

GESTIÓN PÚBLICA Y CONTROL INTERNO

MIRIAM M. IVANEGA

Profesora Adjunta de Derecho Administrativo,
Universidad de Buenos Aires.

SUMARIO: I. Gestión pública. II. El control público. III. El control interno. III.1. Principales características. III.2. Apuntes sobre el control de gestión. III.3. Hacia un control interno eficiente y eficaz. IV. Conclusiones.

I. GESTIÓN PÚBLICA

Referirse a gestión pública es aludir a un ámbito de límites poco precisos, realidad que también se presenta al indagar la noción de control.

El término gestión pública se introdujo en las últimas décadas, como una forma de identificar a la Administración Pública.

Nacida en un contexto diferente al Derecho Público, se sigue debatiendo si se trata de un campo autónomo de estudio o de una suma de investigaciones pasajeras¹. De orígenes con contornos indefinidos, la gestión pública refiere tanto a un término como a las disciplinas que la estudian y es producto de una evolución institucional, más que de un desarrollo intelectual.

Así, por ejemplo, uno de los enfoques científicos se encuentra en la “escuela de las políticas públicas” que, a partir de la complejidad creciente del Estado y de la Administración, se preocupó por aprehender una realidad compleja, difusa y multifacética.

Las realidades económica, social, política, e incluso los avances tecnológicos a partir de mediados del siglo xx, marcaron la configuración de un aparato gubernamental diferente con una creciente incidencia de la sociedad en los asuntos públicos. Ello generó esta serie de estudios sobre la gestión y la gerencia pública, en los cuales el enfoque parte de entender, analizar y describir un sistema de redes de dependencias gubernamentales, interrelación con el usuario, el manejo los recursos públicos, la redefinición de sus misiones, etc.².

1 En ese sentido, ver CABRERO MENDOZA ENRIQUE, “Estudio Introductorio”, en BOZEMAN, BARRY (COORD.), *La Gestión Pública. Su situación actual*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006, ps. 19-36

2 Ídem.

Como, además de las políticas públicas, también ha sido objeto de examen por parte de las escuelas comerciales, se desarrollaron dos versiones de la misma noción, que en cierta forma se han entendido como rivales³: las denominaciones “gerencia” y “gestión” públicas.

Las escuelas de negocio se identifican con el término “gerencia”, recuperando los conceptos básicos de la administración de empresas y siendo menos rigurosas para distinguir las esferas pública y privada.

En cambio, el término estricto de “gestión pública” es utilizado por las escuelas de políticas públicas.

Ahora bien, como estos criterios surgieron en Estados Unidos de América, su base pragmática se encuentra en la organización gubernamental de aquel país, aspecto que incidió en el contenido y objetivos de las nuevas disciplinas⁴.

Estas apreciaciones no son menores, si se pretenden transpolar tales estudios a las realidades latinoamericanas, ámbito en el que los problemas de la gestión pública son ciertamente diferentes de los que transcurren en su país de origen.

En estas latitudes, la gestión pública y todo lo que ella involucra (modalidades, reformas, consecuencias) originariamente fue objeto principal de los programas y proyectos de organismos internacionales. Pero, con posterioridad, tal término se masificó incorporándose a las Constituciones, leyes y reglamentos de la mayoría de los países latinoamericanos.

La preocupación por sus implicancias y la necesidad de entender qué se pretendía con los nuevos sistemas de gestión llegó hasta el dictado de documentos internacionales, conteniendo objetivos y propuestas, dos de ellas son la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, adoptada por la XVIII Cumbre Iberoamericana, El Salvador, octubre de 2008, y la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, aprobada por el Consejo Directivo, Caracas, octubre de 2013.

La primera de las Cartas se inscribe en la propuesta de adecuar el funcionamiento de las Administraciones Públicas para garantizar que sean instrumentos útiles, efectivos y confiables al servicio de las sociedades.

Allí se vincula la calidad en la gestión pública con dos propósitos fundamentales de un buen gobierno democrático:

“1. debe estar referenciada a la satisfacción del ciudadano, ya sea como usuario o beneficiario de servicios y programas públicos, o como legítimo

3 BOZEMAN BARRY, “Introducción: dos conceptos de gestión pública”, en BOZEMAN, BARRY (COORD.), *La Gestión Pública. Su situación actual*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006, ps. 37-48. Ver IVANEGA, MIRIAM M., *El Control Público*, Astrea - RAP, Buenos Aires, 2016, Cap. I y II.

4 CABRERO MENDOZA, op. cit., ps. 29-32.

participante en el proceso formulación, ejecución y control de las políticas públicas bajo el principio de corresponsabilidad social; 2. tiene que orientarse para resultados, por lo que debe sujetarse a diversos controles sobre sus acciones, suponiendo entre otras modalidades la responsabilización del ejercicio de la autoridad pública por medio del control social y rendición periódica de cuentas”.

La Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública incluyó principios y criterios con fundamento en las Cartas anteriores vinculadas a la gestión pública, y definió a la “buena administración” como un derecho fundamental y por ende arraigado en la dignidad del hombre.

Respecto a este último instrumento, vale aclarar que la importancia de analizar, mejorar y evaluar la acción de la Administración Pública y los métodos por ella aplicados no puede llevar a confusión respecto del rol que tienen los otros poderes del Estado. Una simple lectura de los principios y objetivos que caracterizan una gestión pública con calidad lleva a confirmar que estamos frente a exigencias de todo el Estado.

En efecto, los tres poderes estatales en el marco de sus competencias, deben propender al cumplimiento de los principios que permitan la satisfacción de los derechos del ciudadano, y que hagan posible la participación, la rendición de cuentas, la igualdad, la transparencia, etc. “Si bien la gestión directa está a cargo de la Administración, el marco constitucional y legal que delimitan sus acciones, y el control judicial sobre éstas, conforman un sistema integrado”⁵.

En síntesis, referirse a la gestión pública moderna es aludir a los elementos que la componen e influyen, en particular los relativos a la eficiencia, la eficacia, la participación ciudadana, la rendición de cuentas, etc.

En ese marco conceptual se desarrolla la llamada “gestión por resultados”, modelo que propone la administración de los recursos públicos centrándose en el cumplimiento de las acciones estratégicas definidas en el plan de gobierno, durante un período de tiempo determinado⁶. Implica una administración de las organizaciones públicas, focalizada en la evaluación del cumplimiento de acciones estratégicas definidas en aquel plan. En ese contexto, este modelo incentiva una fuerte descentralización en la toma de decisiones de gestión, para que la Administración Pública pueda responder a las demandas sociales eficazmente, sin renunciar a la transparencia de la gestión. Este sistema se ha implementado en diversos países, con el principal objetivo de incrementar la eficacia y el impacto

5 IVANEGA, *op. cit.*

6 MAKON, MARCOS P., “El modelo de gestión por resultados el modelo de gestión por resultados en los organismos de la en los organismos de la administración pública nacional”, V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, República Dominicana, 2000.

de las políticas del sector público aumentando la responsabilización de los funcionarios por los resultados de su gestión.

II. EL CONTROL PÚBLICO

Ya hemos sostenido que el control no puede ser enmarcado en una definición que comprenda todas sus manifestaciones, aunque sí podemos afirmar que hay dos particularidades comunes a todas sus variables: 1) implica acción (no hay control “por omisión”) y 2) su ejercicio presupone la determinación previa del *parámetro* contra el cual se va a controlar.

En la diversidad que presenta, encontramos controles judiciales, legislativos, administrativos, previos, preventivos, concomitantes, posteriores, interno, externo, de legalidad, de gestión, contable, presupuestario, social, de la opinión pública, etc. Una amplia gama de competencias, procedimientos, controladores, controlados y de “objetos” de control.

He aquí el principal justificativo para enfrentar ciertos mitos sobre su ejercicio, que desvirtúan los medios y fines constitucionales. La confusión entre las especies y modelos que presenta, las ideologías con las que pretende enmarcarlo, el desconocimiento acerca de los fines que deben perseguir, los temores por las consecuencias que pueden derivarse de él, son algunas de las causas de tales creencias⁷.

A eso se suma el paralelismo con otras figuras, como la responsabilidad de los funcionarios públicos, cuyo vínculo no autoriza, a nuestro entender, a identificarlos. Tampoco es equiparable con el concepto de sanción ni con el de rendición de cuentas, realidades separables y que tienden a cumplir otros objetivos.

Pero más allá de las clasificaciones, lo cierto es que el control no puede apartarse del marco del *bien común*, entendido en términos de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos (Corte IDH) como “un concepto referente a las condiciones de la vida social que permiten a los integrantes de la sociedad alcanzar el mayor grado de desarrollo personal y la mayor vigencia de los valores democráticos (...) de ninguna manera podrían invocarse el orden público o el bien común como medios para suprimir un derecho garantizado por la Convención o para desnaturalizarlo o privarlo de su contenido real (...). Esos conceptos, en cuanto se invoquen como fundamento de limitaciones estrictamente ceñidas a las ‘justas exigencias’ de ‘una sociedad democrática’ que tenga en cuenta el equilibrio entre los distintos intereses en juego y la necesidad de preservar el objeto y fin de la Convención”⁸.

7 Ampliar en IVANEGA, op. cit.

8 Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A N° 5, párrs. 66 y 67.

En esa línea argumental, el control “genera información”; la que cumple un doble cometido: es un insumo fundamental para poder ejercer tal función, además de ser su principal producto o efecto.

Entre otras consecuencias, tal información debe ser puesta a disposición de otros organismos de control, de los controlados y esencialmente de la sociedad.

III. EL CONTROL INTERNO

III.1. *Principales características*

En más de una ocasión se escucharon críticas al control interno, basadas principalmente en la dependencia que existe entre el controlado y controlante.

Sin embargo, tal particularidad no configura en sí misma la “mala reputación” que aquel tiene; su desprestigio hay que buscarlo en otras causas funcionales.

Por eso, creemos que se trata de una especie de control trascendental en toda organización, por la función preventiva que cumple.

Dada la multiplicidad de modalidades que puede adoptar, lo identificaremos como aquel que se ejerce *desde adentro de la organización controlada*.

Este criterio permite incluir al control que se inserta en la misma gestión y al que practican determinados órganos o entes especializados.

El eje sobre el cual gira está dado por la idea de que conforma una cultura dentro de la organización, con la pretensión del mejoramiento continuo, previendo los riesgos, obstáculos y hasta posibles incumplimientos de las normas. Ello, sin perjuicio de las diversas variantes que presenta su ejercicio: previo, concomitante, posterior; mediante técnicas de intervención preventivas, dictámenes, informes, observaciones legales, etc.

De esto se deduce que no todo control interno tiene como objetivo la gestión, aun cuando pueda tener incidencia en ésta; por ejemplo el que ejerce el servicio jurídico de los organismos, las asesorías especiales o las comisiones evaluadoras de las contrataciones públicas, que en el marco de un procedimiento administrativo, practican un control interno de legalidad que contribuirá a detectar y a prevenir irregularidades administrativas.

Las Normas Generales de Control Interno para el Sector Público Nacional, aprobadas por la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) en el año 2014 (que receptan las directivas del Informe COSO-2013 –que reemplazó al creado en 1992⁹–) caracterizan al control interno como un proceso integrado a los procesos

9 La Treadway Commission, National Commission on Fraudulent Financial Reporting creó en 1985 un grupo de trabajo bajo la sigla COSO (Committee Of Sponsoring Organizations). El grupo estaba constituido por representantes de las siguientes organizaciones: American Accounting Association, American Institute of Certified Public Accountants, Financial Executive Institute, Institute of Internal Auditors e Institute of Management Accountants.

básicos de planificación, ejecución y supervisión, y no a un conjunto de mecanismos burocráticos añadidos a los mismos, efectuado por el consejo de la administración, la dirección y el resto del personal de una entidad, diseñado con el objeto de proporcionar una garantía razonable para el logro de objetivos incluidos en las siguientes categorías:

- Eficacia y eficiencia de las operaciones.
- Confiabilidad de la información financiera.
- Cumplimiento de las leyes, reglamentos y políticas.
- Este enfoque desplaza la idea del control interno contable para ubicarse en un plano integrador, aglutinante de todas las modalidades de control interno.

Configurado como un proceso, presupone:

- Que se trata de un medio para alcanzar un fin y no un fin en sí mismo.
- Es ejercido por las personas que actúan en todos los niveles, no se trata solamente de manuales de organización y procedimientos.
- Sólo puede aportar un grado de seguridad razonable, no la seguridad total, a la conducción.

- Está pensado para facilitar la consecución de objetivos en una o más de las categorías señaladas las que, al mismo tiempo, suelen tener puntos en común.

El logro de sus objetivos se alcanza mediante la conformación de cinco componentes interrelacionados, que serán los mismos para todas las organizaciones (públicas o privadas):

- 1- Ambiente de control: son los valores y filosofía de la organización y tiene influencia directa en el personal y su visión respecto al control.
- 2- Evaluación de riesgos: consiste en la identificación y el análisis de los riesgos relevantes para el logro de los objetivos de la organización; ello tiene utilidad para determinar la forma en que aquellos deben ser gestionados.
- 3- Actividades de control: son las acciones, políticas, normas y procedimientos que permiten a la dirección manejar y afrontar los riesgos identificados.
- 4- Información y comunicación: constituyen los medios y sistemas mediante los cuales el personal de la entidad capta e intercambia la información necesaria para desarrollar, gestionar y controlar sus operaciones.
- 5- Supervisión y monitoreo: es un proceso para verificar el desarrollo y desempeño del sistema de control interno en el transcurso del tiempo. Es decir, evalúa la calidad del control interno en el tiempo.

En cada uno de estos componentes se consagran principios (diecisiete en total) que constituyen reales guías para su ejercicio, reflejando que puede ser llevado a cabo en forma previa, concomitante y posterior.

En el ámbito nacional, la Ley 24.156 de Administración Financiera y Sistemas de Control regula el control interno del Poder Ejecutivo, aunque las reglas

generales que incluye se extienden a todos los poderes del Estado, quienes deben implementar mecanismos y crear órganos para cumplir con tales funciones.

El régimen permite que, quien resulte responsable de la toma de decisiones en los organismos públicos, cuente con información veraz, oportuna y confiable sobre la gestión administrativa.

Como síntesis del modelo que aplica, podemos decir que se trata de un sistema complejo: hay un control interno que denominamos “en sentido estricto”, uno ejercido por órganos con competencia específica ubicados en cada jurisdicción o entidad (Unidades de Auditoría Interna, UAI) y otro que practica el órgano rector del sistema (SIGEN).

Es decir, por un lado, el responsable de mantener un adecuado sistema de control es la autoridad superior de cada jurisdicción o entidad dependiente del Poder Ejecutivo Nacional, debiendo incluir los instrumentos de control previo y posterior incorporados en el plan de organización y en los reglamentos y manuales de procedimiento de cada organismo y la auditoría interna¹⁰.

Por su parte, las UAI, creadas en cada jurisdicción y entes del Poder Ejecutivo Nacional dependientes jerárquicamente de la autoridad superior de cada organismo, son las que tienen a su cargo el examen posterior de las actividades financieras y administrativas de éstos, bajo la supervisión y coordinación técnica de la SIGEN.

A su vez, esta entidad, en su carácter de órgano rector, tiene tres funciones básicas: normativa, de supervisión y coordinación, que las ejerce a través del dictado de normas de control interno, supervisando la auditoría interna y las estructuras de control interno de los organismos, –sin perjuicio de que puede ejecutar por sí auditorías integrales e integradas– y coordinando técnicamente la actuación de las UAI.

El modelo de control que tiene a su cargo es caracterizado como integral e integrado, al abarcar los aspectos presupuestarios, económicos, financieros, patrimoniales, normativos y de gestión; y porque forma parte de los procedimientos que se establezcan para la toma de decisiones¹¹.

La ley instituye principalmente el mecanismo denominado “auditoría”. Ésta, en el ámbito interno, es “un servicio a toda la organización consistente en un examen posterior de las actividades financieras y administrativas de las entidades a que hace referencia esta ley, realizada por los auditores integrantes de las unidades de auditoría interna. Las funciones y actividades de estos auditores internos deben mantenerse desligadas de las operaciones sujetas a su examen”¹².

10 Conf. artículo 101.

11 Conf. artículo 103.

12 Conf. artículo 102.

Reiteramos que se está ante un sistema de control interno compuesto de instrumentos de control previo (no intervención previa) y posterior, que se incorporan en el plan de organización y en los manuales de procedimientos de cada organismo, y a la auditoría interna.

III.2. *Apuntes sobre el control de gestión*

El tema abordado justifica una referencia al control de gestión –tanto interno como externo–, especie que constituye una de las manifestaciones de control más importantes de estas últimas décadas.

Superada la tendencia a efectuar controles formales, esta modalidad permitió a los organismos competentes introducirse en la verificación y análisis de fines y objetivos.

Dado que la gestión pública, como alternativa de Administración Pública, alude a la capacidad de manejar variados problemas, contrarrestando las diferentes eventualidades, su control comprende la economía, eficiencia y eficacia.

Aplicado al control interno, la modalidad aquí comentada contribuye a la toma de decisiones de quienes dirigen la organización, ya que obtienen información cierta para corregir los desvíos y falencias una vez detectados.

Cabe recordar que control y gestión constituyen funciones esenciales de toda administración “... cualquiera sea su grado de complejidad, nuevas técnicas en gestión y en control no hacen sino repetir las mismas caras de una sola moneda, la de generar recursos para aplicarlos en forma regular y con la mayor eficacia, introduciendo el control para que así sea...”¹³.

Todo ello implica un análisis permanente para evaluar si se desarrolló una gestión adecuada.

De ahí la importancia del control de gestión que, en un sentido amplio, incluye no solamente las conocidas 3 “E” sino 5 “E”: economía, eficacia, eficiencia, entorno, equidad¹⁴. En ese sentido, este control necesita que se matice entre lo que hay que hacer y cómo hacerlo, exigiendo objetivos claros así como un conjunto de sistemas idóneos para desarrollar las acciones.

III.3. *Hacia un control interno eficiente y eficaz*

Ahora bien, más allá de los sistemas normativos y retomando las críticas a las que suele estar sometida esta especie, resulta importante destacar las condiciones que debe reunir el control interno para poder cumplir, en tiempo y forma, con los objetivos que lo justifican.

13 RODRÍGUEZ HÉCTOR C. y VETULLE, RUBÉN A., “El control público moderno”, en *Antología Revista OLACEFS*, México, 1997. IVANEGA, op. cit, Cap. II y III.

14 FAURA LLIMÓS DANIEL, “La auditoría pública”, en *Revista de los Órganos Autonómicos de Control Externo*, N° 12, Gasteiz, 1997.

A. El primero se vincula con la *transparencia*, principio que no se ubica fuera de él como un fin que le es externo, sino que lo informa y le da sentido.

El control público dejó de constituir un ámbito cerrado, reservado a unos pocos sujetos controlados y/o controlantes; se trata de una garantía democrática. La transparencia no solo involucra la publicidad de los informes, resoluciones, disposiciones, también se expande hacia los efectos de tal control.

En tales términos –y siendo prácticos– una vez aplicados los procedimientos de control interno, detectadas las fallas, los desvíos, las irregularidades, cabe transparentar las acciones posteriores que el controlado aplica para corregir aquellas deficiencias. De lo contrario, el control interno se convierte en una alegoría.

B. La segunda condición ineludible es que debe tratarse de un control ético.

Ello implica exigencias específicas respecto a las conductas de quienes controlan y los requisitos a cumplir por todos los que tienen funciones en tal materia, que deberán evitar situaciones de conflictos de intereses y cumplir las normas que obligan a todo agente público (además de las propias de su institución).

Ya no resulta posible analizar la aplicación de principios éticos exclusivamente a la función pública, toda organización exige el cumplimiento de valores que configuran una ética corporativa.

Estos aspectos han sido suficientemente considerados por entidades profesionales vinculadas con el control, de la mayoría de los países y por asociaciones internacionales¹⁵, así como por los colegios e instituciones profesionales que han dictado códigos y regímenes especiales que regulan normas de conducta éticas de sus asociados.

Una sistematización interesante de la actuación ética del profesional es aquella que entiende que –como otras personas– aquél debe orientar su actuación hacia el bien; respetar al prójimo y las normas que debe cumplir. A su vez, en relación con las personas que contrataron sus servicios o los utilizan, debe preocuparse por una prestación cuidadosa, responsable y eficaz, y discreción en el manejo de la información que obtiene en sus tareas¹⁶.

Las citadas Normas Generales de Control Interno para el Sector Público Nacional de la SIGEN también prevén un abanico de normas con principios, definiciones y guías de actuación en el control interno (Ambiente de Control¹⁷).

Se tratan de reglas aplicadas a la propia organización. El primer aspecto que se prevé está vinculado con la necesidad de definir y comunicar apropiadamente

15 Por ejemplo por el INTOSAI, que aprobó el Código de Ética-ISSAI 30.

16 FOWLER NEWTON, ENRIQUE, *Tratado de auditoría*, 4ª ed., T. I, La Ley, Buenos Aires, 2009, p. 238.

17 Este componente “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

todos los agentes de la organización, los valores y los códigos de conducta. Se expresa que “las autoridades superiores deben procurar la internalización de los valores, difundirlos y propiciar actividades de capacitación al respecto”.

La importancia de estas consignas radican, a nuestro entender, en el compromiso que deben asumir las autoridades en la implementación de sistemas para informar y concientizar al personal sobre tales valores. Ésta es, en sí misma, una regla de ética, pues presupone que el superior debe “dar el ejemplo” de las conductas que exige a los agentes.

Advertimos que tales directivas son independientes de las normas específicas que se aplican a los empleados públicos (en el ámbito nacional, la Ley 25.188, el Decreto 214/2006 –Convenio Colectivo de Trabajo para la Administración Pública Nacional– y el Decreto 41/1999 Código de Ética de la Función Pública) y por supuesto de las Convenciones Interamericana y de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

En síntesis, el agente público que controla (en el caso internamente) debe cumplir con las exigencias éticas como profesional, funcionario y también con las vinculadas a la actividad específica que desarrolla.

Sin embargo, en el ámbito público, un control ético no solo se vincula con el comportamiento de quienes lo ejercen; también involucra la noción de un control eficiente, que no se desvíe de sus objetivos ni oculte fines espurios.

C. Otro de los requisitos esenciales es el de la *independencia*, que entendemos unido a otra exigencia: la *idoneidad*.

Partimos de entender que las paradojas e incertidumbres que suelen plantearse respecto a la independencia en la relación controlado-controlador encuentran una vía de interpretación en el citado principio de transparencia y en el requisito de la idoneidad.

Sobre todas las modalidades, en mayor o menor medida, pesa la duda acerca de la “dependencia”, incluso sobre el control judicial.

Por lo tanto, ninguna de las especies está exenta de cuestionamientos sobre la influencia que se ejerce sobre quienes controlan. Pero es indiscutible que el control interno es el más afectado por tales incertidumbres.

Es a consecuencia de ello que interpretar y valorar el grado de independencia obliga a remitirse a aquel principio.

Depender implica estar subordinado, sujeto a algo o alguien, aunque la “no dependencia” en términos de control se relaciona con la imparcialidad, la integridad, la objetividad, la neutralidad y, por supuesto, con la ética.

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”.

Sentadas estas bases, decíamos que uno de los factores que salvaguarda a quien controla de posibles influencias es su propia capacitación, la idoneidad y la aplicación de criterios científicos y técnicos en sus funciones.

En tal sentido, las Normas Generales de Control Interno para el Sector Público Nacional, aprobados en el año 2013 por la SIGEN, prevén que la organización debe disponer de políticas y procedimientos apropiados para la gestión del capital humano, los que “deben contemplar la incorporación de personal, el desarrollo de carrera, la evaluación y los mecanismos de motivación para retener personal competente. En todas estas fases del proceso de gestión del capital humano, deben tenerse en consideración los objetivos de la organización. La gestión del capital humano debe contemplar la capacitación del personal, apuntando al desarrollo de las competencias necesarias para los distintos puestos de trabajo, de modo de contribuir con el logro de los objetivos organizacionales. Estas actividades de capacitación deben reforzar asimismo, los valores y códigos de conducta de la organización...”.

En esa línea, también cabe citar a la Resolución 17/2006, del Síndico General de la Nación, mediante la cual se aprobó el “Perfil del Auditor Interno Titular” y que, entre sus disposiciones, se establece que la SIGEN tiene que emitir opinión técnica previa a la designación de los auditores internos, los que deberán acreditar estudios y experiencia.

En síntesis, ética, independencia e idoneidad conforman un bloque inescindible que preserva al propio control de ser invadido por factores ajenos a sus objetivos.

Retomando lo expuesto en párrafos anteriores, estamos convencidos de que idoneidad técnica sin ética es sinónimo de corrupción, y que ética sin idoneidad es signo de inoperancia y también de corrupción, en la medida que quien ejerce una función sabe que no cuenta con los conocimientos suficientes.

D. El control interno también debe ser constructivo y educativo. Si bien es una condición predicable de todas las manifestaciones del control, en el tipo que aquí abordamos adquiere un perfil particular.

Esta función debe construir nexos entre el “deber ser” y el “ser”, sin que ello pueda confundirse con la ausencia de independencia.

Se trata de un vínculo técnico-profesional que, sin renunciar a sus objetivos, contribuya a mejorar la gestión. Implica colaborar –técnicamente hablando– para corregir conductas, y obtener la articulación de instrumentos y procedimientos que ayuden a lograr una actuación pública ajustada al contexto constitucional y legal.

La creencia de que sólo el control del que se derivan castigos es útil es producto del desconocimiento de la organización, su estructura y funcionamiento.

IV. CONCLUSIONES

Una parte significativa de las falencias en la gestión –que se traducen en el cumplimiento deficiente de las competencias, con el consecuente perjuicio para la sociedad– se origina en la inexistencia o irregular implementación del control interno.

Variadas deficiencias en el funcionamiento de los organismos públicos, demoras en las tramitaciones, irregularidades en los procedimientos administrativos, insatisfacción de demandas sociales podrían evitarse, o por lo menos prevenirse, si el control interno actuara como retroalimentador de las políticas públicas.

En tal sentido, las consecuencias de esta realidad devienen en obstáculos para la satisfacción de los derechos del individuo.

La gestión pública es mucho más que un objeto de estudio, es la acción misma del Estado en la que deben hacerse presentes desde la participación ciudadana hasta la garantía del debido proceso.

Sus variados instrumentos forman un engranaje que debe ser evaluado internamente para evitar su paralización.

Bajo estos argumentos, uno de los elementos a considerar es el presupuesto, pues en él se cristaliza la relación política-administración. Se trata de una herramienta de gestión y de control, que traduce el cumplimiento de los objetivos económicos y sociales de un país.

Con esa perspectiva, el tema recurrente que convoca a políticos y técnicos es el referente al gasto público, referencia obligada a la hora de establecer los parámetros de equilibrio entre el deber de satisfacer los derechos y la afectación de recursos públicos, aspecto que siempre implicará una elección y la evaluación de las restricciones presupuestarias y las necesidades a cubrir¹⁸.

En este punto, es importante recordar a PETER HÄBERLE y su pregunta acerca de si los derechos fundamentales deben darse “... sólo en la medida de la capacidad de prestaciones económicas del Estado, o el Estado debe ser prestacional en la medida en que reseñan sus derechos fundamentales”¹⁹.

Como hemos sostenido, desde esta óptica es necesario superar el *Estado de Derecho presupuestario*, en el cual los derechos se supeditan a que *el gasto que demandan se encuentre presupuestado*.

18 Conforme al artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: “Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”.

19 HÄBERLE, PETER, “Los derechos fundamentales en el Estado de Bienestar”, en *Pluralismo y Constitución. Estudios de teoría constitucional de la sociedad abierta*, Tecnos, Madrid, 2002,

Los procesos de formulación y ejecución presupuestaria resultan esenciales en términos del gasto público, por ser un claro indicador de la actividad desplegada por el Estado para cumplir con sus fines y satisfacer los imperativos constitucionales.

La gestión que se despliegue durante la ejecución presupuestaria será determinante para verificar el cumplimiento de los mandatos constitucionales.

De esta forma, la atención por parte del Estado de las necesidades públicas mediante el gasto presupone dos valoraciones previas: *a)* la selección de esas necesidades, aspecto variable y ligado a la concepción sobre el rol del Estado, *b)* la comparación entre la intensidad y urgencia de esas necesidades y la posibilidad material de satisfacerlas.

Por ello, coincidimos con el criterio que sentara la CSJN en el año 2011²⁰, al alejarse –sin perjuicio de la valiosa interpretación de los derechos fundamentales involucrados en el caso– de los estereotipos que consideran al presupuesto en términos parciales, pues lo ubica como un verdadero instrumento de gestión en el contexto del Estado de Derecho actual.

Bien expresó el Alto Tribunal que ello no implica que la autoridad estatal “tenga obligaciones más allá de sus reales capacidades económicas, ni tampoco que las limitaciones de recursos no deban ser tenidas en cuenta al momento de determinar el alcance de sus deberes, pero sí implica que aquél debe demostrar que ha realizado todo esfuerzo por satisfacer sus deberes, y no el afectado que ve sus derechos insatisfechos”²¹.

Estos argumentos son también los que deben predicarse sobre el control interno, el que no puede ser relegado a un segundo plano; por el contrario, su ejercicio debe encontrarse a la altura de las circunstancias: el gestor público ha de mirar el verdadero horizonte al cual deben dirigirse sus acciones.

Una interpretación equilibrada de derechos y facultades –de forma tal que las limitaciones estatales a los derechos individuales se ciñan estrictamente a las “justas exigencias” de “una sociedad democrática”²²– obliga a que el control se ubique en un lugar privilegiado como herramienta para preservar dicha ecuanimidad.

p. 212.

20 CSJN, Fallos: 335:452.

21 Considerando 14.

22 En ese sentido, ver Corte IDH, Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A N° 5, párrs. 66 y 67.

EL CONTROL DE LA ACTIVIDAD ESTATAL

I

Discrecionalidad, División de Poderes y Control Extrajudicial

Dirección

ENRIQUE M. ALONSO REGUEIRA

Prólogo

SERGIO G. FERNÁNDEZ

Autores

ENRIQUE M. ALONSO REGUEIRA - LUIS ARROYO JIMÉNEZ - MARIANO BACIGALUPO SAGGESE
ANA MARIA BESTARD - FEDERICO CAMPOLIETI - WALTER FABIÁN CARNOTA
LUIS CASARINI - DARÍO CIMINELLI - PEDRO JOSÉ JORGE COVIELLO
ISAAC AUGUSTO DAMSKY - NICOLÁS DIANA - GUIDO JULIAN DUBINSKI
TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ - AGUSTÍN GORDILLO - MIRIAM MABEL IVANEGA
EMMANUEL JIMÉNEZ FRANCO - ENRIQUE LAVIÉ PICO - XIMENA LAZO VITORIA
SERGIO MOHADEB - ORLANDO JAVIER MORENO - LUCIANO PAREJO ALFONSO
JULI PONCE SOLÉ - CLAUDIO MATÍAS POSDELEY - GALA RAMOS
MARIO REJTMAN FARAH - RICARDO RIVERO ORTEGA - HORACIO ROSATTI
JOSÉ L. SAID - SILVANA SANTORO - FABIANA HAYDEÉ SCHAFRIK DE NÚÑEZ
ADRIÁN R. TIMPANARO - JUAN ANTONIO TRAVIESO - GUILLERMO F. TREACY
ROGELIO W. VINCENTI - FRANCISCO VIQUE



UBA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

1ª Edición: Octubre de 2016

El control de la Actividad Estatal I / Horacio Rosatti ... [et.al.] 1a. edición para el profesor - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Asociación de Docentes de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, 2016.

734 p. ; 23x16 cm.

ISBN 978-987-97935-9-6

1. Derecho Administrativo. I. Rosatti, Horacio. II. Alonso Regueira, Enrique, director. CDD 342

Edición:

© Asociación de Docentes
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales
Universidad de Buenos Aires

Prohibida su reproducción total por cualquier medio, sin expresa autorización de la editora. Permitida su reproducción parcial con la indicación expresa y clara de la editora, artículo, autor y página.

Todos los trabajos son de la responsabilidad exclusiva de los autores.

(Las opiniones vertidas en este trabajo son
responsabilidad exclusiva del autor)

ASOCIACIÓN DE DOCENTES
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
Av. José Figueroa Alcorta 2263
(C1425CKB) Buenos Aires - Argentina