

EN BUSCA DEL CONTROL PERDIDO III

**INFORME SOBRE EL TRABAJO Y ESTRUCTURA DE
LA AUDITORIA GENERAL DE LA NACIÓN Y
PROPUESTAS PARA SU MODIFICACIÓN**



PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

Director

Gustavo Maurino

Coordinador

Juan Antoniassi

Equipo de trabajo

Romina Barrios

Cecilia Cumini

Carolina del Campo

Luis Villanueva

Comunicación

Lucas Luna

Diseño

Mirella Musri

ÍNDICE

Prólogo.....	Pág. 4
Aspectos metodológicos.....	Pág. 5
Estructura del informe.....	Pág. 6

PRIMERA PARTE INFORME DIAGNOSTICO *ANALISIS DE LA ESTRUCTURA Y TRABAJO DE LA AGN*

I. DISEÑO CONSTITUCIONAL Y LEGAL	
I.1.- Normas que diseñan y regulan la AGN.....	Pág. 9
I.2.- El rol de la oposición parlamentaria en el diseño de la AGN.....	Pág. 9
I.3.- La figura del presidente.....	Pág. 10
I.4.- La autonomía.....	Pág. 10
II. EL COLEGIO DE AUDITORES	
II.1.- La composición y la designación.....	Pág. 11
II.2.- Duración del mandato de los Auditores Generales.....	Pág. 13
II.3.- Nombramiento por parte del Congreso.....	Pág. 14
III. DISEÑO INTERNO DE LA AGN	
III.1.- Las funciones cotidianas del Colegio de Auditores.....	Pág. 15
III.2.- Personal.....	Pág. 15
III.3.- Registro de Auditores y Consultores Externos (RACE).....	Pág. 16
IV.- EL TRABAJO DE LA AGN. LAS AUDITORÍAS	
IV.1.- Tipos de auditoría.....	Pág. 17
IV.2.- Tecnicismo de los informes. Ausencia de resumen ejecutivo.....	Pág. 19
IV.3.- Plazos de realización de las auditorías.....	Pág. 19
IV.4.- Planificación anual.....	Pág. 20
IV.5.- Seguimiento de las recomendaciones.....	Pág. 21
V. LA AGN PUERTAS AFUERA	
V.1.- Relación con los órganos auditados. Facultades de la AGN para optimizar su funcionamiento.....	Pág. 22
V.2.- Relación con el Poder Legislativo.....	Pág. 22
V.3.- Relación con otros organismos de control.....	Pág. 23
A.- <u>Procuración General de la Nación</u>	Pág. 23
B.- <u>Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas (FNIA)</u>	Pág. 23
C.- <u>Sindicatura General de la Nación (SIGEN)</u>	Pág. 24
D.- <u>Oficina Anticorrupción (OA)</u>	Pág. 24
V.4.- Relación con ONGs.....	Pág. 24
V.5.- Relación con la ciudadanía y la opinión pública.....	Pág. 25
A.- <u>Publicidad</u>	Pág. 25
B.- <u>Medios</u>	Pág. 25
C.- <u>Página Web</u>	Pág. 26

SEGUNDA PARTE PROPUESTAS *PROPUESTAS PARA LA MEJORA DE LA ESTRUCTURA Y TRABAJO DE LA AGN*

Introducción.....	Pág. 28
Propuestas.....	Pág. 29

ANEXO

Sistema de control externo en la Argentina.....	Pág. 35
---	---------

PRÓLOGO

El programa de Fortalecimiento Institucional tiene por objetivos contribuir al buen funcionamiento y transparencia de nuestras instituciones democráticas, promover el derecho de acceso a la información pública como herramienta de una democracia moderna y hacer efectiva la plena participación de la ciudadanía en los asuntos públicos.

En este marco, a partir de 2005, lanzamos la campaña “*Mejor Control, Mejor Gobierno*” cuyo objetivo es colaborar con el mejoramiento del sistema de control externo de la administración pública, concientizar a los actores involucrados y a la ciudadanía sobre su importancia y aumentar el aprovechamiento de los informes que elabora la Auditoría General de la Nación por otros sectores de la comunidad (como ONGs, periodistas, investigadores, etc.), a través del aumento de su difusión y de la promoción del cumplimiento de sus recomendaciones. En una sociedad con un nivel de anomia tan extendido, esta mejora aparece como un aspecto clave de las reformas institucionales que deben producirse para consolidar la democracia.

Este informe continúa una serie de publicaciones sobre el sistema de control externo creado por la Constitución Nacional y analiza la labor y estructura interna de la Auditoría General de la Nación y su dinámica con el resto de los actores del sistema.

Pese a las falencias que el informe detecta, el presente intenta generar un aporte que se pone a disposición de quienes tienen a cargo la mejora de las instituciones. Por tal motivo, se incluye al final una serie de propuestas de modificación para enmendar las deficiencias detectadas, cuyo objetivo medular es adecuar el funcionamiento del sistema de control a las pautas constitucionalmente fijadas y, en este sentido, jerarquizar el trabajo de la AGN con autonomía, independencia y calidad técnica.

En un momento en que todos los argentinos buscamos evitar repetir los errores del pasado, el control de gobierno se erige como una herramienta fundamental para atenuar el hiperpresidencialismo y evaluar la gestión de la cosa pública. En ese sentido, **Mejor Control, Mejor Gobierno.**

ASPECTOS METODOLÓGICOS

Nuestra metodología de investigación incluyó, como parte central del trabajo, la búsqueda y compilación de información. La Constitución Nacional nos marcó el camino. Las normas, los artículos doctrinarios, periodísticos y de opinión nos sirvieron como punto de partida para comprender cabalmente el funcionamiento del complejo sistema de control externo de la administración pública.

A su vez, se mantuvieron entrevistas con numerosos actores de reconocida trayectoria y conocimiento de la materia, a quienes desde estas páginas agradecemos su generosa contribución para la concreción de este informe.

La sistematización de información sobre los informes emitidos por la Auditoría General de la Nación nos permitió conocer el perfil que actualmente se le asigna al organismo y sus implicancias en el sistema institucional. De ese modo, relevamos cualitativa y cuantitativamente las actas del Colegio de Auditores, el trabajo de campo y el complejo proceso de elaboración de un informe de auditoría hasta que es finalmente aprobado.

No menos valiosa y relevante ha sido la información brindada por diversos organismos públicos (entre ellos la propia AGN) como respuesta a solicitudes de acceso a información pública que se presentaron en el marco del proyecto aunque, corresponde aclarar, aún continúa siendo una herramienta de disímil cumplimiento por parte de organismos públicos y privados obligados a brindar información. Asimismo, Internet ha sido otro de los instrumentos utilizados como base de datos y fuente de consulta permanente.

Por último, corresponde señalar que un borrador del presente informe fue remitido a todos los miembros del Colegio de Auditores y al Secretario General de la Asociación del Personal de Organismos de Control (APOC) con el fin de que se realicen las observaciones que estimasen oportunas. Como resultado de este fructífero intercambio hemos recibido comentarios respecto a las distintas visiones que sobre la AGN se tiene, los cuales han sido analizados y considerados como aportes para el enriquecimiento de la versión final del informe.

ESTRUCTURA DEL INFORME

El presente informe da cuenta de la situación de la Auditoría General de la Nación en varios aspectos que hacen a su vida institucional, a su trabajo cotidiano y a su interacción con otros actores relevantes en el sistema de control. Por último, compila una serie de propuestas de modificación de ciertos aspectos en pos de un control acorde a las exigencias constitucionales. Por tal motivo, el informe consta de dos grandes segmentos.

El primero, un informe diagnóstico que sistematiza el contexto actual en que la AGN se desenvuelve. Normativa y prácticas resumen el entramado en el cual la Auditoría realiza sus actividades. El segundo plasma las propuestas de modificación elaboradas a partir del relevamiento efectuado por el equipo de investigación.

En cuanto al primer módulo, con el objetivo de facilitar el encuadre y aumentar el impacto de las conclusiones arribadas, ha sido diagramado en secciones que responden cada una a un eje temático que enmarca el foco donde es necesario puntualizar la mirada atento las falencias que se detectan.

En la primera sección se tratan aquellas cuestiones relativas al marco normativo que delinea el perfil de la AGN y las contradicciones que se presentan en su interior derivadas de un diseño no compatibilizado con las pautas constitucionales.

En el segundo acápite se aborda la situación del máximo cuerpo de decisión de la AGN, el Colegio de Auditores, cuyas conclusiones repercuten directamente en el rol del organismo de control y se analizan puntos centrales de su composición, modo de designación y duración de los mandatos.

El tercer tópico de esta primera parte hace hincapié en el diseño interno de la Auditoría. Bajo ese eje son analizadas las funciones cotidianas del Colegio de Auditores, el personal que reviste en el organismo y el registro creado para incorporar auditores externos al plantel profesional encargado de las tareas técnicas de campo.

La cuarta sección analiza el trabajo de la AGN propiamente dicho, los informes de auditoría. Así, la esencial tarea del organismo es estudiada a la luz de sus distintos tipos, los plazos en que se desarrollan, el lenguaje que contiene, el modo en que se

planifican los trabajos de relevamiento y el seguimiento que de los informes se realiza con el objeto de dotar de eficiencia la tarea de control.

En la quinta parte del diagnóstico se analiza los vínculos de la Auditoría con otros actores del sistema de control y cuya relación e interacción repercuten directamente en el impacto de su trabajo. De este modo, se examinan los lazos con los propios organismos auditados, con el Poder Legislativo, con otros organismos de control, con organizaciones de la sociedad civil, con la ciudadanía y los medios de comunicación.

El estudio realizado constató ciertas falencias que atentan contra la eficacia del control. Tales falencias han sido las que motorizan las propuestas de modificación surgidas del análisis y trabajo realizado por el equipo de investigación que conforman el segundo gran tramo del presente trabajo.

PRIMERA PARTE

INFORME DIAGNÓSTICO

ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA Y TRABAJO DE LA AGN

I. DISEÑO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

I.1.- Normas que diseñan y regulan a la AGN¹

La Auditoría General de la Nación (AGN) se rige actualmente por dos normas que le dan marco a su funcionamiento y actividades. Por un lado, la ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional² y por otro, el art. 85 de la Constitución Nacional (CN) incorporado con la reforma constitucional del año 1994³.

El cotejo entre la estructura propuesta para la AGN por la Constitución y por la ley 24.156 revela una serie de inconsistencias derivadas de la colisión de diferentes principios y lógicas de diseño constitucional y legal. Ellas dificultan seriamente el entramado del sistema de control y la efectividad del rol que debería cumplir la AGN, al direccionar sus actividades en un sentido difuso.

Por otro lado, el art. 85 de la CN impuso una clara directiva al Poder Legislativo: debe sancionar una ley que reglamente la creación y el funcionamiento de la AGN, y esta ley debe ser aprobada mediante una mayoría calificada⁴. La imposición de una mayoría calificada implica que los constituyentes consideraron de vital relevancia el hecho de efectuar una deliberación férrea con el propósito de arribar a un acuerdo especialmente intenso derivado del escrutinio especial que se requiere. Sin embargo, la ley a que hace referencia la CN aún no fue sancionada y en consecuencia continúan vigentes las prescripciones de la ley 24.156 de 1993. Esto constituye una clara omisión constitucional que repercute directamente en las actividades del organismo, por cuanto la ley no sólo es anterior a la reforma constitucional, sino que tampoco fue aprobada con una mayoría calificada especial, incumpliendo de este modo el mandato del art. 85.

I.2.- El rol de la oposición parlamentaria en el diseño de la AGN

El espíritu de la reforma constitucional fue, entre otros, atenuar el régimen hiperpresidencialista. De esta manera, se crearon e incorporaron a la CN institutos tales como el Consejo de la Magistratura, la Jefatura de Gabinete de Ministros, el Defensor del Pueblo y la AGN.

En este marco, el art. 85 CN asigna un rol preponderante a la oposición parlamentaria en el sistema de control externo, al establecer que el presidente de la AGN debe ser designado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso. Este diseño ha sido considerado con un sentido político a favor de la independencia e imparcialidad del órgano⁵.

Dado que la AGN es un organismo de asistencia técnica del Congreso, encargado de controlar el comportamiento de los poderes ejecutivos de turno, su independencia frente a la administración fue constitucionalmente asociada con la asignación del control de las decisiones de la AGN a la oposición parlamentaria. Esta lectura, deriva del análisis sistémico que se hace del nuevo texto constitucional.

Sin embargo, la ley de 1993 perfila un esquema completamente diferente, que apunta en sentido contrario a la solución constitucional. Esto se ve reflejado claramente en dos aspectos correlativos: (a) el diseño de la AGN como un órgano colegiado y (b) el modo de designación

¹ En el Anexo del presente se realiza una síntesis de la evolución del sistema de control argentino. Véase pag. 35.

² Promulgada el 20 de octubre de 1992, vetada parcialmente por Decreto 1957/1992, publicada en el Boletín Oficial con fecha 29 de octubre de 1992 (ADLA 1992).

³ El orden de enunciación de las normas obedece pura y exclusivamente a un criterio temporal y no a su jerarquía.

⁴ “Este organismo [...] se integrará del modo que establezca la ley que reglamenta su creación y funcionamiento, que deberá ser aprobada por mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara” (conforme art. 85, tercer párrafo).

⁵ Conf. Bidart Campos, Germán, *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*, Tº VI, Ed. Ediar, Buenos Aires, 1995, pag. 478.

de los Auditores Generales que debe observar “la composición de cada Cámara”⁶. Dado que el reparto de las mayorías y minorías de las Cámaras se proyecta, según la ley, en la composición del Colegio de Auditores, cuando el partido que ejerce el gobierno tiene mayoría parlamentaria, el control de la oposición resulta diluido.

El diseño que actualmente tiene esa composición colegiada implica un significativo debilitamiento del rol de la oposición en el control de la formación de las decisiones de la AGN.

I.3.- La figura del presidente

La expresa inclusión en la CN de una cláusula referida a la designación de la presidencia de la AGN (comparada con su silencio absoluto acerca de la existencia misma o la integración de un colegio de auditores) revela que los constituyentes se han ocupado de delinear un diseño en el cual se asigna un rol relevante y preponderante a la presidencia del órgano (por ejemplo, sería contrario a la Constitución que la ley regulara a la AGN sin una presidencia, pero no sin un colegio de auditores). De hecho es el único cargo que queda expresamente establecido en el art. 85.

Como hemos dicho, ante la ausencia de una ley especial posterior a la reforma de 1994, las actividades del organismo continúan bajo el régimen de la ley de Administración Financiera de 1993. Pero esta ley establece que “las decisiones del organismo se tomarán colegiadamente por mayoría”⁷ y regula a la presidencia como ocupada por uno más de los otros Auditores Generales que integran el Colegio.

Por su parte, frente a este escenario de “desencuentros normativos”, tampoco existen pautas claras respecto del régimen laboral del presidente, es decir, si corresponde a uno de dedicación exclusiva o cabe la posibilidad de contar con otra función. Esta cuestión no es de menor trascendencia para la actual AGN; el presidente, Dr. Leandro O. Despouy, se desempeña contemporáneamente como Relator Especial sobre la independencia de magistrados y abogados establecido por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas⁸. Esta situación ha sido señalada por diversos actores entrevistados como un foco problemático respecto al tiempo en que sus funciones como presidente se ven desafectadas por sus otras ocupaciones⁹.

Sumado a ello, la ausencia de reglas sobre atribuciones específicas para la presidencia resulta una inconsistencia entre la lógica del diseño constitucional, y el funcionamiento real que resulta del régimen legal vigente. La situación de la presidencia misma del organismo carece de definiciones fundamentales para el ejercicio de sus funciones.

I.4.- La autonomía

La CN define a la AGN como un órgano de asistencia técnica del Poder Legislativo con autonomía funcional. El sentido de la autonomía funcional refiere al ejercicio de las funciones que le incumben “como para prohibir toda interferencia –así sea del Congreso a quien asiste-”¹⁰.

⁶ Conforme art. 122 de la ley 24.156.

⁷ Conforme art. 125 inc. g. de la ley 24.156

⁸ Mandato conforme Resolución 33/2005, y 64/2003 de la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas.

⁹ Al respecto, el presidente de la AGN ha afirmado que no sólo existe compatibilidad jurídica con su función de Relator Especial de las Naciones Unidas, sino que además encuentran sustento en las obligaciones que los Estados tienen con el sistema internacional, y en los principios básicos de la convivencia humana que autorizan, y moralmente obligan a todos a luchar por la plena vigencia de los derechos humanos, incluso más allá del ámbito nacional. En apoyo de esa postura, adjuntó Memorando producido por la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de fecha 20 de noviembre de 2006. Asimismo acompañó un cuadro estadístico del cual se desprende que asistió a las reuniones del Colegio en un 95,3% desde que asumió el cargo.

¹⁰ Conf. Bidart Campos, Germán, op cit., pag. 478.

Si bien en términos generales la prudencia y el respeto mutuo entre el Congreso y la AGN ha llevado esta relación en términos pacíficos, el diseño presenta una serie de potenciales conflictos para el postulado de autonomía señalado por la CN, que podrían manifestarse en caso de conflictos institucionales con impredecibles consecuencias¹¹.

En efecto, ciertos elementos contemplados en la ley de Administración Financiera¹² violentan el espíritu y lesionan la autonomía que establece la CN. Entre esos elementos conflictivos podemos señalar el rol del Congreso en el diseño y selección del plan anual de auditorías y la facultad discrecional de agregar o quitar auditorías previstas, así como su atribución de revisión y aprobación final del presupuesto del organismo¹³.

Actualmente existe un serio conflicto de incompatibilidad entre las normas constitucionales y legales que rigen las actividades y funcionamiento de la AGN. Esta coexistencia de sistemas normativos de distinta jerarquía provoca la ausencia de un diseño uniforme sobre la estructura del organismo.

En este marco, no hay definiciones, - ni constitucionales ni legales -, sobre el carácter que se le asigna a la AGN. Si corresponde ser un organismo de control eminentemente técnico o tener un carácter más político. Esto impacta directamente, como se verá, en el perfil de los auditores generales, en la diversidad de opinión en el seno del Colegio y en el rol y funciones de la presidencia.

Nos encontramos ante la presencia de un organismo incompleto, de un híbrido que se rige por normas inconsistentes de dos sistemas distintos¹⁴. Esa combinación socava el espíritu y los propósitos de la Constitución y de la intención de los constituyentes derivados al dotar a la AGN de jerarquía constitucional, conferirle autonomía y supeditar su funcionamiento a una nueva ley que debe ser aprobada con un consenso mayoritario en el seno del Parlamento.

La regulación legal actual diluye el rol de la oposición parlamentaria en la AGN y mantiene a la presidencia del órgano bajo un nivel excesivo de indefinición sobre sus roles, funciones, responsabilidades y atribuciones.

II. EL COLEGIO DE AUDITORES

II.1.- La composición y la designación

Los requisitos para elegir un Auditor General, el proceso de su designación y el modo en que se realiza, inciden directamente en el perfil y las actividades de control de la AGN, así como respecto del rol que constitucionalmente se le asignó. Los seis Auditores Generales más el

¹¹ Dicha conclusión no ha sido compartida por el Auditor General Francisco J. Fernández quien manifiesta que “no hay tal afectación de la autonomía del órgano por la sola circunstancia que la Comisión Parlamentaria, en conocimiento más acabado de las problemáticas que se plantean en su seno, sugiera o recomiende la inclusión de ciertas auditorías en el Plan de Acción Anual. Ello, toda vez que sin perjuicio de dicha autonomía funcional a que alude la norma, la AGN no deja de ser en lo técnico organismo de asistencia del Congreso, a cuya finalidad debe perseguir en su accionar.”

¹² Por ejemplo, el Art. 127 de la ley, que establece: “El control de las actividades de la Auditoría General de la Nación, estará a cargo de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, en la forma en que ésta lo establezca”.

¹³ Al respecto, el Auditor General Alfredo Fóllica sostiene que “La AGN debería tener su propio presupuesto, al depender de la Secretaría de Hacienda en materia presupuestaria se ve vulnerada su autonomía financiera”.

¹⁴ Tal afirmación no es compartida por el Auditor Fernández quien sostiene que “el sistema se complementa debidamente, no se contraponen, y sin perjuicio de la demora en la sanción de la reglamentación que alude la Constitución Nacional, en modo alguno puede afirmarse que ello incida negativamente en la actuación de este organismo de control externo”.

Presidente de la AGN conforman hoy el Colegio de Auditores, que es su máximo órgano decisor.

En el marco de la ley 24.156 se exigen los siguientes requisitos para ser designado Auditor General de la Nación, a saber: tener estudios universitarios en Ciencias Económicas o en Derecho y contar con probada experiencia en administración financiera y control¹⁵. Es decir, el criterio fijado por la ley se basa fuertemente en la idoneidad y profesionalidad técnica de los candidatos.

Sin embargo la ley no prevé ningún mecanismo ni procedimiento para verificar esa idoneidad y experiencia, y deja absolutamente librada la elección de los auditores a la discrecionalidad del partido político al que corresponda su nombramiento; a la vez que tampoco se garantiza una representación de género en la conformación del Colegio de Auditores¹⁶.

Actualmente, el Colegio está compuesto por cinco abogados y dos contadores. De los currículums publicados en la página web¹⁷ del organismo se desprende que algunos de ellos no acreditarían la “*probada experiencia en administración financiera y control*” que la ley exige¹⁸, y la trayectoria política primaria por sobre la idoneidad técnica¹⁹, pues no referencian ninguna trayectoria de formación académica, publicaciones y/o docencia en esta materia específica.

Otra falencia del actual sistema de designación que repercute notoriamente en la presencia institucional de la AGN, así como en el tenor y carácter en la selección de los temas de auditoría es la ausencia de mujeres en el Colegio de Auditores. En la historia del organismo sólo en una oportunidad una plaza del Colegio estuvo a cargo de una mujer. Fue la Dra. Emilia Lerner quien ocupó el cargo de Auditora General de la Nación en el período 1993 a 1999.

Por otro lado, el nombramiento de los Auditores Generales no es sometido a escrutinio alguno por parte de la ciudadanía, pues suele realizarse mediante trámites inauditamente veloces y secretos, que impiden cualquier participación o discusión pública²⁰.

Finalmente, no existen mecanismos que incluyan la posibilidad de impugnación sobre los antecedentes de los candidatos, tampoco se efectúan audiencias públicas en las cuales se permita evaluar la idoneidad, o la existencia de posibles conflictos de intereses del candidato en relación con el relevante cargo para el cual ha sido propuesto, etc.²¹

- Composición actual del Colegio de Auditores de la Nación:

NOMBRE Y APELLIDO	CARGO	PROFESIÓN	CÁMARA	FECHA DE ASUNCIÓN DEL
-------------------	-------	-----------	--------	-----------------------

¹⁵ Conforme art. 121 de la ley 24.156.

¹⁶ En este sentido, existe un proyecto de ley del diputado Oscar Lamberto mediante el cual se establece que “*En la integración del cuerpo de Auditores Generales se deber incluir un cupo femenino del 30 % como mínimo*” (Proyecto 0543-D-05).

¹⁷ El sitio web oficial de la AGN es www.agn.gov.ar.

¹⁸ En sus comentarios al borrador del presente informe, el Auditor Fernández discrepó con este punto y arrojó una serie de documentación que, a su criterio, avalarían su probada experiencia técnica, que incluye antecedentes profesionales y académicos como alumno y docente universitario. No obstante, de su lectura, se desprende que la mayoría de sus cursos de especialización y posgrado fueron iniciados contemporáneamente o con posterioridad a su nombramiento como Auditor General.

¹⁹ Véanse, por ejemplo los C.V. de los Auditores Generales César Arias y Horacio Pernasetti.

²⁰ Un ejemplo de estas dinámicas se observa en la designación del Dr. Horacio Pernasetti como Auditor General. Pernasetti se desempeñó como jefe del bloque de la UCR en la Cámara de Diputados. Su mandato finalizó el 9 de diciembre de 2005 y con fecha 14 de diciembre de 2005 (tan sólo tres días hábiles posteriores) fue designado por dicho cuerpo como Auditor General ocupando el lugar que quedara vacante por el fallecimiento del Dr. Francisco Frago.

²¹ Un caso paradigmático que revela la ausencia de posibilidad de impugnación, fue el caso del nombramiento como Presidente de la AGN del Dr. Rodolfo Barra en el año 1999, quien en los años precedentes se había desempeñado como funcionario (Ministro de Justicia y Ministro de la Corte Suprema de Justicia de la Nación) de la administración a la cual debía controlar. Por su parte, en la esfera privada, Barra fue asesor jurídico de las principales empresas privatizadas a las cuales debía, posteriormente, auditar.

				CARGO
Leandro O. Despouy	Presidente	Abogado	Ambas Cámaras	21 de marzo de 2002
César Arias	Auditor General	Abogado	Diputado	18 de diciembre de 1999
Mario Nallib Fadel	Auditor General	Contador	Diputado	15 de diciembre de 1999
Francisco Javier Fernández	Auditor General	Abogado	Senado	29 de octubre de 2001
Alfredo A. Fóllica	Auditor General	Contador y Licenciado en Economía	Senado	5 de abril de 2000
Gerardo L. Palacios	Auditor General	Abogado	Senado	23 de octubre de 2001 (fecha de designación)
Horacio F. Pernasetti	Auditor General	Abogado	Diputado	14 de Diciembre de 2005

Fuente: Elaboración propia en base a información disponible en www.agn.gov.ar

II.2.- Duración del mandato de los Auditores Generales

La ley de Administración Financiera establece expresamente que los Auditores Generales “durarán ocho (8) años en su función y podrán ser reelegidos”²². Pero, por otro lado, la propia ley exige que los auditores sean designados “observando la composición de cada Cámara”, cuya integración, constitucionalmente, debe renovarse por bienio²³.

En el plazo de ocho años adoptado por la ley pareciera primar un criterio de supuesta independencia e imparcialidad en la duración temporal de los Auditores en su cargo. Esto se vio reflejado en consideraciones vertidas por uno de los actuales Auditores Generales, quien afirmó, en una reunión mantenida con el equipo de investigación, que deberían ser cargos vitalicios asimilables a los jueces. Al respecto corresponde señalar que este tipo de solución se refleja en sistemas comparados (como el británico) en donde el puesto de auditor general es vitalicio. Tal diseño se encuentra ligado a un perfil eminentemente técnico del Auditor y apunta a la independencia de criterio en el cargo.

Sin embargo, la estabilidad por 8 años (y la idea de cargos vitalicios) es inconsistente con el requisito de observancia de la representación en las Cámaras que impone la misma ley²⁴ por cuanto su renovación se realiza en plazos menores.

II.3.- Nombramiento por parte del Congreso

La ley 24.156 establece que la composición del Colegio debe ser un reflejo de la integración de cada una de las Cámara. Como se explicitó en el punto anterior, la composición de las Cámaras se renueva con mayor frecuencia que el Colegio de Auditores y por ende, resulta absolutamente contingente y altamente improbable que dicha correlación entre las composiciones del Colegio y las Cámaras se produzcan.

La inconsistencia tiene ejemplos prácticos muy evidentes como la situación del actual Auditor General Dr. Mario Fadel, quien fuera designado el 15 de diciembre de 1999 como representante de la Cámara de Diputados por el partido FREPASO, en ese momento integrante de la Alianza.

²² Conforme art. 121, segundo párrafo.

²³ Conforme art. 50 (para la Cámara de Diputados) y 56 (Senado) de la CN.

²⁴ Corresponde aclarar que la duración del mandato de los Auditores Generales es un punto medular a tener en cuenta al momento de considerar el proyecto de ley que reglamente el art. 85 de la CN y la opción del cargo vitalicio podría llegar a considerarse de adoptarse un sistema como el establecido para la National Audit Office británica, homóloga de la AGN en la medida que se compatibilice con el mandato constitucional. Ver en este sentido las propuestas sobre el punto que en el presente se hacen. Véase pág. 31.

Actualmente²⁵, el FREPASO posee un sólo diputado en dicha Cámara, que además se encuentra integrado a otro bloque²⁶.

Por otro lado, es sabido que uno de los pilares de nuestro sistema democrático es el de la representatividad. Ahora bien, al haber sólo tres plazas por cada una de las dos Cámaras para designar un Auditor General y considerando que en Cámara de Diputados se integra con un sistema de representación proporcional con pluralidad de partidos pareciera incluso que la posibilidad de que la composición del colegio refleje dicha integración resulta prácticamente irrealizable.

Los Auditores Generales deben ser nombrados en base a sus antecedentes de mérito y su designación no debe recaer sobre un cuerpo político partidario puesto que se reproduce esa lógica al seno del propio Colegio. El actual diseño atenta contra los cimientos de un sistema de control independiente.

El cargo de Auditor General de la Nación debería ser relevante y significativo en nuestro sistema institucional, por cuanto es quien tiene a su cargo la evaluación de la gestión y la marcha de la cosa pública.

No obstante, en el proceso de propuesta y posterior designación actual no existen mecanismos de publicidad y transparencia que permitan la correcta valoración de sus aptitudes morales, su idoneidad técnica y su trayectoria. Un cargo de tan importante función debería estar sujeto a relevantes condiciones de publicidad y a posibilidades de impugnación o discusión por parte de la ciudadanía interesada.

El actual sistema no asegura ni garantiza mínimamente la idoneidad. Por el contrario, la diluye, por cuanto los cargos de auditores generales parecen funcionar más como un “botín” o una propiedad de los partidos políticos a quienes les corresponde el nombramiento de una o más plazas –de lo cual no rinden cuentas públicamente.

Desde un punto de vista más técnico, los criterios fijados por la ley resultan excesivamente restringidos en cuanto al título profesional que requieren a los Auditores (licenciados en ciencia política, por ejemplo, son excluidos de la posibilidad de cubrir estos puestos). Este dato sumado a la ausencia histórica de mujeres impacta directamente en la AGN y en su presencia institucional, por cuanto la diversidad de género y la interdisciplinariedad en un cuerpo colegiado robustece la producción y permite mayor pluralidad en las tareas propias de auditoría²⁷.

El diseño previsto por la ley de administración financiera es inconsistente, contradictorio e imposible de realizarse en la práctica. Se le confiere al cargo de Auditor General un mandato temporal fijo de 8 años, a la vez que dispone que el cuerpo observe la composición de las Cámaras del Congreso.

La incoherencia interna de la propia ley redundante en un sistema de control sin reglas claras y definidas que puede producir prácticamente cualquier combinación posible en la integración del Colegio, incluso dejando afuera a partidos que hayan obtenido la mayoría parlamentaria o concediendo un representante a partidos que hayan quedado sin voz.

²⁵ Según información de la página oficial de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (www.diputados.gov.ar)

²⁶ En una comunicación telefónica mantenida con el Auditor General Mario Fadel como resultado del envío del borrador, manifestó que, contrariamente a lo sostenido, no contar con un respaldo parlamentario permitió que su trabajo se desarrollara exento de presión y permeabilidad a interés partidario alguno. En este sentido concluye que la independencia redundó en un mejor desempeño como auditor técnico.

²⁷ Esto no sucede, por ejemplo, en la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, donde se exige simplemente poseer título universitario y la diversidad de género está garantizada desde la Constitución porteña.

III. DISEÑO INTERNO DE LA AGN

III.1.- Las funciones cotidianas del Colegio de Auditores

Como se ha visto, el Colegio es el principal y máximo órgano de decisión de la AGN y tiene multiplicidad de funciones a su cargo, incluso “resolver todo asunto concerniente al régimen administrativo de la entidad”²⁸.

Las actas de reuniones del Colegio de Auditores confirman que por sus manos pasan las más variadas decisiones, que incluyen desde la aprobación de un informe de auditoría con observaciones destinadas al Poder Ejecutivo Nacional, hasta cuestiones como el reencasillamiento de personal, establecimiento de un régimen de retiro voluntario, asistencia de personal a seminarios y conferencias y la aceptación de pedidos de las licencias del personal del organismo.

A su vez, el Colegio no tiene ninguna regla expresa de reparto de atribuciones administrativas (ni asignándolas a la presidencia, ni distribuyéndola entre los Auditores Generales). Todas las cuestiones administrativas, algunas de ellas completamente nimias, se deciden por todos los auditores reunidos en colegio. La sobrecarga de funciones administrativas limita el tiempo de trabajo del Colegio para ocuparse de las discusiones sobre los informes de auditoría, que es la actividad para la cual fue creada la AGN.

III.2.- Personal

Los recursos humanos de la AGN están compuestos por una planta de personal permanente, una transitoria y una importante cantidad de pasantes. La ley no hace mención alguna a la calidad que debe requerir el personal que revista en el organismo.

El ingreso de personal a la planta permanente de la AGN se debe, en una gran proporción, al traspaso de quienes revestían funciones en el ex Tribunal de Cuentas de la Nación.

Por otro lado, no fue posible esclarecer a lo largo del desarrollo de la investigación que sirvió como fuente al presente informe, la procedencia del resto del personal. En este sentido no se ha encontrado antecedente de concurso público alguno para ocupar puestos técnicos en la AGN²⁹ ni tampoco concursos internos para la promoción y ascenso del personal en la estructura del organismo.

El perfil ideal del personal debería apuntar claramente a la tecnicidad y profesionalidad teniendo especial rigurosidad en aquellos que realizan el trabajo de campo. Una de las fuentes consultadas manifestó que no existía (y debería formarse) una carrera profesional de auditor y consultor externo en la cual primen los conocimientos y antecedentes técnicos. Asimismo, vislumbró como deseable lograr una planta jerarquizada proveniente de un sistema de ingreso basado en el mérito, similar al implementado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, lo cual tampoco existe en la AGN.

La propia AGN, al contestar un pedido de información pública, acompañó información que sirvió de base para realizar el siguiente detalle:

²⁸ Conforme art. 127, inc. f de la ley 24.156.

²⁹ Al respecto, el Dr. Fernández aclara que los concursos que se han producido en el ámbito de la AGN, revistieron la modalidad de selección cerrada (restringida al personal del organismo), por cuanto se permite privilegiar la experiencia del personal que, de ese modo, logra su ascenso en la carrera administrativa; y del personal contratado, al que se le posibilita acceder a una vacante de planta permanente. Por su parte, el Auditor General Horacio Pernasetti sostiene, en cuanto a la estructura del personal, que hasta el nivel de subgerente debería haber un escalafón, un estatuto estableciendo la carrera administrativa y la sistematización de los concursos para ascensos, mientras que para el nivel de las Gerencias, los cargos deberían ocuparse por selección directa del Colegio de Auditores, en razón de la aptitud no sólo técnica, sino de dirección de grupo que el puesto requiere. Por ello, concluye que no es conveniente concursos públicos.

CUADRO DEL PERSONAL POR PROFESION/ESTUDIO A MAYO DE 2006

Profesión	Permanentes	Contratados	Pasantes (Estudiantes)
Abogacía	96	52	5
Contaduría	133	92	20
Otras Cs. Económicas	35	23	7
Sistemas	12	2	3
Arquitectura-Ingeniería	14	12	1
Sociales	21	9	4
Otros	16	10	5
No profesionales	167	61	
Total	494	261	45

Fuente: elaboración propia en base a datos aportados por la AGN.

Si bien *a priori*, pareciera ser que la lógica de las carreras clásicas se replica en el personal de la AGN, diversas personas entrevistadas con motivo del presente diagnóstico advirtieron que en los últimos años parte del personal de la AGN no satisfaría los estándares de profesionalización esperables, por cuanto provienen de carreras que no tienen relación alguna con la tarea que la auditoría externa requiere. Por otro lado, el 30 % de la planta esté conformada por personal no técnico.

III.3.- Registro de Auditores y Consultores Externos (RACE)

El Registro de Auditores y Consultores Externos³⁰ debería ser una importante fuente de recursos humanos para la AGN, por cuanto dicho registro es público para todos aquellos profesionales con interés en prestar servicios técnicos en las auditorías de la AGN. De esa base de datos, el organismo periódicamente debería seleccionar personal para realizar trabajos específicos.

Sin embargo, según testimonios recogidos en nuestra investigación, en varios casos la inscripción en el registro sería un mero paso burocrático que deben cumplir quienes ya se encuentran desarrollando funciones en la AGN y son recontractados bajo otra modalidad o aquellos quienes ingresan mediante recomendaciones informales.

Respecto al funcionamiento actual del Registro, nuestra investigación recogió manifestaciones que indican su virtual inexistencia e inutilidad³¹. Por su parte, resulta necesario señalar que no existen criterios ni procedimientos públicos de selección y designación de profesionales inscriptos en el RACE a las tareas de auditoría.

Por su parte, la publicidad no está garantizada. El formulario para inscribirse en el RACE publicado en la página web de la AGN, es de difícil acceso, comparado con los sitios de internet de otros organismos similares a nivel mundial. Tampoco se encuentra disponible un listado que contenga la nómina de los inscriptos.

La hiperconcentración de atribuciones exclusivas en el Colegio de Auditores y sobre todo de aquellas de índole eminentemente administrativas y burocráticas sustrae al Colegio de la principal tarea a su cargo, esto es, velar por el efectivo control externo de la administración.

La calidad y profesionalismo del personal de la AGN no es un tema menor, sobre todo aquel que efectúa el trabajo de investigación y de campo, que sirve de base para realizar los informes finales de auditoría.

³⁰ Creado a partir del artículo 6° del Anexo II –Normas Básicas Internas de la AGN.

³¹ En este sentido se han manifestado los Auditores Generales Palacios y Pernasetti.

La hipótesis de la pérdida de calidad profesional conlleva a realizar una lectura más crítica del modo en que se ingresa al organismo. No existen antecedentes de concursos públicos para cubrir puesto de trabajo alguno en la AGN.

Si quienes realizan las auditorías no tienen una idoneidad mínima en cuanto a su profesionalidad en temas afines a los auditados, esto se verá reflejado en el informe de auditoría, que va a perder en calidad técnica y por ende, repercutir en las posibles observaciones que puedan llegar a hacerse al Poder Ejecutivo.

Con respecto al RACE, el sistema creado que debiera mantener y preservar la idoneidad técnica y la profesionalización del personal de la AGN, ha sido cuestionado por cuanto no cumple con los objetivos para los cuales fue creado.

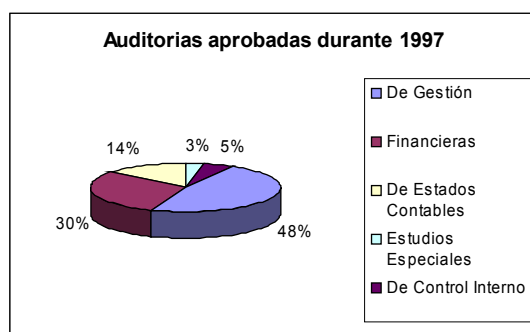
IV. EL TRABAJO DE LA AGN. LAS AUDITORÍAS

IV.1.- Tipos de auditoría

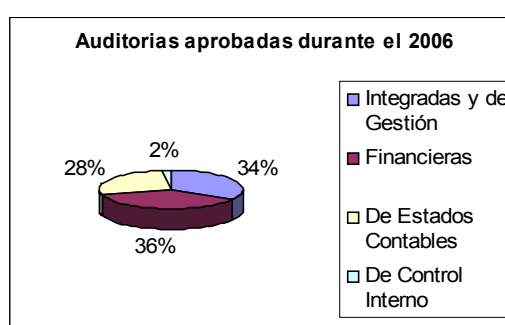
El art. 85 de la CN circunscribe claramente el ámbito de actuación de la AGN, al disponer que “tendrá a su cargo el control de la legalidad, gestión y auditoría” del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos. Similar carácter le asigna la ley de administración financiera³².

La principal tarea y la quintaesencia de la AGN es efectuar el control externo de la administración pública y brindar el mejor panorama acerca de la evaluación de gestión y marcha de la cosa pública. Para ello realiza diversos tipos de auditoría, entre las que sobresalen, por su completitud e integralidad, las denominadas de gestión³³. Las auditorías de gestión brindan un panorama acabado e integral del estado de la cosa pública en determinado organismo al momento de efectuarse el informe. Con ello se erigen como la herramienta más adecuada para conocer la situación actual de la marcha y evaluación de los organismos.

Sin embargo, en los últimos años la AGN ha venido concentrando sus actividades en la realización de auditorías de estados financieros y balances, relegando sostenidamente a aquellas que se refieren al control de la gestión de la cosa pública. Esto se ve claramente reflejado en los siguientes cuadros comparativos:



Fuente: Memoria Anual AGN 1997



Fuente: Memoria Anual AGN 2006

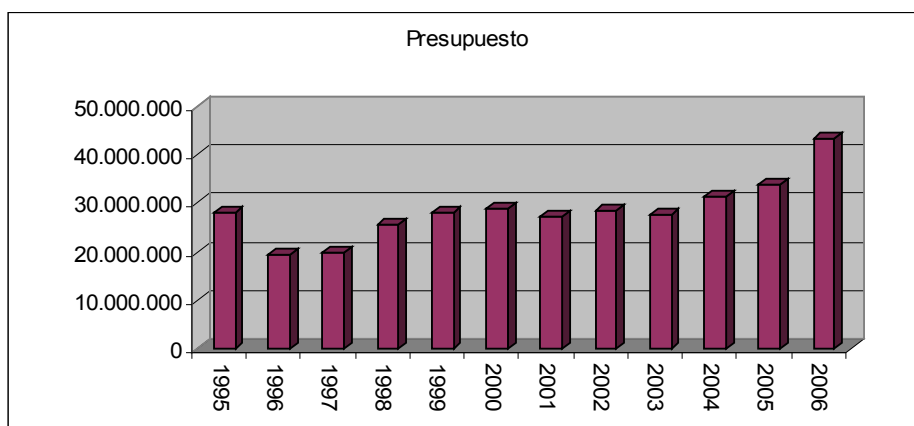
Según autoridades de la AGN, esta merma en las auditorías de gestión se debe al aumento de ciertas obligaciones de control impuestas legalmente a la AGN, en particular su deber de auditar obligatoriamente todos los empréstitos internacionales asumidos por la Argentina, obligaciones

³² Conforme art. 117 de la ley 24.156: “Es materia de su competencia el control externo posterior de la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial, legal”.

³³ Conforme las normas de auditoría externa, la auditoría de gestión “es el examen de planes, programas, proyectos y operaciones de una organización o entidad pública, a fin de medir e informar sobre el logro de los objetivos previstos, la utilización de los recursos públicos en forma económica y eficiente, y la fidelidad con que los responsables cumplen con las normas jurídicas involucradas en cada caso”.

que implicarían postergar otras funciones dado que la AGN debe desafectar recursos (humanos y presupuestarios) originalmente planificados para otro tipo de auditoría para garantizar el cumplimiento de las obligaciones internacionales. En este marco, las auditorías de gestión se incorporan como remanente al Plan Operativo Anual (ver en este sentido Planificación Participativa).

Sin embargo, en las solicitudes presupuestarias anuales de la AGN no hemos advertido ninguna solicitud de incremento de partidas para aumentar el personal técnico y, en tal sentido, la capacidad de auditorías de gestión. Este dato se desprende claramente del análisis comparativo del presupuesto de la AGN en la última década:



Fuente: Elaboración propia en base a información disponible en la página de Internet de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Producción de la Nación.

Por lo demás, las auditorías de gestión suelen arrojar luz sobre aspectos relevantes del trabajo de alguna agencia o programa público, alertando sobre falencias y recomendando mejoras en las prácticas, mientras que las auditorías contables generalmente se limitan a certificar que se han gastado efectivamente los recursos destinados a cierto programa (sin análisis alguno de la eficiencia del gasto, por ejemplo)³⁴.

IV.2.-Tecnicismo de los informes. Ausencia de resumen ejecutivo

El informe de auditoría es el conjunto de conclusiones a las que se arriba luego de concluido el trabajo de campo. Es la culminación del trabajo de auditoría en donde se refleja la situación del organismo auditado y se plasman las observaciones y recomendaciones, en caso de que las hubiera.

Conforme las Normas de Auditoría Externa³⁵ los informes “deberán reunir atributos de claridad, objetividad y autosuficiencia, evitando la existencia de vaguedades o ambigüedades, presentando hechos reales debidamente ponderados”. Asimismo, específicamente aclara que debe contener una síntesis o “extracto de los conceptos más importantes que contemplen en forma exacta, clara y comprensible sus aspectos más relevantes, y permitan la revisión rápida

³⁴ Sobre el punto, los Auditores Generales poseen las siguientes opiniones: Despouy sostiene que no es correcto el enfoque realizado y que la disminución obedece a la desafectación de agentes a fin de normalizar el tratamiento de la postergada cuenta de inversión. Por su parte, Fernández afirma que la preeminencia (en número) de auditorías financieras por sobre las de gestión, se debe a las exigencias derivadas de la normativa vigente. Dicho imperativo legal y la circunstancia de contar con un presupuesto limitado imposibilita abarcar en forma anual la totalidad de la gestión de la cosa pública. Por último Fóllica pone el foco en los organismos auditados por cuanto manifiesta que “no se puede auditar lo que no se hace”, por cuanto las auditorías de gestión implican un control por resultado y su éxito depende en gran medida de la sistematización de la gestión por parte del organismo auditado.

³⁵ Aprobadas por Resolución 145/93AGN del 7 de octubre de 1993.

por parte de terceras personas que deseen un conocimiento general de los resultados del examen”.

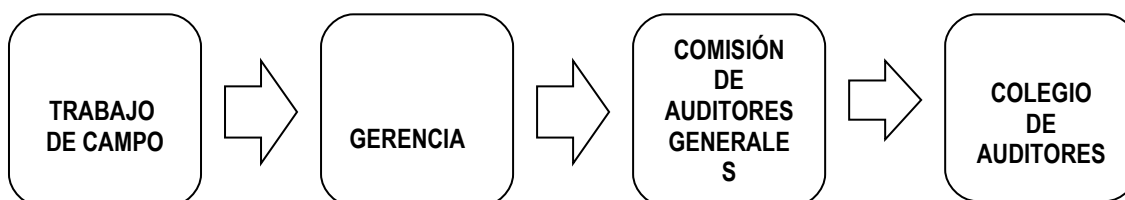
Sin embargo el análisis de informes de auditoría³⁶ revela que en general no satisfacen los recaudos exigidos por la normativa interna de la AGN. Los informes suelen no ser claros, abundan en tecnicismos a menudo sobreabundantes y sobre todo, suelen carecer de un resumen ejecutivo –como los que sí contienen por ejemplo las auditorías de la AGCBA- que sintetice los aspectos más relevantes del informe.

IV.3.- Plazos de realización de las Auditorías

El sistema de control creado a partir de la década del 90 introdujo cambios cualitativos, al incorporar el control posterior a la ejecución de los actos auditados. Por ende, la AGN realiza un análisis *ex-post* de cumplimiento legal de objetivos y metas.

Más allá de esta innegable exigencia de posterioridad, las auditorías deben ser realizadas con parámetros de inmediatez que permitan darle utilidad y eficacia a la tarea de control.

El proceso para aprobar un informe que posteriormente será publicado y enviado al Poder Legislativo consta de las siguientes etapas:



Mediante Resolución 77/2002 relativa a Normas básicas para la planificación, sistema de control de los procesos de auditoría y para la formación de actuaciones de auditoría, la AGN reglamentó los plazos y reglas de tiempos máximos para cada una de las etapas de un informe de auditoría.

No obstante esto, se evidencia que dichos plazos no son siempre cumplidos y esto determina que en muchos casos, los informes que finalmente se aprueban se refieran a investigaciones de varios años atrás. En este sentido, se advierte la importancia de establecer controles sobre los plazos reglamentarios y establecer responsabilidades frente a su incumplimiento a los efectos de transparentar el funcionamiento de la AGN.

En este marco, un caso especialmente grave puede observarse en relación con los informes de auditoría sobre privatizaciones y organismos de control que debieron ser llevados a cabo entre 1994 y 2000.

El siguiente relato consta en el acta N° 2 de la sesión ordinaria del Colegio de Auditores, celebrada el 23 de febrero de 2005. En ella se advierte las graves demoras en el avance de auditorías realizadas a Entes Reguladores y Empresas Privatizadas, programadas antes del año 2000, confirmadas por un informe elaborado por una Comisión Especial constituida a tales efectos. Dicha Comisión concluyó que:

- El 59% de las actuaciones supervisadas tenían fecha de iniciación entre los años 1994 y 1998.
- Se observó una retención excesiva por parte de la Gerencia General y por parte de las gerencias originarias, lo que provocaba una demora importante respecto de lo programado originalmente.

³⁶ Se encuentran disponibles en la página web del organismo.

- Se verificaron excesivas versiones de borradores con correcciones al texto originario sin variaciones sobre el fondo.
- Se advirtió un periodo de tiempo inexplicablemente excesivo entre la confección del primer borrador y la fecha de elevación a la Comisión.
- En algunos casos se superó ampliamente el número de horas certificadas con relación a las planificadas.
- Se detectó la falta de papeles respaldatorios, apartamiento del objeto inicial de las auditorías, debilidades en la planificación y en la supervisión.
- Durante la tramitación de los informes se operaron cambios de autoridades que llevaron a que en algunos casos cuatro funcionarios estuvieran al frente de la Gerencia durante su desarrollo.
- En muchos casos, el largo período transcurrido sin una actividad pudo hacer presumir la voluntad de la Comisión de Supervisión de no seguir adelante con la auditoría.

Según manifestaron algunos miembros del actual Colegio de Auditores, muchas de las características y prácticas del tipo de las que acabamos de reseñar, hacían sospechar o presumir la existencia de conductas encaminadas a demorar informes, diluir su contenido y obstruir el conocimiento real de los organismos auditados incluso, al propio Colegio de Auditores.

IV.4.- Planificación Anual

Todo trabajo de auditoría debe ser planificado para identificar los objetivos y determinar los métodos para alcanzarlos en forma económica, eficiente y eficaz. Dicha planificación implica la determinación del área sometida a control, su estudio preliminar y la elaboración de los respectivos programas de trabajo.

La planificación del trabajo de la AGN se plasma en un instrumento llamado “Plan Operativo Anual”, el cual constituye un programa institucional que delinea qué organismos se controlan y cuántos recursos se destinan para cada uno de ellos. Ha sido definido por funcionarios entrevistados como una “intención de hacer”.

Anualmente, la AGN debe proponer el programa de acción anual a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración (en adelante “CPMRC”), quien decide sobre su aprobación conjuntamente con las comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas Cámaras del Congreso de la Nación³⁷.

La ponderación al momento de seleccionar las auditorías son, en primer término aquellas que emanen de expresas obligaciones legales. Luego, los criterios utilizados para la confección son el de significatividad (aquellos organismos con mayor asignación presupuestaria) y el de periodicidad (según la normativa vigente se debería realizar una auditoría al menos cada cinco años en un organismo). Este diseño no permite tener una visión completa año a año de todas las dependencias de la administración pública.

En general, el plan anual presentado por la AGN suele ser aprobado sin modificaciones significativas.

IV.5.- Seguimiento de las recomendaciones

Uno de los objetivos primordiales de las auditorías externas es promover mejoras en los sistemas administrativos y financieros. Por esta razón resulta pertinente que se efectúen auditorías que permitan constatar el grado de receptividad y el cumplimiento que tuvieron las recomendaciones oportunamente formuladas.

Sin embargo, no se realiza un seguimiento adecuado y oportuno de tales recomendaciones, por carecer de criterios legales que permitan establecer pautas para ello. Si bien durante el 2006 ha

³⁷ Conforme art. 129 de la ley 24.156.

aumentado el seguimiento de auditorías (las realizadas al Sector Financiero en bancos oficiales, AFIP, DGA y ANSES y las realizadas por el área Deuda Pública), se aprecia un muy bajo número en aquellas de gestión. En este sentido, sólo se efectuó un informe con el objeto de analizar las recomendaciones formuladas anteriormente³⁸.

Actualmente existe un vacío legal al respecto. Mientras que la CN establece que el control externo es una atribución propia del Congreso, la ley no establece que la AGN deba realizar esas tareas. Tampoco le impone esa obligación a la CPMRC. Por ende, queda librado a la discrecionalidad - y sobre todo la posibilidad- de la AGN y la CPMRC el realizar seguimiento de auditorías.

El control de la gestión de las políticas públicas es escaso. La AGN ha decidido voluntariamente, o ha acatado con pasividad, un progresivo y notorio descenso de sus auditorías de gestión, que debilita su función de control. Esta disminución es una alerta sobre la relevancia de la asistencia técnica que la AGN presta efectivamente al Congreso y sobre el rol que institucionalmente se le asigna. A esto debe sumarse el excesivo tiempo que este tipo de auditorías actualmente insumen, lo que impide auditar en tiempo útil.

En cuanto a la notoriedad de los informes de auditorías, su aprovechamiento se encuentra limitado por el tecnicismo de su vocabulario y por la ausencia de resumen ejecutivo. Ello trae aparejado una pérdida sensible de sus posibilidades de comunicación e información hacia la ciudadanía en general y hacia las personas interesadas en la información que contienen (investigadores, asesores técnicos, periodistas, etc.) que pretendan utilizar los informes de auditoría como insumo o fuente de información.

Por su parte, la ausencia de plazos determinados en cada una de sus etapas del circuito de aprobación de auditorías, revela una grave falencia en el actual sistema de tramitación de los expedientes en la AGN. La ausencia de plazos perentorios para cada una de las etapas conlleva la posibilidad de demorar o paralizar investigaciones, diluir las observaciones y derivar en un control inútil alejado de la sociedad. La necesidad de asegurar rigurosidad en los términos es imprescindible para que el sistema de control externo sea efectivo.

La AGN nunca ha podido auditar realmente a toda la administración. Por ello resulta necesario, definir qué se va a auditar, por cuanto implica una política y le otorga una dirección al control. En tal sentido, un diseño ideal implicaría que todos los años se audite una parte significativa de las dependencias que conforman el organigrama de la administración pública nacional.

El seguimiento a las recomendaciones que la propia AGN realiza a los organismos anteriormente auditados es insuficiente. La ausencia de una regulación precisa y clara sobre el seguimiento, control y evaluación del grado de receptividad y cumplimiento de las recomendaciones, atenta contra la eficiencia y la efectividad del control y lo debilita de manera relevante.

V. LA AGN PUERTAS AFUERA

V.1.- Relación con los Órganos Auditados. Facultades de la AGN para optimizar su funcionamiento

³⁸ Se trata de la auditoría a la ex Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable (ex Dirección Nacional de Ordenamiento Ambiental), hoy Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable – Dirección Nacional de Gestión Ambiental. Este dato ha sido objetado por el Presidente Leandro Despouy quien manifiesta que progresivamente la AGN ha llevado adelante más seguimientos de recomendaciones, aunque en muchos casos no responde al formato específico de “auditoría de seguimiento de recomendaciones”.

La tarea de auditar lleva insita la de requerir información sobre la cual se hará la evaluación y el informe de auditoría respectivo. No obstante esta clara regla, la AGN no cuenta con una facultad expresa de exigir coactivamente que se le suministre información en el caso de que un organismo auditado se niega a brindarla.

Sólo se establece que la AGN puede exigir a las entidades del sector público su colaboración, y que éstas, a su vez, están obligadas a suministrar datos, documentos, antecedentes e informes relacionados con el ejercicio de sus funciones³⁹. Es decir que, la AGN puede solicitarle a los organismos auditados determinada información, y éstos están obligados a suministrarla. Sin embargo, si guardan silencio y no facilitan esa información, la AGN no puede hacer nada al respecto⁴⁰.

En diversas oportunidades los organismos se escudan en figuras tales como el secreto fiscal o bancario para no suministrar información, cuando la auditoría en nada afecta datos personales. Esto provoca que ante la ausencia o escasez de información la AGN no pueda emitir opinión.

V.2.- Relación con el Poder Legislativo

La CN establece que la AGN asiste técnicamente al Congreso, mientras que la arquitectura de la ley 24.156 delinea que el organismo articula con la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración (CPMRC).

En los hechos, la AGN revista a la CPMRC. En reuniones mantenidas con los Auditores Generales, algunos de ellos han llegado a declarar que son subordinados de la CPMRC, pese a la autonomía funcional constitucionalmente garantizada⁴¹. Esta relación de subordinación con la CPMRC se refleja claramente en las atribuciones conferidas a la Comisión por la ley de Administración Financiera⁴².

Por otra parte, el resto de los diputados y senadores que no integran la CPMRC no toman conocimiento de las auditorías realizadas incluso en áreas vinculadas a comisiones ligadas a la temática del informe (por ejemplo, las auditorías sobre servicios de transporte y rol de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte no son recibidas por la Comisión de Transporte de cada una de las Cámaras). A su vez, las diversas comisiones no tienen mecanismo alguno para solicitar a la AGN que incluya cierto tema u organismo en su plan anual, etc. Todo se realiza por intermedio de la CPMRC.

V.3.- Relación con otros organismos de control

Dentro del marco y diseño normativo existente nos encontramos ante la fuerte presencia de diversos organismos de control que, cada uno en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones deberían coordinar las acciones encaminadas a optimizar sus atribuciones por cuanto cada una de las actividades de una sirven de insumo a las otras.

³⁹ Conforme art. 119, inc. b de la ley 24.156.

⁴⁰ Fóllica hace hincapié en la postura adoptada por los organismos sujetos a auditoría. Sostiene que su forma de responder es laxa y lenta por temor a obtener un informe desfavorable. Esto incide negativamente en la tarea de control por cuanto se dilatan los tiempos incluso aún con intervención de la CPMRC y, en consecuencia, la AGN, se abstiene o se manifiesta con limitaciones y alcances en los casos en que la información que posee es parcial. Por su parte, Despouy manifiesta que será tarea del legislador prever mecanismos más ágiles para la obtención de la información.

⁴¹ En sus comentarios al primer borrador, Fernández no comparte la categorización de “oscura” a la relación entre la AGN y el Poder Legislativo, toda vez que tanto los informes aprobados por la AGN como los proyectos tratados por la CPMRC son publicados en sus respectivos sitios web en Internet. Fóllica, por su parte, sostiene que la CPMRC es distante y que existe una mala interrelación con el Congreso cuando, una vez aprobado el plan de acción anual, le requiere a la AGN que efectúe trabajos de auditoría que no se encontraban previstos en dicho plan y que conlleva un reacondicionamiento del plan anual original.

⁴² Art. 129 de la ley 24.156.

Esta interacción redundante en la jerarquización del control de la actividad pública, por cuanto las facultades de unos organismos de control se nutrirían recíprocamente de los otros, redundando en un sistema más completo⁴³.

Así nos encontramos con organismos tales como la Procuración General de la Nación, la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas, la Sindicatura General de la Nación y la Oficina Anticorrupción. La interacción de dichos organismos con la AGN serán analizados separadamente a continuación:

A.- Procuración General de la Nación⁴⁴

No existe norma o acuerdo alguno que establezca vínculos de coordinación entre ambos organismos. En los hechos la AGN sólo le remite ciertos informes finales. No existe un criterio uniforme acerca de parámetros para el envío.

B.- Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas (FNIA)⁴⁵

No existe norma o acuerdo alguno que establezca vínculos de coordinación entre ambos organismos. Sólo la resolución 50/2004 según la cual cuando la AGN recibe denuncias de particulares debe darle intervención a la OA y a la FNIA si de esa denuncia se presume la existencia de un delito de corrupción.

La AGN envía informes sin parámetros que permitan establecer criterios claros que fundamenten esa remisión. En algunos casos, la CPMRC también ha remitido informes a la FNIA.

C.- Sindicatura General de la Nación (SIGEN)⁴⁶

De acuerdo con la ley que creó a ambos organismos, la SIGEN actúa como “facilitador” de las actividades de la AGN⁴⁷. Por su parte, es deber del Síndico General informar irregularidades que surjan de su tarea como órgano de control interno⁴⁸.

Dado que los integrantes de la SIGEN son libremente designados por los partidos gobernantes y –a partir de la reforma constitucional- la presidencia de la AGN es designada por los partidos de oposición parlamentaria, las posibilidades e instancias de cooperación entre estos organismos son mínimas, en virtud de las dinámicas de contiendas políticas.

En los hechos, la SIGEN envía a la AGN su informe anual y sólo remite la información ante solicitudes formales de la AGN. Según información recogida en nuestra investigación, sólo entre los años 1997 y 2000 existió entre ambos organismos una Mesa de Enlace⁴⁹.

⁴³ Al respecto, Despouy sostiene la inexistencia de instancias formales entre los organismos de control no ha impedido que en los últimos años se haya aumentado considerablemente el flujo de información intercambiada entre estas agencias que ha en el inicio de investigaciones, procesos y denuncias. No obstante manifiesta como objetivo deseable la concreción de una red institucionalizada de intercambio de información y coordinación de acciones que doten de una mayor eficacia al sistema. Por su parte, Fólca afirma que el sistema de control pretende ser sistémico pero en ocasiones resulta difícil llevar las cuestiones más allá de las competencias de cada organismo de control.

⁴⁴ Integra el Ministerio Público Fiscal. Institución definida y reglada por el art. 120 CN y por la ley 24.946.

⁴⁵ Integra la Procuración General de la Nación. A partir de la ley 24.946 (1998) se constituye como órgano independiente dentro de la órbita del Ministerio Público.

⁴⁶ Creada por la ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Servicio Público Nacional como órgano de control interno dependiente del Poder Ejecutivo.

⁴⁷ Conforme art. 104, inc. e de la ley 24.156.

⁴⁸ Conforme art. 112, inc. h de la ley 24.156

⁴⁹ Fólca afirma que la AGN no coordina con la SIGEN, opera en virtud de un convenio. Ello por cuanto pertenecen a diferentes poderes del Estado y, en este sentido las relaciones se tornan formales, sumado a que cada uno tiene una competencia muy diferenciada. A su vez, la SIGEN y la AGN tienen una dinámica de auditoría diferente (interna y externa, respectivamente). Su relación se torna frágil porque se encuentra signada con la posibilidad latente de vulneración de la división de poderes.

D.- Oficina Anticorrupción (OA)⁵⁰

Utiliza los informes de la AGN como insumo para sus investigaciones aunque por iniciativa propia de la Oficina. La AGN le remite ciertos informes de manera selectiva.

No existe norma o acuerdo alguno que establezca vínculos de coordinación entre ambos organismos. Al igual que la FNIA, sólo se vincula con la AGN en virtud de la Resolución 50/2004 y del decreto 1162/2000 que dispone que los funcionarios o empleados públicos -categoría que alcanza a los miembros de la AGN- están obligados a denunciar a la OA los delitos perseguibles de oficio que conozcan en ejercicio de sus funciones.

V.4.- Relación con ONGs

Las organizaciones de la sociedad civil son actores habitualmente activos en el ejercicio del control, que interactúan con las diversas agencias y organismo públicos. La articulación de perspectivas y puntos de vista con el sector no gubernamental contribuye a tomar en cuenta una pluralidad de visiones y opiniones de actores relevantes con la consecuente pluralidad y diversidad que esto produce.

Hoy en día no existe regulación a nivel legal que establezca mecanismos de participación de la sociedad civil en temas relacionados con el control externo. El único antecedente de este tipo se remite al año 2003 cuando la AGN inició un proceso de participación mediante el cual se convocó a un grupo de ONGs vinculadas con los derechos de las personas con discapacidad que produjo como resultado que la AGN iniciara una serie de informes contemplando tópicos afines, como barreras arquitectónicas, accesibilidad y demás temas vinculados con la temática.

Durante el año 2005 la AGN puso en marcha el denominado “proceso de planificación participativa” por el cual se invita a la sociedad civil a tomar parte en la propuesta de organismos y dependencias a auditar para ser incorporados al Plan Operativo Anual del año siguiente. En 2006, luego de la presentación de una solicitud formal de diversas ONGs⁵¹, con el propósito de que se institucionalice ese mecanismo, fue sancionada formalmente en el marco de la AGN la operación del procedimiento en cuestión⁵².

En dicha resolución se establecieron plazos para la consulta. Sin embargo, en relación con el proceso en curso en este año, y pese a haberse formulado las respectivas propuestas por parte de las organizaciones, hasta el momento de confección de este informe las participantes no habían sido notificadas de los resultados de sus propuestas en el marco de dicho proceso. En el último tiempo se han intensificado otros canales de diálogo y participación de la Sociedad Civil, incluso en el marco de las auditorías vinculadas con temas puntuales. Así, además del caso de la problemática de la discapacidad, también merece citarse la presentación del informe de auditoría sobre la cuenca Matanza-Riachuelo⁵³ en el cual se le dio una amplia receptividad a las organizaciones ambientalistas.

V.5.- Relación con la Ciudadanía y la Opinión Pública

Uno de los sustentos principales del sistema republicano es la publicidad de los actos de gobierno. Con este presupuesto analizamos tres aspectos de la relación entre la ciudadanía y la AGN.

A.- Publicidad

⁵⁰ Creada por ley 25.233, regulada mediante Decreto 102/1999.

⁵¹ La Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), la Fundación Poder Ciudadano, el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), la Asociación por los Derechos Civiles (ADC) y el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP).

⁵² Aprobada con fecha 8 de febrero de 2006 mediante Acta N° 647/05 AGN.

⁵³ Aprobado por Resolución 24/2006, de fecha 30 de marzo de 2006.

En los últimos años, la AGN ha modificado antiguas prácticas encaminadas a convertirla en un organismo puertas abiertas a la ciudadanía. En tal sentido, por ejemplo, se ha dispuesto e implementado la publicación de todos los informes aprobados por el Colegio de Auditores en la página web del organismo.

Claro que en muchos casos los informes no son autosuficientes y su completo aprovechamiento requeriría la consulta de los papeles de trabajo utilizados como insumos (por ejemplo, para analizar las respuestas brindadas por los auditados, etc.). Sin embargo es política de la AGN negar toda posibilidad de acceso de los interesados a los documentos que forman los antecedentes de las auditorías, incluso aquellos que son necesarios para leer de forma completa un informe de auditoría⁵⁴.

Finalmente, las reuniones del Colegio de Auditores no son de público acceso y las actas que consignan tales reuniones no son taquigráficas con lo cual no se permite conocer la opinión personal y particular de cada uno de los Auditores relacionadas a los temas tratados.

B.- Medios

El impacto de los informes de la AGN ha tenido una mayor exposición en los últimos años, lo cual ha incrementado la relevancia pública de sus informes y su posicionamiento como organismo de la Constitución. En este sentido, a comienzos de 2006 se inauguró formalmente la Oficina de Prensa de la AGN para motorizar su incidencia y presencia pública. Así, de información arrimada por el Presidente surge que *“sólo en 2006, se han contabilizado más de 220 artículos periodísticos en distintos medios gráficos que mencionan la tarea de este organismo de control externo”*.

C.- Página Web

Internet, por sus características de masividad, bajo costo, accesibilidad y actualización permanente, se ha transformado en una herramienta eficaz para dar a publicidad no sólo acontecimientos públicos, sino más bien para brindar información sobre, entre otros, dependencias y organismos del Estado.

La AGN no es ajena a este fenómeno y utiliza Internet como un recurso para dar a conocer sus actividades. No obstante esto, hemos observado algunas deficiencias en la página web oficial de la AGN, vinculada con su carácter incompleto y la dificultad de acceso a algunos enlaces. Las deficiencias más significativas encontradas son las siguientes:

- no existe un motor de búsqueda único que facilite la llegada a los informes.
- no se encuentran disponibles los Convenios firmados por el organismo
- no se encuentra publicado el Plan Operativo Anual
- no se encuentra publicado el presupuesto asignado a la AGN
- la ejecución del presupuesto no se encuentra actualizada.
- la página es poco accesible.
- el formulario para inscribirse al RACE es de difícil acceso

En la actualidad la AGN tiene trabas serias para acceder a la información completa de parte de los organismos auditados y de terceros que sería necesaria para cumplir sus obligaciones de auditoría.

⁵⁴ Sobre el particular, Fóllica sostiene que los papeles de trabajo, al ser insumos para el informe técnico final no deben ser dados a publicidad puesto que se trata de un soporte muy delicado e importante y abrirlo a la ciudadanía no resulta conveniente. En sentido similar se expresa Fernández para quien la no apertura de los papeles de trabajo a la ciudadanía se relaciona con la necesidad de resguardar la privacidad de documentación que sustenta el trabajo, por pertenecer a organismos distintos de la AGN.

La dinámica de relación de la AGN con el Poder Legislativo es oscura y carece de reglas claras y efectivas, como resultado de la coexistencia de dos sistemas normativos inconsistentes en su diseño y de complejas prácticas políticas llevadas a cabo en consecuencia.

Esta situación debilita y limita la efectividad del rol de asistente técnico del Congreso que la AGN debe cumplir, pues en los hechos sólo se relaciona con una sola Comisión del Congreso –cuyas notorias falencias ya fueron analizadas por ACIJ en el informe “En busca del control perdido I”⁵⁵.

En la actualidad no existe ninguna instancia relevante y productiva de coordinación (intercambio de información, planificación conjunta, cooperación técnica) entre los distintos organismos se control. Ello desdibuja el sistema de control y le hace perder fuerza por cuanto no se complementan los diferentes actores que, al tener atribuciones diferentes, se nutrirían recíprocamente de las virtudes del otro.

Aunque el proceso no está aún consolidado, ni tiene la densidad deseable, se observa que en los últimos años la AGN ha dado muestras de avances significativos en su interacción con las ONGs, la ciudadanía y la opinión pública. Ello se manifiesta sobre todo en el acceso a la información, y en menor medida en la receptividad a sugerencias y recomendaciones.

⁵⁵ Informe sobre la estructura y el trabajo de la CPMRC. Versión digital disponible en www.acij.org.ar

SEGUNDA PARTE

PROPUESTAS

***PROPUESTAS PARA LA MEJORA DE LA ESTRUCTURA Y
TRABAJO DE LA AGN***

INTRODUCCIÓN

En la primera parte del presente trabajo advertimos que las deficiencias detectadas que entorpecen el actual funcionamiento del sistema de control externo de la administración deben ser resueltas a fin de dotarlo de mayor y mejor eficiencia y eficacia.

De su lectura se concluye que, en cuanto a puntos medulares de la actividad de control, es necesaria la sanción de la ley que reglamente el art. 85 conforme lo establece la Constitución Nacional. Ello con el fin de encausar las ambivalencias normativas actualmente existentes y deberá derivar luego de un proceso de consulta, deliberación e intercambio fructífero. Esta nueva ley deberá direccionar la labor de la AGN garantizando su autonomía funcional, hacer efectivo el peso de la oposición en el control de gobierno, incorporar nuevas perspectivas sobre el control (diversidad de género, interdisciplinariedad) y asegurar mecanismos de participación y publicidad en todas las etapas (desde la designación de los Auditores Generales hasta la de los informes).

Por su parte, para revertir las prácticas deficientes que repercuten en las actividades cotidianas de la AGN, en la mayoría de los casos bastaría con una resolución interna que modifique esas situaciones que, en ciertos aspectos ya se han implementado.

El segmento de diagnóstico crítico constituyó la primera etapa de un proceso constructivo que se complementa con el presente y cuyo objetivo es realizar propuestas de mejoras al sistema.

Las falencias detectadas han sido la base para la confección de las propuestas que a continuación se detallan, surgidas del análisis y trabajo realizado por el equipo de investigación. Han resultado de gran utilidad los comentarios efectuados por los Auditores Generales y por la APOC como resultado del intercambio surgido a partir del envío del primer borrador. En este sentido, ha quedado demostrado un objetivo compartido de promover una mejora en el sistema de control externo de la administración pública.

En definitiva, lo que aquí se trata es realizar un aporte en procura de la mejora del sistema de control externo con el propósito de jerarquizar, transparentar y dotar de eficiencia a uno de sus actores centrales, cuya búsqueda sigue siendo nuestro desafío.

PROPUESTAS

I. DISEÑO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

Tal como ha quedado expresado a lo largo del presente trabajo, es menester que se haga efectivo el mandato constitucional del art. 85 y, en este sentido, se sancione el proyecto de ley a que hace referencia.

En tal sentido, dicho proyecto deberá contemplar cuestiones claves que repercuten en el perfil del organismo, entre ellas aquellas que garanticen:

a) **La autonomía funcional**

La autonomía funcional es un rasgo de vital importancia conferido por los constituyentes. Debe ser entendida en un claro sentido a favor de la independencia de criterio en la tarea de auditoría, tanto en la selección de organismos como en la metodología de trabajo a lo largo del proceso de elaboración que concluye con el informe aprobado.

La ley deberá proporcionar un diseño institucional que fortalezca la autonomía funcional de la AGN como órgano con facultades propias y como herramienta de asistencia técnica del Congreso. Entre otros puntos básicos⁵⁶, encontramos:

- La posibilidad de que el organismo cuente con una independencia financiera real tanto en el monto como en la asignación de presupuesto.
- Una composición del Colegio de Auditores en donde prime el carácter técnico del cuerpo y cuyo nombramiento se realice en base a concursos y antecedentes de mérito.
- Aumentar la visibilidad y participación de la sociedad civil en el proceso de designación del presidente de los auditores generales.
- El mantenimiento de la facultad de publicar los informes.
- Un rol predominante en el diseño y ejecución del Plan de Acción Anual de auditorías a realizar.
- Que cuente con mecanismos jurídicos eficaces para la obtención de la información necesaria para sus tareas.

b) **El rol de la oposición parlamentaria**

Dado que la AGN es un organismo de asistencia técnica del Congreso, mantener el control en manos de la mayoría (como actualmente sucede) debilita los fundamentos básicos del sistema de control externo que se cimienta en el principio *"la mayoría gobierna y la minoría controla"*.

Esto no debe ser entendido como desconocimiento de la voluntad popular; implica, por el contrario, jerarquizar al control y posicionarlo como una verdadera herramienta en la búsqueda de una gestión eficaz, eficiente y económica. Por lo tanto, se torna indispensable pensar en diseños en los que se garantice a la oposición parlamentaria cumplir un rol clave en la tarea de control.

c) **La figura del presidente**

Respecto al punto en particular, es necesario contar con un diseño legal que garantice un rol fuerte y preponderante del presidente y cuya figura sea gravitante en cuestiones relativas a la administración del organismo y en este sentido, adecuarla a la normativa constitucional que pone el eje en la figura del presidente del organismo.

⁵⁶ Tales puntos han sido propuestos por el Presidente de la Auditoría al momento de realizar comentarios. Corresponde aclarar que son compartidos por esta ACIJ.

II. EL COLEGIO DE AUDITORES

a) La composición

La reforma, no sólo deberá contemplar el rol de la oposición en la conformación del Colegio de Auditores, también deberá considerar si corresponde mantener la actual estructura colegiada o centrar las atribuciones en forma unipersonal. Corresponde precisar que esta ACIJ se inclina más por un cuerpo colegiado en donde se garantice la representación de la oposición, por cuanto la multiplicidad de partícipes fomenta la deliberación que redundará en un mejor producto final⁵⁷.

Asimismo, es necesario incorporar nuevas miradas en cuanto a los enfoques que sobre el control aportan diferentes visiones, sobre todo en la composición del Colegio de Auditores. Así, corresponde introducir perspectivas que garanticen la equidad de género y por su parte, realizar un cambio respecto a la profesionalización del cuerpo hacia una conformación interdisciplinaria.

En definitiva, se deben introducir criterios que jerarquicen la tarea de control por cuanto la diversidad de género y la interdisciplinariedad en un cuerpo colegiado robustece la producción y permite mayor pluralidad en las tareas propias de auditoría.

b) La designación

La designación de los Auditores Generales debe ser realizada como resultado de un concurso público de oposición y antecedentes, con criterios tabulados en donde primen los conocimientos y la experiencia en temas de control y auditoría gubernamental. Esto redundará en una despolitización del cuerpo y en una mayor independencia del organismo.

Asimismo, el sistema de concurso público debe ir acompañado de mecanismos que aseguren la publicidad y la transparencia en el seno de la AGN. Estos aspectos deben contemplar procedimientos que garanticen la deliberación pública y la participación de la ciudadanía a los fines de realizar observaciones y apoyos a los candidatos/as al momento de la postulación para el cargo de Auditores/as Generales⁵⁸. En tal sentido, constituye un buen ejemplo de esta práctica el sistema que permite la participación ciudadana en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires⁵⁹.

Esta exigencia ya ha sido señalada como foco para una futura modificación en el marco de la evaluación del seguimiento y cumplimiento de la Argentina de la Convención Interamericana contra la Corrupción, por cuanto se considera oportuno:

“Reformar o fortalecer los organismos de control superior a través de medidas tales como mecanismos públicos y transparentes de selección, designación, promoción y remoción de sus funcionarios de carrera; (...).”⁶⁰

⁵⁷ El presidente de la AGN, Leandro Despouy sostiene que para garantizar el “control por oposición” el legislador dispone de al menos dos vías alternativas: pasar del actual sistema colegiado al unipersonal –alternativa compatible con el artículo 85 de la CN- o, en el caso de que se mantenga un cuerpo colegiado como el actual, establecer un sistema que garantice la adecuada representación de la oposición en el Colegio de Auditores.

⁵⁸ En este sentido, en sus comentarios, el Presidente Leandro Despouy estima altamente conveniente incluir en una futura ley que reglamente el artículo 85, un mecanismo expreso que garantice el escrutinio público y la participación ciudadana en el proceso de designación del Presidente de la AGN y de los Auditores Generales, incorporando en este punto los resultados positivos de la implementación del decreto N° 222/03 –de designación de miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación-. Por su parte, el Auditor Pernasetti abona también a esta posición por cuanto considera que el proceso debería ser más abierto a la participación, más público, con audiencias.

⁵⁹ Conforme Capítulo VI de la ley 6.

⁶⁰ Comité de Expertos del mecanismo de seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción Informe sobre la Implementación en Argentina de las disposiciones de la Convención seleccionadas para ser analizadas en el marco de la primera ronda (3.1 pag. 27). Disponible en www.anticorruccion.gov.ar.

En definitiva, la reforma deberá contemplar procesos de selección y designación de candidatos que garanticen su transparencia, publicidad que redunden en una mayor participación ciudadana.

c) Duración del mandato

En el informe diagnóstico, se advirtió expresamente que “la duración del mandato de los Auditores Generales es un punto medular a tener en cuenta al momento de considerar el proyecto de ley que reglamente el art. 85 de la CN”. Al respecto corresponde considerar que la definición sobre el tiempo en que los Auditores Generales durarán en su función no fue un punto al que se llegase a un acuerdo entre los integrantes del propio equipo de investigación y cada posición contó con una apoyatura argumentativa que no merece soslayarse.

Así, entre las posturas se expresaron aquellas que apuntan a una duración vitalicia (con reminiscencias del sistema británico); otras que aluden a mantener el actual plazo de ocho años y la última que propone una duración mas acotada en función de la renovación parlamentaria.

Esta divergencia no hace más que robustecer la hipótesis de un escenario previo al tratamiento del proyecto de ley en el cual se habilite una instancia de participación y discusión a fin de escuchar a todas las voces y en consecuencia, adoptar el mejor diseño para la AGN.

No obstante esto, se necesario arbitrar un sistema en el cual se independice el control de la actividad parlamentaria y que los Auditores Generales no sean elegidos por las Cámaras pues replica la lógica del sistema de partidos, absolutamente ajena al sistema de control externo.

III. DISEÑO INTERNO DE LA AGN

a) Las funciones cotidianas del Colegio de Auditores

Sobre el punto, es dable señalar que revertir la hiperconcentración de funciones en el Colegio de Auditores no pertenece a aquellas cuestiones pasibles de ser modificadas únicamente mediante una reforma legal, aunque frente al actual escenario la posibilidad de cambio por medio de una resolución interna aparece como improbable.

Respecto a esta falencia corresponde remarcar que la amplitud en el temario del Colegio de Auditores debería modificarse a fin que sólo traten aquellas cuestiones estrictamente ligadas a la función de control, esto es, al tratamiento de los informes de auditoría y por supuesto, aquellas cuestiones que hagan al rol institucional del organismo. Por su parte, aquellas cuestiones de índole administrativas deberían quedar en la órbita de la Presidencia o en alguna otra comisión intermedia en la estructura jerárquica de la AGN.

b) Personal

El tema del personal que presta servicios en la AGN no es una cuestión menor, por cuanto de su idoneidad y profesionalidad depende, en gran medida, la eficacia de la tarea de control. Esto, toda vez que son quienes relevan la tarea de campo, cuyos insumos son fuente principal para los informes finales.

En este sentido, es necesario dotar a la AGN de una planta de profesionales técnicos especializados que reciban capacitación permanente y una remuneración adecuada que tenga relación con la importancia de las tareas que llevan a cabo y evitar, de ese modo, fugas de aquellos recursos capacitados que terminan prestando servicios fuera del Estado. Por su parte, es imprescindible contar con un sistema de ascensos y promociones basado en el mérito como

consecuencias de concursos internos, tal como actualmente sucede en la Justicia Laboral de la Ciudad de Buenos Aires.

c) Registro de Auditores y Consultores Externos (RACE)

El diagnóstico evidenció que el actual Registro para profesionales es obsoleto y no cumple con las funciones para las que fue creado. Frente a este panorama es necesario idear una base de datos que contenga a todos aquellos profesionales que puedan llegar a ser de utilidad en las tareas específicas de control y ser afectados *ad hoc* para una función puntual en donde sus antecedentes aporten al resultado de la auditoría bajo una posible contratación de locación de obra⁶¹.

El registro deberá satisfacer estándares que garanticen su puesta en vigor tales como:

- Publicidad de las convocatorias
- Accesibilidad de la información en la página web del organismo
- Registración on line
- Transparencia en la selección
- Disponibilidad de toda la información relativa a la modalidad

IV.- EL TRABAJO DE LA AGN. LAS AUDITORÍAS

a) Tipos de auditoría

Si bien la disminución en la realización de informes de gestión ha mermado y actualmente, la AGN se encuentra llevando a cabo más auditorías de gestión, estimamos conveniente que el grueso del trabajo de la Auditoría se centre en este tipo de auditorías, asimilables a una foto de la situación de la cosa pública en un determinado tiempo.

Para ello, se deberán arbitrar las medidas necesarias para que la AGN cumpla con todas aquellas obligaciones legales (que no implican hacer informes de gestión) y pueda desarrollar informes que reflejen el panorama sobre la marcha de gobierno. Las propuestas para ello son, claramente, mayor presupuesto para el organismo y una mayor planta de personal profesional para satisfacer tal demanda.

b) Tecnicismo de los informes. Ausencia de resumen ejecutivo

La existencia de un resumen ejecutivo o una síntesis de los principales aspectos centrales del trabajo de auditoría no implica que el informe en sí deje de ser profesional y técnico. Todo lo contrario. la propuesta tendiente a acompañar cada informe con una sinopsis incide positivamente en el impacto que puedan llegar a tener y, en este sentido, se afianza la tarea de control al mismo tiempo que se posiciona a la AGN como un actor institucional relevante.

Corresponde aclarar que, con posterioridad al envío del borrador del informe, el Colegio de Auditores aprobó una resolución mediante la cual se debe acompañar a cada informe un resumen ejecutivo que contenga los rasgos más relevantes de la auditoría. No obstante celebrar dicha medida, consideramos que tal resumen debe ser publicado en la página web conjuntamente con el informe final a los efectos de multiplicar los efectos del informe.

c) Plazos de realización de las auditorías

Deberán precisarse los términos y tiempos para cada etapa del proyecto e informe de auditoría y establecer responsabilidades ante el incumplimiento de dichos plazos.

⁶¹ Esta solución fue aportada por el Auditor General Horacio Pernaesetti.

Estas medidas contribuirían a que sean menos prolongados los tiempos para la realización y aprobación de un informe de auditoría, con el consecuente provecho en términos de oportunidad y efectividad de las recomendaciones formuladas.

d) Planificación anual

La planificación anual deberá propender a una visión integral del estado de la administración pública. Por su parte, deberá robustecerse la posibilidad de apertura del proceso a la sociedad civil. En este sentido, correspondería realizarse de acuerdo a otros parámetros (cada cinco años no es posible auditar a toda la administración) y entre otras medidas se deberían incluir estadísticas sobre cantidad y cumplimiento de recomendaciones⁶².

e) Seguimiento de las recomendaciones

Resulta imprescindible hacer cumplir las recomendaciones que realiza la AGN a los organismos auditados y, en este sentido, las auditorías de seguimiento resultan la mejor herramienta para ello.

Se necesita, una planificación que así lo incorpore y por sobre todo, se necesita un rol activo de los organismos auditados a fin de cumplimentar y efectivizar las recomendaciones formuladas por la AGN.

Se trata, en definitiva, de instalar una verdadera cultura del control, en donde éste no sea entendido como un instrumento persecutorio, sino, como una evaluación de la calidad de la gestión y las recomendaciones encaminadas a efectivizar y optimizar la administración de los recursos públicos

V. LA AGN PUERTAS AFUERA

a) Relación con los órganos auditados

La futura ley que reglamente el funcionamiento de la AGN deberá prever mecanismos para obtener información frente al silencio o la negativa del organismo auditado. Las facultades asignadas por el art. 147⁶³ de la ley 70 a la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires constituyen un antecedente que debería ser considerado por el legislador.

Asimismo, deberá dotarla de mecanismos disuasorios que permitan compeler al funcionario que se niega o es remiso a brindar la información necesaria para la realización de una auditoría⁶⁴.

b) Relación con el Poder Legislativo

Tal como ha quedado reflejado en estas páginas, la ley que reglamente al organismo debe hacerlo respetando las pautas fijadas por la Constitución Nacional. En este sentido, corresponde ser el *“organismo de asistencia técnica del Congreso, con autonomía funcional”*.

Es decir, la relación con el Poder Legislativo, a quien asiste, debe basarse en una relación de respeto por la autonomía, la independencia de criterios técnicos, la planificación anual y establecer relaciones basadas en el respeto y la no interferencia entre ambos organismos.

⁶² Esta solución fue aportada por el Auditor General Horacio Pernasetti.

⁶³ Artículo 147º, ley 70 que instituye el sistema de control en la Ciudad de Buenos Aires: *“Todo funcionario/a que obstaculice las tareas de la Auditoría, demorase injustificadamente o no le brindare información, documentación o colaboración incurre en mal desempeño de sus funciones, susceptible de habilitar el juicio político previsto en el Artículo 92 de la Constitución de la Ciudad, o la del sumario administrativo según el caso, todo ello sin perjuicio de la responsabilidad penal que pudiera caberle a los funcionarios”*.

⁶⁴ Estas propuestas fueron aportadas por el Presidente Leandro Despouy y coinciden con las observaciones que el equipo de investigación estima oportuno implementar.

A su vez, se estima conveniente, a efectos de jerarquizar la tarea de control, que, la articulación con el Congreso Nacional no se centralice únicamente en la CPMRC.

c) Relación con otros organismos de control

Es necesario robustecer la coordinación entre los distintos organismos de control para que, cada uno en el ámbito de su competencia, potencie su trabajo a través de un vínculo estrecho para que el trabajo de uno sea insumo y fuente de información del otro.

Esta interacción permitirá incidir directamente en la calidad de las instituciones y fortalecer los mecanismos de control y lucha contra la corrupción en beneficio de la ciudadanía.

d) Relación con ONGs

Se torna necesario fortalecer los lazos con la sociedad civil en todos aquellos aspectos en que su participación redunde en una colaboración con la tarea de control. Así, se propone fortalecer el mecanismo de planificación participativa, ampliar su difusión y publicidad, interactuar a fin de potenciar el impacto de las recomendaciones.

Consideramos que la implementación de un canal de apertura hacia la sociedad civil es de suma y vital importancia ya que posibilita el aporte de su trabajo, su visión y su experiencia, y propicia un espacio para lograr encauzar diferentes demandas e irregularidades.

Si bien reconocemos que en estos últimos tiempos se ha afianzado la relación de la AGN con la sociedad civil es preciso impulsar la institucionalización de todos los lazos a fin de que no quede sólo sujeta a la voluntad de las autoridades de turno. Al respecto, se estima deseable jerarquizar una Oficina de Relaciones con la Comunidad a fin de canalizar la relación con la sociedad civil.

e) Relación con la ciudadanía y la opinión pública

Es necesario afianzar aquellas medidas tendientes a reforzar la difusión del trabajo de la AGN, la transparencia en su gestión, la publicidad de todas sus decisiones trascendentales que impliquen la visibilidad del organismo, todo a través de resoluciones internas que garanticen la continuidad de la práctica. En tal sentido, se torna imprescindible jerarquizar a la Oficina de Prensa⁶⁵.

Asimismo y a fin de robustecer la visibilidad e impacto del trabajo de la AGN, consideramos apropiadas la realización de publicaciones temáticas que den cuenta de la importancia de las tareas de control llevadas a cabo por el organismos, como lo ha hecho respecto del informe de auditoría sobre el estado de la cuenca Matanza-Riachuelo.

Todas estas medidas, sumadas al fortalecimiento de las actuales, repercuten directamente en la incidencia del trabajo de la AGN con la ciudadanía y en este sentido, se acerca la tarea de control con los beneficiarios de su trabajo.

Por su parte, la adopción de medidas como las propuestas respecto a la confección de un resumen ejecutivo facilita la utilización de los informes por parte de la prensa y, de este modo, replicar el impacto de sus recomendaciones.

⁶⁵ Contemporáneamente a la redacción final de este informe se modificó la categoría de dicha Oficina ascendiéndola al rango de Departamento de Prensa y Comunicación.

ANEXO

SISTEMA DE CONTROL EXTERNO EN LA ARGENTINA

La Nación Argentina adoptó para su gobierno la forma representativa republicana y federal⁶⁶. En este sentido, el régimen Republicano se asienta en dos principios estructurales básicos: la publicidad de los actos de gobierno y la división de poderes.

La legitimidad del Estado democrático supone someter su gestión al escrutinio de la ciudadanía, dado que el control de los actos públicos funciona como un componente irrevocable de la gobernabilidad como parámetro de transparencia. La publicidad es presupuesto indispensable para que tal control pueda llevarse a cabo, y se determine la responsabilidad de los funcionarios en la gestión de la cosa pública.

Por otro lado, la división de poderes implica un sistema de frenos y contrapesos en base al cual los tres poderes del Estado se controlan mutuamente, sin intervenir en la función correspondiente a cada uno. En el caso particular de la Administración Pública, será necesario, entonces, que quien controle el curso de su gestión no pertenezca a la función administrativa ejercida por el Poder Ejecutivo Nacional (PEN).

En este marco, el Poder Legislativo constituye una pieza de vital importancia dentro del sistema de control y para la sociedad democrática, toda vez que cuenta con dos roles medulares: 1) aprobar el presupuesto general anual y 2) ejercer el control sobre la correcta ejecución del presupuesto general y sobre la gestión y cuentas de cada repartición pública.

Es así que, frente a las exigencias de la República democrática, se erige el sistema de Control Externo de la Administración Pública.

EL CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN EN LA ARGENTINA

Evolución

Entre los años 1956 y 1974, a partir de la ley de Contabilidad⁶⁷, el control del sector público era ejercido por el Tribunal de Cuentas de la Nación. Constituía un órgano colegiado independiente del Poder Ejecutivo y del Legislativo, investido con facultades jurisdiccionales (juicio de cuentas y de responsabilidad) cuyos miembros eran nombrados por el Poder Ejecutivo nacional, por conducto del Ministerio de Hacienda, con acuerdo del Senado.

Estaba integrado por cinco vocales, con profesión de contadores públicos equiparados, en cuanto a la remuneración y estabilidad, a los magistrados de las Cámaras Nacionales de Apelaciones.

Las funciones a su cargo eran básicamente de control y de jurisdicción. La tarea de control implicaba un examen de legalidad previo a la ejecución de los actos referidos a la hacienda pública. Asimismo, contaba con la facultad de observar los actos que violaban normas legales o reglamentarias y suspenderlos hasta tanto el Poder Ejecutivo insistiera con su ejecución. Dentro de la función de control también realizaba auditorías sobre los estados contables de las empresas del Estado.

Por otro lado, contaba con facultades jurisdiccionales que le otorgaban competencia en los juicios de responsabilidad y de cuentas.

⁶⁶ Conforme art. 1 de la Constitución Nacional

⁶⁷ Aprobada por decreto ley 23.354 de fecha 31 de diciembre de 1956.

En 1977, se modifica la competencia del Tribunal de Cuentas para controlar a las empresas del Estado y se le asigna a un nuevo organismo denominado Sindicatura General de Empresas Públicas (SIGEP). A partir de allí, la SIGEP asumió el control legal, contable y de gestión operativa de las empresas del Estado, a través de una comisión fiscalizadora instalada en cada una de ellas. El Tribunal de Cuentas mantuvo la competencia para el juzgamiento administrativo de responsabilidad para los casos de perjuicio fiscal que le comunicara la SIGEP.

La ley de administración financiera y organismos de control

A comienzos de la década del 90, se produjo un giro en el paradigma de control de la actividad pública, inaugurando un nuevo modelo en el cual se jerarquizaba el rol del Congreso y se modificó el concepto de control tradicional en un sentido integral, ya que pasó a abarcar todas las etapas o partes involucradas en el concepto de gestión: sus responsables, sus órganos de dirección y los sistemas de control.

Siguiendo estos criterios, el 30 de septiembre de 1992 se sancionó la ley 24.156⁶⁸ que delineó un nuevo sistema de control externo. Esta ley ubicó al control en el plano de la eficiencia de la gestión administrativa apartándose del control represivo o punitivo y otorgándole un carácter correctivo tendiente a modificar las conductas de los organismos auditados.

En sus distribución de competencias, suprimió al Tribunal de Cuentas de la Nación, otorgándole al Poder Legislativo el control externo de la administración pública a través de la Auditoría General de la Nación y el control interno a la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) dependiente del Poder Ejecutivo.

La ley de Administración Financiera le atribuyó a la AGN personería jurídica propia e independencia funcional y financiera y competencia para realizar el control posterior de la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial y legal; así como el dictamen sobre los estados contables financieros de la administración central, organismos descentralizados, empresas y sociedades del Estado, entes reguladores de servicios públicos, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y entes privados adjudicatarios de procesos de privatización, en cuanto a las obligaciones emergentes de los respectivos contratos.

En este sentido, la creación de la Ley 24.156 cambió el eje del control en dos sentidos, ubicándolo por fuera de la administración en el Poder Legislativo y transformando el sistema de control concomitante y previo en posterior. Así, los principios de eficiencia, eficacia y economía que debe cumplir la gestión presupuestaria de la Administración son verificables no ya por los encargados de cumplirlos sino por los representantes del pueblo en el Congreso, a través de un organismo especializado e independiente en tales funciones y capacitado para administrar sus propios recursos.

La jerarquización del control externo

La reforma constitucional de 1994

La reforma de la Constitución del año 1994 otorga jerarquía constitucional a la AGN como asistente técnico del Congreso con autonomía funcional. Incluido como punto dentro del denominado “Núcleo de Coincidencias Básicas”⁶⁹, no mereció mayor debate y deliberación en el seno de la Convención Constituyente.

⁶⁸ Promulgada el 20 de octubre de 1992, vetada parcialmente por Decreto 1957/1992, publicada en el Boletín Oficial con fecha 29 de octubre de 1992 (ADLA 1992).

⁶⁹ Ley 24.309 de Declaración de Necesidad de reforma de la Constitución. Ver en particular art. 2, punto K “Control de la Administración Pública”.

Así, el nuevo art. 85 refuerza la calidad externa del control que la ley 24.156 ya le había otorgado a la AGN ubicando el examen de la Administración por fuera de esta, en cabeza del Poder Legislativo, en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos.

Asimismo, deja supeditada a una ley especial la reglamentación sobre su funcionamiento e integración, que deberá ser aprobada por mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara del Congreso.

Uno de los más significativos avances que introdujo la reforma en la regulación de la AGN fue la necesidad de que la designación del presidente de la Auditoría sea a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso.

La Ley de Administración financiera establece que el resto de los Auditores Generales que integran el Colegio de Auditores de la AGN serán nombrados de acuerdo a la composición de cada Cámara del Congreso, de manera que la designación del Presidente a propuesta de la oposición ha significado contrarrestar, en cierta medida, el predominio del partido político mayoritario en el órgano rector de la AGN, incorporando un principio básico de la actividad de control, *“la mayoría gobierna, la minoría controla”*.

Se describe a la AGN como órgano de control externo porque se encuentra fuera del escalafón de la administración a la cual controla. En rigor, es el Congreso quien desarrolla la función de contralor. No obstante esto, el examen y la opinión del Poder Legislativo sobre el desempeño y situación general de la administración pública deben sustentarse en los dictámenes de su asistente técnico, la AGN.

El proceso del sistema de control es complejo y múltiple. En él intervienen necesariamente:

- el Poder Ejecutivo Nacional (órgano controlado);
- el Poder Legislativo Nacional (órgano controlante) a través de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración, y
- la AGN (asistente técnico del Congreso).

CONTRATAPA

Este informe continúa la campaña “Mejor Control, Mejor Gobierno”, cuyo objetivo es promover una mejora del sistema de control externo de la administración pública, concienciar a los actores involucrados y a la ciudadanía sobre la importancia de este sistema y aumentar el aprovechamiento de los informes que elabora la Auditoría General de la Nación.

La Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) es una organización apartidaria, sin fines de lucro, constituida como un espacio donde los ciudadanos pueden participar, generar propuestas, capacitarse y canalizar su entusiasmo para construir una sociedad mas justa y equitativa.

Esta publicación ha sido posible gracias al financiamiento del Global Opportunities Fund (Foreign Commonwealth Office, Reino Unido)



Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia

Avenida de Mayo 1161, 5° “9” – Ciudad de Buenos Aires. Argentina
Tel. (005411) 4381-2371 - info@acij.org.ar – www.acij.org.ar