

EL CONTROL INTERNO COMO INSTRUMENTO CONTRA LA CORRUPCIÓN¹

Mgter. José Roberto SAPPA²

I.- Introducción

En toda organización administrativa debe existir un sistema de control o medios de fiscalización de la actividad de la Administración Pública y del proceder de quienes tratan con ella.

Con este sistema de controles o de fiscalización se tiende a asegurar un conjunto de garantías de legitimidad y de oportunidad en la actividad administrativa, a la vez que se procura alcanzar la eficiencia y eficacia dentro de la Administración.

El control público tiene como objeto la defensa de los intereses de la comunidad social. Está enraizado como principio natural de la estructura misma del poder estatal, pues no hay poder sin control, o al menos no debería haberlo, y es un predicado republicano su instauración, regulación y plena vigencia³.

El control se impone para asegurar la sujeción del obrar público a reglas y principios de derecho y buena administración, en el que debe imperar, inexcusablemente, la perspectiva finalista del bien común.

El control puede realizarse de muy diversas maneras y así se tiene:

1. Por el órgano que lo ejerce puede ser interno o externo. Es interno el que es ejercido por quien efectúa la gestión o por órganos que de él dependen.

Es externo, el que se hace por órganos ajenos a la gestión. Dentro de este último encontramos el control popular, control parlamentario, control parlamentario delegado (tribunales de cuentas, contralorías generales, auditorías, etc.)

2. Por el momento de su realización: es preventivo, cuando actúa antes de la gestión de presupuesto y de normas de operatoria; concomitante, cuando opera simultáneamente con la gestión; ulterior o crítico, cuando examina la gestión cumplida.

¹ Publicado en Obra Colectiva Mecanismos de Controle Interno e Sua Matriz Constitucional (Um Diálogo entre Brasil e Argentina) -Coordinación Dras. Cristiana Fortini y Miriam M. Ivanega, publicado por Editora FORUM, Brasil, 2012

² Magister en derecho administrativo, Sub-director de la Especialización en Administración y Control de la Universidad Nacional de La Pampa. Presidente interino del Tribunal de Cuentas de la Provincia de La Pampa.

³ IVANEGA, Miriam Mabel. "Las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos". Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.-

3. Por el ámbito de su contenido:
 - a) Control presupuestario, cuando persigue el propósito de ordenar anticipadamente la acción en lo que hace a su naturaleza, monto y tiempo, de conocer su desarrollo y denunciar toda posible trasgresión;
 - b) Control patrimonial, cuando tiene por fin conocer la forma, cuantía y momento en que los bienes asignados a la hacienda pública se incorporan, mantienen, transforman o pierden, tanto en el sentido material como en el jurídico;
 - c) Control de costo, cuando busca determinar la cantidad de riqueza que se consume para prestar los servicios públicos;
 - d) Control administrativo o documental: los actos administrativos son conducidos y aprobados mediante un orden de documentación que se llama expediente; tal control desea conocer en un momento dado su ubicación e itinerario evolutivo.
4. Por su alcance: es de legalidad o formal cuando vigila que la gestión se ajuste a los preceptos establecidos y es substancial o de mérito cuando persigue revelar la eficiencia de aquella.
5. En las haciendas importantes como es la del Estado, se tendrá un control local sobre cada repartición u órgano administrativo y un control central al que convergirán aquellos.

En realidad con lo enunciado no se hallarían agotadas las formas de control que en la hacienda pública pueden realizarse, pero se interpreta que serían las principales maneras de efectuar el control.⁴

El Control del Poder implica necesariamente la responsabilidad de los funcionarios públicos. Ésta es una de las características fundamentales del gobierno representativo, y es propio de la esencia de esta forma de gobierno que todos los funcionarios públicos se desempeñen según normas obligatorias que rijan su conducta, y que respondan por las consecuencias de sus actos u omisiones, pues ejercen la función en nombre del pueblo, fuente exclusiva de la soberanía.

En la actualidad, el concepto de responsabilidad pública ha adquirido una mayor vigencia, con el reconocimiento expreso de exigencias éticas y de transparencia de los actos de gobierno.

⁴ BENZRIHEN Jorge Isacc, "La auditoría y el control interno en el sector público nacional" Editorial Macchi.

El presupuesto de la responsabilidad es la existencia de un eficaz sistema de control. Sin control no hay responsabilidad. No puede haber responsabilidad pública sin la fiscalización eficaz de los actos públicos; de allí la profunda razón jurídica y política del control en todas las instancias del quehacer público.

Consideramos que es una realidad comprobada que la corrupción, tanto pública como privada, se ha convertido en un impedimento de tipo estructural decisivo para el progreso político, social y económico de nuestros pueblos.⁵

Dice Alejandro Nieto que “aunque la corrupción política sea un fenómeno constante, en cada momento se manifiesta con intensidad distinta. Hay tiempos de corrupción en calderilla y otros en doblones, de fechorías esporádicas y de dimensiones globales. Estos que ahora corren son los de la llamada sistémica o estructural en cuanto aparece en todas las piezas del sistema público como una regla universal de funcionamiento”⁶

Con respecto al control interno se conoce la definición que dice: Es el plan de organización y métodos adoptados y coordinados dentro de una entidad con el fin de proteger o salvaguardar sus bienes y otros activos contra pérdidas, bien sea fraudes o por errores no intencionados, asegurar el grado de confianza de la información contable-financiera que puede utilizar la administración superior como base para adoptar sus decisiones, promover la eficiencia de las operaciones e impulsar la adhesión a la política establecida por la administración de la entidad.⁷

El concepto de control, aplicable en mayor o menor medida a todas las actividades de los órganos de la administración, adquiere un particular significado cuando se refiere a la hacienda del Estado desde el momento que son precisamente los actos de los gobiernos que se relacionan con la gestión hacendal, de las más importantes funciones gubernamentales.

El Dr. Matocq señala con acierto lo que debe considerarse como control de hacienda pública cuando dice: “la determinación de los actos a realizar y la previsión de los hechos a ocurrir, como así también el conocimiento simultáneo de los hechos y actos ocurridos y su posterior juzgamiento encaminado a conocer las causas determinantes

⁵ Perez Hualde, Alejandro “Instrumentos para un régimen Jurídico de combate a la corrupción” La Ley

⁶ Nieto, Alejandro, “El desgobierno de lo público”, Artie, Barcelona, 2008, p. 160.-

⁷ BENZRIHEN Jorge Isacc, “La auditoria y el control interno en el sector público nacional” Editorial Macchi.

y las repercusiones emergentes, integran el campo de lo que debe entenderse por control de hacienda pública”⁸

La actividad del gobierno, en especial, la actividad administrativa, ha necesitado desde siempre, y muy especialmente en la actualidad, del control constitucional y legal que la propia Constitución pone a su disposición como instrumento para la protección de la correcta utilización de los recursos públicos. Por lo demás, el control resulta indispensable para lograr que toda sociedad democrática pueda autorregularse mediante el control de sus actos públicos.

Precisamente, el control interno constituye la base de una cultura de autocontrol y resulta ser el más importante de los controles, ya que tiene por objeto contribuir al proceso de toma de decisiones de la autoridad, como así también proteger el patrimonio del Estado.⁹

El ejercicio de la función pública sólo puede tener como objetivo servir a la sociedad, de tal forma que la mejora de gestión constituye una estrategia de gobierno para su transformación y consecución de sus objetivos. Eso sí, una estrategia sin la perspectiva o enfoque adecuado de implementación puede resultar poco exitosa; por ello, el fortalecimiento del control interno resulta fundamental para el mejoramiento de la gestión desde un enfoque preventivo, que constituye una promoción proactiva de actividades preventiva de control que se integran a la operación cotidiana de los gobiernos en el desempeño de su gestión.¹⁰

II.-Evolución histórica del Control Interno en la Argentina:

En la República Argentina el órgano central del control en la hacienda del Estado Federal Argentino fue la Contaduría General de la Nación.

El Decreto-ley de contabilidad preveía un sistema de control interno y externo, ambos instituidos dentro de la órbita del Poder Ejecutivo.

El control Interno, era función de la Contaduría General, la cual dependía directamente del Ministerio de Hacienda.

⁸ MATOCQ, Eugenio A., Tratado de Contabilidad Pública, Abeledo-Perrot, Buenos Aires 1962.

⁹ TOLEDO CARTÈS, Juan Eduardo, “El control interno de la Administración. Modernización de los sistemas como una emergencia”, RAP 110

¹⁰ CASTELLI, Violeta B. “El Control Interno de la Gestión Pública” en Cuestiones de Control de la Administración Pública – Administrativo, Legislativo y Judicial -; Jornadas Organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho. Ediciones RAP, pág. 235 y sig.

Al estudiar las funciones de dicho Organismo debemos dividir, en la vida del mismo, tres épocas durante las cuales tuvo finalidades claramente diferenciables.

La primera se extiende desde los momentos iniciales de la organización nacional la ley 217, (de la confederación), y continúa durante la vigencia de las leyes 428 (1870-1947) y 12.961 (1947-1956).

En esta época la Contaduría General fue el eje del control administrativo de la hacienda pública, con funciones múltiples, amplísimas y difíciles de coordinar, tanto referidas al control interno como al control externo de tal hacienda.

En la Ley Nº 428, se fijaron pautas y procedimientos que se traducían en la organización financiera del Estado, a través de un sistema presupuestario y de un sistema contable, y se establecieron, además, los primeros lineamientos de control.

A los fines que aquí interesan, destaco que en la Contaduría General se concentraban las funciones de llevar a cabo la contabilidad central del presupuesto, la del Tesoro Público y el registro de bienes inmuebles y buques del Estado, como así también la de preparar la cuenta de inversión para ser sometida anualmente al Congreso.

Estaba, asimismo, a su cargo, la intervención de las órdenes de pago, con facultades de observación, y podía el Poder Ejecutivo Nacional insistir en acuerdo de Ministros. Su intervención constituía un requisito indispensable del remate público para concentrar todo contrato administrativo de suministro o trabajo público y para las compraventas en general.

La Ley Nº 428 también regulaba el juicio administrativo de cuentas y fijaba las atribuciones jurisdiccionales de la Contaduría y los recursos contra sus resoluciones.

En suma, en un solo órgano, la Contaduría General, se reunían las funciones de control interno y externo delegado, además de llevar adelante la contabilidad del Estado.¹¹

En 1947, la Ley antes mencionada fue reemplazada por la Ley Nº 12.961, que introdujo modificaciones en materia presupuestaria, su ejecución, registro y normas de la cuenta general del ejercicio, así como en la nueva organización y competencia de la Contaduría General.

¹¹ ZILLI de MIRANDA, Martha, "Control Interno de la Administración Pública en el Ambito Nacional: La Sindicatura General de La Nación", en Control de la Administración Pública –Administrativo, Legislativo y Judicial, Segunda Edición, Jornadas organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho, Ediciones Rap, Pag. 67 y sig.

Estas competencias abarcaban el examen de las rendiciones de cuentas, la presencia de sus delegados en las distintas jurisdicciones, la capacidad de inspección de la contabilidad en sus distintas ramas y lo que se denominó servicio de organización e inspección del régimen de inventario patrimonial del Estado.

Al mismo tiempo, la nueva norma confió a la Contaduría General la fiscalización de los órdenes de pago, respecto de los cuales podía formular como actos de oposición: reparo administrativo – que procedía ante errores deslizados en órdenes de pago, liquidaciones, etc.- y la observación legal, que, en cambio, se fundaba en que el acto ordenado fuera contrario a una norma legal.

De igual modo, la ley de marras estableció las funciones jurisdiccionales de la Contaduría, como tribunal a cuyo cargo se ponía el examen y juicio administrativo de las cuentas de los responsables, así como la instauración de juicios de responsabilidad . Es decir, se mantuvo la deficiencia básica de confusión de las funciones propias del control interno y externo delegado en un solo órgano dependiente del Poder Ejecutivo Nacional, a cuyo cargo estaba el nombramiento y la remoción de los miembros de la Contaduría General.

En el año 1956, por Decreto Ley Nº 23.354 se sancionó –teniendo en cuenta, centralmente, el anteproyecto Bayetto- la Ley de Contabilidad y Organización del Tribunal de Cuentas de la Nación y en la Contaduría General de la Nación, que entró en vigencia el 9 de enero de 1957, sustituyendo a la Ley Nº 12.961.

El artículo 73 del Decreto-Ley 23.354, ratificado por la ley 14.467 decía: “Corresponderá a la Contaduría General:

- a) Registrar sintéticamente las operaciones económico-financieras de la Administración nacional, llevando la contabilidad central de la ejecución del presupuesto general, movimiento de fondos y valores, gestión del patrimonio y responsables;
- b) Ejercer el control interno de la hacienda pública;
- c) Asesorar al Poder ejecutivo en la materia de su competencia;
- d) Preparar la cuenta general del ejercicio;
- e) Intervenir la emisión y distribución de los valores fiscales;
- f) Regir el archivo general de la administración nacional;
- g) Ejercer las demás funciones que se le adjudiquen por vía reglamentaria:”

En la segunda época -iniciada con la creación del Tribunal de Cuentas en 1957, como órgano independiente del Poder Ejecutivo, encargado de ejercitar el control externo delegado de la hacienda del Estado federal-, la Contaduría General vio lógicamente limitada su actuación al cumplimiento de las funciones de órgano central del control interno y a la acción como dependencia encargada de llevar la contabilidad centralizada del Estado, sin perjuicio de otros cometidos de no pequeña importancia

El Decreto 5506/58, reglamentó el mencionado artículo de tal modo que las distintas funciones de la Contaduría tenían a su cargo, eran el resumen de su actividad de Control. El artículo de la reglamentación expresaba: “El contralor interno de la hacienda pública comprenderá:

- a) El registro de las operaciones y la formulación de balances y estados relativos a las mismas;
- b) La auditoría interna, que podrá ser integral o por el sistema de “muestras” y que se ejercerá en la sede de los servicios administrativos para controlar la correcta registración de las distintas contabilidades, sin que ello signifique formular juicio de mérito acerca de la documentación respectiva;
- c) El análisis de la organización administrativo-contable, en los casos que se considere necesario, informando acerca de las conclusiones a que arribe a los funcionarios que corresponda o al Ministerio de Hacienda proponiendo las medidas que procediere adoptar.”

Esta diversidad de funciones concentradas en un mismo órgano, como las de control, contempladas en el inciso b), y la de registro de las operaciones económico-financieras, previstas en el inciso a) producían efectos negativos en el funcionamiento de la hacienda, al imposibilitar y disminuir la eficiencia y eficacia de las tareas que desarrollaba, a lo que se les sumaba la falta de imparcialidad del método.¹²

La tercer época de la Contaduría General es la descrita por lo dispuesto en la ley 24.156, cuyo título V está dedicado al sistema de contabilidad gubernamental, integrado por el conjunto de principios, órganos, normas y procedimientos técnicos

¹² BARRAZA, Javier Idalecio – SCHAFFRIK, Fabiana Haydeé. “El Control de la Administración Pública” Editorial Abeledo-Perrot.

utilizados para recopilar, valorar, procesar y exponer los hechos económicos que afecten o puedan llegar a afectar el patrimonio de las entidades públicas (art. 85).¹³

Esta ley llegó para subsanar la deficiente asignación de funciones antes expuesta, teniendo en cuenta para ello que la Contaduría General de la Nación es un órgano de respaldo de la gestión administrativa, y así se le encomendaron cometidos propios a una dependencia de tales características.¹⁴

El sistema de la Ley Nº 24.156 se aparta ostensiblemente de aquel tipo de control eminentemente represivo o punitivo, en el que, según expresa el Dr. José Augusto Lapiere, más que aportar al logro de un desarrollo eficiente de la gestión administrativa, se trataba, en lo esencial, de desnudar sus aspectos negativos.¹⁵

En ese orden de ideas, al referirse al papel de los auditores internos en el pasado, decía Denis Desautels, auditor general de Canadá, que aquéllos tendían a marcar errores, asignar culpas e informar a la Administración superior, por lo que se llegó a decir: “Un auditor es alguien que ingresa en el campo de batalla después de la guerra y dispara sobre los heridos.”¹⁶

Precisamente, uno de los ejes centrales del cambio introducido por la Ley Nº 24.156 es el carácter correctivo y ejemplificador del control, que, al tiempo que evalúa el cumplimiento y la eficacia, debe promover la innovación, la diligencia y la adaptación y transformarse en un instrumento apto para modificar las conductas del ente controlado, sin promover un ambiente en el que –como grafica Desautels- el objetivo sea derrotar a la otra parte.

III.- Sindicatura General de la Nación:

La Ley de Administración Financiera 24.156 sancionada el 30 de septiembre de 1992 y promulgada parcialmente el 26 de octubre de 1992 reemplazó a la anterior Ley de Contabilidad de la Nación –en realidad Decreto Ley 23.526 del año 1956- instituyendo novedosos mecanismos

¹³ ATCHABAHIAN, Adolfo, “Régimen Jurídico de la Gestión y del Control en la Hacienda Pública” Segunda edición actualizada, editorial Depalma, pág. 50 y sig.

¹⁴ En el mismo sentido opina CHAPMAN, William Leslie, en Revista de la Administración Pública, nro. 169, pág. 7 y sigs. Referenciado por BARRAZA, Javier Idalecio – SCHAFFRIK, Fabiana Haydeé. “El Control de la Administración Pública” Editorial Abeledo-Perrot.

¹⁵ LAPIERRE, José Augusto, “Los controles de la Administración Pública”, AA VV, El Derecho Administrativo hoy, Bs. As., Editorial Ciencias de la Administración, 1996, p. 102

¹⁶ DESAUTELS, L. Denis, Una respuesta de la auditoría interna al ambiente cambiante, Sindicatura, publicación cuatrimestral de la Sindicatura General de la Nación, Año I, Número I, enero-abril de 1995, pp. 17-18.

La Sindicatura General de la Nación (SIGEN) es creada por la ley 24.156 en calidad de órgano competente para el ejercicio del control interno de las jurisdicciones que componen el Poder Ejecutivo nacional y los organismos descentralizados y empresas y sociedades del Estado que de él dependan (art. 96 y 98). Los métodos y procedimientos de trabajo, las normas orientativas y la estructura orgánica de esos entes también se hallan en la esfera de competencia de la Sindicatura.

Expresa el artículo 100 de la citada norma Nacional que ... “ El sistema de control interno queda conformado por la Sindicatura General de la Nación, órgano normativo de supervisión y coordinación y por las Unidades de Auditorías Internas que serán creadas en cada jurisdicción y en las entidades que dependan del Poder Ejecutivo Nacional. Estas unidades dependerán jerárquicamente de la autoridad superior de cada organismo”...

Del citado artículo tenemos que el denominado control interno de la administración se conforma a través de la actividad que despliegan las unidades de control interno de cada jurisdicción –ministerios, secretarías, entes descentralizados etc- que se coordinan por la SIGEN que consecuentemente norma, regula y supervisa el accionar de estas entidades de control directo en el ámbito de cada repartición. Sin dudas, una importante tríada de competencias para el ejercicio pleno de su finalidad jurídico-económica.¹⁷

Técnicamente la SIGEN constituye una entidad con personería jurídica propia y autarquía administrativa y financiera que depende directamente de la Presidencia de la Nación (art. 97) Siendo materia de su entera competencia el denominado control interno del propio P.E.N. , organismos descentralizados, empresas y sociedades del Estado que dependan del mismo, sus métodos, procedimientos de trabajo, normas orientativas y estructura orgánica.

De estos artículos entendemos que la legislación le ha entregado a la SIGEN independencia funcional, concediéndole la autarquía financiera y administrativa pertinente.

¹⁷ GOLDFARB, Miguel Andres, “El denominado Control Interno en la República Argentina”, Proyecto de Investigación: Potestades Disciplinarias de la Administración, Facultad de Derecho, Cs. Sociales y Políticas – UNNE.

Consecuentemente le otorgó un completo universo de control que abarca a la propia administración central, descentralizada y en general a todas las formas de estructuras en que de una forma u otra se manifiesta la administración objeto del presente control.

La misma ley y el Decreto reglamentario determina que el patrimonio de este organismo se conforma con aportes del Tesoro Nacional, el proveniente de la Sindicatura de Empresas Públicas inclusive el que le correspondiere a futuro por causas judiciales, operaciones financieras y prestaciones que pudiese efectuar, donaciones, subsidios y otros que perciba por cualquier título.¹⁸

La SIGEN coordina el control que directamente llevan a cabo las unidades de auditoría internas. Estas han sido creadas en cada jurisdicción por los Dec. 971/93 y 2799/93.

Determina el artículo 101 que... “La autoridad superior de cada jurisdicción o entidad dependiente del P.E.N. será responsable del mantenimiento de un adecuado sistema de control interno que incluirá los instrumentos de control previos y posterior incorporados en el plan de organización y en los reglamentos y manuales de procedimientos de cada organismo”... Vale señalar que los citados planes deben ser previamente aprobados por la SIGEN.

La ley 24.156, parte de la denominada “teoría sistémica”, que consiste en la institución de diversos sistemas para el funcionamiento financiero del Estado.

Con arreglo a esta concepción sistémica adoptada por el texto legal, la administración financiera se exhibe como el conjunto de principios, normas, organismos, recursos, sistemas y procedimientos que intervienen en las operaciones de programación, gestión y control necesarias para la concreción de los objetivos y metas del Estado.

La interrelación, la interdependencia y la interactuación que se derivan del concepto de sistema¹⁹ se proyectan en el específico control interno, por una parte, a través de la integración horizontal a todos los procesos, mediante la inclusión de los instrumentos y mecanismos de control en cada uno de los circuitos que conforman los distintos

¹⁸ Decreto 253/99

¹⁹ Entendido como un conjunto ordenado de componentes o elementos interrelacionados, interdependientes o interactuantes, cuya finalidad es lograr objetivos determinados en un plan. Aplicando este concepto a la Administración, ésta es un conjunto de componentes institucionales, de recursos, decisiones, acciones, etc., íntimamente relacionados entre sí por el propósito común (SIMAFAL-Sistema Integrado Modelo de Administración financiera, Control y Auditoría para América Latina, Proyecto para Discusión. Agencia para el Desarrollo Internacional, abril de 1991).

sistemas. Por otra, mediante las verificaciones posteriores que realizan las Unidades de Auditoría Interna y la propia Sindicatura General de la Nación.

De este modo, se configura un esquema articulado por controles preventivos, directivos y correctivos, que alimentan a los restantes subsistemas, al tiempo que se retroalimenta y promueve la permanente generación de cambios y mejorías en su desempeño, con lo que constituye la base fundamental para lograr el funcionamiento eficiente del sector público nacional.

Al respecto sostiene el artículo 103 que éste debe ser integral e integrado... “abarcando aspectos presupuestarios, económicos, financieros, patrimoniales, normativos, de gestión, evaluación de programas, proyectos y operaciones y estar fundado en criterios de economía, eficiencia y eficacia”...

Eduardo Mertehikian²⁰ menciona que es integral en tanto abarca aspectos relacionados con la legalidad, presupuestos, temas financieros, patrimoniales etc. Será integrado en tanto también se consideran los procedimientos que se lleven a cabo para la toma de las decisiones administrativas. Este último aporte es de singular importancia, dado que nutre al sistema de control interno de una característica fundamental: el control como instrumento que participa del procedimiento de conformación de la voluntad administrativa, de tipo preventivo: ya no para rever la actuado, sino como elemento esencial del acto.

La teoría de los sistemas no es nueva, debiendo remontarse al año 1968 para decir que ya algunos autores hablaban de la teoría sistémica en los siguientes términos: “Por sistemas se comprende el conjunto de órganos, principios y normas sobre una materia, enlazadas o coordinadas tan estrechamente entre sí, que constituyen un todo indivisible, a pesar de la relativa independencia funcional u operativa que pueden tener sus partes componentes”.

Prosigue la alocución: “esas partes actúan con una misma orientación y satisfacen un objetivo común. En un sistema no existen unidades aisladas, hay un órgano central cuyas actividades son importantes para normar su funcionamiento, pero han de existir otras partes componentes que son lo que se denominan sectores”.²¹

²⁰ Mertehikian, Eduardo, Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública. Octava Edición. Julio 2002. Buenos Aires.

²¹ Seminario sobre “Aspectos administrativos de la ejecución de planes de desarrollo”, realizado en la sede de la ILPES y la CEPAL en Santiago de Chile, entre el 19 y 27 de febrero de 1968, cuyas conclusiones

El artículo 2º de la Ley 24.156 estipula: “La administración financiera comprende el conjunto de sistemas, órganos, normas y procedimientos administrativos que hacen posible la obtención de los recursos públicos y su aplicación para el cumplimiento de los objetivos del Estado”.

Esta Ley está formada por distintos sistemas, sistemas que teniendo delimitadas y definidas sus acciones, actúan interrelacionadamente.

Así el artículo 5º de la referida ley, establece que la Administración Financiera estará integrada por los siguientes sistemas que deberán estar interrelacionados entre sí, a saber: Sistema presupuestario, Sistema de Crédito Público, Sistema de Tesorería, y Sistema de Contabilidad.

Ya en el Programa de Reforma de la Administración Financiera gubernamental, se consensuaba que estaba plenamente demostrada en la realidad la estrecha relación existente entre los sistemas que integran la administración financiera y de recursos reales, hallándose directamente influido por los sistemas vinculados, el desarrollo y funcionamiento eficaz y eficiente de cada sistema.

Es así que el Estado moderno requiere de elementos de análisis adecuados para la resolución de una compleja trama de intereses –en gran medida contrapuestos-, recursos e instrumentos involucrados.

La visión sistémica reduce las oportunidades de manejo ineficiente de la “cosa pública”, permitiendo identificar a responsables, reduciendo oportunidades de corrupción, facilitando la identificación de las desviaciones en la ejecución y la existencia de actos administrativos irregulares.

La mayor utilidad de la aplicación de la visión sistémica en el Estado es que introduce la importancia de la centralización de definiciones políticas a cargo de los niveles superiores y la descentralización en la ejecución de las operaciones a niveles inferiores,

fueron publicadas por la Organización de las Naciones Unidas en diciembre del mismo año. Lo extractado surge de un documento titulado: “Sistemas prioritarios para la administración del desarrollo” y fue realizado por el Licenciado Wilburg Jimenez Castro, entonces Director del Instituto Centroamericano de Administración Pública.

Este autor consideraba como sistemas prioritarios para la administración del desarrollo a los de planificación, personal, presupuesto, modernización administrativa, contabilidad, estadística, compras, suministros y almacenamiento. Casi todos vinculados a una de las funciones de toda la Administración: el control; citado por LAMAN, Ernesto Raúl, Un Eficaz Control Estatal, Ediciones Macchi, 1980; extractado del libro de BARRAZA, Javier Idalecio – SCHAFFRIK, Fabiana Haydeé. “El Control de la Administración Pública” Editorial Abeledo-Perrot.

como es de reiterada aplicación bajo el principio de “normatización centralizada y ejecución descentralizada” en los diferentes sistemas de administración financiera instrumentados por la ley 24.156.²²

IV.- Red Federal del Control Público

El sistema de Control Interno hasta aquí desarrollado, tiene su epicentro en el Orden Federal de la República Argentina, pero no llegaba a tener plena eficiencia en su ejecución por la extensión territorial del país.

Es así como la Red Federal de Control Público se instituye como un emprendimiento organizacional que integra y complementa las estructuras de los Organismos Públicos de Control de nivel Federal, con el fin de evaluar el desempeño de los programas sociales de carácter nacional, ejecutados por las Jurisdicciones Provinciales, garantizando así la cobertura de control en el ámbito nacional.

Los antecedentes de este emprendimiento se remontan, en primera instancia, a febrero de 2002 cuando por iniciativa del Poder Ejecutivo Nacional se suscribió un Convenio entre las instituciones que conforman los órganos gubernamentales de control representados por: Auditoría General de la Nación, Secretariado Permanente de los Tribunales de Cuentas Provinciales, Sindicatura General de la Nación, Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, Poder Ejecutivo, los Ministerios de Desarrollo Social y de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y la Asociación del Personal de los Organismos de Control.

De los objetivos fijados en el convenio se destacan:

* Constituir una Red Federal de Control Público, durante la vigencia de la emergencia social, que permita integrar y complementar las estructuras estatales de fiscalización y auditoría.

* Optimizar la utilización de los recursos mediante la integración y complementariedad de las estructuras estatales de fiscalización y auditoría, a efectos de medir adecuadamente el impacto social alcanzado por las Políticas Sociales, tendiendo a la transparencia, economía, eficacia y eficiencia en la gestión de las mismas.

²² LAS HERAS, José María “Estado Eficiente, Sistemas de Administración Financiera Gubernamental” Ediciones Eudecor, pág. 70 y sig.

- * Poner a disposición de los niveles ejecutores un canal de información, basado en hallazgos y recomendaciones técnicas, que posibilite la adopción de medidas correctivas conducentes a potenciar los impactos buscados.
- * Brindar información oportuna a los distintos niveles políticos, como contribución al proceso de toma de decisiones.
- * Dar respuesta inmediata a la sociedad mediante un sistema de controles que garantice que la ejecución de la política social se desarrolla de un modo transparente.
- * Constituir un Comité de Auditoría y Órgano Coordinador de la Red Federal de Control Público.
- * Acordar un marco institucional que facilite la realización de actividades conjuntas, vinculadas directa o indirectamente con la problemática del control de las Políticas Sociales, durante la vigencia de la emergencia social, garantizando en la geografía nacional una eficaz y transparente ejecución de los Programas definidos por las Jurisdicciones competentes.
- * La Red Federal, a través de la integración de los distintos organismos públicos de control y la descentralización de las operaciones de control, garantizará su llegada a todo el ámbito nacional, al fiscalizar directamente el campo de ejecución de la política social.

La constitución de la Red Federal de Control Público implicó llevar a la práctica un abanico de acciones. En este sentido surgió la necesidad de diseñar estrategias que permitieran transformar la letra del convenio en acciones concretas.

Para ello, la Sindicatura General de la Nación fue ensayando diferentes dispositivos de promoción con el objeto de involucrar a los distintos actores y a la vez, transformarlos en promotores y participantes efectivos de la Red Federal.

Dicho Organismo abordó institucionalmente el impulso de concretar la propuesta, para lo cual procedió a desarrollar, entre otras, las siguientes acciones:

- * Confección de un modelo de Plan Estratégico, integrado por un marco general dinámico, susceptible de ser adaptado para la aplicación a los distintos programas sociales, como así también a las particularidades regionales, y un Plan Operativo donde se establecen, de manera explícita, las acciones a adoptar.
- * Proponer, para la consideración y análisis de los potenciales integrantes de la Red, con el propósito de acordar un marco institucional que facilite la realización de

actividades conjuntas relacionadas con la problemática del control de las Políticas Sociales durante la emergencia social, los siguientes instrumentos:

- Proyecto de Acta de Constitución de la Red Federal de Control Público y designación del Comité de Auditoría Federal.
- Proyecto del Marco General de la Red Federal de Control Público.
- Proyecto de Plan Operativo.

En mayo de 2002 se firmó el Acta de Constitución de la Red Federal de Control Público, donde sólo adhirieron a la Red la propia SIGEN, la Sindicatura General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Auditoría General de la Provincia de Salta, la Unidad de Auditoría Interna del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires.

Posteriormente adhirieron la Unidad de Auditoría Interna del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y los Tribunales de Cuentas de las Provincias de Misiones, Río Negro, La Pampa y Entre Ríos.

En la reunión realizada en julio de 2002, se aprobó el Reglamento Interno del Comité de Auditoría Federal y se eligieron las autoridades del mismo.

El Tribunal de Cuentas de la Provincia de La Pampa, República Argentina, el cual Presido desde el año 2010, integra la Red Federal de Control Público y se incorpora al Comité de Auditoría Federal, mediante la firma del “Acta complementaria constitución de la Red Federal de Control Público y designación del Comité de Auditoría Federal”, ampliando de esta manera la tarea de control que realiza este Tribunal.

Mediante las auditorías a los programas sociales, incluidos en la Red Federal de Control Público, se realiza un control de gestión; éste involucra el examen de planes, programas, proyectos y operaciones de una organización o entidad pública, a fin de medir e informar sobre el logro de los objetivos previstos (eficacia) y la utilización de los recursos públicos en forma económica y eficiente. Además, permite la medición del impacto en términos de calidad y satisfacción del usuario, y el análisis del acatamiento de la normativa aplicable por parte de los funcionarios responsables.

Durante el transcurso del cada año se realizan, en sede de la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), jornadas de capacitación y planeamiento sobre los distintos

programas a auditar y/o nuevos incorporados, participando directivos y personal de los distintos órganos de control que integran la Red Federal de Control Público.

Además se realizan auditorías conjuntas y actividades de intercambio técnico entre SIGEN, las Unidades de Auditorías Internas (UAI) y los Órganos de Control incorporados a la Red Federal. Una de sus mayores fortalezas reside en que las auditorías son realizadas por profesionales de cada jurisdicción, conocedores de la realidad y problemáticas locales, lo que posibilita la creación de un método articulado y federal para un control más eficaz, que atienda a las particularidades de cada región.

Así, por ejemplo, se han desarrollado auditorías conjuntas con Organismos de Control de distintas Provincias, entre ellas, La Pampa; las mismas han tenido el fin de consolidar la relación con dichos entes de control, y, a la vez, sentar las bases para un desempeño autónomo por parte de las auditorías en el marco de la Red Federal de Control Público.

En las mismas se ha puesto énfasis en las recomendaciones y sugerencias efectuadas a los distintos niveles ejecutores de los programas sociales, como una forma de fortalecer el sistema de control vigente y con el fin de mejorar la gestión.

A través de esta labor, la Red Federal de Control ha logrado prevenir, corregir o disuadir conductas generadoras de desvíos, destacándose, además, un significativo incremento en el nivel de contacto alcanzado con agentes que, directa o indirectamente, se relacionan con la ejecución de los programas.

La amplia cobertura territorial y la significativa reducción de los ciclos de auditoría alcanzados, han contribuido a la construcción de un ambiente de control donde esta actividad es percibida y valorada por parte de quienes tienen a su cargo la gestión de los programas sociales en los distintos niveles de gobierno.

V.- Conclusión.-

Una adecuada y equilibrada relación entre el ejercicio del poder y su control es la base misma del funcionamiento del sistema republicano. Sin poder, hay anarquía; sin control, hay autoritarismo. El poder abusivo corrompe; el control desmesurado paraliza.²³

²³ “(...) una Administración moderna no puede quedar paralizada por un control lento, sino que debe haber cierta flexibilidad, una razonable flexibilidad(...)” –RODIGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, “El control de la Administración pública” en AA VV, Control de la Administración pública, Buenos Aires, Ediciones Rap, 2003, p. 20.

El control interno es una herramienta indispensable para el logro de una gestión pública eficiente, eficaz y económica, como elemento de medición y evaluación del servicio o producto que provee cada unidad u organización, a través del conjunto de indicadores claves. Esta práctica permitirá mayor eficiencia en la asignación de recursos físicos, humanos y financieros, proporcionará una base de seguridad y confianza en su desempeño al conjunto de los funcionarios implicados en su implementación, alcanzando niveles cada vez más altos de eficiencia en sus procesos, con una condición sine qua non: la asunción, por parte de todos los operadores, de un serio y profundo compromiso.²⁴

Como afirma Rose-Ackerman, la corrupción es el uso incorrecto del poder público para obtener beneficios privados y el modo de combatirla es aumentar la eficacia, honestidad y legitimidad general del Estado.²⁵

En este orden de ideas, hago mías las palabras del Dr. Julio Rodolfo Comadira, al decir que “juridicidad y ética son la savia que corre por las arterias del control, y, sin ellas, éste, en un Estado de derecho, no sólo se vacía de contenido, sino que, además, envenena a la República. Eficacia y eficiencia sin aquéllas es puro empirismo utilitario, mal consejero a la hora de rescatar los valores perdidos por el país”²⁶.

²⁴ CASTELLI, Violeta B. “El control interno de la gestión Pública” en Cuestiones de Control de la Administración Pública – Administrativo, Legislativo y Judicial, Jornadas organizadas por la Universidad Austral, facultad de Derecho, Ediciones Rap pag. 235 y sig.

²⁵ Rose-Ackerrman, Susan “la corrupción y los Gobiernos – Causas, consecuencias y reformas”, Madrid, Siglo Veintiuno de Argentina Editores, 2001. Pp. 5 y 125 “sobre el fenómeno de la corrupción como contracara de la transparencia de la gestión y la ética en el ejercicio de la función pública”

²⁶ COMADIRA Julio Rodolfo, “La regulación jurídica de la ética pública”, Revista de Derecho Público, Bs. As., Rubinzal-Culzoni Editores, 2002, p. 595 y sigs.