

***IV Congreso Nacional de Estudios de Administración
Pública***

El Estado y la Administración Pública en debate: encrucijadas y
desafíos para el desarrollo

***“El control del sector público:
Auditoría en Entidades de Fiscalización Superior”***

Autora: CPN Ricci, Lizet

adeap | ASOCIACIÓN ARGENTINA DE
ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

2024

RESUMEN

El estudio refiere al análisis del control público desde un enfoque teórico, estudiando el rol de las Entidades Fiscalizadoras, en la búsqueda del fortalecimiento de las capacidades estatales, en cumplimiento con los principios de la Buena Gobernanza.

El objetivo general es analizar el control público a partir de las nuevas realidades, para alcanzar la eficacia, eficiencia, economía y efectividad en los Sistemas de Control en el Sector Público y así responder a las necesidades de la ciudadanía y acompañar el fortalecimiento del control público y la gestión pública.

El presente constituye una revisión bibliográfica, se desarrolla siguiendo un estudio no experimental descriptivo de la temática de interés.

Al efecto, se utiliza la estrategia cualitativa, sobre la base de un análisis teórico sustentado en técnicas de investigación documental.

La técnica primordial de recolección de datos es el análisis documental. Las fuentes de investigación analizadas son tanto primarias como secundarias, como la normativa consultada sobre la materia y los documentos oficiales de instituciones públicas y; libros de autores clave, artículos, trabajos de investigación, etc.

PALABRAS CLAVES

ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES/ CONTROL PÚBLICO / BUENA GOBERNANZA

REFERENCIA DEL AUTOR

Lizet D. Ricci, Contadora Pública Nacional. Profesora Universitaria en Ciencias Contables. Especialización en Administración y Contabilidad Pública. (Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Rosario. FCECON – UNR). Maestría en Administración Pública (Universidad Nacional del Litoral).

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años, las sociedades latinoamericanas han experimentado profundos cambios que tienen repercusión en la forma de gobernar y administrar. Las reformas del Estado han ido desde la Administración Pública Tradicional, a la Nueva Gestión Pública y la más reciente que nos sitúa en el auge de la Gobernanza o Buena Gobernanza, como nuevo modelo de gestión. (Kim, 2007).

Según Pierre (2000), la globalización, los cambios en la sociedad, su creciente complejidad, los fallos del mercado, la crisis fiscal del Estado, las nuevas formas de gobierno y la emergencia de la nueva gestión pública, están demandando una nueva manera de gobernar.

Estos nuevos escenarios hacen la acción del gobierno cada vez más difícil, al complicarse la consecución de las expectativas de la sociedad (Lebessis y poterson, 1997). Como consecuencia, la credibilidad y la legitimidad de los gobiernos, se han visto directamente afectadas y, paralelamente, los modelos tradicionales de representación democrática y de formulación de los objetivos sociales se han puesto en duda (Cerrillo, 2005).

La independencia, la rendición de cuentas y la transparencia son las condiciones previas de una democracia basada en el estado de derecho, base esencial para una auditoría pública independiente y responsable. El buen gobierno requiere esos dos elementos importantes que son la transparencia y la rendición de cuentas.

En este marco y teniendo en consideración que la forma de gestión pública que se utilice en un momento dado influirá necesariamente en las prioridades de la auditoría gubernamental, destacando que una gestión pública basada en normas y procedimientos le corresponde un control que busque corroborar el cumplimiento de esas normas y procedimientos; mientras que a una gestión orientada a resultados, le corresponde principalmente un control de gestión y evaluación de resultados. (Rezzoagli, 2015), es que las Entidades de Fiscalización Superior buscan responder a estos cambios.



2. DESARROLLO

2.1 Las Entidades de Fiscalización Superior

Las EFS en ejercicio de sus competencias de control se encargan de las rendiciones de cuentas, del sistema de responsabilización estatal, fiscalización de la gestión de los recursos públicos y contratos administrativos; la inversión y percepción de caudales públicos; considerando que las EFS tienen independencia y capacidad para evaluar la acción de gobierno, informando a la sociedad civil la forma como las políticas públicas son gestionadas; es que contribuyen a la transparencia y el acceso de la ciudadanía a información pública, lo cual permite la transparencia de las acciones gubernamentales, siendo ello requisito de las democracias modernas. La Rendición de Cuentas es una forma de instrumentar la gobernanza, y es la acepción más parecida de la palabra anglosajona *Accountability*, que no tiene traducción exacta al español pero puede entenderse como la obligación de los gerentes públicos de informar y explicar su gestión frente a los recursos públicos encomendados para administrar y a la vez, la capacidad de la sociedad de sancionar la misma (Núñez y Elviz, 2013).

Un rasgo distintivo de la rendición de cuentas es su relación con el concepto de responsabilidad de los funcionarios. Así el tratadista argentino Dr. Adolfo Atchabaian (2008) expresa “la responsabilidad contable se traduce en la obligación de rendir cuenta que imponen las leyes financieras a los funcionarios que por su cargo deben administrar los bienes del Estado”.

Cortes de Trejo (2008) ha manifestado que “la INTOSAI propugna que los organismos de control externo contribuyan a asegurar el uso apropiado de los fondos públicos y del patrimonio de las naciones, fijando prioridades estratégicas en la lucha contra la corrupción y la promoción y la promoción de la rendición de cuentas (en sentido amplio), la transparencia y la buena gobernanza.



La OLACEFS (2014), define a “La Rendición de Cuentas” como un proceso mediante el cual funcionarios, servidores públicos y particulares que manejan recursos del erario, informan y explican de manera detallada ante la autoridad competente y ante la ciudadanía, las decisiones adoptadas en ejercicio de sus funciones y responden por la gestión y resultados de sus acciones, exponiéndose a sanciones legales y sociales en caso del mal uso de los recursos asignados, de acuerdo a la normativa del país, es que “será el desafío en torno al desempeño de las funciones que cumplen las EFS el de tender al logro de gestiones públicas más eficaces que cuenten con administradores públicos con capacitación suficiente y se sientan identificados con la visión y misión de una gerencia pública que asegure un buen gobierno”.

Debido que el control de los fondos públicos que ejercen estos organismos, indirectamente repercute en la sociedad verificando que la inversión de los fondos públicos responda a los objetivos de cada programa social; para las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) se constituye en un desafío que debería comenzar a articularse en aras del fortalecimiento del control, de la gestión gubernamental y de la sustentabilidad institucional de estos órganos de fiscalización externa. (INTOSAI, 2018).

2.2 Control y Auditoría

Rezzoagli (2010) afirma que “...los términos “control” y “auditoría” no son equivalentes en su extensión, sino que la idea de control responde a una concepción global, dinámica y envolvente, abarcando otros términos de contenido más restringido, como el de auditoría o el de fiscalización”. Esto implica que el control es más abarcativo que la auditoría, y entendido la auditoría como un tipo de control. Llevado al ámbito de los programas gubernamentales, podemos afirmar que la evaluación de una política pública, consiste en estimar y apreciar el valor de la misma, atribuido por la sociedad sobre la que recae (efecto de una determinada política) mientras que el control de una política pública se limita a comprobar la sujeción de la actuación controlada con la norma (control de legalidad), con los principios contables (control financiero) y con los objetivos prefijados (control de eficacia).

En el marco de las Entidades Fiscalizadoras es que Rezzoagli (2008), afirma que la evaluación sirve para que el público se entere de lo que están logrando las autoridades con los fondos que manejan, por lo que la evaluación de políticas públicas es un instrumento al servicio de la rendición de cuentas. Actualmente algunas Entidades de Fiscalización Superior (EFS) tienen derecho a evaluar la eficacia de la política del Gobierno y/o el organismo, e incluyen la evaluación de programas entre sus competencias.

2.3 La auditoría tradicional y la auditoría de Gestión

La Auditoría en el sector público es practicada por todos los órganos de control de la República Argentina. En la actualidad, es éste ámbito su objeto es diverso y su acción de control requiere de parámetros que son de diversa índole: legal, normativo, técnico, operativo y procedimental (Moreno, 2019)

La auditoría tradicional, refiere al control del cumplimiento normativo de normas legales, contables, y financieras. Las auditoría de Cumplimiento, de Legalidad, refiere al control sobre si se ajusta al marco regulatorio, en cambio la Auditoría de Gestión refiere a que, si los proyectos y programas sean conforme a los principios de la Eficacia, Eficiencia, y Economía, en términos del producto público, para ello se utilizan Indicadores, que reflejen las relaciones y que sean parámetros técnicos de referencia. La Auditoría de cumplimiento legal entendida como “la comprobación o el examen de las operaciones financieras, administrativas, económicas y de otra índole de una entidad para establecer que se han realizado conforme a las normas legales, reglamentarias, estatutarias y de procedimientos que le son aplicables.

La auditoría Integral es una versión superadora, ya que integra y combina las auditorías de regularidad (financieras y de cumplimiento) y las de gestión. La Auditoría de Gestión/rendimiento/por resultados /integral en términos generales como los definen sus autores se centran básicamente en las 3E, agregando si se quiere otras 3E en el caso de Cassal (1999).

El concepto tradicional de auditoría, exclusivamente centrado en la verificación y comprobación de los estados financieros, es un concepto superado en la actualidad, ya que la auditoría es, además de esto, emisión de juicio respecto a la bondad o reparo que merecen estos estados financieros en conexión con la bondad o reparo que merece la gestión realizada”. (Rezzoagli, 2010). En este sentido el autor entiende “que existen distintas clases de auditorías de las que se vale el control posterior, entre las que se distinguen las auditorías de regularidad y las auditorías operativas...Las auditorías de regularidad incluyen las auditorías financieras y las auditorías de cumplimiento...la auditoría operativa constituye un examen sistemático y objetivo con finalidad de proporcionar una valoración independiente de las operaciones de una organización, programa, actividad o función pública, para evaluar el nivel de eficacia, eficiencia y economía alcanzada por esta en el empleo de los recurso disponibles, detectar sus posibles deficiencias y formular las oportunas recomendaciones.

Michel Barzelay (2002) sostiene que “La auditoría de gestión podría enmarcarse dentro de las auditoría de rendimiento”, y aclara que “no constituye un tipo de auditoría, sino que son evaluaciones propiamente dichas”, surge con combinaciones entre una auditoría tradicional y una Evaluación de programas.

Así, la Auditoría de Gestión es más amplia que la auditoría tradicional e incluye además la evaluación.

2.4 Entidades de Fiscalización Superior y Gobernanza

Como hemos mencionado anteriormente, las EFS son órganos públicos encargados de fiscalizar la regularidad de las cuentas y la gestión financiera pública. Constituyen las principales entidades de auditoría y control del sector público, centradas en la rendición de cuentas y la transparencia de los fondos públicos, gozan de una posición única para contribuir en el desarrollo y mantenimiento de una rendición de cuentas más sólida y eficaz entre los gobiernos y sus ciudadanos. La OLACEFS (2015) identifica que el concepto Gobernanza es utilizado en un sentido amplio para denotar ciertas características deseables de los procesos y resultados de la gestión pública en general.

Resulta importante señalar que la función de la rendición de cuentas no debe reducirse a una mera fiscalización formal, sino que debe verse como una manera de institucionalizar procesos de toma de decisiones más transparentes y reflexivos que invariablemente se traducen en políticas y decisiones públicas de mayor calidad. En este contexto, las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) juegan un papel clave e ineludible en el proceso de rendición de cuentas y en la construcción del conocimiento ciudadano respecto de lo hecho por los gobernantes con el mandato que la sociedad les dio para la efectiva utilización de los fondos públicos, además de la legitimación de la acción pública. Fontanini (2022), expone que “la buena gobernanza en el control, contribuirá a que los individuos y organizaciones puedan evaluar los resultados e impactos de las acciones desarrolladas por el Estado, en cumplimiento de los mandatos delegados por ellos mismos y en pos del bien común”.

Las EFS cuentan con herramientas para explicar la gestión de los fondos públicos por parte de las instituciones, así como para pedir cuentas y exponérselas al Congreso y los ciudadanos. Por otra parte, pueden cumplir un rol de liderazgo en la promoción y el fortalecimiento de la práctica y la cultura de la rendición de cuentas, en virtud de todo lo cual resulta muy importante fortalecer su independencia, sus recursos y sus capacidades, asimismo, es necesario que lleven a cabo acciones que les permita convertirse en ejemplo para otras entidades en el campo de la gestión pública y la rendición de cuentas.





3. CONCLUSIONES

Desde el punto de vista de las acciones de control, la inserción de las EFS en el proceso de fortalecimiento de la gobernanza pública, podrá consistir, además de la tradicional fiscalización, en incorporar la evaluación de gobernanza en políticas públicas desde las tareas de estas Auditorías Operacionales (o Auditorías de Desempeño); mediante la profundización del conocimiento sobre las políticas públicas a ser fiscalizadas, así como el dominio adecuado de técnicas de auditoría.

De esta manera, en el campo de actuación para fortalecer la Gobernanza, las EFS pueden orientar sus trabajos a Evaluación de procesos, sistemas y estructuras; actores o instituciones; políticas y programas de gobierno.



BIBLIOGRAFIA

Atchabahian, A. (2008): Régimen Jurídico de la Gestión y Control en la Hacienda Pública, 3er ed.

Barzelay M. (2002) "Auditorías de rendimiento. Estrategias en las Naciones de la OCDE". Documentos y aportes en al Administración Pública y Gestión estatal. MAP-FCE-UNL.

Casal Armando Miguel (1999) "La auditoría Integra o Total". Informe final del proyecto. Publicación "Contabilidad y Auditoría" FCE-UBA-Instituto de Investigaciones Vontables, Año 5 N° 9.

Cerrillo i Martínez, A. (2005): La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. Madrid, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública.

Cortes de Trejo, L. C. (2008): Cuestiones de Contabilidad Gubernamental.

Fontanini, G. (2022): La Buena Gobernanza en los Organismos de Control Estatal. Camino obligado para su subsistencia. El caso del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Santa Fe. Ed. Buyatti.

INTOSAI. (2018). Fortalecimiento de las Entidades Fiscalizadoras Superiores: Una guía para mejorar el desempeño. Comité para la Creación de Capacidades. Estocolmo.



Kim, P. (2007): Desafíos a la capacidad pública en la era de una administración pública en evolución y reforma del gobierno. Gestión y Política Pública, Volumen XVI, N°2.

Lebessis, N., y Paterson, J. (1997): Evolution in governance: what lessons tot the Comissions? A first assessment. Bruselas: European Commission, Forward Studies Unit.

Moreno, Sergio G. (2019) Control Público y Gubernamental. Ed. Buyatti. Buenos Aires, Argentina.

Nuñez, B y Elviz, D. (2013). Análisis Dinámico de la rendición de cuentas de las comunidades autónomas y los organismos de control externo (tesis). Universidad Complutense de Madrid. España.

OLACEFS, CTPBG (2014). Las Entidades Fiscalizadores Superiores y la Rendición de Cuentas: Generando un terreno común para el fortalecimiento del control externo en América.

OLACEFS (2015): “Fundamentos conceptuales sobre la Gobernanza” En <https://olacefs.com/ctpbg>

Rezzoagli, Bruno Ariel (2010). Los Tribunales de Cuentas en la República Argentina. Fiscalización y Jurisdicción. ISBN 978-987-25117-0-8. Editorial Librería Cívica. Santa Fe (Argentina).

Rezzoagli, Bruno Ariel (2008). Del control a la evaluación de las políticas gubernamentales. Publicado en la Revista Politeia, núm. 22, pp. 5-11. Culiacán. Sinaloa.

Rezzoagli, Bruno (2015) Nueva gestión pública, mutaciones organizativas y control externo. Revista ciencias económicas páginas 9–18.

