

C2.0

1. Sistemas de Control de la Administración Pública Nacional

III. SISTEMAS TRANSVERSALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



Introducción



¡Bienvenidos y bienvenidas a la clase sobre los sistemas de control de la administración pública nacional!

El objetivo de esta clase será conocer de qué manera está organizado el sistema de control en Argentina y cuáles son sus lógicas de funcionamiento. Para ello, consideramos central el análisis de la Ley de Administración Financiera y de los sistemas de control del sector público. También complementaremos la información referida a este tema con la Constitución Nacional, entre otra legislación.

La década de 1990, en Argentina, estuvo marcada por un profundo proceso de transformaciones económicas e institucionales tanto en el seno del Estado como en la sociedad en su conjunto. Existe acuerdo en agrupar esas transformaciones en dos grandes grupos: las reformas de primera generación y las de segunda generación.

El antecedente de las **reformas de primera generación** puede encontrarse en la sanción de la Ley 23.696 (<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/98/texact.htm>) de Reforma del Estado en agosto de 1989, que involucró un conjunto de reformas de tipo estructural que apuntaron a la reducción del tamaño del aparato estatal y al abandono parcial del rol de intervención del Estado en la economía. Encontramos, de este modo, los procesos de privatizaciones de empresas públicas y la desregulación de muchos mercados importantes de la economía junto a una apertura financiera y comercial de gran escala. Por su parte, las llamadas **reformas de segunda generación** apuntaron a la adaptación de las instituciones y los marcos normativos con el objetivo de lograr un Estado más ágil, flexible, eficiente e integrado.

Es en este marco general de transformaciones que debe analizarse la Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional (<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/554/texact.htm>), sancionada el 30 de septiembre de 1992. Esta normativa se constituye como el eje central del diseño institucional y funcional del sector público nacional y de allí deriva su importancia.



Como cierre de este apartado introductorio y pensando en los sistemas de control que un Estado debe instrumentar, me gustaría compartir una reflexión extraída de The Federalist Papers, un muy conocido grupo de documentos publicados en Estados Unidos a finales del siglo XVIII, considerado un clásico de la ciencia política.

Si los hombres fueran ángeles, los gobiernos no serían necesarios. Si los ángeles gobernaran a los hombres, tampoco serían necesarios los controles externos o internos en los gobiernos. En la construcción de un gobierno que será administrado por hombres que gobiernen a otros hombres, la gran dificultad radica en lo siguiente: en primer lugar, debe permitirse a los gobiernos que controlen sus gobernados y, en segundo lugar, obligar al gobierno a que se controle a sí mismo.” (AA.VV., [1788] 2001: 232). (La traducción me pertenece).



En el siguiente apartado analizaremos los aspectos básicos del sistema de control de la Administración Pública Nacional en el marco de la Ley 24.156.

[INGRESAR \(PAGINA1.HTML\)](#)

C2.0

1. Sistemas de Control de la Administración Pública Nacional

III. SISTEMAS TRANSVERSALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



Los sistemas de control en el marco de la ley 24.156



El concepto de rendición de cuentas puede ser entendido como la obligación meramente legal de responder por las actuaciones o, como señala Oslak (2003), puede ser pensado desde la dimensión moral a partir de la cual un individuo – en nuestro caso, un funcionario público- presenta una obligación ética vinculada con ésta.

El sistema de control interno

El órgano de control interno del Poder Ejecutivo Nacional está constituido por la Sindicatura General de la Nación (<https://www.argentina.gob.ar/sigen>) (SIGEN) que depende de Presidencia de la Nación y cuenta con autarquía administrativa y financiera. La Ley 24.156 establece que el modelo de control que aplique y coordine la SIGEN deberá ser integral e integrado. Es decir, que debe abarcar la totalidad de las dimensiones en las cuales se desarrolla la administración financiera del sector público nacional. Nos referimos con esto a que debe abordar aspectos de índole presupuestaria, económica, patrimonial, financiera, normativa y, también, de gestión. Vinculado a este último aspecto, la ley señala que el modelo de control deberá contar con los procedimientos e instrumentos que permitan realizar la evaluación de proyectos, programas y de la totalidad de las operaciones. Finalmente, **además de los criterios de integridad e integralidad, el modelo de control interno deberá fundarse en los principios de economía, eficacia y eficiencia.**



¿Cuáles son las competencias de la SIGEN?

Establecer los métodos y procedimientos de trabajo, dictar normas de tipo orientativo como así también para definir su estructura organizativa, todo ello con el objetivo de llevar adelante el control interno de las jurisdicciones que integran el Poder Ejecutivo Nacional, de los organismos descentralizados y de las empresas y sociedades del Estado que de este mismo poder dependan.

De este modo, el sistema de control interno queda integrado por un órgano normativo, con funciones de supervisión y de coordinación técnica – la SIGEN-, como también por las unidades de auditoría interna propias de cada jurisdicción y de cada entidad dependiente del Poder Ejecutivo Nacional. Estas unidades de auditoría interna se encuentran subordinadas administrativamente a la autoridad superior de cada organismo y serán responsables del mantenimiento de un adecuado sistema de control interno que deberá contar con instrumentos para llevar adelante controles tanto de tipo previo como posteriores. De esta manera la Ley 24.156 define el marco general del sistema de control interno de la administración financiera del sector público nacional.



Continuando el análisis de los principales aspectos que definen al sistema de control interno y a las unidades que lo conforman, encontramos que la máxima autoridad de la SIGEN, el síndico general, será designada por el Poder Ejecutivo Nacional con rango de Secretario de la Presidencia.

En relación con las funciones que la ley establece para la Sindicatura, las más importantes pueden resumirse en el siguiente listado:

- Dictar y aplicar normas de control interno, las que deberán ser coordinadas con la Auditoría General de la Nación.
- Emitir y supervisar la aplicación, por parte de las unidades correspondientes, de las normas de auditoría interna.
- Realizar o coordinar la realización, por parte de estudios profesionales de auditores independientes, de auditorías financieras, de legalidad y de gestión, investigaciones especiales, pericias de carácter financiero o de otro tipo, así como orientar la evaluación de programas, proyectos y operaciones.
- Vigilar el cumplimiento de las normas contables, emanadas de la Contaduría General de la Nación.

- Supervisar el adecuado funcionamiento del sistema de control interno, facilitando el desarrollo de las actividades de la Auditoría General de la Nación.
- Aprobar los planes anuales de trabajo de las unidades de auditoría interna, orientar y supervisar su ejecución y resultado.
- Formular 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 a los órganos comprendidos en el ámbito de su competencia.
- Poner en conocimiento del Presidente de la Nación los actos que hubiesen acarreado o estime puedan acarrear significativos perjuicios para el patrimonio público.

En cuanto a las obligaciones de la SIGEN en materia información, la ley indica a quiénes y qué es exactamente lo que debe informar. En este sentido, encontramos que brindará información sobre la gestión financiera y operativa de los organismos comprendidos dentro del ámbito de su competencia al Presidente de la Nación, a la Auditoría General de la Nación sobre la gestión de los entes bajo su fiscalización y, en términos más amplios y de forma periódica, a la opinión pública en general.



*Por último, cabe mencionar la creación en 2010 -mediante el Decreto 279- del **Instituto Superior de Control de la Función Pública** (<https://www.iscgp.gob.ar>) como un elemento que jerarquiza la función pública y contribuye al fortalecimiento del sistema de control interno. Este instituto, incorporado institucionalmente a la SIGEN, tiene por objeto la formación, capacitación y perfeccionamiento*

técnico del personal del sector público nacional en materia de control a través de un enfoque transdisciplinario (Más información) (<https://www.iscgp.gob.ar/curso-autogestion.asp>).



En este apartado hemos repasado los aspectos más importantes de uno de los pilares del sistema de control del sector público nacional: el control interno. Es decir, los procedimientos, mecanismos y normativas vinculados al control que el Poder Ejecutivo, a través de la SIGEN en coordinación con el conjunto de unidades de auditoría interna de jurisdicciones y organismos bajo su órbita, hace de todas las dimensiones referidas a su gestión. En el siguiente apartado complementaremos el análisis del sistema de control del sector público nacional a partir del estudio de las principales características del ente encargado del control externo.

El sistema de control externo

Así como el órgano a cargo del control interno del Poder Ejecutivo Nacional es la SIGEN con dependencia de la Presidencia de la Nación, la Auditoría General de la Nación (AGN) -organismo con independencia funcional y financiera que depende del Congreso de la Nación- se constituye como el ente a cargo del control externo del sector público nacional según lo establece la Ley 24.156. En línea con el principio de división de poderes y el sistema de frenos y contrapesos de las democracias republicanas modernas, el Artículo 85° de la Constitución Nacional destaca la dependencia de la AGN del Poder Legislativo y señala que el control externo involucra tanto aspectos económicos, financieros, patrimoniales como, también, cuestiones operativas.



A diferencia de la SIGEN, cuya autoridad superior es designada por el Poder Ejecutivo, la máxima autoridad de la AGN -el Auditor General de la Nación- es designado “a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso” (Ley N° 24.430, 1994:11)



¿Cuáles son las competencias del auditor general de la Nación?

En relación con la competencia de la AGN, la Ley 24.156 señala que tendrá a cargo el control externo del sector público nacional posterior de la gestión en materia presupuestaria, económica, financiera, patrimonial y, también, legal. Adicionalmente, deberá emitir dictamen sobre los estados contables financieros de la administración central, los organismos descentralizados, las empresas y sociedades del Estado y los entes reguladores de servicios públicos. Por su parte, las principales funciones de la AGN establecidas por esta misma ley pueden resumirse de la siguiente manera:

- Fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias en relación con la utilización de los recursos del Estado.*
- Realizar auditorías financieras, de legalidad, de gestión, exámenes especiales de las jurisdicciones y de las entidades bajo su control, así como las evaluaciones de programas, proyectos y operaciones, de manera directa o mediante la contratación de*

profesionales independientes. Abarca, también, la auditoría de los programas y proyectos financiados -total o parcialmente- con fondos provenientes de organismos internacionales de crédito, del Banco Central de la República Argentina y de las empresas y sociedades del Estado nacional.

- *Examinar y emitir dictámenes sobre los estados contables financieros de los organismos de la administración nacional, preparados al cierre de cada ejercicio.*
- *Controlar la aplicación de los recursos provenientes de las operaciones de crédito público -interno y externo- y efectuar los exámenes especiales que sean necesarios para formarse opinión sobre la situación de este endeudamiento.*
- *Realizar exámenes especiales de actos y contratos de significación económica, por sí o por indicación del Congreso.*

Verificar que los órganos de la administración mantengan el registro patrimonial de sus funcionarios con rango de ministro; secretario, subsecretario, director nacional, máxima autoridad de organismos descentralizados o integrante de directorio de empresas y sociedades del Estado, quienes están obligado a presentar una declaración jurada patrimonial que deberá ser actualizada anualmente y al cese de funciones.

Como ya fue señalado, el control externo, constituye una atribución del Poder Legislativo, en ese marco, es la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas¹ la encargada de llevar adelante el control de las actividades de la AGN. Por último, es importante señalar que tanto el examen, como la opinión sobre el desempeño y la situación general de la administración pública que emite el Poder Legislativo estarán sustentados por el conjunto de dictámenes elaborados por la AGN. De esta forma lo establece nuestra Constitución Nacional.



En este segundo apartado dedicado al control externo, repasamos los mecanismos, funciones, procedimientos, normativas y lógicas de funcionamiento en general de la AGN, destacando su dependencia del Poder Legislativo. En la próxima sección complementaremos el análisis con algunos conceptos vinculados al control incluidos en la Constitución Nacional.



[ANTERIOR \(INDEX.HTML\)](#)



[SIGUIENTE \(PAGINA2.HTML\)](#)

C2.0

1. Sistemas de Control de la Administración Pública Nacional

III. SISTEMAS TRANSVERSALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



La idea de control desde la perspectiva constitucional

El viejo interrogante *¿quién controla al que controla?* parece encontrar algunas repuestas de tipo institucional en la Constitución Nacional a partir de la reforma de 1994.



De esta manera, retomando el marco de reformas del Estado que mencionamos en la introducción de esta clase, encontramos, en la Constitución, la inclusión de algunos conceptos relacionados a los derechos de consumidores y usuarios de bienes y servicios.

Algo que debe ser pensado, entre otras cuestiones, en relación con las reformas de primera generación y los cambios que, como en el caso de las privatizaciones de servicios públicos, se derivaron de esos procesos. En este sentido, en su Artículo 42°, la Constitución establece que las autoridades proveerán la protección de un conjunto de derechos relacionados con la defensa de la competencia “contra toda forma de distorsión de los mercados, al control de los monopolios naturales y legales, al de la calidad y eficiencia de los servicios públicos” (Ley N° 24.430, 1994: 5) entre otras cuestiones. En este marco encontramos que, como resultado del abandono del Estado de su rol de prestador directo de servicios públicos y del traspaso de la responsabilidad a grupos empresariales privados, fue necesaria una reingeniería de la cual surgieron un conjunto de nuevas instituciones: los Entes Reguladores de Servicios Públicos, cuya principal finalidad es regular los mercados considerados natural, técnica o jurídicamente monopólicos.

Por otra parte, encontramos que la reforma de 1994 introduce en la Constitución la **figura del Defensor del Pueblo**, entendido como un órgano independiente con autonomía funcional que, al igual que la AGN, se encuentra bajo la órbita Congreso Nacional. Sus funciones son amplias e incluyen la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos y de las garantías e intereses incluidos en el texto de la Constitución y del sistema legal argentino en su conjunto, frente los actos u omisiones de la Administración. También, entre sus funciones, se encuentra el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas.

Por último, consideramos oportuno mencionar a la Oficina Anticorrupción (<https://www.argentina.gob.ar/anticorruptcion>)(OA) creada por la Ley 25.233 de 1999. La OA es un organismo descentralizado perteneciente al ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y dependiente de Presidencia de la Nación. Este organismo tendrá, entre sus funciones, la elaboración y coordinación de programas de lucha contra la corrupción en el sector público nacional en forma concurrente con la Fiscalía de Investigaciones Administrativas. Deberá, a su vez, velar tanto por la prevención como por la investigación de conductas que puedan estar vinculadas a hechos de corrupción en su ámbito de aplicación: Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada, empresas, sociedades y todo otro ente público o privado con participación del Estado.



La Oficina Anticorrupción podrá recibir denuncias por parte de agentes públicos como de particulares.



[ANTERIOR \(PAGINA1.HTML\)](#)



[SIGUIENTE \(PAGINA3.HTML\)](#)

C2.0

1. Sistemas de Control de la Administración Pública Nacional

III. SISTEMAS TRANSVERSALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



Cierre



Durante esta clase hemos podido repasar algunos de los conceptos más importantes referidos a los sistemas de control de la administración del sector público nacional, para lo cual nos basamos –principalmente– en la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público, y en la Constitución Nacional. Hicimos, también, una breve mención al conjunto de reformas del Estado llevadas adelante en la década de 1990, que constituyen el marco general dentro del cual, tanto la Ley 24.156, como la reforma constitucional de 1994 y los procesos de modernización institucional derivados, deben ser leídos. A lo largo de la clase pudimos ver, también, de qué manera el diseño institucional del sistema de control responde a un modelo inspirado en el principio de división de poderes y en el sistema de frenos y contrapesos vigente en las de las democracias republicanas modernas.



[ANTERIOR \(PAGINA2.HTML\)](#)



[SIGUIENTE \(PAGINA4.HTML\)](#)

C2.0

1. Sistemas de Control de la Administración Pública Nacional

III. SISTEMAS TRANSVERSALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



Referencias bibliográficas

- VV. (2001). *The Federalist Papers*. Pennsylvania State University. Disponible en http://www.vetlegalresources.org/files/The_Federalist_Papers.pdf

(http://www.vetlegalresources.org/files/The_Federalist_Papers.pdf)

- Decreto 279/2010. Instituto Superior de Control de la Gestión Pública. Creación.
- Ley 24.430. Constitución de la Nación Argentina. (1994).
- Ley N° 24.156. Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. (1992).
- Oszlak, O. (2003). “¿Responsabilización o responsabilidad?: El sujeto y el objeto de un estado responsable”. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, del 28 al 31 de octubre de 2003, Ciudad de Panamá.



[ANTERIOR \(PAGINA3.HTML\)](#)