

**SEXTO CONGRESO ARGENTINO DE ADMINISTRACION PÚBLICA**

**RESISTENCIA, 6, 7 Y 8 DE JULIO DE 2011**

**PONENCIA: LA IMPORTANCIA DEL ENFOQUE TRANSVERSAL DENTRO DEL SISTEMA DE CONTROL GUBERNAMENTAL**

**Área Temática 2: La ética pública, el control ciudadano y los procesos de control interno y externo de las Administraciones Públicas y su relación con el desarrollo**

Tema (d) Control interno

Autor; Daniel Alejandro Spinosa

Domicilio Laboral: Avda. Libertador y Ramos Mejía. Piso 8 Of. 802

Teléfono: 1550511313

Email: [dspinosa@consejo.org.ar](mailto:dspinosa@consejo.org.ar)



# **LA IMPORTANCIA DEL ENFOQUE TRANSVERSAL DENTRO DEL SISTEMA DE CONTROL GUBERNAMENTAL.**

## **Introducción**

La existencia de un cuerpo social dinámico en el seno de una Nación, requiere en el contexto actual, la ejecución de actividades crecientes y complejas, que son las destinadas a satisfacer las denominadas necesidades publicas.

Estas necesidades se originan en el colectivo, por vivir en sociedad, en comunidad, y son entendidas como del conjunto poblacional sin discriminación económica, cultural, de raza etc. Éstas deben ser satisfechas mediante la intervención estatal, que avalará las principales necesidades que se originen dentro del cuerpo social, dado que no deberían o no podrían ser cumplidas individualmente por las personas que conforman dicho cuerpo, por su carácter de ser colectivas y destinadas a un gran numero de personas.

El Estado tiene mandato constitucional para ejercer este rol y lo hace mediante la asignación de recursos a través del presupuesto, donde el Poder Ejecutivo y el Congreso Nacional determinan los recursos, programas y políticas publicas destinadas a satisfacer lo que ellos definen como necesidades publicas priorizando y estableciendo, a su criterio, cuales son las mismas y su prioridad.

La satisfacción de estas necesidades publicas, mediante el desarrollo de actividades al efecto, requieren la prestación de servicios y labores destinadas a proveerlas, realizados por el Estado en forma primaria, y en forma subsidiaria por el sector privado.

Por otra parte, la adecuada satisfacción de estas necesidades gestionada sobre base de políticas públicas y programas, el cumplimiento de sus objetivos esperados y la toma de decisiones derivada de las actividades de control, contribuyen significativamente a la calidad institucional, lo que se traduce en mejores posibilidades de desarrollo. La calidad institucional es directamente proporcional al desarrollo, y el aumento de esta calidad institucional, también implica la necesidad de un fortalecimiento del control ciudadano.

Como se ha dicho el Estado debe ser garante de la satisfacción de estas necesidades poblacionales, y de un sistema control y supervisión, tanto que sean prestadas por el propio estado o por el sector privado, para evitar desvíos sobre los objetivos inicialmente planteados.

En tal sentido, este sistema, requiere de una adecuada organización estatal plasmada en la existencia de una cantidad de Jurisdicciones, Dependencias y Organismos, creados con el objeto de cumplir con los objetivos trazados en la materia y de la formulación de políticas públicas a corto, mediano y/o largo plazo.

En determinadas áreas,- energía, recursos naturales, cuencas hídricas, medioambiente, comercio exterior, seguridad, etc...- es indispensable la coordinación entre 2 o más entes distintos, para la obtención de resultados en algún tipo de política pública global.

Por otra parte el cumplimiento de estos objetivos y su monitoreo por parte del Poder Ejecutivo Nacional o quienes tengan los niveles de decisión suficientes para el establecimiento y desarrollo de estas políticas públicas, hace necesario instrumentar procedimientos que brinden un panorama global sobre la interacción, efectos y resultados que tiene cada organización dentro del sistema estatal y su rol

en la satisfacción de las necesidades públicas, el resultado de la gestión y el cumplimiento de las metas trazadas.

Y es aquí donde un enfoque transversal y coordinado adquiere importancia superlativa.

Este trabajo intenta arrojar luz sobre la importancia de obtener conclusiones sobre el desempeño de organizaciones que integran el proceso de desarrollo de determinadas actividades, sobre las cuales es necesaria una visión global, que abarque, no ya el desempeño de una organización en particular si no la evaluación de un proceso en el que intervienen 2 o más de ellas.

### **Clasificación de las necesidades públicas:**

Las necesidades públicas podemos clasificarlas en:

Primarias: Aquellas que el estado debería prestar de manera indelegable, siendo principalmente la salud pública, la seguridad, la defensa, la justicia y la educación.

Secundarias: Aquellas en que el estado puede realizar una delegación de sus prestaciones en el sector privado. Estas en mi opinión requieren de un adecuado sistema de control estatal, para garantizar cumplimiento y eficiencia en la satisfacción de los objetivos trazados, por parte de los operadores que se designen al efecto. Dentro de ellas puede encuadrarse la prestación de servicios públicos, que puede ser encarada directamente por el sector estatal mediante entes públicos y empresas estatales/mixtas o por el sector privado mediante concesiones de servicios.

Queda claro, que para la satisfacción de estas necesidades y la vigilancia sobre los resultados y el cumplimiento de sus objetivos, debe instrumentarse un adecuado

sistema de control, que a nivel nacional se enmarca en la Ley 24.156 de Administración Financiera

### **Relación entre entes con funciones vinculadas, las necesidades públicas y los sistemas de control establecidos**

Muchas de las jurisdicciones y entidades que satisfacen necesidades públicas tienen “vasos comunicantes” entre sí e interactúan en ámbitos similares y complementarios,

Asimismo, como se ha dicho, la existencia de programas y proyectos que abarcan diferentes entidades, jurisdicciones y hasta instituciones y gobiernos provinciales, hacen indispensable un adecuado sistema de control sobre la gestión y el cumplimiento de los objetivos trazados.

A nivel macro, la consolidación de estos controles brinda a la alta conducción de gobierno elementos que pueden contribuir de sobremanera a hacer más eficiente, eficaz y económica la gestión estatal, facilitando la toma de decisiones políticas.

En tal sentido, y como ejemplo de ello, el sistema de control instrumentado por la Ley 24156, de Administración Financiera recoge estos conceptos definiendo los objetivos de control al cual queda sujeta la acción estatal.

Así, en el título I de dicha Ley, se menciona lo siguiente,

“...Art. 2º — La administración financiera comprende el conjunto de sistemas, órganos, normas y procedimientos administrativos que hacen posible la obtención de los recursos públicos y su aplicación para el cumplimiento de los objetivos del Estado.

Art. 3º — Los sistemas de control comprenden las estructuras de control interno y externo del sector público nacional y el régimen de responsabilidad que estipula y está asentado en la obligación de los funcionarios de rendir cuentas de su gestión....”

Art. 4º — Son objetivos de esta ley, y por lo tanto deben tenerse presentes, principalmente para su interpretación y reglamentación, los siguientes:

- a) Garantizar la aplicación de los principios de regularidad financiera, legalidad, economicidad, eficiencia y eficacia en la obtención y aplicación de los recursos públicos;
- b) Sistematizar las operaciones de programación, gestión y evaluación de los recursos del sector público nacional;...”

Art 4. Inc iii) Procedimientos adecuados que aseguren la conducción económica y eficiente de las actividades institucionales y la evaluación de los resultados de los programas, proyectos y operaciones de los que es responsable la jurisdicción o entidad.

Por su parte, en los capítulos referidos al sistema de Control Interno se dispone:

“...Art. 100. — El sistema de control interno queda conformado por la Sindicatura General de la Nación, órgano normativo, de supervisión y coordinación, y por las unidades de auditoría interna que serán creadas en cada jurisdicción y en las entidades que dependan del Poder Ejecutivo Nacional. Estas unidades dependerán, jerárquicamente, de la autoridad superior de cada organismo y actuarán coordinadas técnicamente por la Sindicatura General.

Art. 101. — La autoridad superior de cada jurisdicción o entidad dependiente del Poder Ejecutivo Nacional será responsable del mantenimiento y de un adecuado sistema de control interno que incluirá 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 auditoria interna.

Art. 102. — La auditoria interna es un servicio a toda la organización y 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 auditoria interna. Las funciones y actividades de los auditores internos deberán mantenerse desligadas de las operaciones sujetas a su examen.

Art. 103. — El modelo de control que aplique y coordine la Sindicatura (SiGen) deberá ser integral e integrado, abarcar los aspectos presupuestarios, económicos, financieros, patrimoniales, normativos y de gestión, la evaluación de programas, proyectos y operaciones y estar fundado en criterios de economía, eficiencia y eficacia....”

Dentro del plexo normativo establecido en materia de control, queda muy claro el objetivo pretendido por este sistema de control, que es específicamente un modelo orientado hacia resultados, comprendiendo dichos resultados no solamente lo relativo a los temas económico-financieros y presupuestarios si no también a la evaluación de la gestión de la organización, facilitando la toma de decisiones y colaborando con las altas autoridades en procura de la mejora continua en el desempeño organizacional, entendiéndose por adecuada gestión el cumplimiento razonable de los objetivos trazados por la alta conducción de las Organizaciones Estatales.

Como se ve, a nivel macro, no es conveniente que la alta conducción-léase Gobierno Nacional- cuente con informes sobre Jurisdicciones como si fueran compartimentos estancos, por que esto dificulta la visión global sobre temas que en

conjunto tienen trascendencia política significativa, con influencia en el trazado de las políticas públicas.

En mi opinión el Art. 103 de la Ley 24156, es claro en este aspecto, al disponer que el modelo de control que aplique y coordine la Sindicatura General de la Nación (SiGen) deberá ser integral e integrado, abarcar los aspectos presupuestarios, económicos, financieros, patrimoniales, normativos y de gestión, la evaluación de programas, proyectos y operaciones y estar fundado en criterios de economía, eficiencia y eficacia, que por imperio de los establecido en los arts 8 y 9 de la citada norma.

Asimismo, el concepto de auditoría tomado como servicio a toda la organización, plasmado en el Art. 102 de la Ley 24156-en contraposición al concepto tradicional de auditoría punitiva y sancionatoria- refuerza también el concepto movilizador de la toma de decisiones políticas, tomando como organización al máximo nivel decisorio gubernamental, ejercido, en este caso por el Poder Ejecutivo Nacional.

En cuanto al control de aquellos servicios prestados por otras entidades u organizaciones no estatales que satisfacen necesidades públicas, los mismos deben ser realizados por entes reguladores creados al efecto con competencia en materias afines, entre los cuales se encuentran el ENRE, ENARGAS, etc

Estos entes, por la materia en que intervienen, forman parte del sistema de control integral e integrado establecido por la Ley 21456, por imperio de su Art. 8 Inc. C que incluye los entes Públicos excluidos expresamente de la Administración Nacional, que abarca a cualquier organización estatal no empresarial, con autarquía financiera, personalidad jurídica y patrimonio propio, donde el Estado Nacional tenga el control mayoritario del patrimonio o de la formación de las decisiones.

Queda claro que este tipo de organizaciones también son un componente fundamental de la formulación de políticas públicas, y la adecuada coordinación de actividades de control en aspectos vinculados entre ellos, fortalecerá también el ejercicio de la toma de decisiones de los encargados de trazar dichas políticas públicas. Un ejemplo claro sería el sector energía donde interactúan entes reguladores como Enargas, Enre y dependencias como la Secretaría de Energía, o los temas relacionados con medio ambiente, donde se vinculan organismos y jurisdicciones con competencias diversas.

### **Los procedimientos de control entre varias jurisdicciones. La importancia del enfoque Transversal.**

Como se ha dicho, dentro del paradigma que establece la Ley 24156, se torna necesario la instrumentación de controles que abarquen, no ya a una determinada jurisdicción como si fuera un compartimiento estanco si no a varias relacionadas en conjunto.

La visión del control sobre una única unidad estatal brinda un panorama parcial de la cuestión que debe ser sometida a toma de decisiones.

La experiencia indica que muchas de las cuestiones no solucionables por parte de algunas jurisdicciones no dependen del propio organismo si no de la acción de otros entes ajenos al mismo o de la adopción de decisiones políticas o de cursos de acción conjuntos entre dos o más áreas.

Es aquí donde entran a tallar el enfoque transversal de control.

De acuerdo a la definición brindada por el “Diccionario del Control” (<http://www.elauditor.info>) y tomando control como sinónimo de auditoría puede

definirse a una Auditoría Transversal como "...una revisión que abarca uno o más procesos vinculados a una determinada meta de gobierno a cuyo logro contribuye más de una entidad (procesos transversales intra-jurisdiccionales) o jurisdicción (procesos transversales transjurisdiccionales), Se implementa mediante auditorías específicas "ad hoc" encaradas en cada una de las entidades comprendidas, las cuales permiten generar un informe integral sobre el tema...."

Asimismo, la Contraloría de Bogotá DC , define a la Auditoría Transversal como un "... Proceso sistemático que permite emitir informes de auditoría, advertencias fiscales, pronunciamientos globales y coherentes sobre temas, aspectos o situaciones que requieren ser evaluadas y que involucran sujetos o puntos de control que están bajo el control directo de otras direcciones sectoriales...".

Por lo expuesto una visión transversal del control requiere que dos o mas controladores realicen y ejecuten actividades conjuntas que abarquen una revisión integral sobre los aspectos en común y vinculantes de sus respectivas jurisdicciones, emitiendo conclusiones únicas destinadas a poner en conocimiento de la alta conducción de las áreas involucradas los aspectos que surgen de dicha revisión.

Este tipo de informe, al abarcar aspectos en común sobre las jurisdicciones controladas, facilitan la toma de decisiones conjuntas sobre áreas con competencias distintas, por parte de los niveles encargados de monitorear y analizar la marcha de las políticas públicas.

Cabe destacar, que la Sindicatura General de la Nación, como órgano rector del Sistema de Control Interno de la República Argentina, recoge estos conceptos en sus planeamientos Anuales de Auditoría y en la pautas de planeamiento para las Unidades de Auditoría Interna, lineamientos para la realización de proyectos sobre

Auditoria Transversales, que inclusive han sido encarados conjuntamente por Unidades de Auditoria Interna de diferentes organismos.

Un tema a tener en cuenta son los controles a realizar cuando existen programas gubernamentales en común con Municipios y Gobiernos Provinciales cuyas estructuras de control a veces siguen paradigmas diferentes a los establecidos en la Ley 24156, dado que los mismos tienen sus propios sistemas de control interno y externo, con diferentes modalidades, normativas y hasta usos y costumbres, siendo en muchos casos bastante heterogéneos.

Este tipo de controles transversales son encarados mediante la instrumentación de Redes de Control Publico, como ya se lo viene ejecutando desde hace bastante tiempo por parte de la SIGEN, Tribunales de Cuentas Provinciales y otros organismos de control jurisdiccionales, donde se realizan actividades en conjunto, mediante la confección de planeamientos ad-hoc y consensuados entre las diferentes jurisdicciones.

### **Conveniencia de la realización de controles transversales.**

La realización de auditorias y controles transversales es sumamente conveniente por varios aspectos a saber:

- a) Permite al Gobernante tomar decisiones adecuadas sobre la instrumentación de políticas públicas globales
- b) Permite la detección de superposición de funciones entre distintos organismos o inclusive la existencia de Organismos con idénticas competencias.

- c) Facilita la instrumentación de normas conjuntas por parte de la alta conducción de las jurisdicciones en común.
- d) Permite detectar duplicidad e inconsistencia de bases de datos.
- e) Detecta ineficiencias en el uso de recursos.
- f) Detecta debilidades en sistemas de control en organizaciones que se dedican a temas conjuntos sensibles, en especial relacionados con la seguridad, salud y el comercio exterior, que no podrían ser detectados en el marco de auditorías y controles individuales.
- g) Permite medir más adecuadamente si las necesidades públicas se encuentran adecuadamente satisfechas,
- h) Contribuirá significativamente a la elaboración de indicadores necesarios para la adecuada medición de aspectos en conjunto, facilitando el monitoreo de las diferentes actividades.
- i) Contribuirá también a compatibilizar los sistemas informáticos existentes en jurisdicciones con funciones conjuntas y vinculadas.
- j) Permitirá la Instrumentación de controles cruzados en áreas que así lo requieran por la criticidad de sus funciones.
- k) Compatibilizará y/o coordinará los procedimientos de control entre Jurisdicciones con visiones distintas en proyectos de índole conjunta intergubernamentales y/o regionales.
- l) Facilita la evaluación del cumplimiento de objetivos trazados.
- m) Minimiza riesgos de prácticas de corrupción o existencia de puntos débiles que no serían detectadas en el marco de un examen individual.

**Conclusión:**

Dada la complejidad de la Organización Estatal y la necesidad creciente de contribuir a la formulación de políticas públicas que permitan la satisfacción de necesidades sociales cada vez más dinámicas y complejas, se debe concluir que la profundización de las actividades de control transversal es de vital importancia para la toma de decisiones por parte de las altas autoridades, no solo de los Organismos y sectores involucrados, sino del primer nivel gubernamental, a quien el sistema de control interno debe brindarle el apoyo necesario para evaluar la gestión de las políticas públicas globales y la administración a su cargo

Las conclusiones de dichos controles internos contribuirán de sobremanera a la implementación de políticas públicas macro, su monitoreo y posterior evaluación de resultados, sobre una base mucho más sólida que la provista por la información individual emitida bajo el paradigma de los compartimentos estancos, dotando al nivel de gobierno de una visión en conjunto de los diferentes temas, que no sería posible de alcanzar de otra manera.