



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 ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO

TRABAJO FINAL DE ESPECIALIZACIÓN

“Normativa del control interno en el Municipio de Río
Gallegos – 2020/2021”

AUTOR: NATALIA CAROLINA HUAIQUIL

MAIL: nataliahuaiquil79@gmail.com

DOCENTE DEL TALLER: CRISTINA ROLANDI

JULIO, 2023



ÍNDICE

Título	Pág.
Resumen _____	2
1. Introducción _____	3
• Fundamentación _____	3
• Planteamiento _____	4
• Objetivo _____	5
• Aspecto metodológico _____	6
2. Marco teórico _____	6
3. Diagnóstico _____	7
a) Cambios de paradigmas _____	7
b) Control Interno _____	8
b)1. Informe COSO _____	10
b)2. Auditoría interna _____	13
c) Ámbito Nacional _____	14
d) Ámbito Provincial _____	15
e) Municipalidad de Río Gallegos _____	18
4. Propuesta de intervención _____	18
5. Conclusiones _____	21
6. Referencias bibliográficas _____	23



RESUMEN

El presente se realiza en un contexto de transición, en el cual la administración pública provincial, en Santa Cruz, pasa de legislarse por una ley de contabilidad a una ley de administración financiera y con este cambio, el control pasa a ocupar un rol fundamental.

En este aspecto, se siguen los lineamientos de la administración pública nacional, legislada por la Ley 24156, **ADMINISTRACIÓN FINANCIERA Y DE LOS SISTEMAS DE CONTROL DEL SECTOR PÚBLICO NACIONAL**. En lo que respecta a los municipios de la provincia de Santa Cruz, la adhesión a la ley provincial N° 3755, Administración Financiera y Sistemas de Control del sector público provincial, es optativo, por ello, se destaca la importancia de llevar a cabo un sistema de control interno reglamentado, en la municipalidad de Río Gallegos, como pilar para la futura implementación de la ley mencionada.

Se parte del concepto de control, para abarcar así el significado de sistema de control interno y su diferencia con la auditoría interna.

Se expone un resumen del modelo COSO, como base para tener en cuenta en la implementación y en la evaluación del sistema de control interno. A saber, este modelo surge en 1992 para dar respuesta a los riesgos de fraude, es una metodología para implementar un sistema de control interno, dando una seguridad razonable en la consecución de los objetivos, permitiendo así observar la eficacia, eficiencia y economicidad de las operaciones.

Todos los conceptos plasmados como fundamento para finalmente proponer la implementación del sistema de control interno y su reglamentación, como asimismo capacitar al personal al respecto, en la Municipalidad de Río Gallegos.



1.Introducción

Fundamentación

El control es la comprobación, inspección y examen de una operación y el sistema de control interno es un proceso ejecutado por los agentes de un Ente, no solo en el aspecto financiero sino que en todas las operaciones, en todos los niveles del Organismo, aportando un grado de seguridad razonable en el logro de los objetivos.

El control interno es la herramienta necesaria para verificar el cumplimiento de lo planificado e informar acerca del logro de los objetivos. Es un control en la gestión del Organismo, ejecutado por todos los agentes pertenecientes al mismo.

Así como ha evolucionado el contexto, la tecnología ha avanzado y la administración pública se ha ido adaptando, el concepto de control interno también se ha ido adaptando a estos nuevos paradigmas, ha pasado de tomarse como una auditoría a ser un proceso que fortalece la gestión; para eso debe ser integral e integrado y cumplir con los principios de eficacia, eficiencia y economicidad; con el paso del tiempo se enfoca más en la transparencia de las operaciones tratando temas como fraude y corrupción.

Control Integral porque debe comprender todos los aspectos y todas las áreas de la organización e integrado porque abarca a toda la organización como si fuera un entero.

La administración provincial en Santa Cruz, se encuentra en un periodo de transición, pasa de regularse por una Ley de Contabilidad a una Ley de Administración Financiera, en la cual el control toma otra relevancia; con este cambio, en cuanto a control, se plantea la creación de un sistema de control interno, de unidades de auditoría interna, conceptos no previstos en la Ley de Contabilidad, por lo cual es fundamental la programación de capacitación para el personal.

El objeto de investigación, en el presente, La Municipalidad de Río Gallegos, se encuentra regulada por La Ley Provincial N° 55 debido a que no posee Carta Orgánica y continúa con la vigencia de la Ley Provincial de N° 760, ya que la adhesión a la Ley de Administración Financiera, mencionada en el párrafo anterior, es opcional para los municipios, con un plazo de dos (2) años para su puesta en vigencia, a saber, el Artículo N°189, de la Ley 3755, establece que la Ley de Contabilidad y normas complementarias, modificatorias y reglamentarias, mantendrá su vigencia y será de aplicación en el ámbito



de los Municipios de la Provincia, durante el plazo de dos (2) años posteriores a la entrada en vigencia de la presente.¹

Actualmente es el concejo deliberante quien realiza el control financiero; el control interno se realiza mediante un proceso informal y con más precisión en los cargos de mayor jerarquía de cada área, debido a que son responsables de los actos que firman; no poseen un manual de procedimiento que lo sustente y que sería fundamental para la futura implementación de la Ley de Administración Financiera.

La Administración se va adaptando a medida que cambia el contexto, adoptando nuevos paradigmas, así es que el control va tomando otra consideración, es por ello que en éste trabajo se tratará la importancia de tener una reglamentación clara acerca del sistema de control interno que debe tener un organismo, como pilar para la incorporación de la Ley de Administración Financiera, siendo el objetivo de estudio la Municipalidad de Río Gallegos y su periodo de análisis el ejercicio 2020/2021.

Planteamiento

La Municipalidad de Río Gallegos cumple 137 años desde su formación, se rige por la Ley N° 55 que enmarca a las municipalidades que no poseen carta orgánica. En lo que respecta a la Administración Financiera es dable destacar que recién en el año 2021 se aprueba la Ley N° 3755, que se implementa, en principio, solo para la administración pública provincial, siendo que hasta ese momento se encontraba en vigencia la Ley de contabilidad N° 760, la cual sigue en vigencia para los municipios, encontrándose en un periodo de transición. Se observa que dicho municipio se va adaptando a los nuevos conceptos de la administración lentamente y de manera informal, presenta una estructura orgánica tendiente a una pirámide que se va abriendo de forma horizontal, pero con controles débiles e informales.

En lo que respecta al control interno, en el art. N° 47, inc. 4j, de Ley N°55, se dispone que es atribución del concejo deliberante “Examinar las cuentas de la administración municipal y elevarlas al Tribunal de Cuentas de la Provincia, dentro de los 30 días de vencido el ejercicio”, por lo tanto solo el control posterior-financiero se encuentra normado, siendo éste atribución del concejo deliberante. Actualmente en el municipio, la función de control previo

¹ Texto extraído de la Ley Provincial N° 3755, Ley de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Provincial.



y concomitante, financiero, lo realiza el contador municipal, por lo tanto es quien visa todas las órdenes de pago, realiza el control previo al mismo y quien autoriza para realizar dicho pago. El tesorero sólo libera el pago con la orden autorizada por el contador y luego la rendición va al concejo deliberante, donde se realiza su análisis político de gestión y de ahí se envía al tribunal de cuentas para su control externo.

El control Interno como proceso dentro del Organismo, llevado a cabo por los integrantes de las diferentes áreas, se realiza consuetudinariamente, como algo incorporado en la cultura organizacional pero carece de normativa alguna.

La administración va replanteándose, reestructurándose y adaptándose al contexto actual, tal es así que la importancia del control interno va tomando mayor fuerza y surge la necesidad de normarse, de dejar establecido el proceso necesario para poder analizar y medir el alcance de los objetivos planteados, detectar los riesgos y reducirlos. Se habla de una buena gobernanza, transparencia pública.² Hoy en día, el municipio de Río Gallegos, cuenta con un circuito administrativo en el cual todos participan de un control que realizan sobre los expedientes, sin normativa que lo especifique, sin un informe que refleje el resultado del control realizado.

Por todo ello es que surge inconveniente a la hora de querer reflejar en qué medida se cumplen los objetivos planteados en la municipalidad, saber quién es el responsable de informar el resultado del control, detectar los riesgos para disminuirlos; así es que se manifiesta la necesidad de implementar un procedimiento, cuyo resultado exprese estos datos, sea útil para reflejar la gestión y a la vez sirva de pilar para implementar la Ley de Administración Financiera en el momento que se deba poner en vigencia.

Objetivo

Proponer una normativa que regule el proceso de control interno, control interno financiero y administrativo, plantear un instructivo para la realización de un manual de procedimientos donde se contemple su diseño, implementación y evaluación, y un programa de capacitación para el personal, que sirvan como pilar para la implementación de la Ley de Administración

² La misión de la INTOSAI es apoyar a sus miembros en su contribución eficaz a la rendición de cuentas del sector público, promover la transparencia pública y la buena gobernanza, y fomentar la economía, la eficacia de los programas gubernamentales para beneficio de todos.



Financiera en el municipio de Río gallegos, todo esto como paso previo a la realización de su carta orgánica.

Aspecto metodológico

El tipo de estudio previsto es el enfoque cualitativo y descriptivo.

El tipo de diseño es no experimental, transversal, retrospectivo.

Se analiza un periodo en el cual, al estar atravesado por una pandemia, se evidencia la necesidad de implementar un sistema de control interno regulado, debido a que se enfrentan a una adaptación de los procesos administrativos y por el momento no identifican el logro de los objetivos planteados, el ejecutivo no recibe informe de gestión y control, no se identifican los riesgos ni se realizan auditorías internas.

2. Marco teórico

El desarrollo del presente se respalda en los siguientes conceptos teóricos:

- El control interno y su influencia en la gestión administrativa del sector público “Según las normas de control interno del sector público, se lo considera como herramienta que abarca el proceso integral efectuado por el titular, funcionarios y servidores de una entidad, diseñado para enfrentar los riesgos y para asegurar que se alcancen sus objetivos gerenciales. La aplicación del control interno requiere de parte de todos ellos, un compromiso, una planificación sistemática y la verificación del cumplimiento de las tareas asignadas (Gobernanza Democrática, 2011). Las compañías en cualquier contexto geográfico-social, necesitan tener un control interno efectivo, que cumpla la función verificadora, pero esencialmente que sea utilizado como una herramienta facilitadora para el mejoramiento de la gestión, es decir, de la obtención de eficiencia, economía, efectividad y mejora continua.”
- El control interno desde la perspectiva del enfoque COSO “Con el fin de desarrollar una autoevaluación del control interno institucional al nivel de las entidades fiscalizadas, es



preciso iniciar procurando el conocimiento sobre el marco normativo de referencia internacional, a saber el Marco Integrado de Control Interno (Informe COSO)”

- El control gubernamental ante el nuevo paradigma de gobierno abierto (El presente documento forma parte de la tesis de la Diplomatura de Control Gubernamental organizada conjuntamente por la Universidad de Belgrano y la Sindicatura General del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires)
- Oswaldo FONSECA LUNA (IICO) : El control interno comprende el plan de organización y todos los métodos y procedimientos que en forma coordinada se adoptan en un negocio para salvaguardar sus activos, verificar su exactitud y la confiabilidad de su información financiera, promover la eficiencia operacional y fomentar la adherencia a las políticas prescritas por la administración.
- Reflexiones sobre los efectos de la pandemia en el sistema de control interno gubernamental (CPCECABA): “el control interno representa el elemento fundamental de apoyo a la gestión, por cuanto, de estar adecuadamente implementado y ejecutado, contribuye a un proceso de mejora continua en los procesos y actividades encaradas, asegurando razonablemente los resultados esperados, y contribuyendo a la rendición de cuentas por parte de los funcionarios encargados de dicha función.
- Marco Legal: Ley Provincial N° 55/1958, Ley Nacional N° 24156, Ley Provincial N° 3755/2021

3.Diagnóstico

a) CAMBIOS DE PARADIGMAS

La administración pública ha cambiando hacia nuevos paradigmas, de una administración pública erogativa a una productora, de un conjunto de partes dispersas a un enfoque sistémico, de centralización a descentralización, de estructuras piramidales rígidas a estructuras planas y flexibles, de una administración cerrada a una abierta, de resultados pocos medibles a resultados medibles en eficiencia;³ así también el control toma otro protagonismo.

³ Dr. Carlos Alberto Cermelo



La Administración ha cambiado su postura, su manera de ver las cosas, desde un enfoque netamente de eficiencia en la ingeniería de los procesos de producción, hasta la mayor

preocupación por el desarrollo del ser humano y su relación con el entorno, va encaminado hacia una mayor consideración hacia el ser humano, sus necesidades y la mayor conciencia de su rol en el desempeño del trabajo para la consecución de los objetivos organizacionales⁴

Los cambios se han dado con el objetivo de lograr la eficiencia en los ingresos y su aplicación. La implementación de la teoría de sistemas en la Administración financiera y control del sector público ayuda al logro de la eficacia y la eficiencia, para este logro es necesario la medición y evaluación previa, concomitante y posterior de los resultados.

Como respuesta, el control interno ha pasado de tener un énfasis en los asuntos contables, financieros y de mera vigilancia, a ser un sistema que se enfoca en temas estratégicos y en la capacidad de las instituciones para lograr los objetivos que se han trazado. Por ello, se ha convertido en una herramienta vital.⁵

Ese concepto continuó evolucionando y en la actualidad el que cuenta con la aceptación mundial, es el plasmado en el Informe COSO de 1992, así denominado por haber sido elaborado por el Comité de Organizaciones Patrocinadoras (Committee of Sponsoring Organizations) de la Comisión Threadway.

b) CONTROL INTERNO

El control interno es un proceso llevado a cabo por las autoridades superiores y el resto del personal de la entidad, diseñado con el objetivo de proporcionar un grado de seguridad razonable en cuanto a la consecución de los objetivos organizacionales.⁶

Se plantea al control interno como un conjunto de actividades/tareas, que comprende a toda la organización, destinadas a reducir los riesgos en el alcance de los objetivos organizacionales, en sus tres aspectos: gestión operativa, generación de información y cumplimiento de las normas. Todos los integrantes del organismo deben tener incumbencia en el control interno.

⁴ Identificando los nuevos paradigmas de la Administración y sus implicaciones en la educación-José Ramón Torres Solís

⁵ Curso Virtual “Control Interno” – Introducción: Conceptos Básicos-Costa Rica

⁶ NORMAS GENERALES DE CONTROL INTERNO-SIGEN-2014



Según INTOSAI, el control interno es el plan de organización y el conjunto de planes, métodos, procedimientos y otras medidas, para que razonablemente se cumplan los objetivos de:

- cumplir las normas y estimular la adhesión de los integrantes a sus políticas y objetivos
- promover operaciones eficientes que produzcan bienes y servicios de la calidad esperada
- preservar al patrimonio de pérdidas por despilfarro, abuso, mala gestión, errores, fraudes o irregularidades
- presentar informes oportunos con datos financieros y de gestión completos y confiables

El control interno es realizado por personas, es una actividad humana, para ello se debe capacitar a estas personas, hacer que estén aptas para el desarrollo de la actividad.

La máxima autoridad del organismo debe establecer, revisar y actualizar la estructura de control interno periódicamente.⁷

El control interno es un medio para alcanzar los objetivos de la Organización. Para cumplir el objeto, los entes fijan objetivos, para lograr esos objetivos se enfrentan a riesgos que pueden impedir o limitar ese logro, para reducir esos riesgos se implantan controles internos.⁸

El cuentadante, que administra fondos públicos, es responsable de esa administración, debe tener conocimiento de cómo se está llevando a cabo su gestión, porque tiene el deber de rendir cuentas de ello. Nace así la obligación de informar la utilización de esos fondos y es el control el que debe asegurar que esa utilización se dé en el marco de las políticas públicas establecidas.

El control interno es uno de los sistemas componentes considerados básicos para la administración financiera. Brinda la información necesaria y oportuna a quien es responsable de la gestión para evaluar su cumplimiento en cuanto a la eficacia y la eficiencia. Es una herramienta importante para el cuidado de la hacienda pública, de los errores que puedan ocasionar en su aplicación a los fines del Estado.

⁷ Alfredo Le Pera

⁸ Walter Miner (Material Especialización Administración Financiera del Sector Público)



La evolución del control, desde el punto de vista de la limitación al poder, es estudiado y con mucha atención debido a que el control es la herramienta que permite, con restricciones, que quienes tienen la administración de los fondos públicos, lo hagan de la mejor manera.

El control interno en la actualidad abarca al control administrativo también, no solo al financiero:

- Control Interno Administrativo: El control interno administrativo puede conceptuarse como, el plan de organización y todos los métodos y procedimientos que están vinculados principalmente con la eficiencia de las operaciones. Tienen que ver con los procesos de decisión que conllevan a la autorización de transacciones y actividades de parte de la administración.
- Control interno Financiero: El control interno financiero que incluye el control contable puede definirse como, el plan de organización, de procedimientos y registros. Y que se relacionen a la custodia de los bienes y la verificación de la exactitud y confiabilidad de los registros e informes financieros.⁹

Por último, es importante mencionar el término Accountability, importante en un presente en el cual la corrupción es moneda constante, a nivel mundial pero muy acentuado en Latinoamérica. Es un término que no se traduce, se refiere a la preocupación constante sobre las limitaciones y restricciones al poder, muchas veces definido como control, rendición de cuentas o fiscalización.

El concepto accountability está directamente relacionado con el cuentadante y se refiere en grandes rasgos a la responsabilidad y a su deber de rendir cuentas de sus resultados. El proceso de accountability limita el poder y evita la corrupción mediante la realización de informes de gestión. Entre otras características la accountability es un control integral, controla todos los procesos, e integrado, controla algo, luego se incorpora al todo.¹⁰

b) 1. INFORME COSO

El Informe COSO es un documento que contiene una metodología para implementar un sistema de control interno y su autoevaluación.

Fue publicado en 1992 en EEUU y su objetivo era definir un nuevo marco conceptual del control interno, que integrara las diversas definiciones y conceptos que se utilizaban sobre el

⁹ (Yarasca, 2007). Fragmento de autor: Ferraro Pederzini, Giana Carla

¹⁰ Accountability en la gestión pública- Ernestina Torres del Castillo



tema para lograr un marco conceptual común de la auditoría interna o externa para las organizaciones públicas y privadas.¹¹

Según el Marco COSO la definición de Control Interno de una empresa es la siguiente:

“El control interno es un proceso llevado a cabo por el **consejo de administración, la dirección y el resto del personal de una organización**, diseñado con el objeto de proporcionar un grado de aseguramiento razonable para la consecución de los objetivos relativos a las operaciones, a la información y al cumplimiento.”

Este modelo está formado por cinco componentes:¹²

- Ambiente de control
- Evaluación de riesgos
- Actividades de control
- Información y comunicación
- Supervisión



¹¹ Alfredo Le Pera- Estudio de la Administración Financiera Pública

¹² Los cinco componentes se asocian con una serie de diecisiete principios. La definición de los principios constituye una formalización de los conceptos fundamentales presentes en el marco original.



-AMBIENTE DE CONTROL: Si bien es la base del sistema de control interno y de los demás componentes, el ambiente de control debe nacer de la más alta jerarquía y por eso su ubicación. En este componente se define a la organización en su conjunto, las funciones de su personal, valores, capacidades, capacitaciones, autoridades, responsabilidades, la conducción en general.

-EVALUACIÓN DE RIESGOS: Una vez establecidos los objetivos, deben identificarse los riesgos que pueden impedir el logro de los mencionados objetivos. Identificados los riesgos, estos deben ser gestionados.

-ACTIVIDADES DE CONTROL: En este componente tenemos el conjunto que hace a la administración de los riesgos con el fin de mitigarlos y así poder cumplir con el logro de los objetivos. Aquí se encuentran las políticas, los procedimientos, las técnicas, las prácticas y los mecanismos que permiten a la Dirección administrar los riesgos.¹³

-INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN: En este componente se habla de la información en tiempo y forma, oportuna, que debe ser comunicada eficazmente y con fluidez en toda la organización.

-ACTIVIDADES DE SUPERVISIÓN: Se necesita que el sistema de control interno sea evaluado constantemente.

A su vez se establecen 3 categorías de objetivos:

- **OPERACIONES:** Las operaciones deben ser eficaces y eficientes, con objetivos tanto financieros como operativos, y deben proteger los activos ante posibles pérdidas.
- **INFORME:** La información contenida en los reportes debe ser relevante, de representación exacta, comparable, confiable, veraz, oportuna, transparente y comprensible.
- **CUMPLIMIENTO:** Las actividades deben cumplir con las leyes y normativas vigentes.

Estos objetivos ayudan a abordar diferentes aspectos de control interno.¹⁴

El Modelo COSO proporciona un marco que se puede utilizar de referencia en cualquier organización, por este motivo es tomado como un estándar en la materia. El desafío más grande tiene que ver con gestionar los riesgos al tiempo que se crea valor.

¹³ Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores -Comisión Técnica de Prácticas de Buena Gobernanza/Noviembre 2015

¹⁴ COSO 2013/INTOSAI



Este debe ser un esfuerzo conjunto que atraviese toda la organización. Por este motivo debe ser transmitido desde la gerencia hacia todos los empleados con el fin de que todos estén involucrados en este proceso. ¹⁵De este modo, las ventajas de aplicar este modelo son:

- Genera una visión global de los riesgos que enfrenta una empresa y posibilita desarrollar planes de acción para gestionarlos.
- Permite priorizar los objetivos de la empresa y de este modo gestionar los riesgos más importantes.
- Posibilita alinear los objetivos de la empresa con los de las diferentes unidades de negocio.
- Permite cumplir con las regulaciones y las buenas prácticas de compliance y gobierno corporativo.
- Fomenta una cultura de cumplimiento en las organizaciones.

b) 2. Auditoría Interna

La INTOSAI define una función de auditoría interna como los medios funcionales mediante los cuales los administradores de una entidad reciben una garantía de fuentes internas, de que los procesos para los cuales rinden cuentas funcionan de forma que minimicen la probabilidad de errores, prácticas ineficientes o poco económicas, o fraude (**INTOSAI GOV 9100**)

La auditoría interna es un proceso de revisión del sistema de control interno, forma parte del control. El auditor interno revisa y evalúa los controles implementados, con el fin de que estos sean eficientes y efectivos.

Los auditores internos son parte integrante del control interno y les corresponde auditar políticas, prácticas y procedimientos de control interno, para asegurar que los controles internos sean eficaces y eficientes.

Entre las funciones y responsabilidades de los auditores internos se encuentran:¹⁶

- ❖ Ejercer una labor con independencia de hecho y en apariencia en el ámbito de su competencia.
- ❖ Garantizar la competencia profesional del personal de la unidad de auditoría interna.

¹⁵ www.worldsys.co

¹⁶ INTOSAI GOV. 9120: “Directrices para la buena gobernanza”



- ❖ Asesorar a la alta dirección sobre las áreas de riesgo institucionales.
- ❖ Establecer planes y metas estratégicas de auditoría.
- ❖ Ejecutar auditorías e investigaciones sobre las operaciones efectuadas por las distintas unidades operativas de la institución.
- ❖ Evaluar sistemas de tecnologías de la información.
- ❖ Recomendar alternativas de mejora en los distintos procesos, que estén encaminadas a la implementación y/o refuerzos de los controles existentes.
- ❖ Efectuar el debido seguimiento a la implementación de las recomendaciones formuladas.
- ❖ Implementar un sistema de aseguramiento de calidad de las auditorías.

Sin embargo la Auditoría interna no tiene como función la implantación de procesos de control internos específicos en la organización; esto es responsabilidad de la administración.¹⁷ De acuerdo con el Marco Internacional para la Práctica Profesional de la Auditoría Interna (MIPP o IPPF por sus siglas en inglés), la siguiente es la definición de Auditoría Interna: “La Auditoría Interna es una **actividad independiente y objetiva de aseguramiento y consulta**, concebida para agregar valor y mejorar las operaciones de una organización. Ayuda a una organización a cumplir sus objetivos **aportando un enfoque sistemático y disciplinado para evaluar y mejorar la eficiencia de los procesos de gestión de riesgos, control y gobierno.**”

La Auditoría interna es parte del control interno, forma parte de la estructura de una organización, ayuda a que se cumplan sus objetivos, al brindar un enfoque sistemático y disciplinado para evaluar y mejorar la efectividad de la gestión de riesgos, control y procesos de gobernanza.

c) **Ámbito Nacional**

En el año 1992 se sanciona la Ley N° 24.156, Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, que en sus artículos N° 96 a N° 115 se norma al sistema de control interno que queda conformado por la Sindicatura General de la Nación (SIGEN).

¹⁷ Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores -Comisión Técnica de Prácticas de Buena Gobernanza/Noviembre 2015



Además de la SIGEN, que es el órgano rector de supervisión y coordinación, se comprende también dentro del sistema de control interno a las Unidades de Auditoría Interna (UAI), que:

- se establecerá en cada Organismo
- dependerá jerárquicamente de la autoridad superior del Organismo
- actuarán coordinadas técnicamente por la SIGEN
- examinarán a posteriori las actividades financieras y administrativas

El modelo de control interno abarca aspectos presupuestarios, financieros, económicos y de gestión, la evaluación de programas, proyectos y operaciones y está fundado en criterios de economía, eficacia y eficiencia.¹⁸

En el año 1998 se dicta la Resolución N°107/98 de SIGEN, que aprueba las normas que:

- ➔ incorporan su experiencia de control y la de los demás responsables de la gestión
- ➔ se basan en las emitidas por Organizaciones internacionales especializadas y en la doctrina relativa
- ➔ son aplicables en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, como base de la responsabilidad que la Ley de Administración Financiera impone a la autoridad superior de cada jurisdicción o entidad del Sector Público Nacional en cuanto a:
 - la implementación y mantenimiento de un eficiente sistema de control interno normativo, financiero, económico y de gestión sobre sus propias operaciones, comprendiendo la práctica del control previo y posterior y de la auditoría interna
 - los procedimientos adecuados de una conducción eficiente de las actividades y la evaluación de los resultados de los programas, proyectos y operaciones de los que es responsable la unidad de la Organización, jurisdicción o entidad.
- ➔ son un esquema básico para la transparencia de la gestión pública, en el marco de la legalidad, la ética y la rendición de cuentas.

d) Ámbito Provincial

En la Provincia de Santa Cruz se implementa el 1 de enero de 2023 la Ley N° 3755, la Ley de Contabilidad N° 760 se encontraba vigente desde el 29 de junio de 1972.

¹⁸ Alfredo Le Pera- Estudio de la Administración Financiera Pública



En la Ley de contabilidad no se estipula el sistema de control interno, sí que “La Contaduría General de la Provincia será quien ejercerá el control interno de la gestión económico - financiera de la hacienda pública”, en su Artículo N° 59, agrega además que ésta tendrá acceso directo a todo tipo de documentación y registros referidos al ámbito de su competencia, en uso de las funciones que tiene establecidas y de las técnicas usuales de control.

El 8 de julio de 2021, se sanciona en la cámara de diputados de la Provincia de Santa Cruz, la Ley N° 3755, de Administración financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Provincial. En su TÍTULO VI se norma el sistema de control y al respecto dice que “El modelo de control a aplicar deberá ser integral e integrado, abarcar aspectos presupuestarios, económicos, financieros, patrimoniales y normativos, debiendo estar fundado en criterios de economía, eficiencia y eficacia”.

Integral e Integrado

Criterios de economía, eficiencia y eficacia

Se establece como responsabilidad propia de la administración superior de cada jurisdicción o entidad del sector público provincial la implementación y el mantenimiento de: Un eficiente y eficaz sistema de control previo y posterior, normativo, financiero, económico y de gestión sobre sus propias operaciones, comprendiendo además la auditoría interna; procedimientos adecuados que aseguren la conducción económica y eficiente de las actividades institucionales y la evaluación de los resultados de los programas, proyectos y operaciones de los que es responsable la jurisdicción o la entidad.

En la Ley N° 3755 se nombra al Fiscal de Estado, quien tendrá a su cargo el control interno de la gestión de legalidad de los actos administrativos y la defensa del Patrimonio Provincial. Además, a la Contaduría General Provincial, quien será el órgano rector del sistema de control interno. ejercerá el control interno de la gestión económica - financiera del Sector Público Provincial,

Funciones:

- a. dictar y aplicar normas de control interno, supervisando su aplicación;
- b. velar por el cumplimiento de las normas contables vigentes;
- c. supervisar el adecuado funcionamiento del sistema de control interno;
- d. aprobar los planes anuales de trabajo de auditoría interna, orientar y supervisar su ejecución y resultado;



- e. comprobar la puesta en práctica, por los organismos controlados, de las observaciones y recomendaciones efectuadas y acordadas con los respectivos responsables;
- f. asesorar al Poder Ejecutivo Provincial en materia de control y auditoría;
- g. practicar, cuando lo estime conveniente, inspecciones y verificaciones de aquellas instituciones subvencionadas, con comunicación al Poder Ejecutivo Provincial;
- h. formular directamente a los órganos comprendidos en el ámbito de su competencia, recomendaciones tendientes a asegurar el adecuado cumplimiento normativo, la correcta aplicación de las reglas de auditoría interna y de los criterios de economía, eficiencia y eficacia;
- i. enmendar o subsanar errores de imputación de actos administrativos emanados por el Poder Ejecutivo Provincial, jurisdicciones y entidades a través de una providencia interpretativa y/o aclaratoria de disposiciones legales;
- j. poner en conocimiento al Poder Ejecutivo Provincial, Fiscalía de Estado y Tribunal de Cuentas de los actos que, a juicio de la Contaduría General, impliquen significativos perjuicios al patrimonio del Estado;

El Decreto Provincial N° 1389/22 establece adecuar las estructuras organizativas de los entes con la creación de las Unidades de Auditoría Interna, dependiendo jerárquicamente de la autoridad superior de cada jurisdicción, responsables de velar por el cumplimiento de las normas y procesos que establezca el órgano rector de control interno.

La administración provincial se encuentra en un periodo de transición, un cambio radical, más aún en lo que respecta al control interno.

La puesta en vigencia de la Ley Provincial N° 3755, trae consigo también la implementación del sistema de control interno, la creación de unidades de auditoría interna, se reestructura la administración pública provincial, en un contexto también en el que se tiende a la despapelización de la administración. Momento en el que se profundiza la capacitación del personal y se va normando las particularidades como para la puesta en marcha de la Administración Financiera.



e) Municipalidad de Río Gallegos

La Municipalidad de Río Gallego continúa con la vigencia de la Ley de contabilidad N° 760 por un periodo de dos años, hasta la puesta en vigencia de la Ley de Administración financiera.

Es una municipio medianamente joven, en el que aún no se ha logrado la creación de la carta orgánica propia, por lo que se rige por la Ley N° 55, Ley orgánica de las municipalidades de la provincia de Santa Cruz; en un proceso lento se lleva a cabo la despapelización, la pandemia apresuró a la digitalización de los trámites pero aun así sigue con la rendición de cuentas en papel, por lo cual, los expedientes se tramitan también en ese formato.

Su estructura orgánica tiende a la horizontalidad, conformada por el intendente y once secretarías.

El control interno es informal, llevado a cabo por los agentes de cada secretaría y son las personas con el cargo de secretarios/as los responsables de informar al intendente acerca de la gestión.

El control financiero es función de la secretaría de hacienda. El control de gestión lo realiza el Concejo Deliberante y el control externo es realizado por el Tribunal de Cuentas de la Provincia de Santa Cruz.

4. Propuesta de intervención

Nos encontramos con una Municipalidad que, si bien el contexto de pandemia aceleró la digitalización de algunos trámites, no tienen previsto aún adecuar la estructura orgánica como para ir adaptándose paulatinamente a la implementación de la Ley de Administración Financiera.

Se rigen por la Ley orgánica general para los municipios de la provincia. Con vigencia de la Ley de contabilidad por el plazo estipulado hasta implementar la Ley de Administración Financiera.

Se plantean políticas públicas, con el objetivo de realizarlas, pero no planifican, no plantean objetivos claros y el control interno se ejerce como una revisión de que los trámites estén completos.

El informe de gestión completo se basa en un informe consolidado, que se realiza con el análisis de los informes que elevan cada secretaría al ejecutivo.



El control se realiza principalmente en lo financiero, se rinde la documentación con retraso, lo que hace que también el control externo sea extemporáneo.

Ante una municipalidad desorganizada en su funcionamiento administrativo, basada en la administración de fondos y ejecución de políticas públicas, con el cumplimiento de las funciones asignadas a cada área y una planta de personal numeroso, se plantea la necesidad de crear un sistema de control interno, normado con un manual de procedimiento, con capacitación al personal, que no solo sea útil para comenzar a reacomodar la administración, sino que también para empezar a plantear objetivos por cada secretaria, identificar los riesgos, poder evaluar el cumplimiento de los objetivos planteados y que a la hora de implementar la Ley de administración financiera el cambio sea paulatino y el personal tenga herramientas como para desempeñarse y repensar a la administración en sistemas.

Como primer instancia para la implementación de un sistema de control interno normado, se debe obtener un mapa del municipio, identificando sus procesos, los riesgos, evaluando al municipio de manera integral, transversal. El modelo COSO, la herramienta útil para la implementación del sistema de control interno:

- Ambiente de control: Se define al municipio, su planta de personal y, a saber, se cuenta con once secretarías:
 1. secretaria de hacienda
 2. secretaria de coordinación ejecutiva
 3. secretaria de gobierno
 4. secretaria de planificación y obra
 5. secretaria de construcción y ordenamiento territorial
 6. secretaria de gestión legal y técnica
 7. secretaria de producción, comercio e industria
 8. secretaria de niñez, adolescencia y familia
 9. secretaria de desarrollo comunitario
 10. secretaria de salud pública
 11. secretaria de deporte

Para cada secretaria definir las responsabilidades, la planta de personal, sus cargos y situación de revista, misión y función de cada área. Definir los valores éticos.

En síntesis, se define cada secretaría en su integridad.



- Evaluación de riesgos: Se identifican los riesgos, se analizan, se plantea la tolerancia al riesgo, se definen herramientas como para gestionarlos.
- Actividades de control: se establecen las políticas y procedimientos
- Información y comunicación: se establecen medios de comunicación, acá es considerable destacar que los edificios en los que se establece cada secretaría, se encuentran distanciados, en el caso de la secretaría de salud pública por ejemplo, se posee varios centros de salud en diferentes barrios. Es importante establecer claramente los medios de comunicación e información entre las diferentes áreas, jerárquicamente y la recopilación de la documentación para los informes y reportes.
- Monitoreo: se definen las actividades de monitoreo, la supervisión del sistema implementado, del control realizado, se detectan los desvíos para corregirlos.

Creación de un manual de procedimiento:

Habiéndose obtenido el conocimiento del municipio en su integridad, secretaría por secretaría y area por area, se puede elaborar el manual de procedimiento determinado por área, herramienta fundamental para normar el control interno, sirve para examinar el sistema implementado, evaluarlo con el objeto de poder determinar la eficacia y eficiencia de las operaciones.

En el manual de control interno de la SIGEN se plantea que el manual es útil para

- a) ser un mecanismo de capacitación para el personal que se incorpora,
- b) ser un elemento de consulta, y
- c) fomentar la calidad de las auditorías que se practiquen, cuyo logro depende principalmente de los siguientes factores:
 - Definición, comprensión y manejo de los principios, normas técnicas y prácticas de las auditorías.
 - Eficiente asignación y administración de los recursos para la práctica de las auditorías. • Adecuada planificación y programación de las actividades.
 - Capacitación continua y permanente del personal auditor.



- Eficaz supervisión en la ejecución.
- Soporte de los hallazgos, afirmaciones y conclusiones con evidencias suficientes, pertinentes y convincentes.
- Presentación de informes objetivos, confiables y oportunos, sobre los resultados de la auditoría.
- Adecuado seguimiento de las recomendaciones (la formulación de las recomendaciones debe ser precisa y pertinente).

Un sistema de control interno normado contribuye a mejorar la gestión, con mayor transparencia, sirve de apoyo a todo el organismo, reduce los riesgos, agiliza la rendición de cuentas, ayuda a identificar el logro de los objetivos, contribuye al cumplimiento de las tres E en las operaciones y es la herramienta con la que cuenta también el control externo.

Creación del área de auditoría interna:

La auditoría como parte del control interno será la encargada de evaluar el sistema de control implementado y quien elaborará el informe consolidado para elevar al ejecutivo.

Para la realización de cualquier auditoría debe tenerse en cuenta las fases de planificación, ejecución, confección y elaboración del informe y la supervisión.

Una vez implementado un control interno normado, se espera organizar la administración de la Municipalidad de Río Gallegos, comenzar a repensar en sistemas, preparando al Organismo para la implementación de la Ley de Administración Financiera. Todo esto en un contexto que tiende a la despapelización, a la transparencia de las operaciones y a evitar los fraudes como así también la corrupción.

5. Conclusiones

Al inicio del trabajo de investigación, se analiza un periodo determinado que abarca el contexto de pandemia, el cual obligó a la administración pública a acelerar la digitalización de los trámites y fue un avance en lo administrativo público.



El control, si bien es una práctica que no está ausente en ningún proceso administrativo, se diferencia una práctica informal a una formal, normada en la cual se establecen conceptos que son de actualidad en la administración pública.

En un contexto en el que la corrupción y el fraude parecieran moneda corriente, el control juega un rol fundamental, es lo que se plantea en la Ley de Administración financiera cuyo título continúa “ ... y de los sistemas de control del sector público provincial”

Se encuentra al control interno como una debilidad en la Municipalidad de Río Gallegos, un control informal, financiero y con una rendición de cuentas atrasada, que como consecuencia trae aparejado un control externo extemporáneo, realizado por el Tribunal de Cuentas de la Provincia de Santa Cruz.

La implementación de un sistema de control interno normado como se sugiere en el presente trabajo, refuerza el control externo existente, no solo organiza a la administración del municipio sino que la actualiza a adaptarse a los nuevos conceptos y paradigmas.

El control interno planteado integral e integrado, de apoyo para toda la organización, implementado es una herramienta útil para informar acerca de la gestión del ejecutivo.

El interrogante entonces propuesto al iniciar la tarea, ¿cómo es el control interno en la Municipalidad de Río Gallegos?, se responde al realizar la investigación en los procesos llevados a cabo durante el periodo en estudio. Es así que se encuentra la desorganización administrativa existente en ese momento y que con el aporte de lo sugerido como herramienta, para solucionar el desorden encontrado, se espera no solo una organización administrativa sino también preparar a la administración para la implementación de la Ley mencionada, siendo un pilar para ello y para el personal, que el cambio los encuentre capacitados y preparados para su accionar.



6. Referencias bibliográficas

- Canaveri, Adriana Leticia “Bases Presupuestarias para una Normativa de Administración Financiera Municipal: Ciudad de Neuquén.” Trabajo Final de especialización, noviembre 2017.
- Control interno en municipios de Misiones: análisis normativo / Ana María Czubarski [et al.]. - 1a ed. - Posadas: Universidad Nacional de Misiones, 2020. Libro
- El control interno y su influencia en la gestión administrativa del sector público (vol 4, núm 4, octubre 2018. Pp.206-240)
- El control interno desde la perspectiva del enfoque COSO – su aplicación y evaluación en el sector público (OLACEFS – CTPGB- comisión técnica de buena gobernanza, noviembre 2015)
- FONSECA LUNA, Oswaldo (IICO) “SISTEMA DE CONTROL INTERNO PARA ORGANIZACIONES-2011.”
- Nadina G. Mezza - El control gubernamental ante el nuevo paradigma de gobierno abierto. Tesis de la Diplomatura de Control Gubernamental
- Oszlak, Oscar “ESTADO ABIERTO HACIA UN NUEVO PARADIGMA DE GESTIÓN PÚBLICA (CONGRESO CLAD, MONTEVIDEO 2013).”
- Reflexiones sobre los efectos de la pandemia en el sistema de control interno gubernamental (2020). Autores: Dr. SPINOSA DANIEL, Dra. LENCINA SARA, Dra. ARANDA VANESA, Dra. TRONCOSO MONICA, Dra. GABUTTI STELLA MARIS, Dr. /Lic. BELLIZZI ALBERTO D.
- “Manual de Control Interno Gubernamental”(SINDICATURA GENERAL DE LA NACIÓN)- Diciembre de 2010
- Romano, Luciana “Agilización Del Proceso De Control Interno: El Municipio De Río Grande”. Trabajo de especialización, diciembre 2018