

El control en el Estado.

Más allá de posiciones anarquistas, la historia demuestra en todo el mundo que no hay Nación sin Estado, con lo cual se entiende discutir su volumen, sus objetivos y funciones, no su existencia en sí. Es la sociedad la que decide cuáles necesidades de la comunidad serán satisfechas directamente por el Estado, pero tomada esa decisión, el control no solo implica la probidad en la administración de los fondos públicos sino también la eficacia y eficiencia en el desarrollo del gobierno, la calidad de los procesos y la transparencia activa como característica esencial del proceso de rendición de cuentas, para lo cual las tecnologías de la información y las comunicaciones son una herramienta de suma importancia; todas cuestiones que se fortalecen cuando la ciudadanía las demanda efectivamente. De esta forma, el funcionario público, que actúa en nombre y por mandato del pueblo, debe ejercer el control, es decir que no es una opción sino una obligación, el control público no es un acto de la voluntad sino una responsabilidad política que necesita de un soporte legislativo que, a su vez, lo debe imponer. Por ello la división del Poder es lo que mantiene el equilibrio en su ejercicio y debe respetarse, mantenerse y ninguno de los Poderes debe delegar en otro las funciones que por la Constitución le son propias, haciéndose responsable de sus obligaciones.

El control en el Estado es sistémico, no exclusivamente orgánico, y debe organizarse como un sistema o conjunto de normas, procesos y personas que actúen armónicamente, en beneficio del buen uso de los fondos públicos en un sistema representativo y republicano, a la vez que debe estar presente en todos los procesos de la Administración Financiera del Estado, desde que se elabora el presupuesto, en su ejecución, su evaluación y seguimiento, hasta la rendición de cuentas, de la que los estados contables son una parte fundamental, aunque no la única forma de rendición. Nos referiremos entonces al Control en una visión general que atienda determinadas cuestiones que forman parte de discusiones actuales y algunas que, lamentablemente, no.

Toda la literatura plantea los procesos de Reforma del Estado como procesos de dos generaciones. Una primera generación de “expulsión” basada en las privatizaciones, las descentralizaciones y las desregulaciones y una segunda generación de procedimientos, ejemplificados como un tránsito de la cantidad a la calidad, del “¿qué?” al “¿cómo?”, de menor a mejor. En general, a las reformas de primera generación les puede bastar con ser políticas de un gobierno, mientras que las reformas de segunda generación requieren de acuerdos que les permitan mantenerse en el tiempo, es decir, ser políticas de Estado. Se citan como ejemplos, los Sistemas de Administración Financiera en la década del ´90, el Sistema de Contrataciones al inicio de este siglo o las transformaciones informáticas de hace unos años (Portales de Contrataciones y Gestores Documentales Electrónicos).

En cuanto a la transformación en sociedades anónimas de antiguas entidades empresariales, prevista en el DNU 70/2023, se derogan formas de larga data (la más nueva es del año 1974 y la Ley de Sociedades de 1972), más vinculadas al derecho administrativo que al derecho comercial, reconociendo de esta forma el carácter empresarial de tales entidades. Esta nueva regulación, compartida con las sociedades comerciales privadas, implicaría mejoras en su control y en su tratamiento contable sin impedir la aplicación de precios privados o públicos, es decir, lo que se haga después con cada una respecto de su propiedad y objetivos económicos es una discusión política de la que no vamos a participar.

Sin embargo, debe mencionarse al respecto que, en el artículo 48 del DNU, al referirse a las sociedades que deben transformarse en sociedades anónimas las caracteriza, además de su forma jurídica, por ser “organizaciones societarias donde el Estado Nacional tenga participación en el capital o en la formación de las decisiones societarias”. Mientras que, en el artículo 52, refiriéndose a la aplicación de la Ley 24156 de Administración Financiera y Control del Sector Público Nacional, establece que “La Ley N° 24.156 y demás normativa de control del sector público solo será aplicable cuando, en las Sociedades Anónimas producto de la transformación

determinada en el presente, el Estado posea participación accionaria mayoritaria.”, dejando de lado la “formación de las decisiones societarias” o, como decimos los contadores “influencia significativa”, lo que implica un menoscabo de la capacidad de control de los organismos públicos pertinentes. Queda también la duda respecto de aquellas sociedades en donde el Estado Nacional comparta la mayoría accionaria con otras entidades u otros niveles del Sector Público Argentino (por ejemplo, el CEAMSE o la Corporación del Mercado Central).

En relación con el Sistema de Control Interno, en general es difícil opinar dados los errores de compilación, tipeo o sintaxis en el texto del proyecto presentado. En cuanto a los requisitos para ocupar cargo de Síndico General de la Nación, no se especifica que la experiencia en Administración Financiera, control interno o auditoría, deba ser en el Sector Público.

Por otra parte, hay que destacar, como un reconocimiento a las incumbencias de nuestras profesiones, la incorporación de los profesionales en Ciencias Económicas a las profesiones con posibilidades de desempeñar el cargo de Titular de la Oficina Anticorrupción, aunque no se estipula la experiencia en el sector público con las responsabilidades que ello implica.

Esto es lo que se ha dicho hasta aquí, pero, ¿qué es lo que no se ha dicho en las discusiones que el DNU y el proyecto de ley han generado?

No se ha hablado de la reglamentación del artículo 85 de la Constitución Nacional reformada de 1994 que incorporó a la Auditoría General de la Nación (AGN) al texto fundante como organismo de asistencia técnica del Congreso en el ejercicio de sus atributos de titular del control externo del Sector Público Nacional, reglamentación a todas luces necesaria y en lo que coinciden tanto los profesionales de las Ciencias Económicas como los del Derecho.

Se ve con agrado que la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) al menos, quizás debido a la Ley 27275 de Derecho de Acceso a la Información sancionada en el año 2016, pone a disposición un buscador de referencias de sus informes de auditoría, para luego solicitarlos. En honor a la transparencia activa debería publicar todos sus informes para su fácil acceso sin necesidad de solicitarlos. Por otra parte, se ha resuelto que el Control Interno de cada Universidad Nacional es de la incumbencia de cada una, pero, ¿por qué no publicar los informes en un solo sitio como por ejemplo el sitio de la SIGEN?

No hay información pública sobre las resoluciones de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas referidas a los Informes de Auditoría elevados por la Auditoría General de la Nación (AGN), aquí debe decirse que, si bien la AGN presenta copiosa información en su sitio web, el de la mencionada Comisión del Congreso Nacional es realmente lamentable, solo se puede acceder a Actas que demuestran la inactividad de la Comisión.

YPF, la principal empresa de propiedad estatal de la Argentina, no es auditada por la AGN, dado que así fue establecido en la Ley 26741 que en su artículo 15 excluyó del control de la nueva empresa de mayoría estatal a la Auditoría General de la Nación, reiterando la fórmula del artículo 6 de la Ley 24.145, sancionada en 1992 para privatizarla.

Desde que se creara a través del Decreto N° 286/95 el Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial, violentando la Constitución Nacional que establece que es el Congreso Nacional quien dispone de los fondos públicos a través de la Ley de Presupuesto, todos los presidentes, algunos más y otros menos, han creado fondos fiduciarios. Es cierto que todos presentan objetivos loables y cuya continuidad, como el de cualquier servicio público, depende de la opinión de las fuerzas dominantes en cada momento histórico. Tan cierto que, aún con sus defectos, ningún fondo público será mejor controlado si está por fuera del Presupuesto. Entonces, lo que hay que hacer es incorporar aquellos objetivos que se pretendan mantener como programas presupuestarios para luego dar de baja los fondos fiduciarios y que de esta manera tengan una inclusión plena en

el sistema de control. Algo parecido puede decirse de los llamados “entes excluidos”, es decir no incluidos en la Ley de Presupuesto, como, por ejemplo, la AFIP, el PAMI y el INCAA.

En la actualidad no hay Ley de Presupuesto. El 15 de setiembre de 2023, cumpliendo con la Ley 24156, el oficialismo de entonces presentó el proyecto de presupuesto para el presente año, el que no fue tratado ni reemplazado. Obviamente, el cambio de signo político implica diferencias en los objetivos del gobierno. Luego, los representantes legislativos que para entonces tenía el nuevo gobierno podrían haber presentado, tras el triunfo electoral, las modificaciones que consideraran oportunas, o directamente, el nuevo Poder Ejecutivo retirar aquel proyecto y reemplazarlo por uno nuevo, pero no fue así, en detrimento de una correcta planificación fiscal y dando lugar a la discrecionalidad.

Finalmente, una cuestión que afecta a las provincias. El Sector Público Argentino está conformado por la Nación, las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Esta Federación, aun sabiendo que la potestad de disponer de las normas contables a aplicar por cada una de estas jurisdicciones corresponde legalmente a cada Contaduría General, ha emitido una serie de recomendaciones técnicas sobre cómo debería llevarse la Contabilidad General, como forma de colaborar en el desarrollo de la mejor técnica contable. Sin embargo, más de la mitad de esas 25 jurisdicciones no publican Estados Contables Financieros o de propósito general (¿o no los confeccionan?), solo cuentan con Estados de Ejecución Presupuestaria (e incluso hay varias provincias que ni siquiera publican su ejecución presupuestaria o es de muy difícil acceso), más allá de que en algunas páginas se lean consignas como “Nuestros números”, “Transparencia” o “gobierno abierto”.

En síntesis, no hay control cuando no hay conciencia ciudadana; cuando la información pública no es clara, precisa, oportuna y confiable, cuando no hay transparencia activa en la gestión, cuando los gobernantes no entienden que el control forma parte de la gestión, cuando no hay un marco normativo adecuado, cuando no se hacen efectivas las responsabilidades, cuando no hay presupuesto, cuando se delegan funciones que son propias e indelegables, cuando los procesos no se diseñan haciendo uso de los avances tecnológicos, cuando no existe un sistema de contabilidad gubernamental que provea de información útil, oportuna, confiable, completa y clara, cuando no se miden los resultados y cuando no se garantiza el funcionamiento de los órganos de control y la asunción de responsabilidades.

En definitiva, si lo que se quiere es controlar el uso de los fondos públicos, hay mucho por hacer, esto es solo una muestra de lo que los profesionales en Ciencias Económicas del Sector Público ven en el desempeño habitual de sus tareas profesionales, algo que ya señalamos en las conclusiones del 15° Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas (Salta, 2004), referidas al Sector Público: *“El Sistema de Control Público tiene un importante componente técnico, pero su naturaleza y efectos son políticos, hacen a la existencia misma del país, al mantenimiento del orden constitucional (el equilibrio interpoderes, el régimen republicano de gobierno y la democracia), y, por el interés público involucrado, al bien común de toda la sociedad. El mismo depende de factores político – institucionales, socio-culturales y de innovación tecnológica, los que siempre deben tenerse en cuenta, desde el diseño y durante toda la vigencia del mismo.”*

Mg. Mónica González
Cons. Asesora Área Sector Público
CECyT

Esp. Abelardo Harbin
Dir. Área Sector Público
CECyT