

LOS NUEVOS DESAFIOS DEL CONTROL PÚBLICO

Adriana N. CABALLERO y Cristian F. KATHREIN¹

RESUMEN

A modo de resumen podemos decir que las auditorías de los órganos de control externo, como parte de la evaluación del ciclo de las políticas públicas, deberán jugar un rol importante como retroalimentador del proceso.

Además, debemos tener en cuenta que el aporte que el sistema de contratación electrónica puede estar relacionado con la concepción que se tenga del Control, si nos basamos en la actualidad podemos observar que existe una tendencia correctiva y ejemplificadora de este, es decir que al tiempo de evaluar el cumplimiento y la eficacia, debe promover la innovación, la diligencia y la adaptación, transformándose en un instrumento apto para modificar las conductas del ente controlado, sin promover un ambiente en el que el objetivo sea someter a la otra parte.

Al mismo tiempo, cabe señalar que la aplicación de ambos paradigmas tradicional y por resultados, ha mostrado fortalezas y debilidades y, a pesar del camino recorrido, aún estamos lejos de contar con enfoques de metodologías e instrumentos que aprovechen toda esta potencialidad. Los auditores y técnicos –planificadores, evaluadores- tienen por tarea maximizar la eficiencia y eficacia en la consecución de los fines y/o metas definidos.

Por todo lo enunciado podemos decir que la tarea no es sencilla, ya que no solo se requerirá de capacitación del personal sino que además se tendrá que contar con un adecuado Sistema Informático

¹ Graduados en la Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas de la Universidad Nacional de La Pampa.
El presente trabajo se ha realizado bajo la Dirección y Análisis del Mg. José Roberto Sappa.

en las distintas reparticiones gubernamentales. Es verdad también que pueda ser tildada de futurista. Pero ¿no es justamente eso lo que impone el momento que vivimos, legislar con visión de futuro?

Las oportunidades de cambios se encenderán en la medida que sepamos aprender de nuestra experiencia, entender lo que pasa a nuestro alrededor, preparar las condiciones internas para la alternativa y saber construirla.

Es importante reconocer que, si bien es mucho lo que hemos avanzado, aún nos queda por hacer. Al mismo tiempo, debemos estar atentos para que las reformas que se emprendan en el futuro no cambien algo para que todo siga igual.

En nuestro país la mejora del control tiene mucho que ver con la reconstrucción institucional, la confianza de los órganos de control habrá de conferir una mayor credibilidad a las instituciones. Por ello, nosotros, tenemos un papel decisivo en ese proceso, al mismo tiempo que una gran responsabilidad.

LOS NUEVOS DESAFIOS DEL CONTROL PÚBLICO

El control Público surge como estructura misma del poder Estatal, este se impone como regulador del obrar público. La exigencia común a todas las administraciones y, en particular a la pública, es que la acción de los órganos administrativos sea controlada y vigilada para que responda a fines que le son propios y se desarrolle con absoluta regularidad, esto es de mayor relevancia en la Administración del Estado por la gran extensión y variedad de los sectores que alcanza y por el origen de los fondos que utiliza.

En lo que respecta a nuestro país podemos hacer una breve reseña histórica de cómo fue evolucionando el Control Estatal; partimos así de **La Ley 428**, promulgada por el Poder Ejecutivo el 13 de Octubre de 1870, la cual ofreció a la Contaduría General (integrada en este momento por tres Contadores Mayores, los cuales fueron nombrados por el Poder Ejecutivo) un modelo caracterizado por:

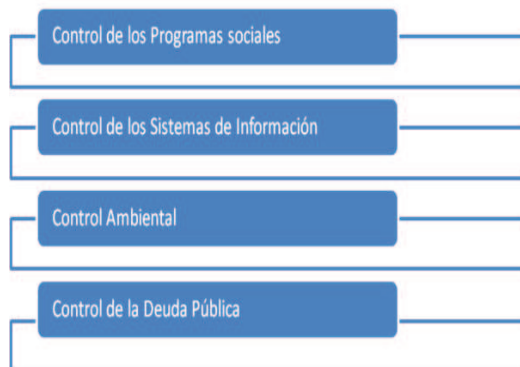
- >Una facultad de veto sobre las órdenes de pago.
- >Un examen y juicio de las cuentas de la administración.
- >Una posibilidad de exigencia de las rendiciones de cuentas y emplazamientos en caso de hipotéticos cargos a responsables.
- >Una fuerza ejecutoria a sus sentencias absolutorias o condenatorias. (Pizzuto, Felipe Liberato: 2006).

Esta Ley estuvo en vigencia durante 77 años, en este periodo el desarrollo de las actividades administrativas mermaron su capacidad de aplicación y forzaron una revisión de los aspectos económico – financieros del Estado, dada por disposiciones administrativas complementarias; fue así como a partir del **Decreto – Ley 23354/56** se creó el Tribunal de Cuentas de la Nación, al que se le asignó el control externo de la marcha general de la administración nacional y de las haciendas paraestatales, fiscalización y vigilancia de las operaciones financiero – patrimoniales y el control sobre empresas estatales y las entidades de derecho privado en las cuales tuviese intervención el Estado.

El desarrollo tecnológico en materia informática, particularmente en las últimas décadas, permite concebir a la administración financiera del sector público como un sistema apto para satisfacer la demanda de múltiples usuarios, optimizando la toma de decisiones económicas – financieras y su control; es así como en 1992 se sanciona la Ley 24156 que regula la Administración Financiera; esta ley a través de su título VI, Artículo 96 crea la **Sindicatura General de la Nación (SIGEN)**, órgano de control interno y del Artículo 116 la **Auditoría General de la Nación**, ente de control externo.

Todo este proceso de cambios y avances que se produjeron como consecuencia de innovaciones tecnológicas, el surgimiento de nuevos temas de interés como los Programas Sociales y el Medio Ambiente, trae desafíos para los entes de Control Público los cuales pasaremos a desarrollar.

LOS NUEVOS DESAFÍOS



1. Auditoría de Programas Sociales

Una de las consignas que en ocasiones se formula es si el control a nuestro cargo también le cabe y puede alcanzar una dimensión social; en otras palabras es si a los Tribunales de cuentas debieran asumir que su función también admite, a instancias de una adecuada reflexión respecto de su inserción en un ambiente ávido de expresiones de sensibilidad y compromiso social, el mecanismo de accionamiento oportuno que promuevan la obtención de beneficios adicionales que a modo de valor agregado institucional, pongan de manifiesto inadecuadas asignaciones de recursos o fisuras en el proceso de ejecución de políticas públicas, e insten a su rectificación. (Revista: El Control Público, 2010: 38 y 39).

Diversas experiencias, muestran que es posible dotar al control de acertadas estrategias que permitan corregir acciones y en algunos casos advertir omisiones, muchas de ellas provenientes de déficits de capacitación y a veces de atención, respecto de las cuales cabría ocuparse en otra oportunidad.

Cabe aquí referirse a acciones primarias de carácter concomitante puestas en marcha mediante auditorías, verificaciones, compulsas u otras medidas que a más de permitir la obtención de aquellos beneficios, reduzcan el número de causas que deban con posterioridad ser dispuestas para analizar la responsabilidad de los funcionarios ante un perjuicio ya irrogado al Estado.

Corresponde también así considerar la necesidad de legitimar las instituciones en función del rol que se comprometen cumplir, el control oportuno como valor deseado socialmente, y que en caso de contar con medios legales, humanos y técnicos, diferir su ejercicio, es imponer a la sociedad el riesgo de soportar cargas que no sólo se expresan en términos de decepción y descreimiento, sino también en recursos financieros difícilmente recuperables y en onerosos procesos que llevará el intento.

Cuando es gracias a ese control que se preservan recursos económicos, con vocación docente se crea conciencia de la transparencia y auditabilidad con que las políticas públicas se deben concebir y ejecutar, se concluyen obras de infraestructura social o se agilizan programas que satisfacen necesidades básicas, sin actuar solo detrás de los hechos, es cuando el rostro humano aparece y la dimensión social en nuestra tarea ha sido alcanzada.

Objetivos de la Auditoría.

La auditoría puede tener como objetivo, entre otros, los siguientes:

1. Cerciorarse del cumplimiento de la finalidad del plan;
2. Revisar la implementación del plan;
 - Revisar los posibles errores o cláusulas poco claras o imprecisas en la formulación de los convenios y normativas del plan;
3. Revisar los errores en la ejecución, evaluar su gravedad y periodicidad;
 - Analizar la incidencia del plan en el contexto implementación y el grado de necesidad de su aplicación.

La elección del **Objetivo** o cuestión a analizar tendrá que ver con:

- La importancia del plan, en cuanto a su incidencia social, el volumen de dinero involucrado en su ejecución, y la cantidad de personas asistidas por el mismo.
 - Los antecedentes del plan, ya que si se trata de un plan vigente desde hace varios años tendremos alguna información o antecedentes estadísticos de su funcionamiento y podremos orientar la investigación sobre lo que nos aparece como factor de mayor riesgo.
 - La existencia de denuncias sobre irregularidades en la ejecución del plan.
 - La existencia de pautas específicas de Control enmarcadas en decisiones institucionales del Organismo de Control que apunte a la verificación de determinados aspectos que responden a un objetivo global del ente o específico de determinados rubros.

Alcance.

Para definir el alcance que se le va a dar a la auditoría, se debe analizar toda la información que se pueda obtener sobre la magnitud económica y social que involucra el programa o plan a verificar. Esto proporcionará una idea de las posibilidades de la realización de la auditoría y de su alcance, es decir hasta donde se llegará en el control y en la obtención de elementos válidos y suficientes que respalden las conclusiones. (Diez de Meza, Miriam A.: 2010).

Procedimientos a Aplicar.

Los procedimientos a utilizar en cada caso dependerán del tipo de prestación que se otorgue. En líneas generales, podemos resumir en:

- Condicionadas al cumplimiento de determinado requisito. Por Ejemplo: Asignación Universal por hijo deben presentar la constancia de alumno regular o el certificado de salud de los menores.
- Con Contraprestación: Como el Plan Jefes de Hogar.
- Sin Contraprestación: Como lo es el Plan Alimentario Nacional.
- Grupales: como el Componente Proyectos Productivos “Herramientas por trabajo”.
- Individuales: como el Programa de Empleo Transitorio en Obra Pública Local con aporte de materiales –Trabajadores constructores-.

Existen diversos procedimientos para la realización de Auditorías, pero solo algunos resultan eficaces cuando se trata de verificaciones que involucran Programas o Planes Sociales; mencionaremos algunos que resultan adecuados:

- 1- Control de documentación y papeles de trabajo (facturas, hojas de banco).
- 2- Revisión de relación entre los datos obtenidos.
- 3- Diálogos con los responsables de las áreas de ejecución o con los colaboradores de estos.
- 4- Detección de desvíos, faltantes o reemplazos.
- 5- Verificaciones oculares.
- 6- Recuentos físicos.
- 7- Planes de trabajo y planificación de actividades.

2. Auditoria Informática.

A finales del siglo XX, los Sistemas Informáticos se han constituido en las herramientas más poderosas para materializar uno de los conceptos más vitales y necesarios para cualquier organización, los Sistemas de Información. Esta moderna disciplina, valiéndose de técnicas, actividades y procedimientos analiza, evalúa, verifica y recomienda en asuntos relativos a la planificación, control, eficacia, seguridad y adecuación del servicio informático en los Órganos. Sus principales objetivos son el control

de la función informática, el análisis de la eficiencia de los Sistemas de Información, la verificación del cumplimiento de la normativa general del organismo y la revisión de la eficaz gestión de los recursos materiales y humanos informáticos.

La auditoría informática evalúa no sólo los equipos de cómputos, de un sistema o procedimiento específico, sino también la evaluación de los sistemas de información en general, desde sus entradas, procedimientos, controles, archivos, seguridad. Así, constituye una herramienta básica para el buen funcionamiento de los sistemas de información, proporcionando los controles necesarios para asegurar adecuados niveles de confiabilidad y seguridad de los sistemas. (Pizzuto, Felipe Liberato: 2006).

Uno de los ejemplos a citar en este tema es “El Proceso de Despapelización en el Tribunal de Cuentas” una nueva herramienta de gestión desarrollada para lograr una mayor eficiencia.

El rol del Estado ha variado en función de cambios en la estructura de la sociedad y de las instituciones y por acontecimientos a nivel mundial.

Se han producido cambios en el orden internacional, con un alto proceso de globalización, avances tecnológicos y algún grado de comunicación que transfiere información en forma acelerada, generando en el rol del Estado otras responsabilidades sociales. Es así que aparece el Estado inductor, promotor del desarrollo económico y social donde se enfatiza la protección del medio ambiente.

Este proceso de evolución del Estado ha generado una nueva cultura organizacional en la que las acciones generales deben estar al servicio del ciudadano visto este como un cliente de las instituciones públicas. Se debe buscar la excelencia del sector público, y para ello hay que introducir nuevas herramientas para modernizar las organizaciones realizando una presentación de servicios con calidad.

En búsqueda de estas herramientas el Tribunal de Cuentas de Mendoza diseñó un sistema informático de Seguimiento y Control de Expedientes que proporciona información relativa a todos los expedientes que se tramitan en dicho Tribunal; es decir que a través de este sistema informático cualquier agente del Tribunal puede acceder desde su puesto de trabajo a tomar conocimiento de la ubicación del expediente que se requiere, cuales son los movimientos

que se vinculan con el mismo (Trazabilidad del Expediente), las autoridades de cada organismo, los plazos de vencimientos de las etapas, los tiempos insumidos en cada tarea, etc.

En lo que respecta a nuestra provincia el Tribunal de Cuentas de La Pampa en referencia al Sistema de Calidad de las Instituciones Públicas y privadas posee implementado en formato digital todas las instrucciones de trabajo (IT), procedimientos específicos y generales. Esto permite disminuir sensiblemente el uso del papel y los tiempos de manejo. Es de destacar, que este sistema puede ser consultado por cada agente del Tribunal para conocer los distintos procedimientos a ser aplicados en su labor diaria.

Estas son algunas de las de las herramientas de Gestión implementadas, ya que el objetivo general siempre es la “Mejora Continua” de los procesos que desarrolla el Tribunal de Cuentas como organismo de control, y en ese camino se van diseñando nuevas acciones que permiten la toma de decisiones en forma más eficiente y con mayor responsabilidad hacia la sociedad.

3. Auditoria Ambiental.

La gestión y resguardo del patrimonio natural es una responsabilidad primaria del Estado. En nuestro país, la Constitución Nacional, las Leyes y regulaciones sectoriales dan el marco en el que deben generarse e implementarse las políticas ambientales del gobierno.

La auditoría ambiental puede definirse como aquella que comprende un análisis metodológico y planificado de ciertas variables, determinando que factores y situaciones afectan el medio ambiente, los recursos naturales o los resultados de una determinada actividad. (Revista: El Control Público, 2001: 5 a 12).

Esta también comprende la Auditoría de Gestión Ambiental y la Valoración de los Costos Ambientales.

Auditorias de Gestión Ambiental.

Es su objeto revisar las metas fijadas por el ente auditado (cuya actividad conlleve un eventual impacto ambiental), controlando además si aquellas fueron logradas. Para esto es necesario evaluar los instrumentos utilizados y la aplicación de los recursos disponibles, que permita la detección de fallas y la formulación de

las respectivas recomendaciones. Se tienen en cuenta la eficiencia en la asignación de los recursos y el cumplimiento de los órganos previstos en los procesos de contratación; así por ejemplo en el caso particular de las Obras Públicas la transparencia del proceso incluida la adjudicación; y los efectos de su implementación sobre el espacio natural y social.

El derecho a gozar de un ambiente sano esta garantizado constitucionalmente (Artículo 41 de la CN); y podemos decir que una de las formas de proteger este derecho es ejercer un control adecuado sobre las estrategias, objetivos y metodologías, como así también sobre los recursos humanos, materiales y financieros, que el Estado asigna a la protección ambiental.

El control del Impacto ambiental efectuado por los órganos de Fiscalización Externa.

La función de control ejercida por los órganos de Fiscalización Externa (Tribunales de Cuentas) en relación con el medio ambiente, tiene como su objeto básico la actividad que realiza la Administración Pública para la protección de la Naturaleza.

El control que ejercen estos Entes es fundamentalmente de legalidad. Uno de los temas que dificultan a estos órganos en materia de medio ambiente es la necesidad de emplear conocimientos técnicos y presupuestos, necesarios cuando se trata de verificar la eficiencia y la economía con que el Estado usa recursos.

La actividad de los poderes públicos y sus respectivos órganos administrativos en materia de medio ambiente, da lugar a la realización de un gasto cuya determinación y cuantificación se lleva a cabo en los Presupuestos Públicos. Sobre esa materia es que deben actuar órganos de Control Externo.

Deriva de ello la necesidad de practicar análisis en equipos interdisciplinarios y confrontar opiniones puramente técnicas y, en general, correspondientes a campos muy especializados en los que es difícil encontrar parámetros indiscutidos para la labor fiscalizadora.

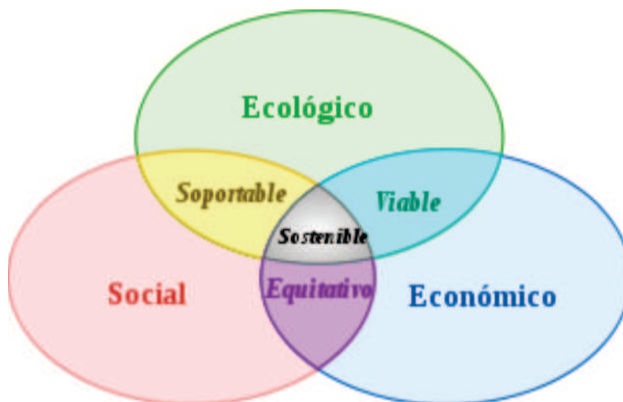
Se podría conceptualizar la *Auditoría Ambiental Externa* como un conjunto de procedimientos aplicados al examen y evaluación de los proyectos, programas, actividades u operaciones que desarrollan organismos sujetos al control de los Entes de Fiscalización Externa, para la gestión de las políticas ambientales de orden nacional, provincial y municipal.

Estos Órganos no tienen como función analizar la política ambiental del sector público, sino controlar el gasto que aquélla origina, por lo que deben controlar la utilización de los fondos públicos por los Organismos Administrativos responsables de su aplicación para la protección del medio ambiente, comprendiendo incluso los fondos que se aporte al sector privado para que éste los asigne a tal fin.

Este es un control fundamentalmente de legalidad y aunque comprenda el de gestión de Administración. Cuando puede desarrollarse más ampliamente, es al controlar empresas u organismos públicos cuyas actividades provocan eventualmente un impacto ambiental. En este caso, el Organismos de Control Externo puede fiscalizar y concluir no sólo sobre la actuación de aquellos en el cumplimiento de las normas legales ambientales sino también acerca del efecto sobre la naturaleza de esa actividad.

Los órganos de control podrán hacer que la información pública sobre materia de medio ambiente sea mejorada, mediante observaciones y recomendaciones que se formulen.

Por todo lo enunciado la tarea que se debe desarrollar no es sencilla pero tampoco es viable que suceda que los Órganos de control se mantengan ajenos a este problema, ya que cada día es más necesaria si se quiere transmitir a quienes nos sucedan un entorno al menos en las mismas condiciones que lo recibimos (desarrollo sostenible).



El ámbito del **desarrollo sostenible** puede dividirse conceptualmente en tres partes: Económico, Ecológico y Social. Se considera el aspecto social por la relación entre el Bienestar Social con el medio ambiente y la bonanza económica. El triple resultado es un conjunto de indicadores de desempeño de una organización en las tres áreas.

4. Auditoría de la Deuda Pública

El objetivo fundamental del Control Externo del Sistema de Crédito Público se encuentra definido en el Artículo 118 Inc. e) de la Ley 24156. Este objetivo es controlar la aplicación de los recursos provenientes de las operaciones de crédito público y efectuar los exámenes especiales que sean necesarios para formarse opinión sobre la situación de este endeudamiento.

Al abordar la cuestión de la evaluación de la deuda pública existen dos niveles de análisis básicos:

- a) Un nivel Microeconómico: en el cual se efectúa la evaluación de operaciones de crédito público específicas; y
- b) Un nivel Macroeconómico: a través del cual se realiza la evaluación de la situación de endeudamiento del sector público nacional o del país.

En el primer nivel citado, una operación de crédito público puede ser evaluada tanto en base al examen de los estados financieros de la misma, como en cuanto a su *“Economía”*, su *“Eficacia”* y *“Eficiencia”*.

La *“Economía”* de una operación de crédito público se refiere a que la adquisición de los recursos financieros se haya realizado al más bajo costo posible, dada la situación y circunstancias del mercado de capitales en un momento dado.

La *“Eficacia”* de una operación de endeudamiento está vinculada al logro de los objetivos y otros efectos que se han previsto al tomarse la decisión de contraer la deuda.

La *“Eficiencia”* tiene que ver con el uso productivo de los recursos financieros, se trata de una noción íntimamente vinculada con el concepto de productividad. (Pizzuto, Felipe Liberato: 2004).

La Auditoría de Gestión de la deuda pública se la puede definir como el conjunto de obligaciones financieras impagas del Estado respaldadas por instrumento legal emitido por el gobierno (Nacional, Provincial, Municipal) y por entes públicos o cuasi públicos; está orientada a observar que los actos administrativos bajo análisis se desarrollen en un marco de economía, eficiencia y

eficacia, para lo cual interesa establecer que:

- El proceso seguido para la evaluación de los proyectos y para tomar decisiones sobre endeudamiento se basa en informaciones confiables y de acuerdo con lo prescripto por las disposiciones legales vigentes.
- Los pagos del principal, intereses y gastos conexos se encuentran debidamente autorizados y controlados.
- Se utilizan registros aptos para el control y seguimiento de la deuda.
- Los recursos obtenidos han sido aplicados a los fines específicos para los cuales se habían requerido.

El objetivo de la Auditoría se divide en segmentos selectos de las operaciones o funciones totales del ente bajo estudio, a fin de evaluar la *Economía*, *Eficiencia* y *Eficacia* de su gestión, es así que se aplican procedimientos sustantivos que permiten obtener evidencia directa o indirecta, cuantitativa o cualitativa para evaluar la gestión del ente, como así también para identificar posibles situaciones irregulares, incumplimientos legales o actos ilícitos que puedan tener efectos sobre la gestión del ente auditado.

Una de las críticas que le hace a las operaciones de crédito público con organismos financieros internacionales Lea Cristina Cortés de Trejo en su libro “Tribunales de Cuentas, Auditorías Generales y algo más...” es que a partir del dictado de la Ley 24156 quedan excluidas del presupuesto las siguientes operaciones de crédito público con organismos financieros internacionales:

- Las que formalice el PEN con aquellos organismos de los que la Nación forma parte (Art. 60 último párrafo).
- Las que realice el B.C.R.A. con instituciones financieras internacionales para garantizar la estabilidad monetaria y cambiaria (Art. 71).

Dichas operaciones, en virtud de la Ley 24156, quedan marginadas no sólo de la Ley de presupuesto sino, en general, de la consideración y aprobación del Congreso Nacional. En tal sentido la Ley:

1. No fija las pautas necesarias en materia de endeudamiento público externo;
2. No determina límites, plazos ni obligaciones de ninguna índole al Poder Ejecutivo Nacional para con el Poder Legislativo.
3. Establece en una Ley de fondo el criterio de “Aprobación Implícita” para operaciones de endeudamiento con organismos internacionales de crédito.

Es decir que el Poder Legislativo Nacional limita su rol al de un simple espectador que ejerce su control “a posteriori” a través de la Auditoría General de la Nación.

En otro orden, en relación a la Deuda Pública, se advierte que en el Artículo 58° último párrafo, declara Deuda Pública calificándola de indirecta, a las finanzas, garantía y avales que otorgue la administración central a cualquier persona física o jurídica, pública o privada, con independencia del hecho que aquellos hayan caído o no. Es evidente que dichas garantías constituyen una deuda pública “Contingente” o “Eventual” y no deuda pública hasta que no se produzca su decaimiento.

En otras palabras, la Ley N° 24156 determina una norma riesgosa e inexplicable según la cual, aún cuando el deudor principal que puede ser una persona de derecho privado, esté pagando regularmente su pasivo, éste pasa a formar parte de la Deuda Pública por imperio de la Ley; lo cual podría dar lugar a dificultades futuras.

EL NUEVO SISTEMA DE CONTROL. Auditoría Contributiva.

En los últimos años en la Argentina, se produjeron modificaciones sustantivas en la configuración de la sociedad, acompañada de una redefinición del rol del Estado en cuanto a sus funciones y estructuras, que como resultado de esas transformaciones, se produjo un reordenamiento general del funcionamiento del sistema económico-social. Este presente exige la construcción de un Estado capaz de tomar decisiones y de implementarlas de manera efectiva, eficiente, y orientado a las necesidades de los ciudadanos. Un Estado que complemente su tradicional gestión por normas con una gestión orientada a la obtención de resultados concretos y medibles para la población.

En la actualidad se está impulsando este escenario que propicia una nueva manera de entender y asumir las responsabilidades inherentes a la gestión y control de la función pública. Por lo tanto, los agentes públicos, como los ciudadanos, están llamados a participar más activamente en el empleo de conocimientos, en el diseño de planes, y en la gestión y control de los gobiernos, en sus distintos niveles y modalidades.

En este sentido, el *Sistema de Gestión por Resultados* es el enfoque que se impulsa como política central del Estado. Constituye una herramienta efectiva de planificación y control con que cuenta el Estado para imprimir unidad de concepción y de acción a la multiplicidad de dependencia y organismos de la Administración Pública Nacional.

Esta visión, implica avanzar en cambios en la modalidad de control tradicional, al considerar el desempeño organizacional en función de los resultados en lugar de hacerlo en referencia al cumplimiento de normas y procedimientos.

¿Cómo se vincula el sistema de control con el de gestión?

Relación auditor / auditado

Uno de los puntos álgidos de discusión lo constituye la relación entre control y gestión, durante mucho tiempo se instaló en la cultura gubernamental, al sistema de control como un sistema ajeno a la gestión. El objetivo de control gubernamental es que los fines se cumplan de modo que se pueda rendir cuentas y que esa rendición vaya más allá de una simple rendición documental. Los funcionarios públicos tienen la obligación de cumplir con los objetivos y efectuarlos de un modo que puedan explicar que es lo que hicieron, porque lo hicieron y como lo hicieron. Y es en este escenario donde debe contribuir el sistema de control.

Dicho sistema debe ayudar a resolver la contradicción que vive el administrador: “El Administrador se enfrenta al cumplimiento de los objetivos o al cumplimiento de las normas”.

Aquí aparece a pleno la labor del sistema de control: encontrar como cumplir los objetivos, de modo tal que se cumpla con las normas y se pueda rendir cuentas. He aquí la puesta en valor del sistema de control colaborando decididamente en la mejora de la gestión.

Para ello el sistema de control, debe acompañar al responsable de la gestión por un tercer camino, que ahuyente los aspectos contradictorios, que pueda desandar equidistante de estos paradigmas y se involucre fuertemente en el desarrollo de esta delgada línea intermedia.

En este sentido, estamos convencidos que debemos construir y avanzar en una relación nueva entre el auditor y auditado, tomando en cuenta que toda relación se constituye en un entramado de múltiples factores y formas organizativas.

Por lo tanto la posibilidad de las controversias, deben ser superadas por la amplitud de los acuerdos llevados a cabo, se debe efectuar sobre la base de procesos y vínculos establecidos, y esto solo se logrará al definir objetivos comunes y establecer condiciones de existencia que los integrantes acepten respetar.

La novedosa relación propuesta debe ubicar las ofertas de cambio que permitan superar las fallas y las oposiciones internas, empleando en el plano de las relaciones procesos de acercamiento, negociación y transacción, para llegar a acuerdos que reconozcan

siempre los reclamos impostergables de las partes.

En definitiva debemos apostar a un perfil creativo y entender al cambio no como un acto, sino como un proceso.

Esta situación planteada favorece el desarrollo de visiones de conjunto que partiendo de problemáticas particulares de la organización permitan ver los “hallazgos u observaciones” como totalidad inmersa en un contexto específico, que actúa como condicionante o facilitador de procesos de cambio.

La importancia de la “Resolución Conjunta de Hallazgos u Observaciones de Auditoría” radica en que al ser sometidos a consideración la definición de las “recomendaciones”, se logra instalar un mayor involucramiento por parte de dichos agentes.

Asimismo en los casos en que los resultados intentan ser total o parcialmente aplicados, esto contribuye a disminuir las tensiones. La participación, la reflexión y discusión crítica de sus conclusiones y propuestas, contribuyen a una apropiación colectiva de los resultados y a su efectiva puesta en práctica. En ese sentido el sistema de control no sólo constituiría un simple “mediador” o “negociador” sino, también un favorecedor/impulsor de dinámicas de mejora continua promovidas dentro de la organización como una herramienta más de la gestión diaria.

Frente al mito de la objetividad y de la neutralidad, es necesario reivindicar “la subjetividad y la emoción como inherentes al quehacer científico”, reconocer la naturaleza ideológica de las ciencias sociales admitiendo que si bien la ideología no puede evitarse, deben controlarse sus efectos.

Principales diferencia entre la auditoría tradicional y la auditoría contributiva propuesta

Se puede definir una síntesis de las principales diferencias entre la mirada tradicional del auditor y esta mirada propuesta: En términos de su orientación general, los paradigmas tradicionales aparecen ligados al positivismo, a la racionalidad organizativa y técnica y a la neutralidad valorativa. Los paradigmas alternativos se nutren de vertientes fenomenológicas e incorporan al análisis el papel de los valores organizacionales y la perspectiva de los actores involucrados.

En lo que hace al rol del auditor, en el primer caso éste es visto como el depositario de saberes técnicos y responsable del rigor científico. Para los paradigmas alternativos se acerca más a un mediador o negociador con capacidad de gestión, que promueve la discusión inmersa en la propia organización.

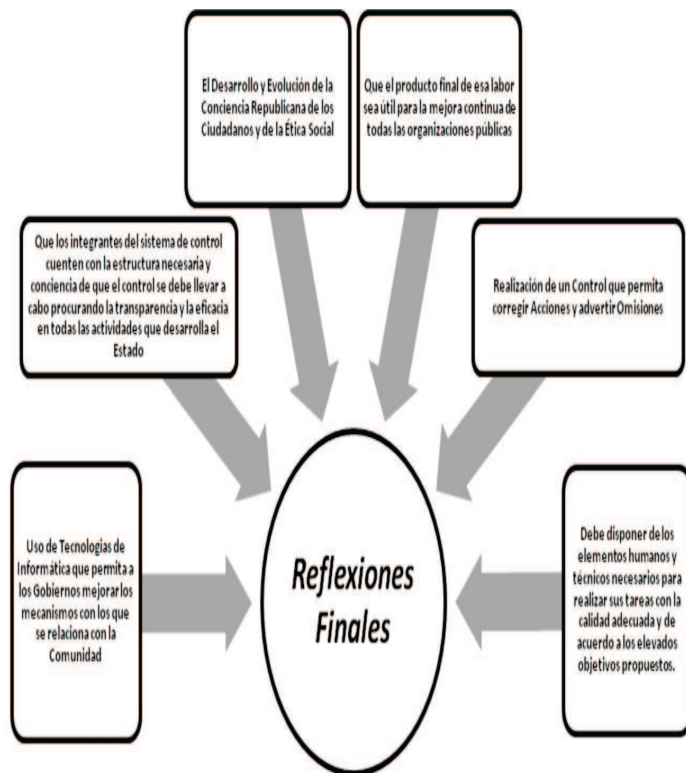
En cuanto a las características metodológicas, los paradigmas tradicionales importaron del análisis económico los modelos de costo-beneficio, los que transitaron después a los de costo-efectividad. Frente a ellos los alternativos se interesan más por el estudio de las necesidades sociales y la “perspectiva de la comunidad”.

En lo que refiere a los resultados de la evaluación, los paradigmas tradicionales parten de objetivos y metas y analizan procesos e impactos. Los estudios enmarcados en este enfoque presentan una fuerte preocupación por la calidad técnica de las auditorías, la validez de los resultados y la rigurosidad metodológica. Los alternativos se preocupan más por relacionar efectos con procesos y resultan mucho más pragmáticos en términos de proveer respuestas concretas a necesidades inmediatas de gestión.

La “Auditoría Contributiva” a concretar, debe tender a mantener un carácter permanente y sistemático, operando como un proceso de aprendizaje institucional y generando información relevante para la toma de decisiones de los distintos actores, con la finalidad de mejorar la calidad y la eficiencia de los resultados.

Por otra parte se procura orientar a que este tipo de evaluaciones tengan un carácter primordialmente preventivo (alerta temprana), lo que implica un profundo trabajo, de reflexión, intercambio y resultados por parte de los especialistas que participan en las distintas fases del proceso de la “Auditoría Contributiva”, ya que no solo ha de identificar y describir los principales problemas operativos o administrativos que afectan la marcha de la jurisdicción, sino que debe proponer los caminos de solución definidas en forma conjunta entre el auditor y el auditado.

Por último, la “Auditoría Contributiva”- “Resolución Conjunta de Hallazgos u Observaciones” propuesto, es abierto y perfectible, y consta de un conjunto de criterios que orientarán la tarea. Estos elementos y niveles de análisis permitirán un mejor y más ajustado acercamiento en el proceso evaluativo de los programas de gobierno y, finalmente, la puesta a prueba del instrumental construido, de sus alcances, y de las posibilidades de transferencias y replicaciones en otros trabajos y en otros ámbitos. (Del Pino, Alberto: 2010).



BIBLIOGRAFÍA:

- PIZZUTO, Felipe Liberato. (2006): “Antecedentes y Evolución del Control Público en la República Argentina. Auditoría General de la Nación”. V Jornadas Nacionales de Profesionales de Ciencias Económicas del Sector Público. Córdoba
- VILLARROEL, Víctor Ignacio. (2010): “La dimensión Social de la Función del Control”. *Revista: “El Control Público”. Publicación del Secretariado Permanente de Tribunales de Cuentas de la República Argentina (S.P.T.C.R.A.)*. (Ejemplar N° 112. Noviembre 2010).
- DIEZ DE MEZA, Miriam A. (2010): “Control de los Planes Sociales, Enfoque e Importancia”. Primer Congreso Internacional de Control Gubernamental; Buenos Aires 2, 3 y 4 de Noviembre de

2010.

-ARMANASCO, Stella Maris - MOIA DE BROWN, María de los Ángeles. (2010): “*Control del Impacto Ambiental de las Obras Públicas – Determinación del Perjuicio Ambiental*”. Revista: “El Control Público”. Publicación del Secretariado Permanente de Tribunales de Cuentas de la República Argentina (S.P.T.C.R.A.). (Ejemplar N° 96. Septiembre 2010).

-PIZZUTO, Felipe Liberato. (2004): “*La AGN y la Auditoría de Gestión Gubernamental*”. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

-DEL PINO, Alberto. (2010): “*Auditoría Contributiva, el nuevo rol del sistema de control*”. Primer Congreso Internacional de Control Gubernamental. El Control Gubernamental Integrado a la Gestión Pública. Buenos Aires, Argentina. 2, 3 y 4 de Noviembre de 2010.