

## **Herramientas del control del Estado como mecánica necesaria para fortalecer la reforma del Estado**

**Alicia Boero  
Ricardo Ragaglia**

### **• RAZON DEL PRESENTE TRABAJO**

Tal como reconocemos, la reforma gubernamental es continuamente objeto de estudio, a partir de la asombrosa dinámica a la que nos está acostumbrando tanto la coyuntura mundial y regional como la política local. La esperanza de tales estudios es convencer que es posible un Estado con gestión eficiente, eficaz y económica.

Esto es atrayente.

En especial porque hemos vivido demasiados períodos de enfermedad de nuestras instituciones públicas; y en lo que nos corresponde bien sabemos que los Mecanismos de Control empiezan donde terminan las palabras, las promesas de los planes de gestión.

Es decir, los programas que, desde su concepción teórica, se ven interpelados en la práctica, por el realismo. Y es ahí, donde los Mecanismos de Control construyen solidez para la gestión pública, una gestión creíble y confiable.

Y la credibilidad, no cabe duda es el valor intangible al que debemos aspirar.

Por eso los Organismos de Control reivindicamos la mirada inteligente aplicada al quehacer público por sobre el preconceito o el prejuicio.

Pretendemos alejar la cosa pública de los mecanismos del zafar en forma permanente para acercarla a la política de lo sustentable. Evitar las endeblez y buscar asegurar la contundencia de un futuro fortalecido. Para ello tenemos que pararnos en el justo medio de un Estado bajo control que permita aspirar a la eficiencia, a la eficacia y a la economía.

Como venimos sosteniendo, en la actualidad los ciudadanos exigen más y más de las autoridades y estas se enfrentan a nuevos desafíos que en la política tradicional no eran considerados. Este "Accountability" ha pasado de ser un proceso de rendición de cuentas posterior a la gestión, para transformarse en una rendición de cuentas casi permanente durante la gestión misma.

Así las cosas, una buena utilización del control interno como Herramienta de Gestión, se tornaría en una Herramienta indispensable, en la búsqueda de fortalecer la reforma del Estado.

### **• INTRODUCCION**

Los Estados deben aprovechar la experiencia de sus aciertos y también, principalmente de los errores cometidos en las últimas décadas.

Entendemos quienes trabajamos en el ámbito del Control, que mientras los actores políticos y de la “línea de la Administración Pública” declaman sobre la importancia de la transparencia y las tres “E”, en los hechos, sus acciones hacen caso omiso de tales principios básicos que propician la buena gestión pública, y ello es así por diversas razones, no circunscriptas solamente a los actos de corrupción.

La maraña y superposición de procesos administrativos, los celos de quien detenta “más poder”, la exigencia de las coyunturas políticas; llevan muchas veces a la decisión de quién gestiona a proceder sin observar “el cómo” sino “el fin” que se ha ordenado satisfacer.

También puede suceder que las Áreas responsables de diseñar el ordenamiento administrativo de la gestión, establecen procesos que si bien cumplen con previsiones standard ya preestablecidas que dejan la foto de lo actuado, olvidan que existen Áreas de ejecución o gestión que se cruzan en algún aspecto y permiten en consecuencia velar por el fiel cumplimiento de las trazas establecidas para el buen desempeño.

Los Órganos de Control, en un sistema integral e integrado, facilitan la celeridad de la gestión y promueven mejoras sustantivas para la obtención de la eficacia, eficiencia y economía.

Y esto no representa sólo una referencia conceptual, sino que existen demostraciones que nos permiten tal aseveración.

El Control posee la gran posibilidad de tomar contacto con el total de la gestión pública administrativa, con la frialdad necesaria que permite apartarse de la “sanguinidad” que muchas veces debe absorber la toma de las decisiones públicas.

Ver el total de la administración permite, además de la observación, llevar adelante procesos de seguimiento de los hallazgos, de modo tal que no se desentiende de los mismos sino que pretende, y por eso recomienda, la adopción de medidas correctivas.

Vale decir, que el control se posiciona sobre la totalidad de las operaciones llevadas a cabo por la administración, o bien, sobre aquellas que en virtud de evaluaciones ya previstas (y en forma planificada) sean consideradas de riesgo.

Este proceso constante permite a las autoridades superiores y a sus áreas operativas, poseer información segura y confiable para la toma de decisiones y elaborar sus propios informes de avance y rendición en tiempo, por demás oportuno.

Con tal fin, los informes y reportes finales de los organismos de control deben ser remitidos no sólo a las autoridades superiores, sino también a sus áreas auditadas para que los reciban, estén en conocimiento y en su caso implementen correctivos necesarios.

Con toda esta información, el control elabora sus propias bases de datos y de información, que con el avance de la tecnología informática se convierte en una fabulosa “central” de antecedentes y monitoreo, que no debe ser desechado por las autoridades gubernamentales en ninguna instancia de sus decisiones.

Es por eso que sostenemos que ha de ser considerado el control interno como una herramienta de gestión. En esa línea de parecer estamos enrolados. Acertamos en decir, que es la autoridad superior a quien le corresponde implantar y mantener un adecuado ambiente de control de las operaciones que le son asignadas, siendo que, quienes llevan adelante la definición y ejecución de las políticas públicas, tienen al alcance de sus decisiones la determinación de un Estado controlante y controlado.

Vemos a diario como el Estado ejerce un permanente y renovado control sobre los movimientos financieros y patrimoniales de los administrados, entre otros que le son de interés, etc. Vale en esta instancia afirmar que el Estado cuenta con organismos, normas y personal técnico altamente capacitado para llevar adelante las tareas de control que emanan de las constitucionales modernas.

Solo falta observar si el Estado tiene decidido avanzar en su fiel cumplimiento o bien sólo aplicarla ordinariamente.

Si no lo hace, puede ser por:

- Razones “políticas”,
- Por considerar que el sistema de control sólo “entorpece” las operaciones de la gestión,
- Porque la cultura de control aún no está lo suficientemente “aceptada” entre los gestores,
- Por “descreimiento” de la sociedad sobre la cuál se administra, y por lo tanto para que se va a aplicar tal como corresponde,
- Porque existen “celos” de poder.

Y existen áreas que creen que sólo con las previsiones de control que desarrollan “el ambiente” ya esta lo suficientemente controlado y no es necesaria la mirada de quienes se especializan en tal tarea. Es decir, son muchas y de diferente insensatez las críticas o “contras” que estamos escuchando en el Estado respecto de las tareas de control interno, y así lo manifestamos por cuanto ya no existen dudas de su valía, y por eso estamos dispuestos al debate.

Siguiendo la definición de que “el control interno es una herramienta gerencial usada para brindar una seguridad razonable de que los objetivos gerenciales están siendo alcanzados”, compartimos los lineamientos establecidos para las Normas de Control Interno (INTOSAI).

Los “gerentes” son los responsables de establecer un ambiente de control eficaz en sus organizaciones. Esto es parte de su responsabilidad gerencial sobre el uso de los recursos públicos. El control gerencial, ayuda a proporcionar una seguridad razonable de que la organización:

- Se apega a la Ley, las regulaciones, y a las directrices,
- Promueve la economicidad, eficiencia y eficacia de las operaciones y logra los resultados esperados,
- Salvaguarda los recursos contra el fraude, el desperdicio, el abuso y su mal uso,
- Proporciona productos de calidad y servicios consistentes con la misión de la organización,
- Desarrolla y mantiene datos financieros e información gerencial confiables que se presentan en forma oportuna.

Y tal como nos guía el Comité de Normas de Control Interno de la INTOSAI, es necesario:

- Proveer un marco general para el establecimiento y mantenimiento de controles internos efectivos,
- Describir los roles y responsabilidades de los gerentes y auditores de control interno,
- Describir las prácticas más comunes en el control interno,
- Brindar una lista de control sencilla que le permita comenzar a pensar si la organización ha seguido los pasos correctos que aseguran un control interno efectivo,
- Proporcionar una lista de referencias para más información.

De esta forma asentimos con la INTOSAI, en la estructura mínima para establecer y mantener un control interno efectivo, que consiste en:

- Crear un ambiente de control positivo,
- Establecer un ambiente ético positivo,
- Brindar una guía para un buen comportamiento,
- Desalentar las prácticas no éticas,
- Promover la disciplina,
- Instaurar un Código de ética para los empleados,
- Asegurar que el personal a cargo tenga competencias necesarias para cumplir con sus tareas,
- Definir áreas claves de autoridad y responsabilidad,
- Establecer las guías apropiadas para hacer reportes,
- Establecer políticas de control gerencial y procedimientos basados en análisis de riesgo gerencial,
- Utilizar la capacitación, las comunicaciones gerenciales y las acciones cotidianas de los gerentes para reforzar la importancia del control gerencial,
- Lograr darle seguimiento a las operaciones de control de la organización por medio de evaluaciones y reportes para los altos niveles jerárquicos

***Entendemos que en la medida que se instaure el Sistema de Control Interno tal como corresponde, se fortalecerá el Estado y lograremos asegurar la mentada modernización, motivo del presente Congreso organizado por el Clad.***

## **2. IMPLEMENTACION DEL CONTROL INTERNO EN EL MINISTERIO PUBLICO DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES**

El artículo 107 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, establece: “El Poder Judicial de la Ciudad lo integra el Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Magistratura, los demás Tribunales que la Ley establezca y el Ministerio Público”.

El artículo 124 de dicha Constitución local le reconoce al Ministerio Público autonomía funcional y autarquía dentro del Poder Judicial. Está a cargo de "un o una Fiscal General, un Defensor o Defensora General y un Asesor o Asesora General Tutelar de Incapaces, quienes ejercen sus funciones ante el Tribunal Superior de Justicia, y por los demás funcionarios que de ellos dependen”.

Su función esencial es promover la actuación de la Justicia en defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad, velar por la normal prestación del servicio de justicia y procurar ante los tribunales la satisfacción del interés social.

Los conceptos de autonomía funcional y autarquía están reafirmados en su Ley Orgánica No. 1903, en los artículos 1 y 22. Y, el artículo 122 de la Ley No. 70 de Sistemas de Gestión, Administración Financiera y Control del Sector Público de la Ciudad de Buenos Aires impone a las autoridades superiores de los organismos del sector público de la Ciudad la responsabilidad de la implantación y mantenimiento de un eficiente y eficaz sistema de control interno normativo, financiero, económico y de gestión sobre las operaciones.

En tal sentido, es que las autoridades superiores del Ministerio Público de la Ciudad, Dr. Germán Garavano (Fiscal General), Dr. Mario Kestelboim (Defensor General) y la Dra. Laura Musa (Asesora General Tutelar) mediante Resolución CCAMP No. 11 del año 2007 (Comisión Conjunta de Administración del Ministerio Público) implantan la Unidad de Auditoría Interna.

En este orden de cosas, esta ponencia intenta abordar sobre problemáticas y prácticas novedosas a partir de una mirada diferente de las actividades de control, en cuanto se refiere a la implementación de innovadoras herramientas que permiten alcanzar objetivos de coordinación y articulación de la gestión administrativa tanto para la jurisdicción Ministerio Público, como para las demás jurisdicciones que conforman el Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en pos de lograr una administración de los recursos públicos en el marco de la eficacia, eficiencia y economía en su utilización.

La ejecución de las políticas públicas, en la actualidad, requiere que los órganos de contralor apliquen nuevas herramientas, donde se evite obstaculizar la gestión administrativa (objeción siempre presente en el gestor) y que permita otorgar a su vez mayor transparencia a las acciones de la administración pública (demanda de la sociedad).

Se pretende, con dichas herramientas, asegurar el cumplimiento de los principios básicos y comunes de economía, eficacia y eficiencia en la labor.

Constituyen, además, una fuente generadora de información necesaria para definir las reformas que se requieran así como establecer los fortalecimientos indispensables a través de la consolidación de criterios ínter jurisdiccionales relacionados.

Por otra parte, permiten visualizar la aplicación de las reformas plasmadas por el administrador, y verifican el impacto que se genera a través de los objetivos trazados.

Estas herramientas se apoyan en procedimientos de auditorías concomitantes, recomendaciones autónomas, dictámenes de opinión, mesas de diálogo, y admiten atender la dinámica y la diversidad de la administración en asuntos tales como perfiles laborales, carreras administrativas, análisis de gestión, cumplimiento de metas y objetivos, entre otros.

Por otra parte, y en secuencia de la línea precedente, creemos que el objetivo primario en la aplicación de nuevos instrumentos de control conlleva a procurar construir un órgano de control interno dedicado a medir resultados, lograr una mejora en la calidad de la gestión con el fin de alcanzar una sólida cultura de control de gestión y resultados que permita facilitar la toma de decisiones a las máximas autoridades del organismo.

Haciendo mención de la responsabilidad otorgada para constituir, organizar y poner en funcionamiento el área específica de contralor a través de la Unidad de Auditoría Interna del Ministerio Público, se señala que se requirió de un significativo esfuerzo tendiente a procurar y conjugar en armonía normas, tecnología, infraestructura y recursos humanos idóneos con el objeto de lograr la optimización de las tareas de control en un marco encaminado hacia la eficacia y eficiencia de las mismas.

### **3. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LAS AREAS DE CONTROL INTERNO**

Es un desafío para toda organización estatal contar con personal suficiente y capacitado para llevar a cabo las tareas que le son propias.

Con la concepción de sostener un sistema de control interno que se constituya en una herramienta que colabora con la gestión administrativa, marcando los desvíos propios de quienes gestionan y recomendando sobre la posibilidad de ser reencauzados en forma acorde a la normativa y programas que rijan sobre la cuestión indicada, se deberá tener en cuenta, además ciertas características sobre los perfiles de quienes desarrollan tareas de control interno.

Un adecuado perfil profesional permite tener una visión integral que, implica conocer no sólo las funciones, sino también las habilidades, conocimientos, valores y actitudes que deben regir su labor.

Las capacidades técnicas y las cualidades personales del auditor deberán ser tales que aseguren la apropiada conducción y ejecución de los trabajos de auditoría.

El auditor debe poseer los conocimientos, pericia y experiencia esenciales para desempeñar sus tareas conforme a la naturaleza, importancia y complejidad del cometido asignado.

Asimismo, el auditor debe contar con aptitudes que le permitan mantener una buena relación y comunicación con los restantes miembros de la organización.

El auditor debe mantenerse en permanente actualidad técnica, en cuanto se refiere a normas, procedimientos y técnicas de auditoría en general y sobre control interno en particular.

En este marco debe asistir a conferencias, seminarios, cursos y programas de capacitación, dentro de un proceso de educación continua.

Asimismo, se le deben suministrar los elementos tecnológicos necesarios que le permitan alcanzar los objetivos pretendidos, de modo tal que se encuentre en condiciones de manifestar sus habilidades y conocimientos.

Sus misiones y funciones coinciden en cualquier sistema de control interno implementado, y consiste en observar la administración del Estado en forma libre, pero por supuesto no lo podrá realizar si además de su capacidad y facultades no cuenta con los elementos que la dinámica de los conocimientos requiere en forma permanente.

Sus estructuras deben ser lo suficientemente abiertas de modo que le permitan abarcar la totalidad de la administración, y deben contar con recursos humanos multidisciplinarios en función de la diversidad de requerimientos que demanda la implementación de las tareas de control.

Ya sabemos que la reforma del Estado es una constante, de ahí la importancia de Congresos como el del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) sobre Reforma del Estado y la Administración Pública, y en esa actividad permanente es indispensable que se considere al sistema de control interno como herramienta de gestión, como también los perfiles de los funcionarios integrantes y las condiciones en que deben ejecutar sus tareas.

No se puede imaginar la eficiencia administrativa en el marco de la reforma del Estado, sin considerar el compromiso del auditor interno como su soporte técnico y como fiscalizador de su fortalecimiento. Y nutrimos esta posición, por cuanto tenemos la certeza de que los órganos de control interno, conformados con funcionarios que reúnen las cualidades descriptas, constituyen una herramienta inevitable en el camino que conduce a la modernización y reforma del Estado y cuya implementación requiere del concurso del control interno a fin de retroalimentar la gestión contribuyendo a la tarea continua de planificar el Estado moderno que satisfaga las demandas de nuestros ciudadanos.

Quienes trabajamos en el sector público haciendo su control interno, tenemos como intención actuar a modo de generadores y fiscalizadores del cambio, esto es la reforma del Estado. Es por eso que proponemos incansablemente, que se nos considere en este rol y no más que se nos identifique con aquellos trabajos iniciales del auditor histórico que no aporta el valor agregado necesario para adecuar la vigencia del Estado en la atención de las necesidades de sus ciudadanos.

Para que sea posible, entendemos necesario continuar bregando por ello, seguir intentando jerarquizar nuestra labor pública, asistir a encuentros de debate y exposición y buscar el apoyo de las autoridades superiores, tal como en nuestro caso particular encontramos en el Ministerio Público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

#### **4. HERRAMIENTAS A EXPONER EN EL PRESENTE TRABAJO**

- Control Concomitante.
- Recomendaciones Autónomas.
- Dictámenes de Opinión.
- Mesas de Diálogo.

##### **a) CONTROL CONCOMITANTE**

El control concomitante es siempre un procedimiento, auxiliar del sistema de control previo. Por su propia naturaleza, el control "contemporáneo" con la realización del acto es previo a la aprobación o autorización. Es previo, por cuanto el acto aún no se ha consumado. El control concomitante, es un procedimiento previo a la aprobación o a la autorización, y por ello es sólo una modalidad del control previo. En este orden de cosas, es oportuno citar el libro "Reforma del Estado. Transformación Nacional" cuyo autor el Dr. Roberto Dromi, quien expresa que "...los organismos de control deben fiscalizar en forma simultánea o concomitante toda la ejecución presupuestaria tomando intervención antes de que se contraiga el compromiso para gastar y antes que se efectúe el pago..." , así es como con referencia al control concomitante o simultáneo, que es una derivación del registro escritural, se ejercita el mismo en la ejecución presupuestaria antes que tenga eficacia el acto administrativo. Como una de las herramientas mencionadas, el control concomitante se implementó como tarea fundamental en el marco del control interno del Ministerio Público de la Ciudad de Buenos Aires, a fin de garantizar una eficiente y precisa aplicación de la normativa que rige las contrataciones en este ámbito. En este sentido es que se expone el circuito para emprender un eficiente control al respecto:

##### **Aplicación**

Sobre la "totalidad" de las compras cualquiera sea su modalidad de contratación, en el momento del proceso que se comprende con la apertura de los sobres conteniendo las ofertas presentadas, con vista previa del expediente conformado hasta ese momento.

##### **Procedimiento**

Se aplican procedimientos relativos a la verificación de la documentación agregada a la actuación interna examinada, en cuanto se refiere al cumplimiento de la normativa en vigencia relacionada al régimen de compras y contrataciones hasta el momento de la apertura, tales como:

- Contratación contenida en el Plan de Compras
- Acto Administrativo del llamado
- Modalidad de Compra
- Precios de Referencia
- Afectación presupuestaria
- Pliegos de Bases y Condiciones
- Dictamen Jurídico
- Publicación del llamado
- Invitaciones realizadas
- Registro de Proveedores



Y, presencia del equipo de trabajo en el acto de apertura con visualización y obtención de documentación de respaldo relacionada.

### **Pautas**

Los jefes de equipo analizan la información suministrada y obtenida a partir de la aplicación de los procedimientos y elaboran un pre-informe de auditoría en formato establecido en manuales.

El plazo de presentación del pre-informe elaborado no debe exceder las 72 hs. desde el acto de apertura, criterio este a tener en cuenta como manifestación de temporaneidad.

El mismo se presenta en una reunión acordada para exponer el pre-informe, donde el auditado puede ejercer su derecho a descargo.

El jefe del equipo redacta el informe final para elevarlo a su superioridad, quien lo envía al auditado.

### **De los Informes de Auditorias Concomitantes**

Se contemplan en el marco del Plan Anual de Auditoría y se enuncia que se formalizarán a requerimiento de las ramas que conforman el Ministerio Público.

Durante el año 2008 y lo transcurrido en el 2009 las auditorias concomitantes representaron el 95% de las contrataciones contraídas por la diferentes ramas o programas del Ministerio Público de la Ciudad de Buenos Aires, por lo cuál bien vale remarcar la importancia de los controles de estas características (concomitantes y previos), teniendo en cuenta la tendencia del control actual dirigida hacia una cultura que permita observar la marcha mientras se producen los hechos sin obstaculizar la gestión administrativa, y que conlleva a un control eficaz que obviamente debe estar a la altura de esa premura exigiendo e imprimiendo la celeridad del caso.

Como corolario de lo expuesto y a partir de un análisis pormenorizado sobre la tarea desarrollada en relación con la experiencia adquirida por la aplicación del control previo en expedientes de compras, afirmamos que este tipo de control permitió que se realicen las correcciones respectivas, a partir de la "oportunas" recomendaciones efectuadas.

La implementación de esta herramienta ha logrado mejoras trascendentes en los procesos de compras de las ramas que componen el Ministerio Público, tan es así que no se detectan observaciones características en las operaciones de compras desarrolladas por el Ministerio Público Fiscal, percibiéndose asimismo importantes avances en las otras ramas.

***Concluyéndose, en consecuencia, que se trata de un instrumento que aporta una significativa mejora en los procesos de contrataciones de bienes y servicios por parte de los programas que conforman el Ministerio Público de la Ciudad de Buenos Aires, y nos ha permitido desmitificar aquella vieja expresión que el control interno entorpece y aletarga la gestión pública.***

## **b) RECOMENDACIONES AUTONOMAS**

Surgen a partir de la presencia de aspectos objetables de actos administrativos o procedimientos implementados o no, y que generan la necesidad de adoptar criterios y ordenamientos a ser aplicados en forma homogénea que unifiquen la labor desarrollada por los programas que constituyen las tres ramas del Ministerio Público de la Ciudad de Buenos Aires, sin dejar de considerar las particularidades de cada rama y en lo que se refiere a organización de la gestión.

Su elaboración, se considera como consecuencia de nuestra intervención en actuaciones, o como resultado de entrevistas con funcionarios o reuniones de trabajo e intercambio de opiniones sobre temas propuestos, o bien ante el conocimiento de dictados de actos administrativos.

En otro orden de cosas, no son vinculantes y parten de la necesidad de aplicar métodos que en cumplimiento de las normas vigentes, hagan la gestión más eficiente y eficaz.

A nuestro entender, resulta un instrumento ideal y adecuado a la dinámica en que se encuentra la gestión técnica administrativa para satisfacer las necesidades de cumplimiento de los objetivos trazados.

Brinda asimismo, la rápida adopción de medidas ante hechos o hallazgos que dada su importancia amerita la necesidad de una pronta intervención de quienes participan de las decisiones, sin que deba agotarse el trabajo de la auditoría.

En consecuencia, la adopción de recomendaciones autónomas es un buen camino a seguir. No obstante, no deben convertirse en declaraciones idealistas de buenas prácticas. Y conviene, además, resguardarse su importante papel complementario de otros instrumentos que utilizan los organismos de control.

Concebidas de esta manera, estamos convencidos que nos encontramos ante una herramienta magnífica para fortalecer las acciones del Estado y se contribuye a su modernización.

***En el caso que nos toca como unidad de contralor interno en el Ministerio Público de la Ciudad de Buenos Aires, las autoridades superiores que se integran en la Comisión Conjunta de Administración han resuelto publicarlas en la página<sup>1</sup>.***

A renglón seguido se transcriben los contenidos y el formato de redacción para la elaboración de recomendaciones autónomas:

### **I. INTRODUCCIÓN:**

Las presentes pautas han sido elaboradas a fin de unificar criterios y procedimientos a ser aplicados en forma homogénea para la confección de recomendaciones autónomas.

---

<sup>1</sup> [www.jusbaires.gov.ar/ministerio\\_publico/comision\\_conjunta\\_de\\_administracion](http://www.jusbaires.gov.ar/ministerio_publico/comision_conjunta_de_administracion)

## II. CONTENIDO:

En primer lugar deberán contener la expresión del **objeto** y los antecedentes de la recomendación, esto es la situación en virtud de la cual se realiza la misma con la información conducente para lo que se fuera a sugerir.

En segundo lugar se analizará la **normativa** aplicable que regula el objeto de la recomendación. De esta manera, en el cuerpo principal de la recomendación se informará el No. de Ley, Decreto, Resolución, Disposición, etc. entre otros, de lo que se enuncia y como nota al pie se hará referencia a la regulación específica de la norma o el texto del artículo en su caso. Con excepción de los artículos referidos específicamente al tema que fundamente la recomendación en sí misma.

Como tercera medida se debe desarrollar la o las **conclusiones**. Las mismas deberán ser enunciadas respecto del análisis realizado a partir de los antecedentes expuestos precedentemente y la normativa aplicable a estos, las conclusiones se podrán expresar de diversas maneras propositivas y/o descriptivas.

### **De las Recomendaciones Autónomas**

En correspondencia con las actividades desarrolladas relativas al cumplimiento del Plan de Auditoría aprobado y en observancia de las facultades conferidas por las Misiones y Funciones asignadas mediante Res. 03/08 de la Comisión Conjunta de Administración para cada categoría de la estructura de composición de esta Unidad de Control, se efectuaron tareas de control interno teniendo en consideración los antecedentes analizados en concordancia con la normativa vigente y sobre todo en el ejercicio de la autonomía funcional y autarquía del Ministerio Público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En tal coyuntura, se pensó necesario y oportuno llevar adelante el dictado de Recomendaciones Autónomas que promuevan la administración eficaz y eficiente sobre los recursos asignados y que optimicen los esfuerzos institucionales.

Entre ellas,

#### **Recomendación Autónoma No. 1**

Motivo: "Contrataciones de Ministerio Público- Alcance de sus Facultades"

Analiza sobre la posibilidad de desdoblamiento en los términos del Artículo No. 91 de la Ley No. 2095 de Compras de la Ciudad de Buenos Aires, entre el Consejo de la Magistratura y las tres ramas del Ministerio Público cada vez que en Consejo tramite contrataciones por cuenta y orden de alguna de las ramas del Ministerio en relación con insumos, bienes y servicios de igual característica, como así también aquellas contrataciones en similitud con lo expresado precedentemente en períodos similares entre las diferentes ramas.

Concluye “...Téngase presente que no existe desdoblamiento en los términos del artículo 21 de la Ley 1903, cuándo las distintas ramas que conforman el Ministerio Público de la Ciudad de Buenos Aires, esto es la Fiscalía General, Asesoría Tutelar y Defensoría General, en aquellos casos que dispongan la adquisición de bienes o servicios hasta el monto de trescientas mil unidades de compra (300.000, Artículo 143 de la Ley 2.095) cuando el Consejo de la Magistratura se encuentre llevando adelante la adquisición del mismo objeto de la contratación...”

### **Recomendación Autónoma No. 2**

**Motivo:** “Contrataciones Consolidadas en el Ministerio Público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”

Analiza la condición de autarquía funcional y autonomía que le confiere la norma que regula el funcionamiento del Ministerio Público – Ley No. 1903 y su modificatoria Ley No. 2386 - que en su Art. No. 1 dice “...el Ministerio Público integra el Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, dotado de autonomía funcional y autárquica ...” y, entendiendo que dicha Ley le atribuye la facultad de ejecutar el presupuesto asignado.

Por otra parte tiene en cuenta el Artículo 21 de la citada Ley No. 1903, modificada por el Artículo 6 de la Ley No. 2386, “...a los efectos de la aplicación de las facultades de administración consagradas en el Art. 18 de la presente ley, contarán con las siguientes atribuciones y deberes, en relación a sus respectivas facultades de gobierno: 1...2. Realizar las contrataciones para la administración del Ministerio Público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, hasta el monto de trescientas mil unidades de compra (300.000, Artículo 143º de la Ley 2095) estableciendo las Unidades Operativas de Contrataciones correspondientes, y proponer a la Comisión de Administración y Financiera del Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, aquellas de un monto superior, coordinando con las diversas dependencias los requerimientos de insumos y necesidades de todo tipo, aplicando la legislación vigente en materia de contrataciones...”

Asimismo el Artículo 24 redacta: “... a los efectos de ejercer las competencias y facultades de administración general que involucren al MINISTERIO PUBLICO en su conjunto, se constituye una Comisión Conjunta de Administración, la que se integra con cada uno/a de los/las titulares de cada ámbito...”

En virtud de lo expuesto es que surge la necesidad de dictar una nueva recomendación autónoma en el marco precedente sobre la posibilidad de contemplar la viabilidad de incorporar dentro de los procedimiento de selección de compras, la modalidad de contrataciones consolidadas para aquellos casos en que dos o más ramas de la Jurisdicción Ministerio Público, requieran una misma prestación. En tal sentido se unificará la gestión del proceso de contratación, con el fin de obtener mejores condiciones que las que obtendría cada uno individualmente.

### **Recomendación Autónoma No. 3**

Motivo: “Bienes muebles” del Ministerio Público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”

En el marco de los trabajos de relevamiento de la Jurisdicción que se encuentra desarrollando esta área de Contralor, se ha detectado, y debe considerarse problema de gestión y de existencia embrionaria propia, la falta de claridad normativa y operativa respecto al Inventario y Registro de Bienes Muebles.

Y esto se Observa, en razón que las Administraciones deben mantener el control y ubicación de los bienes que le han sido asignados.

*Para ello, “es necesario elaborar un inventario permanente de todos los bienes propiedad de la Jurisdicción y dar seguimiento a dicho inventario, manteniéndolo actualizado, conforme a los criterios técnicos establecidos al efecto, del cuál se debe mantener informado a la Autoridad de aplicación”*

A partir de las expresiones vertidas se considero pertinente recomendar que se contemple por parte de la Comisión Conjunta de Administración la unificación normativa que permita contar con un régimen que asegure la implantación de un registro de inventario de muebles homogéneo y su seguimiento, para las distintas ramas que conforman la Jurisdicción MINISTERIO PUBLICO.

### **Recomendación Autónoma No. 4**

Motivo: “Unificación de criterio sobre Estructuras Organizativas en el Ministerio Público”

De los relevamientos practicados a cada una de las Ramas del Ministerio Público, que se corresponden con la Planificación 2008, surgieron consideraciones de relevancia que concluyeron con la emisión de esta Recomendación Autónoma referida a las inconsistencias detectadas en relación con la composición de las estructuras organizativas, entendiéndose además, que era imperioso ante dicho hallazgo, recomendar la implementación de un proceso de reingeniería administrativa, que derivara en una mayor eficiencia de la administración de este Ministerio Público, a partir del reconocimiento de los avances y fortalezas de la estructura vigente.

A partir de los conceptos expresados, surge la necesidad de recomendar que se contemple por parte del Ministerio Público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires atender las incongruencias surgidas de los análisis realizados atendiendo: 1.1) las responsabilidades asignadas, la profesionalidad y capacitación de los actores, 1.2) la división del trabajo con la coordinación de las distintas partes de la organización para alcanzar objetivos, 1.3) las relaciones escalares que prescriben la jerarquía de la cadena de mando que se deben corresponder con la categoría de las responsabilidades asumidas; 1.4) contemplar lo manifestado en relación a la Unidad de Auditoría Interna.

### **c. DICTAMENES DE OPINIÓN**

Desde nuestro punto de vista, técnicamente y sobre el bagaje de la experiencia acumulada por los organismos de control, estos están en condiciones de emitir opinión en asuntos de la administración que están en la esfera de su competencia, en colaboración a las autoridades superiores, en oportunidad de que la toma de decisiones así lo requieran.

Se trata de otro producto de un trabajo de auditoría, presentado generalmente en un documento cuya parte principal es la expresión de la opinión profesional concreta y sintética sobre un tema determinado llegado a consulta técnica, y en el ámbito de su competencia. Es una opinión precisa y fundada sobre puntos concretos que deberán ser motivo de decisión por parte de la autoridad superior, antes de la oportunidad fijada para pronunciarse.

Debe ser fundada, lo cuál implica que debe comprender todas las consideraciones técnicas y legales que fundamentan la opinión del área de control. Dentro de las motivaciones del dictamen pueden considerarse las opiniones de autores de nota y pronunciamientos técnicos que emitan otros organismos públicos.

Deben constar todos los fundamentos con indicación de los hallazgos, documentos, normativas legales y reglamentarias que se tuvieron a la vista para expresarse; así como las consideraciones técnicas u otras en que se fundamente lo resuelto.

Esta herramienta, implica un proceso para tomar en tiempo real posibles desvíos y aportar soluciones valederas. Es un instrumento apto para producir valor institucional, acompañando las buenas prácticas gubernamentales.

Esta siendo utilizada en el ámbito del Ministerio Público de la Ciudad de Buenos Aires, y lejos de entorpecer la gestión técnica administrativa, le ha dado mayor dinamismo, mayor seguridad de gestión, mayor responsabilidad ante la ciudadanía, mayor rendición de cuentas, etc.

Su utilización es congruente con la Responsabilidad Primaria que se le ha asignado a esta Unidad de Auditoría Interna del Ministerio Público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, mediante Resolución CCAMP No. 03, de fecha 8 de abril de 2008, que establece:

*Entender en el servicio de auditoria interna y control de la gestión técnica, administrativa, económica, financiera y legal; y en general, la eficacia, economía y eficiencia con que el Ministerio Público de la Ciudad de Buenos Aires desarrolla su misión.*

*Tiene como propósitos:*

- a) Lograr el cumplimiento de las metas y objetivos fijados.*
- b) Salvaguardar sus bienes y otros recursos.*
- c) Suministrar información suficiente, confiable y en forma oportuna para la toma de decisiones.*
- d) Promover la eficacia, eficiencia y economía de las operaciones.*
- e) Asegurar el cumplimiento de las leyes y normas en vigor que rigen la actividades de las ramas que componen el Ministerio Público de la Ciudad de Buenos Aires.*
- f) Alentar la adhesión a las políticas operacionales y administrativas.*

Este instrumento permite a su vez medir la calidad institucional de la jurisdicción en razón que sus resultados han sido utilizados como fundamento de la toma de decisión de la autoridad superior, en cada caso por el Fiscal General de la Ciudad, Dr. Germán Garavano.

#### **d) MESAS DE DIALOGO**

Es común sostener que el diálogo trae consigo el inicio de un cambio profundo en nuestras prácticas, cualesquiera sean.

La idea llevada al campo del sector público implica difundir las mesas de diálogo como una forma de construir un vínculo entre los distintos actores presentes en áreas gubernamentales que permita conocerse, definir los intereses técnico-administrativos del sector y las estrategias comunes. La organización de las mismas resulta una de las formas de poner en práctica la vinculación y el compromiso deseado entre los distintos actores públicos de una o varias jurisdicciones y una manera de trabajar de manera articulada.

Se diseñan de acuerdo a las necesidades y deseos de cada organización gubernamental, siguiendo determinados pasos, tales como: diagnosticar y analizar el estado presente, figurarse el estado querido, elaborar objetivos periódicos, metas anuales, proponer responsables y mecanismos de evaluación, etc.

Por lo tanto, deben estar concebidas de forma tal para que en ellas localicen los sectores dispuestos un marco teórico y práctico para el desarrollo de sus estrategias y un soporte para sus emprendimientos (capacitación, cooperación, búsqueda de recursos, respaldo para implementar mejoras técnico administrativas, mejorar el ambiente de control existente, eliminar superposición de funciones, abreviar procedimientos innecesarios, crear un ámbito de intercambio permanente de información que los sectores de la administración necesitan para su mejor accionar, etc.).

Así concebidas, seguramente en ellas se adoptarán decisiones concretas, aún cuando puedan demorar en abrirse dando legitimidad a lo resuelto. Y ello es así porque en ellas se da habitualmente el consenso a través de una metodología horizontal que admite la intervención de todos los sectores implicados en la solución del objetivo bosquejado en su convocatoria, y ello en razón que es un mecanismo integrador que permite trabajar en un escenario informado.

Es por ello que se dice que su consecuencia inmediata es mejorar el flujo de información, cuyo resultado final es una completa base de datos que sistematiza información general y la específica que se considera prioritaria para encauzar cualquier acción que beneficie a los ciudadanos.

Su resultado final es el logro de una más óptima asignación y ejecución de recursos, por lo general escasos, la disminución de superposición de acciones dispersas que llevan a cabo distintas áreas administrativas, extendiendo en consecuencia la eficiencia y eficacia estatal.

Por todo, y comprendiendo además su concepción de herramienta proactiva, las

recomendamos (siguiendo la experiencia recogida en otros ámbitos de control interno, como es el caso de la Sindicatura General de la Ciudad de Buenos Aires), para que los auditores las propongan cuando se la considere oportuno, para permitir generar un espacio de comunicación entre diferentes áreas de gestión que se encuentran comprometidas en una problemática determinada; como también para mejorar y eficientizar la coordinación de tareas y articular, con mayor eficacia y eficiencia, el desarrollo de las competencias propias de cada una de las dependencias de una o varias jurisdicciones.

Tal como venimos sosteniendo y conforme la corriente a la que adherimos, la función del control interno es ser una herramienta de gestión administrativa imprescindible que debe ser vista como un mecanismo institucionalizado que colabora con la administración, marcando los desvíos propios de quienes gestionan y que debe formular recomendaciones para que dichos desvíos puedan ser reencauzados acorde a la normativa y programas que rijan dicha cuestión.

En el Ministerio Público de la Ciudad, nos encontramos trabajando sobre pareceres y objetivos a considerar con los responsables de las áreas de administración general de las tres ramas que lo conforman.

Se pretende, con esta mesa de diálogo, establecer criterios generales de actuación administrativa que permitan unificar procesos y acciones que conduzcan a actualizar la actividad de adquisición de bienes y provisión de servicios de la jurisdicción, como así también, abordar asuntos relativos a la interpretación de las normas que rigen el funcionamiento autónomo y autárquico de la jurisdicción.

***En este marco, y conforme las características de las mesas de diálogos, proponemos que la coordinación de las mismas se efectúen por el órgano de control interno, como autoridad integradora que es y como exponente principal del proceso de control estatal y seguimiento de las observaciones o hallazgos.***

## **Bibliografía**

Dottori, Alejandro y Ragaglia, Ricardo (2006) "El control interno como herramienta de gestión: la experiencia de la Sindicatura General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires", en *CLAD Congreso XI*.

Ministerio Público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Unidad de Auditoría Interna (2008), Informe de Gestión, mimeo.

Núñez, José Ariel, Manual de Auditoría Gubernamental. Control democrático contra la corrupción y el despilfarro. *Editorial RAP*.

Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras (INTOSAI), Comité de Normas de Control Interno.

Toledo Cartes, Juan Eduardo (2003) "El control interno de la administración: modernización de los sistemas como una emergencia", en *CLAD Congreso VIII*.



## **RESEÑA BIOGRÁFICA**

### **Alicia Margarita Juana Boero**

Secretaria General de Unidad de Auditoría Interna del Ministerio Público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Contadora Pública Nacional

Egresada de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Rosario (Provincia de Santa Fe)

Teléfono 0054 11 4343 0019

Correo Electrónico: [amjboero@jusbares.gov.ar](mailto:amjboero@jusbares.gov.ar)

2003 – 2007 Auditora General de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (AGCBA)

### **Ricardo Raúl Ragaglia**

Secretario de Fiscalía de la Unidad de Auditoría Interna del Ministerio Público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Abogado

Egresado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica Argentina (Rosario – Provincia de Santa Fe)

Teléfono 0054 11 4343 0570

Correo Electrónico: [rragaglia@jusbares.gov.ar](mailto:rragaglia@jusbares.gov.ar)

2006 – 2007 Síndico General de la Sindicatura General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires,