

El control interno al servicio de la gestión pública: una mirada desde la gestión

Javier Horacio Fèvre
Buenos Aires, Argentina

“Entre la República y la Democracia prefiero a esta última, porque la República supone que nos encontramos ante un orden establecido, razonable y justo, mientras la Democracia supone que ese orden lo construimos entre todos y está en pleno proceso de construcción”

Norberto Ivancich, ex Subsecretario de la Gestión Pública entre junio de 2003 y junio de 2005.

“Prefiero hablar de República porque la Democracia siempre hay que explicarla”

Jorge Rafael Videla, ex dictador entre marzo de 1976 y marzo de 1981 (Seoane, 2001:220)

El presente es un intento de esbozar algunas cuestiones cotidianas de la gestión pública y su relación con el control interno en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional de la República Argentina.

Si un extraño quisiera encontrar definiciones sobre el control interno, ya sea en trabajos teóricos o en normas nacionales e internacionales, en el ámbito público o privado, seguramente encontrará distintos enfoques y visiones como los plasmados en el Informe COSO, los Criterios de Control CoCo, las normas de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) y, para el sector público de nuestro país, las normas dictadas por la Sindicatura General de la Nación (SIGEN).

Sin pretender analizar cada una de las definiciones, a efectos de este trabajo podemos tomar la definición de control interno expresada por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, 1992) que ha definido al control interno como un instrumento de gestión que se utiliza para proporcionar una garantía razonable de que se cumplan los objetivos establecidos por la dirección.

Por ese motivo considera, al igual que la normativa en nuestro país, que la responsabilidad en cuanto a la idoneidad y eficacia de la estructura de control interno incumbe a la dirección.

De esta definición básica surgen elementos sustantivos como los objetivos de la dirección, el alcance de la garantía razonable y la responsabilidad de la dirección respecto del control.

En relación con estos elementos se podrían formular varias preguntas como ¿Cuáles son los objetivos de la dirección?, ¿Surgen de mandatos legales o reglamentarios?, ¿Son específicos o vagos y generales?, ¿Se han formulado y ponderado los objetivos estratégicos?, ¿Son compartidos por las autoridades a las que reporta la organización?, ¿Se han difundido en el interior de la organización?, ¿Existen operaciones específicas destinadas a contribuir a alcanzar los objetivos estratégicos?, ¿Estas operaciones tienen responsables identificados?, ¿Se evalúan los resultados de estas operaciones?, ¿Existe un sistema de monitoreo?, ¿Está claramente establecido el mecanismo de rendición de cuentas?, ¿Se han asignado recursos de acuerdo a los planes establecidos?, ¿Se revisan los objetivos, las operaciones y sus recursos en base a los resultados obtenidos?, ¿Se encuentra todo debidamente explicitado y respaldado por un sistema de información?, ¿Se han establecido normas exhaustivas de control?, ¿Afectan las normas de control la eficacia y eficiencia de las operaciones?, ¿Quien

establece la razonabilidad de la garantía que debe ofrecer el sistema de control?, ¿Puede actuar la dirección sobre todos los elementos que constituyen el sistema de control interno?

En nuestro país, la dirección de un organismo o entidad pública que se encuentre en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, no sólo debe gestionar en el marco de las responsabilidades sustantivas que le han sido conferidas, si no que además debe atenerse y co-operar con un conjunto de sistemas, normas y actores.

El sistema de control interno

El sistema de control interno del Poder Ejecutivo Nacional está normado por el Título VI de la Ley N° 24.156 que dispone que se encuentra conformado por la Sindicatura General de la Nación y las Unidades de Auditoría Interna.

La Sindicatura General de la Nación depende directamente del Presidente de la Nación y es el órgano normativo, de supervisión y de coordinación del sistema de control interno y por lo tanto el órgano de control interno del Poder Ejecutivo Nacional.

En ejercicio de sus funciones dicta y aplica las normas de control interno, supervisa el adecuado funcionamiento del sistema de control interno y la aplicación de las normas correspondientes, coordina y supervisa las tareas de las Unidades de Auditoría Interna, realiza auditorías, formula recomendaciones y comprueba su puesta en práctica. Asimismo, presta asesoramiento al Poder Ejecutivo Nacional y pone en conocimiento del presidente de la Nación aquellos actos que hubiesen acarreado o estime puedan acarrear significativos perjuicios para el patrimonio público.

Por otro lado se han creado las Unidades de Auditoría Interna (UAI) en los organismos que se encuentran en el ámbito el Poder Ejecutivo Nacional.

Si bien las UAI dependen jerárquicamente de la autoridad superior de cada organismo, actúan coordinadas técnicamente por la SIGEN, ante quien presentan la planificación anual de las tareas a realizar y los informes que en consecuencia realizan. La SIGEN puede calificar la gestión del auditor interno, pero no tiene autoridad para removerlo.

El cargo de auditor interno titular es extraescalafonario y puede ser designado y removido por la propia autoridad superior sin demasiados requisitos para el acceso al puesto y sin ninguna estabilidad. Por otra parte, el personal de cada UAI pertenece al propio organismo y percibe la remuneración que corresponde a su nivel y categoría escalafonaria.

En concordancia con la definición de control interno expresada al principio, la autoridad superior de cada jurisdicción o entidad dependiente del Poder Ejecutivo Nacional es responsable de la implementación de un adecuado sistema de control interno dentro de su ámbito de competencia.

Dado que la Ley elimina el control previo que se encontraba en manos del ex Tribunal de Cuentas de la Nación, establece que el mismo queda en manos de los administradores y forman parte del proceso productivo de la organización, integrándose a los procesos. De esta manera se desvincula a quienes ejercen tareas en las UAI o en la SIGEN de la responsabilidad de la gestión, ya que su intervención sólo puede ser ex post.

La Ley sólo exigía que los instrumentos de control previo y posterior estuvieran reflejados en el plan de organización, en los reglamentos y manuales de procedimiento de cada organización. Aunque no se ha realizado un relevamiento de los reglamentos y manuales existentes en los organismos, se considera que como mínimo, los organismos deberían desarrollar manuales para los procesos de administración financiera, los procesos en que las tareas sean complejas y los procesos en los que los riesgos de errores sean relevantes.

En definitiva la producción formal de la SIGEN y de las UAI se traduce en Informes de Auditoría que se dirigen a la autoridad superior del organismo auditado conteniendo observaciones y recomendaciones. En general la propia mesa de entradas del organismo o algún asesor deriva el informe al área auditada, por lo que en la práctica la autoridad superior rara vez tiene contacto directo con los Informes de Auditoría.

Eso no quita que autoridades de los órganos de control pongan en conocimiento de las autoridades de los organismos las principales observaciones. En ese sentido resulta interesante una práctica que se está empezando a hacer más usual que es la conformación en el ámbito de los organismos de comités de control o comités de auditoría.

Los sistemas transversales y los órganos rectores

Los directivos de los organismos no sólo deben lidiar con el sistema de control interno sino que deben interactuar con otros sistemas.

Por un lado se encuentra el sistema de administración financiera. Dicho sistema se ha basado teóricamente a partir de la reforma de 1992 en la centralización normativa y descentralización operativa. Conceptualmente la centralización implica dar orientación e integrar, desde el punto de vista de políticas, normas y procedimientos, el funcionamiento de cada uno de los sistemas. La descentralización, a su vez implica que la administración, para que sea eficiente y eficaz, debe ejecutarse en cada una de los organismos o entidades públicas

Esta concepción teórica ha trascendido el ámbito del sistema de administración financiera y se ha extendido a otros sistemas.

Así se ha generado una suerte de diferenciación entre los organismos, surgiendo una nueva elite: los órganos rectores.

Estos órganos, si bien han desarrollado mecanismos diferenciados de intervención, se caracterizan por tener la facultad de proponer o dictar normas e interpretar su aplicación en relación con cada uno de los sistemas transversales que “rigen”.

Así, en el ámbito del Ministerio de Economía y Producción dentro de la Subsecretaría de Presupuesto se encuentran aquellos órganos rectores vinculados con la ejecución de los recursos financieros del Estado como la Contaduría General de la Nación (registros), la Oficina Nacional de Presupuesto (asignación y ejecución presupuestaria), la Tesorería General de la Nación (movimiento de fondos) y la Dirección Nacional de Ocupación y Salarios (salarios). Estos órganos rectores poseen, a diferencia de otros, la capacidad de retener pagos a organismos “no rectores” que incumplan alguna de sus disposiciones.

Por otro lado, y a partir del Programa de Modernización iniciado en el año 2000, en el ámbito de la Subsecretaría de la Gestión Pública dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros se han concentrado aquellos órganos rectores vinculados con la ejecución de los recursos reales del Estado como la Oficina Nacional de Contrataciones (compras y contrataciones), la Oficina Nacional de Innovación en la Gestión (organización y estructuras), la Oficina Nacional de Empleo Público (escalafones y carrera), la Oficina Nacional de Tecnologías de Información (sistemas de información) y el Instituto Nacional de la Administración Pública (capacitación).

Por último se encuentran otros organismos que si bien comúnmente no son considerados como órganos rectores tienen gran capacidad de incidir sobre las decisiones de las direcciones de los organismos. Me estoy refiriendo a la Procuración del Tesoro, cuyos dictámenes obligan a los servicios jurídicos de los organismos, y a la Secretaría Legal y Técnica de la Nación (servicio jurídico del Presidente de la Nación).

La visión por sistemas transversales tiende a generar algunos problemas como los que se enuncian a continuación.

En efecto, si se analiza un sistema en particular en forma aislada, pueden no detectarse problemas de interrelación entre los sistemas. A modo de ejemplo, la Oficina Nacional de Presupuesto administra el clasificador presupuestario, que dispone en que inciso debe ejecutarse cada gasto, pero la Oficina Nacional de Contrataciones administra la codificación de los bienes. Así, puede pasar de no interrelacionarse las dos oficinas que en algunos casos sujetos a interpretación, las mismas sean contradictorias.

Esta visión además genera problemas de asignación de recursos. Si un órgano rector establece un nuevo requerimiento de información o una nueva política, es muy posible que el organismo "no rector" no cuente con los recursos, ya sea humanos o financieros, para afrontarla y que tenga que reasignar para ello recursos que originalmente tenía asignados al cumplimiento de su misión y de sus funciones sustantivas. Por otro lado el incumplimiento de las disposiciones de los órganos rectores les puede acarrear problemas significativos a los organismos, por lo que muchas veces se encuentran en posiciones de difícil solución.

Lo mismo pasa con el nivel jerárquico al que se responsabiliza de determinados trámites. Desde el punto de vista de un sistema transversal, las decisiones más importantes deben ser refrendadas por las máximas autoridades de cada organismo. Sin embargo, desde el punto de vista de la misión sustantiva asignada a las máximas autoridades su intervención en esos trámites puede ser vista como burocrática, innecesaria y absolutamente delegable, lo que para el órgano rector puede ser casi una herejía. Por ejemplo la movilidad del personal entre organismos, al ser considerado un tema muy relevante para el sistema de personal, se asigna a la autoridad máxima del organismo, pero desde el punto de vista de la función del organismo es un tema del que puede encargarse perfectamente un subsecretario de coordinación.

En muchos trámites administrativos que intentan formalizar una decisión política de la dirección de un organismo, no sólo intervienen los actores internos sino también un conjunto de órganos externos que condicionan tanto las formalidades como los resultados mismos de la medida que se intenta tomar.

¿No tienen que ver esas intervenciones que ver también con el control interno?

El control será interno o no, no sólo de acuerdo a la pertenencia jurisdiccional de quien lo lleva adelante (el propio organismo, la SIGEN, auditores externos propiamente dichos), si no también a la definición de ente que se adopte. Si el ente es la unidad de análisis y en el modelo de Administración Pública que estamos describiendo, muchos actos administrativos (y su ausencia) se definen por la intervención de gran cantidad de “entes” incluidos los órganos rectores y muchas veces los propios órganos de control, parece ser que cada vez más es necesario encontrar un enfoque de control interno que aborde esa perspectiva.

Las áreas de apoyo

Hemos visto hasta ahora que la dirección de un organismo público es responsable de la implementación de un adecuado sistema de control interno, es responsable de la correcta operación de cada uno de los sistemas transversales en relación con cada uno de los órganos rectores, (entre ellas, de la confiabilidad de la información financiera) y es responsable del cumplimiento de las normas dentro de su ámbito de competencia.

Y no sólo eso, en muchos casos no puede delegar las obligaciones a personal subalterno de las líneas medias, en otros debe solicitar la autorización previa a autoridades superiores del Poder Ejecutivo, y en otros depende de funcionarios de menor jerarquía pero que cumplen funciones en los órganos rectores.

Las responsabilidades de la dirección de un organismo público mencionadas hasta ahora, inciden de manera determinante en su estructura organizativa. En ese sentido, es habitual encontrar en los organismos grandes estructuras en las denominadas áreas de apoyo, que teóricamente son las que no prestan servicios al exterior del organismo, si no al resto de sus áreas internas.

Estas áreas de apoyo, en el caso de los ministerios están ubicadas estructuralmente bajo una subsecretaría de coordinación. En escalafón SINAPA que es el que rige mayoritariamente en los ministerios, los cargos críticos se denominan cargos con funciones ejecutivas. La proporción de funciones ejecutivas en relación con la cantidad de personal suele ser muy elevada en las áreas de apoyo.

Sólo las Unidades de Auditoría Interna, áreas de apoyo por naturaleza, y recordando que el cargo de auditor interno titular no se encuentra dentro del nomenclador de funciones ejecutivas por tratarse de un cargo extraescalafonario, concentran más del 6% de las funciones ejecutivas, es decir de los cargos críticos de la administración, y en algunos ministerios en particular superan el 20%.

El gasto de las áreas de apoyo necesariamente se identifica con costos indirectos, dado que no pueden asignarse directamente a los productos o servicios que los organismos públicos deben realizar.

Por lo expuesto los órganos rectores deben tener cuidado de no generar exigencias a los organismos que impliquen en el crecimiento desmesurado de las áreas de apoyo, y a su vez deben colaborar en el fortalecimiento de sus capacidades de gestión.

A su vez la dirección de un organismo, debe refrendar en muchos casos (por exigencia de normativas impulsadas por los órganos rectores), actos administrativos iniciados y gestados por sus áreas de apoyo.

Como resguardo de su propia firma cuenta con las intervenciones de las áreas de apoyo que correspondan y en algunos casos con dictámenes de su propio servicio jurídico y en otros casos hasta con intervenciones de los órganos rectores.

A decir verdad, se presentan casos en que las intervenciones enumeradas no siempre resultan esclarecedoras respecto de si está en condiciones o no de suscribir el acto administrativo, y remiten a las razones de oportunidad, mérito y conveniencia de la autoridad llamada a decidir, esto es, de la dirección del organismo o de alguna autoridad superior.

Aquí es donde necesariamente aparecen los asesores de la dirección, quienes son los que en algunos casos analizan los temas y recomiendan a la dirección el criterio a adoptar.

En definitiva, el control interno imperante en las áreas de apoyo, responsabilidad de la dirección del organismo, es resultado de su accionar, pero también de un cúmulo de decisiones internas y externas al organismo.

Más aún, si la dirección de un organismo fuera seleccionada por la autoridad que la designa por su idoneidad y capacidad para dirigir y llevar adelante las políticas sustantivas, es muy posible que no tenga la misma idoneidad y capacidad de tomar decisiones respecto de las áreas de apoyo.

Cabe entonces la pregunta: ¿son siempre conscientes los funcionarios que integran la dirección de un organismo de las implicancias de los actos que suscriben? Dicho de otro modo: ¿saben lo que firman?

Parece una pregunta cruel de la forma en que se formula, pero en este trabajo no está orientada a cuestionar la capacidad de la dirección, sino a cuestionar la idea de que las autoridades superiores de un organismo son responsables de la correcta aplicación de las tecnologías transversales y responsables de un adecuado control interno, especialmente en lo atinente a la gestión no sustantiva de un organismo.

¿En que se basa esta excesiva responsabilización, a mi juicio desacertada, de las autoridades superiores?

En primer lugar, hay una suposición de que la intervención de la autoridad superior implica un mayor y mejor control, ya sea tanto político como administrativo.

En esa lógica se piensa que si para hacer determinada cosa se debe contar con la firma del ministro, entonces todos los que intervienen previamente se van a cuidar de cometer errores y deslealtades.

En segundo lugar, hay una cuestión de perspectiva ya citada anteriormente. Si desde la mirada transversal del órgano rector, desde ese saber especializado, se considera que un acto es importante, debe ser refrendado necesariamente por la autoridad superior.

Esta lógica omite ponderar la importancia del acto desde el punto de vista de la dirección del organismo, y puede llenar su despacho de firmas de trámites absolutamente irrelevantes.

En tercer lugar, no cabe duda de que en última instancia la dirección es efectivamente responsable de lo que ocurre en el organismo, pero eso no quiere decir que deba quitar responsabilidad a sus subordinados ni que se requiera de su intervención innecesariamente.

Las unidades ejecutoras de préstamos con financiamiento externo (UEPEX)

Las áreas de apoyo tradicionales no son suficientes para el organismo si los fondos que ejecuta provienen de organismos internacionales de crédito.

En ese caso deberá crearse una unidad ejecutora específica para llevar adelante el préstamo acordado con dicho organismo. Es decir que aunque el organismo cuente con las áreas de apoyo correspondientes se deberá generar una estructura paralela a fin de administrar los fondos desembolsados por los organismos de crédito y su correspondiente contrapartida local (los fondos que el tesoro debe comprometer, generalmente en menor proporción, para aplicar al mismo fin).

Este nuevo sector de apoyo generalmente es mejor remunerado que los sectores de apoyo tradicionales, ya que se le aplica una escala remunerativa fijada por los propios organismos de crédito y el personal que los integra debe estar especializado en las normas propias de los Bancos.

Según el organismo que preste los fondos y si se ejecutan mediante una agencia de cooperación, las reglas son distintas. El Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo tienen sus propias normas para la contratación de personal, la adquisición de bienes y servicios, el movimiento de fondos, y la presentación de la información financiera y de gestión.

Además, en algunos procedimientos se requieren las llamadas “no objeciones” que resultan una intervención previa en actos administrativos de la administración local.

En la práctica los préstamos internacionales generan la aplicación de reglas propias según cada organismo prestatario, lo que los transforma en una especie de órganos rectores supranacionales.

En organismos cuyo presupuesto cuenta con alto componente de financiamiento internacional, esto implica mayor importancia para los sectores de apoyo de las UEPEX que los del propio organismo.

Asimismo, los organismo de crédito que pregonan la integración y modernización de los sistemas terminan contribuyendo a su fragmentación y al debilitamiento de las capacidades instaladas en los organismos.

Por otra parte, los órganos de control deben capacitar personal en la operatoria de las UEPEX y realizar informes sobre los estados financieros, el cumplimiento de las cláusulas contractuales y el control interno imperante en estas unidades.

La gestión

En el listado de responsabilidades de la dirección enumeradas en el primer párrafo del capítulo anterior no hemos contemplado deliberadamente dos grandes temas: 1) si el organismo hace lo que tiene que hacer, es decir, de sus políticas sustantivas, y 2) si es adecuada la forma en que lo hace, es decir de la eficacia, eficiencia y economía de sus operaciones.

Respecto del primer tema podríamos poner el siguiente ejemplo:

Suponga que usted no es especialista en la administración pública de mi país, pero ha sido designado a cargo de un organismo público y que si bien es una persona sumamente idónea y capaz para llevar adelante una política de avanzada en su área, en los últimos años ha estado trabajando en el exterior, no ha tenido vinculación profesional con el organismo ni ha leído mucho los diarios ni revistas especializadas.

Seguramente podrá tener una idea de a que se debería dedicar el organismo buscando en la norma que lo crea y en aquellas normas que en lo sucesivo le fueron asignando o restando competencias.

Si luego se remite a la ley de presupuesto del ejercicio vigente y por qué no, a las cuentas de inversión de ejercicios anteriores y a las memorias detalladas del estado de la Nación podrá tener una idea un poco más aproximada.

Si aún cree que le faltan cosas por terminar de conocer puede solicitar los informes que los órganos de control y su propia auditoría interna hayan realizado los últimos años. Aquí es muy posible que se encuentre con bastantes datos sobre las áreas de apoyo de su organismo, pero muy pocos sobre su gestión sustantiva, por lo que le parecerá que no entiende mucho de lo que le están hablando, pero que se trata de material de lectura muy instructivo para su contador y para su abogado.

Por último seguramente buscará informantes calificados que le harán diagnósticos sobre temas que debe enfrentar imperiosamente el organismo, y por que no, crueles caracterizaciones sobre la mayoría del personal que tendrá bajo su mando (especialmente si se trata de antiguos o actuales compañeros).

Luego, en base a toda la información recopilada, terminará de conformar su equipo y como es una persona sistemática, identificará cuales serán las grandes prioridades y líneas de trabajo de su gestión. En el corto plazo, seguramente también reasignará responsabilidades, tareas y recursos.

Con un poco más de esfuerzo y tiempo, intentará plasmarlas en un plan estratégico que abarcará como mínimo el período que usted espera que durará en el cargo, formulará un plan operativo con metas a alcanzar en un plazo determinado y establecerá mecanismos de monitoreo para velar por su ejecución. Luego, en base a los cambios en el contexto y al impacto de las acciones desarrolladas, deberá replantear el alcance de algunas de las acciones emprendidas.

También posiblemente encuentre que las normas le asignan al organismo competencias o

instrumentos que no se adecuan a los tiempos que corren, por lo que presentará proyectos normativos a tal fin.

A pesar de todas las dificultades, no hay ninguna duda que usted, como tiene las cualidades por las cuales fue elegido para ocupar el cargo, va a lograr al menos que el organismo se oriente a hacer lo que sus convicciones le indican que debe hacer.

El segundo gran tema: ¿Cómo hacerlo de manera eficaz, eficiente y económica?

Eso ya es un poco más difícil.

Empecemos por los recursos financieros.

El presupuesto público es una herramienta de gestión que teóricamente, en su máxima expresión, plasma un plan de gobierno. Esta ambiciosa concepción no da cuenta las debilidades que puede haber en su formulación ni que el presupuesto se basa en el concepto de la erogación. Si bien reconoce las etapas de crédito vigente, compromiso, devengado y pagado, siempre es respecto de algo que en definitiva se va a pagar.

Por ejemplo, si un servicio público se encuentra concesionado o es prestado por una empresa pública, lo que figurará en el presupuesto será los aportes del tesoro o el canon que el tesoro cobre como consecuencia de la prestación del servicio.

En cambio, si el servicio fuera prestado por un organismo público y el mismo se hiciera cargo del ingreso y las erogaciones de los fondos asociados, estos importes se verían reflejados en el presupuesto en su totalidad.

Seguramente cuando usted asumió como funcionario ya su antecesor había comprometido la mayor parte del presupuesto del ejercicio y el Congreso de la Nación ya había aprobado su presupuesto para el ejercicio siguiente, por lo que deberá esperar al menos un año para intentar vincular el presupuesto de su organismo con las acciones que usted cree que es necesario llevar adelante.

Más humildemente, el presupuesto público implica una autorización máxima para gastar desagregada según el organismo, el objeto del gasto y la fuente de financiamiento, lo que no quiere decir que efectivamente se pueda gastar, por lo que puede disponer no resulta de la comparación entre el crédito vigente y lo comprometido a la fecha.

La ley N° 24.156 establece en su artículo 34 que el monto total de las cuotas de compromiso fijadas para el ejercicio no podrá ser superior al monto de los recursos recaudados durante éste.

El estado tiene que recaudar para poder gastar, y lo que recauda no siempre alcanza para cubrir los gastos proyectados en el presupuesto.

Así entra a jugar la recaudación fiscal y la forma en que los organismos presionan al Ministerio de Economía y a la Jefatura de Gabinete a la hora de gastar.

Muchas veces los mismos que critican al gasto público cuestionan la subejecución de

algunos programas cuando la subejecución no es algo criticable en sí misma. Hay que analizar también el contexto y como en la práctica se termina priorizando el gasto.

La subejecución siempre tiene un costo cuando se trata de programas financiados por las unidades ejecutoras de préstamos con financiamiento externo, dado que el gobierno abona una cuota de compromiso por el monto no utilizado del préstamo acordado.

Sin embargo, esto se debe analizar en el marco de la estrategia global de financiamiento, Si el país tiene un acceso limitado al crédito internacional es menos probable que cancele porciones de préstamos que no piensa utilizar y sí que intente redireccionarlos hacia sectores que requieran su atención.

Sigamos por el tema del personal. Usted estará convencido de que el personal es el principal capital de cualquier organización, ya sea pública o privada. Sin duda alguna podría definirse como el más decisivo de los que antes denomináramos "recursos reales" del organismo.

El personal civil en el ámbito de jurisdicciones y entidades dependientes del Poder Ejecutivo Nacional puede clasificarse de acuerdo al carácter de la ocupación en permanente o transitorio, según el régimen jurídico bajo el cual negocia colectivamente en Ley N° 24.185, Ley N° 14.250 y no convencionales y según su escalafón.

Eso quiere decir que según como se encuadre el personal de su organismo le serán de aplicación distintos marcos jurídicos. Puede pasar que en su organismo coexista más de un escalafón, lo que seguramente generará rispideces entre el personal al, entre otras cosas, tener escalas remunerativas diferenciadas.

Es muy posible que en algún momento le traigan a la firma la solicitud de designación en planta transitoria de personas que usted no conoce. Esto es porque en el presupuesto de algunos organismos existen cargos financiados que sólo se pueden ocupar transitoriamente, por lo que todos los años se debe tramitar la renovación. Lo más posible es que esa gente esté desempeñando sus funciones desde hace varios años y que haya dado las mismas pruebas de idoneidad que sus compañeros de planta permanente.

Existe otro tipo de designación en planta que es la de los nombrados transitoriamente en planta permanente. Esta ya resulta un poco más difícil de comprender. Resulta que se los ha eximido del procedimiento de ingreso, por lo cual la designación no reviste estabilidad, pero los cargos en el presupuesto se encuentran financiados para la planta permanente y no para la planta transitoria. Este procedimiento se ha aplicado tanto para los cargos simples como para los cargos con funciones ejecutivas, y usted deberá decidir si solicita o no su renovación.

Posiblemente encuentre también que existen personas que le presentan facturas todos los meses por prestaciones de servicios. Esto es porque el artículo 47 de la Ley Complementaria Permanente de Presupuesto N° 11.672 (t.o. 1999), faculta al Poder Ejecutivo Nacional a aprobar un régimen de contrataciones de locaciones de servicios profesionales en el Sector Público Nacional. La finalidad original de la reglamentación de esa facultad era que el Estado pudiera contratar profesionales de alta especialización, por un plazo determinado y en relación a proyectos o programas expresamente identificados

El congelamiento de vacantes, o sea la imposibilidad de cubrir las durante muchos años dispuesto por distintas disposiciones normativas, terminó desnaturalizando este instrumento, transformándolo en la única posibilidad de incorporar personas a un organismo, por lo que se generalizó su uso para la cobertura de cargos de cualquier índole.

La Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional N° 25.164, reglamentada por el Decreto N° 1421/02, fue precisada por la Resolución de la Subsecretaría de la Gestión Pública N° 48/02, generando un marco de contrataciones temporarias reconociendo la relación de dependencia pero no la estabilidad.

El gobierno actual ha dado un paso muy importante al disponer, mediante el Decreto N° 707 del 23 de junio de 2005, la reconversión obligatoria de los contratos sin relación de dependencia en contratos encuadrados en la norma citada en el párrafo anterior, para las personas que percibían hasta \$ 1.512.- mensuales. La importancia reside en que se reconoce la relación de dependencia, teniendo el trabajador derechos y obligaciones de cualquier empleado público y además en que se equipara su sueldo con el personal de planta, generando menos distorsiones entre el personal.

También el gobierno ha comenzado a avanzar en la recomposición salarial de los trabajadores estatales. En la última década los salarios de los trabajadores no habían sido actualizados a pesar de la inflación, generando que gran cantidad de trabajadores se encontraran bajo la línea de la pobreza.

Por ello, el gobierno ha otorgado dos aumentos salariales de emergencia consistentes en sumas fijas no remunerativas a los sectores de menor ingreso, y luego ha comenzado el tratamiento de incrementos salariales escalafón por escalafón.

Así, respecto de las retribuciones correspondientes al escalafón SINAPA (el más numeroso del personal civil), mediante el Decreto 875 del 20 de julio de 2005 ha homologado el acta acuerdo de la negociación colectiva que acordó la recomposición de la escala salarial.

Este proceso de normalización del empleo público está recién comenzando, y se espera que en el marco de las negociaciones colectivas que se están desarrollando se encuentren mecanismos de gestión que redunden en mayor beneficio para los trabajadores y para el propio Estado.

Sin embargo, cualquiera sea el resultado de estas negociaciones, y cualquiera sea la valoración que se haga de este hecho, no deja de ser cierto que la dirección de un organismo no cuenta con las mismas herramientas de gestión del personal al que está acostumbrado un funcionario que proviene del sector privado.

El funcionario que está a cargo de un organismo tiene necesariamente que actuar con los recursos de que dispone y con las limitaciones a su accionar que surgen de los diferentes marcos normativos.

No puede elegir no actuar, no puede establecer limitaciones al alcance de su accionar y para muchas de las decisiones que debe tomar no cuenta con información, ni con intervenciones previas que lo respalden. Debe asumir riesgos. En la identificación de esos riesgos es que pueden hacer un aporte invaluable los órganos de control.

Conclusión

Tal como lo hemos intentado describir brevemente, la gestión pública en el ámbito de Poder Ejecutivo Nacional está en cabeza de las autoridades superiores de cada uno de los organismos que lo integran.

También es su responsabilidad instaurar una adecuada estructura de control interno y aplicar correctamente las tecnologías transversales en su organismo.

No hay duda de que para alcanzar los objetivos, produciendo los mejores resultados con el mínimo de recursos y de la manera más económica, una de las claves es el manejo de los recursos de la organización.

Sin embargo, existen otros actores institucionales que juegan roles relevantes y decisivos en relación con lo que en definitiva los organismos terminan produciendo y de la manera en que lo hacen.

Tanto los órganos rectores, los organismos internacionales de crédito y los órganos de control tienen diferentes niveles de responsabilidad en lo que se termina haciendo.

No ha sido mi intención en este trabajo victimizar a las autoridades superiores de los organismos, si no más bien, señalar que la intervención de una pluralidad de actores en determinadas condiciones resiente el producto final.

Esto pasa cuando existe en algunos funcionarios algo así como un espíritu de eterna limitación al alcance de su intervención, que se traduce en que cuando algo les pasa cerca se abstienen de opinar, hacen dictámenes susceptibles de múltiples interpretaciones, o asumen un rol sancionador a ultranza, encerrándose en sus compartimentos estancos.

Esto es consecuencia de no asumir el problema del otro, como un problema de todos, del conjunto, de la Administración.

La primera cita de esta ponencia corresponde a Norberto Ivancich, quien fuera Subsecretario de la Gestión Pública durante los dos últimos años hasta que su inesperado fallecimiento el 26 de junio de 2005.

El pedía compromiso, democracia, participación, y que los que estamos en la Administración Pública fuera de los organismos que prestan servicios a los ciudadanos asumamos como propios los problemas de esos organismos y ayudemos en la búsqueda de soluciones a sus problemas.

Sus consignas eran colaboración y solidaridad institucional. Todo lo contrario a pontificar, castigar o ser indiferente.

Cuando la Administración logre romper sus compartimentos estancos entre gestión, control y regencias varias podrá ofrecer a los ciudadanos mejor gestión, que en definitiva es lo que necesitamos.

Bibliografía

- Bielsa, Rafael (2002), "El control interno en tiempo de crisis", en Revista Régimen de Administración Pública Nro. 278, Buenos Aires
- Coopers & Lybrand, Los nuevos conceptos del control interno (Informe COSO), Ediciones de los Santos, Madrid, 1997
- Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Comisión, *Internal Control - Integrated Framework*, New Jersey, 1992
- INTOSAI, Comisión de Normas de Control Interno, *Directrices para las Normas de Control Interno*, junio de 1992
- Ivancich, Norberto, (noviembre de 2004) Conferencia de cierre Ciclo Arturo Jauretche, SSGP – INAP, noviembre de 2004.
- Seoane, María y Muleiro, Vicente, *El Dictador*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, Febrero de 2001.
- Sindicatura General de la Nación (SIGEN), Normas Generales de Control Interno, Buenos Aires, 1998.
- The Canadian Institute of Chartered Accountants, *Guía sobre el Control*, noviembre de 1995

Reseña Biográfica

Apellido y Nombre: Fèvre, Javier Horacio

Nacionalidad: Argentina

Fecha de Nacimiento: 24/05/1965

Profesión: Contador Público, Universidad Argentina de la Empresa, 1995

Actuación Profesional en el ámbito de Sector Público:

Subsecretaría de la Gestión Pública: (julio 2003- junio 2005) Jefe de Asesores

Auditoría General de la Nación (febrero 2002 – junio 2003) Auditor

Sindicatura General de la Nación (enero 2000-diciembre 2001) Asesor

Auditoría General de la Nación (julio 1998 – diciembre 1999) Auditor