

Ponencia: Experiencias de control gubernamental: seguimiento de
recomendaciones y planes de mejora

Por Andrea Mendes Guimaraes

Marco Normativo vigente

Ámbito Nacional: La norma que ha establecido el seguimiento de las observaciones pendientes y subsanadas en cada ejercicio fiscal, es la Circular N° 1/2001. A su vez, a través de la Resolución N° 15 del 10 de febrero de 2006, se implementó el uso obligatorio del Sistema de Seguimiento de Informes y Observaciones (SISIO), que representó una mejora en el diseño del sistema previamente existente, para incrementar la eficiencia del control.

Esta herramienta de seguimiento fue creada con el objetivo de cumplir con las funciones establecidas en la Ley de Administración Financiera N° 24156, con relación al sistema de control interno y sobre las premisas basales de supervisar el cumplimiento de las normas contables, el funcionamiento del control interno y la implementación por parte de los organismos de las recomendaciones emanadas de las áreas de control interno y externo.

Ámbito Ciudad Autónoma de Buenos Aires: La norma que ha establecido en éste ámbito el seguimiento de las observaciones pendientes de regularización es la Circular N° 7/SGCABA/2006, y la elaboración y seguimiento de los planes de mejora a través del Decreto N° 925/GCABA/2008.

En ambos ámbitos el seguimiento de las observaciones y la implementación de las acciones de mejoras, contribuyen al cumplimiento, principal pero no excluyentemente, de las siguientes obligaciones y funciones de los órganos de

control interno y externo, establecidas en las Leyes de administración financiera respectivas (Ley 24156 y Ley 70):

- Lograr el cumplimiento de las metas y objetivos fijados.
- Salvaguardar sus bienes y otros recursos.
- Suministrar información suficiente, confiable y en forma oportuna.
- Promover la eficacia, eficiencia y economía de las operaciones.
- Asegurar el cumplimiento de las leyes y normas en vigor, que rigen para cada actividad.
- Alentar la adhesión a las políticas operacionales y administrativas.
- Emitir informes sobre la gestión y el Sistema de Control Interno vigente en cada jurisdicción o entidad, formulando recomendaciones para su efficientización y fortalecimiento, para la corrección de errores y para la adopción de medidas necesarias conducentes a tales fines.
- Formular directamente a los órganos comprendidos en su ámbito de competencia, recomendaciones tendientes a asegurar el adecuado cumplimiento normativo, la correcta aplicación de las reglas de auditoría interna y de los criterios de economía, eficiencia y eficacia.
- Comprobar la puesta en práctica, por los organismos controlados, de las observaciones y recomendaciones efectuadas por las unidades de auditoría interna.

Asimismo la elaboración e implementación de los planes de mejora ha sido establecida a través del Decreto N° 925/GCABA/2008.

Si bien existe una diferencia temporal en la instrumentación de estas medidas entre ambos ámbitos públicos, que tienen su correlato en que la existencia del

ámbito de la Ciudad de Buenos Aires como Gobierno Autónomo, medido en términos de experiencia, es reciente, persiguen idénticos objetivos, es decir la evolución y modernización de los instrumentos e implementación de mejores prácticas.

Planes de acciones de mejora

La elaboración e implementación de los planes de acciones de mejora son una importante herramienta de gestión, toda vez que permite al área auditada, sobre la base de falencias ya detectadas en el proceso de auditoria, y contando con el beneficio adicional de las recomendaciones vertidas por los organismos responsables - auditoria externa e interna - de supervisar el cumplimiento de las normas contables, financieras, presupuestarias y de control interno, planificar acciones concretas que permitan corregir las debilidades expuestas con un cronograma de implementación comprometido. Esto es el desarrollo de la gestión por objetivos y/o resultados, que representa la aplicación de la herramienta más moderna en el ámbito público.

A su vez ofrece una herramienta eficaz para el responsable del área para evaluar el compromiso y desempeño de los agentes involucrados en el área auditada y los responsables de la implementación del plan de las acciones de mejora, así como la capacidad de respuesta del equipo a plazos de alcance de objetivos, lo cual genera un alto grado de eficiencia en la gestión, porque si bien es cierto que es mejor alcanzar un objetivo que no alcanzarlo, lo que torna la gestión realmente eficiente es su calidad y oportunidad, siendo un real parámetro de eficiencia alcanzar el resultado propuesto en el plazo propuesto.

Seguimiento de la implementación de los planes de mejora

El seguimiento de la implementación de los planes de mejora por parte del área así como por los órganos de control interno y externo, resulta de gran relevancia, ya que permite evaluar y comparar los resultados alcanzados y medir el grado de éxito al implementar la mejora propuesta, considerando que los órganos de control efectúan auditorías, tanto planificadas como sorpresivas, sobre las mismas áreas y los mismos procesos. A partir de ello, y sobre la base de los resultados y observaciones relevadas en cada proceso de auditoría, es posible establecer el grado de éxito de la mejora, ante la recurrencia o subsanación definitiva del error y/o debilidad.

Si este análisis se completa con el análisis del cumplimiento del eje de tiempo propuesto originalmente para la implementación de la acción/acciones de mejora, podemos concluir el nivel de eficiencia y eficacia alcanzada por el área auditada, lo cual representa un inmejorable parámetro de evaluación de gestión en lo relacionada con el cumplimiento normativo, de control interno y de las mejores prácticas contables, presupuestarias y financieras.

Seguimiento de observaciones

Si bien están directamente relacionadas, observaciones y acciones de mejora, su seguimiento es hoy diferenciado, de acuerdo a lo establecido por las normas.

El seguimiento de las observaciones, brinda al igual que el seguimiento de la implementación de las acciones de mejora, un marco de referencia importante para el análisis de la gestión del área.

El seguimiento de las observaciones de un período a otro permite, considerando la recurrencia o no en el tiempo de las mismas, efectuar un diagnóstico preciso, sobre las áreas, procesos y temas a reforzar en el área auditada e inclusive planificar etapas de capacitación de los recursos humanos existentes así como el incremento de los mismos, en algunos casos.

El análisis de las observaciones debe realizarse en un marco global del área, atendiendo a las particularidades específicas de sus funciones y responsabilidades, y sin efectuar abstracción alguna a la disponibilidad o carencia de recursos, muy común por otra parte, en el ámbito público, tanto a nivel nacional como municipal.

La recurrencia de las falencias de control y/o errores contables, presupuestarios y financieros, brinda una evaluación en el eje de tiempo de la gestión directamente vinculado a su nivel de eficiencia y eficacia, el cual representa como ya citamos precedentemente un poderoso índice de medición de la gestión.

Consideramos de vital importancia, como próximo paso a implementar desde el ámbito normativo, lo cual representa un gran avance en materia de eficiencia del control y de la auditoría, la correlación y el análisis conjunto de los planes de acciones de mejora conjuntamente con el seguimiento de las observaciones.

Esto es hoy realizado, por gran parte de las unidades de control, dado que es fundamental para evaluar la gestión en forma integral y alcanzar conclusiones válidas.

De no efectuar este tipo de análisis correlacionado puede incurrirse en el error, por ejemplo, de considerar una acción de mejora como alcanzada y considerar por otra parte una observación como no subsanada.

Sistemas de Seguimiento

En el ámbito nacional se encuentra vigente el Sistema SISIO - Sistema de Seguimiento de Informes y Observaciones y en el ámbito del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires se utiliza el Sistema SORBA – sistema de Observaciones y Recomendaciones de Buenos Aires.

La fortaleza de ambos sistemas radica en que el mismo contiene todas las observaciones, con sus características y evolución, organizadas por número de informe, lo cual permite conocer por cada área y segmentado por informe las debilidades de control y de gestión que ha tenido, así como su grado de resolución en el tiempo, lo cual puede dar una foto estática de nivel de gestión.

Sin embargo ambos sistemas padecen de importantes limitaciones:

- No permite tener una base dinámica de las observaciones, sobre la cual realizar el seguimiento, sino simplemente se cargan los resultados del seguimiento de las observaciones en el informe específico de seguimiento de las mismas. Ello obliga a las unidades de control a crear sus propias bases de datos de observaciones y tablas dinámicas, que permiten efectuar los análisis y cruzamientos necesarios para poder realizar un efectivo control.
- No permite obtener reportes por área auditada, que brinde un resumen de las observaciones recibidas, tanto por los órganos de control interno y externo, que permita evaluar reincidencias y concordancias o

discrepancias en los criterios y alcances de las auditorias realizadas por los diferentes ámbitos de control.

- En el caso del Gobierno de la Ciudad el sistema no permite el acceso a las Unidades de Auditoria Interna a los informes y por lo tanto a las observaciones efectuadas por la Sindicatura General del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, lo cual dificulta el seguimiento de las mismas, que es responsabilidad de las UAI.
- No permite efectuar análisis estadísticos, que coadyuvan a la evaluación de la eficiencia de la gestión.
- No permite establecer parámetros de análisis temporales – curva- de resolución de observaciones, que es un importante índice de medición de eficiencia en la gestión, ya que permite establecer oportunidad y eficacia.
- No permite el seguimiento de los planes de mejora, tal como se dijo precedentemente están directamente relacionados, pero escindidos en el marco normativo y sistémico.

Por las debilidades de ambos sistemas y la necesidad de los órganos de control de construir sus propias bases de seguimiento y tablas dinámicas, con el objetivo de generar reportes y conclusiones de utilidad para la evaluación y para la gestión, se profundiza la posibilidad de cometer errores, tanto en la construcción de la herramienta, como en las conclusiones obtenidas a partir de ellas.

Asimismo la existencia de estos sistemas, si bien reconocemos su utilidad, resulta una carga administrativa importante, ya que actúa como un sistema meramente descriptivo y estático.

Unidades de Auditoria Interna

Las Unidades de Auditoria Internas, son sin lugar a dudas, las áreas de apoyo por excelencia para el desarrollo e implementación de los planes de mejora y la resolución en tiempo y forma de las observaciones por parte de las áreas auditadas.

Ello se debe, principalmente a su accesibilidad para el auditado, situación que no se replica con el órgano de auditoria externa.

Además en la elaboración de las recomendaciones, tanto la auditoria externa como la interna, brindan a través de las mismas, la pauta para la construcción de la solución e inclusive la propuesta de la acción de mejora a implementar para la erradicación del error y/o debilidad, al mismo tiempo que proveen de todo el know how y experiencia de sus equipos.

La actitud y postura de las Unidades de Auditoría Interna, debe ser proactiva, superando el tradicional rol de las mismas, de efectuar sólo el riguroso control, no cediendo en el mismo, pero abarcando además el rol de integrar la solución, proponiendo y difundiendo las modernas herramientas de gestión y control, en las cuales los equipos de auditoria se entrenan y perfeccionan continuamente, brindándolas a los restantes integrantes de la organización.

Seguimiento y verificación permanente

Las Unidades de Auditoria Interna deben efectuar un monitoreo continuo de la efectiva implementación de las mejoras en el marco de los trabajos de campo realizados en las áreas, así como del seguimiento de las observaciones.

A partir de las bases y tableros de control construidos para efectuar un eficiente seguimiento de los planes de mejora y de las observaciones, realizar la evaluación de la gestión del área en el marco de los trabajos de campo efectuados, tanto en las auditorias previstas como en las imprevistas, lo cual permite no sólo conocer el grado de evolución de las mismas, sino realizar un mejor análisis de la temática específica a evaluar en ese proceso de auditoria determinado, al contar con la información histórica y su resolución o no, y bajo que metodología o con cuales acciones concretas se alcanzó del grado de resolución. Ello permite asimismo mejorar las recomendaciones a realizar sobre la base de la experiencia alcanzada por el área.

A su vez esto retroalimenta la permanente actualización de las bases y tableros de control construidos para el seguimiento de los planes de mejora y de las observaciones a lo largo del ejercicio fiscal y no como un enfoque estático a los efectos de la realización semestral del informe de seguimiento, lo cual le da el carácter de dinamismo fundamental para concretar por parte de las Unidades de Auditoria Interna una labor signada por la eficiencia y el desarrollo de buenas prácticas.

Estadísticas

A continuación se expone un cuadro estadístico de un área de Gobierno, que permite observar la evolución a lo largo de dos períodos fiscales, que involucran a tres informes de seguimiento de planes de acción de mejoras y de observaciones pendientes, de los niveles de cumplimiento normativo.

Cuadro

Período evaluado	Total de Observaciones	% disminución de observaciones entre períodos	Incidencia porcentual			
			Regularizadas	En proceso	No regularizadas	No Regularizables
2º semestre 2009	344		49	21	18	12
1º semestre 2010	315	-8%	46	21	21	12
2º semestre 2010	275	-13%	55	21	10	14

Del cuadro precedente se concluye que el seguimiento de los planes de acciones de mejora así como de las observaciones pendientes, es una herramienta eficaz que contribuye a elevar los niveles de eficiencia en la gestión de las áreas de la administración pública.

Se observa que la cantidad de observaciones a seguir intra períodos disminuye en 8% y 12% respectivamente con relación al período inmediato anterior. Por otra parte se eleva la cantidad de observaciones regularizadas manteniéndose estable el nivel de las mismas que se encuentran en período de resolución dentro de los plazos propuestos y con una tendencia a la baja de las observaciones no regularizadas.

El desafío futuro consiste en mejorar esta importante herramienta para que alcance el pleno potencial de dinámica y retroalimentación así como de difusión de las modernas técnicas y prácticas de gestión contable, presupuestaria, económica, financiera y de control interno.