esta naturaleza detecte presuntos hechos delictivos u otros cuya divulgación anticipada afectaría los resultados finales del control y esto impida adelantar la información, pero en todos los casos la conclusión del proceso es del conocimiento del colectivo.

Como ha sido reiterado, la participación de los trabajadores en estos procesos es imprescindible para su exitoso desarrollo por ser ellos conocedores de la realidad de su centro laboral, de sus dirigentes y compañeros de labor, de las causas y condiciones que pueden propiciar hechos delictivos o de corrupción y también por su papel como protagonistas principales de esta batalla contra tales males.

Debemos recordar lo expresado por el General de Ejército Raúl Castro Ruz, en el XIX Congreso obrero: “no hay nada que no pueda resolverse, si trabajan unidos el Partido, la organización sindical y la administración, siempre que se haga con objetivos claros y de forma organizada, sin fanfarrias ni corre corre, pues aunque desempeñan diferentes responsabilidades, todos son en definitiva compañeros revolucionarios con iguales principios e intereses”.

Proporcionar a los trabajadores el conocimiento oportuno de las deficiencias detectadas, las causas que las provocan, sus consecuencias y las acciones que pueden realizar en su prevención, promoviendo sus aportes y exigencia para elevar la efectividad, contribuirá a nuevos avances en este combate por el cuidado y defensa de los recursos del pueblo.

En relación con la Resolución 348 del año 2007 dictada por la Ministra de Auditoría y Control, relativa a la declaración de responsabilidad administrativa e inobservancia del código de ética de los cuadros cubanos, hemos visto diversidad de criterios y practicas, tanto por parte de los auditores como por parte de las administraciones encargadas de ejecutar el mandato del organismo controlador, y sobre esa base brindaremos nuestros criterios y experiencias prácticas.

Se establece en la referida norma jurídica que en la etapa de exploración de la auditoría se debe indagar si existe un Código de Conducta específico de la entidad, rama o sector, así como el Reglamento Disciplinario Interno, lo cual suele abordarse al llegar el momento de tener que declarar la responsabilidad administrativa y no en esos primeros momentos de la Auditoría, considerando algunos auditores que esas informaciones deben ser de dominio de las administraciones sin necesidad de que el auditor actuante tenga que hacer referencia de ellas desde el inicio mismo de la auditoría, y en la práctica observamos que la formación de las administraciones en materia de estas norma, que son específicas para los organismos controladores, es endeble.

No siempre al declarar la responsabilidad administrativa se hace referencia a los preceptos del Código de Ética de los Cuadros del Estado Cubano e incluso no se hace referencia al articulado de los Reglamentos Disciplinarios Internos aplicables a cada entidad, para desde ese primer momento dejar definida la violación y los preceptos legales infringidos para poder lograr una verdadera correspondencia entre la gravedad de los hechos y la medida disciplinaria impuesta. Suele verse este fenómeno centrado sólo en las normas técnicas infringidas y se ve el tratamiento disciplinario de los implicados como algo derivado de la misma infracción, pero que es abordado libremente por las administraciones.

Al ser elaborado los Planes de Medida derivados de las Auditorías, Comprobaciones o Inspecciones, por parte de las Administraciones, se aborda someramente que le será exigida responsabilidad disciplinaria a los responsables de cada infracción declarada, e incluso cuando se reinspecciona la entidad, en los casos en que esta acción procede, se corrobora solo que la medida disciplinaria haya sido impuesta, pero no

en todos los casos se evalúa correlación entre infracción y medida disciplinaria, ni se evalúa que entre los fundamentos de derecho de esa medida se haya hecho uso del Código de Ética o de los Reglamentos Disciplinarios.

Otro fenómeno que con mucha frecuencia se aprecia en los tratamientos disciplinarios resultantes de estas acciones o ejercicios de control, es que las administraciones e incluso los auditores no declaran la responsabilidad colateral de cada infracción y se centra la atención en los responsables directos de la infracción.

En la estructura definida en el Decreto Ley 251 “Modificaciones al Sistema de Trabajo con los Cuadros, Dirigentes y Funcionarios, modificativos del Decreto Ley 196 y 197 observamos que dentro de las infracciones de la disciplina reguladas en el artículo 46 se recogen dos preceptos del Código de Ética de los Cuadros: la falta de honradez y honestidad, pero estos no son los únicos preceptos que se violan de ese Código de Ética cuando se comete una infracción de la disciplina, y por ello se produce una gran laguna a la hora de evaluar una medida disciplinaria impuesta y estos son elementos técnicos que no siempre evalúa el Auditor cuando va a verificar la exigencia de la responsabilidad administrativa, y proliferan las administraciones que tras un hecho violatorio cometido, en algunos casos muy graves, imponen medidas disciplinarias paliativas o contemplativas ante los ojos de los Auditores.

En el propio Decreto Ley 251 se establece como infracción de la disciplina el ser responsable colateral de las violaciones o infracciones que por razones del cargo debió enfrentar, conocer o adoptar medidas para evitar que ocurriera, y este es otro elemento que no siempre es verificado por los Auditores, quedando responsables de un hecho sin responder ante las infracciones detectadas en las Auditorías, y eso genera a su vez situaciones políticas altamente riesgosas en el colectivo laboral, en tanto el criterio que generalmente suele surgir entre los trabajadores es que la administración fue severa con unos y tolerantes con otros, y que los Auditores lejos de velar porque la exigencia de responsabilidad sea uniforme y sin excepciones, se limita solo a la narración fáctica de los hechos, redactadas con alto tecnicismo y vuelo estético, olvidando en ocasiones que no solo se trata de narrar una

infracción o de citar en un anexo del Informe Final los responsables administrativos, sino de servir como representante del Estado para verificar que los responsables respondan como regula la Ley.

Otro aspecto que lleva consigo fuertes debates es que si durante la auditoría se fuera definiendo los responsables de aquellas infracciones consideradas como muy graves, y se le fuera notificando a las administraciones e incluso a las organizaciones políticas y de masas de manera oportuna y con inmediatez, se pudieran imponer medidas cautelares a los presuntos responsables para que la administración pueda realizar una investigación que pudiera aportarle a los propios auditores importantes elementos, que por razones múltiples, no hubieran sido evaluados hasta ese momento. Ello evitaría que el responsable de la infracción tratara de desvirtuar la investigación u ocultar pruebas que tanto para el auditor como para la administración resultarían medulares. Tenemos que tener en cuenta que es precisamente la administración la encargada de custodiar los recursos que el Estado a puesto a su disposición, y en función de ellos debe colaborar con los auditores durante la ejecución del ejercicio de control de que se trate y ahí estaríamos logrando el clima de seguridad e identificación que se requiere.

Un tema que resulta de importancia es que no siempre los auditores instan a las administraciones para que aplique una medida cautelar en contra del responsable de una infracción, aún cuando tienen en sus papeles de trabajo todos los elementos para sostener esa solicitud y se extiende en el tiempo ese tratamiento, y no es hasta después de discutido el informe final que se inicia todo el tratamiento disciplinario para los responsables. Somos del criterio que el hecho de lograr ser oportuno y ágil en la exigencia de la responsabilidad administrativa es vital para alcanzar el carácter educativo que se persigue con todo este proceso, mirado da cara a todo el colectivo laboral.

Conclusiones

El proceso de información y comunicación con las organizaciones políticas, de masas y con los trabajadores de las entidades objeto de auditorías u otras acciones de control, ha permitido fortalecer la labor

de prevención y enfrentamiento a las indisciplinas, ilegalidades y manifestaciones de corrupción, convirtiéndose la Resolución 474 del 2006 del MAC en la herramienta legal para dar cumplimiento a una de las exigencias expuestas por los trabajadores durante su XIX Congreso. Se ha observado en la práctica de algunos auditores externos e internos que no siempre mantienen un flujo informativo oportuno y eficaz con los factores políticos y de masas de la entidad auditada, quedando para el momento de las conclusiones finales de la auditoría, inspección o comprobación, la información al colectivo de trabajadores, al PCC, la UJC y el Sindicato sobre los resultados de ese ejercicio de control, sus causas y condiciones, implicaciones y responsables. Por otra parte hemos concluido que la Resolución 348 del 2007 del propio MAC establece las bases para declarar la responsabilidad administrativa relativas a las infracciones detectadas durante los diferentes ejercicios de control que pueden ser realizados, pero el tratamiento disciplinario derivado de esa responsabilidad declarada no siempre es uniforme ni acorde a derecho, prevaleciendo en la práctica de muchas empresas, el divorcio entre la infracción, la medida disciplinaria exigida y los preceptos violados del Código de Ética de los Cuadros, del Código de Ética propios de cada organismo, y de los Reglamentos Disciplinarios Internos.

Recomendaciones

1. Potenciar las acciones de divulgación referente a lo dispuesto en las Resoluciones 474 y 348 dictadas por el MAC, en función de lograr que tanto directivos como trabajadores comprendan el alcance de estas dos normas, y contribuyan a implementar sistemas de trabajo dirigidos a dar cumplimiento a las mismas.
2. Recomendar al MAC y a los restantes auditores que conforman el Sistema Nacional de Auditoría, que al dar cumplimiento a lo dispuesto en las Resoluciones 474 y 348 verifiquen que las mismas sean cumplidas por las administraciones de forma que se inserten con las restantes normas legales que la sustentan: Código de Ética, Reglamentos Disciplinarios, Decreto Ley 251.

3. Rescatar en la práctica de los auditores el cumplimiento de lo dispuesto en la Resolución 474 del MAC, en el sentido de que el colectivo laboral vaya siendo informado, desde el mismo inicio de la auditoría, de las infracciones detectadas, sus causas y condiciones, sin limitar esta acción solo al momento final del ejercicio de control.

Bibliografía

Consejo de Estado, Decreto Ley 196 y 197 de 1999.

Consejo de Estado, Decreto Ley 251 del 2007

Código de Ética de los Cuadros del Estado Cubano.

Ministerio de Auditoría y Control, Resolución 474 del 2006.

Ministerio de Auditoría y Control, Resolución 348 del 2007.

Colectivo de autores. Manual de Normas y Procedimientos de Auditoría e Inspección /

Colectivo de autores. -- Cienfuegos: Editorial Tributo, 1996.--

Hernández Muñoz, Humberto. Bases de Auditoría./ Humberto

Hernández Muñoz,--

Cienfuegos: 1998.