

El rol del Auditor Interno en la Administración Pública Argentina:

¿Proactivo a reactivo?

Por María Estela Moreno

La preocupación que origina la presente ponencia tiene relación con el rol que el auditor gubernamental debe cumplir. Dicha preocupación surge de los diversos cargos que ocupé en relación al control y la auditoría gubernamental, tanto en órganos de control interno como de control externo.

En mi desempeño laboral he sido testigo de la realización de tareas de control que muchas veces resultan en exámenes meramente formales, y en otros casos en verdaderas “persecuciones” a los gestores, sin valor agregado alguno para la mejora de la gestión.

He aquí mi preocupación: ¿cuál es el rol que debe tener un auditor gubernamental?, y ¿qué condiciones deben cumplirse para que pueda efectivamente ocuparlo?

Es importante para iniciar el debate exponer en coyuntura la cuestión.

El rol del auditor gubernamental ha cambiado, como han cambiado las características de la administración gubernamental en Argentina, y en el mundo. Por lo cual, no comprender estos cambios redundaría en sostener un rol extemporáneo a las realidades gubernamentales actuales.

En los últimos 40 años hemos sido testigos de un cambio progresivo en la forma de gestionar de los estados: se ha producido una mutación de un modelo de burocracia procedimental tradicional, a un modelo de gestión por resultados.

Si bien muchas son las voces que se alzan para sostener que tal cambio es sólo formal, y no cultural, hay que decir a favor de esta nueva visión que es ineludible aceptar que modelos de planificación y de rendición de cuentas se han ido imponiendo poco a poco en las gestiones gubernamentales contemporáneas.

En este sentido destaco fundamentalmente el rol de la Planificación Presupuestaria.

En Argentina, con anterioridad a las Reformas Administrativas de los 90, no existía un esquema de planificación presupuestaria, que previera, de acuerdo a las características de cada servicio público, el dinero que se gastaría para alcanzar metas físicas y financieras. Hoy esto es una realidad, y aunque aún hay quienes piensan que las unidades de medida de las metas físicas, y la confección de las metas financieras son poco más que un “dibujo de tecnócratas”, lo cierto es que ese esquema ha generado un marco de actuación para las administraciones argentinas en los últimos años: escaso si, pero existente.

Esta misma discusión se da en cuanto a la tarea de quienes ejercemos el control: ¿hay que controlar el cumplimiento de procedimientos sistematizados y normados, o hay que avanzar más allá de la formalidad y auditar las gestiones por sus resultados?

Y así como también el cambio de la mirada del rol del gestor, con la incorporación de la “accountability” como término guía, requirió de ese una mirada diferente; el auditor gubernamental contemporáneo debe tener una mirada diferente.

Debido a las insuficiencias de la auditoría contable a fin de examinar la naturaleza de las gestiones gubernamentales, surgió la necesidad de relevar las prácticas de control gubernamental de gestión, y sistematizar aquellas prácticas más exitosas en cuanto al objetivo de evaluar una gestión gubernamental.

En este sentido, los exámenes que realiza el auditor gubernamental son de dos naturalezas: auditorías de cumplimiento (legales, financieras, contables, etc.) y auditorías operacionales o de gestión.

El objetivo de una auditoría contable es dictaminar, o sea emitir opinión, sobre los estados contables de los entes o empresas controladas, en cuanto a la razonabilidad de las cifras volcadas en dichos estados.

La “Auditoría Contable” consiste en “revisar los papeles para ver si están en regla”. Permanece anclada en los problemas de forma, y por tanto relativamente superficiales, para quienes encargan una investigación que ponga el dedo en la llaga¹.

En el caso de las auditorías llamadas legales y financieras, el objetivo es el de verificar la adecuación de lo relevado en la organización que se audita a la normativa vigente.

Como puede observarse, estos objetivos limitan el alcance del examen a la evaluación de aspectos financieros, contables y de cumplimiento normativo, no siendo, de forma alguna, suficiente para evaluar una gestión gubernamental en todos sus aspectos integrales e integrados, en términos de eficiencia, eficacia y economía, tal como el objetivo que este tipo de exámenes establece.

¹ Ballester, E., “Métodos evaluativos de auditoría”, Alianza Editorial, Introducción, Páginas 13 a 21.

Por esto, la auditoría contable no es suficiente, porque las mixtificaciones (por no decir los abusos más graves de la picaresca gerencial) se pueden encubrir hábilmente detrás de unas cuentas formalmente irreprochables.

En manos medianamente hábiles, las “trampas” no suelen ser contables, sino evaluatorias.

Sin duda, llevar unas cuentas normalizadas y claras (respetuosas con los cánones establecidos) es lo mínimo que podemos pedir a cualquier operador económico para no calificar su gestión como impresentable.

Los organismos públicos demandan los servicios de auditoría desde una perspectiva distinta: investigar el *soundness* de la gestión (su sanidad ante posibles podredumbres), ya sea con carácter general, ya sea en un asunto puntual y localizado.

Con diversas auditorías o con una sola, habrá que considerar diferentes criterios evaluatorios.

De acuerdo a esta mirada, el profesional auditor, aquel que ejerce el oficio de auditar las gestiones gubernamentales debe *aggiornarse*; debe estar a la altura de los cambios y debe contar con la suficiente expertise técnica como así también con la suficiente “cintura” política para comprender, analizar y controlar los fenómenos que se le presentan para auditar.

En primer lugar está claro que la nueva visión del control requiere de profesionales que tengan una mirada más amplia que la legal o la contable, por lo que se incorporarán al equipo de auditoría profesionales de otras disciplinas, convirtiendo a los equipos de auditoría en equipos interdisciplinarios.

Por supuesto que esta novedad es altamente resistida por quienes forman parte de las corporaciones señaladas, los que consideran que se está produciendo una “intromisión” en sus campos de actuación.

En este sentido vemos cómo, hasta desde la normativa, se defiende la “exclusividad” de estos profesionales sobre las tareas de auditoría. Sin ir más lejos, cabe el ejemplo aquí, de que sólo un profesional de las Ciencias Económicas o un abogado pueden ser nombrados Auditores Generales o Síndicos Generales de la Nación. De esta manera, ni aún especialistas con estudios de posgrado en control cuentan con los requisitos “formales” que se solicitan para ocupar esos cargos.

También es importante no avanzar sin realizar previamente una nueva distinción imprescindible para la comprensión del rol del auditor: el auditor gubernamental en Argentina puede ser interno o externo; y esta diferenciación no tiene carácter semántico, sino refiere directamente al rol del auditor.

El auditor interno es parte de la organización que controla y audita, mientras que el auditor externo no lo es.

En términos prácticos, el auditor interno está jerárquicamente relacionado con su objeto de control en una relación desigual: el auditado es quien puede nombrarlo, pagar su sueldo y asignarle personal y presupuesto.

El auditor interno en la Nación es sugerido por la máxima autoridad de cada Jurisdicción, y se envía un perfil técnico a la SIGEN para que emita una opinión no vinculante al respecto. En la CABA, el auditor interno es nombrado a propuesta del Síndico General y con acuerdo del Jefe de Gobierno. Si bien se establecen algunos puntos para acreditar a los perfiles, los postulados son nombrados en uno u otro caso por el poder político de turno.

El auditor externo, por otro lado, representa en nuestro país a otro poder, y busca, a través de los controles por oposición, controlar a la fuerza política que gobierna.

La Auditoría General de la Nación (AGN) y la Auditoría General de la Ciudad (AGCBA), órganos de control externo de la Nación y la Ciudad de Buenos Aires respectivamente, son órganos de control colegiados, cuyos miembros son elegidos proporcionalmente a la cantidad de legisladores/diputados que hay en las cámaras deliberativas, cuyo presidente debe pertenecer a la primera minoría opositora al Poder Ejecutivo.

De esta manera, cada Colegio de Auditores, hace ingresar personal a los órganos de control externo, para la realización de exámenes de auditoría gubernamental, si bien los organismos ya cuentan con una planta permanente de capas geológicas anteriores (Colegios de Auditores anteriores que los nombraron).

En este sentido, antes que nada hay que establecer qué entendemos cuando definimos que los cuadros de control son cuadros técnicos, evitando “asustarnos” porque los profesionales de control simpaticen o no con alguna tendencia política. No creo que eso afecte la independencia del auditor, como norma básica de auditoría.

La independencia de criterio del auditor tiene que ver con su expertise y conocimientos, tanto como con sus habilidades al momento de delimitar objetos de estudio. Muchas veces nos encontramos con que el principio básico de independencia es relacionado a líneas parentales o afinidades políticas, cuando lo cierto es que aún quienes no tengan relaciones de un tipo o de otro pueden actuar de manera dependiente, y viceversa. Una discusión que debe

darse respecto a la independencia tiene que ver con las dependencias jerárquicas que, tendrán protagonismo, al momento de emisión de opinión del auditor.

Asimismo, es importante entender que el rol de auditor no depende de su simpatía, o su afinidad con el gestor, sino depende del lugar que ocupa el auditor en la organización, o bien, el rol que cumple el control en la administración pública.

Si se cree que el control debe ser persecutorio e insistente, el auditor siempre encontrará cuestiones para “reprocharle” al gestor. Pero si el auditor quiere tener un rol organizacional que colabore con la mejora de la actuación de gobierno, no sólo aconsejará de una manera constructiva, sino que también realzará las virtudes de la gestión.

Es en este sentido en el que estoy absolutamente convencida que tenemos que asumir nuestro rol de auditores con responsabilidad, y con una mirada que nos permita entender la forma en que podemos coadyuvar a mejorar las gestiones gubernamentales contemporáneas, iniciando esta mirada, sin duda alguna, desde un proceso de empatía que nos permita situar al auditado coyunturalmente, esto nos permitirá comprenderlo, y auditarlo de una manera realista.

Debemos abandonar el rol de “marcadores de formalismos”, que produce que nuestra función organizacional carezca de relevancia para la administraciones públicas modernas.

Es por esto, que creo imprescindible que el auditor gubernamental debe tener un rol de compromiso con la gestión, compromiso entendido en términos

de identificación, sumando a la gestión el conocimiento técnico que pueda agregar y dar valor a la gestión.

En el caso del auditor interno, el mismo es parte de la organización, y su compromiso debe estar relacionado a “sentirse parte”, a comprometerse con el cambio, a sentir que la resolución de desvíos fortalece el sistema de control, y no confabula en su contra.

En el caso del auditor externo, si bien no es parte de la organización, su mirada técnica debe servir al auditado para aprender, y la forma en que deben relacionarse auditor y auditado debe considerar esa mirada.

El auditor externo tiene el “tiempo” de pensar las acciones que el gestor con la premura del día a día no tiene, como así también la tranquilidad para mirar las acciones desde una mirada externa. Esto debe ser aprovechado por el gestor, y facilitado por el auditor.

Entonces, siguiendo la línea de esta ponencia, el rol del auditor será diferente, según:

- El tipo de exámenes que realiza.
- El tipo de control que ejerce.
- Los niveles de independencia con que opera.

Resumiendo, respecto a los tipos de exámenes está claro que el papel de auditor difiere si el mismo realiza exámenes de cumplimiento, a que si realiza exámenes de gestión. Asimismo, la conformación de los equipos de auditoría será diferente.

Es indispensable pensar los perfiles de los equipos de auditoría en un todo de acuerdo con la naturaleza de la organización que se va a examinar. Asimismo, es importante que el auditor no sólo conozca técnicas contables y

legales, sino que cuente con herramientas que le permitan hacer análisis organizacionales, relevamiento de riesgos e identificación de áreas críticas.

Respecto al tipo de control que ejerce, ya me explayé sobre el control interno y externo, y sus diferencias. En este sentido es muy importante que nos demos una discusión sobre la doble dependencia del auditor interno en el sistema de control, que motivará otra ponencia en sí misma.

Finalmente, y respecto a la independencia con que opera, por lo general se confunde dependencia con consenso. Será la propuesta desde esta ponencia cambiar esa mirada: se puede consensuar criterios con el auditado sin perder la independencia de criterio profesional para opinar.

Tenemos que abandonar la idea de que consenso es cohabitación, y entender que es un procedimiento utilizado por muchos órganos de control del mundo, que fortalece la productividad del trabajo del auditor, y que hace que sus informes sean de utilidad para el auditado y la gestión gubernamental en su conjunto.

Para finalizar esta ponencia, me gustaría dejar esbozadas algunas ideas, que podrán convertirse en propuestas de trabajo:

- Es imprescindible consensuar criterios: el auditado debe saber que lo van a auditar, cuando, cómo y quién. Además debe saber cómo marcha el proceso y las dificultades que surgen.
- Consensuar hallazgos: los que puedan resolverse es mejor hacerlo antes de finalizar el proceso. Los auditores no debemos focalizarnos en marcar desvíos, sino en estar abiertos a su resolución. En caso de presenciar correcciones, tal hecho no puede ser obviado en el informe, aunque se esté auditando de

manera ex post: debe dejarse constancia de los cambios acaecidos durante el proceso.

- Festejar la ausencia de observaciones, y no la suma de ellas. Al momento de realizar informes, o de analizar descargos, no debemos temer que nuestro informe carezca de observaciones (lo cual se dará en muy raras y contadas situaciones), porque esa ausencia es un muy buen indicador de gestión, y no una falencia del auditor. Siempre hay que observar las cuestiones relevantes orientadas a mejoras en los procesos, y no marcar errores materiales que no impactan en la gestión del auditado ni en su sistema de control.
- Medir el impacto del control que realizamos a través de mediciones de la gestión que exhiban niveles más altos de eficiencia y eficacia. La retroalimentación de nuestro trabajo es muy importante, contando con tantos mecanismos de seguimiento aún no tenemos cabal conciencia de lo que en realidad producimos con nuestro trabajo en las gestiones. Es hora entonces, yo creo, de tomarnos el tiempo para medir esos impactos.
- Impulsar la realización de descargos. Como auditores debemos dejar de contar los días en el calendario para que se venzan los plazos de respuesta del auditado sobre el Informe Preliminar, sino debemos colaborar con él, poniéndonos a disposición, para que pueda comprender totalmente lo que quisimos decir en el informe, y lo responda correctamente.

- Evitar la realización de reiteros innecesarios. La suma de notas y pedidos reiteratorios no nos va hacer ganar una “cucarda” como auditores, al contrario, va a producir hostilidades con el auditado que repercutirán desfavorablemente sobre el desarrollo de las tareas de auditoría. Tengo que agotar instancias informales de solicitud de respuesta, antes de sistematizar el reitero como procedimiento rutinario.
- Consensuar las recomendaciones. El auditado debe participar de la confección de las recomendaciones que le haremos desde los órganos de control, para darle viabilidad a la implementación de las mismas.
- Manifestar las fortalezas, no sólo las debilidades. No debemos temer hacer “lucir” al auditado, o marcar sus virtudes, esto no sólo mejorará la relación con él, sino que además demostrará la actitud proactiva del auditor, que no sólo marca desvíos en sus análisis, sino también deja plasmado en el informe todas las cuestiones que el auditado hace correctamente.

Sé que lo expuesto en esta ponencia será motivo de gran discusión, porque finalmente estoy planteando la necesidad de un cambio de paradigma en el rol del auditor.

Celebro si esto origina movimientos y abandono de espacios cómodos de actuación, apuesto a un rol como auditora que no deje al control como un testigo mudo, sino que lo integre como un protagonista de la acción de gobierno: no cogestionando, sólo controlando proactivamente.