



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

Ley 3755 y el nuevo rol de los Servicios
Administrativos Financieros. Provincia de Santa Cruz

AUTORA: SMART GABRIELA SUSANA

TUTOR: ROLANDI MARIA CRISTINA

[JULIO 2023]



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



Resumen

El presente trabajo se basa en el proceso de transformación que está atravesando la Provincia de Santa Cruz que es el traspaso de una Ley de Contabilidad N° 760 a una Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Provincial N° 3755.

Y en este contexto, se aborda el nuevo rol de los Organismos en relación al Sistema de Control Interno teniendo en cuenta que ahora son responsables del mismo, la autoridad superior y todos sus integrantes.

En el mismo se plantea la necesidad de capacitación y de incorporación de tecnologías dando relevancia a la participación y motivación del recurso humano para fortalecer el cambio hacia el nuevo paradigma de una cultura de servicio público centrada en el usuario.

Palabras clave:

Transformación - Control Interno - Capacitación - Recursos Humanos



ÍNDICE

Resumen	2
Palabras clave:	2
Capítulo I: Introducción	4
Fundamentación y planteamiento del problema	4
Objetivo	6
Hipótesis	7
Capítulo II: Marco teórico	8
Corriente Tradicional.....	11
Corriente Renovadora.....	11
Componentes y Principios:.....	13
Principales conceptos de la Sindicatura General de la Nación:	15
Diferencias entre Control Interno y Auditoría Interna:	17
Tipos de Control	18
Momentos del Control.....	18
Definición de Riesgo	18
Capítulo III: Diagnostico	20
Capítulo IV: Propuesta de Intervención	24
¿Los Organismos son conscientes del nuevo rol que les toca?	24
¿Los Servicios Administrativos Financieros conocen la nueva Ley? ¿Están capacitados?	
¿Tienen conocimiento del cambio que enfrentamos?.....	25
¿Los servicios Administrativos Financieros cuentan con los recursos humanos e	
informáticos necesarios para afrontar el cambio?	26
¿Cuál es la estructura de la Organización? ¿Es adecuada a las necesidades de la Ley	
3755 y su modificatoria? ¿Cuál es el tamaño de la Organización, ubicación y dispersión	
geográfica?.....	27
Capítulo V: Conclusiones.....	29
Capítulo VI: Referencias bibliográficas	30



Capítulo I: Introducción

Fundamentación y planteamiento del problema

El territorio de la provincia de Santa Cruz fue definido en el año 1884 con la Ley N° 1532 (Ley orgánica de Territorios Nacionales) que organizaba administrativamente, hasta ese momento, la Gobernación de la Patagonia comprendida por las actuales provincias de Río Negro, Neuquén, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

Desde el punto de vista jurídico, dos leyes fueron las que permitieron el proceso de ocupación en Santa Cruz entre 1878 y 1920: la Ley N° 817/1876 “de Inmigración y Colonización” y la Ley 4167/1903 “Ley General de Tierras

Décadas más tarde, en el año 1957, el Territorio Nacional de Santa Cruz fue declarado Provincia.

Actualmente en la provincia se está llevando a cabo un proceso de cambio muy importante que es pasar de una Ley de Contabilidad (Ley 760) a una Ley de Administración Financiera Gubernamental; asimismo en el año 2020 se implementó un nuevo manual de Clasificación Presupuestaria con la idea de ir incorporando el concepto de Presupuesto por Programas.

Hoy nuestro Sistema Informático de registro que es netamente Presupuestario, no está integrado al Sistema de Tesorería, y a su vez no todos los Organismos ejecutan en el mismo lo que hace dificultoso la obtención de informes consolidados que permitan tomar oportunamente las decisiones.

Igualmente, la provincia firmó un convenio con la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) por el Sistema de Recursos Humanos y de Liquidación de Haberes SARHA.

Es evidente que esta nueva Ley de Administración Financiera nace como resultado de un programa de reforma del estado que contempla mejoras en la administración del gobierno



provincial, su modernización normativa y operativa con la finalidad de lograr una mayor eficacia en su gestión y transparencia en el manejo de los recursos públicos.

El sistema de integrado de información financiera (e-sidif) apunta a lograr el mantenimiento de un régimen contable adecuado a las necesidades del registro e información y acorde a su naturaleza jurídica y características operativas. Además, generara un eficaz control normativo, financiero, económico y de gestión sobre sus propias operaciones comprendiendo a su vez la auditoría interna entre otros alcances.

Para lograr dichas reformas deviene necesario una reorganización de procesos y circuitos administrativos, normas generales y particulares, inversión en infraestructura y capacitación de los recursos humanos de tal manera de modernizar y hacer eficiente la operatoria garantizando a los ciudadanos una mayor transparencia en el manejo de los recursos públicos.

Este momento especial que está atravesando la provincia, y que se trata de un proceso de transición desde una ley de contabilidad hacia a un sistema de administración, debe ser aprovechado para realizar todas las adecuaciones necesarias en cuanto normativa y procesos, es un periodo cambio de paradigmas y de nuevos enfoques que desde la teoría se le da a la Administración Pública.

El nuevo paradigma del modelo gerencial y la nueva concepción de los estados modernos, tiene como premisa conocer las necesidades públicas, tender a una mayor participación ciudadana que exige cada vez más, mayor transparencia en el manejo de su dinero, eficiencia y productividad. Una nueva gerencia con mayor autonomía, responsabilidad, descentralizada y con mayor flexibilidad orientada a resultados.

Algunos autores señalan que existe una indudable necesidad de construir un nuevo modelo social de relación entre el Estado y la sociedad, ampliando la relación entre los funcionarios y el ciudadano en donde la participación ciudadana sea el centro del mismo.



Asimismo, todo proceso de cambio que pretenda introducirse genera resistencia, hay dificultades en los procesos de modernización, pero todo cambio debe verse como aprendizaje, es una oportunidad para lograr la transformación.

Las demandas de la sociedad al Estado en materia de eficiencia y transparencia son siempre crecientes y por ello quienes se desempeñan en el sector público deben adquirir, desarrollar y mejorar habilidades que le permitan alcanzar óptimos resultados lo que se traduce en mejores servicios hacia la comunidad.

En atención a la aprobación de la Ley de Administración Financiera en la Provincia de Santa Cruz en julio de 2021 Ley N° 3755 “Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Provincial” uno de los problemas que se plantea es que el primer control de las actividades de gestión recaerá en las distintas Organizaciones. -

Si bien el control es una función esencial de la conducción superior, el mismo debe ser asumido por todas las partes que intervienen en la ejecución de las actividades cotidianas, es decir por el conjunto de la Organización de tal manera de comunicar los problemas que afecten a la gestión, incumplimiento de normas y otras irregularidades con el objetivo de evitar o disminuir los errores y desvíos, y se cumplan adecuadamente los objetivos del organismo.

El control está pensado para intervenir en el cumplimiento de los objetivos de economía, eficacia y eficiencia de la gestión, confiabilidad de la información financiera, el cumplimiento de leyes, reglamentos y políticas y apoyar las iniciativas de calidad. -

Objetivo

El trabajo tiene como objetivo capacitar y concientizar a los diferentes Servicios Administrativos Financieros (SAF) en razón de este nuevo rol de Control Interno, teniendo presente que la capacitación debe comprender no solo la normativa aplicable sino también el sistema integrado de información financiera (e-sidif) que se utilizara para la registración de todas las operaciones, herramienta que va a permitir tener información precisa y oportuna que los distintos usuarios demanden.



Para lograr el objetivo debemos conocer la situación actual y necesidades de los Servicios Financieros Administrativos (SAF) a fin de adecuar la capacitación. Lo que se pretende además de dotar de los conocimientos y herramientas necesarias para este cambio que enfrentamos de pasar de una Ley de Contabilidad a una Ley de Administración Financiera, es concientizar a todos los trabajadores que intervienen en las ejecuciones de las operaciones dentro de los SAF que los procedimientos de control ocurren antes de que tales operaciones causen efectos y durante el transcurso de la gestión, en esencia los controles integrados a la gestión y ejercidos cotidianamente por todas las partes intervinientes constituyendo así el reaseguro para el cumplimiento normativo y el mejor logro de los objetivos.

El control interno es un proceso integrado a los procesos de las organizaciones públicas, que contribuye a que estas puedan llevar adelante sus actividades y funciones de manera efectiva y eficiente y produzcan información confiable y cumplan con las leyes y reglamentaciones aplicables.

Hipótesis

Al no contar los entes con los conocimientos necesarios, las estructuras organizativas adecuadas y con la Unidad de Auditoría Interna, no pueden llevar adelante apropiadamente las tareas que la nueva ley impone desde su rol dentro del Control Interno.



Capítulo II: Marco teórico

En el Gobierno Nacional en el año 1992 se sanciona la Ley N° 24156 dentro de las reformas denominadas “Modernización del Estado”. Esta la ley fue la guía de una serie de reformas en casi todas las provincias. Aún se encuentra vigente el modelo de Ley de Contabilidad en las Provincias de Entre Ríos, La Pampa y Salta.

Dicha reforma normativa, utilizó la Teoría General de Sistemas la cual brinda dos aportes básicos esenciales: la interrelación de sistemas y el criterio de centralización normativa y descentralización operativa. De esa manera entonces, cada uno de los sistemas integrantes, cuenta con un organismo central o rector y organismos ejecutores o periféricos.

Tal como lo señalara Ricardo Gutiérrez en el Programa de Reforma de la Administración Financiera Gubernamental, existe una estrecha relación entre los sistemas que integran la administración financiera y de recursos reales; y el desarrollo y funcionamiento eficaz de cada sistema se halla directamente influido por los sistemas vinculados. Para lograr una efectiva reforma es necesario integrar los esfuerzos a través del desarrollo de normas, metodologías y procedimientos que, a la vez de responder a las necesidades propias de cada sistema, consideren las necesarias interrelaciones con los restantes.

Por su parte respecto de la centralización normativa Gutiérrez manifiesta que significa definición de políticas generales que enmarquen el funcionamiento de cada uno de los sistemas de administración y elaboración y aplicación de normas, metodologías y procedimientos generales y comunes que regulen la operación de cada sistema. En cuanto a la descentralización operativa agrega que implica la capacidad de administración de cada sistema por las propias instituciones públicas, el mayor o menor grado de su descentralización estará vinculado tanto al marco político, jurídico y administrativo del país y a las mayores o menores capacidades administrativas de gestión de los diversos organismos públicos como a las características específicas de cada uno de los sistemas.



Y termina diciendo que para que los conceptos de centralización normativa y descentralización operativa tengan efectiva vigencia, es necesario que la organización de cada sistema contemple un organismo central y organismos periféricos.

Durante gran parte del siglo XX, el tipo de norma, siguiendo el régimen nacional, que fijaba los diferentes modelos de reglamentación para el desenvolvimiento de la Hacienda Pública se denominaban “Ley de Contabilidad”, basado en el modelo doctrinario europeo continental y que tuvo vigencia hasta la última década del siglo pasado.

La concepción y la implementación del sistema de administración financiera tuvo su plataforma en el modelo anglosajón de administración de la hacienda pública y la gestión de las finanzas estatales.

En la provincia de Santa Cruz en julio de 2021 se sanciona la Ley N° 3755 “Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Provincial” la que reemplaza a la Ley de Contabilidad N° 760 que rige desde el año 1972.

La nueva ley establece que hasta tanto opere la efectiva puesta en práctica de los sistemas de administración financiera y los sistemas de control, continuarán aplicándose las disposiciones legales y reglamentarias vigentes -Ley 760 y normas complementarias, modificatorias y reglamentarias.

La ley 3755 en su artículo 2° plantea, entre otros objetivos, desarrollar sistemas que proporcionen información oportuna y confiable sobre el comportamiento financiero, económico y patrimonial de todas las jurisdicciones y/o entidades que componen el sector público provincial, útil para la dirección de las jurisdicciones, entidades y servicios de administración financiera, así como también para evaluar la gestión de los responsables de cada una de las áreas administrativas.

Igualmente, otro objetivo es establecer 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 interno, normativo, financiero, económico y de gestión sobre sus propias operaciones, comprendiendo además la auditoría



interna. Y aclara que dicha responsabilidad comprende la obligación de arbitrar las medidas conducentes para contar con personal calificado y suficiente para desempeñar con eficiencia y eficacia las tareas que se le asignen en el marco de la ley.

La Ley 760 de Contabilidad establece, en el Artículo 59° del Capítulo VII del Servicio de Contabilidad, que: “La Contaduría General de la Provincia ejercerá el control interno de la gestión económico - financiera de la hacienda pública, a cuyos efectos 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”.

Por su parte la mentada Ley 3755 de Administración Financiera dispone que la Contaduría General de la Provincia es el órgano rector del Sistema de Control Interno, y que el mismo está compuesto por las actividades normativas, de auditoría, de supervisión y de coordinación, que ejecute el órgano rector, por los controles internos incorporados en la estructura y en los procedimientos de cada uno de los entes del sector público provincial, y por las Unidades de Auditoría Interna (UAI) que serán creadas en cada uno de los entes.

Asimismo, en el artículo 114 dispone que es la autoridad superior de cada ente provincial el responsable del mantenimiento de un sistema de control interno adecuado y de la Unidad de Auditoría Interna.

En este sentido se exponen algunas nociones del control:

“el control es un proceso que permite garantizar que las actividades reales se ajusten a las proyectadas”

“sirve a quienes conducen la organización para monitorear la eficacia de sus actividades de planificación y dirección”

“las organizaciones utilizan los procesos de control para asegurarse que están avanzado hacia sus metas y de que están usando sus recursos de manera eficiente”

“una parte importante del proceso es tomar las medidas correctivas que resulten necesarias”



Existen dos corrientes que definieron al control interno, la “Tradicional” y la “Renovadora”.

Corriente Tradicional

Para la Corriente Tradicional el control interno comprende el plan de la organización y todos los métodos coordinados y medidas adoptadas dentro de la empresa para salvaguardia de sus activos, controlar la exactitud y confiabilidad de sus datos contables, promover la eficiencia operativa y alentar la adhesión a las políticas gerenciales establecidas.

Es evidente que la Administración ha evolucionado y, en consecuencia, las prácticas de “control interno” como también la definición que se tiene del mismo, así al referirnos hoy al “control interno” implica necesariamente la referencia al “control de gestión” y a las funciones gerenciales en las organizaciones públicas, en el contexto de los procesos de reformas y modernización.

El “control” (vocablo que en castellano procede del francés *contrôle*) interno (referido al seno de las organizaciones públicas, y no externo a ellas) es un concepto que en la Administración tradicional tiene un significado de “comprobación, inspección, fiscalización, intervención” de reglas y procedimientos.

Al haberse desarrollado procesos de modernización de las burocracias tradicionales, el “control” adquiere un sentido distinto, y mucho más ligado a la medición, evaluación y comparación, de aspectos de la gestión relacionados con los fines (misiones, estrategias y visiones de futuro) y los objetivos concretos, generales o específicos, de una Administración mucho más moderna garantizando a los ciudadanos una mayor transparencia en el manejo de los recursos públicos.

Corriente Renovadora

Para la Corriente Renovadora Modelo COSO el control interno es un proceso llevado a cabo por el Consejo de la Administración, la Dirección y el resto del personal de una entidad, diseñado con el objeto de proporcionar un grado de seguridad razonable en cuanto



a la consecución de objetivos que divide en tres categorías: a) eficacia y eficiencia de las operaciones, b) fiabilidad de la información de las operaciones y c) cumplimiento de las leyes y normas aplicables al ente.

En 1985 se crea el Committee of Sponsoring Organizations (COSO) a fin de fijar criterios para establecer y evaluar el control interno, definir esos criterios desde la perspectiva de la empresa y lograr que sean ampliamente compartidos por los demás interesados.

El modelo de control interno basado en COSO, comenzó a gestionarse en los Estados Unidos en la década de los 70 a raíz del escándalo Watergate, que dejó traslucir hechos de corrupción. Estos acontecimientos precipitaron cuestionamientos generalizados acerca del funcionamiento de los controles, de la administración, la gestión y la conducta ética de las organizaciones.

Se trató de una investigación de alcance mundial que tuvo como principales referentes a legisladores, agencias reguladoras, organizaciones de empresas, auditores externos, auditores internos y académicos.

COSO es un organismo que ha desarrollado marcos y orientaciones generales sobre el control interno, para mejorar el desempeño organizacional y la supervisión y reducir el grado de fraude en las organizaciones.

En línea con las tendencias de control de la época, se destaca la visión del control interno como un proceso, de carácter continuo e iterativo, concebible como un subconjunto de las actividades inherentes al ejercicio de la gerencia de una entidad, pero totalmente integrado a ellas e imposible de separar de las mismas. Asimismo, se destaca la importancia que asigna al elemento humano.

La Sindicatura General de la Nación, en su rol de Órgano Rector del Sistema de Control Interno del Poder Ejecutivo Nacional, normativo, de supervisión y coordinación, tiene entre sus funciones la de dictar normas de control interno.

Las normas dictadas por la SIGEN constituyen una guía para la implementación del control interno por parte de los responsables de la gestión considerando lo expuesto por la



ley 24156 “... La autoridad superior de cada jurisdicción o entidad dependiente del Poder Ejecutivo Nacional será responsable del mantenimiento de un adecuado sistema de control interno...”.

En razón de ello se emiten las Normas Generales de Control Interno basadas en el Marco COSO actualizado -COSO III.

El Modelo COSO actualizado se estructura en cinco Componentes: Ambiente de Control, Evaluación de Riesgos, Actividades de Control, Información y Comunicación, y Actividades de Supervisión y 17 Principios del Control Interno. Estos Principios representan los conceptos fundamentales que deben aplicarse para alcanzar un control interno efectivo.

Componentes y Principios:

Componente 1: “Ambiente de control” se encuentra constituido por el conjunto de procesos, estándares y estructuras que proveen la base para la ejecución del control interno en la organización. El establecimiento de un ambiente de control, coadyuva a estimular e influenciar el desempeño del personal de la organización con respecto al cumplimiento de los objetivos del control interno. Abarca desde el estilo y conductas de las autoridades en la implantación del control interno, hasta la definición de las expectativas organizacionales respecto de los valores y estándares de conducta del personal.

Lo integran 5 principios: 1) integridad y valores éticos, 2) responsabilidades de supervisión, 3) estructura, autoridad y responsabilidad, 4) competencias del personal, 5) responsabilidad y rendición de cuentas.

Componente 2: “Evaluación de Riesgos”, los riesgos pueden darse en distintos estamentos, por ello se deberán considerar los objetivos de la organización, para luego identificar y analizar los posibles riesgos. Riesgos de fraude, cambios tanto internos como externos, pueden llegar a afectar a la organización.

Se compone de 4 principios: 6) especificación de objetivos, 7) identificación y análisis de los riesgos, 8) evaluación de riesgos de fraude, 9) identificación análisis de cambios.



Componente 3: “Actividades de Control”, abarca las acciones establecidas por las autoridades mediante políticas y procedimientos, orientadas a reducir los riesgos que puedan afectar el logro de los objetivos de la organización. Las actividades de control son llevadas a cabo por todas las áreas de la organización, a través de los procesos y la tecnología que les da soporte.

Se compone de 3 principios: 10) definición e implementación de actividades de control, 11) definición e implementación de controles sobre la tecnología, 12) definición e implementación de actividades de control.

Componente 4: “Información y Comunicación”, presenta relevancia ya que la información constituye un elemento clave para la gestión y para la ejecución de las responsabilidades de control interno con miras al logro de los objetivos. En ese sentido, las autoridades deben poder disponer y generar información relevante y de calidad que permita el adecuado funcionamiento del control interno. La comunicación se constituye en un proceso continuo e iterativo que permite generar, compartir y obtener la información necesaria. Comprende las comunicaciones internas que abarcan los mecanismos para diseminar la información por la organización, contemplando líneas ascendentes, descendentes y transversales dentro de la estructura organizacional, e incluyendo mecanismos para asegurar que todo el personal recibe mensajes claros de las autoridades respecto del control interno, y las comunicaciones externas que permiten por un lado, encauzar comunicaciones internas de información externa relevante, y por otro, proveer información a las partes interesadas externas a la organización.

Lo integran 3 principios: 13) relevancia de la información, 14) comunicaciones internas, 15) comunicaciones externas.

Componente 5: “Actividades de Supervisión”, abarca las evaluaciones aplicadas para determinar si cada uno de los componentes del Control Interno, incluidos los controles para efectivizar los principios dentro de cada componente, está presente y funcionando.

Lo integran 2 principios: 16) evaluaciones, 17) evaluación y comunicación de deficiencias.



Principales conceptos de la Sindicatura General de la Nación:

*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, tanto en relación con la gestión operativa, con la generación de información y con el cumplimiento de la normativa.

*El control interno apunta al logro de los objetivos, considerando que los mismos presentan tres aspectos desde los cuales deben ser abordados: a) la gestión operativa (es decir, los propósitos operativos que se determinan para la gestión), b) la generación de información (información contable, presupuestaria reportes internos y externos a generar de manera confiable y oportuna) y c) el cumplimiento de las normas y regulaciones aplicables.

*Un sistema de control interno efectivo proporciona una seguridad razonable respecto a la consecución de los objetivos de la organización considerando estos tres aspectos. Este nivel de seguridad es “razonable” y no absoluto ya que pueden producirse acontecimientos o situaciones que redunden en que una organización no alcance sus objetivos.

*El control interno permite reducir a un nivel aceptable el riesgo de no alcanzar los objetivos, para lo cual es necesario implementar medidas alineadas con los 17 Principios agrupados en cinco Componentes que deben funcionar “de forma interrelacionada”.

*Roles y Responsabilidades: “Todos los miembros de una organización tienen incumbencia en el control interno”:

- Autoridades Superiores: responsables de la implantación y mantenimiento de un eficiente y eficaz sistema de control interno (Ley N° 24.156, artículos 4° y 101°), que permita proporcionar un grado de seguridad razonable en cuanto a la consecución de los objetivos organizacionales, tanto en relación con la gestión operativa, con la generación de información y con el cumplimiento de la normativa.



- Comité de Control para Jurisdicciones y Organismos Descentralizados: responsable de constituir un ámbito común para el conocimiento y análisis conjunto de las cuestiones relativas al funcionamiento del sistema de control interno del ente, como una manera ágil de encauzar su solución. (Resolución N° 36/2011 SGN - Anexo II Normas Particulares de Comités de Control. Responsabilidad Primaria y Acciones).

- Comité de Auditoría para Empresas y Sociedades del Estado: responsable de Supervisar el funcionamiento de los sistemas de control interno y del sistema administrativo-contable, supervisar la aplicación de las políticas en materia de información sobre la gestión de riesgos de la sociedad, verificar el cumplimiento de las normas de conducta que resulten aplicables, muy particularmente los deberes de lealtad y diligencia (Resolución N° 37/2006 SGN - “Normas Mínimas de Control Interno para el Buen Gobierno Corporativo en Empresas y Sociedades del Estado”).

- Auditor Interno: responsable de examinar en forma independiente, objetiva, sistemática e integral el funcionamiento del sistema de control interno establecido en las organizaciones públicas, sus operaciones y el desempeño en el cumplimiento de sus responsabilidades financieras, legales y de gestión informando acerca de su eficacia y eficiencia (Resolución N° 207/2012 SGN. Art. 2° “Responsabilidades Primarias y Acciones Mínimas de las Unidades de Auditoría Interna”).

-Demás funcionarios y empleados integrantes de la organización: responsables de aplicar las medidas de control interno en su ámbito de incumbencia. El control interno incumbe a todos los que forman parte de la organización. En ese sentido, todos los funcionarios y empleados producen o interactúan con información utilizada en el sistema de control interno, o bien ejecutan acciones de control específicas. Además, todo el personal es responsable de comunicar en forma ascendente, problemas en las operaciones, el incumplimiento del código de conducta -de existir-, la realización de acciones ilícitas u otras violaciones de políticas fijadas por la organización.

Por otra parte, durante años se identificó al control como una actividad ajena a la gestión y solo vinculada a las áreas de auditoría por lo que a continuación se define Auditoría y se exponen sus diferencias con el Control.



El término auditoría es de origen latín, del verbo “audire” que significa oír, esto se debe a que la función de los primeros auditores consistía en escuchar y juzgar la verdad o falsedad de los hechos que le era sometido, sin respaldo documental, luego se modifica la versión original y auditoría es verificar, examinar, comprobar en base a la prueba o respaldo, es un proceso sistémico que consiste en obtener y evaluar evidencia sobre información de una entidad para determinar e informar el grado de cumplimiento entre la información y los criterios establecidos, para luego comunicar los resultados a las personas interesadas.

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 sistémico y disciplinado para evaluar y mejorar la eficacia de los procesos de gestión de riesgos, control y gobierno.

La Auditoría Interna Gubernamental es un servicio a toda la organización y consiste en un examen posterior de las actividades financieras y administrativas de las entidades. Asimismo, constituye un mecanismo de seguridad con el que cuenta la autoridad superior para estar informada, con razonable certeza sobre la confiabilidad del diseño y funcionamiento de su sistema de control interno.

Diferencias entre Control Interno y Auditoría Interna:

Características	Control Interno	Auditoría Interna
Concepto	Es un proceso integrado a los sistemas administrativos y de información, a las actividades y la estructura de la organización	Es una herramienta que forma parte del proceso de control interno
Objetivos	Contribuir a que la organización alcance los objetivos institucionales previstos	Analizar, evaluar, examinar procesos, actividades y áreas
Responsables	Todos los miembros de la organización	Audidores internos



Tipos de Control

Control Estratégico: mide la coherencia de objetivos y políticas con el contexto, y la de planes, programas y metas con esos objetivos y políticas.

Control Gerencial: examina la correspondencia de las decisiones con los planes, programas y metas, y la necesidad de variar estos, es decir, reprogramar.

Control Operativo: Define la consistencia de las acciones en relación con las órdenes y la variación de los resultados previstos.

Momentos del Control

Control Preventivo: Anticipa los problemas. Cuando el punto de control se ubica al inicio del proceso, y las adecuaciones se enfocan a evitar los errores, antes de que afecten al proceso. Corresponde a esfuerzos de prevención y disuasión.

Control Concomitante: corrige los problemas cuando ocurren. Cuando el punto de control se ubica dentro del proceso, y las adecuaciones se enfocan a detectar y compensar los errores o desviaciones, antes de que se elabore el resultado. Corresponde a esfuerzos de contención.

Control a Posteriori. Corrige los problemas después que ocurren. Cuando el punto de control se ubica al final del flujo de proceso, y las adecuaciones se enfocan a corregir los errores sobre el resultado obtenido. Corresponde a esfuerzos de restauración, recuperación, rescate o reversión.

Definición de Riesgo

Enfoque antiguo (fraude): Definición (R.A.E.): “Contingencia o proximidad de un daño” / “Estar una cosa expuesta a perderse”.

Para la ciencia de la Administración: “Es la contingencia de que suceda algo que tendrá un impacto Negativo en los objetivos de la organización.”



Los riesgos en Administración son los hechos que pueden dificultar, total o parcialmente, el logro de Objetivos del ente. “Todo evento contingente que, de materializarse, pueda impedir o comprometer el logro de los objetivos de una organización.”

Es la expresión del impacto y de la probabilidad de ocurrencia de un evento que potencialmente pueda:

- producir una influencia negativa (pérdida), ó
- impedir una influencia positiva (beneficio)

El Control Interno ha sido diseñado esencialmente para limitar los riesgos que afectan las actividades de las organizaciones. La evaluación de riesgos relevantes analiza la vulnerabilidad de dicho sistema y determina el punto hasta el cual los controles vigentes neutralizan los riesgos.



Capítulo III: Diagnostico

Actualmente y tal como se expusiera en el apartado del Marco Teórico, la Ley 760 establece que La Contaduría General de la Provincia ejercerá el control interno de la gestión económico - financiera de la hacienda pública.

La Contaduría General efectúa el control a través de los Contadores Auxiliares, Contadores Fiscales y/o Contadores Mayores de los expedientes que cada uno de los Organismos remite previo al pago.

El circuito inicialmente era el siguiente, los Organismos remitían primero los expedientes en formato papel al Tribunal de Cuentas quien los enviaba luego de su intervención a la Contaduría y ésta una vez intervenidos derivaba los mismos a la Tesorería General para su pago, o a los Organismos cuando eran estos los que realizaban su cancelación.

En el mes de marzo de 2020 en razón del brote de coronavirus y que la Organización Mundial de la Salud declarara el mismo como pandemia, a nivel nacional el Poder Ejecutivo emitió el Decreto N° 297/2020, mediante el cual se estableció el aislamiento social, preventivo y obligatorio por efecto de la pandemia COVID-19 y a partir de allí la provincia de manera concomitante fue adoptando las medidas preventivas pertinentes vinculadas a la situación epidemiológica.

En función de ello la provincia faculto a los ministerios y organismos provinciales a establecer modalidades que permitieran la flexibilización de horarios laborales, trabajo a domicilio y en caso de corresponder la suspensión de actividades laborales.

En ese contexto, la Contaduría tuvo que implementar de manera repentina mecanismos que permitieran continuar con su labor, y así el sistema de trabajo remoto le permitió al cuerpo de contadores desarrollar las actividades de sus respectivas incumbencias tendientes a facilitar las operaciones económicas financieras del estado, evitando interrupciones en los servicios, asistencia y demás coberturas de la provincia a pesar de la problemática sanitaria.



A raíz de ello el circuito para el procedimiento de intervención fue modificado y el Tribunal de Cuentas interviene en forma digital los expedientes que cuenten con el primer visado (intervención) de la Contaduría previo al pago. En determinadas circunstancias ya sea por volumen celeridad y/o excepcionalidad del trámite se realiza la intervención física de los actuados, debiendo prever cada Servicio Administrativo Financiero (SAF) la demora que pudiera existir. De este modo todo trámite debe ser enviado en formato pdf (siglas en inglés de Portable Document Format, formato de documento portátil), a los correos electrónicos informados, para lo cual se notifica la documentación mínima que debe contener cada archivo que se remita vía mail para su intervención siendo toda comunicación (vía mail) realizada entre el SAF y la Contaduría documentación que debe formar parte de los expedientes.

Posteriormente se procedió a habilitar un drive al que tienen acceso los distintos SAF a los fines de obtener los visados de esta contaduría.

Como no existía una reglamentación sobre cómo debían ser enviados los archivos digitales (respecto del formato, tamaño y calidad), se recomendaba que los archivos remitidos posean la calidad adecuada para su correcta lectura (lectura integral) evitando el sobregiro de los mismos y la consiguiente demora.

El teletrabajo requirió fortalecer e incorporar nuevos conocimientos informáticos, organizar el trabajo y el tiempo en que este se realiza de una manera distinta. A su vez tuvimos que ser mucho más responsables, comprometidos y disciplinados en el sentido de ponernos objetivos y poder cumplirlos con un buen uso del tiempo. En muchos casos requirió de inversión en equipamiento tanto para el estado, para poder brindar las herramientas necesarias para esta nueva modalidad de trabajo, como también por parte de los empleados.

En este sentido la transformación digital en la administración pública supone la actuación conjunta orientada a la mejora y modernización de los procesos, que incluye los procedimientos y políticas, la reingeniería y la informatización de cada uno de ellos; basados en las tecnologías de información y las comunicaciones para la transmisión de



datos, la interacción con los ciudadanos en función de la satisfacción de sus necesidades y expectativas; donde los servidores públicos asumen roles y responsabilidades, que a su vez necesitan ser entrenados para innovar y desarrollar competencia digitales.

Es entonces cuando la transformación digital se inserta como un proceso a través del cual las organizaciones públicas cambian su estructura y funcionamiento para adaptarse a las tecnologías y al entorno digital. Esta transformación va más allá de verse como una simple implementación de tecnología, supone una reinención y un cambio cultural que afecta a los procesos, los procedimientos, hábitos y comportamientos de organizaciones y personas, que gracias a las tecnologías digitales mejoran su capacidad de hacer frente a los retos que suponen los nuevos tiempos.

Por lo tanto, la pandemia, escenario dinámico que requería la adopción de medidas eficaces y urgentes para dar respuesta integrada, oportuna y eficiente a los fines de cumplir con los servicios, asistencias y demás coberturas que realiza la provincia, y la sanción de la Ley 3755 de Administración Financiera en julio de 2021 aceleraron el proceso de transformación iniciado por la provincia.

Si bien se han incorporado herramientas tecnológicas como la utilización de firma digital, mecanismos de notificación electrónica, domicilios electrónicos, y la digitalización de la documentación estas solo fueron implementadas por algunos organismos o en algunos procedimientos, lo que evidencia el inicio de un camino de transformación que conlleva un largo recorrido.

En este proceso de transformación que la provincia está atravesando, una de las reformas tecnológicas más importantes es la utilización, como herramienta, del sistema integrado de información financiera (e-sidif) el cual opera en una base de datos única que permite a través de la registración de todas las operaciones tener información precisa y oportuna que los distintos usuarios demanden.

A raíz de ello se puso en marcha una serie de capacitaciones relacionadas al uso de la herramienta e-sidif. Primeramente, se capacitaron los integrantes, tanto de la Contaduría General, como Órgano Rector del Sistema de Control Interno, y del resto de los Órganos



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



Rectores establecidos en la Ley 3755, para luego los conocimientos adquiridos transmitirlos a los demás organismos de la provincia.

Estas capacitaciones junto a la adecuación de las normas y procedimientos son las acciones necesarias que forman parte del proceso de implementación del Sistema Integrado de Administración Financiera (e-sidif) y su consiguiente correcto funcionamiento.



Capítulo IV: Propuesta de Intervención

Tal como se expresara en el presente trabajo conforme la nueva reglamentación, el modelo de control deberá ser integral e integrado para abarcar aspectos presupuestarios, económicos, financieros y patrimoniales; el control debe intervenir en el cumplimiento de los objetivos de economía, eficacia y eficiencia de la gestión, confiabilidad de la información financiera, el respeto de leyes, reglamentos y políticas y apoyar las iniciativas de calidad.

Asimismo, el Sistema de Control Interno queda conformado por las actividades normativas, de auditoría, de supervisión y de coordinación, a ejecutar por la Contaduría General, los controles internos y las Unidades de Auditoría Interna.

En función de ello y del conocimiento que se tiene desde la Contaduría de los organismos provinciales sobre cómo están constituidos, su estructura, realizan su tarea, se enfrentan a los cambios o adecuación de normas, y frente al proceso de transformación iniciado y los objetivos planteados en el presente trabajo, surgieron varios interrogantes:

¿Los Organismos son conscientes del nuevo rol que les toca?

En atención a la aprobación de la Ley de Administración Financiera en nuestra Provincia uno de los problemas que se plantea es que el primer control de las actividades de gestión recaer en las distintas Organizaciones y no solo en los Órganos de Control como es actualmente, lo que hace que los organismos hoy limiten sus tareas a gestionar los trámites sin importarles que los mismos sean conforme la reglamentación vigente.

Es un gran cambio que van a experimentar los organismos puesto que, si bien ahora la autoridad superior es el responsable del control interno, el mismo debe ser asumido por todas las partes que intervienen en la ejecución de las actividades cotidianas, es decir por el conjunto de la Organización, por lo que puede generarse resistencia al cambio.



La resistencia al cambio es la falta de intención para adaptarse a nuevas circunstancias por parte de las personas que trabajan en un organismo, que implica modificar sus hábitos y rutina.

Adaptar las organizaciones a nuevas circunstancias será uno de los mayores retos que deberá asumir el estado, por esa razón, es importante informar, socializar, motivar y comprometer a los involucrados con el fin de adherir esfuerzos para lograr los objetivos planteados, una buena comunicación es la clave del éxito en la implementación de cualquier cambio.

Los Organismos deben garantizar y monitorear que se cumplan las leyes o normas vigentes, así como concientizar y delimitar los riesgos de los incumplimientos.

¿Los Servicios Administrativos Financieros conocen la nueva Ley? ¿Están capacitados? ¿Tienen conocimiento del cambio que enfrentamos?

Si se pretende realizar una transformación del Estado es fundamental que los trabajadores, en este caso de los distintos organismos, conozcan acabadamente la nueva reglamentación, el cambio principal en el sistema de control interno sobre “quien es el responsable del control interno” y que “es un proceso integrado a la organización” modifica sustancialmente el modo de operar que tenían hasta ahora.

En relación a este punto es preciso citar a Le Pera quien define al “control como una institución básica del Estado porque administra recursos de la sociedad que le delega la potestad de recaudarlos y utilizarlos con el fin de proveer bienes y servicios que satisfagan las necesidades públicas”

Asimismo, Capacitar, define Le Pera, es hacer a alguien apto para una cosa, es desarrollar su talento o disposición para realizar un determinado trabajo con aptitud para obrar correctamente. En este sentido continúa diciendo que, reconocido el control como una actividad humana surge la imprescindible necesidad de capacitación de quienes lo deben ejercer.



La capacitación y la incorporación de la tecnología en el día a día de los empleados permiten que realicen su trabajo de una forma mucho más efectiva y productiva, permitiendo a su vez ahorrar tiempo. El estado deberá asegurar un efectivo y constante acceso a la capacitación y actualización en materia digital tanto para los servidores públicos como para directivos y líderes.

Es cierto que además de la significación que tiene estar capacitado, tener una dotación de personal con capacidades acorde a las necesidades y desde el estado brindar la misma; para hacer posible un cambio debe haber decisión en las altas esferas del gobierno y comunicar la misma a los titulares de los distintos organismos para asegurarnos el éxito. Debemos estar convencidos de lo que se quiere hacer y de sus beneficios para poder transmitirlo a toda la organización. Y acá es de suma importancia la figura del líder o las personas con un rol efectivo de liderazgo.

En nuestra estructura que es piramidal y rígida y predomina la información vertical, es sustancial la comunicación horizontal para crear un buen clima laboral, creando un sentimiento de pertenencia donde los trabajadores de todos los niveles colaboren y cooperen entre ellos, se disponga de información sobre las tareas a desarrollar y sobre la estrategia a seguir, generando una mayor motivación. El desafío está en la transformación cultural y la reinstalación de buenas prácticas y valores en la gestión de los recursos humanos, reconociendo los logros, estableciendo incentivos.

¿Los servicios Administrativos Financieros cuentan con los recursos humanos e informáticos necesarios para afrontar el cambio?

Resulta complejo retener o captar personal capacitado no solo referido a los niveles de estudio alcanzados sino también a personal con una vasta experiencia. Las diferencias salariales o islas salariales que existen entre los organismos de la misma administración hacen muy dificultoso competir, en el buen sentido, y poder captar a esas personas debido a la imposibilidad de compensarlas económicamente. Quizás una solución pueda venir desde una redistribución de los recursos humanos entre los distintos organismos manteniendo la remuneración, donde cada Organismo informe las necesidades de personal y sus perfiles nutriéndose así del recurso humano que requiere su área.



Al mismo tiempo tomando en cuenta el ritmo acelerado del cambio tecnológico, se debe comprender la importancia de la innovación digital para contribuir al mejoramiento de la organización al atraer y mantener a las personas más innovadoras, mejorar constantemente sus habilidades creando una cultura de innovación.

Conectar la transformación digital con la gestión de los recursos humanos generará servidores públicos con habilidades digitales, y fortalecerá el cambio hacia el nuevo paradigma de una cultura de servicio público centrada en el usuario.

Es necesario un Estado que incorpore tecnología no solo hacia adentro sino también en su relación con los ciudadanos y que tenga como pilares valores tales como la integridad, transparencia, calidad, innovación, aprendizaje y rendición de cuentas. De esta manera, incorporando tecnologías, se aumenta la calidad de los servicios y también se ofrece al ciudadano acceso a información.

La implementación y el uso de las nuevas tecnologías debe hacerse a través de acciones, programas, proyectos para introducir los cambios y que estos sean sustentables y permanezcan en el tiempo.

¿Cuál es la estructura de la Organización? ¿Es adecuada a las necesidades de la Ley 3755 y su modificatoria? ¿Cuál es el tamaño de la Organización, ubicación y dispersión geográfica?

Para dar cumplimiento a los objetivos y necesidades operativas que plantea la nueva ley provincial de Administración Financiera y Sistemas de Control y su modificatoria, ley 3810, resulta necesario adecuar las estructuras organizativas de los Servicios Administrativos Financieros (SAF) de la Administración Pública Provincial con el fin de dotarlos de los de los elementos y capacidades requeridos.

Los servicios administrativos financieros al cumplir sus funciones deben hacerlo siguiendo las políticas, normas y procedimientos que establezcan los órganos rectores de los sistemas de administración financiera y de control interno.



Por ello se requiere estandarizar las estructuras de los servicios administrativos financieros (S.A.F) fijando niveles mínimos y homogéneos que permitan el correcto funcionamiento de las unidades operativas para desempeñar sus funciones de control interno, presupuestaria, compras, patrimonio, rendiciones, contabilidad y tesorería, en el marco de la ley 3755.

Además, la autoridad superior de cada organismo debe constituir la Unidad de Auditoría Interna, con una estructura administrativa adecuada. La auditoría interna consiste en un examen posterior de las actividades financieras, administrativas y de gestión, realizado por los auditores quienes son responsables de velar por el cumplimiento de las normas establecidas por la Contaduría General.

Las funciones y actividades de los auditores internos, quienes sirven de apoyo administrativo a las máximas autoridades de los organismos, deberán mantenerse desligadas de las operaciones sujetas a su examen.

La Contaduría General tiene dentro de sus funciones establecer el perfil del auditor reuniendo requisitos de competencias y/o experiencia. Y aquí el problema que surge es que la provincia no cuenta con la cantidad suficiente de profesionales como potenciales auditores y los que reúnen los requisitos para el perfil se encuentran prestando funciones en el Tribunal de Cuentas o en la Contaduría General.

Ahora bien, la provincia de Santa Cruz es un territorio muy extenso y las distintas localidades se encuentran a una gran distancia entre si y alejadas de la ciudad capital. Muchas de ellas no cuentan con buenos servicios de conexión a internet y/o poseen recursos tecnológicos limitados. Estas son circunstancias que no deben perderse de vista en un proceso de transformación y de cambios tecnológicos.



Capítulo V: Conclusiones

La transformación por la que está atravesando la provincia conlleva modificaciones en los procesos y las operaciones, se requieren de nuevas estructuras institucionales y por lo tanto impacta en la cultura de trabajo.

La estrategia de los recursos humanos debe orientar y fortalecer el cambio hacia los objetivos y necesidades operativas que plantea la nueva Ley de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Provincial.

Se necesitan procesos para promover una transformación concordante con el nuevo paradigma de una cultura del sector público orientado al usuario y que es proactiva en la búsqueda de nuevas soluciones a través de las tecnologías de vanguardia.

La implementación y uso efectivo de las tecnologías de información y comunicación en el sector público para lograr una transformación digital solo es posible en el marco de una estrategia integral que involucre a las personas, sus motivaciones, su participación y su incentivo.

La estrategia se centra en un Estado eficaz y confiable que preste servicios y proteja los derechos. Para ello se necesita de líderes y funcionarios con capacidades y recursos para coordinar, y también la colaboración de los referentes y actores claves de la organización. También es preciso formar en la administración equipos de profesionales permanentes.



Capítulo VI: Referencias bibliográficas

- Ley Provincial N° 760 de Contabilidad
- Ley Provincial N° 3755 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Provincial
- Ley N° 3810 modificatoria de la Ley N° 3755
- Decreto Reglamentario de la Ley provincial de Administración Financiera
- Ley N° 24156 Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional
- Cermelo Carlos Alberto: Material utilizado en el Módulo de Administración Pública de la Carrera de Especialización FCE UBA
- Walter Miner: Material utilizado en el Módulo de Sistema de Control Interno de la Carrera de Especialización FCE UBA
- Oszlak Oscar: Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública
- Le Pera, A.: Estudio de la Administración Financiera Pública
- Gutiérrez, R. A. (1992). Programa de Reforma de la Administración Financiera Gubernamental
- SIGEN: Normas Generales de Control Interno
- Pablo Legorburu: Capítulo 9 “La Gestión de los Recursos Humanos ante la transformación Digital. Experiencia en la Administración Pública Nacional de la Argentina. Los nuevos paradigmas de la Administración Pública