

LA SINDICATURA GENERAL DE LA NACION

Dr. Héctor Luis Agustini
Síndico General de la Nación

Me complace en saludarlos y manifestarles que es un gusto haber venido a esta hermosa Provincia de Mendoza para estar con ustedes junto a tan distinguidos colegas de la actividad pública. Y además en el ámbito académico de una Universidad. Yo siempre digo que para un profesional es un privilegio exponer justamente donde se forman profesionales, la simiente de los conocimientos que se renueva continuamente en jóvenes que seguramente van a mejorar lo que estamos tratando de hacer a través de nuestra modesta labor diaria.

Para empezar, y a modo de anécdota relacionada con el control público, les voy a referir que ya en la época de la colonia, además de lo que comentó el Dr. Héctor Rodríguez, Auditor General de la Nación, se encuentran antecedentes de lo que se dio en llamar "visitadores", una especie de jueces que mandaba la Corona para que analicen las cuentas de los virreyes, los delegados del Rey. Y el primer visitador que tuvo el Virreinato del Río de la Plata se llamó Diego de la Vega. Esto surge de una investigación histórica efectuada por los Contadores Fiscales del ex-Tribunal de Cuentas de la Nación, quienes lo publicaron en su Revista hace algunos años.

Y ya entrados en el tema que me corresponde, la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), órgano rector del sistema de control interno del Poder Ejecutivo Nacional, debo decir que su breve existencia parte del 1º de enero de 1993, de acuerdo con su Ley de creación, la N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

Como antecedente podemos mencionar las funciones de control interno que hasta 1992 tenía asignadas la Contaduría General de la Nación, y que no llegaron a tener gran desarrollo, a pesar de los esfuerzos desplegados por sus funcionarios, debido a dos razones

fundamentales: la Contaduría, como su nombre lo indica, es órgano normativo y de registro de la contabilidad gubernamental, y si bien ésta tiene mucho que ver con el control interno, es una parte del mismo, y aquí juega el principio fundamental de la debida separación de funciones. La otra razón estaba dada por la falta de un marco normativo básico y un desarrollo continuo a partir de ese marco, para lo cual la Contaduría no contaba tampoco con los recursos necesarios.

Entonces a partir de 1993 se establece en la Argentina un sistema de control interno integrado al de administración financiera y en un juego armónico con el de control externo que encabeza la Auditoría General de la Nación.

La Sindicatura General de la Nación (SIGEN) como órgano rector del sistema de control interno del Poder Ejecutivo Nacional, es el Auditor Interno del Presidente de la Nación. En tal carácter, y como lo expresa la misma ley, es órgano normativo, de coordinación y supervisión de las unidades de auditoría interna que existen en las jurisdicciones y entidades del Poder Ejecutivo. Estas unidades dependen jerárquicamente de la autoridad superior de cada organismo y actúan coordinadas técnicamente por la SIGEN.

Nuestro organismo es responsable de aplicar y coordinar un modelo de control integral e integrado, abarcativo de los aspectos presupuestarios, económicos, financieros, patrimoniales, normativos y de gestión y la evaluación de programas, proyectos y operaciones, todo ello fundado en criterios de economía, eficiencia y eficacia.

La autoridad superior de cada jurisdicción (es decir Ministerios y Secretarías de la Presidencia de la Nación) y entidad del Poder Ejecutivo es responsable del mantenimiento de un adecuado sistema de control interno que incluye los instrumentos de control previo y posterior incorporados en el plan de organización y en los reglamentos y manuales de procedimiento, y la auditoría interna.

La ley dice que la SIGEN está a cargo de un funcionario denominado Síndico General de la Nación, designado por el Poder Ejecutivo Nacional y con dependencia directa del Presidente de la Nación. Para ser Síndico General se requiere poseer título universitario en Ciencias Económicas y una experiencia en administración financiera y auditoría no inferior a los 8 años. Es asistido por tres Síndicos Generales Adjuntos, con título universitario y similar experiencia, que lo sustituyen en caso de ausencia o impedimento.

No se establecen plazos de duración en sus funciones para ninguno de ellos, a diferencia de los Auditores Generales de la Nación,

que son siete y se los designa por 8 años, pudiendo ser reelegidos.

Nosotros estamos empeñados desde el principio en que se instale realmente una cultura de control interno en el país ya que, históricamente, no existía o era muy incipiente. Además tampoco en el mundo ha habido una gran tradición en el tema, por lo que no es que estuviéramos tan rezagados con relación a otros países. Es más, en estos momentos, la Argentina está haciendo punta con un modelo que se está estudiando con mucho interés por otros países de América Latina que quieren lograr un buen desarrollo al respecto.

La instalación de una cultura de control interno es fundamental para prevenir la ocurrencia de los hechos y no tengamos que actuar siempre cuando ya han sido consumados. Atacar las causas y no los efectos. De lo contrario, por mejores órganos de control que tengamos y que descubran muchas irregularidades o ineficiencias, el fenómeno de la corrupción y del despilfarro seguirán existiendo. Lo importante es la prevención a través de la concientización de cada funcionario en el sentido de que le control no es una carga sino un sustento de su responsabilidad. Si logramos que los funcionarios comprendan la necesidad de diseñar y fortalecer mecanismos de prevención -más vale prevenir que curar se escucha recurrentemente en los foros nacionales e internacionales contra la corrupción- contemplados en toda la organización y en sus métodos y procedimientos de trabajo, en las diferentes etapas de la gestión, habremos logrado bastante como para que la atmósfera del sector público mejore notablemente.

A ello apunta también el debido reconocimiento que deben tener las unidades de auditoría interna de los organismos y la atención que debe prestarse a sus informes.

Estas constituyen un soporte básico que las autoridades todavía no han sabido entender en su real dimensión: de la atención y respaldo que les brinden a sus auditores depende gran parte del resultado de su gestión.

Para eso estamos trabajando mucho respecto de la calidad de nuestro trabajo y, dentro de éste, de nuestros informes, ya que son el medio de comunicación idóneo para enterar a los responsables acerca de las mejoras que deben producir en sus organizaciones.

Y podemos decir con gran satisfacción que tanto los informes de la Auditoría General de la Nación como los de la SIGEN y las mismas Unidades de Auditoría Interna, son de un nivel de calidad que nada tienen que envidiarle a los mejores estudios de auditoría o a los organismos de control de otros países.

Así como hablaba recién el Procurador del Tesoro de los dictámenes de la Procuración, nuestros informes, que son siempre discutidos previamente con los auditados, no admitimos que sean puestos en duda una vez emitidos. Y esto es así porque los sustentamos en un trabajo profesional que contempla todos los recaudos necesarios -programa de auditoría, papeles de trabajo, antecedentes- para que la opinión vertida no pueda ser objetada.

Algo que me interesa comentar es el por qué de la existencia de dos organismos de control del Sector Público Nacional.

Por un lado tenemos a la Auditoría General de la Nación, de la cual no caben dudas respecto de la necesidad de su existencia: es el órgano de Control Externo creado como un brazo técnico del Parlamento y que sustenta la función de control que éste debe ejercer sobre el Ejecutivo.

Por otro lado, tenemos a la Sindicatura General de la Nación, que tiene como uno de los fundamentos de su existencia, paradójicamente, la existencia de la Auditoría General de la Nación.

Precisamente: si el Presidente de la Nación, como máximo responsable de la administración del Estado, es controlado en su gestión por el Parlamento a través de un organismo técnico que actúa ex-post, necesita tener quien colabore con él para que las cosas se hagan como corresponde, lo alerte sobre aquello que presenta riesgos y actúe preventivamente sobre los mismos, lo respalde en suma para estar en condiciones tales que la acción de los diversos organismos de su área encuadre en un marco de eficiencia y responsabilidad, generando un clima propicio para la actuación de los auditores externos.

Por el mismo motivo es importante también para la propia Auditoría General de la Nación que exista un órgano rector de control interno, que colabore para que los organismos resulten cada vez más aptos para ejercer sobre ellos una eficiente auditoría.

Yendo concretamente a los fines que persigue el modelo de control administrado por SIGEN tenemos los siguientes:

Lograr un adecuado ambiente de control en todo el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional: esto se da a través de varios factores que en su conjunto fijan el tono de la organización respecto de la calidad del control imperante, y entre estos factores el primero y más trascendente es la filosofía y el estilo de conducción de la máxima autoridad en apoyo de la instalación de los mecanismos de control más aptos en toda la organización y el respaldo a los auditores internos. Se trata de incentivar una cultura que contemple al control como un

aspecto imprescindible si se desea una gestión exitosa. Los otros factores que determinan el ambiente de control son la estructura organizativa, los canales de comunicación y el grado de documentación de políticas y decisiones, el funcionamiento del área administrativa, y las políticas y prácticas de administración de personal.

El segundo fin es el de evaluar si la gestión se realizó de acuerdo con los principios de economía, eficiencia y eficacia en un marco de legalidad y transparencia.

Otro de los fines es el coadyuvar a una mayor agilidad en la toma de decisiones y una oportuna corrección de los desvíos y errores detectados. En esto entra un punto fundamental: somos un órgano eminentemente asesor del Poder Ejecutivo y los organismos que dependen del mismo.

Y por último, dentro de esta síntesis de los fines de SIGEN, está el de generar un sistema de información útil para el Presidente de la Nación, es decir captar y procesar la información -cuyo requisito previo debe ser el de la confiabilidad, oportunidad, pertinencia- para tener al tanto a la máxima autoridad respecto de la gestión del conjunto de los organismos.

En el plano concreto de las funciones de la Sindicatura General de la Nación están:

Funciones normativas:

- Dictar normas de control interno y de auditoría interna, así como establecer requisitos de calidad técnica para el personal de las unidades de auditoría interna.

Funciones de coordinación y supervisión:

- Coordinar técnicamente a las unidades de auditoría interna, aprobar sus planes anuales de trabajo orientando y supervisando su ejecución y resultados, comprobar que las observaciones y recomendaciones que ellas efectúan sean tenidas en cuenta por los organismos controlados, y supervisar el funcionamiento del sistema de control interno de cada organización.

Funciones de control y auditoría:

- Realizar y coordinar auditorías financieras, de legalidad y de gestión, investigaciones especiales y pericias y evaluar programas, proyectos y operaciones.

- Vigilar el cumplimiento de las normas emanadas de los órganos rectores de los sistemas de administración financiera.

- Proponer a los síndicos en las Empresas y Sociedades en que el Estado tenga participación.

- Efectuar el seguimiento de las registraciones de las declaraciones juradas patrimoniales de los funcionarios públicos.

- Verificar la adopción de medidas para la prosecución, en sede judicial del resarcimiento de daños patrimoniales.

- Ejercer las funciones de auditoría y veeduría de las contrataciones de bienes y servicios informáticos y comunicaciones asociados.

Funciones de asesoramiento y recomendaciones:

- Atender pedidos de asesoría en materia de control y auditoría.

- Formular recomendaciones sobre cumplimiento normativo y aplicación de reglas de auditoría interna y criterios de economía, eficiencia y eficacia.

- Formular observaciones y sugerencias que estime convenientes con relación a las privatizaciones en que deba intervenir previamente.

Funciones de información:

- Poner en conocimiento del Presidente de la Nación de los actos perjudiciales al patrimonio público.

- Informar al Presidente de la Nación y a la Auditoría General de la Nación sobre la gestión de los entes bajo su jurisdicción.

- Informar a la opinión pública en forma periódica.

Volviendo al tema de la presencia de dos organismos de control: uno interno del P.E.N. (S1GEN) y otro externo ubicado en jurisdicción del Congreso Nacional (A.G.N.), corresponde señalar que estamos trabajando armónicamente, cada uno cumpliendo sus funciones pero coordinando nuestras actividades para evitar superposiciones que provoquen molestias en los auditados, traduciéndose en un mensaje negativo para todo el sistema: en vez de ser visualizado como un aporte, el control puede constituirse en un estorbo de la gestión.

Para ello hemos suscripto ya en 1993 un acta acuerdo a través del cual establecimos las pautas de coordinación básicas para lograr mejores resultados, evitando duplicar esfuerzos y por sobre todo dando una señal de coherencia al sistema.

También con la Procuración del Tesoro tenemos un gran intercambio, hemos compartido determinados análisis y trabajado juntos en algunos proyectos.

Con los demás organismos que forman parte de estas Jornadas sobre controles institucionales hemos logrado conformar un esquema que considero de gran racionalidad, -y esto creo que lo compar-

timos porque incluso ha sido comentado por el Procurador del Tesoro-, a través de nuestro accionar como instituciones de contralor público en la Argentina.

Con esto doy por terminada mi presentación en estas Jornadas que en lo que a mí respecta me han dado una gran satisfacción, ya que he tenido la ocasión de integrar una tribuna con tan excelentes colegas de los que en cada oportunidad aprendo algo nuevo, ayudándome a cimentar mi actividad y la del organismo que represento en esa cotidiana tarea del control que nos ha tocado en suerte. Muchas gracias.