

I. Título de la monografía: “El Control Interno como herramienta de la transparencia. El caso del Plan de Adecuación del Sistema de Control Interno – Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios”.

Zaltsman, Cynthia y Carbone, Lucía

Resumen:

La presente exposición se centra en la importancia del *control interno* como herramienta de la transparencia dentro de la gestión pública. Abordaremos esta problemática desde los nuevos paradigmas que se inauguran con los procesos de modernización del Estado, que en Latinoamérica y en nuestro país en particular, tienen lugar en los años noventa. Enfatizaremos en que el control interno es por un lado, una respuesta a la demanda de mayor control ciudadano sobre la gestión estatal, mientras que, por otro es un instrumento que posibilita el diseño, la planificación y la ejecución eficaz de las políticas públicas.

El Control Interno como herramienta de la transparencia. El caso del Plan de Adecuación del Sistema de Control Interno – Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios

Lic. Cynthia Zaltsman

Lucía Carbone

INTRODUCCION

En el contexto del proceso de modernización del Estado Argentino, se promulga en 1992 la Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. Dicha Ley marca un cambio trascendental en la gestión estatal, ya que por un lado regula el ejercicio de la administración financiera dentro del Estado Nacional y, por otro, estructura los organismos de control de la APN (Administración Pública Nacional). Asimismo, uno de los pilares centrales de este proceso podemos ubicarlo en el Sistema de Control Interno.

Entendemos a la modernización como un proceso que han emprendido los Estados en los últimos 25 años a partir de la necesidad de adaptarse ante un medio globalizado y cambiante. El proceso se origina en la necesidad de transformar la manera de gestionar dentro del Estado, buscando superar el modelo agotado de administración por normas y procedimientos para implementar una administración orientada al logro de objetivos y resultados. De esta forma, se busca obtener mejores resultados a partir de la implementación de herramientas como la planificación estratégica y el control de gestión, que permitan una mejor utilización de los recursos.

Siendo el objetivo de este trabajo presentar al *control interno* como una herramienta de la transparencia en la gestión pública, explicaremos este proceso desde la órbita del Plan de Adecuación del Sistema de Control Interno (PASCI) dependiente del Programa de Mejora Continua en la Gestión, Subsecretaría de Coordinación y Control de Gestión, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

Modernización del Estado y Sistema de Control Interno

Para comprender qué es el Sistema de Control Interno, cómo funciona y cuál es su aporte a la modernización del Estado, es necesario contextualizar las transformaciones aplicadas sobre el Estado argentino en los años noventa.

Durante ese período se desarrolló una reforma estructural del mismo. Parte de estas reformas se introdujeron a través de la sanción de la ya mencionada Ley 24.156 del año 1992. Esta Ley significó un cambio trascendental en la forma de gestionar del Estado. No sólo porque regula el ejercicio de la administración financiera dentro del Estado Nacional, sino también, por haber estructurado los organismos de control de la APN (Administración Pública Nacional).

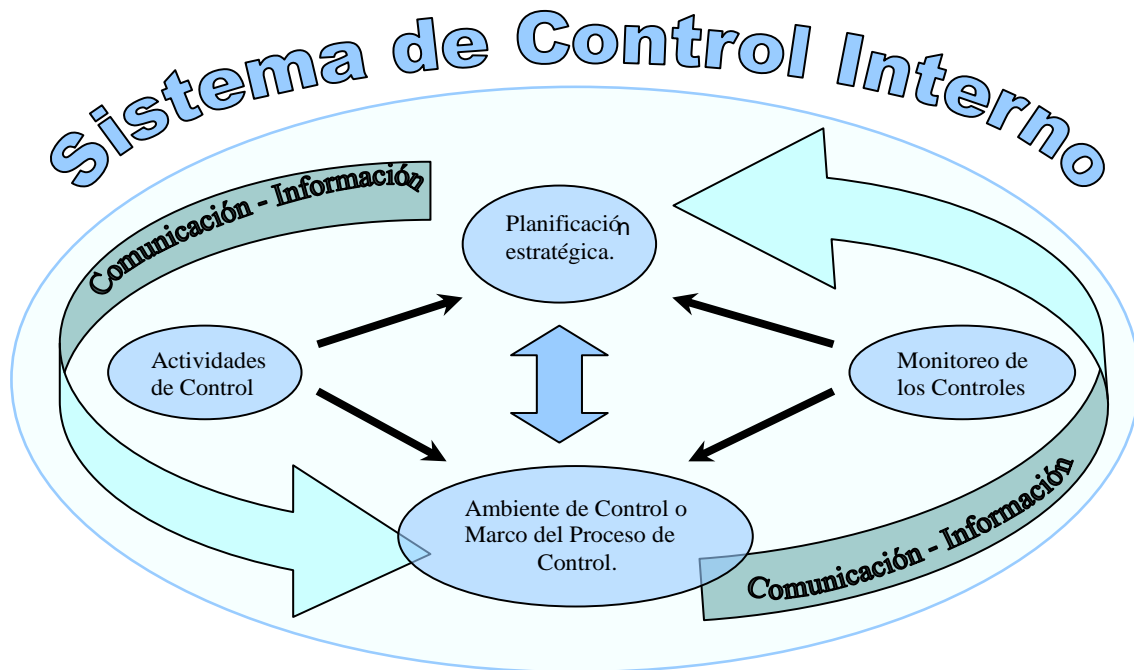
Esta reestructuración trajo como consecuencia un giro copernicano en la forma de administrar el Estado, al establecer como responsabilidad de la administración superior de cada jurisdicción de la APN la implementación de un Sistema de Control Interno normativo, financiero, económico y de gestión sobre sus propias operaciones. Se abandona así, el antiguo modelo de gestión centrado en las normas y procedimientos para pasar a un Sistema de administración basado en la gestión por objetivos y resultados.

El cambio de modelo que comenzó hace más de quince años, no ha reemplazado a su antecesor, sino que se ha solapado. La nueva Norma se ha instituido sobre la cultura organizacional existente, penetrando gradualmente en su interior. El gran desafío que hoy sigue vigente, entonces, dentro de este cambio de modelo consiste en incorporar las novedades al interior de la administración pública tradicional.

En este sentido, el Sistema de Control Interno es una combinación de elementos interdependientes, dinámicamente relacionados, diseñado en función del trazado de la estrategia y formulación de los objetivos de la Jurisdicción. Al ser una totalidad, el equilibrio entre los elementos y el orden de su organización dependen de la información y la comunicación. Los componentes del Sistema de Control Interno son: la planificación estratégica, un ambiente de control o marco del proceso de control, los sistemas de comunicación y el flujo de la información. Sobre este sistema se ejercen actividades de control y se efectúa el monitoreo de los controles. En el Cuadro N°1 observamos un

esquema que muestra cómo se relacionan estos elementos que integran el Sistema de Control Interno.

Cuadro N° 1



Fuente: Elaboración propia.

Debemos comprender al Sistema de Control Interno desde un enfoque estratégico. El Sistema debe servir para medir el grado de cumplimiento de los objetivos planificados. Un sistema de control eficaz debe estar diseñado en función de la estrategia y estructura de la institución, como así también de sus procesos y sus procedimientos. La formulación de los objetivos globales que la institución persigue y el trazado de la estrategia, que define a estos objetivos y diagrama cómo lograrlos, son momentos concomitantes que constituyen el punto de partida del proceso de control.

Hoy en día, el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios es uno de los organismos centrales a la hora de gestionar políticas públicas en sectores claves de la economía del país. La ley 24.156 en su artículo 101, establece que *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 auditoría interna. Es en la consolidación y perfeccionamiento del Sistema de Control Interno en un organismo de las magnitudes de este Ministerio, en donde entra el juego el Programa de Mejora Continua en la Gestión.

Objetivos del Programa de Mejora Continua en la Gestión (PMCG)

El PMCG constituye una herramienta flexible y dinámica cuya misión es mejorar la gestión de las dependencias del Ministerio, asistiendo administrativa y técnicamente a las áreas que lo integran procurando lograr una gestión de alta calidad.

Con una estructura multidisciplinaria y profesionalizada, trabaja de manera transversal y se perfila como modelo en procesos de modernización del Estado, en materia de gestión por objetivos y resultados, fortaleciendo la gestión pública y la calidad institucional.

Esta calidad es alcanzada gracias a la articulación que permite el PMCG de todas las políticas del Ministerio, lo cual conlleva a una adecuada utilización de los recursos para la consecución de los objetivos planificados.

Al respecto, algunos de los objetivos del PMCG son los siguientes:

- Asistir técnicamente y dotar de herramientas para la mejora de la gestión a todos los organismos del Ministerio. Por ejemplo, realizar capacitaciones, garantizar materiales teóricos y asistencia práctica en la planificación estratégica de los objetivos de las áreas, diseñar sistemas informáticos que colaboren con una administración más rápida y eficaz.
- Capacitar en el modelo de la gestión por objetivos y resultados aplicando sistemas de responsabilización, que permitan ponderar a los agentes del ministerio, y rendir cuentas a los directivos que ejecutan las políticas públicas.
- Asesorar y colaborar en el diseño y rediseño de planes estratégicos y operativos, proyectos y programas a las diferentes áreas del ministerio, teniendo en cuenta los principios de la nueva administración pública.
- Garantizar e impulsar una comunicación y articulación fluida y eficaz entre las diferentes áreas y organismos del Ministerio, mediante la designación de nexos responsables.

- Difundir y compartir la experiencia y los resultados de las herramientas estratégicas utilizadas al momento de gestionar, así como comunicar las políticas públicas ministeriales.

Debido a la complejidad e importancia de los procesos de gestión en el Ministerio, y teniendo presente los temas que se propone abarcar el Programa, se estableció una modalidad de trabajo estructurada en planes, cada uno de los cuales tiene objetivos específicos, aunque accionan articulados entre sí:

1. Plan de Gestión de RRHH: Busca mejorar aspectos que hacen a la calidad de la gestión de los RRHH, brindar la asistencia necesaria a otras áreas en materia de Recursos Humanos, y de herramientas necesarias que permitan fortalecer las políticas de formación, inducción, capacitación y desarrollo de la carrera administrativa de los agentes. A fin de mejorar la calidad de los Recursos Humanos que integran la Jurisdicción, se han desarrollado e impulsando el uso de sistemas informáticos que facilitan su control, el seguimiento, la evaluación y la gestión integral.
2. Plan de Gestión de Obra Pública: Tiene previsto el Relevamiento y análisis de los procesos que intervienen en el ciclo de vida normal de los proyectos de inversión en los que participa el Estado Nacional, promoviendo la mejora continua de los mismos, desarrollando e impulsando la informatización de los procesos que intervienen en la gestión de las obras públicas. A su vez, colaborar con las distintas áreas que participan en proyectos de inversión en el desarrollo de nuevas herramientas de gestión de obras públicas con participación del Estado Nacional. I.
3. Plan Sectorial de Gobierno Electrónico: Pretende brindar un mejor servicio al ciudadano mediante la utilización de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICs) para lograr una mejor gestión pública, y facilitar el acceso de los ciudadanos a los actos de gobierno mediante su publicación en Internet, participando en la generación de nuevos espacios de intercambio e integración.
4. **Plan de Adecuación del Sistema de Control Interno:** Actúa de enlace entre los distintos Organismos de Control y las áreas auditadas, asistiendo en la Regularización de las Observaciones de auditoría en estado "pendiente", mediante el seguimiento y monitoreo del proceso de auditoría, contribuyendo con el análisis, la coordinación y la implementación de las acciones que resulten necesarias para lograr la eficacia del Sistema de Control Interno, y suministrando información útil para su mejora continua. Además, emprende acciones de capacitación en la Metodología de Control a las áreas

auditadas de acuerdo con la normativa vigente y en función de la estructura del Ministerio.

5. Plan de Seguridad de la Tecnología y la Información: Busca promover acciones tendientes a asegurar la integridad, disponibilidad y confidencialidad de la información administrada por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, fomento la Planificación Estratégica en materia de Tecnología de la Información y Comunicaciones, Coordinando esfuerzos a fin de unificar metodologías a la vez que busca, contribuir al logro de los objetivos TIC estableciendo criterios de revisión para promover la mejora continua en materia de Tecnología y Seguridad de la Información en todo el ámbito jurisdiccional.
6. Plan de Reorganización de Estructuras, Normas y Procedimientos: Se prevé analizar las metodologías de trabajo, prácticas, normas, procedimientos administrativos y las distintas estructuras organizativas con el objeto de desarrollar herramientas adecuadas que permitan alcanzar la calidad institucional en un marco de mejora continua.
7. Plan de Fortalecimiento de la Gestión Estratégica: A partir del mismo se busca Instalar procesos de Planificación Estratégica, promoviendo el desarrollo de herramientas que propendan al logro de los objetivos planteados, desarrollar metodologías para la definición de indicadores y propiciar medidas de autocontrol y auto evaluación, liderando el proceso de cambio de la cultura organizacional, identificando aquellas características comunes de las diversas áreas que componen el Ministerio.

El Plan de Adecuación del Sistema de Control Interno (PASCI)

En línea con lo planteado, entre los planes que componen el PMCG encontramos al Plan de Adecuación del Sistema de Control Interno. Particularmente, este Plan tiene como objetivo promover el buen funcionamiento del Sistema de Control Interno del Ministerio, para lo cual debe recolectar, analizar, sintetizar, comunicar y capacitar en esta materia a partir de los informes de auditoría que emiten los Organismos Auditores (Oficina Anticorrupción, Auditoría General de la Nación, Sindicatura General de la Nación, Unidades de Auditoría Interna).

Se trata, entonces, de conocer el ambiente de control interno del Ministerio, a fin de promover la constitución de un contexto de acción propicio a la hora de implementar políticas públicas.

Tomando como materia prima los informes de auditoría y a partir del trabajo mancomunado con las áreas, se propende a generar un cambio en la cultura de control, incorporando los hallazgos y las observaciones al grueso de la gestión.

Resulta importante resaltar al respecto, que existen diferentes tipos de auditoría, los cuales resultan útiles para la mejora de la gestión o en su defecto, sólo intentan mostrar las deficiencias sin presentar alternativas factibles en el marco de los conceptos de eficiencia, eficacia y economicidad de los recursos. Con esto no pretendemos juzgar la labor de los auditores, ya que consideramos que su constancia y su trabajo generan transparencia en los diferentes actos administrativos; sólo nos replanteamos a nivel general la concepción y la finalidad del control *ex post*.

El paradigma de la Nueva Administración Pública se compone básicamente de la gestión por objetivos y resultados y la planificación estratégica. Entonces, en consonancia con los principios de esta nueva forma de pensar a la administración pública, creemos que un control que se aplique una vez que la política haya finalizado, no responde a las necesidades coyunturales de dicha política. Dicho de otro modo, ¿Por qué esperar a que la política se haya ejecutado definitivamente?

El control en cada etapa de la política pública posibilita un seguimiento más eficaz a la vez que una mejora en la comunicación de los logros de la misma, facilitando la transparencia de la gestión.

Siguiendo este espíritu, el Plan contribuye a adecuar e implementar todas aquellas observaciones o hallazgos efectuados por los Organismos Auditores, por un lado, y relevar el estado de situación de cada área del Ministerio en torno a la mejora de su gestión cotidiana, por el otro.

Se propone así un control al interior de la propia gestión, evaluando a partir del seguimiento constante de los avances efectuados sobre los hallazgos de auditoría. En esta experiencia, se trata de incorporar continuamente estos hallazgos a la gestión, haciendo de ella un espacio de acción transparente.

Partimos de la necesidad de considerar al Control Interno como un momento más en la diagramación y puesta en marcha de políticas públicas: sabemos que la transparencia hace de una medida un éxito de gestión, y en este aspecto, el control es una instancia fundamental para efectuar el seguimiento y la correcta evaluación de las políticas. Planteamos una visión integral del control, dejando de lado su concepción tradicional como mero contralor, puntualizando en cambio en los beneficios que aporta a la gestión.

Auditoría de Gestión

El valor de la auditoría en la gestión radica en la importancia de la actividad de control y en el monitoreo de los controles dentro del esquema del Sistema Interno de Control. Desde el PASCI, se promueve el trabajo de enlace entre los distintos Organismos de Control y las áreas auditadas. Así, se posibilitan espacios de presentación de documentación e intercambio de ideas, entre el área auditada y el/los organismos auditores, gestionando la celebración de reuniones de Comité de Control, en concordancia con las normas que en la materia dicta la Sindicatura General de la Nación.

El Comité de Control es una instancia de regularización de observaciones que ha generado la SIGEN en las Normas Básicas de Control Interno, por medio del cual se puede avanzar en la mejora del Sistema de Control Interno Ministerial, instrumentando un espacio de intercambio, en donde las áreas auditadas pueden presentar las acciones encaradas ante los organismos de control, sin la necesidad de solicitar una nueva auditoría que cumpla con esta función.

De esta manera, se garantiza la continuidad de trabajo sobre los hallazgos, transformando un informe de auditoría en material inicial y fundamental a la hora de efectuar un seguimiento en la ejecución de las políticas.

Por otra parte, el PASCI asiste a las áreas auditadas, derivando las observaciones que se realizan, a los diferentes planes que conforman el PMCG, a efectos de poner a disposición del auditado las herramientas que cada plan puede ofrecer de acuerdo con su especificidad.

Sistemas informáticos y nuevas tecnologías

Los tiempos cambian y los avances en el campo tecnológico nos brindan importantes herramientas a la hora de gestionar en la Administración Pública. En este marco de nuevas tecnologías, y explotando su enorme potencial, el Programa de Mejora Continua en la Gestión ha trabajado en el desarrollo de las TICs y de Sistemas Informáticos para fortalecer la gestión y así contribuir con la mejora del Sistema de Control Interno.

Por ello, el Programa promueve la utilización de las TICs en el ámbito del Ministerio, a fin de mejorar la administración del Gobierno, asegurando la transparencia y el acceso público a la información. En esta temática se trabaja en forma conjunta con la Oficina Nacional de Tecnologías de la Información.

En la misma línea, se promueven acciones que tienden a asegurar la integridad, disponibilidad y confidencialidad de la información. A tal fin, trabajamos en la identificación, inventario y clasificación de la Información de la organización, remarcando que la Información es un activo de alto valor para las Organizaciones. Por ello, se busca informar y capacitar a todo el personal, sobre las medidas de seguridad en el manejo y administración de la información en la práctica diaria de sus tareas, procurando reducir el error humano en el manejo de la información.

Dada la importancia del tema, el Sistema Informático del Plan de Adecuación del Sistema de Control Interno (SIPASCI), resulta una herramienta indispensable a la hora de establecer contacto con las diferentes áreas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, en materia de acceso y validez de la información.

El circuito a través del cual se desarrolla la tarea de regularización de observaciones, presenta una complejidad en cuanto a la cantidad de actores que intervienen en el mismo, como así también, a los diferentes controles y cargas que requiere.

El espíritu de este sistema informático entonces, radica en la agilización y fluidez de la visualización de la información, así como en el seguimiento y monitoreo de los estados últimos de las observaciones, a los fines de contar con una base de datos actualizada por área, veraz y consecuente.

Su implementación se sustenta en la Circular SSCyCG N° 6/2008, ratificada por la Resolución MINPLAN N°2600/2009, con el objeto de facilitar y dar curso a los circuitos de auditoría que allí se delinearán.

Básicamente, los circuitos especifican las diferentes intervenciones que deben efectuar las áreas de control y gestión del Ministerio ante una auditoría – ya sea de la AGN, la SIGEN o la UAI-, desde su punto inicial, hasta el momento en que los organismos auditores emiten los informes de auditoría definitivos. Esta experiencia de institucionalización de circuitos de auditoría, denota la voluntad y necesidad de establecer un procedimiento uniforme ante el tratamiento de estas cuestiones, promoviendo la agilidad ante los tiempos de resolución que plantean los Organismos Auditores y asimismo, generando una sinergia en materia de control interno.

De esta manera, este sistema informático resulta una herramienta que garantiza la transparencia en la transferencia de la información, y de gran utilidad para los máximos decisores.

En síntesis, el Sistema Informático del Plan de Adecuación del Sistema de Control Interno (SIPASCI), posibilita el seguimiento interno y la actualización permanente de las observaciones contenidas en los Informes de auditoría realizados por los Organismos de Control. Presenta una interfaz en línea con el Sistema de Información y Seguimiento de Informes de Observaciones (SISIO), que se encuentra a cargo de la Sindicatura General de la Nación, permitiéndonos contar con una base de datos actualizada, veraz y oportuna.

Así, el SIPASCI opera como un elemento de suma importancia a la hora realizar tareas de control y monitoreo de las distintas áreas, ya que:

- Actúa en calidad de enlace entre los distintos Organismos de Control y las áreas auditadas.
- Asiste en la Regularización de las Observaciones efectuadas por dichos organismos.

- Contribuye con el análisis a partir de un trabajo mancomunado con las áreas, mediante el seguimiento y monitoreo del proceso de auditoría.
- Colabora en la coordinación y la implementación de las acciones que resulten necesarias para mejorar la eficiencia del control interna.
- Suministra información útil para lograr una mejora continua.
- Impulsa la capacitación respecto de la Metodología de Control a las áreas auditadas de acuerdo con la normativa vigente y en función de la estructura de la Jurisdicción.

Conclusiones

A través del desarrollo de este trabajo, se intentó demostrar la importancia de llevar adelante un buen funcionamiento del Sistema de Control Interno, tarea que realiza el Plan de Adecuación del Sistema de Control Interno dentro de la órbita del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Las actividades y sistemas desarrollados son una muestra clara y concisa de los cambios que se buscan promover en la gestión pública.

Hemos denotado que la necesidad de contar con un Sistema de Control Interno, radica en fomentar y establecer una nueva cultura de trabajo y gestión administrativa, en donde el rol de las estructuras del organismo se vea complementado y enriquecido por la agilidad que se imprime en el funcionamiento de dicho Sistema.

Siguiendo el espíritu de la Ley 24.156, surge a nivel general en toda la Administración Pública Nacional, la necesidad de articular los controles de gestión con el accionar político, a fin de regular y desarrollar una sinergia propicia que sea útil a la hora de efectuar la rendición de cuentas en los actos de gobierno.

Planificar estratégicamente, implica promover el fortalecimiento de un Sistema aceitado, donde las vertientes sean conocidas y profundizadas, con el objeto de evitar desvíos y situaciones disfuncionales. La planificación, entonces, resulta del trabajo mancomunado de todas las áreas que componen la Jurisdicción.

Asimismo, pensar el control como contribución a la gestión, genera el desarrollo de una nueva cultura de control, donde se priorizan los hallazgos de las auditorías en el momento de mejorar la gestión y la forma de gestionar, donde el control se percibe de manera positiva, sumando nuevas herramientas que enriquecen la visión de los decisores. Se da fin, con estas nociones, a la visión del control como *resaltar aquello que está mal*, mediante el ejercicio del control como *contribución al accionar*.

La aplicación de una experiencia novedosa como herramienta transversal de gestión, puede ser una interesante opción para replicar en otras estructuras gubernamentales de características similares, tanto en Argentina – en cualquiera de los niveles de gobierno-, como en otros Estados, que tengan deseos de buscar nuevos caminos ante la instauración de la gestión por objetivos y resultados, con el fin de fortalecer al Sistema de Control Interno.

Para finalizar es necesario remarcar que la importancia del control interno como herramienta de gestión, no reside solamente en la eficiencia y la eficacia de las políticas públicas sino que, actuando como engranaje del acceso a la información pública reduce la brecha entre las instituciones estatales y la ciudadanía.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

Asinelli, Christian (2007). "La Modernización del Estado y la Gestión por Resultados en Argentina: Experiencia y Desafíos del Proyecto de Modernización del Estado". Trabajo presentado al XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública.

García Delgado, Daniel y Chojo Ortiz, Ignacio (2006). "Hacia un nuevo modelo de desarrollo. Transformaciones y reproducción en el posneoliberalismo", en El desarrollo en un contexto posneoliberal, Ciccus Flacso, Argentina.

Oszlak, Oscar (2000). "El mito del Estado mínimo". Una década de reforma estatal en la Argentina", trabajo presentado al IV Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo.

Schweinheim, Guillermo (1998) Innovación en administración, gestión y políticas públicas: ¿es idéntico a modernización?, INAP Dirección Nacional de Estudios y Documentación.

Experiencias de control interno instauradas en Latinoamérica. Evaluación y comparación de casos.