

# **El control del sector público: la Auditoría General de la Nación**

**Liliana Carmen González de Rebella**

## **INTRODUCCION:**

Existe hoy un interés creciente por el tema del control del sector público que se funda en la preocupación de la sociedad por el tema de la corrupción y también en el interés de los organismos internacionales de créditos por afirmar la capacidad de los gobiernos de ejercer un control adecuado de los recursos públicos y asegurar el mejor empleo de los mismos en función de los objetivos establecidos.

El tema propuesto presenta una importancia estructural para la administración pública y el Estado puesto que el estudio y el análisis de la verdadera aptitud del Estado para llevar adelante las tareas de control, de definición y reforma de las políticas públicas, constituye un elemento central hacia una mayor transparencia de la gestión pública para mejorar la comunicación entre la administración y la población.

Es por estas razones que el tema de la “accountability” adquiere un alcance particular: en efecto, el desarrollo de esta capacidad del Estado permite, no solamente mejorar la información de la que disponen los ciudadanos sobre la gestión de gobierno y sobre la obtención de los resultados programados, sino también ofrece a las autoridades los instrumentos necesarios para utilizar mejor los recursos económicos y humanos, luchar más eficazmente contra la corrupción y perfeccionar su capacidad de gestión.

En los últimos tiempos, esta preocupación de la sociedad civil por temas tales como la transparencia, la eficacia y la eficiencia de la gestión del Estado a ocupado la opinión pública como consecuencia de una serie de hechos de corrupción denunciados por los medios y llevados en algunos caso, a la justicia. Este trabajo intenta identificar los cambios que han tenido lugar en los mecanismos de control del Estado a partir de la puesta en marcha de la Reforma del Estado que renovó de manera radical la organización y la estructura y las competencias de los organismos encargados del control interno y externo de la Administración Pública Nacional. El estudio de la AGN tendrá como objetivo el análisis de un conjunto de sus informes para evaluar los diversos factores provenientes del sistema político que modifican el impacto sociopolítico de las auditorias realizadas.

## ***Democracia y accountability***

La palabra “accountability” hace referencia a la obligación de los gobernantes de rendir cuentas de sus actos, este implica el desarrollo de mecanismos institucionales de control y la existencia de una sociedad civil activa.

“La “accountability” constituye un tema propio de las democracias representativas puesto que es en ellas que existe el riesgo de que los gobernantes, una vez elegidos, se alejen de las preferencias manifestadas por el electorado. El mecanismo previsto para combatir este peligro es la organización de elecciones periódicas por las cuales la población da o retira su apoyo a los gobiernos <sup>1</sup>.

Por otra parte, esta noción tiene relación con la idea de gobierno limitado que se origina en el constitucionalismo liberal. La dimensión liberal del concepto de accountability comprende los diversos mecanismos de control de la gestión gubernamental: desde aquéllos con los que cuentan los poderes constitucionales hasta aquéllos generados por la sociedad civil misma, y que tienen como objetivo que los gobiernos respeten los principios y normas de Derecho.

Es esta última dimensión de accountability, la que retiene nuestra atención. Los gobiernos de

<sup>1</sup> Ver Bernard Manin, Adam Przeworski, Susan C. Stokes, “Elections and Representation” pag. 29-54 et en général *Part I Elections, Accountability, and Representation* dans Adam Przeworski, Susan C. Stokes and Bernard Manin (ed), *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge University Press, 1999.

países tales como la Argentina deben enfrentar un doble desafío: consolidar las instituciones democráticas y conducir la reforma de la economía, y, todo esto en un contexto de demandas sociales por una mayor eficacia y por mejores resultados. En el pasado, la búsqueda de estos objetivos ha obligado a dejar de lado los mecanismos de control existentes pues estos hacían que todo el proceso de toma de decisión más lento y más difícil. Este tipo de comportamiento dio lugar a todo tipo de abusos. Es así que las críticas hechas a la gestión gubernamental por parte de los medios, los intelectuales o los partidos políticos, coinciden en la necesidad de alertar respecto al riesgo que tales conductas acarrean en relación con los derechos de los ciudadanos. Es así que el debate público ha puesto el acento no tanto sobre la cuestión de la representatividad de las decisiones sino sobre las modalidades unilaterales para la adopción de las mismas, es decir, la accountability que cuenta para el público es aquella que está relacionada con el control que trata de limitar al gobierno en el ejercicio del poder en nombre de la mayoría.

Visto desde este ángulo, la noción de control o de accountability comprende los aspectos siguientes:

- a) Responsabilidad de los funcionarios,
- b) Transparencia y,
- c) Control social e institucional de los actos de la administración.

#### ***a) Responsabilidad y “Accountability”***

En los países anglo-sajones, el concepto de accountability, tanto en teoría, como en la legislación y en la práctica de la gestión gubernamental, es utilizado para hacer referencia a la obligación del funcionario de dar cuenta de sus acciones, de la honestidad, de la legalidad y de la calidad de su gestión delante de sus superiores y delante los ciudadanos.

En el mundo hispano parlante, por el contrario, cuando se quiere indicar la obligación del funcionario público de dar cuenta del empleo del dinero o de los bienes, se utiliza la palabra responsabilidad. En el pasado cuando se juzgaba la responsabilidad del funcionario público, lo que se buscaba era reprimir los robos, fraudes y otros prejuicios ocasionados al Estado así como penalizar la violación de las normas sin llegar a emitir un juicio sobre la calidad y la oportunidad de los bienes provistos por esos servicios. Por el contrario, en los últimos tiempos, el concepto de responsabilidad ha comenzado a incluir la evaluación de la calidad de los bienes y servicios brindados, el logro de resultados satisfactorios, es decir, los funcionarios deben, hoy día, actuar honestamente y respetando la ley sino que también deben responder por su desempeño ante aquellos que son los destinatarios de los resultados de sus decisiones.

#### ***b) “Accountability” y Transparencia***

Según Adam Przeworski<sup>2</sup>“ la reforma del Estado tiene por objetivo la construcción de instituciones que permitan al aparato del Estado de hacer lo que hacer y de impedirle al mismo tiempo, de hacer lo que no debe hacer ”; él identifica tres tipos de relaciones “principal-agente”

- entre gobiernos y agentes económicos privados (regulación),
- entre políticos y burócratas (supervisión), y
- entre ciudadanos y gobiernos (responsabilidad gubernamental, es decir, dar cuenta de los actos ante los ciudadanos, o, accountability)

Una parte de la literatura sobre el tema de la accountability aborda la cuestión del control de los burócratas por parte de las autoridades políticas al frente de la administración. Sin embargo, en los países donde un doble proceso ha tenido lugar, -por una parte la proliferación de la corrupción en la

---

<sup>2</sup> Adam Przeworski, “ On the design of the State : A Principal-Agent Perspective ”, Documento preparado para el Seminario sobre Reforma del Estado en América Latina y el Caribe, Ministerio da Administração Federal e Reforma do Estado, Brasilia. Brasilia, Mayo 1996.

clase política en el poder, y por el otro, una reforma del Estado que genera una reestructuración del aparato burocrático (reemplazo de los organismos de control existentes, reducción del personal, aumento del número de contratos, impotencia de los nuevos órganos de control, etc., las instituciones encargadas del control deben hacer frente al doble desafío de rendir cuenta de los actos de la burocracia e identificar al mismo tiempo los responsables políticos en relación con la utilización de los recursos presupuestarios y la implementación de las políticas públicas.

Esta exigencia está muy ligada a aumentar la transparencia de los actos públicos, puesto que el fortalecimiento de nuestras democracias debe apoyarse en la confianza de los ciudadanos hacia el gobierno<sup>3</sup>. En consecuencia, el logro de este objetivo es esencial para poder brindar a la comunidad informaciones claras, concretas y sólidas sobre el resultado de las políticas públicas.

Esta transparencia implica, pues, la obligación por parte del Gobierno de someter al escrutinio público toda la actividad gubernamental y los procesos de toma de decisiones informando al ciudadano sobre sus acciones, el empleo de los fondos públicos y el resultado de los programas emprendidos.

La información producida por el gobierno presenta dos aspectos para analizar, sus atributos y su utilización. Es interesante señalar que la información adecuada puede estar a disposición del público y sin embargo no producir ningún impacto en la opinión pública. Entre los factores que condicionan su uso por parte de la población se puede señalar dos : por un lado, la voluntad política y por el otro la expertez necesaria para saber utilizar dicha información. A menudo, el público sólo accede a la misma a través de la intermediación, el “filtro” de las interpretaciones profesionales y periodísticas, lo cual puede producir distorsiones cuando este conocimiento no es lo suficientemente sólido y responsable.

### **c) Control Social e Institucional**

La teoría política distingue, en general, dos tipos de accountability, horizontal y vertical. La primera hace referencia a la existencia de una verdadera división de poderes entre el ejecutivo, el legislativo y el judicial. La segunda está en relación con la diferenciación institucional al interior del Estado y con un cierto tipo de relación entre este último y la sociedad civil.

El control social constituye una de las formas de control democrático y su objetivo es profundizar el sistema democrático<sup>4</sup>. El control social se puede expresar de diferentes maneras: en la participación de los ciudadanos en la formulación y la ejecución de las políticas públicas o en la búsqueda de una mayor transparencia y divulgación de los actos de gobierno.

El control social necesita tres actores para cumplir con su rol: la sociedad civil, la burocracia y los partidos políticos. Para construir la confianza necesaria entre estos actores, es indispensable garantizar la transparencia de los actos administrativos, es decir, aumentar la cantidad y la calidad de la información sobre las acciones del gobierno. Puesto que la información crea y robustece a los actores sociales, la misma se revela como la variable esencial que asegura a estos actores un espacio creciente en la gestión y el control del Estado. Sin embargo, para ejercer este control, los ciudadanos necesitan disponer de la información<sup>5</sup> y esto implica que los organismos encargados de producirla cumplan con

<sup>3</sup> Voir Gorostiaga, Angel R, “Transparencia en la Gestión de Gobierno: el Rol de las Cuentas Públicas”, CITAF-OEA, Secretaría de la Función Pública, INAP, Buenos Aires, 1996.

<sup>4</sup> Voir Vieira,Liszt, “Ciudadanía y Control Social” , pages 216-255, dans Bresser Pereira, Luiz Carlos et Cunill Grau, Nuria, “Lo Público no estatal en la Reforma del Estado”, CLAD, Editorial Paidós, Buenos Aires, 1998.

<sup>5</sup>Voir Adam Przeworski, Susan C. Stokes and Bernard Manin (ed), Democracy, Accountability and Representation, Cambridge University Press, 1999, page 50. Ces auteurs soutiennent, en relation avec le contrôle des politiciens fait par la citoyens, que celui ci est très peu performant dans la plupart des démocraties. Sur ce point, ils proposent la création des institutions qui puissent offrir aux citoyens de l'information indépendant et objectif sur le gouvernement.

Dans le même sens se prononce José María Maraval, dans “Accountability and Manipulation”, “*Yet the control over politicians can hardly be ensured by pluralist institutions when democratic institutions (such as Parliament or parties) are impotent instruments of accountability. Such control requires independent media, real pluralism of information and fairness of coverage.*” dans Adam Przeworski, Susan C. Stokes and Bernard Manin (ed), Democracy, Accountability and Representation, Cambridge University Press, 1999, page 163.

su tarea y aseguren la mayor difusión posible, esto pone de relieve el rol central que juegan los organismos de control del Estado.

### ***Reforma del Estado y Control Institucional: Reforma del Sistema de Control en la Argentina.***

Hacia fines de 1992 fue promulgada la Ley N° 24156 sobre “Administración Financiera y los Sistemas de Control del Sector Público Nacional”. Esta ley establece un nouveau système de contrôle comprenant une nouvelle structure institutionnelle fondée sur une conception essentiellement différente de la précédente.

El nuevo sistema define a la administración financiera como el conjunto de principios, normas, organismos, recursos, sistemas y procedimientos que intervienen en las operaciones de programación, gestión y control necesarios para captar los fondos públicos y aplicarlos a la implementación de las políticas públicas en la forma más eficiente posible.

El sistema de control, integrado por los subsistemas de control interno y externo, introduce cambios sustantivos al esquema de control anterior a la Ley 24156. La antigua organización se basaba en la existencia de dos organismos : el Tribunal de Cuentas de la Nación, con jurisdicción sobre la Administración Nacional, y la Sindicatura General de Empresas Públicas, con jurisdicción sobre las empresas públicas, ambos en el ámbito del Poder Ejecutivo. El Tribunal de Cuentas de la Nación incorporaba dentro de sus atribuciones las funciones de control previo, concomitante y posterior.

El órgano rector del sistema de control interno es la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), órgano normativo, de supervisión y coordinación, de la cual dependen, desde el punto de vista funcional, las unidades de auditoría interna (UAI) dependientes jerárquicamente de cada organismo y que actúan en cada jurisdicción o entidad del Poder Ejecutivo Nacional. La función de las unidades de auditoría interna consiste en un examen posterior de las actividades financieras, administrativas de las entidades bajo su supervisión.

El control externo es ejercido por la Auditoría General de la Nación, órgano en jurisdicción del Poder Legislativo Nacional. Este control es concebido como el control ejercido por el Poder Legislativo Nacional, a través de su organismo de asistencia técnica, la Auditoría General de la Nación (agn), y su carácter es ex post-facto.

El esquema propuesto es coherente con la división de poderes, el Poder Legislativo Nacional es quien crea los recursos, de acuerdo con la Constitución, aprobando el Presupuesto General de la Administración Nacional, el Poder Ejecutivo ejerce las funciones de administrar y emplear dichos recursos a los gastos fijados por la ley, determinándose un control sobre todas las etapas de estas acciones y el Poder Legislativo Nacional es el que controla la aplicación eficiente y eficaz de los recursos.

El sistema instaurado ha tenido como objetivo que la Auditoría General de la Nación otorgue el debido sustento técnico y que el Parlamento garantice el control político de la actividad de auditoría y la independencia de criterio con respecto al poder administrador de los recursos públicos.

El carácter del control externo ha sido ideado como correctivo y ejemplarizador, como un sistema capaz de retroalimentar la administración y la gerencia, mediante un análisis y examen de la realidad y compararla con un criterio o modelo preestablecido, para luego proponer las modificaciones necesarias. Es así que la Ley 24.156 plantea en su artículo 4º inciso a) como objetivo el de « Garantizar la aplicación de los principios de regularidad financiera, legalidad, economicidad, eficiencia y eficacia en la obtención y aplicación de los recursos públicos » lo que pone en evidencia que los principios de las tres « E » recorren todos los sistemas de la ley, desde la etapa de la gestión hasta la del control.

La introducción de un enfoque más integral propio de la auditoría moderna comporta la adopción de nuevos criterios y mecanismos por parte del ente contralor orientados hacia el adecuado gerenciamiento de los recursos públicos además de la verificación de la razonabilidad económica y financiera de los estados presupuestario y contables.

De esta manera la auditoría se encaminó hacia la medición de resultados. En efecto, el desarrollo

de la auditoría de gestión que utiliza un sistema de indicadores de gestión aplicados a la información física contenida en la ejecución presupuestaria, tiene por objetivo vincular los indicadores de producto final o metas físicas con los indicadores de impacto o resultados esperados de la acción gubernamental.

La estructura de control implantada orientada a la evaluación de eficiencia, eficacia y economía, ha tenido por objetivo la generación de un nexo entre la información de productos finales incluida en el presupuesto, a través de la fijación de metas físicas, con los objetivos globales de política, y la definición de necesidades públicas.

El nuevo sistema ha planteado, pues, las bases fundamentales para el análisis de lo que el Estado hace, además de lo que el Estado gasta. La evaluación de las acciones emprendidas por el órgano de control externo desde el momento de su creación, tiene por objetivo verificar si las expectativas creadas al momento de su creación se han visto satisfechas e identificar, caso contrario cuales han sido las variables políticas, culturales o sociales que han impedido la consecución de las objetivos que guiaron su creación.

### ***1. La reforma del Estado y la reforma de la administración financiera y de los sistemas de control***

Esta reforma de la administración financiera y de los sistemas de control del sector público forma parte de un plan de reforma del Estado más vasto que fue puesto en marcha por el gobierno del Presidente Menem.

Diversos cambios radicales tuvieron lugar en distintos campos de la administración nacional. Los objetivos perseguidos fueron los siguientes : desregular y abrir la economía a la competencia externa, privatizar las empresas públicas, reformar la administración pública y realizar la transferencia de los servicios públicos sociales a las provincias.

Las primeras decisiones ont visé la réduction de la quantité de fonctionnaires et une rationalisation des structures des ministères. Dans ce sens, plusieurs secrétariats et sous-secrétariats ont été éliminés (Décret 435 du 4/3/90 et 612 du 2/4/90), on a établit une quantité maximum des directions générales et nationales (184) et un régime uniforme pour l'élaboration des structures (Décret 1482 du 2/8/90).

En relación con la reforma de la carrera administrativa 993 (27/5/91) estableció el Sistema Nacional para la Profesión Administrativa (SINAPA) que dio un nuevo marco escalafonario con el fin de mejorar la calidad profesional de los administradores y jerarquizar su rol.

En 1991 se aprobó la Ley de Convertibilidad del Peso con el objeto de limitar la emisión monetaria. A partir de la promulgación de esta ley, la moneda nacional no puede superar en cantidad las divisas existentes en el Banco Central.

La política de privatizaciones a devuelto al sector privado la gestión de los principales servicios públicos y de las sociedades industriales, comerciales y financieras que se encontraban en manos del Estado. Se privatizaron las sociedades estatales encargadas de las telecomunicaciones, de la provisión de agua, de la producción, transporte y distribución de la energía eléctrica, la extracción de carbón, de las rutas y autopistas, de la industria petrolera, de la petroquímica, del transporte marítimo, del transporte y distribución del gas natural, de la producción de acero, del correo, de los ferrocarriles, el banco hipotecario, la caja de ahorro y seguro, las radios, etc. Con el objeto de regular los servicios públicos privatizados, se crearon órganos de regulación de las telecomunicaciones, de la energía eléctrica, del gas, del agua, del transporte para hacer cumplir lo estipulado en los contratos de privatización y defender los derechos de los consumidores..

Cabe mencionar entre las otras reformas esenciales que cambiaron el rol del Estado, a la reforma previsional que instituyó un sistema de cajas de jubilación privadas: las Administradoras de Fondos de Jubilación y Pensión. También la reforma de la Ley Orgánica del Banco Central que reforzó la independencia de esta institución y obedeció a la voluntad de restringir las influencias del poder ejecutivo en temas de regulación financiera..

La reforma de la Constitución, ha introducido modificaciones institucionales importantes. En primer lugar, se creó el “Jefe de Gabinete de Ministros”, un primus inter pares, con el objeto de reducir el peso del presidencialismo, el Jefe de Gabinete de Ministros, es el único ministro que puede ser destituido por el Congreso. En lo que se refiere al poder judicial, la creación del Consejo de la Magistratura ha constituido un paso importante hacia una mayor independencia de la justicia y la mejora de la carrera judicial al liberarla de las interferencias políticas. Finalmente, es necesario mencionar la incorporación de la Auditoría General de la Nación, creada por la ley 24156, en el texto constitucional

La reforma de la administración financiera y del control externo e interno del sector público, forma parte, pues de este plan de restructuración del Estado, tanto en lo que se refiere a sus funciones como a su estructura y organización.

## ***2. La Ley 24156 y la crisis del sistema establecido por la Ley de Contabilidad (Decreto Ley 23354/56)***

La Ley de Contabilidad (Decreto-Ley N°23354/56) desempeñó un rol fundamental en la organización del Estado Nacional y colocó a la República Argentina al frente de los países latino-americanos en materia de administración financiera y de control gubernamental. Sin embargo, a comienzos de los años 90, las instituciones creadas por esta norma comenzaron a presentar dificultades y fallas en su performance y en el logro de sus objetivos.

Por un lado, las rigideces de las normas de contabilidad establecidas por esa ley fomentaron durante los últimos años, la aprobación de regímenes de excepción que liberaron a un número importante de organismos de la aplicación de sus normas, en esta situación se encontraban las sociedades y las empresas estatales.

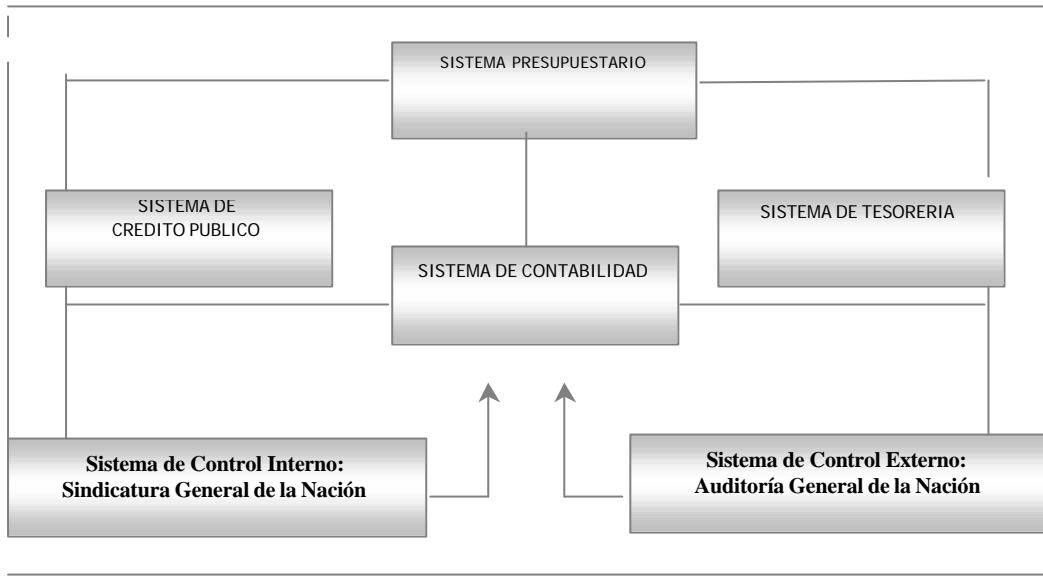
Por el otro, es necesario señalar que la Ley de Contabilidad no tomaba en cuenta todos los mecanismos necesarios para asegurar la interconexión de los diferentes sistemas de administración financiera y sus relaciones con los organismos de control, lo que atentaba contra la eficacia del control. De esta manera, a nivel del sistema de control, se verificaba la existencia de varios organismos de control que aplicaban modelos y principios de control diferentes lo que iba en desmedro de la coherencia y la transparencia necesarias para luchar contra la corrupción.

La nueva ley 24156 tuvo como objetivo reorganizar la administración financiera del Sector Público Nacional e instaurar una estructura de controles internos y externos de tipo financiero, patrimonial y operativo capaces de dar mayor transparencia a los mecanismos de obtención, asignación y de control de la utilización de los fondos públicos en función de los objetivos de determinadas políticas.

### ***2.1. Estructura de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional***

Esta ley establece y regula los sistemas de la Administración Financiera y del Control Interno y Externo del Sector Público Nacional cuyos distintos componentes se detallan en el cuadro siguiente:

Sus diferentes sistemas son los que se detallan a continuación:



Esta Ley ha sido un instrumento clave en la búsqueda de una mayor transparencia de los gastos presupuestarios y cuasi fiscales del Estados y para asegurar un registro adecuado de los mismos al establecer una infraestructura normativa clara en materia de ingresos y gastos y al recuperar la cultura presupuestaria con presupuestos formulados dentro de los plazos previstos y de acuerdo con normas standardizadas que respetan los principios presupuestarios consagrados en la práctica internacional. El presupuesto aprobado por el Congreso incluye, por otra parte, una completa descripción de la situación macroeconómica, de las políticas económicas, que originan las previsiones presupuestarias y la descripción de las políticas presupuestarias específicas. Un resumen del presupuesto es preparado con el objetivo de brindar a todos aquéllos que no tienen conocimientos específicos la comprensión y la interpretación de los principales componentes del presupuesto.

### **2.1.1. Administración financiera.**

Ella comprende a un conjunto de sistemas, órganos, normas y procedimientos orientados a la obtención de los recursos públicos para el cumplimiento de los objetivos del Estado. Los sistemas tienen, cada uno respectivamente, un órgano rector el que depende directamente del órgano de coordinación establecido por el Poder Ejecutivo

**Los sistemas comprendidos son:**

- **Presupuestario**: cuyo órgano rector es la **Oficina Nacional de Presupuesto**.
  - **Crédito Público**: dirigido a operaciones que impliquen endeudamiento del Estado con el objeto de captar medios de financiamiento (emisión de títulos públicos, letras del Tesoro, renegociación de deuda, etc.). Su órgano rector es la **Oficina Nacional de Crédito Público**.
  - **Tesorería**: es el conjunto de órganos y normas que intervienen en la recaudación de ingresos y en el pago de fondos que configuran el flujo de fondos del Sector Público Nacional. Su órgano rector es la **Tesorería General de la Nación**, la cual centraliza la recaudación de recursos y los distribuye entre las tesorerías jurisdiccionales para que estas atiendan el pago de las obligaciones; además elabora anualmente el Presupuesto de Caja del Sector Público y realiza el seguimiento y evaluación de su ejecución.
  - **Contabilidad**: interviene en la recopilación, valuación, procesamiento y exposición de los hechos económicos que afecten el patrimonio de las entidades públicas. Tiene como objeto el registro sistemático de transacciones y la generación de información contable. Este sistema es único,

uniforme y aplicable a todos los organismos del Sector Público Nacional. Tiene fundamentalmente a cargo la elaboración de la cuenta inversión del ejercicio. El órgano rector es la **Contaduría General de la Nación**

### **2.3. Control del Sector Público Nacional**

A partir del año 1983, la República Argentina, inició un proceso de consolidación del sistema democrático. La década de los 90', signada por profundas reformas estructurales, ha revelado la necesidad de modernizar de Estado. El desarrollo y fortalecimiento de las Instituciones de la República y su afianzamiento, tuvo, entre otros institutos, los creados por la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público (Nº 24.156), que además de iniciar una reforma en el sistema administrativo y financiero del gobierno, adopta nuevos métodos de control y fiscalización y crea nuevas instituciones de control gubernamental sobre la gestión financiera y presupuestaria de los organismos públicos.

El Sistema de Control del Sector Público Nacional comprende los siguientes componentes:

- **Control Interno:** está conformado por la Sindicatura General de la Nación, órgano normativo, de supervisión y coordinación y por las Unidades de Auditoría Interna, creadas en cada jurisdicción y en las entidades que dependan del Poder Ejecutivo Nacional. Estas unidades dependen jerárquicamente, de la autoridad superior de cada organismo y deben actuar bajo la coordinación técnica de la SIGEN.
- **Control Externo:** a cargo de la Auditoría General de la Nación, dependiente del Congreso Nacional. Es materia de su competencia el control externo posterior de la gestión presupuestaria, la financiera, patrimonial, legal y de gestión, así como el dictamen sobre los estados contables, financieros de la Administración Central, Organismos Descentralizados, Empresas y Sociedades del Estado, Entes Reguladores de servicios públicos y los entes privados adjudicatarios de los procesos de privatización en cuanto a las obligaciones emergentes de los respectivos contratos.

### **3. Descripción de la Auditoría General de la Nación.**

#### **3.1. La Auditoría General de la Nación en el marco de la Ley Nº 24.156**

El artículo 116 de la ley 24.156 dice: “Creáse la Auditoría General de la Nación, ente de Control externo del Sector Público Nacional, dependiente del Congreso Nacional. El ente creado es una entidad con personería jurídica propia e independencia funcional. A los fines de asegurar ésta cuenta con independencia financiera...”.

La ley define a la Auditoría General de la Nación como una “entidad” y, por lo tanto, siguiendo la propia definición que la norma hace en el artículo 9, como una “...organización pública con personalidad jurídica y patrimonio propio”. Se verifican en ella los caracteres principales que debe tener un organismo descentralizado y atento a su competencia, es dable definirla como una entidad autárquica institucional <sup>6</sup>. La autonomía funcional es el concepto justificativo del otorgamiento de una personalidad jurídica propia, ya que ésta le permite al organismo desplegar las funciones para las cuales fue creado<sup>7</sup>.

Numerosos autores han planteado que para la materialización de una verdadera descentralización, unida a la tan necesaria autonomía funcional, debe verificarse una auténtica autonomía orgánica, la cual supone en una versión simplificada la existencia de un servicio público que tiene prerrogativas propias, ejercidas por autoridades distintas del poder central y que puede oponer a

<sup>6</sup> Linares, Juan Francisco, “Derecho Administrativo”, p. 282 y 283. Linares divide entre a) entidades autárquicas territoriales, es decir, aquellas con competencia general y territorial, como los municipios y b) entidades autárquicas institucionales, como aquellas que poseen una competencia especial no territorial que despliegan especialmente actividades de servicio público y de interés general, dentro de las cuales incluye a las entidades de control.

<sup>7</sup> Parejo Alfonso, L; Jimenez Blanco A. Y Ortega Alvarez, L., “Manual de Derecho Administrativo”, pag. 127.

éste su esfera de autonomía. Sin embargo esa independencia funcional y financiera predicada en el artículo 116 de la citada ley, daría la impresión de no congeniar con lo que del mismo surge del tercer párrafo: “ Su estructura orgánica, sus normas básicas internas, la distribución de funciones y sus normas básicas de funcionamiento serán establecidas por resoluciones conjuntas de las Comisiones Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas y de Presupuesto y Hacienda de ambas Cámaras del Congreso de la Nación”. Adicionando a esto lo establecido en el artículo 118, en el sentido de que serán las Comisiones señaladas las encargadas de determinar a la AGN el programa de acción anual y en el artículo 127, en virtud del cual reside en la Comisión Parlamentaria Mixta el ejercicio del control de las actividades de la AGN.

El artículo 125 establece como una de las atribuciones y deberes de los auditores generales, reunidos en colegio, el de proponer el programa de acción anual - quienes deben adoptarlo por mayoría, si bien es cierto que la AGN depende del Congreso Nacional, y que la voluntad legislativa es preeminente para determinar el campo de acción de aquélla.

El artículo 117 estatuye la competencia de la AGN, y dispone que consiste en el control externo posterior de la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial, legal. El mismo artículo adjudica a la competencia de la AGN el dictamen sobre los estados contables financieros de: La administración central; Organismos descentralizados; Empresas y sociedades del Estado; Entes reguladores de servicios públicos; Los entes privados adjudicatarios de procesos de privatización, en cuanto a las obligaciones emergentes de los respectivos contratos. El artículo 117 legisla sobre los supuestos especiales, debido a las circunstancias institucionales en el Estado Federal argentino: Sobre la gestión de los funcionarios comprendidos en el artículo 53 de la Constitución Nacional, el control ha de ser siempre global y ejercido exclusivamente por las Cámaras del Congreso. Corte Suprema de Justicia dispondrá con qué modalidades y alcances ha de ponerse en práctica el sistema instituido respecto del Poder Judicial

### **3.1. Funciones**

La AGN tiene las funciones que se detallan a continuación

- a) La fiscalización del cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias en relación con la utilización de los recursos del Estado, pero esta función se ha de ejercer una vez dictados los actos correspondientes, quedando ratificada así la norma que prescribe un control externo con carácter posterior y no previo.
- b) La realización de auditorías financieras, de legalidad, de gestión, exámenes especiales de las jurisdicciones y de las entidades bajo su control, así como las evaluaciones de programas, proyectos y operaciones. Estos trabajos pueden ser realizados directamente por la AGN, o bien mediante la contratación de profesionales independientes.
- c) Auditarse, por sí o mediante profesionales independientes, a unidades ejecutoras de programas y proyectos financiados por los organismos internacionales de crédito, según los acuerdos que en tal sentido se suscriban entre la Nación Argentina y esos organismos.
- d) Examinar y emitir dictámenes sobre los estados contables financieros de los organismos de la administración nacional y del BCRA, preparados al cierre de cada ejercicio.
- e) Controlar la aplicación de los recursos provenientes de las operaciones de crédito público y practicar los exámenes especiales que fueran necesarios para formarse opinión sobre la situación de ese endeudamiento. A ese fin la AGN está facultada para solicitar al Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos y al BCRA la información que considerara de menester sobre las operaciones de endeudamiento interno y externo.
- f) Realizar exámenes especiales de actos y contratos de significación económica, puede hacerlo por sí o por indicación de las Cámaras del Congreso o de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas. La norma no aclara si puede ser cumplida con carácter previo ni los alcances ni efectos de su realización.

- g) Verificar que los órganos de la Administración mantengan el registro patrimonial de sus funcionarios públicos. A tal efecto, todo funcionario público con rango de ministro; secretario, subsecretario, director nacional, máxima autoridad de organismos descentralizados o integrante de directorio de empresas y sociedades del Estado, está obligado a presentar dentro de las cuarenta y ocho (48) horas de asumir su cargo una declaración jurada patrimonial, con arreglo a las normas y requisitos que disponga el registro, la que deberá ser actualizada anualmente y al cese de funciones. El decreto 494/95 derogó esas normas anteriores, y aprobó un régimen de declaraciones juradas patrimoniales y otro sobre los casos para los cuales la procuración del tesoro es facultada a practicar requerimientos de justificación de incrementos patrimoniales. Ambos regímenes son aplicables dentro del ámbito de competencia del Poder Ejecutivo y está previsto el procedimiento a seguir tendiente a sancionar la falta de presentación o de actualización de las declaraciones juradas.

Para desempeñar las funciones la ley prevé en el artículo 119 que la Auditoría podrá:

- a) Realizar todo acto, contrato u operación que se relacione con su competencia;
- b) Exigir la colaboración de todas las entidades del sector público, las que estarán obligadas a suministrar los datos, documentos, antecedentes e informes relacionados con el ejercicio de sus funciones;
- a) Promover las investigaciones de contenido patrimonial en los casos que corresponda, comunicando sus conclusiones a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas.

### **3.2. Deberes de la 'AGN**

La AGN debe formular los criterios de control y auditoría y establecer las normas de auditoría externa, a ser utilizadas por la entidad. Tales criterios y las normas derivadas, deberán atender un modelo de control y auditoría externa integrada que abarque los aspectos financieros, de legalidad y de economía, de eficiencia y eficacia.

La AGN debe presentar a la Comisión mencionada, antes del 1 de mayo la memoria de su actuación; y dar a publicidad la memoria de su gestión, con excepción de aquel tipo de material que por decisión de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, deba permanecer reservado.

### **3.3. Competencias**

En relación con la esfera de competencia comprendida en el ejercicio del control externo, el artículo 120 prevé la facultad del Congreso de la Nación para extenderla a las entidades a las que se les hubieran otorgado aportes o subsidios para su instalación o funcionamiento, como igualmente, en general a todo ente que perciba, gaste o administre fondos públicos en virtud de una norma legal o con una finalidad pública.

### **3.4. Composición**

Sobre la integración de la AGN, el artículo 121 prescribe que lo sea por siete miembros; cada uno de ellos es designado en calidad de auditor general, dura ocho años en su función y podrá ser reelegido. Para ocupar tal cargo la ley requiere la nacionalidad argentina, título universitario en ciencias económicas o en derecho, como asimismo probada especialización en administración financiera y control.

El órgano de conducción de la AGN se compone de siete miembros, tres auditores generales son designados por la Cámara de Senadores y otros tres por la Cámara de Diputados, de acuerdo a la composición política de cada cámara. Igual procedimiento se ha de seguir para el caso de remoción de los mismos, en caso de inconducta grave o manifiesto incumplimiento de sus deberes. (Artículo 122). Su mandato es de ocho años y se renuevan por mitades cada cuatro.

El séptimo auditor general es el presidente de la AGN, quien es designado a propuesta del partido político de la oposición con mayor número de legisladores en el Congreso con el objeto de

reforzar la independencia y el equilibrio de poderes. Su nombramiento es efectuado por resolución de los Presidentes de ambas Cámaras.

La dirección colegiada de la AGN y el sistema de designación de los Auditores Generales, por resolución conjunta de ambas Cámaras legislativas, ha tenido por objeto asegurar la pluralidad política del órgano.

### **3.5. Comisión Parlamentaria Mixta de Revisión de Cuentas**

Para concluir con el análisis de la ley 24.156 es menester aclarar las funciones y deberes de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, que de acuerdo al artículo 129 debe:

- a) Aprobar juntamente con las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas Cámaras el programa de acción anual de control externo a desarrollar por la Auditoría General de la Nación;
- b) Analizar el proyecto de presupuesto anual de la Auditoría General de la Nación y remitirlo al Poder Ejecutivo para su incorporación en el presupuesto general de la Nación;
- c) Encomendar a la Auditoría General de la Nación la realización de estudios, investigaciones y dictámenes especiales sobre materias de su competencia, fijando los plazos para su realización;
- d) Requerir de la Auditoría General de la Nación toda la información que estime oportuna sobre las actividades realizadas por ella;
- e) Analizar los informes periódicos de cumplimiento del programa de trabajo aprobado, efectuar las observaciones que pueden merecer e indicar las modificaciones que estime conveniente introducir;
- f) Analizar la memoria anual que la Auditoría General de la Nación deberá elevarle antes del 1º de mayo de cada año.

### **3.6. Control de la AGN de los servicios públicos privatizados**

#### **3.6.1. Características**

- 1) Por su relación con los sujetos controlados, se puede hablar de un control de tipo directo, donde los métodos de investigación se llevan a cabo en forma directa sobre las actividades de las empresas de servicios públicos (en contraposición del control de tipo indirecto, es decir, a través de información suministrada por otros organismos de control)
- 2) Atendiendo al alcance del control, la AGN ejerce un control general, alcanzando a todas las cuestiones vinculadas a la prestación de los servicios (en contraposición de controles específicos que se extienden sobre materias de igual calidad).
- 3) Es un control gubernamental-legislativo.
- 4) Conforme al motor de las investigaciones, la AGN posee competencia derivada, es decir, sólo actúa previa habilitación de las Cámaras encargadas de determinar su programa de acción (no tiene competencia originaria y, por lo tanto, no actúa de oficio o a pedido de parte).
- 5) Centrándose en los efectos de las conclusiones de la AGN, se puede hablar de “sin imperium”, lo que implica que los resultados de sus investigaciones no son susceptibles de generar per se, ante la propia entidad que los genera, medidas sancionatorias, reparatorias, instrucciones u órdenes.
- 6) Atendiendo a su grado de relación sobre los sujetos controlados –en relación con otros controladores- se observa claramente que es un control de tipo secundario.
- 7) De acuerdo al grado de control sobre los sujetos controlados, la AGN ejerce un control de manera no permanente o esporádico (interviene en algunas situaciones, o en casos excepcionales).

#### **3.6.2. Competencia de la AGN de controlar las empresas privatizadas de servicios públicos**

Uno de los argumentos esenciales señalados por la AGN para interpretar en forma positiva su competencia para el control de los operadores privados de servicios públicos es la noción de “titularidad” estatal de los servicios públicos, lo que estaría infiriendo que se trata de actividades o funciones públicas. Es claro que la AGN tiene algún grado de competencia, sin embargo su

cuestionamiento se centra en la frase “... en cuanto a las obligaciones emergentes de los respectivos contratos”.<sup>8</sup> Hay que aclarar que se trata de una competencia en razón de la materia, entendida como “la substancia o naturaleza del acto conforme al derecho objetivo que confiere una serie de atribuciones a los órganos y sujetos estatales para la realización de sus cometidos propios”.<sup>9</sup> Un posible criterio interpretativo sería que si se aceptan a los servicios públicos como una actividad, función o potestad pública, la competencia de la AGN se extiende al control de la misma. El motivo de dicha extensión se encontraría en que tratándose de una actividad titularizada por el Estado, su ejecución debe ser garantizada por el mismo, constituyendo dicha garantía una responsabilidad primaria. Incluso desde el punto de vista patrimonial, una prestación deficiente puede dar lugar, en ciertos casos a una responsabilidad subsidiaria<sup>10</sup>,

Si bien puede observarse una altísima variedad de organismos e instituciones cuyas finalidades, funciones y objetivos parecen superabundantes, esto no entorpece a la interpretación del alcance de la competencia de la Auditoría General de la Nación para la fiscalización de operadores privados de servicios públicos. Considero importante resaltar dos cuestiones fundamentales respecto a lo mencionado en el párrafo anterior, por un lado compartir el criterio de la teoría de control de la hacienda pública, según el cual la existencia de un entrecruzamiento de controles hace al debido funcionamiento de los poderes republicanos; por otro lado, requiriendo un análisis con mucha mayor profundidad, se encuentra el tema de evitar duplicaciones o superposiciones innecesarias en materia de control. Si bien puede observarse que la materia sobre la cual recae el control es la misma, los controles efectuados por todas las instituciones mencionadas tienen matices distintos. En efecto, tanto el ámbito en que se desenvuelven como el fundamento del ejercicio del control, difieren en cada caso considerado. Es por esta multiplicidad de controles se agrega la obligación de actuar con eficacia, eficiencia y efectividad para el logro de los objetivos pre establecidos. Es de destacar, entonces, que tales parámetros deberán verificarse a la hora de la definición de la tarea de control, para no caer en lo absurdo de efectuar auditorías, llevadas a cabo por diferentes organismo de control (como pueden ser la AGN, el Defensor del Pueblo de la Nación y los entes reguladores respectivos), a una misma empresa, sobre una misma cuestión, sin que existan las razones suficientes para hacerlo.

### **3.7. La AGN en el marco de la Constitución Nacional**

En el año 1994, la Auditoría General de la Nación adquirió jerarquía constitucional. La reforma de la Carta Magna, realizada en ese año, incluyó en su Artículo 85 a este superior órgano de control y reafirmó los modernos criterios de control de gestión establecidos anteriormente. Además la reforma constitucional de 1994 confirmó la autarquía del ente y su función de asistencia técnica del Congreso de la Nación, poder en el que reside la facultad de control, según nuestro sistema republicano de gobierno. Paralelamente el reconocimiento de autonomía funcional afirmó el concepto de independencia de criterio, un valor indispensable, para el desempeño de los entes de fiscalización. La Convención Constituyente reunida el año 1994, introdujo en el texto constitucional numerosas reformas, algunas de ellas tendientes a establecer una nueva relación de poder que pretendió atenuar las competencias del Poder Ejecutivo. Dentro de esta finalidad de “fortalecimiento” de las facultades del Poder Legislativo, es que fue creada la Auditoría General de la Nación. El artículo 85 de la Constitución no sólo se refiere a este organismo, sino que también establece que el control externo del Sector Público Nacional es una atribución propia del Congreso:

<sup>8</sup> Artículo 117 de la Ley N° 24.156.

<sup>9</sup> Cassagne, Juan Carlos, “Derecho Administrativo”, Buenos Aires, 1993, TºI, pag. 221.

<sup>10</sup> “Al ser el Estado titular de la actividad es responsable de su prestación, ya sea que esta se efectúe a través de sus propios organismos o por medio de gestores (licenciatarios o concesionarios)”. Cincunegui, Juan Batista en “Poder de Policía. Servicio Público de Control. Estado de excepción. Desregulación”, Revista Régimen de la Administración Pública, R.A.P. N° 184, pag. 48.

Queda claro de la lectura del artículo 8511 que la atribución de ejercer el Control Externo del Sector Público Nacional recae en el Poder Legislativo. El Control externo atribuido al Poder Legislativo comprende los aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, los cuales pueden ser definidos de la siguiente manera:

- a. El control patrimonial se refiere a las modificaciones que se verifican en el patrimonio del Estado, es decir el aumento o la disminución del pasivo o del activo estatal.
- b. El control económico, al resultado de la gestión del Estado.
- c. El control financiero está referido a la ejecución de movimientos de fondos, es decir el llamado control de rendiciones de cuentas.
- d. El control operativo o de gestión, tiende a verificar que la administración del organismo haya sido llevada a cabo de acuerdo a los parámetros de eficiencia, eficacia y economía.

### **3.8. Organismo de Asistencia Técnica**

Una de las competencias que le asigna directamente la Constitución a la AGN es la de prestarle asistencia técnica al Congreso. Esta asistencia comprende todas aquellas materias que le sean requeridas por el Congreso en lo referente a su competencia de control específica, esencialmente establecida en el artículo 75 de la Constitución. Este requerimiento deviene obligatorio para el Legislativo, ya que el mismo texto constitucional establece que “El examen y la opinión del Poder Legislativo sobre el desempeño de la administración pública estarán sustentados en los dictámenes de la AGN”. Esta obligatoriedad se establece tanto para el Congreso, por cuanto debe sustentar sus opiniones en éstos dictámenes, como para la AGN ya que le corresponde informar de los mismos al Congreso. Esta es una norma de carácter imperativo y operativo<sup>12</sup>. Esto significa que el Congreso deberá siempre sustentar sus opiniones sobre la administración pública exclusivamente en los dictámenes de la AGN.

### **3.9. El sujeto de control de la AGN**

En relación con a quién está dirigido el control establecido en este primer párrafo del artículo 85, la norma constitucional habla del “Sector Público Nacional”. La terminología “Sector Público Nacional” es utilizada en la ley 24.156, antecesora y base de la introducción constitucional. La Ley plantea, en su artículo 8, que: “Las disposiciones de esta ley serán de aplicación en todo el Sector Público Nacional, el que a tal efecto está integrado por: Administración Nacional, conformada por la administración central y los organismos descentralizados, comprendiendo en estos últimos a las instituciones de seguridad social; Empresas y sociedades del Estado que abarca a las empresas del Estado, las Sociedades del Estado, las Sociedades Anónimas con participación estatal mayoritaria, las Sociedades de Economía Mixta y todas aquellas otras organizaciones empresarias donde el Estado tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias...”. Además, el artículo 9 establece: “En el contexto de esta ley se entenderá por entidad a toda organización pública con personalidad jurídica y patrimonio propio; y por jurisdicción a cada una de las siguientes unidades

---

<sup>11</sup> “El control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, será una atribución propia del Poder Legislativo. El examen y opinión del Poder Legislativo sobre el desempeño y situación general de la administración pública estarán sustentados en los dictámenes de la Auditoría General de la Nación. Este organismo de asistencia técnica del Congreso, con autonomía funcional, se integrará del modo que establezca la ley que reglamenta su creación y funcionamiento, que deberá ser aprobada por mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara. El presidente del organismo será designado a propuesta del partido político de mayor número de legisladores en el Congreso. Tendrá a su cargo el control de legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la administración pública centralizada y descentralizada, cualquiera fuere su modalidad de organización, y demás funciones que la ley le otorgue. Intervendrá necesariamente en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos”.

<sup>12</sup> Una norma es “imperativa” cuando es de cumplimiento obligatoria para sus destinatarios no pudiendo estos dispone discrecionalmente de ella. Las normas “operativas” son aquellas que no precisan ser reglamentadas, ni se condicionan en su aplicabilidad a otro acto normativo. Quiroga Lavie, Humberto, “Derecho Constitucional”, Ed. Depalma, 3<sup>a</sup> . Ed., Buenos Aires, 1993.

institucionales: a) Poder Legislativo, b) Poder Judicial y c) Presidencia de la Nación, los ministerios y secretarías del Poder Ejecutivo Nacional”. Esto debe completarse con lo dispuesto por el artículo 11 a fin de comprenderlo en forma definitiva: “El presente título establece los principios, órganos, normas y procedimientos que regirán el proceso presupuestario de todas las jurisdicciones y entidades que conforman el Sector Público Nacional”. Es decir que, en principio, todo el Estado Nacional está comprendido dentro de esta denominación.

### **3.10. El método de auditoría de la AGN<sup>13</sup>**

La Ley 24.156 establece en su artículo 4º, inciso a) el objetivo de garantizar la aplicación de los principios de regularidad financiera, legalidad, economía, eficacia y eficiencia en la obtención y asignación de los recursos públicos, y pone el acento sobre los principios de las tres “E” que constituyen la línea directriz de todos los sistemas instituidos por esta ley. Las “Normas de Auditoría” de la AGN definen estos conceptos:

Economía: hace referencia a la obtención oportuna de recursos financieros, humanos, materiales, informáticos, tecnológicos, etc. al más bajo costo y tomando en consideración las necesidades para las cuales fueron obtenidos.

Eficacia: hace referencia al logro de los objetivos establecidos en los planes, programas, proyectos, operaciones y actividades.

Eficiencia: hace referencia a la utilización productiva de los recursos con el objeto de maximizar el producto obtenido en función del recurso utilizado y minimizar los recursos necesarios en relación con la cantidad y calidad del producto obtenido.

Esta concepción más integral, característica de la auditoría moderna, supone la adopción de nuevos criterios y mecanismos para asegurar el control adecuado de los recursos públicos y la verificación de la racionalidad económica y financiera de los estados presupuestarios contables<sup>14</sup>.

La auditoría integral es una noción que comprende tres aspectos distintos pero en relación entre ellos, la rendición de cuentas en el sector público; los informes de cuentas, la conformidad de las autorizaciones, la gestión económica, eficiente y eficaz de los fondos y los recursos públicos. Puesto que el control de cuentas y el control de legalidad están bien implantados desde hace mucho tiempo, la noción de auditoría integral es utilizada para identificar esta nueva tendencia de la auditoría, la verificación de las tres “E”.

La auditoría externa a cargo de la Auditoría General de la Nación, consiste, pues, en un examen estructurado del registro o de otras piezas justificativas, con el objeto de realizar una evaluación fundada, un consejo o una opinión profesional para mejorar los sistemas administrativos y financieros en relación con:

- la consistencia de los sistemas de información y control,
- la eficiencia y la eficacia de los programas y operaciones,
- el respeto de los reglamentos y de las políticas establecidas,
- la veracidad de los estados financieros y de los informes de rendición de cuentas,
- los resultados de las operaciones de un organismo o programa.

Todo trabajo de auditoría debe ser planificado con el objeto de identificar los objetivos y determinar los métodos. Existen dos niveles de planificación: la planificación institucional y la específica. En el primer caso, la determinación de las operaciones a controlar toma en cuenta los conceptos de la importancia del tema, su significación y su riesgo. En este sentido, la AGN considera los siguientes elementos: el monto de las operaciones a auditar, los exámenes especiales requeridos por

<sup>13</sup> Auditoría General de Nación, Normas de Auditoría Externa de la Auditoría General de la Nación, Buenos Aires, 1993.

<sup>14</sup> Lerner, Emilia Raquel, “El rol de la Auditoría General de la Nación de Argentina en el control de resultados del sector público nacional”, document présenté dans le 1º Congrès Interaméricain du CLAD Sur la Reforme de l’Etat et l’Administration Publique, CLAD, Marzo 1997.

el Congreso, la probabilidad de efectos no deseados en la implementación de los programas y proyectos nacionales, las razones y el alcance de los desvíos de los programas y de los proyectos nacionales, el impacto social, económico, medio ambiental y organizacional, y las denuncias hechas ante los medios.

La planificación específica debe tomar en consideración:

- el objetivo de la auditoría y su alcance
- los estudios hechos sobre la entidad a controlar,
- los informes de auditoría interna para evaluar si los sistemas de control son aplicados,
- la importancia de los posibles errores o irregularidades y el riesgo de emitir una opinión incorrecta,
- los procedimientos a aplicar (programas informáticos, técnicas de recuperación y análisis de la información existente en el organismo, técnicas de puesta a prueba de las operaciones auditadas)
- los recursos humanos y materiales necesarios.

En relación con las pruebas aportadas por la auditoría, es necesario que ellas sean suficientes, es decir que ellas permitan fundar objetivamente las conclusiones, que sean competentes, es decir que las piezas justificativas sean válidas y confiables y finalmente que sean pertinentes, es decir, que debe haber una relación lógica y manifiesta entre las mismas y el hecho auditado. Las evidencias son de cuatro tipos: física, de los documentos, de los testimonios y analíticas.

Las conclusiones deben referirse a cada procedimiento sobre cada componente de la auditoría. Las conclusiones parciales constituyen la base para la elaboración del informe de auditoría, el que debe ser claro, objetivo y suficiente.

La AGN hace dos tipos de auditoría: la auditoría financiera y la auditoría de gestión: La primera consiste en el examen de la información financiera con el objeto de verificar que la misma es razonable. La segunda consiste en el examen de los planes, programas, proyectos y operaciones de una organización o entidad pública con el objeto de evaluar y dar información referida al logro de los objetivos previstos, el buen empleo de los recursos públicos, (criterio de economía y de eficiencia) y la regularidad de los actos controlados. Finalmente, la auditoría integral consiste en la realización de los dos controles el financiero y el de gestión.

#### ***4. Descripción de las actividades recientes y evaluación del impacto de su actividad***

##### ***4.1. Las actividades de la AGN y el Congreso***

La Auditoría General de la Nación es un organismo técnico del Congreso. Otros organismos de control en el mundo están en estrecha relación con las asambleas legislativas. Las normas que crean la AGN tuvieron como objetivo promover una rica interacción entre las cámaras legislativas y el organismo técnico de control, tal como existe en Canadá o en los Estados Unidos, donde el 30% de las auditorías realizadas por el Auditor General de Canadá y el 80% de las realizadas por la General Accounting Office de los Estados Unidos han sido pedidas por el poder legislativo. Nada similar ocurre en la Argentina, donde una cantidad ínfima de controles han sido hechos a pedido del Congreso. El Congreso pocas veces solicita auditorías especiales dirigidas a fundamentar objetivamente un trabajo parlamentario lo que señala la falta de articulación entre estas dos instituciones.

El canal de comunicación entre la AGN y el Congreso pasa por las relaciones entre los auditores y las Comisiones Parlamentarias Mixta Revisora de Cuentas y la de Presupuesto y Hacienda, es decir entre los representes políticos en el poder legislativo y los profesionales nombrados por ese mismo parlamento en virtud de la pertenencia partidaria. El parlamento, no interviene sino a través de dichas comisiones encargadas de aprobar el plan de acción anual. Ellas establecen la cantidad de auditoría a realizar, el tipo de auditoría , financiera o de gestión y las jurisdicciones que van a ser controladas.

##### ***4.2. Plan de Acción Anual***

Como ya se ha señalado, la Auditoría General de la Nación puede ejercer su control sobre 1) la Administración Central, 2) los Organismos descentralizados, 3) las empresas y sociedades del Estado, 4) los órganos reguladores de los servicios públicos, 5) las empresas privatizadas en lo que concierne a las

obligaciones emergentes de los respectivos contratos, 6) los organismos que reciben fondos públicos. Este universo comprende aproximadamente 300 entidades que comprometen recursos financieros por 50.000 millones de pesos por año (alrededor de 52.600 millones de euros). Estamos en presencia de un universo vasto y variado. Dadas las características del mismo, no se puede pretender que la AGN pueda juzgar, de manera permanente la totalidad de cuentas. Resulta, pues esencial que ella formule su Plan de Acción Anual siguiendo ciertos criterios para definir los sectores, los aspectos prioritarios o críticos que van a ser controlados. Para hacerlo, ella toma en consideración los aspectos siguientes:

- La importancia del tema para el desarrollo de la actividad parlamentaria,
- Los exámenes específicos pedidos por el Congreso de la Nación,
- La confiabilidad de los sistemas de control interno,
- La magnitud de las corrientes de fondo y el impacto social, económico y ambiental de los programas, proyectos, y operaciones.

El Plan de Acción debe ser sometido a consideración de las Comisiones Parlamentarias Mixtas Revisora de Cuentas y de Presupuesto y Hacienda de las dos Cámaras del Congreso de la Nación.

La AGN cuenta con varias direcciones generales a cargo de la realización de las diferentes auditorías: la Dirección General de la Deuda Pública, la Dirección General del Sector Público no financiero, la Dirección General de Control del Sector Financiero y de Proyectos Especiales, la Dirección General de Control de los Órganos Reguladores de los Servicios Públicos y de Empresas Privatizadas y la Dirección General de Planificación.

En relación con el trabajo de auditoría, las inspecciones se hacen de acuerdo con la clasificación siguiente:

- Auditoría de las Unidades de Ejecución de acuerdo con la jurisdicción u organismo.
- Auditoría de las Unidades de Ejecución de Proyectos financiados por organismos internacionales de crédito en las diferentes jurisdicciones u organismos.
- Auditoría de Deuda Pública.

Para determinar qué programas serán auditados, la AGN utiliza, como ya lo hemos señalado más arriba, un criterio basado en la importancia económica del programa, ella considera los proyectos o programas superiores a los 50 millones de pesos.

Una vez realizada la auditoría, la Dirección a cargo del tema debe aprobarlo, luego, el informe debe ser autorizado por la Comisión de Supervisión del Colegio de Auditores y finalmente, es enviado a la Comisión Mixta Revisora de Cuentas.

#### **4.3. Los informes de la AGN**

##### **4.3.1. Cantidad de Auditorías según tipo y año de realización**

Año	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Total
Unidades de ejecución según Jurisdicción u Organismo	118	130	133	85	131	126	156	879
Proyectos financiados por Organismos Internacionales de Crédito	42	38	30	89	99	88	62	448
Deuda Pública	7	11	28	17	21	24	17	125
Total por año	167	179	191	191	251	238	235	1452

#### ***4.3.2. Cantidad de Auditorías por Dirección y año de realización***

Año	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Total
Dirección general del sector público nacional no financiero	54	56	32	23	40	54	60	319
Dirección general de control comunal, organismos reguladores y privatizaciones.	36	42	75	50	66	43	72	384
Dirección general de planificación: auditoría de gestión del medio ambiente		2	8	4	5	7	3	29
Dirección general del sector financiero y proyectos especiales	28	30	18	8	20	22	21	147
Dirección general de deuda pública	49	49	58	106	120	112	79	573
Total	167	179	191	191	251	238	235	1452

#### ***4.3.3. Informes de gestión y la evaluación de resultados***

De la lectura de los informes de gestión de la AGN surgen que las principales observaciones y comentarios que se detallan a continuación.

En relación con la gestión de los organismos públicos de la administración centralizada, la AGN señala la necesidad de contar con personal permanente para asegurar la continuidad de los objetivos institucionales y mejorar la asignación de responsabilidades. También reclaman que se establezcan normas para el registro de la información y hacer cumplir las normas existentes relativas a la forma y soporte de la información producida. Con respecto a la producción de información, se requiere, además la implementación de lo establecido en la legislación respecto a la realización de los informes trimestrales. Se requiere, además, la elaboración de indicadores para poder evaluar la evolución del desempeño y logro de objetivos a lo largo de varios años. Finalmente se recomienda el desarrollo de sistemas de información para la toma de decisiones que permitan tomar en cuenta las características del Sistema de Metas Físicas presente en el Presupuesto Nacional y establecer sistemas de costos relativos de los productos y servicios a cargo de cada Unidad de Ejecución.

En lo que respecta a la situación general del Sistema de Metas Físicas y apertura de programas, se recomienda incorporar al mismo los programas de la administración nacional que aún no han definido sus metas físicas y su volumen de trabajo (39% del total de programas) y establecer sus indicadores.

En lo que hace a los Sistemas de Información, la AGN promueve el desarrollo de sistemas integrales de información y de control de gestión integrados para permitir a la Unidades de Ejecución determinar si las acciones emprendidas por ellas o por las provincias han obtenido de manera efectiva y económica los resultados buscados. Sería también necesario determinar los costos de la producción pública y establecer la vinculación entre los aspectos financieros del presupuesto y las metas físicas. Los informes proponen, además, establecer registros de la información de la gestión de las metas físicas y la ejecución de los presupuestos para fortalecer el valor de la información que proviene de las metas física. Por último, se recomienda la elaboración de un Sistema de información gerencial para la toma de decisiones y un tablero de comando que facilite el control periódico con información precisa y oportuna.

En relación con los indicadores de gestión, se señala que la medición de la eficacia por medio

del control de las metas físicas se encuentra limitada dado que las mismas no cubren la totalidad de las tareas que desarrollan los organismos o se carece de informes técnicos que avalen su definición. Además se ha verificado que las metas físicas no cuentan con sistemas de información estadística que las avalen lo que impide que se desarrolle indicadores y la posibilidad de emitir conclusiones a partir del análisis del crédito y de su cuantificación físicas. La posibilidad de emitir opiniones sobre la eficiencia está también limitada por la falta de definición de las metas físicas ya que los organismos no cuentan con un mecanismo de asignación de costos de los distintos centros de responsabilidad que permita valorizar cada uno de los servicios o productos generados por los mismos. En lo que respecta a la evaluación económica, cada año son elaborados planes con la descripción de todos los bienes necesarios para cubrir un año de actividad. Esto incluye una estimación de las cantidades necesarias y los precios unitarios, pero no se especifica que objetivos deben ser alcanzados con dichos inputs. Por otra parte, los organismos tienen objetivos y funciones similares a aquellos de las unidades de ejecución pero no existe un trabajo coordinado entre éstos últimos y los primeros.

Desde el punto de vista presupuestario y contable se constata una falta de la información necesaria para determinar los gastos correspondientes a cada una de las actividades para cada uno de los incisos del presupuestos. No se cuenta además con circuitos de información que permitan conocer la evolución de las metas físicas y sus desvíos. Muy a menudo, no existe una unidad formalmente constituida para realizar el seguimiento del presupuesto. Existen casos donde no cuenta con una categoría de programa al cual se pueda imputar las tareas administrativas que no se relacionan directamente con los programas del organismo. En otros, las actividades específicas de cada programa no son definidas lo que no permite descentralizar las responsabilidades en relación con el presupuesto y la ejecución de las metas físicas.

En lo relativo al ambiente de control existente en la administración se hace notar que existe una notoria falta de manuales de procedimiento y de organigramas formalmente aprobados en algunos organismos. Tampoco se cuenta con la definición de las funciones y de las responsabilidades en los niveles gerenciales inferiores. Se ha observado, también la falta de sistemas informáticos integrados para evitar la duplicidad de tareas y asegurar una gestión eficaz y eficiente y la ausencia de sistemas de información para hacer el seguimiento de la capacitación del personal del Estado.

En lo que respecta al circuito de ejecución financiera y el sistema de pagos, se hace necesario implementar medidas para evitar la superposición de tareas entre los subsecretarios administrativos y las unidades de ejecución (transferencia de fondos a las provincias, cuentas bancarias, control de pagos, acreditación de fondos en las cuentas bancarias provinciales) Se recomienda hacer las transferencias de fondos a las provincias a medida que se desarrollan las actividades

El control de resultados se encuentra gravemente limitado por el hecho que los organismos públicos no cuentan, la mayor parte de las veces con indicadores de gestión, es por esta razón que una gran cantidad de informes tienen por objetivo la ejecución del presupuesto.

#### ***4.4. Elementos de evaluación del impacto de las observaciones y de los informes de la AGN: el rol de la AGN y la sociedad civil, los medios de comunicación y otros organismos de control***

##### **4.4.1. Los informes de auditoría: el control democrático y la sanción de delitos e irregularidades**

En general, la consecuencia de una auditoría es la sanción positiva o negativa que se deduce de la evaluación de la gestión. Normalmente, y este es el caso de la AGN, las instituciones de control no tienen competencias para emitir sanciones<sup>15</sup>. Uno puede preguntarse, pues, cuáles son las capacidades de la AGN para colaborar en la aplicación de sanciones a los delitos e irregularidades detectadas

---

<sup>15</sup> La institución de control del Brasil constituye una excepción, el Tribunal brasileño puede anular decisiones tomadas por los ministros inclusive, por ejemplo, una privatización.

A nivel de la responsabilidad política, la sanción tiene lugar de dos maneras en un régimen democrático: el proceso electoral por el cual los ciudadanos castigan a los responsables políticos o la acción del Congreso encargado de ejercer el control externo de la administración.

Los ciudadanos eligen a los políticos que representan sus intereses y quieren gobiernos capaces de gobernar y de cumplir con sus promesas. Sin embargo, la democracia no cuenta con mecanismos institucionales capaces de asegurar que las elecciones hechas por los ciudadanos serán respetadas. No obstante, aún cuando los ciudadanos no cuentan con instrumentos que le permitan controlar la acción futura de los gobiernos, ellos pueden forzarlos a dar cuenta de los resultados de sus acciones pasadas. Los gobiernos son, pues responsables si los ciudadanos pueden actuar y aplicar sanciones, fundamentalmente mediante los mecanismos de las elecciones, cuando los gobernantes no actúan en beneficio de sus representados.

Las elecciones permiten ratificar o rechazar de manera intermitente las decisiones tomadas por los grupos de represantes quienes cooperan entre sí o compiten entre ellos<sup>16</sup>. El proceso legislativo de deliberación empuja a los representantes a justificar frente al público las decisiones que ellos defienden y a brindar la información de la que disponen para explicar las relaciones entre las políticas públicas y sus resultados de manera concreta y detallada. Esto obliga al Ejecutivo a justificar y defender sus acciones frente a los otros órganos de gobierno, y además permite que los ciudadanos se informen. La facultad de emitir decretos leyes que ha existido en Argentina durante la última década, ha interrumpido este proceso y le ha quitado a los ciudadanos la oportunidad de conocer mejor la calidad de las políticas públicas y de la gestión gubernamental reduciendo en consecuencia, la eficacia de los mecanismos de responsabilización.

En relación con la acción del Congreso, es importante evaluar las modalidades de intervención del mismo en el examen de las tareas de auditoría. Al respecto, la organización de los poderes políticos y el desarrollo de las técnicas de control interno juegan un rol esencial ya que la demanda a los organismos de control es tanto más fuerte cuando existe una estricta separación de los poderes políticos, en particular, del Ejecutivo y el Legislativo. En el caso argentino, las fronteras ambiguas, que separan a los miembros del Congreso de las autoridades del organismo auditor, van en detrimento de la tarea de control y de la aplicación de sanciones de naturaleza política. En efecto, durante la última administración, el peso del partido mayoritario ha hecho que el Congreso no demostrara un especial interés en señalar todas las debilidades gubernamentales y el Ejecutivo tampoco ouvernementales et l'Exécutif n'appréciait pas que le Parlement développe cette capacité critique.

Durante la actual administración, el nombramiento del Dr. Barra al frente de la AGN no ha hecho más que degradar el principio de neutralidad que debe guiar la actividad de auditoría. En efecto el Dr. Barra ha ocupado diversos cargos durante el anterior gobierno y su designación como Presidente de la AGN fue interpretado como un intento de garantizar que las investigaciones del organismo no facilitarían la búsqueda de ilícitos que reclamaba la sociedad. En este sentido el análisis de las intervenciones públicas del Presidente de la AGN confirma en parte, estos pronósticos y muestra como la politización de un órgano de control no permite de ninguna manera sostener el trabajo de fiscalización del Congreso.

En el polo opuesto, tenemos la responsabilidad penal. En este nivel, la AGN juega sólo un papel auxiliar a nivel de la prevención y de la información. La AGN puede poner a disposición de las autoridades competentes capaces de establecer sanciones, los resultados de sus auditorías. Sin embargo, este deber de informar se encuentra también trabado por la composición de las autoridades del organismo y es necesario señalar un déficit en el impacto de los resultados de sus trabajos.

#### **4.4.2. El control social de la gestión pública y el rol de la sociedad civil.**

La necesidad de fortalecer nuestro sistema democrático plantea el desafío de desarrollar nuevas

---

<sup>16</sup> Bobbio, *Democracy and Dictatorship*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1989

formas de responsabilización de la administración pública frente a la sociedad, los cuales se agregan a los mecanismos tradicionales de pesos y contrapesos del régimen político.

La aparición y la consolidación de nuevos procedimientos de control social debería permitir de complementar las formas de control democrático tradicional ya mencionadas, las elecciones y la separación de poderes, para lograr un sistema integral de control de la gestión gubernamental. Esto debería permitir la instalación de una forma de intervención permanente de los ciudadanos en los asuntos de gobierno que no se reduzca a la participación en el proceso electoral y permita instalar un control de las decisiones de los miembros de la administración que no son afectados por el voto de los ciudadanos. Los mecanismos de control social de la gestión gubernamental tienen por objetivo, pues, de complementar el control ejercido a través del voto y de generar nuevos instrumentos eficaces para transformar al principal “cliente” de los organismos públicos, el ciudadano, en un agente de control y mejorar la legitimidad de las instituciones democráticas desarrollando la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos.

La ola de democratización que se extendió por todo el continente cerró una larga historia de inestabilidad institucional con sus movimientos pendulares entre democracia y autoritarismo. A pesar de este éxito, los problemas y los obstáculos, tales como la mala imagen de los políticos, la falta de interés de los ciudadanos por la cosa pública, las crisis de las identidades de los partidos políticos, la corrupción, etc. continúan generando el escepticismo del pueblo.

Por otra parte, el Estado a sufrido un ataque masivo durante los últimos años. De esta manera, ha sido acusado de distribuir mal, de ocuparse de actividades que no le son propias, de gastar mal, etc. Como consecuencia de estas críticas, el Estado, por un lado, se retiró de la actividad productiva y privatizó gran parte de las empresas y sociedades del Estado, y por otro lado, ha ajustado su presupuesto para reducir el déficit fiscal. Esta reducción del Estado, de su esfera de influencia y de sus gastos, a significado una disminución de la capacidad del mismo para cumplir con sus obligaciones básicas y asegurar de una manera adecuada la seguridad, la educación y la salud. En estas condiciones económicas e institucionales que minan la viabilidad de los organismos del Estado, el desafío de construir una ciudadanía efectiva resulta más difícil.<sup>17</sup>

A pesar de estos problemas, vemos surgir iniciativas sociales orientadas a generar una mayor transparencia en la gestión pública. Redes de asociaciones civiles y de ONG's preocupadas por la gestión de gobierno han aparecido en los últimos tiempos para luchar contra la corrupción y el comportamiento autoritario de la policía, defender los derechos del hombre, etc. La reforma de la constitución en 1994, ha introducido nuevos instrumentos para la protección de los derechos de los ciudadanos y la transparencia de los actos de gobierno, tales como la creación del Defensor del Pueblo y la Auditoría General de la Nación. También el desarrollo de un periodismo de investigación ha permitido revelar numerosos casos de corrupción gubernamental, y, de esta manera, los medios se han convertido en protagonistas fundamentales de esta política de rendición de cuentas y han dado la voz a las demandas de los ciudadanos.

Esta nueva política ciudadana ha combinado acciones diferentes que comprenden movilizaciones, procesos judiciales, y acusaciones ante los medios de comunicación. A pesar de estos avances, uno puede preguntarse si esta reacción constituye una respuesta adecuada capaz de actuar de manera constante para ejercer el control ciudadano.

En efecto, en el mes de febrero de 2000, dos meses después del cambio de gobierno, fue creado el «Foro Transparencia», un espacio en el que se reunieron 15 organizaciones no gubernamentales (ONG), dedicadas a trabajar para mejorar la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública. La misión del «Foro Transparencia» era de colaborar con el Estado en la construcción de mecanismos más eficaces, eficientes y transparentes para la comunicación de los actos del gobierno. Entre esas quince organizaciones, varias tienen entre sus objetivos fomentar la transparencia de la

---

<sup>17</sup> Alan Prewzowski et al, Sustainable Democracy, page 37, Cambridge University Pres, 1995

administración, sin embargo, ninguna entre ellas al ser interrogadas sobre su conocimiento de los informes de auditoría de la AGN, dio una respuesta afirmativa.

Si se analizan las actividades desarrolladas por estos organismos encontramos que en ningún caso han trabajado utilizando los informes de la AGN. En efecto, las respuestas dadas por estas organizaciones respecto a su conocimiento de las actividades de la Auditoría dieron los resultados siguientes:

- Asociación civil de fiscales sin fronteras : realizan trabajos sobre transparencia a nivel académico y nunca han trabajado con los informes de la AGN.
- Asociación civil manos limpias : no dieron ninguna respuesta.
- Asociación Conciencia Argentina : se dedican a fortalecer los principios y valores democráticos capacitando profesores de escuela primaria y secundaria.
- Asociación civil control del ciudadano : no dieron ninguna respuesta.
- Centro de estudios de Estado y Sociedad (CEDES) : organismo de investigación. Hacen estudios sobre ONGS. No tienen estudios sobre la AGN.
- Centro de estudios legales y sociales (CELS) : defensa de los derechos humanos.
- Comité de defensa de la salud, la ética profesional y los derechos humanos : se dedican a los problemas relativos a la salud pública. No tienen conocimiento de la labor de la AGN.
- Foro para la reconstrucción institucional : su objetivo es fortalecer el sistema democrático y no ha realizado ningún trabajo en relación con los informes de la AGN.
- Foro permanente de ética social : aunque entre sus objetivos aparece el control de la gestión del Estado no conocían la labor de la AGN.
- Fundación cívico republicana : tiene por objetivo el fortalecimiento del sistema democrático, centran su actividad en la organización de seminarios sobre temas económicos.
- Fundación compromiso ciudadano : su objetivo es la defensa del sistema democrático. Concentra su actividad en la presentación de denuncias en los medios. No conocían la actividad de la AGN.
- Fundación grupo Sophia : hacen investigaciones sobre temas de actualidad. No han realizado ningún trabajo sobre la AGN.
- Fundación para el cambio democrático : colabora con el gobierno en la construcción de consensos para la elaboración de políticas públicas. Toma contacto con las personas afectadas por las políticas gubernamentales para que participen en la definición de las mismas. No conocía los informes de la AGN.
- Fundación Poder ciudadano : esta organización es, junto al CELS, una de las más importantes entre estos quince miembros del Foro Transparencia. Tiene varios programas: programa de participación y fiscalización ciudadana, Programa para la transparencia de las elecciones, Programa ciudadanos para la Justicia, Programa por la transparencia de las compras del Estado, Programa jóvenes negociadores, Programa por las escuelas de frontera, Programa para un presupuesto participativo. A pesar de que varios de estos programas tienen relación con el control de la gestión de gobierno, ninguno, se ha dedicado al tema del control de la gestión por parte de los organismos de control.
- Fundación Transparencia en la administración de los Estados : No han trabajado con los informes de la AGN a pesar de que su objetivo sea colaborar con los organismos del Estado en la reducción de costos y la búsqueda de una mayor participación de los ciudadanos.

Este desconocimiento de un organismo, que, a pesar de sus limitaciones ha realizado una cantidad importante de auditorías y detectado numerosas irregularidades denota una falta de relación entre los organismos estatales y las organizaciones civiles que no puede ser atribuido a los errores de un solo actor. Resulta claro que no ha existido de la parte de la AGN una política agresiva de difusión de sus actos y de sus hallazgos, pero no se puede ignorar que las ONGs no han buscado, tampoco, utilizar la información contenida en los informes para fortalecer su capacidad de control sobre la administración.

#### ***4.4.3. La difusión de la información y el rol de los medios de comunicación***

La información sobre el control de los organismos públicos se encuentra en principio al alcance de los ciudadanos, al menos de aquéllos con acceso a Internet. En efecto, en los sitios web se pueden encontrar los informes de la AGN y de otros organismos de control – al menos desde el arribo al poder del nuevo gobierno. La difusión de los informes, es, pues, en parte hecha, de acuerdo con la obligación establecida en los artículos 107 (inciso c) y 119 (incise f) de la loi 24.156 que hacen mención al carácter público de los informes de la AGN y a la necesidad de ponerlos al alcance de la opinión pública.

Sin embargo, esta difusión de los informes de la AGN no es suficiente. La AGN no ha buscado una mayor repercusión de sus investigaciones en la prensa salvo en raras circunstancias, y cuando lo ha hecho ha sido presumiblemente por intereses políticos. En efecto, si se analizan los artículos aparecidos en la prensa podemos constatar que la mayoría se originan en filtraciones de la información proveniente de la AGN. De esta manera, de la totalidad de artículos aparecidos en los diarios «La Nación» et « Clarín », 53 % corresponden a filtraciones provenientes de la AGN o del Congreso, como se puede constatar en el cuadro siguiente:

Gobierno del Dr. Menem	
Tema del artículo	Origen de la información
1. La AGN denuncia irregularidades en las licitaciones del gobierno en relación con una empresa del Sr. Yabráñ, La Nación, 29/4/97	Informe público de l'AGN
2. Utilización de un informe de la AGN en relación con las denuncias hechas por el Dr. Cavallo contra el Sr. Yabráñ, La Nación, 30/4/97	Informe público de l'AGN
3. Critica del contrato IBM-Banco Nation, La Nación, 5/8/97	Filtración, (La Nación tuvo acceso a un documento de la AGN)
4. Irregularidades en la concesión de la terminal de ómnibus 5. , La nación, 29/8/98	Filtración,
6. Investigación de la Aduana, La Nación, 1/9/97	Filtración, (La Nación tuvo acceso a un documento de la AGN)
7. Aumentación de las tarifas de agua, crítica a los organismos reguladores, La Nación, 25/9/97-	Declaraciones del Presidente, Sr.Paixao.
8. Critica de la condonación de deudas a la terminal de ómnibus, Clarín, 9/10/97	Nota enviada por el Director General de la AGN al Ministerio de Economía, filtración.
9. IBM – Banco de la Nación, Clarín, 4/3/98	Conferencia de prensa.
10. IBM – Banco de la Nación, La Nación, 4/3/98	Conferencia de prensa
11. Utilización de los informes de la AGN para evitar la venta de un terreno, La Nación, 12/3/98-	Información proveniente de la Municipalidad de Buenos Aires.
12. Sistema de jubilaciones, 6/4/98	Filtración
13. Falta de control de los servicios privatizados, 17/5/98	Conferencia de prensa
14. Falta de control de los reembolsos a las exportaciones, 29/6/98	Filtración
15. Falta de control del sistema de transporte urbano, Clarín, 14/8/98	Conferencia de prensa
16. Falta de control del sistema de transporte urbano, La	Conferencia de prensa

Nación 19/8/98	
17. Informe crítico sobre el funcionamiento de la agencia encargada de la recolección de impuestos, La Nación, 26/8/98	Filtración, (La Nación tuvo acceso a un documento de la AGN)
18. Irregularidades en la Universidad de Buenos Aires, La Nación, 5/9/08	Comisión Mixta, resolución
19. Irregularidades en Fabricaciones Militares, La Nación, 11/9/98	Comisión Mixta, resolución
20. Irregularidades en el manejo de los fondos públicos, Clarín, 26/10/98	Filtración
21. Informe crítico de la AGN sobre el servicio de trenes privatizado, La Nación, 15/3/99	Difundido por la AGN
22. Utilización de un informe de la AGN en un proceso comercial contra la cadena de televisión del Estado, La Nación, 5/10/99	Información proveniente de la Justicia.
23. Irregularidades en la Secretaría de Medio Ambiente, Clarín, 1/10/99	Filtración
24. Utilización de los informes la AGN para resolver las demandas por la construcción de un dique, La Nación, 19/5/00	Información proveniente del poder ejecutivo.
25. Utilización de un informe de la AGN en un proceso comercial contra la cadena de televisión del Estado, La Nación, 1/7/00	Información proveniente de la Justicia
26. Irregularidades en la Secretaría de Medio Ambiente, Clarín, 4/10/00	Filtración
27. Irregularidades en el Instituto Nacional del agua, 1/10/99	Filtración

#### Gouvernement de la Rua

28. Irregularidades en la Secretaría de Medio Ambiente, Clarín, 5/1/00	Comunicado de prensa
29. Organismo regulador de los aeropuertos, Clarín, 16/1/00	Filtración
30. La AGN hace un informe negativo sobre la rendición de cuentas del presupuesto de 19993 que nunca fue aprobado por la Comisión Mixta Revisora de Cuentas, La Nación, 28/8/00	Filtración
31. Universidad de Buenos Aires, La Nación, 29/11/00	Filtración
32. Informe contrario a la autorización de un juez permitiendo que el servicio de correos privatizado considere los despidos como inversiones, La Nación, 2/4/01	Filtración
33. Acción preventiva de la AGN contra los superpoderes del Ministro Cavallo, 10/5/01	Entrevista al Presidente de la AGN, Dr Barra.
34. La AGN rechaza la indexación de las tarifas de gas y electricidad, La Nación, 15/5/01	Filtración, (La Nación tuvo acceso a un documento de la AGN)
35. Investigación del cambio de títulos de la deuda externa, La Nación, 14/6/01	Información proveniente de la Justicia.

36. Investigación del cambio de títulos de la deuda externa, La Nación, 15/6/01	Decisión del Colegio de Auditores.
37. Investigación del cambio de títulos de la deuda externa, La Nación, 22/6/01, el estudio será hecho por 9 auditores, el doble de la cantidad habitual .	Comunicado de prensa firmado por el Dr. Barra.

Durante el gobierno anterior el porcentaje de noticias dadas a la prensa de manera no oficial es de 70% y las denuncias, aunque tienen un objetivo político, señalan fraudes e irregularidades que han sido debidamente probadas.

A partir del cambio de autoridades de la AGN, las declaraciones del Dr. Barra a la prensa han tenido un claro contenido político. Solo el artículo sobre la Universidad de Buenos Aires está basado en una auditoría hecha por la AGN aunque su difusión persigue un claro objetivo político puesto que la universidad ha sido un bastión político del partido radical desde muchos años. El contenido de los demás artículos aparecido no hacen mención de las investigaciones realizadas por el organismo y su objetivo político parece claro.. El 5 de enero del 2000, el Dr. Barra, en un comunicado de prensa, trata de defender la gestión de la exSecretaría del Medio Ambiente sosteniendo que el informe que señalaba graves irregularidades durante su gestión , no había sido aprobado por el Colegio de Auditores. La entrevista dada por el Presidente de la AGN, el 10 de mayo de 2001 denota claras intenciones políticas, la decisión de actuar de manera preventiva contra los superpoderes otorgados al nuevo Ministro de Economía, Dr Cavallo para hacer frente a la crítica situación financiera. La última noticia aparecida en ese diario hace referencia a las maniobras políticas emprendidas como represalia contra el encarcelamiento del ex-presidente de la República, Dr Carlos Menem. En efecto, un artículo aparecido el 25 de junio, 2001, considera que la investigación sobre los intereses pagados por el megacanje de títulos de la deuda externa está en relación con la estrategia de defensa del ex-presidente. Aunque la investigación había sido decidida antes del encarcelamiento del ex – presidente, la proyección mediática de esta auditoría siembra dudas sobre la neutralidad de las acciones del organismo de control.

Del análisis efectuado surge que solamente una vez, el 17 mayo de 1998, la noticia aparecida en la prensa tiene su origen en la difusión de la memoria de la AGN del año 1997. Este hecho, junto con el alto porcentaje de noticias obtenidas de manera extra oficial señala por un lado, la falta de una política de comunicación de la parte de la AGN orientada a aumentar la transparencia de los actos de gobierno, y por el otro, la utilización con fines políticos tanto de los hallazgos de sus informes como del poder del organismos, vis a vis de la administración nacional.

#### **4.4.4. Las actividades de otras instituciones de control**

La cuestión central en relación con los problemas de transparencia de los actos de gobierno es la corrupción. Sin embargo, la noción de transparencia en la esfera de gobierno no debe ser utilizada solamente para caracterizar situaciones de corrupción. Ella debe hacer referencia a la obligación de parte del gobierno de generar, publicar y difundir una información comprensible sobre las decisiones y actividades de la administración.

En los últimos años, la necesidad de combatir la falta de transparencia y obtener una mejor imagen de la administración delante de los ciudadanos ha sido el principal motor para la aparición de dos nuevas instituciones: el “Defensor del Pueblo” y la “Oficina Anticorrupción” creadas para promover la transparencia y la protección de los derechos de los ciudadanos.

En Argentina, el “Defensor del Pueblo” ha comenzado sus actividades el 17 de octubre de 1994 a partir de la creación de esta institución por el artículo 19 de la Constitución de 1994. El artículo 86 de la Constitución establece las funciones de defender y proteger los derechos humanos, las garantías e intereses protegidos por la Constitución y sus leyes ante los actos u omisiones de la administración y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas. El “Defensor del Pueblo” no sustituye a los organismos de control, ni pone en duda la eficacia de su labor, sino trata de complementarlos para

construir una mejor estructura de control. El Defensor del Pueblo puede hacer recomendaciones o atraer la atención sobre una institución que ha actuado contra los derechos del ciudadano.

Por su parte, la “Oficina Anticorrupción” que depende del Ministerio de Justicia y de Derechos Humanos, ha sido creada por la Ley de Ministerios (Ley Nº 25.233) con el objetivo de elaborar y coordinar los programas de lucha contra la corrupción y tiene la facultad de intervenir como actora en los juicios en los que el patrimonio del Estado está en juego. La Oficina Anticorrupción actúa en el ámbito de la Administración Nacional central y de los organismos descentralizados, empresas, sociedades del Estado y toda entidad pública o privada con participación del Estado o que recibe fondos públicos.

Durante el año 2000 la Oficina ha abierto 1076 expedientes de investigación, 817 a partir de denuncias de ciudadanos, 104 a partir de denuncias de funcionarios, 10 a partir de denuncias de los organismos de control (10 investigaciones gracias a la intervención de la SIGEN, órgano de control interno y solamente 1 presentada por la AGN), 25 casos a partir de denuncias de los medios y 119 presentados por la misma Oficina Anticorrupción. A continuación se muestra un cuadro con el total de asuntos bajo investigación:

Distribución de los casos según origen	Situación				
	Archivados	En la justicia	En investigación	Reenviados a la administración	Total
Denuncias de los medios	3	9	12	1	25
De oficio	19	12	85	3	119
Denuncias de ciudadanos	308	130	212	167	817
Denuncias de otros organismos públicos	19	25	48	12	104
SIGEN	1	2	7	0	10
AGN	0	0	1	0	1
TOTAL	350	178	365	183	1076

Fuente: Oficina Anticorrupción

De los 178 casos presentados ante la justicia, 25 constituyen querellas porque comprenden “hechos de corrupción de significativa consecuencia patrimonial para el Estado nacional. La Oficina ha sido reconocida como querellante, puede consultar el caso, aportar pruebas en los 14 juicios y la justicia le ha negado tal carácter en 11 otros casos. De los 178 casos presentados en Justicia, ninguna ha sido desestimado.

Entre los 365 casos en proceso de investigación, encontramos un gran número de funcionarios de la anterior administración (la ex-secretaría de la función pública, la ex –secretario de Medio Ambiente, el secretario de turismo, un ex ministro de economía, un ex – secretario del Ministerio de Economía, el ex –presidente de la Casa de la Moneda)

183 casos han sido devueltos a los organismos porque podían presentar irregularidades administrativas.

La mayor parte de los delitos detectados son en relación con las licitaciones (favoritismo en la selección de contratos de servicios, pagos a precios elevados, falta de prestación de servicios, sobornos, y favoritismo en el control de los servicios privatizados, tercerizaciones no necesarias). La Oficina reconoce que elle no ha hecho aún investigaciones sobre enriquecimiento ilícito, tráfico de influencias

y sobornos que los delitos que alimentar la percepción social de la corrupción. En ese sentido acaba de comenzar a estudiar las declaraciones juradas de bienes de los funcionarios.

En lo que respecta la relación entre la Oficina y la AGN, los datos del cuadro anterior ofrecen un panorama de la falta de actividad de esta última para perseguir ante la justicia a los responsables de delitos contra el patrimonio del Estado. Se hace evidente la falta de coordinación y apoyo entre ambas instituciones como lo demuestra que sólo una causa se haya originado en una denuncia de la AGN. Esto unido a un comportamiento feudal que no favorece los intercambios de información acentúa la falta de sinergia entre los distintos organismos dedicados al control del estado.

## CONCLUSIONES

La mejora del sistema democrático está en relación con la construcción de un nuevo modelo de gobernabilidad capaz de colaborar en la consolidación de las nuevas democracias recientemente instauradas. La nueva gobernabilidad depende, en gran medida, del fortalecimiento de las capacidades institucionales del Estado y esto comprende dos aspectos. Por un lado, la redefinición de la forma de actuar del Estado y la mejora de la calidad de su gestión a través de la profesionalización de su burocracia, el fortalecimiento de sus instrumentos de gestión y la mejora de sus políticas públicas. Por el otro, es necesario recuperar las bases de legitimidad y eficacia social del gobierno. El desafío de la gobernabilidad en nuestra sociedad comprende, por lo tanto, la mejora de la eficiencia, de los resultados de las políticas implementadas y una mayor responsabilización de la administración frente a los ciudadanos. Mejorar los mecanismos de responsabilización constituye, en consecuencia, un factor decisivo para que los responsables políticos y los altos funcionarios del Estado den respuesta de manera positiva al desafío de mejorar su performance y re-legitimar la acción de gobierno frente a la sociedad. Es así como la responsabilización de los funcionarios aparece como un instrumento fundamental para mejorar la calidad de la democracia y erradicar los viejos modelos clientelistas y patrimonialistas que condicionan la madurez del sistema político y la eficacia del Estado.

Los mecanismos y el valor de la accountability son, por lo tanto fundamentales para la mejora de la gobernabilidad democrática. La accountability, entendida como valor, debe guiar a los gobiernos democráticos en nuestros países y asegurar la rendición de cuentas frente a la sociedad. Sin embargo, la justificación teórica de la importancia de la accountability para asegurar la estabilidad y la calidad de las nuevas democracias no ha sido complementado con estudios empíricos profundos, y en consecuencia, no se conocen en detalle las dificultades surgidas de la implementación de los diferentes órganos de control.

A través de la ley N° 24.156 se eliminaron los cimientos del anterior sistema de control que, si bien resultaba ineficiente en su funcionamiento, algunos autores destacan que era perfectible sobre la base de la rica experiencia recogida y del respeto a instituciones que ocupaban progresivamente un lugar en el panorama jurídico político<sup>18</sup>. Es posible afirmar que la complejidad y especificidad del sistema de control de la hacienda pública hace que éste no pueda ser reemplazado abruptamente por uno nuevo ya que se corren grandes riesgos de que se produzcan daños cuyos hallazgos se produzcan cuando las consecuencias sean irreversibles.

Lo expuesto en el párrafo precedente se fundamenta en el hecho de que un sistema de control demora no menos de una década en consolidarse, siempre que las condiciones políticas, de conducción superior del ente y de infraestructura de personal y medios materiales sean propicias. La ley 24.156 no tuvo en cuenta estos conceptos y se eliminó al sistema anterior sin fijar un régimen de transición que permitiera minimizar las falencias derivadas de la implantación de un nuevo sistema.

En relación con el ordenamiento legal anterior, se han eliminado las facultades jurisdiccionales

---

<sup>18</sup> Cortés de Trejo. C., "Por una Auditoría General de la Nación Eficiente, Eficaz », Periódico Económico Tributario. 1995.

ejercidas por el ex Tribunal de Cuentas de la Nación -juicio de cuentas y juicios de responsabilidad -, como así también sus facultades de observación de los actos. La falta de facultades jurisdiccionales de la AGN conlleva al conocimiento directo de los hechos por parte del Poder Judicial. Es dable destacar que no se encuentra prevista en la legislación una legitimación activa para presentarse a juicio en el caso de la AGN. A contrario sensu, la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, otorga a su Auditoría General legitimación procesal para presentarse en juicio.

En relación con los mecanismos de funcionamiento podemos observar que las Normas Básicas de actuación de la AGN, aprobadas por Resolución Conjunta de las Comisiones Mixta Revisora de Cuentas y de Presupuesto y Hacienda de ambas Cámaras del Congreso de la Nación, establecen el Plan de Acción Anual, el cual debe ser aprobado por dichas Cámaras. Sin embargo no existe norma alguna que establezca que los informes de auditoría que emita la AGN necesiten ser aprobados por el Congreso. Los informes de auditoría son aprobados por el Colegio de Auditores por Resolución y el informe trimestral que sobre la labor realizada debe emitir la AGN, según lo exige el artículo 15 de las Normas Básicas citadas, es aprobado por la Auditoría y solamente comunicado a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas.

Otro de los aspectos que es necesario evaluar es el destino de los pronunciamientos de la AGN. Al respecto, hemos señalado que la potestad del control externo ejercida por el Congreso y delegada a este organismo de asistencia técnica, se sustenta en los dictámenes de auditoría del mismo. Ahora bien, de acuerdo con el ordenamiento legal vigente los informes de la AGN pasan a la Comisión Mixta Revisora de Cuentas, la cual:

- a) No tiene facultades sancionatorias
- b) No tiene obligatoriedad ni facultades para efectuar denuncias judiciales.
- c) Puede decidir la publicación o no de los informes de la AGN.
- d) Analiza, efectúa observaciones que le pueden merecer e indica las modificaciones que estime conveniente introducir y,
- e) Puede no emitir pronunciamientos sobre los dictámenes de la AGN.

Por todo lo expuesto, es posible sostener que el destino de los informes de la Auditoría General de la Nación es incierto en orden a su eficacia. Esta situación reclama la atención del poder político puesto que se hace necesario introducir cambios de manera tal que los informes elaborados por la AGN tengan un mayor impacto sobre el trabajo de control ejercido por el Congreso.

Por último, es necesario evaluar la incidencia de los factores socioculturales en el funcionamiento del nuevo sistema. Estos factores, -culturales, políticos, jurídicos e institucionales- tienen consecuencias significativas en la implantación y desarrollo de un sistema de control moderno, eficiente y eficaz. Así la acción y la presión de la sociedad civil sobre las instituciones de gobierno no constituyen un factor desdeñable, basta observar como en Francia se espera impacientemente el informe anual de la Cour de Comptes, no sólo por los organismos fiscalizados sino también por la ciudadanía.

La nueva democracia instalada en Argentina desde 1983 difiere de los antiguos sistemas democráticos de los países europeos en su fracaso para erradicar el clientelismo<sup>19</sup>. En tal sentido, es necesario distinguir los aspectos del régimen democrático que se encuentran en relación con el “acceso al poder” de aquéllos que tienen que ver con el “ejercicio del poder”<sup>20</sup>. De tal manera la opción entre democracia y autoritarismo está en relación con el “acceso al poder” mientras que el “ejercicio del

<sup>19</sup> O'Donnell, Guillermo, “Transitions, Continuities, and Paradoxes”, en Scott Minwaring, Guillermo O'Donnell y J. Samuel Valenzuela (eds), Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in comparative Perspective, South Bend, University of Notre Dame, 1992.

O'Donnell, Guillermo, Counterpoints: Selected Essays on Authoritarianism and Democratization, University of Notre Dame Press, 1999.

<sup>20</sup> Mazzuca, Sebastián, “Linking Regime and State: Access to Power versus Exercise of Power”, artículo no publicado, citado por Gerardo L. Munck, “Democracy Studies, Agenda, Findings, Challenges”, University of Illinois, diciembre 2000.

poder” es mejor comprendido en términos del eje “burocracia-patrimonialismo” según la concepción weberiana que se encuentra en el corazón del tema del Estado. Esta dimensión trata los temas que están vinculados con las instituciones y los procedimientos relacionados con el concepto del Estado más que con aquéllos relativos al régimen político. Una importante teoría sobre la formación de los estados europeos señala que muchos Estados europeos eliminaron los poderes patrimoniales cuando debieron hacer frente a las presiones fiscales creadas por las guerras<sup>21</sup>. Como ya lo señalada Mazzuca en su análisis sobre América Latina, la formación del Estado en estos países ha recorrido un camino diferente. Las élites responsables de la formación del Estado estaban preocupados por integrar sus países a la economía mundial y un análisis de los ingresos y los gastos en Argentina, demuestra que la principal fuente de recursos fiscales para crear las estructuras del estado fueron los impuestos a la importación en lugar de los impuestos internos, en Argentina, por lo tanto la formación del Estado ha sido el resultado de una serie de acuerdos entre las élites encargadas de crear el Estado y las élites locales, lo que permitió fortalecer el poder de estas últimas. Este análisis plantea la cuestión sobre las posibilidades de producir una transformación política capaz de modificar las características patrimoniales del Estado hacia una burocratización dado que los actores que se movilizaron en el proceso de democratización pueden no tener las motivaciones para actuar en este sentido.

Es necesario también señalar que las características de la cultura política han sido decisivas en la creación y la implementación del nuevo sistema de control. Las disposiciones tomadas para garantizar la participación de los partidos mayoritarios en la gestión del nuevo organismo han incidido, de hecho, contra los objetivos perseguidos por la Ley 24156. En efecto, en lugar de asegurar un equilibrio capaz de impedir que los representantes del partido en el poder pudiera influenciar en la tarea de control en beneficio propio, el hecho de poner a la cabeza de la AGN profesionales ligados a los partidos ha generado una especie de parálisis, ninguna audacia en la acusación, pocos contactos con los medios de comunicación salvo cuando existe una clara voluntad política del partido en la oposición o de aquel en el gobierno de llamar la atención del público sobre un tema determinado. En consecuencia, debido a razones completamente diferentes, la opacidad del accionar del Tribunal de Cuentas, que no contaba con las normas que lo obligaran a hacer público su trabajo, se ha reproducido en el funcionamiento de la AGN pero por motivos políticos.

Pero la política no ha ejercido su influencia solamente a nivel de la estructura que se le ha dado a la AGN, ella también ha influenciado su funcionamiento debido a una politización de la institución. Hoy día los directores son nombrados por los auditores generales y responden a los partidos políticos de los que provienen, la carrera administrativa de los auditores provenientes del antiguo Tribunal de Cuentas, presenta varios problemas. Por un lado no existe un sistema de reclutamiento guiado por un principio de neutralidad y objetividad, los profesionales son nombrados a partir de los contactos políticos, y, para colmo, como los directores y los subdirectores son nombrados de manera discrecional, el personal técnico no tiene la posibilidad de recorrer una carrera administrativa, y está condenado a permanecer en el cargo de experto auditor.

En relación con la influencia de la sociedad civil, es necesario señalar que la presión de éstas sobre las instituciones de gobierno puede constituir un factor de peso. Sin embargo, no se puede constatar una labor relevante en este campo. Los organismos no gubernamentales han demostrado la más completa ignorancia en relación con la existencia y el funcionamiento de la AGN y esto ha resultado funcional a la política del organismo de control que ha mantenido de esta manera un bajo perfil y no ha tratado de hacer una amplia difusión de sus actividades y sus hallazgos.

En la Argentina el tema del control del sector público sólo concita interés en la medida que el mismo incursiona en hechos de corrupción notorios. Durante el último año 2000, la SIGEN, a cuya

<sup>21</sup> Finer, S.E., “State and NationBuilding in Europe: The Role of the Military” dans Tilly, Charles (ed), The Formation of National States in Western Europe, Princeton University Press, 1975, citado por Gerardo L. Munck, “Democracy Studies, Agenda, Findings, Challenges”, University of Illinois, diciembre 2000.

cabeza se encuentra un destacado jurista perteneciente a la coalición gobernante, ha tenido una exposición pública mucho más alta que la que conoció en el pasado. Sin embargo la AGN, al frente de la cual se halla un conspicuo representante del gobierno anterior, ha demostrado una llamativa falta de presencia en el escenario institucional. Estos hechos contrastantes generan algunas dudas sobre la labor institucional de ambos organismos. En efecto, la mayor actividad de la SIGEN puede encontrar su explicación en la necesidad del gobierno de cumplir con una de sus promesas electorales, enjuiciar a todos los funcionarios corruptos de la anterior administración. La AGN, por el contrario no ha desarrollada una actividad importante, salvo para emitir opiniones contrarias a las decisiones tomadas por la actual administración, tal vez por el hecho de encontrarse bajo la dirección de un representante de la anterior administración cuya designación fue fuertemente cuestionada por la opinión pública y el partido en el gobierno y los propios miembros del partido de oposición que temían que su calidad de exmiembro de la administración saliente, le impediría de llevar a adelante su labor. En efecto el hecho de nombrar a un colaborador cercano del Presidente Menem, a pesar de tratarse de un jurista renombrado, fue percibido como el último intento del gobierno saliente para encubrir las irregularidades cometidas durante esa gestión.. Vemos, pues, como factores de índole fuertemente política pueden incidir de manera decisiva sobre la gestión de estos dos organismos de control.

La corta experiencia de la implantación de los organismos de control en el ámbito de la APN no ha permitido aún que sus estructuras decanten y que los mismos desarrollem todas las posibilidades que la moderna teoría del control atribuye a estos entes y que se encuentran en pleno desarrollo en países de larga trayectoria democrática como Canadá.

El funcionamiento de los órganos de control del Estado Argentino, en particular, el de la Auditoría General de la Nación, cuya arquitectura se moldeó siguiendo los lineamientos del Controleur General de Canadá, no ha logrado la repercusión social e institucional que caracteriza el accionar del modelo canadiense. Desde su creación no se ha verificado un aumento de las capacidades de control, ni de la ciudadanía, ni de los cuerpos legislativos y esto ha sido el resultado de factores socio políticos que han incidido tanto a nivel de las características particulares de la organización de la AGN como a nivel de los patrones de conducta de los partidos políticos y de las organizaciones civiles.

## BIBLIOGRAFIA

- Auditoría General de Nación, Normas de Auditoría Externa de la Auditoría General de la Nación, Buenos Aires, 1993.
- Adam Przeworski, Bernard Manin, Susan C. Stokes, “Democracy, Accountability and Representation”, Cambridge University Press, 1999.
- Alan Prewzowski et al, Sustainable Democracy, Cambridge University Pres, 1995
- Adam Przeworski, Acerca del Diseño del Estado : una perspectiva principal-agente, Documento preparado para el Seminario sobre la Reforma del Estado en América Latina y el Caribe, Ministerio de Administraçao Federal e Reforma do Estado, Brasilia, Mayo 1996.
- Atchabaian, Adolfo, “Régimen Jurídico de la Gestión y del Control en la Hacienda Pública”, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1996.
- Apesteguía, Carlos A., “Los mecanismos de control en la ley de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional”, La Ley; año LVII, n°56, Buenos Aires, 21 de marzo 1994.
- Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública, «*XII Seminario Nacional de Presupuesto Público, Transparencia Fiscal* », Buenos Aires, del 5 al 9 octubre, 1998, Buenos Aires, Argentine.
- Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública, *XIV Seminario Nacional de Presupuesto Público* », del 12 al 14 juin, 2000, Córdoba, Argentine

- Bresser Pereira, Luiz, Cunill Grau, Nuria, (ed), « *Lo público no estatal en la reforma del Estado* », CLAD, Paidós, Buenos Aires, 1998
- Caperata, Fernando José, “Nuevas instituciones incorporadas en la Constitución Nacional”, La Ley Suplemento; año 2, n° 1, Buenos Aires, Universidad Austral, 9 de mayo de 1996.
- Cortes de Trejo, Lea Cristina, “*Por una Auditoría General de la Nación eficiente y eficaz*”, Periódico Económico Tributario, Buenos Aires, 17 de enero de 1995.
- González Malaxecheverría, Angel, « *Visión futurista de la auditoría pública como instrumento de la comunicación con la sociedad civil, de la auditoría integrada a la auditoría global* », Revista « El Control Público », Année XXII, mayo-agosto 1996, Salta, Argentina.
- Gorostiaga, Angel R., “*Transparencia en la Gestión de Gobierno: el Rol de las Cuentas Públicas*”, CITAF-OEA, Secretaría de la Función Pública, INAP, Buenos Aires, 1996.
- Hynes, María Luisa, « *A propósito de la Auditoría Legal* », Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública, février 1996, année XVIII, Nº 209, Buenos Aires Argentina.
- Hynes, Luisa y Liberatori, Elena, « *El Control Gubernamental* », Periódico Tributario, Año III, Nº 66, Buenos Aires, 1994
- Lerner, Emilia Raquel, “*El Rol de la Auditoría General de la Nación en el control de resultados del Sector Público Nacional*”, Documento presentado en el 1º Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, CLAD, Mayo, 1997.
- Ley N° 24.156, de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del sector público nacional.
- Mertehikian, Eduardo, “*Consideraciones Jurídicas acerca del control parlamentario del sector público*”, La Ley; año LX, n° 104, Buenos Aires, 30 de mayo de 1996.
- Munck, Gerardo L, “*Democracy Studies, Agenda, Findings, Challenges*”, University of Illinois, diciembre 2000.
- Naciones Unidas, « *El papel de las EFS en la lucha contra la corrupción y la mala gestión* », Informe del 12º Seminario Naciones Unidas/INTOSAI sobre Auditoría Gubernamental, Viena, 21 al 25 de octubre de 1996.
- O'Donnell, Guillermo, “*Transitions, Continuities, and Paradoxes*”, en Scott Minwaring, Guillermo O'Donnell et J. Samuel Valenzuela (eds), Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in comparative Perspective, South Bend, University of Notre Dame, 1992.
- O'Donnell, Guillermo, Counterpoints: Selected Essays on Authoritarianism and Democratization, University of Notre Dame Press, 1999.
- Programa de Reforma de la Administración Financiera Gubernamental, Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos, Secretaría de Hacienda, 1992, Buenos Aires, Argentina.
- Proyecto ResponDabilidad, Anticorrupción en las Américas, Nº 28, 2001.
- Seville Salas, Viviana, “Duración del mandato del Colegio de Auditores y del Presidente de la Auditoría General de la Nación”, Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública; año XIX, n° 228, Buenos Aires, 1997.
- Schafrik, F. Haydéé y Barraza, Javier, “El Control en la Constitución Nacional: Características comunes”, El Derecho, año XXXVI, n° 9577, pag. 1, Buenos Aires, 2 de septiembre de 1998.
- Schafrik, F. Haydée y Barraza, Javier, en “Sistemas de Control en la ley 24.1565”, La Ley, año LIX, Nº 138, Pág. 2, Buenos Aires, 20 de Julio de 1995.
- Ley N° 70 Sistema de Gestión, Administración Financiera, y Control Público de la Ciudad de Buenos Aires, Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires N° 539, 29/9/98-