



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado

**CARRERA DE ESPECIALIZACIÓN EN
CONTROL GUBERNAMENTAL**

**INSTITUTO SUPERIOR DE CONTROL DE LA GESTION
PÚBLICA**

ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSGRADO

TRABAJO FINAL ESPECIALIZACIÓN

***La transformación del Sistema Educativo Argentino
y los Organismos de Control***

Autora: Cdora. Andrea Fabiana Zabasky.

E-Mail: fabiana.zabasky@educacion.gob.ar / fabyzaby@hotmail.com

Cel.: 011 1565641153

Tutor: Mg. Cristina A. Rolandi.

INDICE

1. INTRODUCCIÓN	3
1.1 Fundamentación y Planteamiento del Problema	3
1.2 Objetivo.	5
1.3 Aspectos Metodológicos	5
2. MARCO TEORICO	8
3. DE LA DESCENTRALIZACION DE LOS FONDOS AL CONTROL.	14
3.1. El rol de la Sindicatura General de la Nación.	14
3.2. La Red Federal de Control	17
3.3. Resultado del Trabajo de la Red.	20
3.4. Actuación de la Red Federal de Control en el Ministerio de Cultura, Ciencia y Tecnología.	25
3.5. Planificación de Acciones de la Red.	27
3.6. Conformación de los Comités de Control.	30
3.7. Actuación del Comité de Control en el Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología	34
4. Consideraciones acerca de la Gestión del Control. Conclusión	36
ANEXO I	40
ANEXO II- RESOLUCION 36/2011-SIGEN	41

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Fundamentación y Planteamiento del Problema

La política educativa en la Argentina, es responsabilidad del Estado y en los últimos tiempos, se ha trabajado en la recuperación de ese rol, considerándola prioritaria.

Hoy el Estado ejerce plenamente esa responsabilidad principal e indelegable, que sostiene el funcionamiento de un sistema educativo nacional que garantiza la igualdad, gratuidad y equidad de ejercer el derecho a la educación a todos los habitantes de la Nación.

La organización federal del país conlleva un complejo ordenamiento jurídico, y las bases legales que rigen el sistema educativo nacional están sentadas en la Constitución Nacional y las leyes nacionales, las constituciones y las leyes provinciales, los decretos dictados por el Poder Ejecutivo Nacional y por los poderes ejecutivos de los gobiernos provinciales, las resoluciones ministeriales nacionales y de los gobiernos provinciales.

El marco normativo que rige el sistema educativo argentino ha sufrido desde el año 1991 a la fecha varias reformas, que incluyeron la organización de los niveles y modalidades del sistema educativo, incorporando la formación docente con el consecuente acompañamiento en el incremento de la *inversión en educación*, en el marco de la *descentralización* de los servicios educativos a partir de la Ley 24.049¹.

En 1989, bajo la gestión del ministro Salonia se completa la federalización del sistema educativo, y *se termina la transferencia de las escuelas medias y terciarias no universitarias hacia las jurisdicciones provinciales y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires*.

Esto significó *transferir* a las Provincias y al gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, *la gestión, gobierno y financiamiento* de la casi totalidad de las instituciones educativas de todos los niveles y modalidades, excepto las universidades nacionales.

A partir de ese momento, *se deja a cargo de las jurisdicciones todo el peso de la administración*, debiendo las provincias implementar mecanismos de mejora de los salarios docentes dentro de los límites de un presupuesto educativo exiguo, que sin embargo representa entre el 20 y el 25% de los presupuestos provinciales.

¹ Ley 24.049 de Transferencias de los Servicios Educativos. <http://www.infoleg.gob.ar>

Para acompañar la mencionada descentralización, la Ley Federal de Educación N° 24.195² sancionada en el año 1993, plantea los lineamientos básicos para la transformación de la educación en los niveles primario y secundario, asignando al Estado el papel de *formular las políticas, controlar la calidad educativa y compensar las diferencias, dependiendo los servicios educativos directamente de los gobiernos provinciales*. En los artículos 60 y 61, establece que **la inversión** del Estado en el Sistema Educativo *es prioritaria*, y se atenderá con los recursos que determinen los presupuestos Nacional, Provinciales y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, según corresponda.

La mencionada norma menciona que, la inversión pública consolidada total en Educación (base 1992: 6.120.196.000), será duplicada gradualmente como mínimo a razón del 20 % anual a partir del presupuesto 1993; o se considerará un incremento del 50 % en el porcentaje (base 1992: 4 por ciento) del producto bruto interno (base 1992: 153.004.900.000). En cualquiera de los dos casos, se considerará a los efectos de la definición de los montos, la cifra que resultare mayor.

Con la **Ley Federal de Educación**, se termina de estructurar este proceso ya que: "...es la que justifica legalmente un fuerte movimiento de *recentralización de los recursos del sistema y legítimas acciones de control* sobre el accionar del conjunto de los actores involucrados[...] El presupuesto liberado de la carga económica del mantenimiento de las escuelas, resulta más holgado para el financiamiento de personal calificado y de proyectos especiales que tienen como finalidad explícita compensar las desigualdades extremas, y como objetivo implícito, el de establecer articulaciones y vínculos de lealtad entre el ministerio y los diferentes agentes del sistema. Además por sus manos pasan los fondos provenientes de fuentes de financiamiento internacionales, que cumplen un papel muy significativo en la actual reforma".³

Puede decirse que, en términos reales, se observa que la descentralización se da sólo en el aspecto financiero.

² Ley 24.195 Federal de Educación. <http://www.infoleg.gob.ar>

³ Pablo Gentili, "Proyecto neoconservador y crisis educativa", Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1994.

1.2 Objetivo.

La *descentralización de los servicios educativos*, ocurrida entre los años 1992 y 1994, obligó la *transferencia de fondos* a las provincias con su consecuente administración, a fin de llevar adelante *los objetivos y políticas de gobierno*.

El objetivo del presente trabajo será analizar los cambios introducidos luego de la reforma en *los Sistemas de Control y las acciones implementadas desde el Estado, a fin de evaluar si resultaron suficientes, asegurando la eficaz y pertinente aplicación de los fondos*.

1.3 Aspectos Metodológicos

La metodología del trabajo será teórico – bibliográfico, presentando una breve reseña de la evolución y comportamiento de los organismos de control y los mecanismos implementados, a fin de controlar el uso de los fondos, la rendición de cuentas y la responsabilidad de los funcionarios públicos, una vez producida la descentralización de los servicios educativos, que trajo aparejada la transferencias de los fondos a las provincias.

El siglo XXI nos presentó un nuevo enfoque del control basado en los criterios de economía, eficiencia y eficacia, lo que demanda en forma continua desarrollar metodologías integrales y cooperativas para lo que se genera la necesidad de contar con la participación de equipos de trabajo multidisciplinario e interactivo.

A partir de la sanción en el año 1992 de la Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, las finanzas públicas de la Nación se ordenan con un **enfoque sistémico**, considerando la administración financiera como un conjunto de sistemas interrelacionados en el cual el desarrollo correcto y eficiente de cada uno de ellos impacta en el desempeño del resto.

La ley introdujo los sistemas: presupuestario, crédito público, tesorería, contabilidad, control interno y externo. Introduce por un lado, el sistema de *control interno* ejercido por la **Sindicatura General de la Nación (SIGEN)** dependiente del Poder Ejecutivo, y por

otro lado, el *control externo* a cargo de la **Auditoría General de la Nación (AGN)** con dependencia del Congreso Nacional.

Los defensores de este nuevo sistema sostuvieron la necesidad de lograr un control estatal acorde, a un Estado más eficiente y menos burocratizado.

En la Administración Pública, se presenta la particularidad de que todas las funciones de los entes, entidades u organismos que la conforman deben estar orientados a *maximizar el bienestar de la sociedad*, es por eso que cobra relevancia la responsabilidad de las personas que asumen funciones en la Administración Pública, ya que deberán cumplir un rol fundamental en la búsqueda de eficacia y eficiencia en las metas de las políticas públicas.

Es aquí donde *el Control interno y externo* de la hacienda pública juega *un rol fundamental*: el control de cumplimiento de las políticas públicas, control de la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial y legal, en otras palabras debe *garantizar a la ciudadanía el correcto manejo de los recursos y gastos público*.

La función del Estado aparece cuando la sociedad se agranda, se transforma, es ahí cuando las *necesidades sociales o públicas*, son más numerosas y extensas.

Al hablar de necesidades públicas Le Pera⁴ sostiene que estas corresponden a los fines políticos del sector público, no preexisten al sector público, son consecuencia de la determinación de sus fines que son mutables respondiendo a la relatividad histórica.

La actividad financiera tiene como sujeto activo al sector público, cabe deducir, por lo tanto que responde a sus fines políticos y depende de sus decisiones que varíe según las fuerzas políticas y socio-económicas que ejercen el poder. A su vez el autor considera como *necesidad pública* las que el sector público percibe como consecuencia de su existencia y mantenimiento y de los fines que persigue.

Las necesidades públicas lo son porque el Estado las asume como propios y no asumidas por el Estado por ser pública.

⁴ Le Pera Alfredo. 2007. Estudio de la Administración Financiera Pública. Buenos Aires. Ediciones Cooperativas

Según Parada Vázquez⁵ la función pública puede definirse como un conjunto de hombres a disposición del estado que tienen a su cargo las funciones y servicios públicos, como el régimen jurídico al que están sometidos.

Por otro lado, Ivaneqa⁶, define la función pública en sentido amplio como todas las funciones del estado (administrativas, legislativas, judiciales, etc.) ejercidas en el contexto de la competencia legalmente asignada, mientras que en un criterio restringido nos remite exclusivamente a las actividades administrativas, siendo indistinto si son cumplidas por el Poder Ejecutivo, Legislativo o Judicial.

La optimización de un nuevo enfoque de control sobre las *necesidades públicas, traducidas en políticas de gobierno*, lleva a la creación e implementación de Unidades de Control y Gestión, como los *Comités de control y la Red federal de Control Público*.

La creación de Comités de Control, integrados por funcionarios de las áreas de la Administración Pública Nacional y la SIGEN, que en cumplimiento de las actividades de supervisión general del Sistema de Control Interno del Sector Público Nacional, elaboran los Informes de Evaluación de los Sistemas de Gestión y de Control Interno de distintos entes, jurisdicciones y organismos de la Administración Pública Nacional y Universidades Nacionales,⁷ evalúan el grado de cumplimiento de los objetivos establecidos, y la eficiencia en la ejecución del gasto.

El análisis no resulta posible sin mencionar el rol del Estado, donde la necesidad de rendir cuentas, en términos de responsabilidad y respuesta por los actos presenta un escenario en el que interviene un actor que cobra importancia: *el organismo de control*.

En la actualidad, no alcanza con realizar controles de cumplimiento, se deben incorporar metodologías relacionadas al **control por desempeño**, tomando mayor relevancia el concepto de *accountability*, donde la rendición de cuentas va más allá de una obligación legal de responder, lo alcanza una *obligación ética* por parte de los funcionarios desde la **convicción de rendir cuentas**.

⁵ Parada Vázquez, José R. Derecho Administrativo. Organización y Empleo. Marcial Pons, Madrid, 1988.

⁶ Miriam Mabel Ivanega. 2003. "Mecanismos de Control Público y Argumentaciones de Responsabilidad". Buenos Aires: Editorial Abaco.

⁷<https://net.siggen.gob.ar>- Sindicatura General de la Nación (SIGEN)- Memoria Ejercicio 31/12/2015.

2. MARCO TEORICO.

Mediante la Ley N° 24.049⁸ de 1991, se estableció la *transferencia a las provincias* de los servicios educativos que aún dependían del Gobierno Nacional.

La descentralización de los servicios educativos se llevó a cabo entre 1992 y 1994 mediante la suscripción de convenios de transferencia entre el Estado nacional y cada una de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La mencionada descentralización fue acompañada por la sanción de la Ley Federal de Educación N° 24.195⁹, sancionada en 1993, plantea los lineamientos básicos para la transformación de la educación de los niveles primario y secundario, asignando al Estado el papel de formular las políticas, controlar la calidad educativa y compensar las diferencias, mientras que los servicios educativos dependen directamente de los gobiernos provinciales.

En los artículos 60 y 61, establece que la **inversión en el Sistema Educativo** por parte del Estado *es prioritaria* y se atenderá con los recursos que determinen los presupuestos Nacional, Provinciales y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, según corresponda.

Es así que, la inversión pública consolidada total en Educación (base 1992: 6.120.196.000), sería duplicada gradualmente y como mínimo a razón del 20 % anual a partir del presupuesto 1993; o se considerará un incremento del 50 % en el porcentaje (base 1992: 4 por ciento) del producto bruto interno (base 1992: 153.004.900.000), destinado a educación en 1992. En cualquiera de los dos casos, se considerará a los efectos de la definición de los montos, la cifra que resultare mayor.

La Ley N° 26.075¹⁰ sobre el *Financiamiento Educativo*, sancionada en diciembre de 2005, señaló que el incremento gradual de la inversión en educación, ciencia y técnica debería alcanzar en el año 2010 el 6% del Producto Interno Bruto. (Artículo 4° de la ley)

⁸ Ley 24.049 de Transferencias de los servicios educativos- <http://www.infoleg.gob.ar>.

⁹ Ley 24.195 Ley Federal de Educación-<http://www.infoleg.gob.ar>.

¹⁰ Ley 26.075 de Financiamiento Educativo - <http://www.infoleg.gob.ar>.

Mientras que la Ley N° 26.206¹¹, *Ley de Educación Nacional*, a diferencia de la anterior, no tiene fecha de vencimiento. Esta última norma establece que, a partir de 2011, la inversión en educación debe alcanzar el 6% del Producto Bruto Interno, lo cual significa un aumento respecto del esquema anterior porque excluye en su cálculo los recursos destinados a las políticas de Ciencia y Tecnología.

La descentralización que significó el traspaso a las provincias de los servicios educativos, trajo aparejada, la necesidad de intensificar el control en el manejo de los fondos públicos, situación que se acompañó con la sanción de la Ley 24.156¹² de Administración Financiera y de los Sistemas de Control Público de las finanzas sancionada en el año 1992. (B.O. 29/10/1992), que dio forma a dos sistemas el de la Administración Financiera y el Control.

La ley 24.156 pretende ordenar las finanzas públicas dando un enfoque sistémico, considerando la administración financiera como un conjunto de sistemas interrelacionados, donde el desarrollo correcto y eficiente de cada uno de ellos impacta en el desempeño del resto¹³.

La Administración Financiera, según el artículo 5°, se integra con los sistemas presupuestarios, de crédito público, de tesorería y de contabilidad, cada uno de ellos a cargo del órgano rector: la Oficina Nacional de Presupuesto, la oficina Nacional de Crédito Público, la Tesorería General de la Nación y la Contaduría General de la Nación, respectivamente, recayendo la responsabilidad de la coordinación de todos los sistemas, en la Secretaria de Hacienda y en la Secretaria de Finanzas, ambas dependientes del Ministerio de Hacienda.

Esta ley por un lado introduce el *control interno* ejercido por la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), dependiente del Poder Ejecutivo y por el otro, el *control externo* a cargo de la Auditoría General de la Nación (AGN), con dependencia del Congreso de la Nación.

¹¹ Ley 26.206 de Educación Nacional hacia una Educación de calidad para una sociedad más justa. (<http://www.bnm.me.gov.ar>)

¹² Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector público. Texto Institucional Anotado, Comentado y Concordado. SIGEN. http://www.sigen.gov.ar/ley_24156.asp.

¹³HERLAX J. IGNACIO (UBA), (2007). "La responsabilidad de la función pública en la Ley 24.156 de Administración financiera y control del sector público. Aspectos controvertidos de los sistemas de control interno y de control externo". ASAP, Septiembre, 95-96.

Ley 24.156, introdujo un sentido integral del control, abarcando todos los procesos de gestión (exceptuando lo referente a Recursos humanos, patrimonio y compras y contrataciones), y sus responsables con el fin de obtener una administración económica, eficiente y eficaz en todo el sector público nacional dándole así una coherencia al control posterior ejercido por los organismos citados.

Las Resoluciones N° 107/98¹⁴ y 152/02¹⁵ emanadas de la Sindicatura General de la Nación, aprobaron las "Normas Generales de Control Interno" y las "Normas de Auditoría Interna Gubernamental" respectivamente, ambas reconociendo como órgano rector del sistema de control interno del Poder Ejecutivo Nacional, a la *Sindicatura General de la Nación*.

Es la **Sindicatura General de la Nación** quien tiene entre sus funciones el dictado y la aplicación de normas de control interno, supervisando el funcionamiento de dicho sistema, es por eso que mediante la Resolución N° 36¹⁶ de fecha 1 ° de Abril del 2011, el Síndico aprueba el "***Plan Compromiso de Mejora de la Gestión y Control Interno***", el cual incluye las Normas particulares sobre la constitución y funcionamiento de ***Comités de Control*** para las jurisdicciones y organismos descentralizados, y aprueba como buena práctica de control interno la metodología de autoevaluación y diagnóstico de los procesos.

Los **Comités de Control**, integrados por funcionarios de las áreas de la Administración Pública Nacional y la SIGEN, que en cumplimiento de las actividades de supervisión general del Sistema de Control Interno del Sector Público Nacional, elaboran los Informes de Evaluación de los Sistemas de Gestión y de Control Interno de distintos entes, jurisdicciones y organismos de la Administración Pública Nacional y Universidades Nacionales,¹⁷ evalúan el grado de cumplimiento de los objetivos establecidos, y la eficiencia en la ejecución del gasto.

¹⁴ www.infoleg.gov.ar Resolución 107/98 - SIGEN

¹⁵ www.infoleg.gov.ar Resolución 152/02- SIGEN

¹⁶ <https://net.sigen.gob.ar/normativadigesto.asp>

¹⁷ <https://net.sigen.gob.ar>- Sindicatura General de la Nación (SIGEN)- Memoria Ejercicio 31/12/2015.

No obstante, en la Administración Pública en general no se observan grandes adelantos en la constitución de los comités de control, no alcanzando hasta la fecha el grado de madurez esperado.

Dada la necesidad de incrementar el control en el manejo de los fondos públicos y verificar la observancia en el cumplimiento de los objetivos planteados en los Programas Sociales, en el ámbito de la Sindicatura General de la Nación el 28 de febrero de 2002 se crea la **Red Federal de Control Público**¹⁸, como un emprendimiento organizacional que integra y complementa las estructuras estatales de fiscalización y auditoría, en el orden nacional, provincial y municipal, con el fin de evaluar el desempeño de los programas sociales ejecutados por las jurisdicciones de carácter nacional.

Las necesidades públicas según ¹⁹Le Pera, son las que el Estado asume como propias y no las asumidas por el Estado por ser públicas, ya que corresponden a los fines políticos del sector público, y son consecuencia de la determinación de los *objetivos* que son mutables.

La rendición de cuentas, es un *instrumento de control* de la Sociedad civil hacia el Estado, y es por eso que hoy los organismos de control, deben reconocer la necesidad de rediseñar los procesos tradicionales de control para adecuarlos a los cambios, *donde los responsables tomen verdadera conciencia que el control, es una herramienta para la consecución de los objetivos propuestos en las políticas educativas y sociales en general*, dando respuestas a la ciudadanía por la forma de administrar los recursos públicos, en términos de eficiencia, eficacia y economía.

A la fecha, se crearon mecanismos de control por parte de los organismos, que pretenden monitorear y evaluar la **aplicación de los fondos** en cumplimiento de los **objetivos** establecidos en las **políticas de gobierno**, guardando especial cuidado en su **rendición** y la **responsabilidad** de los funcionarios.

El Congreso sancionó en el 2014 la ley N° 26.944 ²⁰ de *Responsabilidad del Estado*, que fue publicada en el B.O. el 8 de Agosto, de más que dudosa constitucionalidad y sobre

¹⁸ <http://www.sigen.gob.ar/red-federal.asp>.

¹⁹ Alfredo Le Pera. 2007. Estudio de la Administración Financiera Pública, Buenos Aires, Ediciones Cooperativas

todo con graves fallas de justicia, equidad, razonabilidad, etc., al prohibir — inconstitucionalmente— la aplicación de multas a los funcionarios que incumplen las sentencias judiciales. A su vez, limitar la responsabilidad del Estado sin hacerla efectiva en su nuevo pretendido ámbito, es doblemente disvalioso. Para superar un *test* de constitucionalidad debiera al menos permitir la ejecución judicial forzosa de la sentencia contra el Estado.

El art. 9º, por su parte, establece: “La actividad o inactividad de los funcionarios y agentes públicos en el ejercicio de sus funciones por no cumplir sino de una manera irregular, incurriendo en culpa o dolo, las obligaciones legales que les están impuestas, los hace responsables de los daños que causen.

“La pretensión resarcitoria contra funcionarios y agentes públicos prescribe a los tres (3) años.” La prescripción era de diez años por la ley 12.961 y a su vez la vigente ley 24.156 en su art. 131 se remite a los plazos del Código Civil.²¹ Es claro que no pueden ser modificados por una ley local.

“La acción de repetición del Estado contra los funcionarios o agentes causantes del daño prescribe a los tres (3) años de la sentencia firme que estableció la indemnización.”

Nada hace la ley para obligar al Estado a buscar ese resarcimiento tardío. Por último, el art. 11 invita “a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir a los términos de esta ley para la regulación de la responsabilidad estatal en sus ámbitos respectivos.”²².

²⁰ Fidelibus, José María, “Responsabilidad del Estado según proyecto de ley especial del PEN. Consideraciones críticas,” *RCyS*, 2014-IV, 17; Ibarlucía, Emilio A., “Responsabilidad del Estado y de los funcionarios públicos”.

²¹ Ampliar en Atchabaian, Adolfo, *Régimen jurídico de la gestión y del control de la hacienda pública*, Buenos Aires, La Ley, 2014, pp. 1018-19.

²² Este artículo está en sintonía con el proyecto de Código Civil y Comercial, texto conforme modificación del Poder Ejecutivo Nacional a los artículos 1765 (“Responsabilidad del Estado. La responsabilidad del Estado se rige por las normas y principios del derecho administrativo nacional o local según corresponda”) y 1766. (“Responsabilidad del funcionario y del empleado público. Los hechos y las omisiones de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones por no cumplir sino de una manera irregular las obligaciones legales que les están impuestas, se rige por las normas y principios del derecho administrativo nacional o local según corresponda.”) Es cuestionable fundar una ley en normas previas que aún no han sido dictadas.

Las reformas sufridas en el sistema educativo en los últimos años, acompañadas por la descentralización en la administración de los fondos, hizo que el financiamiento ocupe un papel preponderante para llevar a cabo las políticas educativas.

La descentralización de los fondos mediante las transferencias a las jurisdicciones, para la ejecución de acciones implicó una *fuerte reestructuración de los sistemas de control gubernamentales, con la consecuente responsabilidad de los funcionarios en la rendición de cuentas.* (Ver Anexo I: Presupuesto Educación 2018).

3. DE LA DESCENTRALIZACION DE LOS FONDOS AL CONTROL.

3.1. El rol de la Sindicatura General de la Nación.

La Sindicatura General de la Nación, como *órgano rector del Sistema de Control Interno*, tiene a su cargo actividades como: el dictado de las normas de control interno, el dictado de las normas de auditoría interna, la coordinación de la red de Unidades de Auditoría Interna en las jurisdicciones, entidades y empresas, y la supervisión del Sistema de Control Interno y del cumplimiento de las normas técnicas emitidas.

El modelo de control a partir de la Ley N° 24.156, se define en el artículo 103 que establece: “El modelo de control que aplique y coordine la Sindicatura deberá ser integral e integrado, abarcar los aspectos presupuestarios, económicos, financieros, patrimoniales, normativos y de gestión, la evaluación de programas, proyectos y operaciones, y estar fundado en criterios de economía, eficiencia y eficacia”.

En razón de la amplitud de los conceptos incluidos en el citado artículo, se desarrollarán algunos de ellos, en especial los que caracterizan sus aspectos diferenciales.

El término *integral*, significa completo, como calificativo del control, puede interpretarse en el sentido de abarcativo de todas las operaciones de todas las áreas de una organización, esto es, desde el punto de vista de su alcance.

Es decir, enfoca el análisis de las acciones y actos de gobierno en todos sus campos, abarcando sus causas y efectos.

Esto, a su vez, se encuentra relacionado con el concepto de *evaluación*, dado que, al efectuar el control de gestión se debe verificar también, si se cumplieron las normas legales, ya que la eficacia y eficiencia en un Estado de Derecho sólo se pueden lograr respetando además, otros valores, que el derecho impone por voluntad de la sociedad.

Con respecto a la calidad de **integrado**, puede entenderse incorporado, parte de un todo, adicionado, comprendido. Vale decir que, cada acción o acto de gobierno, tanto en su finalidad como en su preparación y ejecución, se encuentran sometidas a un proceso de control permanente (previo, concomitante y posterior).

Este paso hacia la *auditoría integral*, implicó a nivel institucional la inversión en importantes actividades de capacitación y el impulso y la iniciativa individual para vencer la inercia de quienes estaban dedicados a una actividad fundamentalmente orientada al análisis de aspectos presupuestarios, contables y legales.

Posteriormente, el artículo 103 citado, refiere a la evaluación de programas, proyectos y operaciones.

Estos conceptos responden a la teoría del presupuesto por programas, entendido éste como un instrumento de planificación, ejecución y control que se presenta como expresión de la producción pública.

El artículo bajo comentario dispone que el modelo de control debe abarcar la “**evaluación**” de programas, proyectos y operaciones, introduce un nuevo concepto, perfectamente diferenciado del de **auditoría**.

Por una parte, *la auditoría* puede entenderse como la valoración independiente de todas las operaciones de un ente, en forma analítica, objetiva y sistemática, para determinar si se llevan a cabo procedimientos aceptables; si se siguen las normas establecidas, si se utilizan los recursos de forma eficaz, eficiente y económica y si los objetivos perseguidos han sido alcanzados.

A diferencia de ésta, *la evaluación*, parte desde la génesis del programa o proyecto sujeto a examen.

La actividad de evaluación, aborda el objeto analizado desde siete ángulos diferentes de observación, que pueden a su vez complementarse con otras visiones.

Ellos son:

- la oportunidad, la pertinencia y las repercusiones de la acción de gobierno en cuanto a sus objetivos y resultados esperados, en orden al marco político delineado por el Poder Ejecutivo Nacional;
- la coherencia de las actividades, medios y participantes que intervienen en el desarrollo de la acción;
- la eficacia y eficiencia con que han sido cumplidos los objetivos en el corto plazo, y
- la durabilidad de los resultados obtenidos, desde una visión a largo plazo.

Por otra parte, el *desplazamiento de la actividad pública hacia los niveles locales*, ocurrido en virtud de la comentada *descentralización*, ha implicado también la necesidad de trasladar equipos de auditoría para realizar las verificaciones pertinentes en el campo de la operación, con los consecuentes costos asociados y limitaciones en función de los recursos disponibles.

De acuerdo con el artículo 100 de la ley 24.156, el sistema de control interno quedó conformado por la Sindicatura General de la Nación, órgano normativo, de supervisión y coordinación, y por las Unidades de Auditoría interna, que fueron creadas en cada jurisdicción y en las entidades dependientes del Poder Ejecutivo Nacional.

Como organismo rector del control interno, la Sindicatura propició diferentes gestiones, a fin de contribuir a formar **un ambiente de control** adecuado, que asegure la ejecución de las acciones propuestas por el Estado, vigilando la correcta aplicación de los fondos y garantizando el cumplimiento de los objetivos formulados por el gobierno.

En los apartados siguientes se especificarán las medidas tomadas desde la Sindicatura y ejecutadas por los distintos organismos de control, indicando su accionar y el impacto sobre la transferencia de fondos efectuadas desde el Ministerio.

3.2. La Red Federal de Control

A partir de la fuerte descentralización operativa, en un esquema de centralización normativa ocurrida en las últimas décadas en nuestro país, la Red Federal de Control Público es una experiencia única donde organismos de control que, en virtud del sistema Republicano Federal adoptado en la Constitución Nacional de la República Argentina, gozan de autonomía y competencias propias, se han asociado para trabajar en conjunto y coordinadamente.

Es un emprendimiento que integra y complementa las estructuras estatales de fiscalización y auditoría nacional, provinciales y municipales y del que participan órganos de control de la totalidad de las provincias, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de doce municipios; los Ministerios de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, de Desarrollo Social, de Educación, de Salud, de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y de Agricultura, Ganadería y Pesca. Se encuentra coordinada y presidida por la Sindicatura General de la Nación.

La creación de la Red Federal de Control se remonta a la iniciativa emprendida por el Poder Ejecutivo Nacional que suscribió el Convenio N°27 entre las instituciones que conforman los órganos gubernamentales de control, hacia Febrero del 2002.

El fin propuesto entre las partes, plasmado en el documento señalado, centraba la futura labor de los suscriptores en brindar sostén al desarrollo de las acciones paliativas generadas por el estado nacional como respuesta a la emergencia social.

La constitución de la **Red Federal de Control**, llevo a la práctica un abanico de *actividades enfocadas al control*, lo que implicó la necesidad de diseñar estrategias que permitieron transformar la letra del convenio en acciones concretas.

En este sentido se ensayaron diferentes dispositivos de promoción con el objetivo de involucrar a los distintos actores, a la vez que transformarlos en promotores y participantes efectivos de la Red Federal.

Producto de ese impulso, con la firma del Acta del 23 de mayo de 2002, quedó formalmente constituida la Red Federal de Control Público que, en sus comienzos, contó con la adhesión de las ***unidades de Auditoría Interna de los Ministerios de Desarrollo Social y de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, de los Tribunales de Cuentas Provinciales y de la Sindicatura General de la Nación.***

Así constituida, en su seno se creó el **Comité de Auditoría Federal**, integrado por todas las organizaciones adheridas, entre las que designaron como autoridades a la *Sindicatura General de la Nación* para el ejercicio de la presidencia y a la *Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires* y a la *Unidad de Auditoría Interna del Ministerio de Desarrollo Social* para ejercer la Vicepresidencia y Secretaría respectivamente.

La idea original, era la de construir una organización en la que se integraran las estructuras estatales de fiscalización y auditoría, para que, con su accionar coordinado se lograra el verdadero alcance federal.

De las gestiones efectuadas ante los distintos Tribunales de Cuentas Provinciales, por entonces no adheridos, se evidenciaron dos barreras de acceso que obstaculizaban el cumplimiento de ese objetivo:

- la **falta de información financiera** relacionada con las transferencias que desde el Tesoro Nacional se efectúan a los distintos niveles de gobierno de las respectivas provincias y
- los límites de **la competencia** de cada uno de los órganos de control intervinientes.

El primero de los obstáculos se superó luego de la firma de un convenio de coordinación y asistencia técnica recíproca en el mes de marzo de 2004, entre la Contaduría General de la Nación y la Sindicatura General de la Nación.

Este acuerdo permitió recibir y poner a disposición de los distintos integrantes de la Red, la información correspondiente a las transferencias efectuadas por el Gobierno Nacional a cada una de las jurisdicciones locales.

En la actualidad, esta información se complementa con la publicada por cada una de las jurisdicciones Ministeriales participantes, las cuales en sus sitios web, ponen a disposición un detalle de cada una de las transferencias ejecutadas en el marco de los principales programas sociales, indicando a su vez concepto del giro y cuenta bancaria de destino.

Finalmente el proceso preparatorio para lograr el campo propicio hacia el acuerdo tuvo su culminación con el acto celebrado en el Salón Blanco de la Casa de Gobierno, el 28 de abril de 2004, oportunidad en la que, en presencia del Presidente de la Nación se suscribió un convenio entre la Red Federal y el Secretario Permanente de tribunales de Cuentas de la República Argentina.

Allí se establecieron ciertas pautas generales de coordinación entre la Red Federal y los organismos de control los cuales, por intermedio del Secretario Permanente, manifestaron su compromiso de adhesión futura, así como quedaron expresamente definidos los límites de sus respectivas competencias.

Como una de las últimas etapas de consolidación de este proceso integrador, con fecha 19 de octubre de 2005, se han suscripto sendos convenios entre los ministerios de Desarrollo Social, de Educación, Ciencia y Tecnología, de Salud y Ambiente y de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y la red Federal, donde las jurisdicciones nacionales han acordado financiar el reintegro de ciertos gastos inherentes a la ejecución de las auditorías proyectadas.

Bajo este nuevo marco, actualmente componen la **Red Federal** de Control Público la totalidad de los **Órganos de Control Provinciales, los de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y diez Tribunales de Cuentas Municipales.**

A partir de la conformación de la *Red Federal*, se estableció la realización de auditorías conjuntas y actividades de intercambio técnico entre SIGEN, las Unidades de Auditoría Interna y los Órganos de Control incorporados a la Red, creando una “**Red de Control con alcance Federal**”.

Hoy en día, *una de las mayores fortalezas de la Red Federal de Control, reside en que las auditorías son realizadas por técnicos de cada jurisdicción, conocedores de la realidad y problemáticas locales, lo que posibilita la creación de un método articulado y federal para un control más eficaz, que atiende las particularidades de cada región.*

3.3. Resultado del Trabajo de la Red.

Desde su conformación a la fecha, se han desarrollado auditorías conjuntas con los organismos de control provinciales, las mismas han tenido el fin de consolidar la relación con dichos entes de control, y a la vez, sentar las bases para un desempeño autónomo por parte de los mismos, estableciendo un ambiente de control.

A través de esta labor, la Red ha logrado prevenir, corregir o disuadir algunas conductas generadoras de desvíos, destacándose además un significativo incremento en el nivel de contacto alcanzando con agentes que, directa o indirectamente, se relacionan con la ejecución de los programas.

La Sindicatura General de la Nación²³ ha tomado un rol protagónico, tanto en su impulso inicial como en su accionar consecuente y, en este rol, se ha constituido en el nodo comunicacional de la Red.

A partir de ello, se ha promovido un conjunto de acciones como ser:

- El acuerdo respecto de la aplicación de las “Normas de Auditoría Interna Gubernamental” emitidas mediante Resolución N° 152/2002 por la Sindicatura General de la Nación como pauta técnica para la realización de las auditorías y la elaboración y exposición de sus informes.
- El desarrollo de numerosas jornadas técnicas que conforman una herramienta invaluable para la difusión del conocimiento teórico entre los funcionarios integrantes de la Red, y el logro de consensos técnicos y metodológicos a la hora de abordar las tareas, bajo un criterio homogéneo, independientemente del órgano que las lleve a cabo.

Desde el año 2006, a fin de ordenar sus actividades, la Red Federal cuenta con una Planificación ordenada –en un contexto verdaderamente federal- de las auditorías a desarrollarse sobre los planes sociales diseñados por el Poder Ejecutivo Nacional.

Año tras año, el proceso de planificación se inicia con la definición en el seno del Comité de Auditoría Federa de la estrategia de control para el ejercicio respectivo, donde en las Jornadas Técnicas de Planificación auditores y funcionarios comparten información sobre los planes y programas que se incluirán en el Plan y, finalmente, en base a las propuestas

²³ Publicaciones Técnicas SIGEN “LA RED FEDERAL DE CONTROL PÚBLICO COMO IMPULSOR DEL FORTALECIMIENTO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DE LOS MECANISMOS DE CONTROL”

elaboradas por cada organismo de control local, la Sindicatura General de la Nación, en su carácter de órgano que preside la Red, compila y aprueba el documento definitivo.

La coordinación de la ejecución y su seguimiento también se encuentran en cabeza de Sindicatura General de la Nación.

Las auditorías se previeron originalmente con un máximo de 240 horas, equivalente a una semana de trabajo de un agente para la etapa de preparación de la auditoría, una semana de actividad de campo para tres agentes y una tercera semana de dedicación de dos agentes para la elaboración del respectivo informe y preparación de los papeles de trabajo.

Para la realización del trabajo se reintegran gastos en concepto de horas de auditoría, viáticos y movilidad.

Los organismos de control provinciales presentan a la SIGEN, sobre la base de las materias sujetas a control definidas por cada jurisdicción, el objeto, alcance, recursos previstos y su valoración incluyendo toda la información en un expediente, y una vez que la Red hace su intervención juntamente con la o las Unidades de Auditoría Interna, se da efectivo comienzo a las tareas de campo.

Finalizado el informe preliminar, la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), hace una nueva intervención al solo efecto de que verifique el cómputo físico y económico de los recursos aplicados, no ahondando en consideraciones de ningún tipo respecto de los hallazgos y recomendaciones o comentarios acerca de la auditoría realizada, los que serán de exclusiva competencia de los organismos de Control Provinciales.

Cumplido este trámite la SIGEN envía las actuaciones a las jurisdicciones, a través de las Unidades de Auditoría Interna de cada uno de los Ministerios que integran la Red.

El producto de las auditorías, se carga en el *Sistema de Seguimiento de Informes y observaciones (SISIO)* de la Red Federal.

En febrero del 2006, la Sindicatura General de la Nación, aprueba y establece el uso obligatorio del mencionado sistema, mediante la Resolución N° 15²⁴, para todas las Unidades de Auditoría Interna de las entidades comprendidas en el artículo 8° de la Ley N° 24.156.

²⁴[https://net.sigen.gob.ar/Digesto Normativo](https://net.sigen.gob.ar/Digesto%20Normativo). Resolución SiGEN derogada por la Resolución N° 173/18 Sistema de Seguimiento de Acciones Correctivas (SISAC) 09/10/2018

Actualmente, la mencionada resolución fue derogada por la Resolución RESOL- 173-2018-APN-SIGEN, aprobando el uso del *Sistema de Seguimiento de Acciones Correctivas (SISAC)*, siendo éste el sistema con un nuevo método de carga de las observaciones de auditoría.

Este nuevo sistema, permite la incorporación de indicadores, mencionando las causas, el impacto, los riesgos, entre otros, lo que propicia un mejoramiento del seguimiento de las acciones correctivas comprometidas para resolver cada uno de los hallazgos identificados, sistematizando la información y facilitando la consulta y el análisis de las mismas, propiciando la disponibilidad de información útil y parametrizada para la toma de decisiones respecto del control interno del Sector Público Nacional, con datos y alertas oportunas.

Resulta necesario destacar que, este nuevo sistema incorpora un cambio conceptual en la forma de trabajo, donde el foco de atención está puesto en la ***adopción de las medidas correctivas comprometidas***, permitiendo la actualización periódica del estado de las acciones correctivas, generando reportes para la oportuna notificación de hallazgos de alto impacto a las autoridades competentes, implementando las bases de un sistema de monitoreo permanente.

Sin embargo, los cambios que surgen a partir de la aplicación de la Resolución 173/18, no fueron implementados en la Red Federal, dado que no migraron al nuevo sistema SISAC, continuando a la fecha con el sistema anterior SISIO.

En el *Sistema de Seguimiento de Informes y observaciones (SISIO)* propio de la red, se carga año tras año la Planificación de las actividades a auditar consensuada con cada organismo de control integrante de la red, y los informes como resultado del trabajo realizado, no efectuando el seguimiento de dichas observaciones, a fin de adoptar medidas correctivas.

No obstante, los resultados alcanzados como producto de las auditorías realizadas posibilitaron llevar a la práctica programas e instructivos de utilización compartida, mejorando el control sobre los objetivos planteados en los Programas o Planes de Gobierno, y el destino y uso de los fondos transferidos desde el gobierno Nacional.

La amplia cobertura territorial y la significativa reducción de los ciclos de auditoría alcanzados han contribuido a la **construcción de un ambiente de control** donde esta

actividad percibida, es valorada por parte de quienes tienen a su cargo la gestión de los programas sociales en los distintos niveles de gobierno.

Esta frecuente e intensa actividad, no solo abarca los aspectos específicos del control, sino que, además, permitió avanzar en otros que hacen a la comunicación y motivación de los actores vinculados a los programas sociales, tanto ejecutores como beneficiarios.

En cada auditoría se han realizado actividades simultáneas en tres niveles:

- En el provincial: con los funcionarios ejecutores de los programas.
- En el municipal: con las autoridades y empleados a cargo de las cuestiones sociales del Municipio, y
- En el comunitario: con los integrantes de los Consejos Consultivos y los beneficiarios.

Esta sucesión de impactos logrados constituye lo que se denomina “*cultura de control*”, razón por la cual fueron muy útiles los contactos con los efectores de los Programas.

Se arribó a la conclusión de que, no se trata solamente de poner en práctica manuales de procedimiento, sino del buen accionar de las personas en cada nivel de la organización, que se transforman en el núcleo de su difusión y réplica, al mismo tiempo que asumen un claro perfil de líder organizacional.

Este liderazgo organizado, implica que los gobiernos creen equipos de personas capaces de influir en los distintos estamentos a efectos de lograr su coordinación, pensar y discernir juntos como redefinir los procesos de trabajo e imponer tecnologías estandarizadas.

La cultura de control tiene un fuerte predicamento en su emplazamiento dado en los propios responsables del programa, los cuales deben montar procedimientos de control que permitan corregir los desvíos que presenta su propio accionar, así como facilitar la toma de decisiones y el establecimiento de planes de mejora.

Esta cultura de control instalada, permite a cada una de las unidades ejecutoras conocer su situación de partida y aprender de las debilidades y puntos fuertes en el proceso de cambio hacia la calidad en la prestación de sus servicios.

Para alcanzar los objetivos, los programas se deben organizar de tal manera que puedan controlar los factores técnicos, administrativos y humanos que afecten la calidad de los productos y servicios ofrecidos.

En este contexto la fuerte alineación de la cultura de control constituye un aspecto facilitador para alcanzar ese fin.

3.4. Actuación de la Red Federal de Control en el Ministerio de Cultura, Ciencia y Tecnología.

El 22 de Diciembre del año 2003, la Unidad de Auditoria Interna del entonces Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, pasa a conformar la Red Federal de Control Público, de conformidad con lo previsto en el Convenio N° 27/2002 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de recursos Humanos (MTEyFRH), de fecha 28 de febrero del 2002.

Durante el año 2004, se iniciaron las tareas de auditoria sobre el programa del Ministerio vinculado con Infraestructura Escolar, lo que permitió determinar los procedimientos más apropiados a tal fin, y desarrollar programas de trabajo a aplicar en futuras tareas.

Todos los años el Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología participa activamente de las reuniones llevadas a cabo en la sede central de la Sindicatura General de la Nación, donde se acuerdan:

- Los planes o programas sociales y sus respectivos puntos de control asociados, que se incluirán en los alcances correspondientes a cada planeamiento anual.
- Las fechas límites para la presentación, en la forma y mecanismos que se estimen más apropiados, de los proyectos de auditoria propuestos para la inclusión en el respectivo planeamiento anual.
- La recepción y tratamiento de las necesidades planteadas por cada organismo en cuanto se refiere a la capacitación del personal afectado al control a cargo de la Red Federal.
- Los canales de comunicación interna más apropiados para una efectiva coordinación
- La Homogenización de criterios de auditoria a emplear, y la exposición de sus resultados
- Se propician la adopción de estándares de calidad para la ejecución de las tareas desarrolladas en el marco de la Red Federal, promoviendo de esta manera, la implementación de mecanismos de control de calidad y,

- Se trata la incorporación de organismos de control e la Red Federal, así como la suscripción de acuerdos de cooperación o asistencia técnica relativos a aspectos inherentes sus objetivos institucionales.

Los resultados de las reuniones quedan plasmados en las actas del *Comité de Auditoría de la Red Federal de Control Público* y son circularizados a todos sus integrantes.

3.5. Planificación de Acciones de la Red.

Aprobada la planificación con las acciones comprometidas, coincidentes con los objetivos prioritarios de gobierno, se establecen la cantidad de informes y el cronograma de tiempos para su ejecución, que estará a cargo de los organismos de control provinciales.

Los organismos jurisdiccionales, elaboran los programas de trabajo de cada auditoría estableciendo el objeto y alcance, ingresándolos al *Sistema de Seguimiento de Informes y observaciones (SISIO)* de la Red Federal, y está a cargo de la Unidad de Auditoría Interna conjuntamente con la Sindicatura, su aprobación para posterior ejecución.

Durante el ejercicio 2018, el Ministerio de Educación incorporó en el marco de la Red Federal como materia auditable, el Fondo Provincial del Programa 37-Infraestructura y Equipamiento, para llevar a cabo entre los meses de mayo y junio de 2018.

Este proyecto involucró tareas a realizar en sede de cada Ministerio provincial, con el objeto de verificar la ejecución de los fondos, como así también la oportuna rendición de los mismos.

Se definió como alcance, la verificación de documentación que respalda los gastos ejecutados para las distintas líneas de acción del Fondo asignado en 2018, como los que estén pendientes de rendición al momento de la auditoría incluyendo los correspondientes al ejercicio 2017.

A fin de facilitar y dar a conocer a los Organismos de Control provinciales, los fondos transferidos y su estado de ejecución y rendición, el Ministerio de Educación brinda información a través del SiTraRed²⁵, que es el “*Sistema de Transferencias de Recursos Educativos*”, administrado por la Dirección General de Administración y Gestión Financiera del Ministerio, con alcance nacional.

La Unidad de Auditoría Interna del Ministerio, se pone a disposición de las jurisdicciones, para contribuir a dar solución a cualquier problemática que se plantee vinculada a la obtención de la información financiera, extraída del mencionado sistema, como así también a brindar el plexo normativo que rige la ejecución del Programa seleccionado.

²⁵ Sistema diseñado por personal de la Dirección General de Administración y Gestión Financiera, del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología

Para la evaluación del Fondo provincial asignado al Programa 37-Infraestructura y Equipamiento, a fin de homogeneizar los procedimientos, se definieron en el marco de la Red, cinco procedimientos de auditoría básicos a realizar, en los Ministerios de cada jurisdicción, a saber:

- ✓ Relevamiento de información del Programa a auditar.
- ✓ Relevamiento de la información de las acciones autorizadas a la Unidad Coordinadora Provincial (UCP), con los montos que conforman el Fondo Provincial.
- ✓ Verificación de la Ejecución de obras en la jurisdicción.
- ✓ Verificación de la Ejecución de los montos transferidos en concepto de Equipamiento y “Reparaciones Menores y Equipamiento Escolar”.
- ✓ Análisis de las rendiciones del Programa en la Unidad Coordinadora Provincial.

Dichos procedimientos involucran la realización de diversas tareas, que se proponen desde la Unidad de Auditoría del Ministerio de Educación, tendientes a controlar el destino, ejecución y rendición de los fondos transferidos.

De acuerdo a lo expuesto, se propone verificar la documentación respaldatoria, constatando no sólo el cumplimiento con la normativa legal, sino que la misma sustente fehacientemente las erogaciones realizadas conforme el objeto del gasto.

Se observa que, durante el año 2018 diecinueve jurisdicciones (19), comprometieron la ejecución de auditorías vinculadas con el fondo del Programa 37 Infraestructura escolar, resultando al cierre del ejercicio que, de 21 informes planificados los organismos de control provinciales cumplieron con la presentación de 20 informes.

A continuación se detallan los organismos de control provinciales, los informes Planificados y los ejecutados.

Organismo de Control	Jurisdiccion	Informes Planificados	Informes Presentados
Sindicatura	CABA	1	23/10/2018
Auditoria	CABA	1	12/10/2018
Tribunal de Cuentas	Buenos Aires	1	09/01/2019
Tribunal de Cuentas	Catamarca	1	27/09/2018
Tribunal de Cuentas	Cordoba	1	30/10/2018
Tribunal de Cuentas	Corrientes	1	12/10/2018
Tribunal de Cuentas	Chaco	1	01/11/2018
Tribunal de Cuentas	Chubut	1	02/11/2018
Tribunal de Cuentas	Entre Rios	1	17/08/2018
Tribunal de Cuentas	Jujuy	1	09/01/2019
Tribunal de Cuentas	La Pampa	1	17/08/2018
Tribunal de Cuentas	Rio Negro	1	16/10/2018
Sindicatura	Salta	1	17/08/2018
Auditoria	Salta	1	12/10/2018
Tribunal de Cuentas	San Juan	1	17/08/2018
Tribunal de Cuentas	San Luis	1	06/09/2018
Tribunal de Cuentas	La Rioja	1	-
Tribunal de Cuentas	Santa Cruz	1	27/09/2018
Tribunal de Cuentas	Santa Fe	1	17/08/2018
Tribunal de Cuentas	Sgo. Del Estero	1	16/10/2018
Direccion General de Auditoria	Tucuman	1	17/08/2018
Total de Informes		21	20

Si bien se observa una amplia adhesión de los organismos de control provinciales, los aspectos observados se elevan a conocimiento de la Red y las máximas autoridades jurisdiccionales incluidas las respectivas unidades de auditoria interna mediante el SISIO, no obstante detectados los hallazgos, no se realiza un seguimiento de los mismos desde la Red Federal, a fin de analizar su grado de regularización o implementación de las recomendaciones formuladas, por lo que se produce un vacío de procedimiento.

Si analizamos las causas por las que, se produce la falta de seguimiento de los hallazgos, podría vincularse con la dispersión geográfica y la imposibilidad por parte de los organismos de control provinciales, de volver sobre los temas relevados, ya sea por la dinámica del funcionamiento de la red, o por la falta de recursos suficientes, tanto humanos como financieros, dado que estos últimos provienen del presupuesto del Ministerio.

3.6. Conformación de los Comités de Control.

A fin de dar cumplimiento a las responsabilidades establecidas en los artículos 3 y 101 de la Ley N°24.156, que establecen que SIC... *“los sistemas de control comprenden las estructuras de **control interno** y externo del sector público nacional, y el régimen de **responsabilidad** que estipula y está asentado en la obligación de los **funcionarios de rendir cuentas** de su gestión”* y que es *“la autoridad superior de cada jurisdicción o entidad dependiente del Poder Ejecutivo nacional 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”* respectivamente, es que la Sindicatura General de la Nación, mediante la resolución 114/2004, implementa el *Programa de Regularización del Ambiente de Control Interno de los organismos y entidades comprendidos en su ámbito*, con la finalidad de establecer los mecanismos correctivos que les permitan ***alcanzar un nivel adecuado de control***.

Es así que, la conformación de los **Comités de Control**, surgen como una de las medidas adoptadas por los titulares de los organismos y entes estatales, ante la necesidad de analizar en el ámbito de cada organización las observaciones de mayor significatividad no regularizadas, vinculadas con el mejoramiento de la gestión y del control interno disponiéndose compromisos de regularización, estableciendo las áreas responsables y plazos.

Luego de la descentralización de los servicios educativos, con la consecuente transferencia de los fondos a las jurisdicciones, el Ministerio de Educación intensificó las actividades de control acerca de la transferencia y destino de los fondos creando el sistema de transferencias de recursos educativos (SiTraREd), el que detalla por Programa y jurisdicción los fondos transferidos y rendidos, incluyendo además la documentación respaldatoria de la rendición.

Efectuada la carga de la rendición en las unidades ejecutoras jurisdiccionales, comienza el circuito de *aprobación* donde existen diferentes niveles, iniciando dicho proceso la

autoridad jurisdiccional responsable (responsable primario), luego el responsable administrativo del Programa Nacional y finalmente el Departamento de Rendiciones de cuentas del Ministerio, dependiente de la Dirección General de Administración y Gestión Financiera.

El sistema de rendiciones y transferencias implementado a nivel nacional, permitió generar un control sobre los fondos, poniendo además un límite a las futuras asignaciones, dado que, de no producirse la rendición y aprobación no se habilita el nuevo giro de los fondos .

Con todo ello, cobra mayor relevancia la *responsabilidad de los funcionarios* en la *rendición de cuentas, y en el fortalecimiento del control interno.*

En el ámbito de la Sindicatura , como órgano rector del fortalecimiento del control interno, en Noviembre del año 2006, se aprueba mediante la resolución 95, la ejecución de una *prueba piloto* de la metodología de autoevaluación, que incluía el Programa de Fortalecimiento del Sistema de Control Interno, los instrumentos de control, Plan de Compromiso de Mejora de la Gestión y el control interno, las Normas particulares sobre constitución y funcionamiento de Comités de Control y Metodología de Autoevaluación y Diagnóstico de Procesos, que en principio de aplicará a un número limitado de organismos del Sector Público Nacional, cuya experiencia permitiría oportunamente perfeccionar y emitir la correspondiente norma de control interno.

En la mencionada resolución, se estableció que **LOS** resultados de la autoevaluación, así como los comentarios y sugerencias que pudieran surgir de la aplicación de la metodología de autoevaluación, deberían ser remitidos a la **SINDICATURA GENERAL DE LA NACIÓN** antes del 15/03/2007, debiéndose cubrir al menos los procesos de alta relevancia estratégica para el organismo.

Como resultado de dicha Prueba Piloto, habían participado diversos organismos, así como áreas de la Sindicatura, quienes formularon consideraciones que permitieron mejorar y elaborar buenas prácticas de control interno para la autoevaluación y diagnóstico de procesos.

Finalmente, por la Resolución 36²⁶ del mes de Abril del 2011, se aprobó el Programa de Fortalecimiento del Sistema de Control Interno, dejando sin efecto la Resolución SIGEN N° 114 del 9 de noviembre de 2004.

El programa de fortalecimiento aprobado por la mencionada resolución, se encuentra comprendido por:

- el *Plan Compromiso de Mejora de la Gestión y el Control Interno*,
- las *Normas particulares sobre constitución y funcionamiento de Comités de Control* y,
- como buena práctica de control interno, la *Metodología de Autoevaluación y Diagnóstico de Procesos*.

El *Plan Compromiso de Mejora de la Gestión y el Control Interno*, se diseñó como una herramienta facilitadora, encargada de orientar, asesorar, impulsar y poner en marcha estrategias para el mejoramiento continuo y preventivo del Sistema de Control Interno.

El referido Plan, se pensó como un instrumento que contribuiría a mejorar y fortalecer el desempeño de los organismos y entidades comprendidos en el ámbito de la Sindicatura General, cuya finalidad será alcanzar un nivel adecuado de control, conforme las normas establecidas por este Organismo.

Las *Normas particulares sobre constitución y funcionamiento de Comités de Control*, son las que dan cumplimiento a los artículos 3 y 101 de la Ley N° 24.156.

El *Comité de Control* como órgano colegiado, se creará para entender en temas específicos del sistema de control interno.

Finalmente, la resolución estableció una *Metodología de Autoevaluación y Diagnóstico de Procesos*, teniendo en cuenta que, la autoridad superior de todo organismo y cualquier funcionario que tenga a su cargo un *proceso de gestión*, periódicamente debe evaluar la eficacia de su sistema de control interno y comunicar los resultados a aquél ante quien es responsable.

²⁶ [https://net.sigen.gob.ar/Digesto Normativo](https://net.sigen.gob.ar/Digesto%20Normativo).

En tal sentido, el sistema de control interno se considera eficaz, en la medida en que la autoridad a la que apoya cuenta con una seguridad razonable en: la información acerca del avance en el logro de sus objetivos, y en el empleo de criterios de economía y eficiencia; la ***confiabilidad y validez de los informes y estados financieros***; y el cumplimiento de la legislación y normativa vigente, incluyendo las políticas y los procedimientos emanados del propio organismo.

Por último, la presente metodología, se constituye en una herramienta para diagnosticar la madurez de los procesos y analizar el sistema de control interno, por parte de los propios responsables de la gestión. Puede ser utilizada como un instrumento para apreciar periódicamente la situación en que se encuentran los procesos respecto del *cumplimiento de los objetivos y de los requisitos en materia de controles*.

Expone, por lo tanto, una buena práctica de control interno que busca fortalecer la cultura del control en general y del cumplimiento de objetivos en particular, ***contribuyendo a promover en los responsables de la gestión, el interés en el control como ayuda para mejorar el desempeño y alcanzar los objetivos de la organización***.

Por último, la metodología de diagnóstico de procesos recomendada aporta una técnica de medición homogénea para determinar la madurez de procesos, aplicable a los distintos tipos de organización que componen el Sector Público Nacional, que permite a los responsables de la gestión, anticiparse a los resultados de una eventual supervisión por parte de los órganos de control. **(Anexo II)**

3.7. Actuación del Comité de Control en el Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.

En el ámbito del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, se conformó el Comité de Control, a través de la firma del Convenio MECyT N° 395/03²⁷, suscripto entre el Síndico General de la Nación y el Ministro de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación.

Se estableció como responsabilidad primaria del Comité, asistir a la autoridad superior en el cumplimiento de las responsabilidades establecidas en los artículos 3 y 101 de la Ley N°24.156, a fin de construir un ámbito común para el conocimiento y análisis conjunto de los *problemas relativos al funcionamiento del sistema de control interno*, como una manera ágil de encauzar su solución y fortalecer la cultura de control interno direccionando las *acciones tendientes a limitar los riesgos que pueden afectar las actividades de la organización*.

Mediante el mencionado convenio, se determinó su integración, componiéndose de cuatro miembros: el titular de la jurisdicción, el titular de la Auditoría Interna, el Síndico jurisdiccional y el secretario de Actas, siendo responsabilidad de la autoridad superior o de los funcionarios que tienen a cargo un proceso de gestión, periódicamente evaluar la eficacia de su *sistema de control interno y comunicar los resultados*.

Durante el año 2017 se reunió el comité de Control del Ministerio, y se suscribió el Acta N°1, con el objeto de tratar los siguientes temas:

- Aprobación del Reglamento de funcionamiento del Comité de Control (Resolución N° 36/2011-SGN).
- Designación del Secretario/a de Actas del Comité y del Coordinador/ra a cargo del Comité de Control para el Seguimiento de las materias abordadas.
- Rendición de Cuentas: Estado de Situación de las Rendiciones pendientes por parte de Provincias, Municipios y Universidades Nacionales.
- Sistema Informático SiTraREd. Diagnóstico del sistema, estado actual de funcionamiento.
- Políticas de Seguridad Informática. Rediseño.

²⁷ Convenio MECyT N° 395/03- de fecha 06/08/2003

Como resultado, se observa que pasada más de una década de su conformación, la actuación del comité de vio limitada al tratamiento de los temas mencionados.

Hoy en día, ya fortalecido el Sistema de rendiciones y dada la insistencia del órgano rector y del gobierno para fomentar una cultura de control, las reuniones de comité se realizan al menos dos veces al año, y en ellas se tratan las observaciones o hallazgos de alto impacto formuladas por la Unidad de Auditoría Interna en el seno de las Direcciones, Programas y áreas que conforman el Ministerio, a fin de determinar acciones relacionadas a la implementación de recomendaciones de auditoría, como así también, al tratamiento de otras actividades dirigidas a la anticipación de problemáticas y a la prevención de riesgos organizacionales.

Asimismo, se pone especial cuidado, en los fondos transferidos y su aplicación, vigilando el estado de las rendiciones, no obstante se concluye que no se ha aplicado taxativamente ni en forma referencial la *Metodología de Autoevaluación y Diagnóstico de Procesos*, propuesta en la resolución 36, que como Anexo II se agrega al presente trabajo, por lo que no es posible determinar razonablemente, el grado de madurez del Sistema de Control del Ministerio.

4. Consideraciones acerca de la Gestión del Control. Conclusión

Desde la descentralización de los servicios educativos a la fecha se han producido cambios en los sistemas de control implementados por el Estado a través de los Organismos especializados.

No obstante, luego de dos décadas (1992-2018) no se ha logrado instaurar en su totalidad la cultura del control asumiendo los funcionarios la responsabilidad en la rendición de cuentas.

Cuando hablamos de *rendición de cuentas* no limitamos el término solo a los fondos transferidos, sino también a los resultados esperados, en el logro de los objetivos que responden a políticas de gobierno.

El control de resultados, en lugar del control centrado únicamente en la observancia de procedimientos y normas administrativas, es una condición esencial de la Nueva Gestión Pública y en la actualidad, un tema no resuelto aún por los organismos de control.

La rendición de cuentas, la transparencia en el manejo de los fondos públicos y la eficiencia con que se asignan los recursos, son prioritarios para mejorar la gobernabilidad y el funcionamiento del estado.

Sin embargo, poder alcanzar dicho objetivo se aparta de la realidad, ya que la rendición de cuentas no ha evolucionado lo suficiente, ni en armonía con la evolución de la administración pública actual.

Es por lo que, existe un reclamo permanente de una sociedad cada vez más vigilante, en lo vinculado al proceder de los organismos de control, en relación con los mecanismos empleados.

Como analizamos en el presente trabajo, los cambios introducidos desde la sanción de la Ley 24.156 (1992), de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, se dieron en forma pausada en relación con la rápida descentralización ocurrida en el sistema educativo argentino.

La eliminación del control previo sobre operaciones de envergadura, la eliminación de la atribución jurisdiccional con los que contaba el Tribunal de Cuentas de la Nación (TCN) en los juicios de cuentas y de responsabilidad, ha tenido un efecto negativo en lo que hoy se conoce como control externo, acotando sus funciones a un control posterior y de elaboración de informes sin consecuencias contundentes, en relación con lo vinculado a la actuación de la Red Federal de Control Público.

Si bien los nuevos mecanismos de control responden a una organización estatal más ágil y eficiente, no cuentan con las facultades y atribuciones suficientes para actuar ante situaciones irregulares.

Contrariamente, cabe señalar que la independencia y solvencia técnica de los organismos de control, así como la homogeneidad en la aplicación de las normas, constituyen una necesidad para la rendición de cuentas de los funcionarios, siendo de vital importancia que se fortalezcan, para garantizar el control de la gestión y la transparencia de la función pública.

Son los actuales organismos, instituciones estatales independientes, responsables de fiscalizar el desempeño del gobierno y las cuentas públicas y, en algunos casos de supervisar el sistema de auditoría interna²⁸.

Desde los paradigmas de control se presencia una ruptura ya que: *no alcanza con realizar controles de cumplimiento meramente formal* dado que, en manos medianamente hábiles, las “trampas” no suelen ser contables, sino evaluatorias²⁹.

Es impensable considerar al control como una herramienta real de fortalecimiento de las políticas públicas, que no se limita a la verificación formal de cumplimiento, ya que no hay que perder de vista que las instituciones tienen *objetivos y fines* que alcanzar, y que los procedimientos son medios para ello.

28 Santiso, C., (2004) “Los préstamos del BID a las instituciones de control presupuestario” en Revista de la CEPAL. Número 83, Agosto 2004.

29 Ballesteros, E., (1991) *Métodos Evaluativos de Auditoría*, Alianza Universidad Madrid.

Es responsabilidad de los organismos de control, continuar aplicando e impulsando políticas y estrategias de *control proactivo*, que acompañen el nuevo paradigma administrativo de descentralización, que requiere mecanismos de responsabilización acordes al mismo. No sólo interesa el cumplimiento formal o las cuentas prolijas, sino que la ciudadanía exige una rendición de cuentas en las que los funcionarios nombrados por los políticos electos estén a la altura de responder con eficiencia sobre sus resultados.

La *rendición de cuentas* involucra el *derecho* que tienen los ciudadanos a recibir información, y la *obligación* de los gobernantes de divulgar todos los datos necesarios, *pero también implica el derecho a recibir una explicación y el deber correspondiente de justificar el ejercicio del poder.*³⁰

30 Schedler, Andreas (2004) Qué es la rendición de cuentas? 03 -Cuadernos de Transparencia, IFAI.

Referencias bibliográficas y bibliografía

Atchabaian, Adolfo, *Régimen jurídico de la gestión y del control de la hacienda pública*, Buenos Aires, La Ley, 2014, pp. 1018-19.

Ballesteros, E., (1991) *Métodos Evaluatorios de Auditoría*, Alianza Universidad Madrid.

Fidelibus, José María, “Responsabilidad del Estado según proyecto de ley especial del PEN. Consideraciones críticas,” RCyS, 2014-IV, 17; Ibarlucía, Emilio A., “Responsabilidad del Estado y de los funcionarios públicos”.

Gentili, Pablo "Proyecto neoconservador y crisis educativa", Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1994.

Herlax, Ignacio (UBA), (2007).” La responsabilidad de la función pública en la Ley 24.156 de Administración financiera y control del sector público. Aspectos controvertidos de los sistemas de control interno y de control externo. ASAP, septiembre, 95-96.

Ivanega, Miriam Mabel 2003. "Mecanismos de Control Público y Argumentaciones de Responsabilidad". Buenos Aires: Editorial Abaco.

Le Pera Alfredo. 2007. Estudio de la Administración Financiera Pública, Buenos Aires, Ediciones Cooperativas

Parada Vázquez, José R. Derecho Administrativo. Organización y Empleo. Marcial Pons, Madrid, 1988.

Santiso, C., (2004) “Los préstamos del BID a las instituciones de control presupuestario” en Revista de la CEPAL. Número 83, agosto 2004.

Schedler, Andreas (2004) *Qué es la rendición de cuentas?* 03 -Cuadernos de Transparencia, IFAI.

Ley 24.049 de Transferencias de los servicios educativos

Ley 24.195 Ley Federal de Educación.

Ley 26.075 de Financiamiento Educativo.

Ley 26.206 de Educación Nacional.

Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector público. Texto Institucional Anotado, Comentado y Concordado. SIGEN.

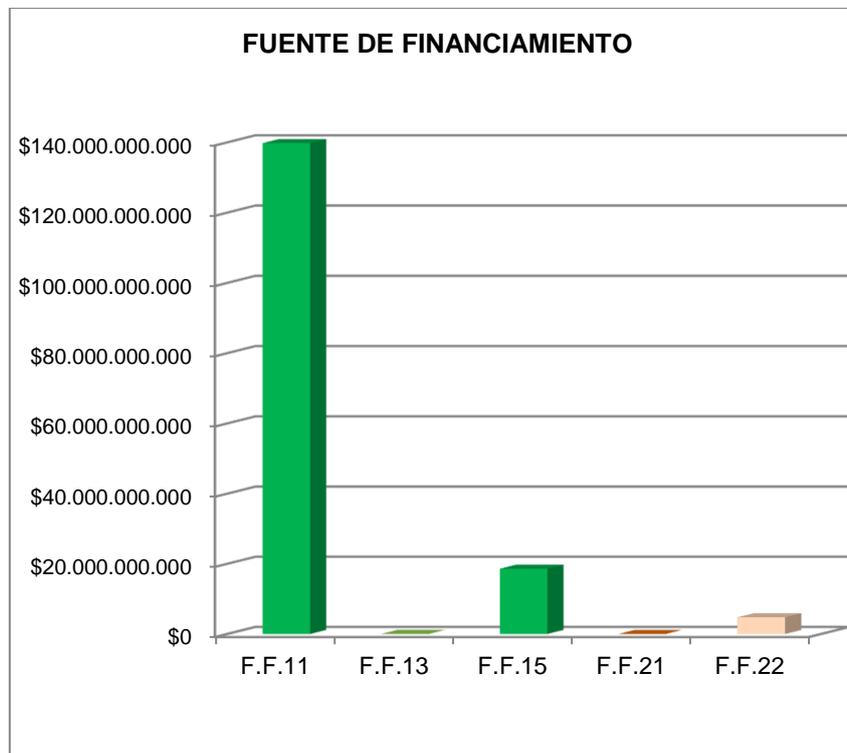
Resoluciones 107/98 y 152/02- SIGEN

Publicaciones Técnicas SIGEN “La Red Federal de Control Público como impulsor del Fortalecimiento de las Administraciones Públicas y los Mecanismos de control”

ANEXO I

PRESUPUESTO MINISTERIO DE EDUCACIÓN 2018- POR FUENTE DE FINANCIAMIENTO

FUENTE DE FINANCIAMIENTO			2018	%
I.Local	F.F.11	11. Tesoro Nacional	\$ 139.789.725.507	85,67%
	F.F.13	13. Recursos con afectación específica	\$ 26.149.763	0,02%
	F.F.15	15. Crédito interno	\$ 18.595.423.877	11,40%
II.Exteno	F.F.21	21. Transferencias externas	\$ 1.144.000	0,00%
	F.F.22	22. Crédito externo	\$ 4.755.578.440	2,91%
Total general			163.168.021.587	100%



ANEXO II- RESOLUCION 36/2011-SIGEN

**METODOLOGÍA DE AUTOEVALUACIÓN Y
DIAGNÓSTICO DE PROCESO**

FORMULARIO 2
INFORMACIÓN DETALLADA POR PROCESO

Por cada proceso, completar lo siguiente:

Nombre del proceso: _____

Objetivos del proceso: _____

Áreas responsables del proceso: _____

Aspectos a considerar: Cumplimiento de Objetivos	Si / No / Parcialmente / No Aplicable	Describir / Referencia
1. Los objetivos definidos para el proceso ¿se sustentan en estudios de mediano y largo plazo?		
1.1. ¿Se revisan periódicamente?		
2. Los objetivos del proceso ¿se encuentran definidos de modo de contribuir al logro de los objetivos de la institución?		
3. ¿Existen mecanismos para medir el cumplimiento de los objetivos del proceso?		
3.1. ¿Se definieron objetivos cuantificables a alcanzar en un determinado plazo?		
4. Cumplimiento de objetivos: 4.1. ¿Se encuentran definidos los objetivos para el año en curso?		
4.2. ¿Se están cumpliendo razonablemente los objetivos para el año en curso? Si hubo desvíos, indicar las causas principales.		
4.3. ¿Se cumplieron razonablemente los objetivos de los últimos 5 años? Si hubo desvíos, indicar las causas principales.		
4.4. En caso que entre las causas de desvíos, figuren inconvenientes por aspectos del proceso que dependen de acciones de otros organismos o áreas del Estado:		
a) Los inconvenientes existentes ¿han sido puestos en conocimiento del o los organismos involucrados?		
b) ¿Se ha propiciado en el último año, la adopción de medidas para solucionar los inconvenientes existentes?		
4.5. ¿Se han encarado actividades orientadas a optimizar las interacciones con otros organismos relacionadas con el proceso?		
5. ¿Las autoridades superiores reciben información periódica sobre los avances en el logro de los objetivos?		
5.1. Esa información es: a) oportuna b) suficiente c) presenta el formato adecuado		

Consideraciones generales sobre la organización

Aspectos a considerar	Si / No / Parcialmente / No Aplicable	Describir / Referencia
a. ¿Existe una adecuada vinculación entre procesos?		
b. ¿Se ha elaborado un plan estratégico?		
c. ¿Se llevan indicadores generales del desempeño organizacional?		
d. ¿Se realiza evaluación de riesgos?		
e. Los estados financieros y presupuestarios: <ul style="list-style-type: none"> • Resultan confiables • Presentan información basada en fuentes validadas • Existen controles que impiden la manipulación de la información 		

Conclusión

Firma autoridad superior

Fecha