

Ced. 1302/0105

C2003

f.c. 30/07/2013

Universidad de Buenos Aires

Facultad de Ciencias Económicas

Carrera de Especialización de Postgrado en

Administración Financiera del Sector Público

La Red de Control Interno

Universitaria

Tesista / Lic. Agnese Marcela Alejandra

Tutor / Dr. Le Pera Alfredo

SGN

UCyG

COMITE
DE CONTROL

UAI
UN

UC



Quiero en este apartado agradecer a todos aquellos que de una u otra manera integraron parte de este trabajo. A mi familia por el aporte de paciencia, tiempo y sugerencias; al Lic. Moleón por sus enseñanzas de como aprender a analizar, percibir e interpretar las organizaciones más allá de los modelos teóricos; al Dr. Corte por su constante apoyo y sabias sugerencias que me guiaron hacia la maduración de la idea propuesta en la presente Tesina; al Dr. Le Pera que desde su presencia incondicional, tiempo de análisis y consejos me condujeron en el trazado de este trabajo. Y especialmente a la Universidad de Buenos Aires la cual a través de sus docentes participó en mi formación profesional y me brindó la oportunidad de incursionar en la Carrera de Especialización en Administración Financiera del Sector Público sin la cual permanecería en la ignorancia de aspectos fundamentales de la economía relacionados con el Sector Público Nacional.



INDICE

INTRODUCCIÓN

1. OBJETIVO	4
2. ALCANCE y METODOLOGÍA DE TRABAJO	5

CAPITULO 1. ANTECEDENTES Y FUNDAMENTOS

1. ANTECEDENTES DE LAS NORMAS DE CONTROL INTERNO

1.1. Del siglo XVI al siglo XIX	7
1.2. Del siglo XX a nuestros días	9

2. FUNDAMENTOS PARA PROPONER UN CAMBIO

2.1. Los Sistemas de Control Interno y la Acción de sus Actores en General	14
2.2. Los Sistemas de Control Interno y la Acción de sus Actores en el ámbito de las Universidades Nacionales	16
2.2.1. Diagnóstico: Estado de Situación del Ambito de Control Interno	17

CAPITULO 2. PROPUESTA: EL ENFOQUE COSO

1. NUEVO MARCO DE REFERENCIA

1.1. Introducción	20
1.2. Guía de Aplicación de Control Interno	21
1.2.1. Parte General	21
1.2.1.1. Definición del Sistema Integrado de Control Interno Propuesto	21
1.2.1.2. Características del Control Interno	22
1.2.1.3. Diseño del Control Interno	23
1.2.1.4. Implementación	24
1.2.1.5. Capacitación y Adiestramiento de los Funcionarios que Ejecutan Controles Internos	25
1.2.1.6. Seguimiento del Proceso de Control Interno	26
1.2.2. Control Interno Integrado - Enfoque Coso	26
1.2.2.1. Componentes del Sistema	26
1.3. Guía de Evaluación del Control Interno	48



2. PROPUESTA METODOLÓGICA	
2.1. Marco Técnico de Diseño	50
2.2. Parámetros de Diseño	50
2.2.1. Descentralización – Formación de la Unidad de Control y Gestión	51
2.2.2. Descentralización - Integración del Comité de Control	54
2.3. La actuación de los Cuerpos Intersectoriales – Los Nodos de la Red de Control	57
2.3.1. Misiones y Funciones Básicas	59
2.4. Relaciones y Enlaces	64
2.5. El ciclo de Vida	65
CAPITULO 3. CONSIDERACIONES FINALES y RECOMENDACIONES	
EL DESAFIO	67
CAPITULO 4.	
1. BIBLIOGRAFIA	71
2. ANEXOS	
I. UNA EXPERIENCIA CONCRETA: La Red Federal de Control Público	73
1. Algunos Objetivos del Comité de la Red Federal	
2. Acciones llevadas a cabo para la constitución de la Red	
3. Costo por Proyecto	
4. Indicadores de la Relación Costo-Beneficio en el Control	
5. Modificación de Conductas	
II. MAPA DE RIESGOS	78
III. CUESTIONARIO DE EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO	79
1. Ambiente de Control	
2. Evaluación de Riesgos	
3. Actividades de Control	
4. Información y Comunicaciones	
5. Supervisión	
IV. CUMPLIMIENTO DE NORMAS DE EQUILIBRIO FISCAL	94



INTRODUCCION

1. OBJETIVO

El objeto de esta Tesina es incorporar en las Universidades Nacionales un modelo de sistema de control interno que propenda a integrar los diferentes enfoques posibles, abarcando no sólo la legalidad de los actos y decisiones administrativas, sino también su conveniencia, razonabilidad y oportunidad, a partir de la implementación del informe COSO.¹

Para lo cual se tratará en los siguientes capítulos:

- a. Los antecedentes de las normas de control y los fundamentos que llevan a proponer un cambio.
- b. Un nuevo marco de referencia para evaluar y medir los resultados del sistema de control interno.
- c. El marco técnico y la definición de los parámetros de diseño del sistema de control interno.

El desafío es integrar, y no desechar, las diferentes definiciones de control interno tal como "son utilizados para dar seguridad razonable sobre la confiabilidad de la información; promueven la eficiencia operacional y el cumplimiento con las normas y procedimientos establecidos" ² con la nueva visión del sistema de control integrado e integral.

¹ Siglas de "Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission" (Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway) agrupación que reunió la información sobre tendencias y conocimientos relativos a control interno a nivel mundial y presentó una visión actualizada de la materia, incluyendo el concepto que se encuentra vigente en los Estados Unidos de América y que ha logrado reconocimiento en diversos países y organizaciones internacionales.

² KELL, Walter y BOYNTON William, Auditoria Moderna, pág. 135. Editorial Continental, México 1995.



2. ALCANCE y METODOLOGÍA DE TRABAJO

A efectos de cumplir los objetivos enunciados, el presente trabajo teórico-bibliográfico expone las bondades que se generarían a partir de la participación activa de las Unidades de Control y Gestión (UCyG), el Comité de Control y la Red de Control Universitaria.

Por tal motivo, a partir de la lectura de los informes de diferentes Unidades de Auditoría Interna (UAI) -publicados durante los años 2002 y 2003- por la Sindicatura General de la Nación (SGN) en su página Web, se define el estado de situación relacionado con el ambiente de control imperante en la Universidad Nacional (UN).

La metodología del trabajo consiste en la evaluación del ambiente de control imperante, a través del análisis de los resultados relacionados con el relevamiento del sistema de control interno y de los procedimientos administrativos y de contabilidad en vigencia observados por la SGN en diferentes Universidades Nacionales así como los resultados logrados a partir de la integración de las nuevas herramientas de control interno.

Asimismo, a partir de la lectura de diferentes artículos y libros de texto, se toma conocimiento de resultados concretos originados en las experiencias de la Red Federal de Control Público ³ (expuestos en el Anexo I).

³ Convenio N° 27 suscripto entre las instituciones que conforman los órganos gubernamentales de control representados por la AGN, Secretariado Permanente de los Tribunales de Cuentas, SGN, AGCBA y por el Poder Ejecutivo los Ministerios de Desarrollo Social y de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.



CAPITULO 1

ANTECEDENTES Y FUNDAMENTOS PARA EL CAMBIO



1. ANTECEDENTES DE LAS NORMAS DE CONTROL INTERNO

1.1. Del siglo XVI al siglo XIX

Los albores de las normas especiales de control y formas de proceder, que la Corona española dictó durante el período colonial, se encuentran en el Derecho Indiano.

Fue en el siglo XVI, cuando Felipe II encomienda al Consejo de Indias la recopilación de la normativa vigente, tarea que concluye, en el siglo siguiente, bajo el reinado de Carlos II.

Es así que, a través de la Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias, libro octavo, se halla la reglamentación relacionada con el control de la Hacienda Real en tierras coloniales, tal como:

- el *juicio de residencia*, consistente en el examen de las cuentas al concluir el mandato de un funcionario público,
- las *visitas*, a través de las cuales el juez iniciaba sus actuaciones antes de publicar edictos y en cualquier momento de una gestión, y
- la *rendición de cuentas* de quienes tenían a su cargo la recaudación de los recursos para la Corona como ser el tesorero, el contador, el factor y el veedor; conocidos también como “oficiales reales”. Con el correr de los años, los dos últimos desaparecieron.

En ese tiempo, era el Consejo de Indias quien fiscalizaba la actuación de los “oficiales reales”. Para ello éstos debían enviar, a la Contaduría del Consejo de Indias, un “tiento de cuenta” a través del cual presentaban anualmente un resumen de lo percibido y gastado. Asimismo, se contaba con un sistema de control adicional sobre las cuentas de las Cajas Reales a cargo de la Audiencia local.

Debido a los desfalcos y desconroles administrativos, que desacreditaron el sistema de control empleado, en el siglo XVII se crearon los primeros Tribunales de Cuentas.



Dentro de las tareas de estos Tribunales se hallaba el cierre de las cuentas de los “oficiales reales”, los cobros de las deudas fiscales y el arqueo anual de las Cajas Reales.

Es recién en el siglo XVIII que, en Buenos Aires, se crearon la Contaduría y el Tribunal Mayor de Cuentas el cual comprendía las provincias del Río de la Plata, Paraguay y Tucumán.

En el siglo XIX, a través del Cabildo se regularon las facultades financieras acordadas a la Junta de Gobierno, organismo colegiado, que tenía a su cargo el poder administrador. Asimismo, en esta época, se estableció el principio de publicidad de las operaciones de la Hacienda y la aprobación de los impuestos por el órgano legislativo del Estado. Es así que, en 1819, la Constitución facultó al Congreso a establecer derechos e imponer contribuciones, para las urgencias del Estado, por un plazo máximo de dos años.

También en esta época existieron organismos, semejantes a un Tribunal de Cuentas, encargados de controlar y enjuiciar a toda persona que habiendo manejado fondos del Estado no los rendía satisfactoriamente y analizar las cuentas presentadas por el Poder Ejecutivo, antes de clausurar las sesiones del año.

En 1821, se crearon la Tesorería General y la Contaduría General de la Provincia. Asimismo, se intentó presentar un presupuesto de gastos (sometido a la Legislatura), se trabajó sobre la ejecución del presupuesto y el registro de las operaciones; y se incorporaron al sistema la Caja de Amortización de la Deuda y el libro de Fondos y Rentas Públicas.

Por estos años se adoptaron normas en materia de Contabilidad Pública como las relacionadas con las funciones de caja del Estado que se acordaron al Banco Nacional y se expusieron, a través de la Constitución de 1826, diferentes disposiciones sobre las finanzas públicas.

Pero fue recién con la Constitución de 1853 que se institucionalizó, entre las atribuciones del Poder Legislativo, actuar como un órgano de control externo de la Hacienda, en sus aspectos preventivo, concomitante y posterior.



A partir de aquí se fueron incorporando diferentes leyes relacionadas con el control económico financiero.

Ya a fines del siglo, la Ley 217 prohibió decretar pagos no autorizados por el Presupuesto; en el caso que la Ley fuera violada serían el Presidente de la República, los ministros autorizantes y el Contador Mayor responsables solidarios. También, a través de esta norma, se ordenó la apertura de la Contabilidad de Presupuesto y se reglamentó la forma de presentación de la Cuenta de Inversión.

1.2. Del siglo XX a nuestros días

En el siglo XX, se produce una vuelta al Tribunal de Cuentas a través de la aprobación de una nueva norma de contabilidad, el Decreto Ley 23.354/56.

A este Tribunal se le confirió entre otras funciones las de control jurisdiccional (determinación de juicios de cuentas y de responsabilidad), de control legal (legitimidad de los actos administrativos y aplicación de las disposiciones correspondientes) y de control técnico (evaluaciones y verificaciones de índole contable y económica).

El 30 de septiembre de 1992 se sancionó la Ley 24.156, actualmente vigente, que establece y regula la administración financiera y los sistemas de control del Sector Público Nacional.

Estos sistemas comprenden: el control interno y el control externo, cada uno cuenta con un órgano rector: la Sindicatura General de la Nación (SGN) y la Auditoría General de la Nación (AGN), respectivamente.

Es esta Ley de “Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional”, la que impuso a la dirección superior de cada jurisdicción o entidad del Sector Público su participación activa en la implementación de un sistema de control interno eficiente y eficaz sobre sus operaciones, incluyendo la práctica del control previo y posterior y de la auditoría interna. Con esta norma apareció un nuevo actor que completa el sistema de control interno: las Unidades de Auditoría Interna (UAI).



Estas unidades dependen jerárquicamente de la autoridad superior de cada organismo y funcionalmente de la Sindicatura General de la Nación.

La autoridad superior quedó claramente establecida como la responsable del mantenimiento de un adecuado sistema de control interno, que incluye los instrumentos de control previo y posterior, incorporados en los reglamentos y manuales de procedimiento de cada organismo y la auditoría interna.

En los albores del siglo XXI se presenta un nuevo enfoque del control que, basado en los criterios de eficacia, eficiencia y economía, demanda desarrollar metodologías integrales y cooperativas para lo cual se genera la necesidad de contar con la participación de equipos de trabajos multidisciplinarios e interactivos.

A partir de la actuación del Committee of Sponsoring (COSO) se integra en una sola dirección el concepto de control interno: “(...) es un proceso, puesto en práctica por la junta de directores, gerencia y otro personal, diseñado para proveer una seguridad razonable en el logro de los siguientes objetivos: efectividad y eficiencia de las operaciones, confiabilidad de los reportes financieros, y cumplimiento con leyes y regulaciones”.⁴

Cabe aclarar que, en este contexto, se entenderá como eficacia: al cumplimiento de metas y objetivos; eficiencia: al acierto en la elección de los recursos utilizados y optimización de la relación entre éstos y los resultados obtenidos; economía: como la minimización del costo incurrido en la obtención de los recursos necesarios conforme a lo programado; efectividad: el cumplimiento de los objetivos del macrosistema, y confiabilidad: información contable que cumple con el requisito “(...) de certidumbre tal que le otorga, frente a los usuarios, el carácter de creíble y válida para adoptar decisiones pertinentes”.⁵

⁴ Trabajos Técnicos Nacionales, Área 8 Auditoría Interna “Habilidades, conocimientos y educación continuada requeridos al auditor interno”, pág. 675, publicaciones del XXII Congreso Interamericano de Contabilidad, Perú 1997.

⁵ Res. (SH) 25/ 1995, Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados y Normas Generales de Contabilidad.



Es así que, a través de la Resolución General N° 107/98 “Normas Generales de Control Interno”, la Sindicatura General de la Nación (SGN), órgano rector del sistema de control interno, incorpora el Informe COSO, publicado en EEUU en 1992 y por Resolución N° 152/02 incorpora la auditoría de gestión a las evaluaciones que en adelante efectúen las Unidades de Auditoría Interna.

Dado que este tipo de auditorías requieren la pre-existencia de una cantidad de información y de mecanismos de gerenciamiento en el organismo auditado hoy inexistentes, resulta necesario fomentar en este momento su implementación, para encarar luego su evaluación.

2. FUNDAMENTOS PARA PROPONER UN CAMBIO

El fin de hallar una metodología que aplique, a los procesos de evaluación, la lógica de la investigación científica es un requisito fundamental para evitar los posibles efectos de la subjetividad que eventualmente pudieran surgir en las autoevaluaciones.

Desde antaño, es común encontrar en diferentes textos que todo proceso de evaluación apunta a resolver tres cuestiones básicas: *¿qué evaluar?*, *¿cómo evaluar?*, y *¿con qué evaluar?*.

¿Qué?, se relaciona con los aspectos específicos a focalizar y por ende, a tener en cuenta respecto a cuestiones claves en la vida de la organización, ya sea por su naturaleza como por las características particulares de la misma.

¿Cómo?, hace al diseño del proceso.

¿Con qué?, se relaciona con los parámetros, estándares o marco de referencia contra el cual se evalúa específicamente.



Desde épocas remotas la falta de consenso acerca de las metodologías a aplicar se asoció con la posibilidad o la facultad de evaluar. “Si, inevitablemente, por razones jurídicas o de estrategia institucional, había que someterse a procesos de evaluación, se haría pero dentro de los marcos de referencia y de acuerdo con la metodología que determinara cada institución”⁶

En lo que concierne al ámbito educativo, que es objeto de esta Tesina, la CONEAU (Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria) presentó en 1997 los “Lineamientos para la evaluación institucional” como un marco de referencia conceptual y operativo para las distintas organizaciones universitarias a ser evaluadas, según los dictados de la Ley 24.521 de Educación Superior.

También la misma Ley indicó *¿qué evaluar?*: docencia, investigación, extensión así como infraestructura, recursos humanos, biblioteca, etc.; en lo que hace al *¿cómo?*, la normativa estableció que se siguiera una “lógica emergente de la propia institución”⁶.

Con respecto a *los medios*, es decir con qué, sólo se indicó al “proyecto institucional” como parámetro contra el cual se constatan los resultados obtenidos.

Dentro de este marco normativo poco preciso, hoy los procesos de autoevaluación y la incipiente elaboración de indicadores, se efectúan a partir de la selección e interpretación de un conjunto de datos, algunos de ellos obtenidos de las estadísticas disponibles y otros a partir de relevamientos específicos generando opiniones o conclusiones expuestas a través de reportes e informes. En ningún momento se pone en conocimiento del usuario el fundamento de la selección efectuada, los criterios utilizados para la misma que llevaron a definir determinada muestra de elementos o datos y no otra, cuáles fueron los procedimientos aplicados que llevó a concluir de una manera determinada y no de otra.

Todo ello, sumado a la incertidumbre por la falta de conocimiento y temor al cambio por parte de los usuarios evaluados, quienes debieron implementar el nuevo procedimiento,

⁶ IORIO Juan Carlos, “Un planteo metodológico alternativo”, Revista Científica de la Dirección de Evaluación y Acreditación de la Secr. General de la USAL, Año I - Nº 1 – Rep. Arg. octubre 2001



generó procesos de autoevaluación y evaluación externa que, desde el punto de vista metodológico, presentaron y presentan debilidades que impactan negativamente en la rigurosidad de los mismos.

Es necesario, entonces, plantear una metodología que posea coherencia lógica y correspondencia verificable de manera tal que las conclusiones a que se arriben tengan un fundamento demostrable.

Esto adquiere una dimensión particular en el ámbito universitario dada la obligación de cumplir con la autoevaluación institucional y la evaluación externa, según lo determina la Ley de Educación Superior.

Sin olvidar que, como se expuso anteriormente, la Ley 24.156 de “Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional” estableció un nuevo régimen de responsabilidad donde, a partir de la autoridad superior de cada organismo, se debe fomentar la integridad, transparencia y diligencia para el logro de las tres “E” (eficacia, economía y eficiencia) y se estipuló explícitamente que los sistemas de control interno comprenden las estructuras de control y el régimen de responsabilidades asentado en la obligación del funcionario público de rendir cuentas de su gestión.

Es decir que la tarea de los evaluadores debería integrar el resultado de la autoevaluación, realizada por el funcionario de línea, para la generación del diagnóstico final.

- Elaborar recomendaciones a partir de la detección de fortalezas y debilidades internas combinadas con las amenazas y oportunidades del contexto en el cual interactúa la organización.

- Evaluar la situación a través de la observación directa y las entrevistas.

- Contrastar el diagnóstico de la autoevaluación.

DIAGNOSTICO



2.1. Los Sistemas de Control Interno y la Acción de sus Actores en General

Los organismos reconocen la necesidad de rediseñar los procesos tradicionales de control para adecuarlos a las necesidades de un ambiente complejo y dinámico. La responsabilidad de los controles está pasando del nivel gerencial a los niveles operativos. Se les da mayores facultades y flexibilidad esperando que se autoregulen.

Tiempo atrás, aproximadamente por los años '90, a través de trabajos presentados por la UNICEF se tomó conciencia que superar la pobreza era el resultado del compromiso conjunto de todos los grupos sociales; los problemas no sólo eran y son financieros sino que eran y son el resultado de la falta de eficacia en la actividad productiva y de equidad en la distribución de los recursos asignados.

Tal es así que, aún hoy, a pesar de la distribución de millones de pesos anuales en salud, vivienda, educación los índices de pobreza no descienden.

Pero es tarea de los organismos de control ver no sólo la cantidad que se gastó sino la forma en se hizo el gasto, de que manera se documentó la adquisición y el pago, conocer si lo que se presupuestó fue suficiente. Esto último no se logra si no se sabe cuántos son los potenciales beneficiarios.

Las asignaciones pueden alcanzar, en más o en menos según el parámetro elegido, pero lo que realmente sirve es conocer el costo unitario de cada servicio brindado. Conocer cuántos son los demandantes del servicio y para cuántos alcanza el presupuesto permite inferir cuánto será la demanda insatisfecha. Es decir, cuántos y quiénes quedan fuera de la matrícula o el servicio que se otorgue.

Todo ello deberá completarse con la evaluación de la gestión por resultados. A través de ella se tomará conciencia de “(...) los obstáculos y los desvíos que se presentan en el proceso y permitirá optar por la aplicación de las medidas de contingencia más apropiadas a cada circunstancia.



De este modo se podrán redefinir prioridades, reasignar y readecuar recursos y responsabilidades, de acuerdo con las circunstancias del contexto socio-político, técnico y económico en que se desarrollan, y en correspondencia con los objetivos que pretende alcanzar la institución”⁷.

Hasta que no se controle y acredite de esta forma, no se podrá saber cuál es el fruto de los millones de pesos distribuidos.

Años pasados, los auditores internos eran percibidos como “(...) personas que aparecen, pierden el tiempo y critican lo que Ud. hace”⁸ y siempre encontrarán algo mal para justificar sus trabajos.

Actualmente, la auditoría debe agregar valor al organismo a través del hallazgo de problemas, diagnosticando las consecuencias de los mismos y generando recomendaciones viables y factibles bajo los criterios de las tres “E” (eficacia, economía, eficiencia) y con el agregado de la efectividad.

Mejorar las estructuras de control interno requiere de un cambio en la cultura de la administración. Esto se logra cuando los responsables toman conciencia que el control interno “(...) es una responsabilidad primaria e indelegable de cada una de las áreas que intervienen en los procesos; cada nivel operativo debe reconocer que el control es una más de las etapas que deben desarrollarse cuando se ejecuta una tarea.

Por ello es concomitante con el desarrollo que se hace de todo el proceso”⁹ y posibilita el logro de los objetivos definidos.

⁷ Sistema de Gestión por Resultados y Planificación Estratégica en el Sector Público, documento producido por la Oficina Nacional de Innovación de Gestión a cargo de la Arq. Carmen Syez bajo la coordinación del Lic. Alfredo Ossorio, para la plataforma de asistencia técnica a distancia del sistema de planeamiento estratégico público –SIPEP-.

⁸ DESAUTELS L. Denis, Una respuesta de la Auditoría Interna al Ambiente Cambiante, publicación Sigen – Revista de Publicación Cuatrimestral, Año 1 – N° 1. Rep. Arg. enero-abril 1995, pág. 17 y 18.

⁹ Tema 4: “Experiencias provinciales y municipales en la implementación de la Ley de Administración Financiera, Reconversión del Sistema de Control Interno gubernamental en la provincia de Catamarca”, publicación del 15° Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas, Salta 2004.



Para ello es necesario, en primer término, que la autoridad superior valore el rol de la auditoría interna y se comprometa para que la misma funcione en pos del progreso de toda la organización.

La auditoría de gestión, a partir de un enfoque sistémico de evaluación global y objetiva de las operaciones y decisiones de una organización, determina el grado de eficiencia, efectividad y economía de la dirección del negocio y el alcance de los resultados.

De esta manera se aplica el nuevo encuadre identificando las áreas fuertes y débiles, permitiendo la búsqueda de alternativas que hagan más rentable y productiva la participación del organismo desde el aporte económico-financiero como del beneficio social.

2.2. Los Sistemas de Control Interno y la Acción de sus Actores en el Ambito de las Universidades Nacionales

Hoy muchas veces las responsabilidades sobre la información, que se genera y que llega a las máximas autoridades y a los niveles intermedios, provienen de secretarías y/o direcciones operativas y de las UAIs. A pesar de ello, en algunas oportunidades, dicha información no es consistente con la obtenida por los organismos de control externos a la organización.

Es muy frecuente la práctica de evaluaciones paralelas. Por un lado la UAI, o la AGN, o la Sigén, o la CONEAU, cada una con sus propios criterios y objetivos sin considerar, en muchos casos, la existencia de un informe de autoevaluación preexistente.

Por otro lado, la falta de obligatoriedad de pronunciamiento expreso sobre los resultados de las evaluaciones plasmadas en recomendaciones y la carencia de un adecuado seguimiento, por parte de las autoridades superiores, repercuten en la repetición y perpetuidad de las observaciones.



Frente a esta situación, es necesario encontrar una metodología que sirva para limitar subjetividades que puedan cometer tanto los evaluadores como los evaluados, así como también actuar como un mecanismo de defensa de la autonomía universitaria.

Debemos recordar que si bien las Universidades Nacionales son autónomas ¹⁰ y autárquicas aunque no se autofinancien totalmente, en función de la historia y de la Ley de Educación Superior, deberían rendirle cuentas a la comunidad. Desde allí la necesidad de hacer eficiente el uso de los recursos en pos de una mejora de los resultados.

2.2.1. Diagnóstico: Estado de Situación del Ambito de Control Interno

Durante los años 2002 y 2003, se ejecutaron en diferentes Universidades Nacionales diversas auditorías de procesos y de regularidad y otros operativos efectuados por las UAIs, de cada uno de estos organismos, como por la Sindicatura General de la Nación.

Como resultado de esos informes, surge que el estado de situación del ambiente de control interno de la Universidad, en general, resulta débil y la falta de efectividad de los sistemas en operación no aseguran el seguimiento sobre el cumplimiento de los objetivos planificados, el resguardo de los activos, la eficiente rendición de cuentas, la toma oportuna de decisiones correctivas, el incentivo al personal y la emisión de información suficiente y oportuna.

La debilidad del sistema de control interno es consecuencia de varios factores como la falta de actualización de sus componentes, la dificultad para abarcar con la extensión y permanencia debida las evaluaciones del universo a controlar y, en especial, una baja implementación de las recomendaciones. Lo que no hace más que confirmar la falta

¹⁰ Según surge del inc. 19, art. 75 de la Const. de la Nación Argentina, art. 29; 30 a 34 y 59 de la Ley 24.521 y diferentes dictámenes como el del Sr. Procurador General de la Nación que la Corte Suprema hace suyo en los autos “Universidad Nacional de Mar del Plata c/ Bco. Nación Argentina s/daños y perjuicios”, sentencia del 24 de abril de 2003.

Cabe aclarar que, no obstante ello, no existe un consenso sobre el significado que se le quiso dar a la palabra autonomía en el texto de la Constitución del '94. Por tal motivo, otra parte de la doctrina mantiene su posición basada en una interpretación estricta del inc. a) art. 8 de la Ley 24.156. Situación que merece ser dilucidada en un futuro próximo.



comunicación sobre la importancia de poseer un sistema de control interno efectivo y su vinculación con la gestión de la organización.

¿Qué pasa entonces con el modelo de Sistema de Control Interno impulsado con la reforma introducida por la Ley 24.156?. ¿No fue exitoso por sí o porque, entre otros factores, no se tomaron las decisiones de autoridad correspondientes?.

Sabemos que el porcentaje de implementación de las recomendaciones, sugeridas por las UAIs, será más alto cuando la cuestión se trate como una reforma gerencial y no tan sólo como un tema derivado de una preocupación técnico – administrativa.



CAPITULO 2

PROPUESTA

EL ENFOQUE COSO



1. NUEVO MARCO DE REFERENCIA

1.1. Introducción

Como se expone en el Capítulo 1, apartado 1.2., es a partir de la actuación del Committee of Sponsoring (COSO) que se integra en una sola dirección el enfoque de control interno el cual es adoptado por la Sigen para efectuar la evaluación del mismo en el ámbito de la auditoría gubernamental.

Por tal motivo, en función del citado Informe se presenta este trabajo, con el objeto de proponer a las Universidades Nacionales, un método uniforme para impulsar la acción efectiva del control interno en el ámbito de cada jurisdicción y su autoevaluación durante la ejecución de las funciones.

Cabe aclarar que con esta propuesta no se pretende sustituir a aquellas auditorías a realizar por las UAI's de las Universidades Nacionales sino a lograr mejorar los porcentajes de implementación de las recomendaciones efectuadas por las mismas.

El nuevo enfoque se expone en dos partes, a saber:

“A- Guía de Aplicación de Control Interno”¹¹	
1. Parte General Comprende la definición, características, diseño, impacto de la implementación, difusión, capacitación y seguimiento del control interno.	2. Control Interno Integrado – Enfoque COSO Abarca el desarrollo del control interno integrado, que deben aplicar las Unidades de Control y Gestión de cada Dependencia, que de acuerdo con este enfoque, se desagrega en los siguientes cinco componentes: <ol style="list-style-type: none">1) Ambiente de Control2) Evaluación de riesgos3) Actividades de control4) Información y comunicación5) Supervisión o Monitoreo
B- Guía de Evaluación de Control Interno	
Comprende la lista de revisión básica a emplear por los auditores o por el funcionario a quien, la máxima autoridad de la Dependencia, le delegue tal función, para evaluar la calidad del control interno en función del enfoque recomendado.”	

¹¹ CORTE Luis, Manual de Procedimientos de Auditoría Interna - AG-UBA, Anexo II, pág. 24 – Rep. Arg., 2004.



1.2. Guía de Aplicación de Control Interno

1.2.1. Parte General

1.2.1.1. Definición del Sistema Integrado de Control Interno Propuesto

El sistema debe responder a un modelo de control integral e integrado, que abarque los aspectos presupuestarios, económicos, financieros, patrimoniales, normativos y de gestión, así como la evaluación de programas, proyectos y operaciones, y estar fundado en criterios de economía, eficiencia y eficacia.

Según surge de la Ley 24.156¹², el Sr. Rector (representante del órgano ejecutivo de la Universidad Nacional) es el único responsable ejecutivo de la implementación y mantenimiento de un adecuado sistema de control interno. Sin embargo dada la envergadura del universo que la compone y la debilidad observada en el ambiente, se instrumenta una descentralización del sistema, delegando en las autoridades superiores de cada Dependencia.

Con respecto a las máximas autoridades de cada Dependencia, (considerando al Rectorado de la Universidad como una más), las mismas serán responsables en forma directa del mantenimiento de un adecuado sistema de control interno en cada una, el que incluirá los instrumentos de control previo y posterior incorporados en el plan de organización y en los reglamentos y manuales de procedimiento de cada organismo, y la formación de las Unidades de Control y Gestión (UCyG).

Para lograrlo, contarán con la asistencia de la UAI de la Universidad Nacional, a través de su participación en el Comité de Control, que prestará un servicio de apoyo permanente a fin de colaborar para que cada Dependencia logre implementar y afianzar su sistema de control interno, conforme las disposiciones que así lo establezcan.

¹² Art. 101: La autoridad superior de cada jurisdicción o entidad dependiente del Poder Ejecutivo nacional será responsable del mantenimiento y de un adecuado sistema de control interno que incluirá los instrumentos de control previo y posterior incorporados en el plan de organización y en los reglamentos y manuales de procedimiento de cada organismo y la auditoría interna.



1.2.1.2. Características del Control Interno

El control interno al incluir el monitoreo de las operaciones para mantenerlas dentro de límites definidos es, en términos generales, una de las funciones fundamentales de la gestión y está inmerso en todas sus etapas. Es ejercido por todos y cada uno de sus miembros, pero constituye una responsabilidad de la máxima autoridad ejecutiva.

Los procedimientos del control interno previo integrados a la gestión y ejercidos cotidianamente por los mismos operadores, constituyen el primer reaseguro para el cumplimiento normativo y el mejor logro de los objetivos. Estos procedimientos hacen a la esencia preventiva del control interno.

Comprenden la verificación del cumplimiento de las normas que regulan las operaciones y los actos que las respaldan, así como su correspondencia con los objetivos y actividades de la entidad.

El control interno posterior, será efectuado por los responsables superiores, respecto de los resultados alcanzados por las operaciones y actividades bajo su directa competencia: la UCyG de cada Dependencia, la UAI de la Universidad Nacional y la Sindicatura General de la Nación.

Todo el personal recibirá la información adecuada para llevar a cabo su gestión operativa y, en lo que hace al control interno, deberá percibir desde la alta dirección un mensaje preciso.

Para ello es imprescindible que cada función concreta se especifique con claridad. Las personas deben comprender, previo a su implementación, los aspectos relevantes del sistema de control interno, cómo funciona, y cuál es el rol que va desempeñar y cuál será su responsabilidad al respecto.

El nivel de documentación de respaldo de la organización variará según el tamaño y complejidad de la misma.



Como norma se deberá requerir que los manuales, organigramas, instructivos de trabajo, diagramas y otros documentos estén debidamente documentados. De esta manera se formalizará el sistema de control interno para asegurar su vigencia.

Considerando la similitud de las misiones y funciones entre algunas Dependencias, como por ejemplo los colegios, las facultades, las unidades hospitalarias, etc. sería beneficioso que las mismas interactúen con el objeto de aprovechar las sinergias que surjan del diseño e implementación de los procesos y procedimientos.

1.2.1.3. Diseño del Control Interno

Con el fin de que las acciones conduzcan hacia el logro de las metas de una organización se debe contar con un buen sistema de control interno el cual permita identificar los desvíos y los aciertos respecto de las metas programadas, así como también detectar las amenazas y oportunidades del entorno.

Hallar los desvíos no sólo permite conocerlos y medirlos sino aplicar las medidas necesarias para corregirlos.

Detectar los aciertos permite confirmar los comportamientos como también reforzarlos a través de diferentes formas de gratificaciones a quienes actúan de estas formas.

La toma de conocimiento e identificación, en el entorno donde interactúa la organización, de determinadas amenazas y oportunidades permiten generar los mecanismos de adaptación y defensa oportunos así como traducir en beneficios concretos las ventajas detectadas.

Asimismo, para diseñar el sistema de control interno de una organización, se debe evaluar una serie de factores que afectan las actividades de control de la misma como por ejemplo:



- a. El entorno y el sector en que opera.
- b. El tamaño y las características de diseño de la estructura.
- c. Los objetivos.
- d. El tipo y el alcance de sus actividades.
- e. Las fortalezas y debilidades internas; las amenazas y oportunidades externas.
- f. La cultura de la organización.
- g. El marco legal al cual se halla sujeta.
- h. La complejidad de la gestión.
- i. La tecnología de información.
- j. Los recursos con que cuenta; la relación costos/ beneficios entre el control y los resultados que genera.
- k. Las necesidades de información y comunicación.

Por otra parte se debe tener en cuenta la aceleración de los cambios que hacen a los sistemas informáticos para que los especialistas en la materia como los auditores cumplan debidamente sus roles. Esta evolución exigirá contar con un sistema de capacitación permanente que les permita responder a los nuevos contextos.

1.2.1.4. Implementación

El sistema de control interno requiere básicamente el cumplimiento de determinadas etapas para el logro de su implementación como por ejemplo diseño, documentación y formalización, comunicación y capacitación, aplicación y evaluación.

Cada etapa debe realizarse teniendo presente que los objetivos del control deben estar integrados con las metas estratégicas de la Dependencia, ser específicos para cada actividad, completos y razonables. Asimismo estas metas deberán ser consistentes con los objetivos generales de la Universidad a la cual pertenecen.

Este proceso requiere para su fortalecimiento que el diseño, como su transmisión y validez, considere además la revisión periódica para evaluar los resultados alcanzados.

También será necesario que todos los miembros involucrados con el sistema tengan un adecuado conocimiento de la ejecución del modelo, los desvíos producidos, las acciones correctivas pendientes y los aspectos por solucionar.



Cada Dependencia debe comunicar los controles internos diseñados, para que el sistema sea conocido por todos los miembros de esa estructura, y cada uno lo aplique según sus incumbencias y ámbitos de acción.

Para ello se emplearán publicaciones impresas de forma ordenada y fácil lectura para transmitir un mensaje claro y preciso.

Adicionalmente se podrán instrumentar talleres de trabajo a través de los cuales personas capacitadas y con la incumbencia pertinente expliquen claramente y por medio de ejemplos concretos las normas y procedimientos de control a implementar.

1.2.1.5. Capacitación y Adiestramiento de los Funcionarios que Ejecutan Controles Internos

Siendo la capacitación el conocimiento necesario para ejecutar la tarea, en el diseño de la misma se deben considerar los niveles de instrucción necesarios que debe poseer la persona para poder realizar su trabajo. Asimismo, en el momento de asignar el personal se debe considerar la adecuación entre las habilidades requeridas y las que posee el trabajador como un factor importante para lograr buenos niveles de desempeño y de satisfacción.

Todos los funcionarios públicos desempeñan alguna función en la operación del control interno. Por lo tanto la responsabilidad del éxito del mismo alcanza a todos los miembros de la organización, situación que deberá ser indicada explícitamente en la descripción de los puestos de trabajo, previéndose la capacitación, adiestramiento y actualización periódica de los mismos.

Estos parámetros de diseño deben abarcar la formación acerca de las normas y su aplicación, así como la manera de conducirse ante cualquier problema operativo, errores o incumplimiento de políticas, directivas o disposiciones legales que deban ser reportados.

Se deberá impulsar tanto el esmero en la ejecución de actividades que inciden directamente en la eficacia del control interno, como la comunicación inmediata y precisa a los niveles superiores ante cualquier circunstancia que lo merezca.



1.2.1.6. Seguimiento del Proceso de Control Interno

La implementación del sistema de control interno se complementará con la supervisión a través de la cual se comprobará que los controles son conocidos y aplicados correctamente por todos los agentes, y el efecto sobre la gestión ha sido el previsto.

Será la autoridad superior de cada Dependencia la que deberá realizar este seguimiento generalmente a través de los reportes presentados por los responsables de las diferentes áreas. Adicionalmente, recibirá otros informes emitidos por la Unidad de Control y Gestión, por la UAI-UN o bien por la Sindicatura General de la Nación, según el caso.

En este contexto, la UAI-UN desde su función en el Comité de Control, apoyará técnicamente a las Unidades de Control y Gestión de las Dependencias. Estas UCyG deberán informar a la dirección de la Dependencia y a la UAI de la Universidad, el grado de avance logrado en la ejecución de las actividades de control y en función al planeamiento anual aprobado. Así como también, comunicarán las deficiencias, errores, irregularidades o infracciones detectadas.

El objetivo final será implementar progresivamente, a través de las UCyG de cada Dependencia, un sistema de control interno integrado que contemple los requisitos de cada uno de los cinco componentes del enfoque COSO (ambiente de control, evaluación de riesgos, actividades de control, información y comunicación y supervisión) tratados a continuación.

1.2.2. Control Interno Integrado - Enfoque Coso

1.2.2.1. Componentes del Sistema

La evaluación del control interno es similar cualquiera sea la naturaleza de la auditoría, aunque corresponde señalar que en una auditoría financiera se enfatizan los aspectos relacionados con la protección de los activos y de los recursos, y con la exactitud e integridad de la información contable; mientras que en una auditoría de gestión se enfocan especialmente las operaciones y el desempeño en general.



En ambas se analiza el cumplimiento de leyes y reglamentaciones como un objetivo común dentro de la evaluación de los cinco componentes funcionales del sistema de control interno citados a continuación:

- 1) **Ambiente de control**
- 2) **Evaluación de riesgos**
- 3) **Actividades de control**
- 4) **Información y comunicación**
- 5) **Supervisión**

Estos componentes derivados del estilo de la dirección e incorporados al proceso de gestión constituyen el marco integrado del control, con base en el informe COSO.

1) Ambiente de Control

Está relacionado con las actitudes y acciones de la alta dirección, los titulares subordinados y demás funcionarios de la organización, sus valores y el ambiente en el que desempeñan sus actividades dentro de la institución.

Dicho ambiente es el resultado de la forma en que se ejerce la gestión de la organización, el cumplimiento de los objetivos propuestos, la evaluación de riesgos imperantes, el producto de las actividades de control llevadas a cabo, el grado de funcionamiento de los sistemas de información y comunicación, la responsabilidad con que encaran sus actividades, la supervisión y la importancia que le asignan al control interno.

Es decir que este componente es la base de los cuatro restantes, ya que al evaluarse los riesgos se definirán las actividades de control tendientes a neutralizarlos.

Debe estar formalizado a través de reglas, códigos, instructivos y directivas de la máxima autoridad y difundidos para que todos los miembros de la organización los conozcan y comprendan su importancia.



Los factores que conforman el Ambiente de Control¹³ son los siguientes:

- i. *Integridad y Valores Éticos*
- ii. *Competencia Profesional*
- iii. *Capacitación y Plan de Carrera del Personal*
- iv. *Atmósfera de Confianza Mutua.*
- v. *Filosofía y Estilo de la Dirección*
- vi. *Misión, Objetivos y Políticas*
- vii. *Organigrama*
- viii. *Asignación de Autoridad y Responsabilidad*
- ix. *Políticas y Prácticas de Personal*
- x. *Comité de Control*

i. Integridad y Valores Éticos

La máxima autoridad de cada Dependencia debe difundir y vigilar la observancia de valores éticos aceptados, que constituyan un sólido fundamento para su conducción y operación. Tales valores deben enmarcar la conducta de funcionarios y empleados, orientando su integridad y compromiso personal.

En este sentido se deberá promover el diseño e implementación de los mecanismos para:

1. Difundir políticas y códigos de conducta mediante la distribución escrita del material, reuniones periódicas a fin de brindar una explicación de la aplicación de las mismas, responder a consultas y aportar ejemplos concretos a fin de asegurarse su adecuada interpretación.
2. Vigilar la observancia de las políticas y códigos de conducta, para lo cual se deberá premiar los casos en que se hayan manifestado claramente la aplicación de las mismas así como sancionar sus violaciones otorgando previamente el derecho a la defensa. Asimismo se debería articular un mecanismo de canalización de denuncias.

¹³ El tratamiento de los factores i. al ix. fueron extraídos del Manual de Procedimientos de Auditoría Interna AG-UBA, Anexo II, pág. 39 a 50, realizado por el Dr. CORTE Luis, – Rep. Arg., 2004.



3. Difundir las consecuencias negativas para la Universidad en su conjunto y para la Dependencia en particular de un incumplimiento detectado, a fin que se adquiera una clara comprensión de la importancia del mantenimiento de un buen comportamiento ético.
4. Fomentar la actitud de colaboración entre los empleados y difundir aquellos hechos comprobados en los que mismos se hayan prestado apoyo y brindado aliento para la aplicación de los valores éticos de la organización.

ii. *Competencia Profesional*

Para el control interno es esencial que el proceso de gestión se lleve a cabo con personas (autoridades y empleados) cuyo nivel de competencia profesional se ajuste a sus responsabilidades, y comprendan suficientemente la importancia, objetivos y procedimientos del sistema de control.

El nivel de competencia requerido debe constar en la definición del puesto de trabajo, el que deberá contener:

1. La definición y descripción del puesto, con el detalle de las tareas a realizar por parte del empleado que lo ocupe.
2. Las características del empleado que deberá ocupar el puesto teniendo en cuenta perfil y destrezas requeridos. Debe incluir, por ejemplo: estudios requeridos, edad mínima y máxima, experiencia anterior comprobable en tareas de características similares, mínimo y máximo de años de experiencia, experiencia anterior de menor nivel al puesto, idiomas, cursos, publicaciones efectuadas, perfil psicológico; etc.
3. La definición del nivel de responsabilidad del puesto, en cuanto al nivel de actividades operativas o de supervisión a ejecutar.

Asimismo, el proceso para el reclutamiento del personal deberá contemplar:

1. La evaluación técnica del personal, la comprobación de antecedentes, habilidades y destrezas que dice poseer.
2. La entrevista efectuada por un gabinete psicológico.
3. La inducción necesaria de la persona incorporada, que le permita tomar un rápido conocimiento de la visión, misión y objetivos de la organización, sus valores éticos e integridad moral, la estructura de organización, y el lugar de desempeño.



iii. *Capacitación y Plan de Carrera del Personal*

La Dependencia deberá implementar y mantener convenientemente actualizado un Plan de Carrera, un Plan de Capacitación y un Sistema de Evaluación de Desempeño, para todo el personal de la organización, como requisito para contar con un adecuado ambiente de control.

El Plan de Carrera consistirá en una proyección de la persona dentro de la misma y los puestos que podría cubrir en el futuro, por tal motivo, se debería confeccionar para cada uno de los agentes y funcionarios de la Dependencia.

El Plan de Capacitación debe confeccionarse en función de los requerimientos técnicos necesarios para que cada agente obtenga un razonable nivel de desempeño en los distintos puestos que ejerce y ejercerá en el futuro. El mismo debe ponerse en conocimiento del personal, al igual que sus pautas y requisitos de cumplimiento obligatorio y optativo, el control de asistencia a los cursos, y la evaluación sobre los conocimientos adquiridos.

La evaluación periódica de desempeño del personal es el mecanismo que actualizará la información y corroborará las expectativas puestas en el Plan de Carrera con el efectivo desempeño de los agentes. El resultado de esta evaluación deberá ser de conocimiento del personal evaluado, contener la opinión del mismo y sus posibles objeciones como así también las inquietudes que manifieste en materia de capacitación.

iv. *Atmósfera de Confianza Mutua*

Debe fomentarse un ambiente de mutua confianza para respaldar el flujo de información entre la gente y su desempeño eficaz hacia el logro de los objetivos de la organización. Para ello es necesario:

1. Transmitir la filosofía y el estilo de dirección, a través del compromiso y el liderazgo respecto de los controles internos y los valores éticos que posea la máxima autoridad de cada Dependencia, hacia todos los niveles de la organización, de manera explícita, concreta y permanente.
2. En los casos que lo requieran fomentar la ejecución de trabajos en equipo.



3. Contrarrestar actitudes divisionistas, la generación de áreas cerradas y la posibilidad de que algunos funcionarios puedan llegar a constituirse en imprescindibles por retener, retacear u ocultar información o el conocimiento de tareas.
4. Incentivar la relación entre distintos sectores facilitando que los empleados conozcan el funcionamiento de aquellos que se encuentran relacionados con su trabajo cotidiano.
5. Junto con los responsables de cada área se deberá hacer comprender a todo el personal que las responsabilidades del control interno deben asumirse con seriedad y que cada miembro cumple un rol importante dentro del sistema y que cada rol está relacionado con los demás.

La autoridad superior de la Dependencia, debe llevar a cabo acciones concretas en las que manifieste su compromiso con la operación del sistema de control interno. A esos efectos debería:

1. Organizar cursos o jornadas a fin de transmitir el concepto de control interno. Esta actividad debe ejecutarse periódicamente en forma de ciclos a fin de actualizar los conocimientos de los participantes con los resultados que se van obteniendo por aplicación del control interno.
2. Impulsar a través de las UCyG, a los encargados de las unidades operativas, a efectuar reuniones con su personal en las que expliquen la importancia del sistema de control interno del cual son participantes responsables y comunicar todas las innovaciones que surjan en materia de control interno, para ser puestas en práctica.

Asimismo, dicha autoridad debería evidenciar que utiliza los resultados del funcionamiento del sistema de control interno ya sea:

1. Teniendo en cuenta la detección de riesgos que efectúen los distintos niveles de la organización e incorporándolos a un Mapa de Riesgos que represente a toda la Dependencia.
2. Asegurando, a través de la UCyG, la adecuada evaluación de los riesgos que debe efectuar cada una de las áreas operativas de la organización.
3. Tomando en cuenta los resultados de los medidores de desempeño y de rendimiento que hayan establecido cada una de las unidades operativas y los distintos niveles de la organización, e incorporando aquéllos que se consideren de valor estratégico al Cuadro o Tablero de Control de la organización.
4. Analizando los desvíos detectados entre los medidores de rendimiento y de desempeño respecto de los estándares preestablecidos.



5. Tomando en cuenta las observaciones y recomendaciones que formulen los Auditores Internos de la Universidad.
6. Informando, cada UCyG, los resultados obtenidos a la Unidad de Auditoría Interna de la Universidad.

v. *Filosofía y Estilo de la Dirección*

La Dirección Superior de cada Dependencia, debe transmitir a todos los niveles de la organización, de manera explícita, contundente y permanente, su compromiso y liderazgo respecto de los controles internos y los valores éticos. Para ello deberá llevar a cabo acciones concretas en las que manifieste ese compromiso con la operación del sistema de control interno.

La filosofía y estilo de dirección determinan la manera en que la organización es gestionada, e incluso el tipo de riesgo que se está dispuesto a tolerar.

vi. *Misión, Objetivos y Políticas*

La Misión, los Objetivos y las Políticas de Dependencia, deben estar relacionados y ser consistentes entre sí, debiendo explicitarse en documentos oficiales. Dichos documentos deben ser adecuadamente difundidos a todos los niveles organizacionales tanto como antecedente para una eficiente rendición de cuentas, como para lograr la coordinación de las acciones tendientes al logro de los objetivos.

Con tal fin, la Dirección Superior de cada Dependencia deberá desarrollar un Plan de Organización que contemple:

1. La Visión del organismo: es decir, cómo se espera que sea vista la organización en el futuro (por parte de sus miembros, usuarios, proveedores, el resto de la comunidad universitaria, del sector público y la población en general).

Es básicamente intuitiva y se debe relacionar con los valores de la organización. Debe ser expresada en pocas palabras.



2. La Misión: es el propósito que posee la organización, surge de las Leyes, Decretos o Estatutos referidos a la entidad. Se expresa claramente y en forma sintética.
3. Los Valores: reflejan las convicciones y códigos éticos y de conducta a los cuales se adhiere.
4. Los Objetivos permanentes y aquellos que se considere necesario lograr para cumplir con el plan estratégico de largo y corto plazo.
5. Las Metas: que surgen de cada objetivo desagregado y cuantificado.
6. Asimismo, se deberán analizar las fortalezas, las debilidades, las amenazas y las oportunidades que tiene la Dependencia para el logro de dichas metas
7. El Plan de Acción, el cual contendrá las actividades a ejecutar para el cumplimiento del plan estratégico, las políticas generales, las pautas presupuestarias, la propia misión, minimizando los riesgos evaluados del entorno.
8. Las Políticas de Operación a implementar a fin de lograr los objetivos establecidos en el Plan.
9. La identificación de aquellas actividades, programas, proyectos o procesos que se consideren críticos para el cumplimiento de las políticas, objetivos y metas.

Asimismo, como responsable del sistema de control interno vigente en el ámbito de su jurisdicción, la autoridad superior de cada Dependencia, deberá instruir a los distintos niveles de la misma y definir claramente:

1. Los objetivos de cada una de las actividades, programas y proyectos que se incluyan en el Presupuesto de la Organización.
2. Las metas que se deberán alcanzar para cada una de las actividades, programas y proyectos.
3. La asignación de responsabilidades a cada funcionario de la organización, en función de la administración de cada actividad, programa o proyecto que tengan a su cargo.
4. Los indicadores o medidores de rendimiento de la ejecución de cada uno de las actividades, programas y proyectos de la organización
5. Los objetivos, metas e indicadores deberán ser difundidos dentro de la organización para conocimiento de todo el personal a fin de promover la coordinación intersectorial necesaria, en procura del cumplimiento de las metas.



vii. *Organigrama*

La existencia de una estructura formal (documentada a través de los organigramas) es el medio para poner en conocimiento las áreas de trabajo, relaciones jerárquicas y de responsabilidades existentes. El diseño de los mismos deberá ajustarse a las necesidades reales de cada sector individual y agrupamiento funcional. Tiene una relación dinámica con la administración estratégica y el control interno.

La definición del diseño estructural se complementa con la existencia de los diferentes Manuales a través de los cuales se formaliza la descripción de cargos, dependencias jerárquicas y funcionales, asignación de responsabilidades, actividades y tareas.

Asimismo, las Dependencias deben contar con un Manual de Organización que contenga los aspectos definidos en su Plan Estratégico y de Acción. El mismo se caracterizará por lo siguiente:

1. Deberá ser elaborado a través de un amplio cambio de opiniones entre los funcionarios con rango jerárquico.
2. Será difundido a toda la organización para que se conozcan los sectores, sus deberes y atribuciones.
3. Reflejará y formalizará de manera explícita la estructura, y en tal sentido deberá:
 - Manifestar claramente la estructura y la relación jerárquico-funcional, adecuada al proceso operativo de la organización.
 - Exponer las unidades ejecutoras de los distintos programas, proyectos y procesos que tiene a su cargo la organización y que se encuentran plasmadas en el presupuesto.
 - Facilitar el flujo de información entre las distintas unidades operativas de la organización tanto en forma vertical como horizontal.
 - Representar el esquema de centralización/ descentralización el que debe guardar relación con la estructura presupuestaria de la organización y facilitar la coordinación de las actividades y tareas.
 - Ser revisado anualmente teniendo en cuenta la experiencia resultante de su funcionamiento, y los ajustes necesarios para una mejor adaptación.
 - Ser difundido dentro de la organización a todo el personal, llevando a cabo reuniones explicativas para su pleno conocimiento por parte de todos los niveles.



viii. *Asignación de Autoridad y Responsabilidad*

Las Dependencias deberán complementar su organigrama con un Manual de Misiones y Funciones donde se atribuya la responsabilidad, se definan las acciones y se establezcan los cargos y las diferentes relaciones jerárquicas y funcionales. Dicho Manual deberá definirse, como mínimo, hasta el menor nivel de conducción.

Las condiciones y los contenidos que deberá reunir son los siguientes:

1. La redacción será clara y concisa a fin de evitar dudas respecto a la atribución de funciones y responsabilidades.
2. Las asignaciones de responsabilidad y autoridad estarán en directa relación con las decisiones que correspondan a cada puesto, el que deberá contar con un adecuado nivel de información para su mejor desempeño.
3. Toda delegación comprenderá tanto la capacidad de quienes asumen las tareas delegadas como el examen y la aprobación de los mismos por parte de quienes los delegan.
4. La asignación de responsabilidades a cada persona no debe ser excesiva, de forma tal que imposibilite su cumplimiento.
5. Cada persona será responsable de los recursos puestos bajo su custodia, y de los resultados que alcance con ellos, de tal forma que la rendición periódica de cuentas estará claramente definida.
6. Se requiere que, indefectiblemente, cada funcionario conozca y aplique integralmente el mandato que le asigna el manual de Misiones y Funciones.

ix. *Políticas y Prácticas de Personal*

Los procedimientos de contratación, inducción, capacitación y adiestramiento, calificación, promoción y disciplina, deben corresponderse con los propósitos enunciados en la política.

En el diseño de las políticas de personal se deberá considerar:

1. La incorporación y el desarrollo profesional de personas que demuestren capacidad y dedicación en el desempeño de las tareas que se le encomiendan.
2. Aquellas a través de las cuales las personas incorporadas o promovidas demuestren integridad y mantenimiento de los valores éticos como así también conocimiento de su responsabilidad respecto del sistema de control interno.



3. Que el proceso de búsqueda, selección e incorporación de personal esté contemplado en las políticas y procedimientos a adoptar en la materia.
4. En el proceso de selección, la evaluación de los conocimientos técnicos del postulante, su práctica profesional y toda documentación que avale el nivel de conocimiento y la aptitud de la persona. Asimismo, deberá incluir la investigación, por los medios que corresponda, de los antecedentes judiciales que pudiera tener el postulante.
5. Que las políticas y los procedimientos de incorporación y desarrollo profesional estén debidamente difundidos para conocimiento de todo el personal de la Dependencia.
6. La existencia de los distintos niveles jerárquicos adecuadamente capacitados para contestar todas las preguntas necesarias que formule el personal bajo su dependencia.
7. El libre acceso a los responsables de administración de personal a fin de que éstos brinden al resto del personal el conocimiento y asesoramiento que les soliciten.

De esta manera se observa que la conducción y tratamiento de los recursos humanos del organismo tenderá a ser equitativa, comunicando claramente los niveles esperados en materia de comportamiento ético y competencia.

En la aplicación de las políticas y procedimientos de administración de personal, la dirección superior deberá velar por:

1. El diseño y práctica de un plan de capacitación y desarrollo profesional de los funcionarios y empleados del organismo.
2. El debido conocimiento del plan de capacitación por parte del conjunto de los recursos humanos de la organización.
3. El ejercicio de la evaluación periódica del rendimiento del personal con el pleno conocimiento de éste.
4. La aplicación de sanciones por incumplimiento del código de conducta y el comportamiento ético de los funcionarios y empleados.
5. El pleno conocimiento de funcionarios y empleados sobre los criterios a seguir en materia de promociones o ascensos e incrementos de las remuneraciones. Los criterios generales de aplicación que se adopten, deberán contemplar el cumplimiento de las normas de comportamiento ético y el cumplimiento del Código de Conducta de la Dependencia.



x *Comité de Control*

Con la existencia del Comité se busca contribuir al logro de un apropiado ambiente de control interno. Para ello este Comité, integrado por las Unidades de Control y Gestión (UCyG) así como por la UAI y la Sigen, tendrá como objetivo general la vigilancia del adecuado funcionamiento del sistema de control interno y el mejoramiento continuo del mismo.

Para su efectivo desempeño deberá integrarse adecuadamente, es decir con miembros que generen respeto por su capacidad y trayectoria y que dé apoyo a la Dirección del organismo mediante su guía y supervisión.

2) Evaluación de Riesgos

Considerándose a los riesgos como situaciones que podrían afectar el logro de los objetivos institucionales su identificación y valoración permitirá a la administración efectuar una gestión eficaz y eficiente por medio de la toma de acciones válidas y oportunas para prevenir y enfrentar las posibles consecuencias de la eventual materialización de esos riesgos.

“Todas las entidades, con independencia de su tamaño, estructura o sector al que pertenezcan, se encuentran expuestas a riesgos de diferentes grados. A través del análisis y la definición de los riesgos relevantes, se podrá determinar hasta que punto el control interno vigente los previene y neutraliza, evaluando así la vulnerabilidad del sistema. Por tal motivo su enfoque es eminentemente preventivo.

El análisis resulta más eficaz si incluye la identificación de los procesos clave de la gestión. Los procesos pueden verse influidos positivamente cuando se instauran programas de calidad y se logra que el personal se involucre ya que con ello se logra una importante contención de riesgos.”¹⁴

¹⁴ CORTE Luis, Manual de Procedimientos de Auditoría Interna - AG-UBA, Anexo II, pág. 51- Rep. Arg., 2004.



En el proceso de identificación de los riesgos se deberá considerar, entre otros:

1. Las funciones o puntos “clave”, que son una actividad crítica fuertemente ligada a los objetivos de la Dependencia y al cumplimiento de la políticas de carácter general, por lo común relacionadas con la atención de necesidades de alta sensibilidad social; disposiciones legales de estricto cumplimiento y compromisos trascendentes.
2. Las fuentes de riesgo, tanto internas como externas, a saber:

Fuentes internas

- ⇨ Reestructuraciones internas.
- ⇨ Cambios de remuneraciones del personal y/o de condiciones laborales.
- ⇨ Cambios en los procesos operativos.
- ⇨ Cambios de objetivos.
- ⇨ Incorporaciones o actualizaciones informáticas.

Fuentes externas

- ⇨ Cambios en las condiciones políticas, sociales, económicas o financieras del país en general o que afecten al sector en particular.
- ⇨ Cambios legales que puedan variar las condiciones de funcionamiento del organismo.
- ⇨ Cambios de las fuentes de aprovisionamiento de insumos o problemas en la obtención de los mismos.
- ⇨ Avances tecnológicos.

3. Los Mapas de Riesgos¹⁵, que son una herramienta metodológica mediante la cual se identifica ordenada y sistemáticamente un conjunto de factores que pueden dar origen a hechos negativos, se califica la presencia de los riesgos, y se prevén sus posibles daños.

La frecuencia con que se presentarán los riesgos identificados, deberá ser estimada así como el probable perjuicio que ellos pueden ocasionar.

Con relación a lo expuesto se establecerán prioridades de control para ello se ordenarán los riesgos detectados y estimados en función de su mayor pérdida esperada.

Una vez identificados y estimados los niveles de riesgo, deben adoptarse las medidas para enfrentarlo de la manera más eficaz y económica posible. Para ello se fijarán los objetivos específicos de control, que estarán adecuadamente articulados con las metas globales y sectoriales definidas para la Dependencia. En función de los objetivos de control, se seleccionarán las medidas que se estimen más efectivas, para minimizar la exposición.

¹⁵ Para su ejemplificación se recomienda la lectura del Manual de Procedimientos de Auditoría Interna - AG-UBA, Anexo II Mapa de Riesgos, pág. 57, realizado por el Dr. CORTE Luis, Rep. Arg., 2004.



Las Dependencias deben disponer de sistemas de información oportuna, capaz de captar oportunamente los cambios producidos o de producción inmediata que puedan ir contra la posibilidad de lograr los objetivos del organismo en las condiciones previstas. Para ello deberán contar con sistemas de alertas que permitan tomar conocimiento de los riesgos potenciales asociados a los cambios.

También el sistema de información deberá detectar los cambios internos y externos, aún pequeños, ya que la sucesión de varios de ellos pueden generar serias perturbaciones. En este sentido, se deberá instruir a todas las áreas para que informen toda variación que se produzca.

Asimismo, se deberá contar con la revisión periódica de las actividades de control para comprobar si continúan siendo suficientes.

3) Actividades de Control

Estas actividades comprenden los procedimientos, técnicas, prácticas y mecanismos que permiten a la dirección superior y gerencia mitigar los riesgos identificados durante el proceso de evaluación de los mismos, como se expuso en el punto 2) **Evaluación de Riesgos**.

Las mismas se desarrollan en todos los niveles de la organización y son inherentes a cada una de las funciones. Incluyen una amplia gama de actividades, tales como aprobaciones, autorizaciones, verificaciones, reconciliaciones, revisiones de desempeño, actividades tendientes a garantizar la seguridad, generación de archivos y documentación.

En la evaluación del sistema de control interno no sólo debe considerarse si fueron establecidas las actividades relevantes para los riesgos identificados, sino también si las mismas son aplicadas con los resultados esperados.

Se deberían ejecutar a partir de la elaboración del Mapa de Riesgos citado anteriormente.



El logro de actividades de control eficaz y eficiente requieren la existencia de¹⁶:

- i. *Separación y Segregación de Tareas y Responsabilidades* esenciales, relacionadas con el tratamiento, autorización, registro y revisión de las transacciones y hechos, las que deberán ser asignadas a personas diferentes. A través de dicha asignación se pretende garantizar un adecuado control por oposición de intereses, previendo la adecuada capacitación del personal de reemplazo.
- ii. *Coordinación entre Areas*: cada área o subárea del organismo debe operar en forma coordinada con las restantes, en forma tal que no se interrumpan las operaciones de ningún proceso, conservando el mecanismo de control por oposición de intereses.
- iii. *Documentación*: la estructura de control interno como todas las transacciones y hechos significativos, deben contar con la adecuada documentación de respaldo. La misma debe ser clara y estar disponible para su verificación.
- iv. *Definición de Niveles*: los actos y transacciones relevantes sólo podrán ser autorizados y ejecutados por funcionarios que actúen dentro del ámbito de sus competencias.
- v. *Registro Oportuno y Adecuado de Transacciones y Hechos*: ya sea cualitativa o cuantitativamente, las transacciones y los hechos que afecten a un organismo, deben registrarse inmediatamente y ser debidamente clasificados.
- vi. *Acceso Restringido a los Recursos, Activos, Registros y Comprobantes*: el acceso debe estar protegido por mecanismos de seguridad y limitado a las personas autorizadas, quienes estarán obligadas a rendir cuenta de su custodia y utilización.
- vii. *Rotación del Personal en las Tareas Clave*: ningún empleado debe tener a su cargo, durante un tiempo prolongado, las tareas que presenten una mayor probabilidad de comisión de irregularidades. Los empleados a cargo de dichas tareas deben, periódicamente, abocarse a otras funciones, diseñándose un plan de rotación y evaluación de resultados.

¹⁶ El tratamiento de los ítems i. al xi. fueron extraídos del Manual de Procedimientos de Auditoría Interna AG-UBA, Anexo II, pág. 60 a 62, realizado por el Dr. CORTE Luis, -Rep. Arg., 2004.



- viii. **Control del Sistema de Información:** debe preverse su control con el objetivo de garantizar el dominio del proceso de los diversos tipos de transacciones.
- ix. **Control de la Tecnología de Información:** con el objetivo de garantizar el cumplimiento de los requisitos del sistema de información que el organismo necesita para el logro de su misión.
- x. **Indicadores de la Gestión:** cada Dependencia debe contar con métodos de medición de la ejecución de su gestión o desempeño que permitan la preparación de indicadores para su supervisión y evaluación. La información obtenida se utilizará para la corrección de los cursos de acción, el mejoramiento del rendimiento y la evaluación por parte de los organismos de control.
- xi. **Función de la Unidad de Control y Gestión:** sus tareas deben ser ejecutadas en el ámbito de cada Dependencia. Dicha Unidad dependerá jerárquicamente de la autoridad superior de su Dependencia.

Todas las UCyG actuarán coordinadas técnicamente por la UAI de la Universidad, a través de su actuación en el Comité de Control, a la cual deberán reportar periódicamente sobre los resultados obtenidos de su gestión.

Las funciones de dichas UCyG deben ser desarrolladas por profesionales no involucrados con las actividades ejecutivas del Organismos y desvinculados de las operaciones sujetas a su examen.

4) Información y Comunicación

Todos los agentes deben contar con información periódica y oportuna para coordinar sus acciones hacia el logro de los objetivos. Para ello requieren de sistemas de comunicación que permitan la generación, la captura, el procesamiento y la transmisión de información relevante sobre las actividades institucionales y los eventos internos y externos que puedan afectar su desempeño positiva o negativamente.



Los informes se transmitirán adecuadamente si se logra una comunicación eficaz. Esto se da cuando el emisor recibe la retroalimentación de su mensaje o feedback, es decir que percibe el resultado de su comunicación. “La existencia de líneas abiertas de comunicación, y una clara voluntad de escuchar resultan de suma importancia para mejorar el ambiente de control”¹⁷.

El logro de una comunicación efectiva requiere que se tenga en cuenta ciertos factores que influyen en ella y que a la hora de comunicar son dejados de lado, como por ejemplo el compromiso y la claridad en la finalidad de la comunicación, las capacidades y la conducta del comunicador, el ambiente, la elección del canal apropiado, etc.. A continuación se exponen algunos de ellos¹⁸.

i. Compromiso y Claridad en la Finalidad de la Comunicación: se refiere al propósito y el compromiso de la autoridad superior del organismo que deben explicitarse a través de la asignación de recursos suficientes para el funcionamiento eficaz del proceso de la comunicación. El mismo deberá apoyar la difusión de los valores éticos de la organización, así como los de su misión, políticas, objetivos y resultados de la gestión.

ii. Información y Responsabilidad: la información debe permitir a los funcionarios y empleados cumplir sus obligaciones y responsabilidades por ello los datos pertinentes deben ser identificados, captados, registrados, estructurados y comunicados en tiempo y forma adecuados.

iii. Canales de Comunicación: los canales de comunicación deben presentar un grado de apertura y eficacia adecuado a las necesidades de información internas y externas. Para ello se considerará lo siguiente:

1. Los Manuales de Organización, de Misiones y Funciones y de Procedimientos, como los reglamentos e instructivos deberán definir con claridad los canales de comunicación de la Dependencia, tanto a nivel de áreas como de agentes.

¹⁷ CORTE Luis, Propuesta de un sistema de control interno de la Universidad – Rep. Arg., AG-UBA, 2003.

¹⁸ El tratamiento de los ítems i. al vii. fueron extraídos del Manual de Procedimientos de Auditoría Interna AG-UBA, Anexo II, pág. 63 a 66, realizado por el Dr. CORTE Luis, – Rep. Arg., 2004.



2. En la definición de los puestos de trabajo previstos en el Manual de Organización, al especificar los deberes y responsabilidades, se deberá contemplar un ítem de comunicaciones, puntualizando los canales más importantes.
 3. El personal de la Dependencia deberá conocer adecuadamente los objetivos de la misma y los propios de su área y función, y cómo estos últimos se vinculan y comunican con los demás.
 4. El personal deberá contar con los mecanismos necesarios para transmitir: a) las sugerencias o mejoras que consideren a su superior; b) las anomalías graves que deban ser comunicadas directamente a la dirección superior; c) las sugerencias, quejas y demás inquietudes que planteen los usuarios a los centros de decisión que deban adoptar las medidas correspondientes.
- iv. **Contenido y Flujo de la Información:** la información deberá estar diseñada para cada uno de los niveles de organización con un grado de detalle ajustado al nivel decisión.

El diseño, del sistema de información, deberá considerar la Estrategia y el Programa de Operaciones del Organismo. Deberá cumplir con un ordenamiento para facilitar su acceso y utilización.

Deberá servir para: a) tomar decisiones a todos los niveles; b) evaluar el desempeño del organismo, de sus programas, proyectos, sectores, procesos, actividades, operaciones, etc.; c) rendir cuenta de la gestión.

Cuando el organismo cambie su estrategia, misión, política, objetivos, programa de trabajo, etc., se deberá contemplar el impacto en el sistema de información y actuar en consecuencia. Por tal motivo deberá ser revisado y, de corresponder, rediseñado cuando se detecten deficiencias en su funcionamiento y productos.

v. **Características que hacen a la Efectividad del Sistema de Información**

1. El sistema de información puede estar basado en un esquema manual, computadorizado o mixto. Cualquiera sea la forma de procesamiento, el sistema deberá ser claramente explicitado en sus partes.
2. Su diseño deberá contribuir a la toma de decisiones en procura de cumplir con los objetivos y metas presupuestadas.



3. Deberá establecerse un mecanismo que identifique y canalice las necesidades de información que planteen los usuarios o surjan de otras fuentes.
 4. Los distintos niveles de la organización deberán tener pleno conocimiento de la responsabilidad que poseen en el desarrollo y mantenimiento del sistema de información.
 5. El planeamiento informático del sistema de información deberá efectuarse a corto, mediano y largo plazo, estableciendo claramente los objetivos a lograr en cada uno de dichos periodos.
- vi. **Características que hacen a la Calidad de la Información:** la información disponible en la Dependencia debe cumplir con los siguientes atributos de:
1. Integridad: para ello deberá resultar toda la que corresponda y sea propia de los hechos a informar.
 2. Oportunidad: debe encontrarse disponible en todo momento y sobre todo cuando deben adoptarse decisiones.
 3. Actualización: referirse al presente y en lo posible contener proyección a futuro. La histórica se incluirá cuando constituya un antecedente reciente y esté asociada a un tema presente.
 4. Exactitud: deberá representar con la mayor aproximación posible la realidad que trata de reflejar.
 5. Accesibilidad: deberá estar disponible para todos los interesados, con las limitaciones que la confidencialidad u otras restricciones impongan.
 6. Certidumbre: deberá brindar conocimiento seguro, claro y evidente de las cosas.
 7. Racionalidad: deberá ser razonable frente al hecho a informar.
 8. Objetividad: deberá excluir todo juicio de valor.
- vii. **Tecnología de Información**
1. La dirección superior deberá asegurarse que la autoridad responsable del servicio de procesamiento de la información desarrolle el planeamiento estratégico a corto, mediano y largo plazo.
 2. Deberán establecerse políticas, normas y procedimientos a seguir para la planificación, ejecución, evaluación y control de la gestión de la unidad responsable del servicio de procesamiento de la información.
 3. Deberá asegurarse que la unidad de procesamiento de información cuente con la descripción de las responsabilidades asignadas, la separación de funciones y la descripción de los puestos de trabajo.



4. Deberá asegurarse una adecuada administración de los recursos humanos de la unidad de procesamiento de la información, que contemple la selección y promoción de los mismos, su capacitación, evaluación del rendimiento, así como también los procedimientos de desvinculación.
5. El responsable de la unidad de procesamiento de la información deberá asegurar el cumplimiento de las normas y requerimientos internos y externos.
6. La autoridad superior de cada Dependencia, deberá verificar que los operativos de Auditoría Interna contemplen la función de auditoría de sistemas.

5) Supervisión

Esta actividad consiste en un proceso de seguimiento continuo para verificar la calidad de la gestión institucional y del sistema de control interno.

Por ello la máxima autoridad de cada Dependencia deberá, por sí o por intermedio de aquellos funcionarios en quienes delegó la gestión de determinados programas, autoevaluar la eficacia de su sistema de control interno, y comunicar los resultados logrados a quien corresponda.

La evaluación del funcionamiento del sistema de control se hará a través del monitoreo, en tiempo real, de aquellas actividades habituales en la operatoria diaria de la gestión. Aquí el monitoreo se manifiesta a través de la existencia de una adecuada segregación de funciones.

Otra forma de verificar el funcionamiento del sistema será a través de evaluaciones específicas que responderán a las siguientes características:

1. Su alcance y frecuencia estarán determinados por: a) la naturaleza e importancia de los cambios en el contexto interno o externo al organismo y los riesgos que éstos conllevan; b) la competencia y experiencia de quienes aplican los controles concomitantes y recurrentes, y c) los resultados de la supervisión continua.



2. Se organizarán a través de un planeamiento y programa de trabajo.
3. Serán ejecutadas por los propios responsables de las áreas de gestión (a través de procesos de auto-evaluación), la unidad de gestión y control, la auditoría interna y los auditores externos.
4. Responderán a una determinada metodología que aplica técnicas y herramientas para medir la suficiencia del sistema de control interno y la eficacia, la eficiencia, la economía y la efectividad de la gestión del organismo, sea en forma directa o a través de la comparación con otros sistemas de control u organismos que demuestren mejores prácticas (benchmarking).

El sistema de control interno se considerará efectivo en la medida que la autoridad a la que apoya cuente con una seguridad razonable respecto a:

1. Obtener información confiable respecto a la gestión realizada para el logro de los objetivos, metas y el control de las variables estratégicas (factores de éxito) de la organización.
2. Lograr economía, eficiencia, eficacia en la ejecución de las diversas actividades, programas, proyectos y procesos de la organización.
3. La emisión de estados financieros e informes de gestión representativos, confiables, pertinentes y oportunos.
4. El cumplimiento de las leyes, decretos, políticas, normas, procedimientos, manuales, reglamentos, dictámenes y toda otra normativa externa o emanada de la misma Universidad.

Asimismo, deberá contar con información que le permita validar periódicamente los supuestos que sustentan los objetivos de una organización.

Como se expone en los puntos **3) Actividades de Control** y **5) Supervisión**, todo funcionario a cargo de una unidad de organización será responsable de monitorear los procesos que se ejecuten en la misma. Para ello deberá, independientemente de las tareas que ejecuten la UCyG de la Dependencia y la UAI de la Universidad:

1. Tomar conocimiento de la organización en cuanto a:
 - La visión, misión, funciones, objetivos, metas, políticas y código de conducta.
 - El sistema de control interno vigente.
 - El planeamiento estratégico y los planes de corto, mediano y largo plazo.
2. Conocer las funciones y tareas que se le asignó según lo dispuesto en el Manual de Funciones.



3. Conocer las diferentes áreas de la estructura que se relacionan con las funciones que le fueron asignadas.

4. Identificar aquellas operaciones o procedimientos que impliquen mayor riesgo para el logro de los objetivos asignados. Con ese fin deberá confeccionar el Mapa de Riesgos citado en punto 2)

Evaluación de Riesgos.

5. Definir los indicadores de rendimiento necesarios que le permitan efectuar el seguimiento de la gestión del área a su cargo, como así también prever los resultados de la misma con la debida anticipación a fin de efectuar las correcciones necesarias.

6. Informar a su superior las variaciones producidas cuya corrección se encuentre fuera de su alcance debido a factores internos o externos, proponiendo las alternativas pertinentes. Así como también aquellos desvíos en los cuales intervino y las medidas correctivas adoptadas.

7. Coordinar junto a otras áreas de la estructura la provisión de bienes y servicios en tiempo y forma a fin de evitar demoras en la gestión y en el logro de los objetivos y metas previstos.

8. Controlar el personal a su cargo, evaluar su rendimiento y atender las necesidades de su capacitación.

9. Evaluar la necesidad de incorporar nuevos procedimientos o introducir cambios tecnológicos que permitan incrementar la eficiencia, economía y eficacia del área a su cargo.

10. Demostrar, a través de su trabajo: compromiso con los objetivos, metas y políticas de la organización, competencia profesional en el desempeño de sus funciones, expresada en juicios de valor debidamente fundados; capacitación permanente; responsabilidad y autoridad.

Con respecto a las debilidades del sistema de control interno, que se detectarán por medio de diferentes procedimientos de supervisión, las mismas se comunicarán a efectos que se adopten las medidas pertinentes. Para ello se establecerán procedimientos que determinen sobre qué asuntos, en qué forma y ante quién se presentará tal información.

Según el impacto de las deficiencias, los destinatarios de la información podrán ser tanto las personas responsables de la función o actividad implicada como las autoridades superiores y los organismos de control.

Asimismo, las auditorías del sistema de control interno deberán informar sobre la eficacia y eficiencia del sistema de control interno, proporcionando (si correspondiera) recomendaciones para su fortalecimiento.



1.3. Guía de Evaluación Control Interno

En función del enfoque recomendado se sugiere un “modelo de cuestionarios básicos”¹⁹ que responden a los cinco componentes funcionales del sistema de control interno, a saber:

1. Ambiente de Control

El primero de los cuestionarios se corresponde con la definición de primer componente del sistema de control interno bajo el enfoque adoptado.

Existen una serie de factores claves que se reiteran a lo largo de todos los aspectos tratados y que deben considerarse en la evaluación. Estos son:

- Que el procedimiento exista.
- Que haya sido apropiadamente notificado.
- Que sea conocido.
- Que sea adecuadamente comprendido.
- Que exista evidencia que se aplica.

2. Evaluación de Riesgos

La estructura de análisis responde a una serie de factores claves que responden a las siguientes reglas:

- Que los objetivos hayan sido apropiadamente definidos.
- Que los mismos sean consistentes con los objetivos institucionales.
- Que hayan sido oportuna y debidamente comunicados.
- Que se hayan detectado y analizado adecuadamente los riesgos.
- Que se los haya clasificado de acuerdo a su relevancia y probabilidad de ocurrencia.

¹⁹ CORTE Luis, Manual de Procedimientos de Auditoría Interna - AG-UBA, Anexo III, pág. 74 a 204– Rep. Arg., 2004.



3. Actividades de Control

Existe una variedad de actividades de control que pueden emplearse, las expuestas en el Anexo III son desarrolladas al sólo efecto de ilustrar la variedad de controles típicos que deben utilizarse en cualquier organización y que el auditor debe tomar en consideración para su evaluación. Cabe remarcar que es sólo un punto de partida, hallándose sujeto a mejoras e incorporación de aquellos aspectos no contemplados en ellas.

4. Información y Comunicaciones

Este cuarto componente del sistema de control interno será implementado tanto para los hechos y transacciones internas como para las externas de relevancia para la organización.

5. Supervisión

El quinto y último componente del sistema de control interno debe entenderse con sentido amplio del monitoreo de la gestión que deben practicar los responsables de la organización, en la ejecución de sus tareas habituales. También comprende las evaluaciones, posteriores a su ejecución, realizadas por los mismos responsables.

Se recomienda la lectura del **Anexo III “CUESTIONARIO DE EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO”²⁰** donde se exponen detalladamente los cuestionarios guías a ser utilizados por las Dependencias.

²⁰ CORTE Luis, Propuesta de un sistema de control interno de la Universidad – Rep. Arg., AG-UBA, 2003.



2. PROPUESTA METODOLÓGICA

2.1. Marco Técnico de Diseño

Dicho marco es el dispuesto por la Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional y su reglamentación, en materia de presupuesto, contabilidad y control interno.

Como criterio adicional en materia de Administración Financiera se aplica la Ley 25.152 de Administración Federal de los Recursos Públicos, art. 5 inc. d), que establece lo siguiente: “Institúyase el Programa de Evaluación de Calidad del Gasto con el objeto de incrementar la calidad de los servicios a cargo del Estado mediante la evaluación sistemática de los costos de los mismos en relación a sus resultados, mejorar el desempeño gerencial de los funcionarios y aumentar la eficiencia de los organismos públicos, optimizando la utilización de recursos humanos en las distintas áreas del Estado.”

Las normas citadas constituyen, en los aspectos pertinentes, uno de los criterios de evaluación utilizados en los operativos de auditoría interna que se ejecutan en las Universidades Nacionales.²¹

2.2. Parámetros de Diseño

Sin perjuicio de la debilidad del sistema de control interno -expuesto en el Capítulo 1., apartado 2.2.1. **Diagnóstico: Estado de Situación del Ambito de Control Interno**-, debido a la dimensión y heterogeneidad del universo a controlar que representan las Universidades Nacionales compuesto, por ejemplo, por unidades académicas, colegios, hospitales y sociedades (según la Universidad) se dificulta lograr con adecuada frecuencia las evaluaciones y un efectivo seguimiento sobre la implementación de las recomendaciones. Por tal motivo se propone una descentralización parcial de las actividades de control.

²¹ Atento al período de relevamiento expuesto en la Introducción, apartado 2. Alcance y Metodología de Trabajo, en esta propuesta no se considera la Ley 25.917 de Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal, promulgada en agosto de 2004 y cuya vigencia es a partir de enero de 2005.



2.2.1. Descentralización - Formación de la Unidad de Control y Gestión

Desde el punto de vista teórico, la transmisión del poder formal a través de la cadena de mando se logra delegando el poder de toma de decisiones descendiendo desde la máxima autoridad de la Universidad hasta las máximas autoridades de cada una de las dependencias que la integran.

Por tal motivo en la figura del Sr. Rector -expuesto en el presente Capítulo, apartado 1.2.1.1. **Definición del Sistema Integrado de Control Interno Propuesto**-, se mantiene la responsabilidad primaria que le impone la Ley 24.156 en su art. 101.

Y por tratarse de la máxima autoridad ejecutiva de la UN, el Sr. Rector delega en los Sres. Decanos de cada Unidad Académica, Rectores de Colegios Secundarios y Directores Generales de otras Dependencias la tarea del diseño y mantenimiento de un adecuado sistema de control interno, en función de un marco y criterio común a todas las organizaciones que conforman la Universidad. De tal manera que cada uno será responsable por la efectividad del sistema de control interno de su propia Dependencia.

Ahora bien, cada Dependencia formará una Unidad de Control y Gestión (UCyG) en la que se delegará poder formal. La misma tendrá a su cargo actividades de asesoramiento y asistencia técnica para la mejora continua del sistema de control interno y de evaluación de su eficiencia y efectividad.

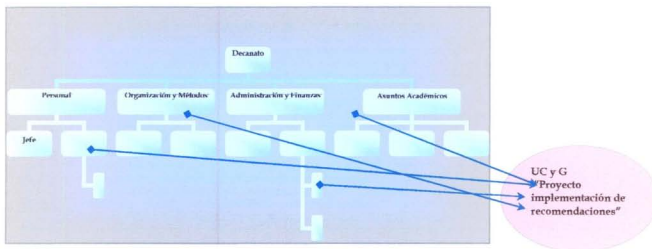
Esta UCyG dependerá jerárquicamente de la autoridad superior de la Dependencia a la que pertenezca y desarrollará sus tareas en función de un plan anual de actividades el que deberá ser aprobado por esta autoridad y por la Unidad de Auditoría Interna de la UN, en lo atinente al seguimiento de la implementación de las recomendaciones y al control de la ejecución presupuestaria.

El alcance y la profundidad de las actividades contenidas en el planeamiento estarán relacionados con el nivel de riesgo de inherente de la actividad específica, de auditoría y de control que prevalezca en la Dependencia donde actúa.



Para un cumplimiento efectivo del planeamiento se requiere que el perfil técnico del titular de la UCyG responda al definido previamente por la Unidad de Auditoría Interna de la Universidad.

Como requisito básico debería tratarse de profesionales relacionados con las actividades de control y que hayan adquirido experiencia en auditoría gubernamental.



Unidad cambiante conformada según el Plan y Programa de Trabajo, donde las interdependencias, las áreas y las personas se desplazan frecuentemente.

El éxito de los programas implementados, será el producto de una buena gestión, lo cual implica la correcta asunción de responsabilidades y transparencia informativa.

Seleccionar a las personas indicadas contribuirá al incremento de la capacidad de rendimiento de toda la organización ya que los mismos originarán una influencia multiplicadora que se manifestará en el resto de la Dependencia.

De esta manera se lograrán impactos adicionales en el trabajo de control que proporcionará cierta seguridad de que los objetivos programados no marquen desvíos significativos dentro de los planes previstos. Lo cual contribuirá al logro de una gestión eficiente, eficaz y económica.



La acción de influencia, que realizan estos agentes, no implica tan sólo la implementación de manuales de procedimientos, sino que se transforman en difusores de la “cultura del control”.

Por tal motivo, la creación de equipos de trabajo con cabezas líderes, en las Unidades de Control y Gestión, capaces de influir intra – sectorialmente en sus respectivas Dependencias, es fundamental para promover el cambio ya sea desde la incorporación de tecnologías estandarizadas hasta la redefinición de los procesos de trabajo y la adopción de planes de mejoras.

“El paradigma actual nos revela que los recursos humanos son el elemento estratégico de los procesos de mejora. Es el propio personal (sus atributos individuales, incluyendo la integridad, los valores éticos y la profesionalidad) y el entorno en el que trabaja el que va forjando influencias para conformar un fuerte “Ambiente de Control”.”²²

Es imposible un cambio de actitud pasiva por el de participación comprometida compatible con los propósitos a los cuales se aspira si no se cuenta con el compromiso y la comprensión concreta por parte de las áreas básicas y de apoyo de la organización respecto a sus responsabilidades por los resultados.

En lo que hace a las cabezas estratégicas, que ocupan los niveles superiores de las organizaciones, es imprescindible señalar que deben tomar conciencia y compromiso sobre la relevancia del desarrollo y la aplicación de los cambios a efectuar desde el inicio del diseño del proyecto de creación de las Unidades de Control y Gestión.

Se contará entonces con una herramienta que permita satisfacer y coordinar los requerimientos de las partes interesadas: los directivos, los responsables de las áreas auditadas y los auditores.

²² Red Federal de Control Público: Una novedosa experiencia Organizacional, Rep. Arg. Ciudad de Bs. As. abril 2003.



2.2.2. Descentralización - Integración del Comité de Control

Con el fin de velar por un ámbito de control interno eficaz, efectivo y eficiente, en el ámbito de la Universidad Nacional, los efectos de las acciones de todas estas UCyG podrían multiplicarse a través de un dispositivo de enlace coordinador: el Comité de Control Universitario.

En éste participarán el ente controlado a través del representante de la UCyG, la máxima autoridad de la Universidad a través de su auditor interno, y el órgano de coordinación del sistema de control interno a través del síndico regional correspondiente.

Como definió Gilberto E. Hazas García, en “Los Comités de Auditoría”, se trata de “(...) un grupo de individuos que se reúnen para tratar asuntos que a todos compete o es de su interés, con el propósito de recibir, analizar, discutir y llegar a acuerdos o conclusiones relacionados con el objetivo para el que fue creado el comité. Se debe despersonalizar la jerarquía de sus integrantes para evitar imposiciones por autoridad, sus integrantes deben considerarse en un mismo nivel jerárquico, lo cual nos lleva a la necesidad de un alto grado de madurez profesional y administrativa de sus componentes.”

La acción conjunta de estos participantes, a través del Comité, deberá considerar permanentemente que la integración es una respuesta a la necesidad de mejorar la gestión de toda la organización; apuntando a realizar el análisis de las observaciones emitidas por la UAI y a responsabilizarse por la implementación de las recomendaciones (de modificación de los procedimientos) que en resumen apuntan a lograr un adecuado ambiente de control interno en la Universidad en su totalidad.

Con el fin de evitar la superposición de los procedimientos llevados a cabo por la Auditoría Interna, la Sindicatura y otros organismos de control y generar, al mismo tiempo, una utilización racional de los recursos involucrados este Comité debería lograr la coordinación de los organismos intervinientes en lo referente a la demanda de tiempo, espacio y elementos a poner a disposición.



Asimismo, su actuación como coordinador se fortalecerá mediante el compromiso concreto de las personas de la dirección que lo integran a través de la materialización de planes de mejoramiento y seguimiento que den garantía al desarrollo y sostén del sistema de control interno.

Este compromiso por sí sólo no basta, es necesario un alto grado de consenso en el proceso de toma de decisiones internas pero también en la comunidad universitaria.

Para ello es necesario que se tome conciencia acerca de la necesidad de la formación de las Unidades de Control y Gestión en cada Dependencia, aunque lo más difícil será que se tome conciencia sobre la necesidad de un Comité de Control Universitario y la implementación de una Red de Control a fin de facilitar y activar la implementación de las recomendaciones formuladas por la UAI.

Por tal motivo, es necesario que el desarrollo de las funciones del Comité, lleve implícito el reconocimiento y la comunicación de su respaldo a la naturaleza y alcances de las actividades llevadas a cabo por la Unidad de Auditoría Interna.

Lo que se busca es viabilizar un espacio para la consulta permanente en la que el auditado aporte su opinión y ésta sea tenida en cuenta para adoptar, desarrollar y/o mejorar diferentes procedimientos y acciones.

La sinergia lograda, a través del funcionamiento del Comité, es lo que permitirá concretar acuerdos a partir de un accionar coordinado que optimice los costos y beneficios de los diferentes participantes involucrados. Debe desempeñar un rol que impulse y facilite el desarrollo de los programas relacionados con la implementación de las mejoras, recomendadas por los organismos de control, en función de las necesidades de cada Dependencia, asegurando la transparencia y el cumplimiento de los objetivos. Para lo cual debería proveer la asistencia y recursos humanos capacitados en la búsqueda de una participación productiva.

Como expone el Dr. Norberto Bruno²³ “la productividad que está interesando a las organizaciones no es la que se basa solamente en el capital físico, sino la del “Factor Total”.

²³ DESPOUY Leandro y otros autores, El control público en la Argentina: jornadas 2002: La capacitación de los recursos humanos, pág. 169, Ira. Edición, Rep. Arg. AGN, 2003.



Esta última versión de productividad da importancia al capital que aportan las personas que trabajan. Este es un capital intangible integrado por conocimientos, habilidades y actitudes. Ellos son la fuente de competencia de las personas. Si las organizaciones logran reunir un capital de competencias adecuadas, entonces contarán con una palanca para incrementar su productividad²⁴.

Producto de las actividades del Comité será la generación de informes relacionados con los objetivos definidos, con especial énfasis en los resultados logrados por las Dependencias participantes y con el fin de generar un diagnóstico actualizado del ambiente de control y del sistema de control imperante en las Dependencias en particular y en la Universidad, en su totalidad.

Por tal motivo, el funcionamiento equilibrado de este gobierno tripartito (UCyG, UAI y SGN) es fundamental para garantizar la transparencia y objetividad de las actividades de control y asistencia técnica encaradas, el mantenimiento de la igualdad de oportunidades en la participación y asignación de recursos a las Dependencias intervinientes, y en la evaluación de los resultados logrados. Con ello se busca generar un medio oportuno para la transferencia de experiencias, análisis de los casos con vistas de mejorar los mecanismos de control y de gestión, promoviendo políticas ²⁵ innovadoras que apunten al mejoramiento de la calidad ²⁶ de la gestión del auditado.

Si bien, el Comité de Control Universitario, debe poseer su propio reglamento de funcionamiento y de integración de los participantes, son requisitos fundamentales que, en su conformación, las personas integrantes se destaquen en sus campos profesionales y, al mismo tiempo, se logre una equilibrada distribución tanto disciplinaria como institucional.

²⁴ DESPOUY Leandro y otros autores, El control público en la Argentina: jornadas 2002: El control de las cuentas públicas, 1ra. Edición, Rep. Arg. AGN, 2003.

²⁵ Política: decisiones de alto nivel que buscan unificar conductas y orientar procesos hacia el logro de un estándar objetivo. CORTE Luis, Manual de Procedimientos de Auditoría Interna - AG-UBA, Anexo I, pág. 17- Rep. Arg., 2004.

²⁶ Calidad: grado y oportunidad en que el servicio prestado satisface la necesidad del usuario o cliente. CORTE Luis, Manual de Procedimientos de Auditoría Interna - AG-UBA, Anexo I, pág. 261- Rep. Arg., 2004.



La falta de consenso y participación concreta, desde los inicios, de la totalidad de los organismos convocados a integrar el Comité propuesto, repercutirá directamente en el logro exitoso de los objetivos debido a la limitación de los recursos disponibles con su consiguiente repercusión en el incremento de los costos a incurrir.

2.3. La actuación de los Cuerpos Intersectoriales – Los nodos de la Red de Control

Hoy en día, las altas estructuras piramidales ceden sus pasos a las estructuras más chatas que alientan la proliferación de relaciones horizontales, facilitando los intercambios y permitiendo un flujo cooperativo de conocimientos y experiencias.

Son espacios flexibles y abiertos hacia la captación de nuevos integrantes que al concretar su ingreso expanden territorialmente a esta nueva formación estructural, la Red.

Este intercambio de información incumbe las más diversas áreas, desde el tratamiento de los conflictos de intereses de funcionarios y servidores públicos; pasando por la capacitación e instrucción, el código de conducta, la protección de los denunciantes de actos de corrupción; las implicancias de las reformas en la regulación sobre las normas y procedimientos de la Universidad y la evaluación comparativa a partir de los indicadores objetivos de efectividad y otras.

Para el logro del efecto sinérgico es necesario dar paso a diseños estructurales flexibles, con espíritu cooperativo e innovador. Este tipo de estructura se materializa a través de la formación de equipos de trabajo.

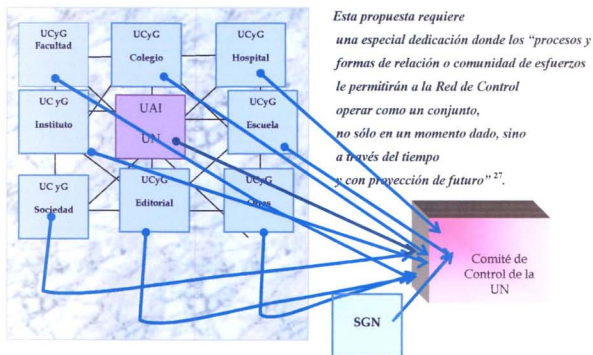
Dentro de sus características como la heterogeneidad de disciplinas y la alta especialización del conocimiento, el logro del objetivo se da a partir del trabajo conjunto, y no de éxitos individuales, basado en la confianza sobre el conocimiento del otro, el de los pares y los supervisados.

Los recursos humanos que integran los equipos, desde un primer momento, poseen una capacidad técnica acorde a las tareas con una ágil capacidad de respuesta.



La actuación del auditor será a través de una participación pedagógica contribuyendo con sus conocimientos en la evaluación y en el análisis del escenario sobre el que actúa.

Con este perfil se logra, no sólo mejorar la gestión pública sino, la capacidad institucional universitaria e incentivar la participación de los actores involucrados.



Para el logro de un resultado exitoso se debe encarar:

- i) un *plan de trabajo anual* que contemple las actividades de cooperación y tareas específicas, así como, la elaboración de una *memoria* que incluya los principales resultados alcanzados.
- ii) el *asesoramiento* a las administraciones y a los funcionarios responsables respecto de la necesidad de adoptar medidas de control, evidenciando los riesgos que pueden surgir por su ausencia, así como, con la *asistencia técnica* por parte de la Red en aspectos normativos y de procedimientos.

²⁷ Red Federal de Control Público: Una novedosa experiencia Organizacional, Rep. Arg. Ciudad de Bs. As. abril 2003.



- iii) el *desarrollo de cursos y seminarios* en las diferentes Dependencias con el objeto de instalar la necesidad de una auténtica “cultura de control”.
- iv) Con el fin de que, al mismo tiempo, la Red genere una dinámica de funcionamiento que involucre solidariamente a los distintos equipos formados y contribuya, de esta forma, con la mejora constante de la calidad de la producción es necesario que se de a conocer la *integración de los equipos* intervinientes así como la *identificación de las instituciones* que han aportado sus recursos para el logro de los objetivos trazados.
- v) Asimismo, atento a que las redes son una respuesta a la necesidad de generar consenso y acuerdo que favorecen la universalización de los conocimientos permitiendo una rápida divulgación de los mismos, se debe encarar un *programa de difusión y comunicación* con el fin de dar participación activa y lograr la contraprestación de diferentes Universidades Nacionales.

Es el funcionamiento de la Red de Control, en su conjunto, el que permitirá concretar las medidas de cooperación entre los diferentes nodos promoviendo el intercambio de información técnica y experiencias.

2.3.1. Misiones y Funciones Básicas

La puesta en marcha de esta nueva Red de Control, requiere la definición de las misiones y funciones básicas inherentes a cada nodo. A continuación se exponen algunas de ellas, sin que ello limite aquellas que el Consejo Superior de la Universidad, los Consejos Directivos de las Unidades Académicas, el Rector o los Decanos y Directores – según corresponda – definan.



a) **La Unidad de Auditoría Interna (UAI)**

- i) Preservar los principios básicos y condiciones para el ejercicio de la auditoría a saber:
 - Independencia y objetividad.
 - Cumplimiento de normas (éticas y de conducta).
 - Conocimiento, pericia y experiencia.
 - Capacitación continua.
 - Debido cuidado profesional.
 - Secreto profesional
- ii) Ejecutar los procedimientos de auditoría integral, recurrentes o específicos que hubiera previsto en su planeamiento anual.
- iii) Ejecutar las auditorías requeridas por el Sr. Rector y/o la SGN.
- iv) Cumplir las obligaciones y asumir las responsabilidades que en función de la vía jerárquica, y el marco normativo vigente, tiene con el Sr. Rector.
- v) Cumplir las obligaciones y asumir las responsabilidades que en función del marco normativo vigente mantiene con la Sigen, en calidad de única Unidad de Auditoría Interna reconocida por ese organismo superior de control.
- vi) Aprobar anualmente el planeamiento de las actividades de las Unidades de Control y Gestión, relacionadas con el seguimiento de las recomendaciones y el control de la ejecución presupuestaria.
- vii) Requerir operativos específicos a las Unidades de Control y Gestión, como mecanismo para ampliar el alcance del control interno.
- viii) Verificar las rendiciones de cuentas por parte de cada Dependencia en función a las tendencias obtenidas a partir del análisis de la batería de indicadores básicos, relacionados con los objetivos y metas clave de cada Dependencia.
- ix) Integrar el Comité de Control. Desde esta posición, deberá:
 - Asistir técnicamente a las Unidades de Control y Gestión.
 - Promover a través de las Unidades de Control y Gestión de cada Dependencia, la adopción de las mejores prácticas y de criterios comunes en materia de sistemas de control interno.
 - Coordinar las acciones de las Unidades de Control y Gestión y promover el intercambio de opiniones y experiencias.



b) Las Unidades de Control y Gestión (UCyG)

i) Atender lo prescripto por las Normas de Auditoría Interna Gubernamental (aprobadas por Res. N° 152/02 de la Sigen de aplicación en todo el Sector Público Nacional).

ii) Utilizar los procedimientos, técnicas y prácticas de auditoría sugeridos o provistos por la UAI-UN.

iii) Ejecutar operativos que, con el objeto de evaluar la efectividad del sistema de control interno y su implementación en función del enfoque propuesto, hubieran sido previstos en su "planeamiento anual".

Dicho planeamiento deberá estar aprobado por la autoridad superior de la Dependencia y por la UAI-UN en su aspecto pertinente.

Cabe aclarar que cada informe emitido por la UCyG se remitirá a la autoridad superior de la Dependencia y a la UAI-UN.

iv) Ejecutar las evaluaciones u operativos de auditoría requeridos por la autoridad superior de la Dependencia o por la UAI-UN.

Cabe aclarar que la UAI-UN requerirá habitualmente de la UCyG, un seguimiento permanente de la implementación de las recomendaciones y la asistencia para el seguimiento y control presupuestario.

v) Promover y asistir en el diseño e implementación de un sistema de control interno suficiente y efectivo en su Dependencia dentro del marco del enfoque COSO.

vi) Diseñar una batería de indicadores básicos relacionados con los objetivos y metas clave de su planeamiento.

vii) Emitir mensualmente esa batería de indicadores básicos y comunicarlos a la UAI-UN.

A partir de las actuaciones de los diferentes actores que conformen la Red, se generará un conocimiento basado en la experiencia inter-organizacional que tocan distintas variables "Dichas variables adquieren distintos valores de acuerdo con el momento de la acción, según la



situación y la naturaleza del proyecto encarado. De allí la importancia de tener en cuenta la relación complementaria entre la acción y los factores emocionales, sobre todo cuando hablan del compromiso, la adhesión o la visión compartida.”²⁸

Por tal motivo será una ardua tarea y, al mismo tiempo, el reflejo de un verdadero grado del compromiso adquirido, la voluntad con que se encare la orientación y articulación de los diferentes elementos que hacen al modelo de plan estratégico del Comité de Control.

Dicho modelo, será el cimiento para dar racionalidad a los comportamientos, poner en común acciones y procedimientos, y definir los resultados a desarrollar por la Red en aras del éxito del proyecto. El mismo será el adecuado si permite el diseño y la construcción de un marco ideológico que sirva como referencia y guía, en los procesos decisorios, a los distintos organismos que la integran.

La Red de Control, al estar formada por múltiples actores, con diversidad de fines, no podrá evitar los conflictos generados en su interior por las fuerzas que irán en distintas direcciones y no sólo hacia los objetivos comunes.

De hecho, la Red (desde el punto de vista teórico) avanza en múltiples frentes a la vez, reflejando la diversidad de intereses que la componen. De allí su éxito como diseño estructural contemporáneo a pesar que el contexto dinámico le demanda reacciones rápidas para evitar quedar fuera del sistema.

Ahora bien, su concreción y su continuidad están relacionadas con la política de la organización, la amplitud de los acuerdos de base y la medida en que los grupos están representados en los nodos de la Red.

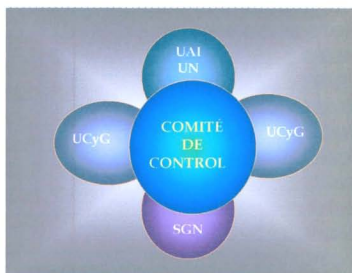
Por ello la elaboración del perfil ideológico de la Red de Control se definirá según las formas de pensar y las manifestaciones que se consideraran legítimas o deseables, así como en comportamientos derivados de un sistema de valores y creencias que se consideraran aceptados por quienes integran la Red. La continuidad requerirá mantener los principios básicos, como un

²⁸ Red Federal de Control Público: Una novedosa experiencia Organizacional, Rep. Arg. Ciudad de Bs. As. abril 2003



marco de referencia sobre el cual se coordinará la diversidad de grupos que componen la Red. Esa coordinación estará en relación directa con la base de procesos y relaciones establecidas, la cual se concretará sí y sólo sí se respetan y apoyan los objetivos comunes que los integrantes, oportunamente, aceptaron respetar y salvaguardar.

En este orden de cosas deberán pesar “más los valores compartidos que el uso del poder o la autoridad. Manteniendo en todo momento la singularidad organizacional, sin perder la independencia y autonomía de cada organismo interviniente.”²⁹



LA RED DE CONTROL INTERNO UNIVERSITARIA

²⁹ Red Federal de Control Público: Una novedosa experiencia Organizacional, Rep. Arg. Ciudad de Bs. As. abril 2003.



2.4. Relaciones y Enlaces

La Red se va articulando a través de sus actividades y procesos generando relaciones conformadas por los flujos de autoridad, comunicación, controles, como también por el uso de los signos compartidos: el lenguaje y las convenciones sociales.

Por ello, considerando que a través de la comunicación una organización se relaciona y habla de sí misma frente a sus integrantes, la Red deberá comunicar lo que hay que hacer, procurando lograr empatía entre sus comunicadores y/o receptores. Ya que son los mensajes, los elementos de juicio para que los integrantes puedan comprender cuál es la verdad de cada organización - nodo integrante de la Red.

La demanda de participación de dispositivos de enlaces, entre los nodos de la Red, se va adaptando según las necesidades y problemas de coordinación a fin de que el conjunto pueda alcanzar las acciones sustantivas asumidas salvando las influencias del medio.

Se debe considerar que, para que la Red de Control se perpetúe, los procesos deben operar de manera efectiva y ser congruentes en lo interno. "El obstáculo a vencer por los integrantes de la Red, es comprender que no siempre se puede lograr una relación internamente complementaria, ya que cada participante tiene sus propias lógicas y maneja recursos distintos, y además porque el progreso de estos procesos tiene tiempos diversos"³⁰.

Un ambiente hostil, caracterizado por presiones y exigencias, derivará en el cierre o el aislamiento, llevando a la organización a tomar distancia de la realidad externa, cosa que es grave en la medida en que al mismo tiempo ésta debe prestar los servicios que la comunidad necesita; o bien, en la generación de procesos que logran la adaptación de las convicciones o valores de la organización, venciendo la adversidad.

³⁰ Red Federal de Control Público: Una novedosa experiencia Organizacional, Rep. Arg. Ciudad de Bs. As. abril 2003.



2.5. El ciclo de Vida

Las experiencias, en estos modelos de diseños organizacionales evidencian que, en situaciones de cambio no planeadas, imprevistas o bien, por la incongruencia entre los procesos, se derivan decisiones y reacciones de los componentes que caracterizan a tres momentos: afirmación, oposición y superación. Cada uno de ellos está relacionado con la naturaleza de las decisiones, las prácticas y las relaciones de poder.

"Afirmación	Oposición	Superación
Se caracteriza por decisiones sobre los planes, políticas y procedimientos formales en el momento de definir las técnicas de trabajo.	Se manifiestan las divergencias y controversias entre los componentes y respecto de los planes previstos, afectando las relaciones, desestabilizándolas y llevándolas a situaciones de crisis y conflicto.	Es la etapa de la negociación que, a pesar de la diversidad de intereses en juego, se concentra en la búsqueda de resultados distintos de cero que permitan la continuidad de la organización.
Se define de forma general e impersonal, para todos los actores, los fines del conjunto por sobre los intereses individuales de sus componentes.	Se da en el modo de operar diario de las relaciones y procesos originados en la incertidumbre y, consecuentemente, en el temor a lo desconocido.	Es por ello que en la modalidad de definición de los planes se adoptó la que responde a formas de interacción y participación de los integrantes, tratando de hacer prevalecer la idea del acuerdo
Es un orden en función a las bases del acuerdo sobre el cual se ha establecido el diseño estructural.	Se instrumenta mediante comportamientos defensivos, en resistencia a las órdenes y en prácticas informales.	voluntario por sobre la imposición, persuadidos profundamente de los beneficios que proceden del vínculo de concertación.
Un aspecto importante a considerar es que estas etapas tienen su vida propia, por tal motivo en algunos momentos coexisten según el asunto que las originó. ³¹		

³¹ Red Federal de Control Público: Una novedosa experiencia Organizacional, Rep. Arg. Ciudad de Bs. As. abril 2003.



CAPITULO 3

CONSIDERACIONES FINALES

y RECOMENDACIONES

EL DESAFIO



CONSIDERACIONES FINALES Y RECOMENDACIONES

Hemos visto que a través de la Ley 24.156 se introdujo una nueva visión del sistema de control incorporando el enfoque integral e integrado.

En este esquema participan monitoreos preventivos, concomitantes y posteriores que retroalimentan al sistema promoviendo cambios en busca de un mejoramiento continuo.

Paralelamente a esta reforma, existe el reclamo permanente de un control público eficaz, económico y eficiente evidenciando que la letra de la Ley por sí sola no basta.

Es necesario entonces, en primer término, crear un ámbito donde las autoridades superiores de las diferentes organizaciones públicas y de los distintos organismos de control, trabajen conjuntamente evitando que la lucha por los intereses sectoriales perjudique el uso de los recursos (tiempo, hombres, etc.).

Serán, más precisamente, la Universidad Nacional, la Unidad de Auditoría Interna de la Universidad y la Sindicatura General de la Nación quienes deberán articular y optimizar la participación de sus recursos, tecnologías y experiencias con el fin de lograr cada vez mayor consenso, legitimación y transparencias en su accionar.

Para ello se propone llevar a las Universidades Nacionales a implementar un sistema de control interno efectivo a través de la adaptación del enfoque del Informe COSO.

A través del Capítulo 2. PROPUESTA: EL ENFOQUE COSO se presentó una interpretación de los conceptos, elementos, funciones y responsabilidades necesarios para establecer y entender el marco de referencia, evaluación y generador de resultados, concerniente al sistema de control interno propuesto.

Es a partir de este enfoque que se propone la creación de una red de control que contará con la participación activa de la autoridad superior de la UN, a través de su UAI, el ente



auditado representado a través de la UCyG y el organismo rector del sistema de control interno plasmado en la participación de la Sigén. Todos ellos reunidos en el Comité de Control sugerido.

El fin es fomentar la coordinación entre los nodos de la red, lo cual redundará en la complementariedad como así también en la eliminación de la duplicación de esfuerzos y recursos que hoy cada Dependencia incurre al intentar aisladamente diseñar mejoras en su sistema de control interno, olvidando que el resto de las Dependencias de la Universidad prestan el mismo servicio con idéntico producto final egresado universitario o secundario, según corresponda.

Con la actuación coparticipada a través del Comité de Control, se logrará un intercambio equilibrado de experiencias las que debieran transformarse en una usina generadora de inteligencia a ser aplicada en pos de un crecimiento y una asignación más eficiente del capital toda vez que se logre una mejor supervisión que reduzca las ocasiones de fraude, error, corrupción, etc.

El desafío de esta propuesta enfrentará la existencia de tensiones intersectoriales pero al mismo tiempo dará un impulso transformador al crecimiento, dentro del marco de equidad en las relaciones de poder, así como el debate de ideas y el cambio que éstas últimas promueven.

De allí la necesidad de concretar la implementación de la Red de Control Interno Universitaria donde la acción conjunta de sus actores interrelacionados a través de la misma y, en función al grado de progreso alcanzado, demuestren poseer capacidad para mantenerse, renovarse y crecer en un medio cambiante, demandante de una acción transparente y resultados eficientes sin perder cohesión e identidad.

Buenos Aires, 27 de diciembre de 2004.



“El desafío, ahora, es transformar nada menos que la tecnología, la cultura y el grado de involucramiento y compromiso de la conducción política, y de los propios funcionarios, en la “naturalización” del control como instrumento rutinario de la Gestión Pública.”

(Dr. Oscar Oszlak - El control de la Gestión Pública)



CAPITULO 4

BIBLIOGRAFIA
ANEXOS



BIBLIOGRAFIA

- ASUETA Eduardo F. J., La Universidad Nacional de Entre Ríos y la Ley de Educación Superior, Concepción del Uruguay, octubre de 2004.
- BARRAZA Javier Indalecio y SCHAFRIK Fabiana Haydee, Sistemas de control en la ley 24.156, Análisis comparativo con el régimen anterior, Publicación La Ley – Año LIX – N° 138 – Rep. Arg. julio de 1995
- BARZELAY Michael, Diseñando el proceso de cambio en las políticas de gerenciamiento público (Resumen ejecutivo).
- CORTE Luis, Informe de Gestión 2003 – Rep. Arg., AG-UBA, 2004.
- CORTE Luis, Manual de Procedimientos de Auditoría Interna – Rep. Arg., AG-UBA, 2004.
- CORTE Luis, Propuesta de un sistema de control interno de la Universidad – Rep. Arg., AG-UBA, 2003.
- DESPOUY Leandro y otros autores, El control público en la Argentina: jornadas 2002: El control de las cuentas, 1ra. Edición, Rep. Arg. AGN, 2003.
- DRUCKER Peter, La Gerencia. Sudamericana. 1986.
- FRUSTACI Claudio y SANCHEZ SETTEMBRINI Ariel, Los Comités de Auditoría en Argentina, Colegio de Graduados en Cs. Económicas XVII Jornadas de Contabilidad, XV de Auditoría y IV de Gestión y Costos, Rep. Arg. diciembre de 2002.
- GINESTAR Angel, “Pautas metodológicas para la preparación de un proyecto”, Capítulo IX - - Rep. Arg. octubre 2001.
- Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.
- Ley 24.521 de Educación Superior.
- Ley 25.152 Administración Federal de los Recursos Públicos. Régimen de Convertibilidad Fiscal
- Memorando de entendimiento para el establecimiento de una red de instituciones de gobierno para la ética pública en las Américas.
- Ministerio de Educación, Manual de Operaciones FOMECE/ PRES, Fondo para el mejoramiento de calidad universitaria, Secretaría de Políticas Universitarias.
- MINTZBERG, Henry. La estructuración de las Organizaciones. Ariel, 1984.
- MOLEON Rubén, Organizaciones – Diseño, estructuras y procesos – Rep. Arg., 2003.
- Res. (SGN) 107/ 1998, Normas Generales de Control Interno.
- Res. (SGN) 152/ 2002, Normas de Auditoría Interna Gubernamental.
- Res. (SH) 25/ 1995, Fundamentos y Alcances de los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados y Normas Generales de Contabilidad.



- SIGEN, La Auditoría Integral ante el desafío de Globalización, publicaciones del Segundo Congreso Internacional de Auditoría Integral, Rep. Arg., Bs. As., junio de 1995.
- SIGEN, Revista de Publicación Cuatrimestral, Año I – N° 1, Rep. Arg, enero-abril 1995.
- Trabajos Técnicos Nacionales, Area 8 Auditoría Interna “Habilidades, conocimientos y educación continuada requeridos al auditor interno”, publicaciones del XXII Congreso Interamericano de Contabilidad, Perú 1997.
- UNIVERSIDAD DE COSTA RICA, Manual sobre Normas Técnicas de Control Interno para la Contraloría General de la República y las entidades y órganos sujetos a su fiscalización.
- ERIC Gaynor, Desarrollo organizacional: una experiencia concreta dentro del área de Auditoría Interna, The Organization Development Institute Internacional, febrero 2004.
<http://www.theodinstitute.org/5.htm>
- Informes SIGEN Universo de Control/ Año de aprobación/ Universidades Nacionales:
<http://www.sigen.gov.ar/main/main.html>
http://www.sigen.gov.ar/documentacion/informes_sigen
- IORIO Juan Carlos, “Un planteo metodológico alternativo”, Revista Científica de la Dirección de Evaluación y Acreditación de la Secr. General de la USAL, Año I - N° 1 – Rep. Arg. octubre 2001
<http://www.salvador.edu.ar/publicaciones>
- Red Federal de Control Público: Una novedosa experiencia Organizacional, Rep. Arg., Ciudad de Bs. As. abril 2003.
<http://www.sigen.gov.ar/documentacion/archivos%20pdf/redfederal.pdf>
- Red Federal de Control Público-Sigen.
<http://www.sigen.gov.ar/documentacion/redfederalobj.html>
- ROJAS RENTERIA Oscar, Fortalecimiento del Sistema de Control Interno de la Universidad del Valle, Comité de Coordinación de Control Interno, Comunicado N° 1, agosto de 2001.
<http://comunicaciones.univalle.edu.co>
- Sistema de Gestión por Resultados y Planificación Estratégica en el Sector Público
<http://www.sgp.gov.ar/teseo/docs/GxRultimavers.pdf>
- Trabajo Técnico, Area VI: Sector Público, tema 4 “Experiencias Provinciales y Municipales en la Implementación de la Ley de Administración Financiera; Propuesta para la Reconversión del Sistema de Control Interno en la Provincia de Catamarca”, publicación del “15° Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas”, mayo de 2004.
<http://www.cpceca.org.ar/archivos>
- URBAL, Red N° 7, Gestión y Control de la Urbanización, Rep. Arg., Rosario.
<http://www.rosario.gov.ar/urbal/castellano/Propuesta.html>



ANEXO I

UNA EXPERIENCIA CONCRETA:

La Red Federal de Control Público³²³³

La Sindicatura General de la Nación, órgano rector del sistema de control interno, firmó el Convenio N° 27 suscripto entre las instituciones que conforman los órganos gubernamentales de control representados por la AGN, Secretariado Permanente de los Tribunales de Cuentas, AGCBA y por el Poder Ejecutivo los Ministerios de Desarrollo Social y de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Toda estructura social se construye a través de múltiples relaciones y diferentes diseños organizativos. Este nuevo enfoque influye transversalmente a los organismos que constituyen el sistema de control gubernamental, cuya dominante es la diversidad. Esta diversidad torna complejo el escenario del sistema de control, en particular ante la necesidad de dar respuesta a situaciones de cambio.

Básicamente esa diversidad se expresa en factores como los recursos (materiales, tecnológicos), las prácticas diarias y la experiencia adquirida, elementos que constituyen el plano de lo objetivo. Sobre este accionar influyen valores como el compromiso, las capacidades humanas y las motivaciones, factores que sustentan la calidad del esfuerzo cotidiano, y constituyen los aspectos subjetivos.

Sobre este contexto se actuó con el objeto de hacer posible la coordinación y la articulación de esos recursos, talentos y esfuerzos los cuales se mantenían dispersos o se desarrollaban en compartimentos estancos.

1. Algunos Objetivos del Comité de la Red Federal

- Optimizar la utilización de los recursos mediante la integración y complementariedad de las estructuras estatales de fiscalización y auditoría, a efectos de medir adecuadamente el impacto social alcanzado por las Políticas Sociales tendiendo a la transparencia, economía, eficacia y eficiencia en la gestión de las mismas.
- Poner a disposición de los niveles ejecutores un canal de información, basado en hallazgos y recomendaciones técnicas, que posibilite la adopción de medidas correctivas conducentes a potenciar los impactos buscados.

³² Texto extraído de <http://www.siglen.gov.ar/documentacion/redfederalobj.html>

³³ Cabe aclarar que, a diciembre del año 2003, no existe esta implementación en el ámbito de las Universidades Nacionales.



- Brindar información oportuna a los distintos niveles políticos, como contribución al proceso de toma de decisiones.
- Dar respuesta inmediata a la sociedad con un sistema de controles que garantice que la ejecución de la política social se desarrolle de un modo transparente.
- Constituir un Comité de Auditoría y Órgano Coordinador de la Red Federal de Control Público.
- Acordar un marco institucional que facilite la realización de actividades conjuntas, vinculadas directa o indirectamente con la problemática del control de las Políticas Sociales.
- La Red Federal, a través de la integración de las instituciones estatales de control y la descentralización de las operaciones de control, garantizará su llegada en el ámbito nacional, con relevamiento directo en el campo de ejecución de la política social.

2. Acciones llevadas a cabo para la constitución de la Red

La constitución efectiva de la Red Federal de Control implicó diseñar estrategias que permitieran transformar la letra del convenio en acciones concretas.

En función de ello, la SGN fue ensayando diferentes dispositivos de promoción con el objeto de involucrar a los distintos actores, a la vez que transformarlos en promotores y participantes efectivos de la Red Federal para lo cual procedió a desarrollar entre otras, las siguientes acciones:

- Desarrollo de un Programa de Control y Auditoría en forma conjunta con los responsables del Programa de Emergencia Alimentaria y la Auditoría Interna del Ministerio de Desarrollo Social, de acuerdo al art. 9º del Decreto 108/02.
- Asesoramiento al Ministerio de Desarrollo Social a fin de dar marco al Decreto N° 687/02, el cual autoriza a esa cartera a contratar en forma directa la provisión de bienes y servicios necesarios para paliar las situaciones derivadas de la emergencia social.
- Implementación de talleres de capacitación sobre control social para funcionarios de los Ministerios de Educación, Ciencia y Tecnología, de Salud, de Desarrollo Social y de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y las U.A.I. respectivas, Tribunales de Cuentas provinciales, Auditoría General de la Nación, Auditoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Sindicatura General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Elaboración de un modelo de Plan Estratégico, integrado por un marco general y un Plan Operativo donde se establecen, de manera explícita, las acciones a adoptar:
 - un conjunto de programas de auditoría de carácter integral;
 - la asignación de tareas específicas a cada uno de los distintos integrantes de la Red;
 - los plazos de ejecución de la labor en campo;
 - la posterior emisión de los informes resultantes, y
 - la estimación de los recursos necesarios para ello.



- Con el propósito de acordar un marco institucional que facilite la realización de actividades conjuntas, relacionadas con la problemática del control de las Políticas Sociales durante la emergencia social, se propuso para la consideración y análisis de los potenciales integrantes de la Red, los siguientes instrumentos:
 - Proyecto de Acta de Constitución de la Red Federal de Control Público y designación del Comité de Auditoría Federal.
 - Proyecto de Convenio Operativo para el Área Alimentaria.
 - Proyecto del Marco General de la Red Federal de Control Público.
 - Proyecto de Plan Operativo.
- Se aprobó el Reglamento Interno del Comité de Auditoría Federal y se eligieron las autoridades del Comité de Auditoría de la Red Federal de Control Público, quedando conformada de la siguiente manera:

Presidencia	SIGEN
Vicepresidencia	AG de la Ciudad de Buenos Aires
Secretaria	UAI del Ministerio de Desarrollo Social
Vocales	AG de la Provincia de Salta
	Sindicatura General de la Ciudad de Buenos Aires
	UAI del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
	Tribunal de Cuentas de la Provincia de Misiones
	Tribunal de Cuentas de la Provincia de Río Negro
	Tribunal de Cuentas de la Provincia de Entre Ríos
	Tribunal de Cuentas de la Provincia de La Pampa

3. Costo por Proyecto

Con el objeto de valorizar el trabajo de auditoría, se consideró un promedio de horas hombre utilizado por proyecto, alcanzando las 480 h/h (4 auditores durante 3 semanas) para el primer ciclo de auditoría, siendo 320 h/h para la segunda etapa.

El trabajo de campo se llevará a cabo en forma simultánea promediando éste en 1 semana y para ello se calculó el viático diario en \$ 120 y el precio de pasaje aéreo fue estimado en un promedio de \$ 300.

A efectos de determinar el costo de la hora / hombre se han considerado las distintas remuneraciones y su incidencia en la participación de un proyecto, así como el costo indirecto de otras áreas. La misma alcanzó la suma de \$ 43.



4. Indicadores de la Relación Costo-Beneficio en el Control

Estos indicadores reflejan el alto aprovechamiento de costos alcanzado en la actividad de control desplegada sobre los programas.

El total gastado para realizar las auditorías fue equivalente a sólo el 0,17% del total presupuestado del Programa de Emergencia Alimentaria (PEA), mientras que para el Programa Jefes de Hogar esta relación fue de 0,01%.

En cuanto a la comparación de lo erogado en el control versus la cantidad de beneficiarios por cada programa, para el caso del PEA se gastaron 26 centavos anuales por beneficiario y para el Programa Jefes de Hogar la cifra alcanzó 22 centavos por el mismo período y por beneficiario.

Se puede visualizar la escasa magnitud del gasto si se observa que, por beneficiario, mensualmente el monto utilizado para el control es de 2 centavos por cada Jefe de Hogar. Cabe recordar que la asignación mensual que se le entregara al beneficiario es de \$ 150.

5. Modificación de Conductas

Desde su creación la Red Federal de Control ha logrado prevenir, corregir o disuadir algunas conductas generadoras de irregularidades impactado con su accionar positivamente en la eficacia, eficiencia y economía de la aplicación de los recursos públicos.

Las principales mejoras de gestión logradas a raíz de las recomendaciones de la Red, fueron entre otras las siguientes:

- Restitución de los fondos y/o regularización de operaciones relacionadas con gastos que fueron imputados erróneamente en los Programas.
- Revisión de los precios que se pagan a nivel central en las provincias como en los municipios.
- Mejoras en los registros destinados al control de las rendiciones de los módulos distribuidos entre la población-objetivo.
- Normalización de la falta de rendición por parte de sub-ejecutores.
- Implementación de registros de stock en depósitos de mercadería y realización de inventarios físicos periódicos.
- Eliminación de fondos ociosos, incorporándolos a un circuito ágil de compra.
- Cumplimiento de la existencia de documentación de respaldo de la entrega de productos por parte de los proveedores.



- Rediseño e implantación de mejoras en el sistema informático que administra el Padrón de Beneficiarios, destinadas a incorporar las novedades habidas respecto de la distribución de módulos en cada entrega y a habilitar el acceso al mismo a los Municipios.
- Cambio en el sistema de administración y de control de la empresa administradora de Tickets-canasta, abonándosele ahora contra rendición de los tickets rescatados.
- Adecuación de las condiciones de almacenamiento de los alimentos afectados al programa de emergencia alimentaria.
- Creación de canales formales de comunicación directa entre los beneficiarios finales y la Coordinación del Programa.
- Inclusión de leyendas identificatorias del Programa de Emergencia Alimentario (PEA) en los bolsones que se entregan a los beneficiarios.
- Perfeccionamiento del sistema de seguimiento y control de la entrega y facturación de los alimentos preelaborados, que se distribuyen a los municipios y demás subejecutores.



ANEXO II

MAPA DE RIESGOS³⁴

Objetivo	Riesgo	Causa	Resultado	Ponderación
Hospital: Atención de enfermos	Infecciones	Ausencia de la debida desinfección y asepsia en la Sala de Operaciones o en la Sala de Emergencias	Personas afectadas Pérdida de confianza / desprestigio del Hospital.	Alto.
Programa: Erradicar enfermedad	Vacunas vencidas	Fallas de control de calidad de la recepción de vacunas.	Fracaso del Plan de erradicación del Mal.	Medio.
Area Recursos Humanos Ingreso o promoción de personal Idoneidad para el desempeño de las funciones inherentes al cargo	Inadecuado cumplimiento de las funciones inherentes al cargo	Ausencia de controles al ingreso o cambio de categoría laboral	Impide el logro de objetivos por niveles de responsabilidad Genera conflictos con el personal	Medio
Area Académica Control de correlatividades.	Vulneración del plan de estudios	Ausencia de controles cruzados	Aprobación de materias sin cumplir con todos los requisitos exigidos Desprestigio de la Unidad Académica y de la UN en su conjunto	Medio
Area de Compras y Contrataciones: Igualdad entre proponentes. Seguridad jurídica en las evaluaciones.	Favoritismo. Discrecionalidad	Acuerdo entre personal del área y el proveedor. Pliegos irregulares.	Direccionamiento. Perjuicio económico	Alto.
Area de Compras y Contrataciones: Minimizar costos en el proceso de compras tanto de los bienes como del proceso administrativo.	Fracionamiento de las compras.	Evasión del proceso licitatorio. Se efectúan compras directas. Se beneficia a determinados proveedores. Factor de corrupción	Se incrementan costos, falta de ofertas, falta de igualdad y transparencia.	Alto.
Area de Compras y Contrataciones: Optimización del Plan de Compras. Perfeccionar mecanismos de selección objetiva	Compras por necesidad y urgencia	Se exagera su utilización para eludir los mecanismos de selección objetiva, se elige al contratista, sin controles o autorizaciones previas y sin límite de costo.	Incremento de costos. Se perjudica el Plan financiero.	Alto.

³⁴ Texto extraído del Manual de Procedimientos de Auditoría Interna - AG-UBA, Anexo II Mapa de Riesgos, pág. 57, realizado por el Dr. CORTE Luis, Rep. Arg., 2004



ANEXO III

CUESTIONARIO DE EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO³⁵

Estos cuestionarios son sólo un punto de partida que no pretende comprender la totalidad de aspectos a considerar en la evaluación. Por cuanto deberían ser modificados y corregidos de acuerdo a las circunstancias y contexto en que se desarrolle la auditoría y fundamentalmente por el criterio del auditor.

1.AMBIENTE DE CONTROL				
Concepto	SI	NO	N/A	Observaciones
1. Integridad y Valores Éticos				
Se han establecido en forma documentada los principios de Integridad y Valores Éticos de la organización, p.e a través de un Código de Conducta, que determinen la política de la misma respecto de asuntos críticos donde pueden verificarse conflictos de intereses?				
Incluyen esos documentos reglas claras sobre recepción de dádivas o pagos inapropiados, usos adecuado de los recursos disponibles, conflictos de intereses?				
Han sido notificados formalmente a todos los integrantes de la organización y se ha verificado su comprensión?				
Conoce el personal de la organización y sus funcionarios el Código de Ética de los funcionarios públicos?				
Se ponen tales reglas en conocimiento de terceros ajenos a la organización pero en contacto con la misma, p.e. proveedores y usuarios?				
Se asignan periódicamente los premios y castigos a que da lugar su acatamiento o no?				
Se dan a conocer?				
Las exigencias de resultados son realistas y alcanzables? <i>(en función a la documentación de respaldo)</i>				Para uso de la UAI
Los reconocimientos y promociones son exclusivamente por logros y desempeño?				
Se han definido los puestos necesarios para llevar adelante los objetivos esperados?				
Esa definición incluye todas las tareas que debe desarrollar el empleado y los requerimientos de supervisión necesarios?				

³⁵ Texto extraído del Manual de Procedimientos de Auditoría Interna - AG-UBA, Anexo III, pág. 74 a 204 realizado por el Dr. CORTE Luis, Rep. Arg., 2004



1. AMBIENTE DE CONTROL (continuación...)				
Concepto	SI	NO	N/A	Observaciones
2. Competencia profesional				
Se han definido las competencias/capacidades necesarias y perfiles requeridos?				
Existe evidencia de que dichos requerimientos se respetan?				
Se da cumplimiento de los procedimientos previstos para el reclutamiento del personal: esto es, en cuanto al proceso de selección del mismo y de comprobación de las habilidades/capacidades (requerimiento de títulos, certificados de empleo/servicios, documentaciones varias) y entrevistas?				
Existe en la entidad un Plan de Carrera donde se contemple cada uno de los puestos previstos en la organización?				
Existe un Plan de Capacitación de la organización que favorezca el mantenimiento y mejora de la competencia para cada uno de los puestos?				
Se realiza una evaluación periódica del desempeño que identifique las necesidades organizacionales y personales de mayor capacitación?				
Se comunica a cada uno de los interesados?				
3. Atmósfera de confianza mutua				
Se fomenta en la entidad una actitud de confianza entre los empleados y entre ellos y los niveles directivos?				
Se contrarrestan las actitudes divisionistas y la cerrazón entre las distintas áreas de la organización?				
4. Filosofía y estilo de la dirección				
Se manifiesta el interés de la dirección de la entidad con el sistema de control interno a través de reuniones, conferencias internas, cursos y otros medios que permita percibir a toda la organización el compromiso de la alta dirección con el sistema de control interno?				
Se observa en la dirección superior de la entidad/programa una actitud adecuada frente a los riesgos a asumir?				
Existe orientación hacia la administración por resultados?				
Se aplican políticas activas para la retención del personal clave?				
Existe una alta rotación de personal en funciones claves? El término rotación de personal está referido aquí a pérdidas o despidos de personal clave para la organización.				



I. AMBIENTE DE CONTROL (continuación...)				
Concepto	SI	NO	N/A	Observaciones
4. Filosofía y estilo de la dirección (continuación...)				
Se observa una actitud positiva hacia las funciones de rendición de cuentas, auditoría interna y externa y otros controles? <i>(en función a los tiempos de respuesta)</i>				Para uso de la UAI
Se utiliza el presupuesto como herramienta de control?				
Si la administración o el departamento contable están descentralizados, el personal de las oficinas descentralizadas funciona integradamente con una fuerte sincronización que impide la duplicación de registros p.e.? Responde únicamente ante el departamento central?				
Se observa una actitud responsable ante la generación de información, tanto contable/financiera como de gestión?				
Las registros patrimoniales y presupuestarios están integrados? Si no es así se concilian regularmente?				
Existe una actitud positiva para adoptar las recomendaciones de auditoría, tanto interna como externa? <i>(En función del seguimiento)</i>				Para uso de la UAI
5. Misión, Objetivos y Políticas				
Tiene la organización un Plan de Organización (Estratégico)?				
Incluye ese Plan la Visión, Misión, Principios o valores de la organización, objetivos, fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades (FODA) y definición de procesos o actividades críticas?				
Es consistente con la Misión y función definida en el instrumento de creación de la organización?				
Está adecuadamente difundido a través de toda la organización?				
6. Organigrama				
Cuenta la entidad con una estructura organizativa que:				
<ul style="list-style-type: none"> ✓ manifieste claramente las relaciones jerárquico-funcionales de la organización, ✓ exponga las unidades ejecutoras de cada programa/proyecto, ✓ permita el flujo de información entre las áreas, ✓ prevea el nivel de descentralización consistente con la apertura dentro del presupuesto nacional o norma de excepción (aclarar cuál) 				
Está difundido a toda la organización?				
La estructura prevista es adecuada al tamaño y naturaleza de las operaciones vigentes al momento de la evaluación?				
7. Asignación de autoridad y responsabilidad				
Hay una clara definición de responsabilidades y las mismas son adecuadamente conocidas por los responsables en cargos críticos?				
Están adecuadamente delimitadas las áreas de competencia dentro de la organización?				



1. AMBIENTE DE CONTROL (continuación...)				
Concepto	SI	NO	N/A	Observaciones
7. Asignación de autoridad y responsabilidad (continuación...)				
La asignación de responsabilidad está en relación directa con el nivel de decisiones (asignación de autoridad) y de remuneraciones de cada uno de los integrantes de la organización?				
Aquellos que detentan responsabilidad deben rendir cuentas apropiadamente por tal asignación, sea a través de un superior o de otras instancias?				
Son estas asignaciones, competencias y responsabilidades por rendir cuentas comunicadas a cada integrante de la organización?				
Existe evidencia que demuestre su conocimiento?				
Son los cargos más altos de la organización cubiertos por personal con la competencia, capacidad, integridad y experiencia profesional?				
8. Políticas y prácticas de personal				
Existen procedimientos claros para la selección, promoción, capacitación, evaluación, compensación y sanción de personal?				
Son los mismos adecuadamente conocidos por todo el personal?				
Los procesos de selección de personal están basados exclusivamente en capacidad y desempeño?				
Y los de promoción de personal?				
Se desarrollan pruebas tendientes a verificar las capacidades esgrimidas en los CV?				
Se consideran a estos efectos la integridad y el apego a valores éticos?				
Se verifican los antecedentes judiciales de los postulantes, previos a su ingreso?				
Son conocidos por todos los integrantes de la organización los criterios de promoción, ascensos o incremento de las remuneraciones?				
Se evalúan periódicamente las necesidades para mantener actualizada la estructura?				
Es adecuada la carga de trabajo, en especial para los niveles directivos/gerenciales?				
Se observa mucho personal realizando trabajos fuera del horario de trabajo?				
Existen planes de capacitación que contemplen la orientación de nuevos empleados y la actualización de los demás?				
Existe un grupo de alto nivel que revca periódicamente los procesos y actividades de los programas y proyectos con el objeto de mantenerlos actualizados y corregir eventuales malas prácticas?				

**2.EVALUACIÓN DE RIESGOS**

Concepto	SI	NO	N/A	Observaciones
Los problemas o necesidades que la entidad tiende a resolver han sido claramente identificados?				
Se ha determinado a quiénes afectan dichas necesidades (beneficiarios de las acciones)?				
Están cuantificadas las necesidades que se pretende satisfacer con la implementación del/los Programa/s?				
Las experiencias adquiridas en situaciones anteriores han sido tomadas en cuenta?				
La entidad auditada ha establecido objetivos definiendo todos los estratos necesarios, esto es desde la misión de la misma hasta los objetivos operativos o actividades y la estrategia para alcanzarlos?				
Existe un plan de acción/estrategia anual?				
Los objetivos a lograr han sido consistentemente definidos, tanto entre ellos como con la regulación que creó la entidad?				
Los objetivos son adecuadamente comunicados a todos los niveles necesarios?				
Las estrategias definidas se condicen con los objetivos?				
Los objetivos operativos/actividades definidos están adecuadamente relacionados con los objetivos generales de la entidad?				
Se han identificado y descrito los bienes y servicios que cada programa debe generar?				
Existe un cronograma de cumplimiento de metas físicas? (cantidades de productos distribuidos en el tiempo)				
Hay definición de recursos necesarios? Condice con el presupuesto vigente?				
Están todas las principales actividades orientadas al logro consecución de los objetivos de la organización y comprendidas en el plan estratégico diseñado?				
La definición de objetivos incluye la definición de las herramientas de medición (indicadores)? Y las metas de producción a alcanzar?				
Se han definido los recursos necesarios para alcanzar las metas establecidas?				

**2. EVALUACIÓN DE RIESGOS (continuación...)**

Concepto	SI	NO	N/A	Observaciones
Identificación de riesgos				
Tiene la entidad un análisis de riesgo considerando los objetivos de la organización y las fuentes de probables riesgos (internos y externos)?				
Se definieron los mecanismos para la identificación de riesgos internos? Funcionan adecuadamente?				
Se hace una revisión periódicamente de los mismos para anticipar el accionar ante los acontecimientos que pueden influir en la obtención de resultados?				
Se asigna probabilidad de ocurrencia a los diferentes riesgos detectados?				
Los mecanismos utilizados para identificar riesgos incluyen los siguientes factores: ✓ Futuros recortes de presupuesto, ✓ Cambios en los procedimientos utilizados, ✓ Problemas con el sistema de información (considerar si se realizan periódicamente backups de información principal) ✓ La excesiva centralización o descentralización de operaciones, ✓ Falta de competencia del personal y sus requerimientos de capacitación, ✓ Cambios en la responsabilidades de la alta gerencia, ✓ Posibilidades de retiros masivos de personal clave/gerencial, ✓ Falta de financiamiento.				
Se considera la experiencia de lo acontecido en ejercicios pasados?				
En particular se analiza la falla en los controles que puede haber provocado en el pasado la pérdida de recursos, errores en la información, o incumplimientos legales o normativos?				
La identificación de riesgos toma en consideración los hallazgos de auditorías, tanto internas como externas?				
Los riesgos identificados por la gerencia media/funcionarios y personal son considerados por la alta dirección para integrar los análisis de riesgo?				
Existen mecanismos adecuados para identificar riesgos externos, tales como: ✓ Avances tecnológicos, ✓ Necesidades o requerimientos de Organismos externos ✓ Modificaciones en la legislación o normativa, ✓ Cambios institucionales, ✓ Alteraciones en la relación con los mayores proveedores, ✓ Cambios en otras áreas de la UN que trabajan interrelacionadamente con la Dependencia auditada.				
Están identificados, finalmente, aquellos riesgos que la alta dirección entiende que no pueden o no resulta conveniente cubrir (riesgo residual)?				

**2. EVALUACIÓN DE RIESGOS (continuación...)**

Concepto	SI	NO	N/A	Observaciones
Detección del cambio				
Están todas las áreas instruidas para transmitir a la alta dirección cualquier variación que se produzca en lo institucional, operativo, tecnológico, normativo, presupuestario, regulatorio, que puedan afectar el cumplimiento de los objetivos de la entidad/programa o del área?				
Se han identificado aquellos cambios que pueden afectar más significativamente el cumplimiento de los objetivos de la organización?				
Se los ha ranqueado por probabilidad de ocurrencia?				
Se ha considerado especialmente: ✓ El riesgo para la organización que puede producir la incorporación masiva de personal de alta dirección? P.e. con un cambio institucional, ✓ El cambio de un software informático, ✓ Drásticas reducciones presupuestarias, ✓ Incorporación de nueva tecnología informática, ✓ Sensible aumento o reducción de alumnos con actividad académica				
Se analizan y adoptan las recomendaciones realizadas por las auditorías, tanto internas como externas?				



Atento a la variedad de actividades de control que pueden emplearse, las aquí incorporadas lo son a título indicativo.

3. ACTIVIDADES DE CONTROL				
Concepto	SI	NO	N/A	Observaciones
Se han definido procedimientos de control para cada uno de los riesgos significativos identificados?				
Los mismos son aplicados apropiadamente?				
Son adecuadamente comprendidos, no sólo en cuanto a la actividad en sí sino en esencia, por todo el personal?				
Se evalúan periódicamente para asegurarse que aún están operando adecuadamente al fin que les dio origen?				
Se realiza un control de la ejecución/desempeño contra lo presupuestado y con lo acontecido en ejercicios anteriores?				
Se realiza tal comparación a nivel de cada una de las áreas? Se involucra en tales evaluaciones a las direcciones y jefaturas?				
Se preparan los informes necesarios para tal control?				
Separación de tareas y responsabilidades				
Algún individuo tiene el control absoluto sobre todos los aspectos claves de una operación/transacción?				
La autorización, aprobación, procesamiento y registración, pagos o recepción de fondos, revisión y auditoría, custodia y manipulo de fondos, valores o bienes de las operaciones/transacciones están asignados a diferentes personas?				
La asignación de tareas se ha realizado de manera que se asegure sistemáticamente el chequeo/verificación?				
En aquellos lugares donde es posible, se impide que el manejo de dinero, valores negociables u otros activos de alta realización sean manejados por una sola persona?				
Las conciliaciones bancarias las realiza personal ajeno al manejo de dinero y cuentas bancarias?				
Existe conciencia en la dirección y gerencia que la colusión reduce o directamente aniquila la efectividad de la segregación de funciones, y por ende, está alerta para reducir las posibilidades de que ello ocurra?				



3. ACTIVIDADES DE CONTROL (continuación...)

Concepto	SI	NO	N/A	Observaciones
Coordinación entre áreas				
Existe un flujo de información adecuado entre las distintas áreas de la organización?				
Los objetivos definidos en cada una de ellas son compatibles?				
Se promueve la integración entre las áreas de forma que se desempeñen armónica y coordinadamente?				
Documentación				
Existe documentación escrita de la estructura del sistema de control y de todas las operaciones/transacciones significativas de la organización?				
Dicha documentación está disponible y adecuadamente archivada para su examen?				
La documentación de la estructura de control interno incluye la identificación de las principales funciones de la entidad y los objetivos relacionados a ellas y las actividades de control vinculadas? Están las mismas consideradas en todos los manuales de procedimientos?				
También incluye los controles automáticos de los sistemas informáticos electrónicos y los datos que deben proveérseles?				
La documentación de las operaciones/transacciones es completa, oportuna y adecuada y facilita la revisión del proceso desarrollado desde su autorización e iniciación hasta que la misma finalizó?				
La documentación, tanto aquella en soporte papel como electrónica, es útil a la alta dirección, jefaturas u otras con tareas de evaluación?				
Niveles definidos de autorización				
Los controles aseguran que sólo son operaciones/ transacciones válidas aquellas iniciadas y autorizadas por los niveles con competencia para ello?				
Dichos controles aseguran que todas esas operaciones son ejecutadas/realizadas por el personal que tiene la tarca asignada?				
Las facultades de autorizar han sido adecuadamente notificadas a los responsables y tal comunicación incluyó las condiciones y términos bajo los cuales se asigna la misma? (qué requisitos deben exigirse)				
La delegación de facultades está dentro de los términos establecidos por la normativa aplicable?				



3. ACTIVIDADES DE CONTROL (continuación...)				
Concepto	SI	NO	N/A	Observaciones
Registro oportuno y adecuado de transacciones y hechos				
Las operaciones/transacciones son apropiadamente clasificados y oportunamente registradas?				
Dicha clasificación y registración opera a todo lo largo de los ciclos de vida de las operaciones, esto es, autorización, iniciación, proceso y clasificación en los registros consolidados/resúmenes?				
La clasificación apropiada incluye una adecuada organización y formato de la información original y registración sumaria a partir de la cual se preparen los estados e informes necesarios?				
Acceso restringido a los recursos, activos y registros				
Existen restricciones para el acceso a los recursos y registros sólo al personal especialmente autorizado?				
La responsabilidad de rendir cuentas sobre los recursos asignados y la custodia de los registros (cualquiera sea el soporte) está asignada a ciertas personas específicamente?				
Se revisan periódicamente los accesos asignados?				
Con qué periodicidad se comparan los recursos existentes contra los registros?				
Se consideraron factores tales como el valor de los activos, la portabilidad y la fácil realización cuando se determinó el grado de restricciones al acceso?				
Se han establecido políticas y procedimientos para la custodia física de recursos, implementado y comunicado adecuadamente a todo el personal?				
Se han identificado los activos claves para la entidad y se ha determinado para ellos medidas de seguridad especiales?				
Aquellos activos de alta vulnerabilidad al robo, utilización no autorizada (dinero, valores, equipos y otros de alto valor) tienen medidas de guarda y acceso apropiadas?				
El dinero y valores negociables se mantienen bajo llave?				
Los formularios como recibos, órdenes de compra y otros críticos están preenumerados, guardados adecuadamente los vacíos, y entregados con cargo?				



3. ACTIVIDADES DE CONTROL (continuación...)				
Concepto	SI	NO	N/A	Observaciones
Acceso restringido a los recursos, activos y registros (continuación...)				
Se requieren autorizaciones para la habilitación al uso de dichos formularios (talonarios de recibos, OC, cheques, etc.)?				
Los sellos identificatorios de firmas autorizadas son adecuadamente protegidos?				
Existen seguros para equipos, valores en tránsito y otros activos vulnerables?				
Inventarios e insumos están adecuadamente guardados y con la protección necesaria?				
Existen alarmas contra incendio?				
Las medidas de protección incluyen los horarios de receso de actividad laboral?				
Rotación del personal en tareas claves				
Se han identificado en la organización las tareas de alto riesgo de que se cometan irregularidades, tales como fraude o actos de corrupción?				
Se rota al personal a cargo de dichas tareas periódicamente?				
Control del sistema de información				
Está apropiadamente controlado el acceso a los sistemas de información, esto es a la carga de datos, modificación de archivos, alteraciones en los programas (software) utilizados?				
Se han establecido controles físicos y lógicos que permitan detectar accesos no autorizados?				
Se realizan periódicamente chequeos de la información incorporada a los registros (altas del periodo) con la documentación soporte u otro elemento válido de cruce?				
Las registraciones contables se realizan en secuencia numérica y por fecha?				
Las excepciones a lo anterior (ajustes) son identificados como tales y hacen referencia a la operación que modifican? Son adecuadamente autorizados? Se han establecido indicadores y criterios para la medición de la gestión?				
Se revén periódicamente la validez y lo apropiado de dichos indicadores institucionales y específicos?				

**3. ACTIVIDADES DE CONTROL (continuación...)**

Concepto	SI	NO	N/A	observaciones
Indicadores de desempeño				
Son consistentes con las especificaciones de la norma de creación, misión y objetivos?				
Se analizan periódicamente los resultados alcanzados (por la aplicación de estos indicadores) contra lo planificado y se analizan los desvíos?				
En esos casos se toman medidas correctivas oportunas?				
Se relacionan y consideran varios indicadores con el objeto de tener un panorama permanente de la evolución de la gestión?				
Se ha desarrollado un tablero de control o equivalente para el seguimiento de la gestión a través del monitoreo de la información e indicadores claves?				
Se realizan las evaluaciones con la periodicidad adecuada?				
Unidad de Control y Gestión				
Existe? en su caso depende del máximo nivel de la organización?				
Cuenta con un plan de auditoría y cronograma aprobados?				
Se practican regularmente auditorías por parte de dicha unidad?				
Se han tomado en cuenta las recomendaciones y hallazgos de las mismas?				
En aquellos casos en que la dirección / gerencia está en desacuerdo con los hallazgos habidos o con la validez de las recomendaciones, tales puntos se expresan por escrito, está documentado tal desacuerdo?				
Se realiza un seguimiento de aquellas actividades que generaron los hallazgos de auditoría?				

**4. INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN**

Concepto	SI	NO	N/A	Observaciones
La información interna y externa generada por la organización es remitida previamente a los niveles correspondientes para su aprobación?				
Están definidos los informes periódicos que deben remitirse a los distintos niveles internos para la toma de decisiones?				
Es apropiada para los niveles de responsabilidad y autoridad asignados?				
Esta accesible para quienes deben disponer de ella? P.e. mediante tableros comandos en PC, otros archivos o bases en PC.				
Calidad de la información				
El contenido de la información es el apropiado?				
Está estructurada con distintos niveles de detalle según sea el nivel al que está dirigida?				
Es confiable? Confirmar con documentación soporte				
Es dicha información oportuna?				
El sistema de información				
Es adecuado a las necesidades de información de la organización? Considerar usuarios internos y externos				
Flexibilidad al cambio				
Se realiza un seguimiento de los avances tecnológicos a efectos de determinar si resulta conveniente su incorporación?				
El sistema implementado admite actualizaciones?				
Comunicación				
Existe un mensaje claro de parte de la alta dirección y gerencia sobre la importancia del sistema de control interno y las responsabilidades de todos los integrantes de la organización? <i>(en función a la conclusión de la auditoría realizada)</i>				PARA USO DE LA UAI
Se comunican las excepciones a las reglas a los niveles superiores a aquel donde se descubre la misma?				



4. INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN (continuación...)				
Concepto	SI	NO	N/A	Observaciones
Comunicación (continuación...)				
Están los mecanismos instituidos para garantizar la comunicación en todos los sentidos?				
Aseguran que los empleados de menor nivel puedan proponer cambios de las rutinas que mejoren el desempeño?				
Y a denunciar errores o irregularidades?				
De las entrevistas mantenidas con el personal, se infiere un conocimiento general de la misión, objetivos y metas de la organización? (En función del relevamiento efectuado durante el transcurso de la auditoría)	PARA USO DE LA UAI			
Se mantienen canales de comunicación adecuados con terceros interesados directa o indirectamente? Usuarios/beneficiarios de las acciones de la organización – proveedores – comunidad – prensa - auditores – etc.				
En este sentido, se difunde a los terceros el código de Ética del funcionario y código de conducta?				

**6. SUPERVISIÓN**

Concepto	SI	NO	N/A	Observaciones
Dentro de la propia gestión existe una rutina de permanente seguimiento y evaluación del desempeño del control interno para determinar las mejoras y ajustes requeridos.				
La supervisión en práctica enfatiza en la responsabilidad de los gerentes y otros con funciones de supervisión por el funcionamiento del sistema de control interno?				
En el desarrollo de sus tareas, se compara habitualmente el desempeño con lo presupuestado y se evalúan las causas de los desvíos?				
Se realizan cruces y comparaciones de la información operativa producida con lo real, y contra información contable?				
Se consideran las comunicaciones de terceros para corroborar la información generada internamente? P.e. los reclamos de facturas/usuarios, reclamos de proveedores.				
Se realizan habitualmente controles de las existencias de inventarios físicos contra registros?				
Están definidas herramientas de autoevaluación? Sea por sistema de checklist, cuestionarios o cualquier otro.				
Se utilizan indicadores para detectar ineficiencias, abusos o despilfarros?				
Se realiza una validación periódica de los supuestos que sustentan los objetivos de la organización? Por ejemplo necesidades de la población objetivo.				
Las deficiencias detectadas durante el proceso de autoevaluación son comunicadas a los niveles correspondientes? describa cómo se procede.				



ANEXO IV

CUMPLIMIENTO DE NORMAS DE EQUILIBRIO FISCAL ³⁶

Durante el año 2001 y 2002, el Poder Ejecutivo Nacional ha promulgado una serie de normas tendientes a mantener el equilibrio entre gastos y recursos presupuestarios.

La mayoría de las Universidades Nacionales, entre ellas la Universidad de Buenos Aires, interpreta que tal normativa no le resulta aplicable en virtud de la autonomía académica e institucional y la autarquía económica - financiera que les garantiza el Artículo 75 Inciso 19) de la Constitución Nacional y la Ley de Educación Superior N° 24.521. Sostiene, asimismo, que a partir de la reforma constitucional del año 1994, dichas entidades han quedado excluidas del Artículo 8 de la Ley N° 24.156.

La Procuración del Tesoro de la Nación se ha expedido, pero sólo en relación a la aplicación de determinada normativa concreta a las Universidades Nacionales y, en tal sentido, ha sostenido que el Decreto N° 894/01 les resulta aplicable (Dictámenes 240:053).

Además, la Procuración, a través de la emisión de otros pareceres, ha sentado una doctrina que señala que, conforme lo establece el Decreto N° 2.666/92, las Universidades Nacionales son, en su aspecto económico - financiero, organismos descentralizados y, como tales, están encuadrados en las disposiciones de la referida ley (entre otros, Dictámenes 236:487).

Asimismo, el máximo organismo asesor ha expresado, en varios dictámenes que, del contenido del Artículo 75 Inciso 19) de la Constitución Nacional y de las Leyes Nros. 24.195 y 24.521, resulta claro que el régimen aplicable otorga a las Universidades Nacionales autonomía académica e institucional y autarquía económico - financiera. Y también que, en las relaciones de autarquía, las Universidades Nacionales continúan ligadas a la Administración Central, que ejerce sobre ellas el control de tutela.

No obstante ello, no existe un acabado consenso, ni doctrinario, ni jurisprudencial, sobre el significado que el constituyente de 1994 ha querido brindar a las palabras "autonomía" y "autarquía" contenidas en el texto reformado.

Tal circunstancia ha sido sopesada por esta SIGEN al momento de formular su solicitud de asesoramiento a los órganos consultivos competentes, respecto de la aplicabilidad del Decreto N° 172/02, oportunidad en la cual se expuso que, al momento de valorar si determinada normativa emitida por el PEN para la Administración Central y sus entes descentralizados resulta de aplicación a las Universidades Nacionales, debía tenerse en cuenta si tal aplicación resultaba compatible con la autonomía universitaria constitucionalmente asegurada.

³⁶ Texto extraído de http://www.siggen.gov.ar/documentacion/informes_siggen