

La Red Federal de Control Público como impulsor del fortalecimiento de las administraciones públicas y de los mecanismos de control

Cr. Marcelo Cainzos

1. Síntesis

La Red Federal de Control Público es un emprendimiento que integra y complementa las estructuras estatales de fiscalización y auditoría nacional, provinciales y municipales y del que participan hoy órganos de control de la totalidad de las provincias, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de algunos municipios; las Unidades de Auditoría Interna de los Ministerios de Trabajo, de Desarrollo Social, de Educación, de Salud, de Planificación Federal y de Agricultura, y se encuentra coordinada y presidida por la Sindicatura General de la Nación, a través de las Gerencias de Supervisión Institucional y Social y de Economía, Planificación Federal y Producción.

Su fin es evaluar el desempeño de los programas sociales y contribuir a optimizar su gestión. Su labor, enmarcada en un plan de acción coordinado, comprende la realización de tareas de auditoría sobre un total de veintiún (21) programas para el año 2011, que financiados e implementados desde el Estado Nacional, se ejecutan en todo el territorio del país, en forma descentralizada.

En este marco de descentralización, que define una gestión que se desarrolla con la participación de distintos niveles de gobierno y un significativo número de actores, la Red Federal de Control Público, se ha convertido en un factor de relevancia en el proceso de fortalecimiento de los controles internos inherentes a cada etapa y área de ejecución, en beneficio del conjunto que hace a un programa social.

2. Antecedentes

La crítica situación por la que atravesó la República Argentina a fines del año 2001 requirió de parte del Estado la implementación de urgentes medidas tendientes a su superación y a la atenuación de sus efectos más próximos.

En ese contexto, el 7 de enero de 2002 se dictó la Ley N° 25.561, por la que con arreglo a lo dispuesto en el artículo 76 de la Constitución Nacional, se declaró la emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria, con vigencia hasta el 31 de diciembre de 2004, luego sucesivamente prorrogada.

En el campo de las políticas sociales, desde el Estado Nacional se delinearon e implementaron un conjunto de programas destinados a los sectores más vulnerables, con el objeto de prestar atención a sus necesidades básicas. Así, aparecen los programas “de Emergencia Alimentaria” y “Jefes y Jefas de Hogar”, creados a comienzos del año 2002, mediante los Decretos Nros. 108/02 y 165/02 respectivamente, que por aquel entonces fueron los puntales de la acción del Estado en ese sentido.

Como características particulares y coincidentes de este conjunto de acciones, pueden destacarse: la inversión significativa de recursos provenientes del Tesoro Nacional, la premura en la implementación y su organización bajo un esquema de centralización

normativa y descentralización operativa, con la consecuente intervención de múltiples actores correspondientes a los diferentes niveles de gobierno. Todo ello, en un marco territorial como el que presenta nuestro país, con un área continental de una extensión norte-sur que alcanza los 3.799 kilómetros y este-oeste de 1.423 kilómetros y con zonas de muy baja densidad de población o de difícil acceso y con diferentes capacidades de gestión instaladas.

Ahora bien, dichos fondos que mayoritariamente se aplican en los ámbitos provinciales y municipales, a diferencia de aquellos incluidos en la coparticipación federal, que contribuyen a las rentas generales de esos estados, son girados para su aplicación en una finalidad concreta, que determina la razón y fundamento de la transferencia y respecto de la cual los receptores deben rendir cuentas de su utilización. Es decir, se trata de recursos pertenecientes a la Nación sobre los cuales se ha encomendado a las provincias y/o municipios su administración.

En ese marco es facultad del Estado Nacional ejercer el control de su aplicación, sin que tal ejercicio implique sustituir en modo alguno la actividad de los Organismos de Control propios de cada Jurisdicción.

Sin embargo, ante los niveles de riesgo inherentes a la actividad, derivados principalmente tanto de la magnitud económica, de la multiplicidad de actores, como de la dispersión geográfica, cumplir con tal cometido exclusivamente desde los estamentos nacionales, con el alcance y oportunidad adecuados, hubiera importado

un incremento significativo en los recursos necesarios para su control, al extremo de ver desbalanceada la ecuación costo-beneficio.

Así es que, por iniciativa del Poder Ejecutivo Nacional, se instituye la Red Federal de Control Público, un emprendimiento organizacional que integra y complementa las Estructuras Estatales de Fiscalización y Auditoría nacionales, provinciales y municipales, con el fin de evaluar el desempeño de los programas sociales financiados por las jurisdicciones de carácter nacional. Se constituye además, como la garante de cobertura de control, a través de relevamientos y acciones directas en el lugar donde se ejecutan los programas sociales delineados en el marco de la política social planteada por el Estado Nacional.

Los antecedentes de este emprendimiento se remontan, en primera instancia, al 28 de febrero de 2002, fecha en la cual, se suscribió el Convenio N° 27 entre las instituciones que conforman los órganos gubernamentales de control representados por: la Auditoría General de la Nación, el Secretariado Permanente de los Tribunales de Cuentas de la República Argentina, la Sindicatura General de la Nación, la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, por el Poder Ejecutivo los Ministerios de Desarrollo Social y de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y por la Asociación del Personal de los Organismos de Control.

El fin propuesto entre las partes, centraba la futura labor de los suscriptores en brindar sostén al desarrollo de las acciones paliativas generadas por el Estado Nacional como

respuesta a la emergencia social. De entre los objetivos declarados en la oportunidad, reflejan claramente el espíritu de aquella manifestación de voluntades los siguientes:

- *“Tener como finalidad principal dar respuesta inmediata a la sociedad con un sistema de controles que garantice que la ejecución de la política social se desarrolle de modo transparente”.*
- *“La Red Federal, a través de la integración de las instituciones estatales de control y descentralización de las operaciones de control, garantizará su llegada a nivel nacional con relevamiento directo en el campo de ejecución de la política social”.*

Así, por impulso de la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), la conformación de la Red Federal de Control Público llevó a la práctica un abanico de actividades, que implicó la necesidad de diseñar estrategias que permitieron transformar la letra del convenio en acciones concretas, quedando formal y fácticamente constituida con la firma del Acta del 23 de mayo de 2002, dando comienzo a su actividad.

Finalmente, el proceso de integración tuvo su culminación con el acto celebrado en el Salón Blanco de la Casa de Gobierno el 28 de abril de 2004, oportunidad en la que, en presencia del Presidente de la Nación, se suscribió un convenio entre la Red Federal y el Secretariado Permanente de Tribunales de Cuentas de la República Argentina.

Allí, se establecieron ciertas pautas generales de coordinación entre la Red Federal y los organismos de control locales, los que, por intermedio del Secretariado Permanente, manifestaron su compromiso de adhesión futura, así como quedaron expresamente definidos los límites de sus respectivas competencias.

En este nuevo marco, actualmente integran la Red Federal de Control Público: la Sindicatura General de la Nación, las Unidades de Auditoría Interna de los Ministerios de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, de Desarrollo Social, de Educación, de Salud y recientemente, de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (desde 17 de agosto de 2010) y de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (a partir del 21 de diciembre de 2010) y la totalidad de los Órganos de Control Provinciales, los de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y once Tribunales de Cuentas Municipales¹.

3. La actividad de la Red Federal de Control Público en sus comienzos

En la medida que se iba encaminando hacia su total integración, la Red Federal inició sus actividades enfocando la labor de control sobre los programas de Emergencia Alimentaria y Jefes y Jefas de Hogar que, como quedara dicho, fueron los programas puntales de las políticas sociales del año 2002. Producto de ello, para fines del 2003, se habían efectuado más de 51 auditorías cubriendo la totalidad de las provincias y realizado más de 165 visitas a localidades.

Estas primeras auditorías, en línea con el objetivo perseguido con la creación de la Red Federal de garantizar que la adecuada ejecución de los programas enmarcados en la política social definida por el Gobierno Nacional, consistieron en verificar la regularidad de las acciones llevadas a cabo en las distintas provincias, comprendiendo desde la oportunidad de las transferencias de fondos desde Nación, su recepción y

¹ El órgano de decisión de la Red Federal de Control Público es el Comité de Auditoría Federal. Se encuentra presidido por la Sindicatura General de la Nación, su vicepresidencia a cargo de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, la Unidad de Auditoría Interna del Ministerio de Desarrollo Social a cargo de la Secretaría y lo integran las autoridades de los demás órganos miembros.

aplicación en los ámbitos locales, su rendición de cuentas y, en la medida de las posibilidades, la opinión de sus destinatarios en relación a las prestaciones recibidas².

Sus informes, eran comunicados a los niveles nacionales de decisión, dando cuenta de los problemas detectados, mas no se había desarrollado un mecanismo de seguimiento del grado de regularización de las observaciones formuladas ni de las acciones necesarias para su corrección. Vale decir, la información producida a partir de la actividad de control se capitalizaba parcialmente, relativizando su capacidad para impulsar el cambio de conductas y generar mejoras en la calidad de los procesos productivos públicos de los distintos niveles.

Por otra parte, uno de los desafíos que quedaron plantearon fue que, para desempeñarse adecuadamente en esta nueva función que asumían los Tribunales de Cuentas (mayoría en la integración de la Red Federal), los profesionales analistas y revisores de cuentas debieron capacitarse y ganar experiencia, aprendiendo a incorporar aspectos que trascienden el análisis tradicional de legalidad, contable, numérico y documental, para introducirse en el terreno de la operación, incorporando a su visión analítica nuevos criterios y metodologías.

² En el mes de marzo de 2004 la Sindicatura General de la Nación suscribió un convenio con la Contaduría General de la Nación que permitió poner a disposición de los distintos integrantes de la Red Federal de Control Público, la información correspondiente a las transferencias efectuadas por el Gobierno Nacional a cada una de las jurisdicciones locales, por bimestre vencido.

Este paso hacia la auditoría operativa, implicó a nivel institucional la inversión en importantes actividades de capacitación y el impulso y la iniciativa individual para vencer la inercia de quienes estaban dedicados a una actividad fundamentalmente orientada al análisis de aspectos legales, presupuestarios y/o contables. Pasar del control por resultados a un control con la mirada sobre los procesos.

En este aspecto, la Red Federal de Control Público, resulta un caso a destacar: cómo en el marco del mutuo reconocimiento institucional y del respeto de las competencias y roles propios de cada organismo miembro, más de treinta órganos de niveles nacionales y subnacionales han logrado generar una sinergia de intercambio de metodologías y experiencias que han permitido que gradualmente se fuera potenciando su labor. Más adelante se desarrollará este tema con mayor detalle.

4. La evolución de la Red Federal de Control Público

Mientras la Red Federal continuaba su camino hacia su conformación actual, se fueron incorporando progresivamente otros planes y programas de jurisdicciones afines a la cuestión social. A los Ministerios de Trabajo y de Desarrollo Social (integrantes originales de la Red Federal), se sumaron el Ministerio de Educación en diciembre de 2003 y el Ministerio de Salud en septiembre de 2004.

En tanto, se estaban generando cambios en la definición de las políticas sociales en la República Argentina, como en Latinoamérica. En ocasión del VI Foro de Ministros de Desarrollo Social de América Latina³ se destacó:

- Que es imprescindible promover en el diseño y aplicación de las políticas públicas la perspectiva de derechos, que reconoce personas y no beneficiarios y que postula la igualdad de oportunidades asumiendo la multidimensionalidad de la familia y de la comunidad³.
- Que estos procesos deben generarse sobre la base de los principios del respeto irrestricto a los derechos humanos y sociales, de la construcción de ciudadanía, de la equidad territorial, cultural, generacional y de género y la justicia social, cuyo ejercicio es asumido por una sociedad participativa y garantizado por un Estado activo de fuerte inversión social³.

En ese marco, la estrategia de trabajo delineada por el Estado Nacional se apoya en un abordaje territorial que comprende la dinámica propia de cada municipio, provincia o región y supone la acción coordinada entre el Estado, las organizaciones sociales y las comunidades. De este modo, cada actor aporta su propia mirada, basada en saberes y haceres que nutren el desarrollo de las políticas y fortalecen la capacidad de gestión.

Es a este respecto donde reside una de las mayores fortalezas de la Red Federal y consiste en que las auditorías son realizadas por técnicos de cada jurisdicción, conocedores de la realidad y problemáticas locales, lo que posibilita la creación de un

³ VI Foro de Ministros de Desarrollo Social de América Latina. Declaración de Chapadmalal “Construyendo su camino América Latina Avanza”. Chapadmalal, Buenos Aires, Argentina, 7, 8 y 9 de mayo de 2007.

método articulado y federal para un control más eficaz, que atienda a las particularidades de cada región.

Como medio para potenciar esa fortaleza y en el afán de afianzar y promover una mejora continua de la labor en general, desde los inicios de la Red Federal de Control Público, la Sindicatura General de la Nación ha tomado un rol protagónico, tanto en su impulso inicial como en su accionar consecuente y, en este rol, se ha constituido en el nodo comunicacional de la Red.

A partir de ello se ha promovido un conjunto de acciones que seguidamente se detallan:

- El acuerdo respecto de la aplicación de las “Normas de Auditoría Interna Gubernamental” emitidas mediante Resolución N° 152/2002 por la Sindicatura General de la Nación como pauta técnica para la realización de las auditorías y la elaboración y exposición de sus informes.
- El desarrollo de numerosas jornadas técnicas que conforman una herramienta invaluable para la difusión del conocimiento teórico entre los funcionarios integrantes de la Red y el logro de consensos técnicos y metodológicos a la hora de abordar las tareas, bajo un criterio homogéneo, independientemente del órgano que las lleve a cabo.

Los talleres organizados, incluyen el tratamiento tanto cuestiones técnicas de aplicación general, como de desarrollos específicos respecto de las particularidades de cada actividad comprendida en el ámbito de control de la Red Federal, permitiendo

identificar y poner en común los puntos de control fundamentales para el abordaje de los programas sociales bajo estudio.

Cabe destacar, que en la realización de estos talleres han participado también técnicos y funcionarios responsables de programas, que expusieron sobre las modalidades operativas de las acciones a su cargo.

- La realización de auditorías conjuntas con equipos conformados por funcionarios de la Sindicatura General de la Nación, de las Unidades de Auditoría Interna (UAI) y del organismo local competente, ha posibilitado compartir conocimientos y metodologías de trabajo, a la vez que sumar experiencias acumuladas por SIGEN en materia de auditoría operacional a lo largo de su trayectoria.

Esta modalidad, que continúa aplicándose en el presente, ha tenido su mayor incidencia en los inicios de la Red Federal, donde SIGEN y las UAI acompañaron a los grupos de trabajo de los organismos miembros en sus primeras auditorías, permitiendo consolidar la relación interinstitucional y a la vez, sentar las bases para un desempeño autónomo por parte de los mismos.

- La elaboración de un plan de acción documentado. Desde el año 2006, la Red Federal cuenta con una planificación ordenada –en un contexto verdaderamente federal- de las auditorías a desarrollarse sobre los planes sociales diseñados por el Poder Ejecutivo Nacional.

Año tras año, el proceso de planificación se inicia con la definición en el seno del Comité de Auditoría Federal, de la estrategia de control para el ejercicio respectivo, luego en las Jornadas Técnicas de Planificación, auditores y funcionarios comparten

información sobre los planes y programas que se incluirán en el plan y, finalmente, en base a las propuestas elaboradas por cada organismo de control local, la Sindicatura General de la Nación, en su carácter de órgano que preside la Red, compila y aprueba el documento definitivo.

La coordinación de la ejecución y su seguimiento también se encuentran en cabeza de SIGEN.

5. La contribución al fortalecimiento de la gestión pública

Toda esta preparación y crecimiento de la Red Federal como asociación de los organismos estatales de fiscalización y auditoría en pos de un objetivo común: el control de la gestión de las políticas sociales, la construcción de consensos y de confianza recíproca entre las instituciones miembros, ha permitido dejar de lado la discusión filosófica del modelo que debe adoptar el control (francés o sajón – tribunales de cuentas o auditorías), lo indiscutible es su finalidad la mejora continua de la gestión pública.

Lo cierto es que la rendición de cuentas es una obligación del administrador y un derecho del ciudadano de conocer en qué se invierten los recursos públicos y su análisis viene a dar cuenta de los resultados y de las responsabilidades emergentes, pero en definitiva de cuestiones consumadas.

En cambio, la mirada sobre los procesos, el análisis concomitante y oportuno y la búsqueda de las causas de los desvíos, en procura de su reversión, es el valor agregado que pueden aportar y aportan los organismos de control desde la Red Federal. En esto ha radicado fundamentalmente el eje de su evolución, el enfoque sobre los controles internos integrados a los circuitos administrativos y operativos.

Recordemos, el control interno se trata de un proceso efectuado por el consejo de 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: a) Eficacia y eficiencia de las operaciones, b) Confiabilidad de la información financiera, c) Cumplimiento de las leyes, reglamentos y políticas⁴.

En síntesis, trabajar en el fortalecimiento de los controles internos implica cumplir el objetivo de su constitución como garante de la ejecución de la política social, no desde el rol del mero fiscalizador, sino con el compromiso de aportar a la construcción e implantación de mejores prácticas y de una cultura del control en todos los niveles.

Este objetivo se viene logrando a partir de la sumatoria de acciones desarrolladas por la Red Federal de Control Público.

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.

⁴ Normas Generales de Control Interno. Resolución N° 107/1998 Sindicatura General de la Nación.

Esta frecuente e intensa actividad, no sólo abarcó los aspectos específicos del control, sino que, además, permitió avanzar en otros que hacen a la comunicación y motivación de los actores vinculados a los programas sociales, tanto ejecutores como destinatarios. Hoy el auditor ha integrado a su rol de controlador el de facilitador.

En muchas oportunidades los equipos de trabajo, con el aporte de sus conocimientos específicos sobre la actividad evaluada y técnicos en general, transmiten a los operadores mejores prácticas para el desarrollo de su labor. Por ejemplo, cómo llevar un adecuado registro de stocks, cómo documentar adecuadamente sus operaciones o cómo estivar y resguardar las existencias de medicamentos respetando las normas emitidas por la ANMAT; incluso en ocasiones, poniendo en su conocimiento actualizaciones normativas que no han recibido por los canales normales de comunicación.

Esta cultura de control instalada, permite a cada una de las unidades ejecutoras conocer su situación de partida y aprender de las debilidades y puntos fuertes en el proceso de cambio hacia la calidad en la prestación de sus servicios.

Otro aspecto que se ha incorporado más recientemente a la metodología de trabajo y que prácticamente es de aplicación generalizada por parte de todos los órganos que integran la Red, es la de solicitar la opinión del área auditada respecto de las observaciones y recomendaciones planteadas por la auditoría. Esta práctica, prevista en las Normas de Auditoría Interna Gubernamental e incorporada hace ya más de una década a sus procedimientos habituales de trabajo por parte SIGEN y las UAI, tiende a

incrementar los niveles de calidad de los informes de auditoría, a la vez que procura involucrar al auditado en el problema y, consecuentemente, lograr su compromiso en cuanto a la implementación de las acciones correctivas que en su caso, resulten aplicables.

En ese marco, permite también validar la manera en que se exponen las observaciones y recomendaciones, asegurando que serán adecuadamente interpretadas por los destinatarios finales del informe.

En la actualidad, los reportes resultantes son comunicados no sólo a las autoridades nacionales competentes a través de la Sindicatura General de la Nación, sino además, cada organismo de control local responsable de la auditoría y emisor del correspondiente informe, lo remite a las autoridades competentes de su jurisdicción. De este modo, están en conocimiento de sus conclusiones todos los estamentos que componen la cadena de producción del programa social de que se trate.

En ese marco y para una mejor comprensión y delimitación de las respectivas responsabilidades, las observaciones y recomendaciones se exponen en relación a los actores que involucran, indicando el nivel donde se han detectado (nacional, provincial, municipal) y a quienes corresponde impulsar las medidas correctivas para su superación.

Luego, la continuidad en el desarrollo de la labor de la Red Federal ha permitido incorporar en sus planificaciones anuales proyectos destinados al seguimiento del

grado de implementación de las recomendaciones formuladas con anterioridad, en los que los Organismos de Control Local, en ocasión de llevar a cabo nuevas auditorías, incorporan como antecedentes los informes ya emitidos e incluyen entre sus objetivos la verificación de la regularización de las observaciones.

Esta acción se completa con las tareas de seguimiento que sobre el nivel nacional efectúan la Sindicatura General de la Nación y las Unidades de Auditoría Interna de cada uno de los Ministerios que integran la Red Federal. El gráfico que sigue ilustra cómo el trabajo conjunto y articulado permite comprender a la totalidad de las instancias de operación de un programa social:

ESQUEMA DE COMPLEMENTACIÓN DE LAS DISTINTAS INSTANCIAS DE CONTROL Y EJECUCIÓN (ADJUNTO COMO JPG)

Un ejemplo de esta complementación y articulación han resultado las Jornadas “Experiencias en el control de Programas Sociales en el marco de la Red Federal de Control Público”, organizadas por el Tribunal de Cuentas de la Provincia de Tucumán junto con la Sindicatura General de la Nación en el mes de agosto de 2010. Allí participaron e intercambiaron experiencias, puntos de vista y criterios funcionarios provinciales y municipales responsables de la operación de los distintos programas sociales a nivel local, los funcionarios de los ministerios nacionales a cargo de los mismos y funcionarios de las Unidades de Auditoría Interna, del Tribunal de Cuentas Provincial y de la Sindicatura General de la Nación. El reflejo de una sumatoria de esfuerzos y voluntades que apuntan a construir procesos confiables en cada uno de los niveles de gobierno en los que se ejecutan las acciones.

Porque la construcción de procesos y controles eficaces que garanticen el éxito de los diferentes programas sociales en la consecución de sus objetivos y una administración pública de calidad se logrará solamente con la participación de todos, en un marco de respeto de roles y competencias.

BIBLIOGRAFIA

- “Curso de contabilidad pública (segunda edición)”, A. ATCHABAIAN, G. MASSIER, Ediciones Contabilidad Moderna SAIC, Buenos Aires, 1985.
- “Ley 24.156 – Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional – Título VI ‘Del Sistema de Control Interno’ - Texto Institucional Anotado, Comentado y Concordado”, Sindicatura General de la Nación, Buenos Aires, 2003.
- Normas Generales de Control Interno. Resolución N° 107/1998 – SGN. Sindicatura General de la Nación.
- Normas de Auditoría Interna Gubernamental. Resolución N° 152/2002 – SGN. Sindicatura General de la Nación.
- “Articulación del control estatal con el control social sobre las acciones de gobierno”. Marcelo A. Cainzos, Revista RAP N° 293, Buenos Aires, Febrero de 2003.
- “Red Federal de Control Público – Una novedosa experiencia organizacional”, Sindicatura General de la Nación, Buenos Aires, 2003.
- “Red Federal de Control Público”, Sindicatura General de la Nación, Buenos Aires, 2007
- “Construyendo la cultura de control”, Lic. Marcelo Domínguez, Revista SIGEN, Sindicatura General de la Nación, Buenos Aires, octubre de 2010.