

## Capítulo XI

### SISTEMA DE CONTROL

*“Lo único que hace falta para que el mal triunfe es que las personas buenas no hagan nada”. Edmund Burke*

#### **XI.1. Breve relato de la historia del control y sobre su filosofía.**

Sobre la historia del control, sobre la filosofía del control, hay escritos tratados y se han pronunciado discursos con mucha autoridad académica y elevado nivel científico. Sin embargo, no nos proponemos hacer aquí una glosa de esa producción intelectual, sino dar una explicación, breve y sencilla, del origen del control, de su naturaleza, de su razón de ser, de su valor social. El control que nos interesa es el que se puede –y se debe- ejercer sobre los gobiernos.

El control sobre los poderes públicos es algo que ya se encuentra, aunque con otros nombres, en las formas políticas más antiguas. Después de un cierto declive, reaparece en la organización medieval y se expande con el Estado moderno.

La noción de control es muy vieja, tanto como la noción misma de organización. Puede decirse que nacen al mismo tiempo. El uso de la palabra, en cambio, es relativamente más joven, ya que arranca de hace sólo seis o siete siglos (Aragón, 1995).

#### DE LA RAÍZ A LAS RAMAS.

La voz “control” proviene del término latino-fiscal *contra rotulum* y de ahí pasó al francés *contre-rôle* (*contrôle*), que significa, literalmente, “contra-libro”; la idea francesa es la de un “libro-registro” que permite contrastar la veracidad de los asientos realizados en otros registros (*rôle*, rollo). Poco a poco, el término se fue generalizando hasta ampliar su significado al de “fiscalizar”, “someter”, “dominar”, etc. (Bruno, 2007). En inglés significa “mando”, “gobierno”, “dirección”, pero también “freno” y “comprobación”; en francés, “registro”, “inspección”, “verificación”, pero también “vigilancia”, “dominio” y “revisión”, en alemán (*kontrolle*), “comprobación”, “registro”, “vigilancia”, pero también “intervención”, “dominio”, “revisión”; en italiano (*controllo*), “revisión”, “inspección”, “verificación”, pero también “vigilancia”, “freno” y “mando”. El Diccionario de la Real Academia Española otorga a la palabra los siguientes significados: “inspección”, “fiscalización”, “intervención”, “dominio”, “mando”, “preponderancia”.

Una de las acepciones que ha guardado el Diccionario oficial de muchas lenguas para la palabra control es la de observación, vigilancia. El derrotero histórico del término “control”, en el sentido de observación o vigilancia, es sin duda interesante. Originalmente, aparece acoplado a las capacidades del Estado o como parte de sus responsabilidades primarias o razón de ser. Está en la esencia del “Estado gendarme”. Se lo entiende como “la atención continua y general que debe mantener el Estado para impedir las querellas, los tumultos, los robos, las vías de hecho en los mercados”. El movimiento intelectual y político que rodeó a la Revolución Francesa de 1789 consumó una reapropiación cívica del término, poniendo como sujeto activo del control al pueblo y como sujeto pasivo al gobierno. El devenir político posterior le superpuso a la vigilancia cívica tradicional lo que se podría llamar una vigilancia de regulación, que opera de manera continua sobre todos los dominios del gobierno a través de un conjunto de canales diferentes, que van desde las encuestas hasta la edición de investigaciones periodísticas, desde la intervención en las comisiones especializadas, foros, audiencias públicas, hasta la publicación de reportajes.

**Fuente:** La Contrademocracia, Pierre Rosanvallon, Ed. Manantial, 2007.

La palabra control es polisémica. Tendrá un significado diferente según el contexto con el que se la vincule. Así, “hacer el control” querrá decir que se están realizando comprobaciones, verificaciones, corroboraciones, etc., mientras que “tener el control” indicará dominar una situación, ejercer el mando, poseer supremacía. Este es el sentido principal con el que la adoptó la lengua inglesa. Dependiendo de las circunstancias, la acción de controlar puede entenderse como hacer un examen, ponerle freno o límite a algo, dirigir algo, regular algo.

Si decimos, por ejemplo, “control del poder” podemos estar connotando algo bueno o algo malo. Suena mal cuando uno piensa en los medios e instrumentos que utiliza el gobierno de un Estado

para someter a una vigilancia estrecha a las sociedades y a sus miembros. El tema del dominio total de la sociedad tiene antecedentes de tratamiento artístico: ahí están, como ejemplos, la películas "Brazil" y la "Vida de los otros" y el libro "Un mundo feliz". Es un control antidemocrático, es la "marca de fábrica, de los regímenes totalitarios.

Cae bien cuando una piensa en el control que se realiza sobre el poder como parte de la sustancia de un sistema político democrático y republicano. Es un control impuesto y promovido por el derecho, por el estado de derecho. Ahí tenemos una de las funciones esenciales del derecho, del ordenamiento jurídico de una sociedad que ha decidido y quiere vivir en democracia: limitar el poder y permitir su vigilancia por parte de la sociedad. En la cumbre de la pirámide jurídica de un país, como lo representa su Constitución política, hay instituciones de control: los derechos y garantías de las personas, la división del Gobierno en tres poderes, la elección popular de las más altas autoridades del Estado, son expresiones de ello. Este control debe existir y ejercerse para impedir el triunfo de aquel primero. ¿Quiénes advirtieron esta necesidad? Un recorrido incompleto por la historia del poder y la política nos proporciona estos registros:

- Los antiguos, por eso los espartanos organizaron e hicieron funcionar el Éforo, y los romanos esa compleja trama de instituciones electivas y de mandato limitado.
- Los príncipes británicos que en 1215 le arrancaron al rey Juan la aceptación de la Carta Magna.
- Los federalistas de los nacientes Estados Unidos en el siglo XVIII con el conjunto de "precauciones auxiliares" que

deberían adoptarse para que los gobiernos se mantengan virtuosos.

- \*Los revolucionarios franceses que incluyeron en la Declaración Universal el derecho del ciudadano al control del gobierno.
- Mariano Moreno cuando dijo que el gobierno debe estar rodeado de diques fuertes que lo contengan dentro de la ley.

Como puede verse, la palabra control tiene varios significados, muchas acepciones; se puede realizar de diversas maneras; pero su papel dentro de la organización del sistema político de la democracia es inequívoco, único: hacer efectivo el principio de la limitación del poder. El control es un elemento inseparable del concepto de Constitución (Aragón, 1995). Si no existe control sobre el poder, sobre el gobierno, sobre la actividad estatal, la Constitución no alcanza su plena potencia, no puede desplegar su fuerza normativa, no se le permite hacer llegar los beneficios de sus garantías a todos por igual. Hoy en día, debido a la conjunción -tal vez más apremiante que nunca- de crecientes necesidades y encogimiento de recursos, no sólo esperamos del control que sea un medio eficaz para evitar los abusos más rampantes del poder sino también que sirva para exigir a los gobernantes periódicas, públicas y claras rendiciones de cuentas, sometidas a un examen profesional, objetivo e independiente, con el fin de comprobar la probidad y la efectividad de la función de gobierno. Con este enfoque amplio, el control se convierte en la herramienta modeladora de una administración pública orientada hacia los ciudadanos.

En nuestro territorio, la historia del control como parte de la organización administrativa de la autoridad gobernante se inicia en

1780 con la creación del primer Tribunal de Cuentas en el ámbito del Virreinato del Río de la Plata.

Las sucesivas leyes de contabilidad pública que aparecieron a partir de la organización nacional (números 217, 428 y 12.961) no contemplaron la existencia de un ente de control para fiscalizar, desde una posición externa, la marcha de la hacienda pública.

Eso ocurrió en 1956, paradójicamente, con un gobierno de facto, que al dictar el Decreto-Ley N° 23.354/1956 (ratificado por Ley N° 14.467) previó -entre otras cosas- la organización del Tribunal de Cuentas de la Nación. La Convención Constituyente reunida en la ciudad de Santa Fe en 1957 tenía en su agenda de convocatoria acordar status constitucional al Tribunal de Cuentas de la Nación, pero finalmente no llegó a considerar ese tema ya que dejó de sesionar por falta de quórum.

Una historia contemporánea del control como función estable en el Sector Público Nacional se puede hilvanar, en realidad, a partir de mediados de los años cincuenta del siglo pasado. Todo ese tiempo no transcurre con un esquema uniforme de control, sino que, a lo largo de él, se verifican ciertos cambios orgánicos. De modo entonces que, para una mejor comprensión de la situación vigente en cada momento, va a ser necesaria una segmentación del horizonte temporal. Es lo que haremos en los párrafos siguientes.

## **XI.2. El primer organismo de control externo desde la organización nacional.**

Cuando decimos control externo queremos significar que el ente que lo corporiza y ejerce no pertenece al cuadro orgánico-funcional del Poder Ejecutivo donde reside la función administrativa propiamente dicha. Entre 1956 y 1974, el control externo de todo el

Sector Público Nacional (incluidas las empresas del Estado) era una competencia única y exclusiva del Tribunal de Cuentas de la Nación (TCN). La creación de este organismo estaba dentro de un Decreto-Ley del año 1956, N° 23.354, conocido como “ley de contabilidad”, ratificado tiempo después por la Ley N°14.467. Esa ley no era especialmente específica respecto de la ubicación institucional del organismo; sólo decía en uno de sus últimos artículos que las relaciones del TCN con el Poder Ejecutivo se mantendrían por intermedio del Ministerio de Economía. Esta ambigüedad “posicional” llevaba a los entendidos y estudiosos a formular una solución heterodoxa del tema, según la cual el Tribunal estaba a medio camino entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Con el lenguaje técnico de hoy, tal vez podría haberse llegado a decir que el TCN se parecía a un órgano “extra poder”. En realidad, esa ubicación “neutral” de la que se hablaba en aquella época era pura especulación intelectual, porque en el lapso que estamos considerando fueron breves los períodos de vigencia plena de los tres poderes del Gobierno de la Constitucional Nacional. El Tribunal estaba compuesto por un cuerpo de cinco vocales, designados por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado. Si la memoria nos es fiel, sólo una persona de todas las composiciones que tuvo el cuerpo de vocales consiguió el acuerdo del Senado. De todos modos, el TCN presenta el infrecuente caso de una conducción que permaneció en funciones por más de 20 años, atravesando los más diversos avatares políticos. Y lo hizo con una razonable independencia de criterio. Años más tarde, la Ley N° 20.677 suprimió el requisito del acuerdo del Senado para los cargos cuya provisión no estuviere reglada de tal manera por la Constitución Nacional. De acuerdo con la norma de creación del Tribunal, sus vocales conservarían el puesto

mientras mostraren buena conducta y capacidad. Su remoción debía hacerse mediante el procedimiento establecido para los magistrados del Poder Judicial. Cuando en 1990 el Poder Ejecutivo decretó la cesantía de los vocales sin observar aquella garantía legal, argumentó para ello que los cargos en cuestión eran empleos públicos de su ámbito constitucional. Los afectados iniciaron una acción judicial contra esa medida expulsiva que, a la postre, les resultó favorable, pero no pudieron ser repuestos en sus cargos porque el TCN había sido disuelto con anterioridad.

Las diversas tareas encomendadas por la ley a ese organismo de control podían ser agrupadas en dos atribuciones básicas: de control y jurisdiccionales. La expresión más fuerte de la atribución de control era la de analizar todos los actos que se referían a la hacienda pública, antes de que entraran en ejecución, y observarlos cuando, a su juicio, contraríen o violen disposiciones legales o reglamentarias. Los actos observados quedaban en suspenso mientras el Poder Ejecutivo no insistiera en su ejecución.

Fueron muchas las “observaciones” formuladas por el TCN a lo largo de su historia y de su repertorio extraemos algunos casos en los que estaban en juego importantes intereses fiscales: los contratos petroleros durante el Gobierno de Arturo Frondizi, la transferencia gratuita de un inmueble estatal en 1975 a favor del Partido Justicialista, el repintado del Estadio de River Plate para el mundial de fútbol de 1978, la construcción del Puente Posadas-Encarnación, la erección del edificio Anexo de la Cámara de Diputados de la Nación. En estos dos últimos casos, el criterio del TCN fue posteriormente avalado por la Justicia y así se evitó que el erario nacional pagara injustificadamente millonarias sumas de dinero.

Tuvo intervenciones previas con observaciones a los primeros actos privatizadores de los años 90 (Aerolíneas Argentinas, ENTEL, canales de televisión, concesiones de rutas).

En un principio, de acuerdo con el texto estricto de la ley, pasaban por el “filtro” del TCN, antes de su puesta en ejecución, todos los actos que afectaran a la hacienda pública, excepto los que correspondieran a los entes sujetos a control “a posteriori” o por “rendición de cuentas”. Con el tiempo, el mismo organismo –ante el volumen que iba adquiriendo la producción de actos administrativos hacendísticos- fue adoptando un criterio de selectividad basado en la significación del gasto, en el riesgo de control, etc. Dentro de las funciones de control estaban también las auditorías sobre las empresas del Estado y sus estados contables. En general, el control aplicado por el TCN era primordialmente de carácter legal y financiero, es decir que, apuntaba a verificar la regularidad normativa y presupuestaria de los actos.

Las funciones jurisdiccionales comprendían los juicios de cuentas (artículo 84, inciso c) y de responsabilidad (artículo 84, inciso d). El juicio de cuentas estaba destinado a examinar las rendiciones de cuentas presentadas por los jefes de los servicios administrativos de cada jurisdicción y las autoridades de los organismos descentralizados y centralizados, quienes eran considerados por la “ley de contabilidad” responsables ante el Tribunal, y, entre otras obligaciones, debían «rendir cuenta documentada o comprobable de su gestión» (artículo 96). Para encaminar el proceso, la ley facultaba al TCN a conminar a los funcionarios remisos o morosos, imponerles multas, solicitar la aplicación de medidas disciplinarias e iniciar de oficio el juicio de cuentas (artículo 85, inciso d). El otro tipo de juicio



lo iniciaba el TCN cuando se le denunciaban actos, hechos u omisiones susceptibles de producir responsabilidad administrativa o cuando adquiría por sí la convicción de su existencia. Podía ser dirigido contra todo estipendiario de la Nación, imputado de causar un daño económico al patrimonio del Estado y servía para determinar la responsabilidad, tanto desde el punto de vista de su alcance como en lo que se refiere a la cuantía del monto que el responsable debía ingresar a las arcas públicas en reparación del perjuicio ocasionado. Para aquellos casos en que la conducta observada no implicara un perjuicio patrimonial al erario, demostrado el incumplimiento legal, se preveía la imposición de multas.

El TCN no solamente cumplía funciones de control y jurisdicciones (juicios de cuentas y de responsabilidad), sino que además podía actuar como órgano asesor de los poderes públicos (artículo 84, inciso p), y órgano de interpretación de la propia “ley de contabilidad” (artículo 84 inciso o) y del Régimen de Contrataciones del Estado (Decreto N° 5720/1972). También fue investido de la facultad de intervenir, en forma previa, en los actos vinculados a privatizaciones (artículo 20 de la Ley N° 23.696) y en el régimen de consolidación de la deuda pública.

En el esquema de la “ley de contabilidad”, el control interno de la hacienda pública era ejercido por la Contaduría General de la Nación, quien además se encargaba de: a) el registro de las operaciones económico-financieras de la administración nacional; b) preparar la cuenta general del ejercicio; c) intervenir en ingresos y egresos de fondos, valores, entre otras cosas.

En el año 1974 se sancionó la Ley N° 20.558, por la cual se crea la Corporación de Empresas Nacionales como un órgano de

conducción y control de las empresas y sociedades del Estado nacional y con el carácter de entidad descentralizada dentro de la Jurisdicción del Ministerio de Economía. La escisión en cuestión significó que las empresas pasaran del ámbito de competencia del Tribunal al control de una dependencia específica de la Corporación, denominada Sindicatura General, esgrimiéndose al respecto la necesidad de contar con un control integral, ágil y único sobre la gestión empresarial. Al efecto, el artículo 14 de la Ley N° 20.558 dotaba a los síndicos designados en las empresas con los deberes y atribuciones que para los síndicos en general establece la Ley de Sociedades (N° 19.550), como así también por otras leyes especiales y normas estatutarias.

En 1977, a partir de la Ley N° 21.801, la mentada Corporación es reemplazada por la Sindicatura General de Empresas Públicas (en adelante, SIGEP), a quien se le encomienda el control externo de las empresas de propiedad total o mayoritaria del Estado nacional, -con excepción de las que operaban en jurisdicción de las Fuerzas Armadas-, como así también el de las haciendas paraestatales que tuvieran el carácter de productivas y fueran dirigidas o administradas por el Estado.

La SIGEP era una entidad descentralizada, gobernada por un directorio, del cual emanaba la designación de tres funcionarios denominados Síndicos Generales Delegados que duraban seis años en sus cargos y no podían ser destituidos mientras durara su buena conducta. Ellos cumplían las funciones asignadas por la ley y por el propio Directorio.

El control desarrollado por la SIGEP abarcaba los aspectos de legalidad, auditoría, y gestión, de modo que la Comisión

Fiscalizadora de las empresas, integrada por aquella y actuando en su representación, tenía un Síndico para cada uno de esos temas. En efecto, había un Síndico de Legalidad, otro de Auditoría y un tercero de Gestión. Estos síndicos, que poseían las facultades de la Ley N° 19.550, tenían la obligación de poner en conocimiento de la SIGEP los actos de las empresas que violaren disposiciones legales, reglamentarias, convencionales, contables, estatutarias o decisiones de las asambleas. En estos casos, la SIGEP podía formular "Observación", sin efecto suspensivo, de tales actos o procedimientos. No obstante, en los casos en que un acto pudiese lesionar gravemente el patrimonio estatal, la SIGEP, mediante informe fundado, podía solicitar la inmediata suspensión de aquél al Poder Ejecutivo. Asimismo, podía disponer la iniciación del sumario administrativo por intermedio de la Procuración del Tesoro de la Nación (Quintana et al. 2016).

### **XI.3. La organización del control a partir del 1° de enero de 1993**

En esa fecha comienza a regir la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público (24.156), que –entre otras cosas- disuelve el Tribunal de Cuentas de la Nación y la Sindicatura General de Empresas Públicas. La gran mayoría del personal de los organismos de control disueltos fue distribuido entre la Auditoría General de la Nación (AGN), la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) y las unidades de auditoría interna que contempla la ley para funcionar en cada jurisdicción y entidad. La Ley N° 24.156 deroga, prácticamente en su totalidad, la “ley de contabilidad”, con lo que produce un cambio sustancial en el ordenamiento jurídico en materia de hacienda pública.

Tal cual ya se adelantó, la Ley N° 24.156 puso en funcionamiento varios sistemas: cuatro de administración financiera (presupuesto, crédito público, tesorería y contabilidad) y dos de control (interno y externo). En esta parte del libro, nos concentramos en los sistemas de control.

### **XI.3.1. El control interno.**

La Ley N° 24.156 se propone, entre otras cosas, que en cada jurisdicción y entidad del Sector Público Nacional exista un eficiente y eficaz sistema de control interno normativo, financiero, económico y de gestión sobre sus propias operaciones (artículo 4°).

La doctrina internacional más calificada en materia de Control Interno proviene de la INTOSAI (*International Organization of Supreme Audit Institutions*) y del INFORME COSO (*Committee of Sponsoring Organizations*).

La INTOSAI emitió las “Directrices para las Normas de Control Interno” a partir de definir al Control Interno como “el plan de organización y el conjunto de planes, métodos, procedimientos y otras medidas de una institución, tendientes a ofrecer una garantía razonable de que se cumplan los siguientes objetivos principales:

- Promover operaciones metódicas, económicas, eficientes y eficaces, así como productos y servicios de la calidad esperada.
- Preservar al patrimonio de pérdidas por despilfarro, abuso, mala gestión, errores, fraudes o irregularidades.
- Respetar las leyes y reglamentaciones como también las directivas y estimular al mismo tiempo la adhesión de los integrantes de la organización a las políticas y objetivos de la misma.

- Obtener datos financieros y de gestión completos y confiables y presentados a través de informes oportunos.

Para el informe COSO, el Control Interno es un proceso integrado a los procesos, efectuado por el consejo de la administración, la dirección y el resto del personal de una entidad, diseñado con el objeto de proporcionar una garantía razonable para el logro de objetivos incluidos en las siguientes categorías:

- Eficacia y eficiencia de las operaciones.
- Confiabilidad de la información financiera.
- Cumplimiento de las leyes, reglamentos y políticas.

En el plano normativo positivo, la Ley N° 24.156 hace una presentación descriptiva del Sistema de Control Interno al decir que “Incluye los instrumentos de control previo y posterior incorporados en el plan de organización y en los reglamentos y manuales de procedimiento de cada organismo y la auditoría interna”.

En el diseño de la ley, el Sistema de Control Interno descansa sobre tres puntos de apoyo enlazados por el objetivo de maximizar su eficacia, a saber: la autoridad superior de cada organismo, las unidades de auditoría interna y la SIGEN.

Es un principio de buen gobierno, de sana administración, hacer recaer en la Autoridad Superior la responsabilidad principal de mantener, de forma continuada, un entorno positivo de control interno. Este principio es recogido por el artículo 101 de la Ley N° 24.156, ya que pone en cabeza del titular de cada jurisdicción o entidad la responsabilidad de mantener un adecuado sistema de control interno. Entre las principales tareas de mantenimiento se encuentran las de cubrir los cargos o posiciones con las personas

que acrediten méritos y competencias apropiadas y cumplir y hacer cumplir las normas y procedimientos establecidos. ¿Qué tipo de responsabilidad es la que recae en la Autoridad Superior en relación con el control interno? ¿Qué alcance tiene esa responsabilidad? No es sólo una responsabilidad política. Si como consecuencia del mal estado del control interno, producto de decisiones exclusivas o de omisiones de la Dirección Superior, se produjeran daños o perjuicios a la hacienda pública, el jerarca responderá personalmente por ello, en los términos del artículo 130 de la Ley N° 24.156.

Otra base de sustentación del Sistema de Control Interno son las unidades de Auditoría Interna (UAI), creadas en cada jurisdicción y entidad del ámbito del Poder Ejecutivo. Está determinado por la ley y su reglamentación que actúen en apoyo a la dirección y sirviendo a toda la organización, en función de las normas vigentes y con independencia de criterio. Están obligadas a informar fielmente y de inmediato a la SIGEN y a la Autoridad Superior de cada Jurisdicción o Entidad, sobre la falta de cumplimiento de cualquiera de las normas que rigen la administración financiera y los sistemas de control. La Autoridad Superior de cada jurisdicción o entidad dependiente del Poder Ejecutivo Nacional debe requerirles opinión previa para la aprobación de los reglamentos y manuales de procedimientos, y también para todas las modificaciones que proyecten introducirles (artículo 102, Ley N° 24.156 y reglamentación). En el texto actual del artículo 100 de la Ley N° 24.156, las unidades de Auditoría Interna dependen jerárquicamente de la máxima autoridad de la Jurisdicción o Entidad. Esta posición guarda coherencia con el hecho de que esas autoridades son responsables del mantenimiento de un adecuado Sistema de Control Interno, uno de cuyos componentes es precisamente la Auditoría Interna. Preservando la coherencia, la

misma ley y su reglamentación presentan a la Auditoría Interna como un “...apoyo a la Dirección y sirviendo a toda la organización”.

En doctrina se define a la Auditoría Interna de un ente, público o privado, como el examen y la evaluación de los procesos de planificación, organización y gestión con el fin de determinar si existe una seguridad razonable de que se alcanzarán los objetivos y metas establecidos. De acuerdo con la Ley N° 24.156, el trabajo sustantivo de una UAI “...consiste en un examen posterior de las actividades financieras y administrativas de las entidades a que hace referencia esta ley, realizada por los auditores integrantes de las unidades de auditoría interna” (artículo 102).

El titular de la UAI es el Auditor Interno. En la redacción actual de la reglamentación del artículo 102 de la Ley N° 24.156, dada por Decreto N° 72/2018, el Auditor Interno es designado y removido por el Síndico General de la Nación.

El Sistema de Control Interno tiene como órgano rector a la SIGEN, entidad con personería jurídica propia y autarquía administrativa y financiera, dependiente de la Presidencia de la Nación. Se la pone a cargo de un funcionario denominado Síndico General de la Nación, designado por el Presidente de la Nación con rango de Secretario de la Presidencia de la Nación, que es asistido por tres Síndicos Generales Adjuntos también designados por el Poder Ejecutivo. A la SIGEN, le compete el control interno de las jurisdicciones que componen el Poder Ejecutivo Nacional, los organismos descentralizados y las empresas y sociedades del Estado que dependan de éste, sus métodos y procedimientos de trabajo, normas orientadoras y estructura orgánica (artículo 98). Constituye un órgano normativo, de supervisión y coordinación.

De acuerdo con la Ley N° 24.156 y su reglamentación (Decreto N° 1344/2007), son funciones de la SIGEN, entre otras:

- a.** Dictar las normas de control interno a las que deberán sujetarse las jurisdicciones y entidades, y las normas de auditoría que aplicarán la Sindicatura y las unidades de auditoría interna.
- b.** Supervisar el adecuado funcionamiento del sistema de control interno.
- c.** Aprobar los planes anuales de trabajo de las UAI, las que deberán presentarlos a tal efecto a la Sindicatura antes del 31 de octubre del año anterior.
- d.** Realizar las auditorías financieras, de legalidad y de gestión, investigaciones especiales, pericias de carácter financiero o de otro tipo, así como orientar la evaluación de programas, proyectos y operaciones.
- e.** Vigilar la aplicación de las normas contables de la Contaduría General de la Nación.
- f.** Formular recomendaciones a las jurisdicciones y entidades tendientes a asegurar el adecuado cumplimiento normativo, la correcta aplicación de las reglas de auditoría interna y los criterios de economía, eficacia y eficiencia.
- g.** Poner en conocimiento del Presidente de la Nación los actos que hubiesen acarreado o puedan acarrear significativos perjuicios para el patrimonio público.
- h.** Ejercer las funciones del artículo 20 de la Ley N° 23.696 en materia de privatizaciones, sin perjuicio de la actuación del ente de control externo.



- i. Ejercer las funciones de control derivadas de la Ley N° 23.982 y normas concordantes y complementarias.

La SIGEN está facultada para solicitar a todos los organismos información que considere necesaria y para ello todos los agentes y/o autoridades del sector público nacional deberán prestarle su colaboración, considerándose la conducta contraria como falta grave.

El modelo de control que aplique la SIGEN deberá ser integral e integrado, es decir, que abarcará los aspectos presupuestarios, económicos, financieros, patrimoniales, normativos y de gestión, la evaluación de programas, proyectos y operaciones y estará fundado en criterios de economía, eficiencia y eficacia (artículo 103). Es "Integral", porque se basa en la aplicación de distintas modalidades de control a la totalidad de las actividades generadas por el funcionamiento de los sistemas de administración financiera y de recursos reales. Es "integrado", porque concibe a la Administración Pública como un macro sistema conformado por un conjunto de sistemas interrelacionados, uno de los cuales es el control mismo.

El control interno, más específicamente el aseguramiento de su efectividad, es una de las bases que condiciona el uso de las delegaciones de facultades realizadas a través de la Ley N° 27.742.

### **XI.3.2. El control externo.**

El Sistema de Control Externo tiene como órgano rector a la Auditoría General de la Nación (AGN), dependiente del Poder Legislativo. La autoridad máxima de la AGN es un colegio de Auditores Generales, uno de los cuales se desempeña como Presidente. La reforma constitucional de 1994 incluye en el texto de la Carta Magna a la AGN, disponiendo que su Presidente sea designado a propuesta del partido político de oposición con mayor

número de legisladores en el Congreso. La AGN es una entidad dependiente del Congreso Nacional, con personería jurídica propia e independencia funcional, para lo cual cuenta con independencia financiera (artículo 116). Su ordenamiento de arranque, esto es, su estructura orgánica, sus normas internas, la distribución de funciones y sus reglas básicas de funcionamiento, fue establecido por resoluciones conjuntas de las comisiones Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas y de Presupuesto y Hacienda de ambas Cámaras del Congreso de la Nación. Las modificaciones posteriores deben ser propuestas por la AGN a las referidas comisiones y aprobadas por estas.

La AGN está integrada por siete miembros designados cada uno como Auditor General, los que deberán tener título universitario en el área de Ciencias Económicas o Derecho, con probada especialización en administración financiera y control. Durarán ocho años en sus funciones y podrán ser reelegidos. Tres miembros son designados por la Cámara de Diputados y tres por la de Senadores. El séptimo Auditor General será designado por resolución conjunta de los presidentes de ambas cámaras y será el Presidente de la Auditoría y órgano de representación y ejecución de las decisiones del colegio de auditores. Tratándose de un cuerpo colegiado, las decisiones se toman por mayoría.

Los auditores pueden ser removidos en caso de conducta grave o manifiesto incumplimiento de sus deberes por los procedimientos establecidos para su designación.

Corresponde a la AGN el control externo posterior de la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial, legal y el

dictamen de los estados contables-financieros de las jurisdicciones y entidades del Sector Público Nacional, y en particular:

- a.** Ejercer el control de legalidad posterior de los actos relacionados con la utilización de los recursos.
- b.** Realizar auditorías financieras, de legalidad, de gestión, exámenes especiales de jurisdicciones y de las entidades bajo su control, así como la evaluación de programas, proyectos y operaciones, por sí o por estudios independientes contratados.
- c.** Auditar a unidades ejecutoras de programas y proyectos financiados por organismos internacionales de crédito, por sí o por terceros.
- d.** Examinar y emitir dictamen de los estados contables-financieros de los organismos de la Administración Nacional, Empresas y Sociedades del Estado y del Banco Central de la República Argentina.
- e.** Controlar la aplicación de recursos provenientes de operaciones de crédito público.
- f.** Realizar exámenes especiales de actos y contratos de significación económica.
- g.** Verificar que los órganos de la Administración Pública mantengan el registro patrimonial de sus funcionarios públicos.

La competencia controladora de la AGN llega hasta el Congreso de la Nación y a los entes privados adjudicatarios de procesos de privatización, en cuanto a las obligaciones emergentes de los respectivos contratos. Con respecto al Poder Judicial, la Corte Suprema de Justicia de la Nación acordará con la AGN la modalidad de la intervención de ésta, la cual deberá prestar su colaboración.

Antes de la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, el gobierno municipal estaba incluido en el ámbito subjetivo de control de la AGN. En cuanto a los funcionarios de los que trata el artículo 53 de la Constitución Nacional (antes de la reforma de 1994, artículo 45), la Ley N° 24.156 dispone que el control de su gestión sea siempre global y ejercido en exclusividad por las cámaras del Congreso de la Nación (artículo 117, segundo párrafo).

Para cumplir sus funciones la AGN puede exigir la colaboración e información de todas las entidades del sector público, quienes están obligadas a proporcionarles los datos, documentos, etc., que les sean requeridos. Asimismo, puede promover investigaciones de contenido patrimonial en los casos que corresponda.

#### **XI.4. Principales aspectos de la reforma del control.**

El sistema de control emergente de la Ley N° 24.156 está concebido siguiendo la metodología del resto de la ley: el enfoque de sistemas. Ello implica que sus elementos componentes están interrelacionados y que, además, se integra a los sistemas de administración financiera e interactúa con ellos.

Con el Sistema de Control Externo implantado a partir de 1993 desaparecen el control de legalidad de los actos administrativos antes de su puesta en ejecución, ejercido desde afuera de la administración activa, y las funciones jurisdiccionales, ambas cosas a cargo, hasta entonces, del TCN. Hacemos una breve lateralización para recordar las características de esos tipos de actuaciones.

#### **XI.4.1. El control previo.**

En la concepción del nuevo sistema, el control previo es un instrumento incorporado al plan de organización de los entes estatales.

Respecto del control previo se han desarrollado posiciones teóricas diametralmente opuestas. Para algunos implica "coadministrar" y, por tanto, priva al control de la necesaria independencia. Es por ello que debe circunscribirse al ámbito del control interno. Otras, en cambio, consideran que sin él es imposible evitar los daños al patrimonio público, ya que el control posterior es un control histórico, y un control que llega después del acto lesivo del patrimonio es como la autopsia, se hace sobre un cuerpo que ya no recuperará su vida. En esta postura doctrinaria se admite, no obstante, la conveniencia de que el control previo tenga carácter selectivo, es decir reservado a los actos que por su significación fiscal lo justifiquen (Hynes, 2011). De hecho, la Ley N° 27.742 contempla, en su artículo 17, la ejecución de controles previos a cargo de la SIGEN para ciertas contrataciones relacionadas con las privatizaciones.

La ley, obviamente, recepta la posición mencionada en primer término ya que elimina el control previo de carácter externo y limita el control interno al ámbito de cada entidad o jurisdicción (artículo 101).

#### **XI.4.2. Las facultades de enjuiciamiento.**

También denominadas "facultades jurisdiccionales", se refieren a las posibilidades asignadas legalmente a los organismos superiores de control de juzgar la actuación de los funcionarios y empleados del Estado y, eventualmente, condenarlos y formularles

cargo pecuniario como resultado de la determinación de responsabilidades de índole contable y/o administrativo-patrimonial.

Es en esta materia (la determinación de responsabilidades) donde la Ley N° 24.156 aparece escuálida en comparación con su antecesora la “ley de contabilidad”. Las únicas dos normas que se refieren al tema son los artículos 130 y 131, los cuales se limitan a reproducir el principio general de responsabilidad por los daños provenientes de dolo, culpa o negligencia, ya previsto en la codificación civil.

Con la reforma de 1992/3 desaparecen de la escena administrativa normas importantes tales como los artículos 90, 91, 92, 93, 95 y 96 de la “ley de contabilidad” que, en su conjunto, conformaban un régimen de responsabilidad administrativo específico y ajustado a las particularidades de la gestión financiera estatal. De ahí emanaba la obligación de "rendir cuentas" por parte de todos los agentes a quienes se les hubiera confiado el cometido de recaudar, percibir, transferir, invertir, pagar, administrar o custodiar valores u otros bienes de propiedad del Estado o puestos bajo su responsabilidad (artículo 91), imponiéndose en casos de pérdida o sustracción, la inversión de la carga de la prueba en relación a su responsabilidad. Asimismo, implicaba la existencia de una responsabilidad objetiva a cargo de los jefes de los servicios administrativos y de las autoridades de los organismos descentralizados y centralizados (artículo 96).

El artículo 95 establecía el principio general de que los actos violatorios de disposiciones legales o reglamentarias comportaban responsabilidad para quienes los dispusieran, ejecutaran o intervinieran, otorgando la posibilidad a los funcionarios inferiores de

efectuar el correspondiente deslinde. Para ello este artículo imponía la obligación de revisar la orden recibida en cuanto dispusiera un gasto.

Definir si las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), como se los conoce en la jerga internacional a los entes de control externo, deben poseer o no facultades jurisdiccionales, constituye por cierto un tema igualmente polémico. Existen opiniones que se oponen a la conjunción de las facultades de control con las jurisdiccionales por cuanto, una cosa es controlar procedimientos o procesos y otra, muy distinta, juzgar conductas. Entonces, existe siempre el riesgo de que las dos funciones se confundan en el momento de su aplicación. Sin embargo, otros autores consideran que el ejercicio de estas facultades actúa como un factor de presión ante empleados y funcionarios y facilita enormemente la posibilidad de cobro por parte del Estado al poder éste precisar con exactitud en su propia sede el "quantum" de sus acreencias. Tal vez por ello, aún autores que comparten la supresión del aparato jurisdiccional administrativo, admiten que su eliminación no debería ser absoluta, sino que al menos, en su reemplazo, deberían revigorizarse las normas de los códigos Civil y Penal en materia de responsabilidad administrativa o crearse -dentro del Poder Judicial- una jurisdicción especial y exclusiva para tratar las responsabilidades de los funcionarios (Hynes, 1995).

#### **XI.5. La gestación de la Ley N° 24.156.**

Como ha quedado dicho, la Ley N° 24.156 entró en vigor el 1º de enero de 1993. Su proceso de gestación fue prolongado, dentro de lo cual se incluye un extendido y profundo tratamiento

parlamentario del proyecto respectivo. Y era natural que sucediera así, puesto que lo que estaba en discusión era la pertinencia de reemplazar una concepción instrumental de la hacienda pública por otra que presentaba características marcadamente diferenciales. El estudio y debate parlamentarios en torno de la Ley N° 24.156 se prolongó por más de 1 año, y el tiempo insumido en sancionarla estuvo ocupado mayormente por las diferencias acerca de la configuración que debía tener la función de control externo.

La acción reformadora estaba informada en un diagnóstico crítico de la legislación financiera y de control por entonces vigente. De ello dan testimonio los documentos técnicos que le anteceden, con observaciones del siguiente tenor:

- No era posible la administración presupuestaria.
- No existían normas que orgánicamente regularan el crédito público.
- La Tesorería General cumplía solamente la función de administrar una caja pagadora, sin vincularse con los aspectos monetarios y financieros del sector público nacional.
- La actividad contable no producía información oportuna y confiable sobre la gestión financiera pública.
- Las estructuras de control no estaban integradas entre sí ni con la administración financiera y su alcance estaba limitado, en el caso de los organismos centralizados y descentralizados, a los aspectos de cumplimiento legal.
- Una parte importante del sector público nacional, la llamada organización empresarial del Estado, quedaba al margen del



cuerpo de regulaciones financieras y de control de carácter general (la “ley de contabilidad”).

- Ese mismo cuerpo de regulaciones no contemplaba un decisivo protagonismo del Congreso de la Nación en cuestiones financieras claves, como son las que tienen que ver con las operaciones de crédito público.

A partir de ese diagnóstico se articula una reforma de la administración financiera y de su control, cuyas premisas básicas son:

- Se involucra en la ley a todo el Sector Público Nacional, esto es la administración centralizada, la descentralizada, las instituciones de la seguridad social, las empresas y sociedades del Estado, los entes públicos excluidos de la administración nacional y los fondos fiduciarios estatales (estas dos últimas categorías, fueron agregadas en modificaciones posteriores)
- Se amplía el campo de las intervenciones decisorias del Congreso de la Nación en cuestiones presupuestarias y de crédito público y se le reconoce competencia exclusiva en materia de control externo.

La modificación del sistema de control del Sector Público, sobre todo en el área de control externo, no estaba en los planes iniciales de la reforma de la administración financiera. La sustitución del TCN por otro ente, pretextada en los papeles como la necesidad de instalar un control moderno, integral e integrado y compatible con el enfoque de administración financiera adoptado, respondió más bien a la lógica de una “interna” que se estaba dando entre el ala política del gobierno y el equipo económico.

Si la memoria no nos traiciona, el proyecto de ley de administración financiera que remitiera el Poder Ejecutivo al Congreso de la Nación en el año 1991 contemplaba la creación de una Contraloría General como órgano rector del sistema de control externo del Sector Público Nacional. Este organismo sería dirigido por un Contralor General, secundado en ello por dos contralores adjuntos. La designación de estos funcionarios tenía lugar por un acto complejo: el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado.

La existencia de la AGN con una autoridad máxima colegiada, dentro de la Ley 24.156, fue una demanda del principal bloque de oposición de entonces en el Senado de la Nación. Ya que, de acuerdo con esa ley, el colegio de auditores generales se integraba observando la composición política de cada Cámara, la primera oposición adquiriría la posibilidad de incorporar dos miembros a la conducción superior del organismo. Esta habilitación representaba, en los hechos, un medio, de los tantos otros que en teoría están a disposición de la oposición política, para el ejercicio del llamado “control en el Parlamento”. Esta vía de control se ensanchó más tarde con la cláusula del artículo 85 de la Constitución Nacional, según la cual el Presidente de la AGN es designado a propuesta del principal partido de oposición en el Congreso.

#### **XI.6. Un control lábil.**

El proceso privatizador en la República Argentina se amparó en la Ley N° 23.696, llamada de “emergencia administrativa”. El artículo 14 de esta ley preveía la existencia de una Comisión Bicameral de Seguimiento de las Privatizaciones, con el objeto de ejercer la coordinación entre el Congreso de la Nación y el Poder Ejecutivo en cuanto al cumplimiento de las prescripciones de aquel texto legal,

debiendo informar a los cuerpos legislativos sobre todo el proceso que se llevara adelante. Para poder cumplir estos cometidos la Comisión Bicameral debía ser informada permanente o a su requerimiento por las autoridades de aplicación y por los organismos de control. En este último sentido, la misma ley dispuso que los entonces TCN y SIGEP actuaran en colaboración permanente con ella. Tanto el TCN como la SIGEP cumplieron al respecto un papel decoroso, pero la conformación y la labor de la Comisión Bicameral fueron, cuando menos, cuestionables. Entre otras cosas, se le criticaba el hecho de que estuviera presidida por un legislador del oficialismo, lo cual ponía en tela de juicio la razonable independencia que se espera de una instancia institucional que debe controlar al agente privatizador. Un integrante de la citada Comisión, el entonces Diputado Nacional Alberto Natale, relata en su libro “Privatizaciones en privado” (Editorial Planeta, 1993) episodios desdorados de las adjudicaciones de empresas públicas. Cuando en 1990 ocurrió al mismo tiempo el descabezamiento del TCN y de la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas, estos dos organismos estaban investigando, por separado, ciertas irregularidades que se habían verificado en la etapa de adjudicación de la privatización de la empresa estatal ENTEL.

Algunas privatizaciones de la época estuvieron teñidas -para ser eufemísticos- de irregularidades, cometidas antes y/o después de pasar los activos públicos a manos privadas: empresas vendidas a precio de ganga; tarifas abultadas previamente a la entrega, o con cláusula dólar, o indexadas por la inflación internacional, de modo que aseguraran un futuro de superutilidades; vaciamiento de la compañía; renegociaciones con cláusulas a favor de concesionarios

por las cuales eran liberados del pago del canon o de compromisos de inversión contractuales.

El conglomerado de empresas en manos del Estado nacional a comienzos de los años '90 estuvo en la mira de un “espíritu de época”, cuya narrativa surgió de “usinas del pensamiento político y económico mundial”, pero que localmente tuvo el aliento y la propagación de comunicadores con mucha audiencia, la cual también estaba ávida de cambios drásticos en esa materia.

El caso más emblemático de los deslices cometidos tal vez haya sido el de Aerolíneas Argentinas. Su privatización combinó elementos de bochorno y sospecha: el gobierno de turno estaba ansioso por hacer ante la comunidad de negocios internacionales una categórica exhibición de fe liberal-privatista y no se lo iba a impedir ninguna forma ligada con el debido proceso administrativo; en el balance de la firma compradora quedaron huellas de alguna transacción indecorosa (Natale, 1993).

El deterioro severo que luego de la privatización experimentó Aerolíneas Argentinas, dirigida mayoritariamente por los inversores españoles, es una muestra de la ausencia del Estado como regulador y como coadministrador.

No obstante todo lo anterior, la AGN puso mucho énfasis en el control de las privatizaciones formulando observaciones, la mayoría de las cuales puede ser agrupada bajo los títulos de “Inversiones”, “Facturación” y “Calidad del Servicio”.

Las observaciones respecto a planes de inversión estaban causadas, entre otras cosas, por:

- Su falta de adecuación a los cronogramas comprometidos por las empresas concesionarias.
- Las demoras en la gestión del financiamiento que permitiera cumplir con la ejecución de las obras básicas en tiempo y forma.
- Problemas con la calidad de los materiales utilizados.
- Deficiencias en la metodología de medición de avances de obras.
- La insuficiencia de “obras de mejoramiento”.
- La no realización en tiempo de trabajos de seguridad operativa y mantenimiento preventivo de instalaciones.

Las observaciones respecto a planes de inversión estaban causadas, entre otras cosas, por:

- Su falta de adecuación a los cronogramas comprometidos por las empresas concesionarias.
- Las demoras en la gestión del financiamiento que permitiera cumplir con la ejecución de las obras básicas en tiempo y forma.
- Problemas con la calidad de los materiales utilizados.
- Deficiencias en la metodología de medición de avances de obras.
- La insuficiencia de “obras de mejoramiento”.
- La no realización en tiempo de trabajos de seguridad operativa y mantenimiento preventivo de instalaciones.

Las observaciones más reiteradas sobre facturación se referían a:

- El no reintegro a usuarios de importes emergentes de sobrefacturaciones y de erróneas aplicaciones de impuestos.
- La falta de una explicación clara en las facturas respecto de ciertos rubros liquidados.
- El uso extendido del método del “estimado” para facturar el consumo de servicios.
- Una incompleta aplicación del beneficio de tarifas diferenciales para jubilados y pensionados.
- Excesos en la aplicación de la tasa de recargo por mora en el pago de los servicios públicos.

En cuanto a calidad del servicio y atención al cliente, una buena parte de las observaciones trataban de:

- Lo inadecuado que resultaba la infraestructura de “atención” que la compañía prestadora ponía a disposición del cliente.
- La mora que evidenciaba la empresa prestadora en la resolución del reclamo del usuario.

La experiencia es una de las fuentes del conocimiento, tal vez de los que se originan en el aprendizaje por los errores. Ahora que ha vuelto al escenario de la discusión política y del debate legislativo un nuevo programa de privatizaciones, dentro de la llamada “Ley Bases”, sería bueno tener en cuenta, en el diseño de los mecanismos institucionales de aseguramiento, la “mala” experiencia de “malas adjudicaciones y regulaciones y de “malos” controles que ocurrió en el pasado reciente y que se acaba de reseñar en los párrafos precedentes.

## **XI.7. Otros controles.**

Otro resorte del control parlamentario propiamente dicho es la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, órgano “inter cámaras” conformado por seis senadores y seis diputados, cuyo origen se remonta a la Ley N° 14.179 del año 1952.

En su caso, el control parlamentario se manifiesta a través del ejercicio de la facultad de controlar las actividades de la AGN, de requerirle a ésta trabajos específicos y de producir despacho sobre los informes que le remite dicha Auditoría. Estos despachos son sometidos a resolución de las Cámaras con lo que se completa el circuito de control parlamentario.

En la categoría de organismo técnico está, además de la AGN, el Defensor del Pueblo. En el caso de nuestro gobierno federal, el Defensor del Pueblo fue implantado en 1993, a través de la Ley N° 24.284, con el objetivo fundamental de proteger los derechos e intereses de los individuos y la comunidad frente a los actos, hechos y omisiones de la administración pública nacional. La Constitución reformada en 1994 lo incluyó en su texto, manteniéndole las características principales que supo darle la norma de creación. De acuerdo con ese régimen jurídico, el Defensor del Pueblo es designado y removido por el Congreso de la Nación con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de cada Cámara, tiene autonomía y ejerce sus funciones sin recibir instrucciones de ninguna autoridad. El Defensor del Pueblo tiene a su cargo la promoción y la tutela de los derechos e intereses individuales y de la comunidad frente a la actividad “lato sensu” de la administración pública. Para ello extiende su competencia al obrar de las personas privadas prestadoras de servicios públicos, sin perjuicio de la facultad

de instar a las autoridades regulatorias pertinentes. En 2024, se están cumpliendo 12 años de vacancia del cargo de Defensor del Pueblo de la Nación.

#### **XI.8. Objetivos y concreciones de la reforma del control.**

Hasta aquí hemos hecho comentarios sobre historia y diseño; ahora vamos a las evidencias fácticas, a los hechos inapelables de la experiencia.

El desenvolvimiento del gobierno, en nuestro sistema institucional, está rodeado de controles. Hay fuerzas de control que operan desde el seno de la sociedad; son las que traducen el llamado control social. Pero también hay, adentro del mismo Estado, oficinas a las cuales una norma jurídica les ha dado la tarea de controlar algún aspecto del funcionamiento del gobierno. La pregunta inquietante es ¿por qué el ciudadano medio, la comunidad en general tienen la impresión de que, en rigor de verdad, nadie controla nada?

Un documento conjunto del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial, producido con motivo de haber evaluado la capacidad de gestión financiera de nuestro Sector Público Nacional, pone de manifiesto que los organismos estatales muestran un bajo nivel de receptividad de los informes realizados por la SIGEN y por la AGN. Una estimación de esta última, recogida en el mismo documento, cifra en menos del 25% el grado de implementación de sus recomendaciones por parte de las dependencias auditadas. En la evaluación hecha por aquellas entidades financieras multilaterales, se advierte que los informes repiten las mismas recomendaciones uno tras otro, ya que los responsables no adoptan las medidas correctivas correspondientes; las observaciones más reiteradas tienen que ver con incumplimientos



de las normas en materia de control interno y de compras y contrataciones.

Es probable que alguna parte –por supuesto, mínima- de esa brecha responda a diferencias de criterios entre la administración y el auditor respecto al realismo y dimensión del problema que está mostrando un informe y, en su caso, a la mejor manera de resolverlo. Pero el grueso de la inacción se explica por indiferencia, incomprensión, indolencia, desaprensión, desconocimiento y todas las otras malas disposiciones de la voluntad que encuadran dentro del concepto amplio de irresponsabilidad. Esta actitud está alentada por el hecho de que la desatención de las observaciones y recomendaciones de los organismos de control no tiene consecuencias políticas, administrativas, judiciales o patrimoniales. (Buisel Quintana, 2009).

Control y corrección es una ecuación necesaria. La realidad nuestra es que no faltan organismos de control ni actuaciones de éstos con observaciones. De lo que sí parece haber poca o ninguna evidencia es de que, como consecuencia de las irregularidades que aquéllos señalan en sus informes, tengan lugar el deslinde de responsabilidades y la aplicación de algún tipo de punición. Si bien el artículo 119, inciso b), prevé que la AGN podrá "exigir la colaboración de todas las entidades del Sector Público, las que estarán obligadas a suministrar los datos, documentos, antecedentes e informes relacionados con el ejercicio de sus funciones", el sistema no le concede las suficientes facultades (como ser imponer multas por desatención) para hacer efectivos sus requerimientos ante la falta de respuesta de los organismos controlados.

El control no es sólo oposición; el control socialmente útil es el que contribuye a desarrollar un Estado y una administración pública que producen más y mejores bienes y servicios para sus ciudadanos.

Para que un organismo de control externo (llámese como se llame: Auditoría, Contraloría, Tribunal) haga trabajos e informes útiles tiene que ser independiente. Tanto la teoría política como la experiencia demuestran que la independencia de los organismos de control se constituye en una cualidad indispensablemente crucial para conseguir prácticas de gobierno sólidas y decentes. La independencia es en tres áreas principales, complementarias e interrelacionadas:

- **Independencia administrativa:** Se define como la garantía para nombrar y remover a sus funcionarios superiores, darse su estructura orgánico-funcional y establecer las funciones y responsabilidades de sus empleados.
- **Independencia funcional:** Es la capacidad de tomar decisiones y actuar sin recibir instrucciones de ninguna autoridad. En este sentido, el organismo de control debe ser libre para determinar la dirección de sus actividades y programarlas de acuerdo con el mandato legal, para aplicar los métodos y técnicas de control y evaluación que considera apropiados, y para informar sus hallazgos de una manera honesta.
- **Independencia financiera:** Hay una relación directa entre la cantidad de recursos disponibles y la extensión, profundidad y oportunidad del control. Todo lo que pueda declarar el estatuto legal del organismo de control respecto de sus facultades y de aplicar un modelo de auditoría integral e integrada será pura retórica si en los hechos se le asigna un presupuesto estrecho

para lo que requiere un ejercicio pleno de las funciones fiscalizadoras más esenciales.

El artículo 85 de la Constitución Nacional recoge la doctrina internacional en la materia (INTOSAI): el auténtico contralor externo es el Poder Legislativo. Sin embargo, la concreción de esta noción ideal es confrontada por la realidad político-institucional de esta época. Es de toda evidencia la fuerte correlación que se da en las democracias, y con más nitidez en las parlamentarias, entre el Poder Ejecutivo y la mayoría en el Congreso. En las democracias de este último tipo, la línea divisoria ya no está trazada entre el Parlamento en su conjunto y el Gobierno, sino entre la oposición parlamentaria, por un lado, y el Gobierno y el partido del Gobierno representado en el Parlamento, por la otra. La solución adoptada en muchas de nuestras provincias y en varios países de todo el mundo ha sido la de otorgar al máximo organismo de control rango constitucional, colocándolo en una situación de independencia respecto de los tres poderes estatales, como garantía de su libertad para decidir y programar la dirección de sus actividades y el contenido y la oportunidad de sus informes. Realmente, la independencia de criterio de una agencia asignada al control externo de la gestión pública es, al final del día, una cuestión de consciencia y ciencia de las personas que trabajan a su servicio. No la tendrá, si esas personas no sienten el imperativo moral de ser independientes ni saben cómo hacerlo.

El control no es un enemigo del gobierno. Al contrario, está adentro de la organización Estado para ayudar a que la administración gaste e invierta bien, provea buenos servicios y aplique los recursos públicos con rectitud, eficacia y equidad. Para

que el control pueda cumplir un papel tan decisivo como el que acabamos de describir debe ser oportuno.

Pedir que un control sea oportuno quiere decir que se “haga a tiempo”. “A tiempo” significa que el inicio de los exámenes, lo mismo que la disponibilidad de sus resultados, estén cerca del origen de los sucesos objeto de auditoría. Los controles tardíos son como las autopsias: puede que aporten información sobre las causas de la desgracia, pero el saberlo no permitirá desandar lo que ya es irreversible. Se configura el peor de los mundos cuando a la tardanza se le suma la ausencia de sanciones por las irregularidades.

Las auditorías de gestión, también conocidas como de desempeño, evalúan si una dependencia del Estado está administrando o administró el dinero público en forma económica, eficaz y eficiente; en tanto que las de cumplimiento analizan si la disposición de los fondos públicos por parte de las áreas del Estado se está realizando o se realizó dentro del marco normativo que corresponde. Ambos tipos de controles se pueden ejecutar en diferentes momentos del tiempo.

Una modalidad de control es la intervención del ente especializado después de emitidos los actos correspondientes o de producidos los procedimientos y operaciones administrativos. A esto se lo llama control “a posteriori”; es la modalidad que ha adoptado la AGN por imperio de la Ley N° 24.156 (artículo 117).

Luego de estos años de vigencia de la reforma, y con los resultados puestos en materia de transparencia y eficacia administrativas, se debería reflexionar sobre la conveniencia de acoplar al órgano de control externo la facultad de realizar un control previo, de carácter selectivo.

Y es aquí donde nos preguntamos: ¿Hasta qué punto son efectivos los informes de auditoría derivados de un control "a posteriori" para prevenir la corrupción y los consecuentes perjuicios al erario? Suponemos que responder a este interrogante suscitará muchas discusiones y dudas y obligará a profundizar en el planteo del problema.

No postulamos la vuelta al sistema anterior a 1993 de intervención previa pero sí la búsqueda de un mecanismo intermedio que contemple el control previo o concomitante para actos y contratos de significación económica (Hynes, 2011), sobre todo teniendo en cuenta que la tecnología actual de la información y las comunicaciones pone a disposición *softwares* o aplicaciones que son capaces de procesar multiplicidad de datos en espacios de tiempo muy breves.

Tampoco es necesario que la intervención preventiva suspenda los actos administrativos, pero si es útil que el órgano de control tenga un sistema de análisis oportuno que le posibilite poner en conocimiento de las máximas autoridades, potenciales hechos de los cuales pudieran derivarse daños para la hacienda antes de que el perjuicio para el Estado, es decir para todos los ciudadanos, sea irreparable.

En materia de sistema de control, la expectativa de la reforma de 1993 era que las estructuras de aquél (interna y externa) lograran niveles importantes de complementación y cooperación; que fueran capaces, con sus trabajos, de retroalimentar al sistema de administración financiera, proponiendo mejoras normativas y de las prácticas de gestión.

En los hechos las estructuras de control interno y de control externo no han llegado a definir una estrategia de control integrado. En general, se han mantenido como bloques con sus respectivas autonomías, planes y prioridades. No obstante, hay un acercamiento productivo en lo que hace al abordaje de la Cuenta de Inversión de cada ejercicio presupuestario. Un intento en la buena dirección de la cooperación y la integración lo constituyó la Resolución Conjunta de la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM) y la SIGEN (Nº 14/2010 para ambos organismos), por la cual se establecía un circuito de control a efectos de asegurar la adecuada atención de los requerimientos que efectúe la AGN y se la invitaba a esta última a suscribir un convenio con la Secretaría de Gabinete de la JGM para la correcta implementación del mecanismo mencionado y acordar la remisión de la información que permita incrementar la eficiencia de los sistemas de control estatal en su conjunto.

No se lograron progresos cualitativos en las técnicas de fijación de metas a programas ni en las de costos de las operaciones públicas. La preocupación básica de la gestión continuó puesta en los procesos y hacia allí se objetivaron las evaluaciones. Completar el proceso corresponde, en realidad, a los órganos de administración financiera.

Al suprimirse los juicios de cuenta y de responsabilidad, durante un tiempo no quedó claro cómo se rendía cuentas y cómo se determinaba y hacía efectiva la responsabilidad administrativa. La responsabilidad mereció en la nueva legislación el espacio de dos artículos: uno definía el carácter de responsable y el otro establecía el plazo de prescripción de la responsabilidad. Tuvieron que pasar cuatro años antes de que el Poder Ejecutivo emitiera un reglamento

sobre daño económico al patrimonio del Estado. La “ley de contabilidad” contenía un conjunto de normas que definían las responsabilidades contables y administrativas y detallaban los procedimientos para deslindarlas e imputarlas. A su amparo, a lo largo de décadas, se había generado una elaboración doctrinaria y un entendimiento administrativo que ayudaban a resolver las cuestiones de responsabilidad. La crítica que más se escuchaba por entonces, respecto de la nueva realidad, era que la nueva legislación iba a licuar el sentido de la responsabilidad y la obligación de rendir cuentas. De las causas que estaban en trámite por ante el TCN a la fecha de su disolución, no se tuvieron muchas noticias. Si bien la misma “ley de administración financiera” declaraba que la filosofía del nuevo régimen se asentaba en los principios de responsabilidad del funcionario público y en su obligación de rendir cuentas, sin embargo, no acompañaba esa manifestación con un cuerpo de reglas y procedimientos básicos para examinar las responsabilidades y para hacerlas efectivas. Los operadores de los sistemas y sus controladores se encontraron, al principio, con dudas acerca de cómo se debía proceder en los casos de comprobarse daños al patrimonio público o perjuicios fiscales. En lo que se refiere a examen de la responsabilidad contable, la idea subyacente al régimen emergente en 1993 es que la Cuenta de Inversión hiciera las veces de rendición universal de cuentas de la administración. La Cuenta de Inversión es el compendio de la gestión cumplida por el Poder Ejecutivo en un ejercicio financiero, cuya aprobación o rechazo corresponde al Poder Legislativo. Esencialmente, contiene los estados financieros contables de los organismos de la administración pública e información sobre el seguimiento físico financiero de los programas y proyectos. Está entre los deberes de la AGN realizar el examen de

la cuenta de percepción y aplicación de los fondos públicos e informarlo al Congreso. La utilidad y el valor de la Cuenta de Inversión y de su auditoría como rendición de cuentas y mecanismo de *accountability* se ven acotados por el hecho de que su tratamiento parlamentario insume tiempos muy largos. La cuestión históricamente recurrente es que las nuevas mayorías políticas surgentes se resisten a darle tratamiento parlamentario a las cuentas de la administración que dejó el poder.

En lo que se refiere al área de los recursos humanos, la política de perfiles y competencias fue avanzando en la peor de las direcciones: despojarla del principio del servicio civil meritocrático. En las organizaciones públicas orientadas por su misión, que se proponen la creación de bienes y servicios valiosos para el ciudadano, la confianza “personal” del dirigente o la lealtad a su persona, como criterios rectores de la conformación de los altos cuadros superiores de la administración, deben ceder su lugar a la confianza “reflectiva” que es la seguridad basada en los antecedentes, conocimientos y capacidades para el cargo o función que puedan tener consigo, y demostrar en un proceso de evaluación, los individuos postulados. La confianza de “amiguismo” o de pertenencia facciosa, como el currículum más valioso para cubrir las posiciones superiores o técnicas de la función pública, representa exponer al Sistema de Control Interno de un ente público a un elevado riesgo de alto impacto negativo.

Una consideración final –pero no por ello menos importante– tiene que ver con la cultura y la idiosincrasia. En los modelos de control incorporados por la Ley N° 24.156 dejaron su impronta los manuales teóricos del Banco Mundial que irradiaban el espíritu de la



época. Los organismos internacionales que promueven y financian reformas de la administración pública están acostumbrados a pensar que las realidades locales no deberían ser factores condicionantes de primer orden y que hay un bagaje de “mejores prácticas” de validez universal. Es cierto que las sociedades no tienen por qué quedar prisioneras de por vida de las malas costumbres, de los malos hábitos. Pero la transferencia de conocimientos y prácticas administrativas procedentes del exterior debe ser matizada con una comprensión profunda de las costumbres, las normas y las instituciones locales prevalecientes y de su evolución histórica. Las personas llevan al seno de las organizaciones en las que trabajan las experiencias y aprendizajes que adquieren por razón de la interacción social y de la vida familiar. El concepto de anomia tal vez represente, mejor que otros, el género de los problemas de informalidad, irreverencia hacia la ley, tolerancia de la corrupción, elogio de la trasgresión y la picardía, tan extendidos entre nosotros. Este estado de cosas se ha venido gestando desde el fondo de la historia. Quizás, por ello, fue ir demasiado lejos, sin escalas, el eliminar en forma abrupta y absoluta el control externo de legalidad (previo o concomitante) en concurso con el debilitamiento del principio de la responsabilidad objetiva. De repente aparecieron grados de discrecionalidad que antes no existían sin que estuvieran dados las constricciones e incentivos adecuados para promover comportamientos leales y eficientes. En el entorno operativo de la gestión pública, el reconocimiento de la libertad de acción debe tener como contrapartida una severa asignación de responsabilidades. Episódicamente, tuvieron trámite parlamentario ciertas iniciativas que facultaban a la AGN para:

- a. Solicitar a la autoridad judicial competente, por medio de resolución fundada, la realización de allanamientos y el secuestro de documentación necesaria, así como también la adopción de medidas cautelares a fin de asegurar el resultado de las investigaciones.
- b. Demandar judicialmente la nulidad de todo hecho, acto o contrato que considere lesivo al patrimonio del Sector Público Nacional.
- c. Requerir con carácter conminatorio la rendición de cuentas en plazo perentorio a los que tengan obligación de hacerlo.

## **XI.9. Deberes y desafíos.**

Llegados a este punto, nos resta realizar un análisis de los problemas y desafíos que rodean a los sistemas de Control Interno y Externo, y del abordaje político e instrumental necesario para hacer de ellos actores efectivos en la configuración de una administración pública más responsable en términos institucionales y más enfocada en la creación de valor social para los ciudadanos que demandan y necesitan la actuación estatal.

Más allá de lo acertado e impecable que puedan ser el diseño y el montaje de los instrumentos y estructuras, el hecho es que la efectividad del control interno termina dependiendo de los valores y las habilidades que posean los individuos que trabajan en la organización en todos sus niveles. El Sistema de Control Interno será tan fuerte o tan débil como lo sean la integridad y la competencia de las personas que están dentro de él y lo operan. La actitud de interés

de la Dirección por un control interno efectivo debe penetrar la organización. Las declaraciones deben ser acompañadas invariablemente con acciones y actitudes concretas. El ejemplo de la Dirección contribuirá a construir o destruir diariamente el ambiente de control. La norma más clara, firme y eficaz es el buen ejemplo de la Alta Dirección. Da un mal ejemplo una Autoridad que hace del incumplimiento de las reglas una exhibición de poder o de la tergiversación de los procedimientos regulares una muestra de ejecutividad o que discierne los cargos y posiciones, no sobre la base de una probada competencia e idoneidad de los candidatos, sino en función exclusiva de la confianza “personal”.

Los controles públicos técnicos deben tender a su integración y coordinación. Tener una multiplicidad de controles no garantiza que haya un buen control. La “paradoja del control” dice que cuando proliferan los organismos de control y la actuación de éstos es segmentada y aislada entonces lo más probable es que no haya ninguna clase de control. Una relación cooperativa y de integración entre los actores del control público es necesaria si se desea que esta función opere realmente como un sistema. Por ejemplo, hay un aprendizaje fecundo y sólido que surge del hecho de compartir –en forma sistemática- planes, metodologías y resultados. Alcanzar una coordinación razonable hará posible, entre otras cosas, evitar las superposiciones de control que suelen consumir tanto tiempo del personal operativo de las organizaciones controladas.

Esta época nos está enfrentando con nuevas dramaticidades e impone a los gobiernos la necesidad de enfocarse en problemas públicos acuciantes, como lo son la extensión de los niveles de pobreza, la creciente informalidad laboral, la constante declinación

de la calidad de la educación básica y media, la evidente insuficiencia de las inversiones de capital, entre otros. Una buena focalización requiere la intervención y coordinación de esfuerzos desde varios frentes del quehacer estatal. Los organismos de control tienen una contribución para hacer en virtud de las obligaciones emergentes de las normas jurídicas que los crean y de las capacidades de evaluación de programas de gobierno que acreditan sus profesionales y técnicos. El control público es una función crucial dentro del sistema republicano de gobierno y su desarrollo efectivo es una necesidad y evidencia de calidad institucional. De momento, esa importante tarea pública no se encuentra entre los temas que concitan la preferencia del gran público. El interés por el trabajo de los organismos de control se reduce a un grupo selecto, integrado por políticos, estudiosos de las finanzas públicas, periodistas de investigación, organizaciones civiles que analizan el comportamiento del gobierno.

¿Qué habría que hacer para que aumente el interés de la gente por conocer cómo se administran los dineros que ella le ha confiado al gobierno? Para que esto suceda hay actividades que los organismos de control deberían desarrollar, como ser:

- Abordar en sus trabajos cuestiones que se encuentren entre las prioridades de los ciudadanos.
- Realizar el trabajo, incluyendo el informe de sus resultados, dentro de plazos razonables.
- Comunicar al público ese informe con un lenguaje directo y coloquial, en forma gráfica e ilustrativa.

- Divulgar la función de control mediante programas de educación ciudadana. En este aspecto, la AGN tiene institucionalizado y en funcionamiento el programa “Universidad y Control”.

Los medios de comunicación pueden hacer un aporte importante, casi decisivo, en este sentido, dando un lugar destacado en sus periódicos y emisiones a los informes de los organismos de control.

Los buenos gobiernos no son maná del cielo, no surgen por milagro, ni salen espontáneamente de la boca de una urna. Se consiguen con trabajo cívico, trabajando de ciudadano. El trabajo de ciudadano es cumplir con la ley, repudiar a los gobernantes que no la cumplen ni la hacen cumplir, interesarse por la cosa pública con crítica y participación. No vamos a tener buenos gobiernos sólo con el voto. Tenemos que preocuparnos por saber qué es lo que pasa puertas adentro del gobierno, analizarlo, opinar, hacernos escuchar. Que todas nuestras voces se junten en un fuerte y continuo reclamo para que haya, por ejemplo, instituciones formales de control sobre el Estado, la Administración Pública y nuestros mandatarios. Instituciones que eviten los abusos y desvíos de poder, que los denuncien una vez detectados, que obliguen a los funcionarios a rendir cuentas de su gestión y que nos informen a todos nosotros – en forma clara y oportuna- los resultados de los controles y los responsables de los desmanes y derroches. Tenemos derecho a todo ello. Tenemos derecho a un bienestar presente y a un futuro todavía mejor. Tenemos la obligación de elegir y de exigir gobernantes y liderazgos ejemplares.

Se discute en torno del control el momento de su realización, si antes o después, o la forma del organismo que lo lleva adelante.

Antes o después, sea un Tribunal, una Contraloría o una Auditoría, lo importante es que la actividad de control genere algo valioso. Esto será posible en la medida que el control sea oportuno, relevante y objetivo. Quien se sienta independiente y lo ponga en práctica tiene ganada la mitad de la batalla. La otra mitad se gana con una disponibilidad adecuada de recursos, lo cual muchas veces es externo a la voluntad de los conductores de los organismos de control y tiene que ver más bien con una decisión política.

#### **XI.10. Control y capacidad institucional.**

Como elemento de la organización, el control asume más de una valencia. Es dominio, mando, gobierno, dirección; pero también es freno, examen, comprobación. El abordaje eficaz de un problema público requiere de un control del “tablero de comando” de la organización; este es el privilegio y el mandato que tiene la autoridad pública, pero también es necesario que exista un control de la gestión de esa misma autoridad con la implicación de transparencia, rendición de cuentas, revisión y responsabilidad. En la literatura de administración pública, estas acepciones de control son recogidas por el concepto “capacidad institucional”. Capacidad institucional “es la habilidad de una organización pública para absorber responsabilidades, operar eficientemente, promover y crear redes de interacción con el sector privado y con ONGs, y fortalecer la rendición de cuentas”. Este no es un tema menor. Un trabajo de investigación del BID pasa revista de la efectividad de los países de la región en un período largo de tiempo a la hora de implementar políticas públicas. Argentina está en el lote de países de peor desempeño en esta materia. El informe ubica al déficit en aspectos de capacidad

institucional entre las principales causas de los fracasos de los programas y proyectos públicos.

En aquella definición de capacidad institucional hay dos términos esenciales y complementarios. Son autoridad y rendición de cuentas.

Un aporte importante a la constitución de esa capacidad proviene de la autoridad que le confiera a la organización ejecutora del programa o proyecto el mandato político. El carácter de este mandato se expresa en normas jurídicas. La extensión de la autoridad, el grado de habilitación y apoderamiento otorgados, tendrán que ver con la naturaleza del problema a enfrentar, la complejidad del emprendimiento para resolverlo y el horizonte temporal de las metas a alcanzar.

El complemento adecuado de la autoridad dentro de una capacidad institucional ordenada a crear valor público de una manera sostenible es la rendición de cuentas y la asignación de responsabilidad por los resultados. La voz inglesa *accountability* da cuenta del conjunto de esos procesos, no habiendo un vocablo equivalente, con una acepción tan amplia, en la lengua española. La *accountability* en torno de la gestión pública se pone de manifiesto en diversos modos. Algunos de ellos operan a través de la propia arquitectura institucional del Estado: son los instrumentos de balance (división del poder) y las agencias asignadas (Oficina de Auditoría, Tribunal de Cuentas, Sindicatura, Defensoría del Pueblo). Otros se encuentran afuera del Estado y están representados por actuaciones de la sociedad en forma colectiva como cuando vota, por acciones de agrupaciones de ciudadanos con intereses definidos, o por la opinión de los medios de comunicación.

La clave para la existencia de una *accountability* o una rendición de cuentas real y completa es la reivindicación, la encarnación, de los deberes. Por un lado, del deber de la autoridad de abrirse al escrutinio de los organismos oficiales de control, del público en general y de los interesados en un programa y proyecto determinado, poniendo a su disposición información veraz, pertinente, íntegra y oportuna sobre los resultados de su gestión, y de permitir el funcionamiento limpio de los mecanismos de participación ciudadana que estén habilitados. Por el otro, del deber de los organismos estatales de control y de los ciudadanos de exigir a la autoridad gestora rendiciones de cuentas claras, completas y oportunas; y también, en el caso de aquellos primeros, el de examinarlas e informarlas en plazos razonables. Es crucial que haya alguien o algunos que sientan el deber de “hacer sentir el deber”.

La concreción exitosa de un proyecto o programa público requiere insoslayablemente la presencia de directivos públicos que respondan por su conducta. Una buena descripción del directivo público responsable la ha hecho la Fundación Canadiense para la Auditoría Integral (CCAF). Es aquél que:

- ha dicho lo que iba a hacer, cómo lo iba a hacer, y cuándo lo iba a terminar;
- ha creído lo que decía;
- ha hecho lo que dijo que haría; y
- ha mostrado lo que ha hecho.

En definitiva, ¿para qué sirve el control? La respuesta de manual sería para tener buenos gobiernos, gobiernos legítimos, gobiernos eficaces, gobiernos que respondan, y también para ayudar



a conseguir buenas instituciones. Con buenos gobiernos e instituciones se alisa el camino al desarrollo económico y humano. Son necesarios, entonces, buenos controles, controles efectivos para afianzar ese proceso.

La realidad nuestra es que no faltan organismos de control ni actuaciones de éstos con observaciones; ahí están, como ejemplo de esto último, los documentos generados por la AGN y por la SIGEN. De lo que sí parece haber poca o ninguna evidencia es de que, como consecuencia de las irregularidades que aquéllos señalan en sus informes, tengan lugar el deslinde de responsabilidades y la aplicación de sanciones o condenas. Si se trata de responsabilidades financieras o patrimoniales, no son éstos procesos que ahora los puedan sustanciar por sí los organismos de control; o son materia de una evaluación política, o corresponden a la esfera judicial. En su momento, una asociación civil hizo un inventario de las causas judiciales en las que estaban comprometidos funcionarios públicos; ese estudio le permitió estimar en \$ 10.000 millones el monto total del perjuicio que se habría provocado al Estado (aproximadamente, U\$S 2.500 millones de la época) y en 10 años el tiempo promedio que se tardaba para poner el caso en condiciones de llevarlo a la instancia del juicio oral. Cuando le llega la hora, es muy probable que muchas responsabilidades se encuentren prescriptas.

La ausencia total de sanciones en resonados escándalos públicos va extendiendo, como una mancha de aceite, la sensación de impunidad. Si no hay sanciones, o estas son tardías o invisibles, la impunidad contagia y seduce; ni siquiera hay riesgos de costos en términos de reputación. La impunidad es el gran portal de entrada a la corrupción sistémica.

## **XI.11. Conclusiones y reflexiones.**

El control nace al mismo tiempo que las organizaciones y está constantemente presente y activo en las decisiones, procesos y operaciones de ellas. En la organización política de la democracia representativa, las constituciones primero definen el control y en ese marco hacen encuadrar el poder y el funcionamiento del gobierno. El control público (político y técnico) es una función crucial dentro del sistema republicano de gobierno y su desarrollo efectivo es una necesidad y evidencia de calidad institucional.

Los controles del quehacer público son variados en objetivo, alcance, oportunidad de realización y entidad que los ejecuta. El estudio del sistema de control en el Sector Público revela lo complejo y lo importante que es -a la vez- rodear la gestión pública de garantías de transparencia y eficiencia. En el Sector Público Nacional, el control técnico, interno y externo, ha sido sistematizado por la Ley N° 24.156. Esta misma norma determina que el Sistema de Control Interno tenga como órgano rector a la SIGEN y el Externo a la AGN.

Cada régimen político tiene su régimen de cuentas. La rendición de cuentas del administrador de la cosa pública ante un tercero independiente, legalmente investido de competencia para examinarla e informarla, es el propio de la democracia representativa. En el mundo anglo sajón, el entramado de esta institución se verbaliza con la palabra *accountability*.

La transparencia se erige como piedra angular para fortalecer la confianza ciudadana en las instituciones gubernamentales, contribuyendo así a la legitimidad del Estado y a la efectividad de sus

acciones. Los organismos de control establecidos en la Constitución Nacional y en las leyes específicas tienen la misión institucional de brindar un razonable aseguramiento de que las prácticas administrativas sean responsables y a que se rinda cuentas de ellas en forma completa y oportuna.

En suma, el diseño y la implementación efectiva de mecanismos de control robustos son indispensables para promover una administración pública eficiente, combatir la corrupción y asegurar que los recursos públicos se gestionen en beneficio del interés general y el desarrollo sostenible del país.