

Título: Sistema de control interno de la Administración Pública de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

Autora: Gabriela Vaccarezza.

Publicado en: Revista Digital del Colegio Público de Abogados Ushuaia- N° 6- Año 2019

Sistema de control interno de la Administración Pública de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur¹.

Por Gabriela Vaccarezza²

SUMARIO: Análisis histórico normativo. El Control Interno. Realidad actual en la Provincia de Tierra del Fuego AeIAS. Propuestas que ayuden a un control eficaz. Conclusión.

INTRODUCCIÓN:

La presente investigación pretende analizar la forma en que fue implementado el sistema de control interno en la provincia de Tierra del Fuego AeIAS (Antártida e Islas del Atlántico Sur) y su efectividad con el correr de los años. Tiene la finalidad de determinar posibles inconvenientes que puedan afectar el normal funcionamiento de dicho control, desde su estructura a su operatividad; el consenso que el mismo posee en los diferentes estamentos de la organización y la necesidad de realizar cambios en la forma de ejercerlo ó en la forma de pensar y accionar de todos los integrantes de la administración pública según el lugar que ocupen.

El sector de Auditoría Interna fue creado a partir de la entrada en vigencia de la Ley Provincial 495 ya que ésta colocó en cabeza del Contador General de la Provincia el Sistema de Control Interno. Previo a ello dicho control era ejercido por un área que dependía directamente del gobernador.

¹ El presente es el trabajo de tesina presentado por la autora a fin de obtener el título de Especialización en Gestión Pública por Resultados de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires y la Escuela de Estudios de Posgrado de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública.

² Abogada por la Facultad de Derechos y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, Especialista en Gestión Pública por la Asociación argentina de presupuesto y la facultad de ciencias económicas de la Universidad de Buenos Aires y se desempeñó en la auditoría legal de la Contaduría General del Gobierno de TDF.

Título: Sistema de control interno de la Administración Pública de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

Autora: Gabriela Vaccarezza.

Publicado en: Revista Digital del Colegio Público de Abogados Ushuaia- N° 6- Año 2019

Con el correr de los años han surgido cada vez más dudas respecto de la eficacia de este control y del sentido que el mismo posee por la manera en que se ejerce, tanto para el interés en la transparencia de la ejecución del presupuesto provincial como de las diferentes gestiones de gobierno, si se lo piensa como una herramienta política.

Se entiende que la tarea de la Auditoría Interna ha derivado sólo en un mero filtro para que las compras y contrataciones del Estado Provincial lleguen al control externo en un estado tal, que no sean objeto de observaciones por parte de aquel. Motivo por el cual se cree conveniente estudiar las causas que han llevado a los agentes gestores de los gastos a actuar de esa manera, demostrando quizá cierta desidia y mínimo interés en la tramitación de las contrataciones.

Se cree que realizar un análisis de la forma en que se encuentra estructurado el sistema de control interno en la provincia, de la forma en la que se lleva a cabo, del consenso con el que cuenta en los diferentes estamentos de la organización pública, y de la responsabilización tanto de agentes como de la alta dirección, permitirá brindar claridad sobre el sistema y plantear posibles cambios o profundizaciones del mismo, que permitan proporcionar un valor agregado a la tarea.

Claramente debe analizarse ello en función de la normativa vigente y de herramientas que ayuden a realizar un control eficaz para el sector. Deberán considerarse los intereses que conforman la cultura de la organización y que hacen que el desarrollo de las tareas de gestionar y de controlar tengan características propias en cada sector.

Para llevar adelante el trabajo planteado se pretende:

- Realizar un análisis de la normativa local que establece el control interno y de la historia de la provincia a los fines de establecer particularidades en la forma de actuar de la sociedad fueguina.
- Investigar la bibliografía existente sobre la temática a los fines de confrontar las diferentes ideas doctrinarias.

Título: Sistema de control interno de la Administración Pública de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

Autora: Gabriela Vaccarezza.

Publicado en: Revista Digital del Colegio Público de Abogados Ushuaia- N° 6- Año 2019

- Recopilar opiniones de las personas que actúan en distintas esferas de la organización, respecto de la eficacia del control interno en la provincia, de la importancia que los mismos le asignan, del compromiso que poseen en su tarea y del que visualizan que tienen los demás integrantes del sistema, y de los cambios que incorporarían en las diferentes etapas de la gestión.
- Comparar, respecto de las opiniones receptadas, el consenso que tiene el control, en la forma en que se ejerce actualmente, en aquellos que actúan en la administración y su relación con la eficacia que logra.
- Analizar la cultura de la organización a los fines de intentar descubrir la ética instalada entre sus integrantes y la responsabilidad existente respecto de la tarea que deben cumplir a diario.
- Indagar en la actitud que demuestran los agentes para con sus superiores y estos hacia los anteriores. Analizando el compromiso de cada sector, el sentido de pertenencia y la existencia o no de liderazgo respecto de los superiores.

Por último, agradecer a mi tutora la Dra. Sandra Lebrero, Magister en Auditoría Gubernamental, por haber colaborado y orientado en el presente trabajo de investigación.

CAPÍTULO I. ANÁLISIS HISTÓRICO NORMATIVO.

TÍTULO I: RESEÑA HISTÓRICA DE LA PROVINCIA (TERRITORIO NACIONAL Y PROVINCIALIZACIÓN).

Los primeros datos históricos de la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur se remontan a fines del siglo XVIII y comienzos del XIX, en que diferentes expediciones visitaron su territorio. Desde 1869 funcionaba en la ciudad de Ushuaia una Misión tendiente a evangelizar a los nativos a cargo del anglicano Stirling, en un principio, y luego seguida por el reverendo Thomas Bridge.

En 1882 por iniciativa del presidente Julio Argentino Roca se construye en la ciudad el llamado “Penal del Sur de la República” para solucionar problemas penitenciarios del país, transformándose en poco tiempo en la razón más importante de asentamiento de

Título: Sistema de control interno de la Administración Pública de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

Autora: Gabriela Vaccarezza.

Publicado en: Revista Digital del Colegio Público de Abogados Ushuaia- N° 6- Año 2019

una población civil y fijando posesión en estas tierras. El trabajo de los prisioneros contribuyó al desarrollo de infraestructura de la ciudad, que crecía debido a la inmigración principalmente europea.

En el año 1943 se crea, mediante Decreto Nacional N° 5.626, la Gobernación Marítima de Tierra del Fuego, y en el año 1947 se cierra el presidio de Ushuaia.

A finales de la década del cincuenta la actividad económica de la isla se basa en la explotación lanera, la producción de carne ovina, y de madera; incorporándose unos años después la actividad petrolera.

En 1972, con la sanción de la Ley Nacional 19640³ se crea un área aduanera especial que contribuyó a la promoción industrial y a la radicación de argentinos en la isla, que buscaban un ámbito propicio para desarrollarse económicamente.

En la década del ochenta, la afluencia de trabajadores de todas partes del país aportó a la sociedad fueguina experiencias acumuladas en otras regiones y fue haciendo crecer a las dos ciudades de la isla (Río Grande y Ushuaia), de forma casi desmedida.

Luego de muchos años de prosperidad, en 1990 mediante la Ley 23.775⁴ se declara provincia al Territorio Nacional de Tierra del Fuego AeIAS. La nueva jurisdicción siguió aplicando leyes nacionales, las cuales fueron sustituyéndose lentamente y en la medida de las necesidades, por normativa local. Cabe destacar que actualmente siguen vigentes algunas leyes territoriales; ó como el caso de la Ley Territorial N° 6⁵, que regía las contrataciones del Estado en el ámbito de Tierra del Fuego, que fue sustituida por la Ley Provincial 1.015⁶.

³ Ley de Promoción al Territorio Nacional de Tierra del Fuego, sancionada y promulgada por el Poder Ejecutivo el 16/05/1972, B.O. del 02/06/1972.

⁴ Ley de Provincialización de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, 26/04/1990, B.O. del 15/05/1990.

⁵ Ley de Contabilidad, 11/11/1971, B.O. del 22/11/1971.

⁶ Ley Provincial Régimen Gral. de Contrataciones, 04/12/14. B.O.P. del 16/01/15.

Título: Sistema de control interno de la Administración Pública de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

Autora: Gabriela Vaccarezza.

Publicado en: Revista Digital del Colegio Público de Abogados Ushuaia- N° 6- Año 2019

Esta provincia sigue, en gran medida, comportándose como un territorio nacional, recurriendo a ese gobierno cada vez que necesita, no sólo ayuda económica, sino cada vez que necesita orden en su organización. Es decir que nunca se independizó realmente del Estado Nacional, comportándose como “el hijo menor que no quiere crecer”.

La población que constituye la sociedad de esta provincia posee características particulares que entiendo importante referir atento que en gran medida influyen en la forma en que el individuo se relaciona con su trabajo y con el resto de las personas afectando, como se mostrará oportunamente, la vida laboral. La provincia está conformada por tres ciudades, de las cuales Tolhuin es la más pequeña. Las otras dos ciudades poseen características muy diferentes tanto geográficas como respecto de la idiosincrasia de su población, aunque demográficamente son similares.

La ciudad de Río Grande concentra principalmente la población dedicada a la industria, a la actividad ovina y a la petrolera, siendo muy extenso su espacio territorial. La ciudad de Ushuaia en cambio, posee una extensión mucho menor, principalmente dada por la cercanía entre la cadena montañosa y la costa de la Bahía del Beagle. En ella se desarrolla también la industria amparada por la antes mencionada ley 19640, pero resulta ser mucho más destacada la actividad turística. Concentra, asimismo, gran parte de la actividad gubernamental ya que se trata de la capital provincial.

Esta pequeña descripción de la historia y geografía de la provincia pretende dar cuenta de algunos factores que hacen a la idiosincrasia de la sociedad fueguina, una población joven que parece aún en la actualidad depender del gobierno nacional, esperando siempre que “desde el norte venga la solución a los problemas”.

TÍTULO II: NORMATIVA DE CONTROL INTERNO Y EXTERNO DE LA PROVINCIA.

En primer lugar, la Constitución Provincial prevé el control externo de las cuentas públicas en cabeza del Tribunal de Cuentas, y coloca al Contador General de la Provincia a cargo del control interno desde el momento que le impone en su artículo 168° el

Título: Sistema de control interno de la Administración Pública de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

Autora: Gabriela Vaccarezza.

Publicado en: Revista Digital del Colegio Público de Abogados Ushuaia- N° 6- Año 2019

deber de observar “... *las órdenes de pago que no estén encuadradas dentro de la Ley General de Presupuesto o leyes especiales, de la Ley de Contabilidad y demás disposiciones sobre la materia*”.

Luego, la ley provincial 495⁷ establece y regula la administración financiera y los sistemas de control del sector público provincial. Según reza su artículo 3°, dichos sistemas comprenden las estructuras de control interno y externo del sector público provincial y el régimen de responsabilidad que estipula y está asentado en la obligación de los funcionarios de rendir cuentas de su gestión.

Mientras que el Tribunal de Cuentas es el órgano rector del sistema de control externo, la Contaduría General de la provincia es el órgano rector del sistema de control interno.

El artículo 83° de dicha norma establece entre los objetivos del sistema de contabilidad gubernamental el de “... j) realizar el control interno económico-financiero y de legalidad de la gestión administrativa de las jurisdicciones que integran el Poder Ejecutivo Provincial. ...”.

El artículo 94° fija la competencia de la Contaduría General respecto del control interno, y el artículo 95° dicta que la mencionada dependencia resulta ser el órgano normativo, de supervisión y coordinación del sistema de control interno. En los artículos posteriores se establecen la conformación y funciones, entre otras cosas, de la Auditoría Interna, dependiente de la Contaduría General de la Provincia.

El marco normativo del control externo, ejercido por el Tribunal de Cuentas, deviene en primer lugar de las disposiciones establecidas por la Constitución Provincial y luego por la Ley Provincial 50, modificada por la ya mencionada ley 495. Corresponde aclarar que no se ahonda en las funciones de este organismo debido a que el trabajo se refiere al control interno.

⁷ Ley de Administración Financiera y Sistemas de Control de la Administración Pública Provincial. Sancionada el 26/10/00 y promulgada por el PE el 08/11/00. B.O. del 10/11/00.

Título: Sistema de control interno de la Administración Pública de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

Autora: Gabriela Vaccarezza.

Publicado en: Revista Digital del Colegio Público de Abogados Ushuaia- N° 6- Año 2019

Ambos organismos (interno y externo) efectúan el control previo y posterior de las contrataciones de la Administración Pública Central, conformando el “Sistema de Control Público” cuyo correcto funcionamiento contribuye en la toma de decisiones de la alta dirección, así como al cumplimiento de la obligación republicana de rendir cuentas a la sociedad, titular de la cosa pública. En este sentido Lerner sostiene que *“El control público constituye una institución fundamental del Estado democrático de derecho. Adquiere su total dimensión y sentido dentro de un régimen de libertades y democracia donde el ejercicio del poder público, está a cargo de diferentes órganos que constituyen la estructura fundamental del Estado y que se controlan entre sí, de acuerdo con las competencias que les asigna respectivamente la Constitución”*⁸.

CAPÍTULO II. EL CONTROL INTERNO.

TÍTULO I: SIGNIFICADO E IMPORTANCIA DEL CONTROL INTERNO EN EL SECTOR PÚBLICO.

A los fines de adentrarnos en el análisis del ejercicio del control en el sector público resulta importante reseñar algunas definiciones de esos términos. Así, el vocablo “control” significa *“comprobación, inspección, fiscalización, intervención, regulación ...”*⁹. Luego, la expresión “sector público” significa *“conjunto de organismos administrativos mediante los cuales el Estado cumple o hace cumplir la política o voluntad expresadas en las leyes del país.”*¹⁰. Atento la óptica desde la que se pretende plantear el tema, resulta importante además definir la palabra “público” desde el lugar del individuo significando *“De todos o para todos; conjunto de personas que participan de las mismas actividades o concurren a determinado lugar con un fin común”*¹¹.

Para Goldfarb¹², en el ámbito de las finanzas públicas el concepto de control gira en torno a la idea de verificación, existiendo tres clases: a) verificación de lo actuado con relación a principios generales de una gestión “correcta”; b) adecuación a la norma de una

⁸ Lerner, Emilia, “El control externo gubernamental: El caso argentino – Lecturas sobre Administración Financiera Sector Público” Cap. VIII, Bs. As., 1996.

⁹ Gran Enciclopedia Universal Espasa Calpe, Tomo 11 (Buenos Aires, 2005).

¹⁰ Wikipedia.

¹¹ Diccionario Kapelusz de la Lengua Española (Buenos Aires, 1979).

¹² Goldfarb, Miguel Andrés, “El denominado control interno en la República Argentina”.

Título: Sistema de control interno de la Administración Pública de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

Autora: Gabriela Vaccarezza.

Publicado en: Revista Digital del Colegio Público de Abogados Ushuaia- N° 6- Año 2019

actividad realizada; y c) racionalidad económica de la decisión que da origen al acto en cuestión.

Fuentes Vega¹³ entiende que controlar es “comprobar que las actuaciones realizadas por el órgano controlado han sido llevadas a cabo con sujeción estricta al ordenamiento jurídico o que se han ajustado a lo que con anterioridad se hubiese programado, alcanzando los objetivos previamente citados”.

La INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions) considera que *“el control no representa una finalidad en sí mismo sino una parte imprescindible de un mecanismo regulador, que debe señalar oportunamente las desviaciones normativas y las infracciones a los principios de legalidad, rentabilidad, utilidad y racionalidad de las operaciones financieras, de tal modo que puedan adoptarse las medidas correctivas, determinarse responsabilidades, exigirse las indemnizaciones, y adoptarse las medidas que restrinjan posibilidad de repetir en el futuro tales infracciones”*¹⁴

En el marco del sector público el control es el proceso de verificar el desempeño de diferentes áreas de una organización, comparando el rendimiento logrado con el esperado, a fin de verificar si se cumplen los objetivos propuestos y en caso de ser necesario reencauzar las acciones que se llevan adelante. Es por ello que este control se encuentra íntimamente ligado a la idea de planificación, buscando que los resultados obtenidos se ajusten en mayor medida a los planes trazados por la organización.

En el año 1992 la Treadway Commission emitió el Informe COSO¹⁵ (Committee of Sponsoring Organizations) cuyo objeto fue definir un nuevo marco conceptual del control interno capaz de integrar las diversas definiciones y conceptos ya existentes.

¹³ Fuentes Vega, Santiago, “Realidad y racionalidad en el Control del Sector Público”, Madrid, 1986.

¹⁴ INTOSAI, Organización de entidades fiscalizadoras superiores de distintos países agrupadas bajo tal denominación, que fijan posturas y lineamientos sobre el tema de control. Texto Extraído de la “Declaración sobre líneas básicas de la fiscalización”.

¹⁵ Informe COSO. Committee of Sponsoring Organizations, de la Treadway Commission, National Commission on Fraudulent Financial Reporting (creada en EEUU en 1985).

Título: Sistema de control interno de la Administración Pública de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

Autora: Gabriela Vaccarezza.

Publicado en: Revista Digital del Colegio Público de Abogados Ushuaia- N° 6- Año 2019

En dicho documento se definió al control interno de la siguiente manera: *“Control Interno se define de manera amplia como un proceso llevado a cabo por el Consejo de Administración, la Gerencia y otro personal de la Organización, que está diseñado para proporcionar una garantía razonable sobre el logro de objetivos en una o más de las siguientes categorías:*

- *Efectividad y eficiencia de las operaciones*
- *Confiabilidad de la información financiera*
- *Cumplimiento con las leyes, reglamentos, normas y políticas”*

“La auditoría, en cambio, es una función del control formando parte de ese conjunto de sistemas y procedimientos, pero con especificaciones y frontera propia de desempeño. Así la auditoría consiste en la realización –mediante un proceso analítico–, de un examen, análisis y control de todo tipo de información financiera y no financiera de un Ente gubernamental, según normas generalmente aceptadas, a través de sus institutos de control con la participación de profesionales independientes con la finalidad de formular una opinión fundamentada mediante la recolección de evidencias suficientes, pertinentes y válidas ...”¹⁶

En consonancia con el informe mencionado, la Sindicatura General de la Nación en carácter de Órgano Rector del Sistema de Control Interno del Poder Ejecutivo Nacional, dicta en el año 1998 las Normas Generales de Control Interno basadas en los cinco componentes previstos por el Informe del Modelo COSO, siendo ellas las siguientes:

- Normas de Ambiente de Control
- Normas de Evaluación de Riesgos
- Normas de Actividades de Control
- Normas de Información y Comunicación
- Normas de Supervisión

¹⁶ Las Heras, José María. “Estado Eficaz” 2da. Edición – Librería Editorial Osmar D.Buyatti – Abril 2006 – pag.120.

Título: Sistema de control interno de la Administración Pública de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

Autora: Gabriela Vaccarezza.

Publicado en: Revista Digital del Colegio Público de Abogados Ushuaia- N° 6- Año 2019

El primer componente “Ambiente de Control” refleja el espíritu ético vigente en una entidad respecto del comportamiento de los agentes, la responsabilidad con que encarar sus actividades y la importancia que le asignan al control interno. Ello conforma la cultura de la organización y resulta ser un efecto natural de las actitudes de la alta dirección. Quizá sea este componente al que más se haga referencia en el presente trabajo.

El Dr. Agustini describe como factores de este componente los siguientes:

- Integridad y valores éticos.
- Competencia profesional.
- Atmósfera de confianza mutua.
- Filosofía y estilo de la dirección.
- Misiones, objetivos y políticas.
- Asignación de autoridad y responsabilidad.
- Políticas y prácticas del personal.

El segundo componente, “Evaluación de Riesgos”, se encuentra íntimamente ligado con los objetivos que deben establecerse en la organización y sobre los cuales trabajará el control interno para limitar dichos riesgos.

El tercer componente, “Actividades de Control”, está constituido por los procedimientos establecidos para cumplir los objetivos. Por ejemplo, seguimiento y revisión de las actividades, análisis realizados por la dirección, aplicación de indicadores de rendimiento, etc.

El cuarto componente, “Información y Comunicación”, alude directamente a toda la información interna y externa de la organización que todos los agentes de la misma deben manejar para posibilitar el ejercicio y control de las operaciones. El sistema de información debe ser confiable y permitir una comunicación fluida entre los diferentes estamentos, lo que permitirá una correcta toma de decisiones.

Título: Sistema de control interno de la Administración Pública de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

Autora: Gabriela Vaccarezza.

Publicado en: Revista Digital del Colegio Público de Abogados Ushuaia- N° 6- Año 2019

Por último, el quinto componente, “Supervisión”, hace que a través de evaluaciones periódicas pueda examinarse el adecuado funcionamiento del sistema de control interno y en función de ello realizar los ajustes y actualizaciones necesarios para mantener la organización en un nivel adecuado.

El Dr. Héctor Agustini (ex síndico general de la nación) entiende que las mismas se constituyen en un esquema básico para la transparencia de la gestión pública, en el marco de la legalidad, la ética y la rendición de cuentas republicana. También sostiene que proponen la implementación de un eficiente y eficaz sistema de control en el ámbito de la administración pública, de carácter previo y posterior.

Gustavo Montanini¹⁷ entiende que “... *el control interno debe involucrar a todos los sectores del ente en cuestión y que, por consiguiente, se trata de un conjunto de tareas coordinadas. De la misma forma, esa coordinación apunta al logro de los objetivos y las metas de la organización, pero no pierde de vista los medios que son útiles para su cumplimiento*”.

En ese sentido, en la misma obra, define el control interno como “... *un proceso integrador conformado por políticas, planes de trabajo, elementos, métodos y procedimientos, ejecutado por la dirección, la gerencia y el resto del personal de un ente, diseñado con el fin de coordinar, dirigir y controlar la gestión del ente en lo que respecta al cumplimiento de los medios que son el camino para el logro de sus objetivos*”.

De estas expresiones surge la concordancia con el Dr. Agustini quien sostiene que el primer control interno, y hasta si se quiere el más importante, es el que se ejerce en el área que gestiona las tramitaciones. Cada uno de los participantes en el procedimiento de contratación debería realizar un control sobre la actividad llevada a cabo por quien lo precedió a fines de corregir errores cometidos y encauzar la misma.

CAPÍTULO III. REALIDAD ACTUAL EN LA PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO AeIAS.

¹⁷ Gustavo Montanini. “Auditoría” Capítulo X – Errepar – pag. 186.

Título: Sistema de control interno de la Administración Pública de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

Autora: Gabriela Vaccarezza.

Publicado en: Revista Digital del Colegio Público de Abogados Ushuaia- N° 6- Año 2019

TÍTULO I: ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA DEL CONTROL INTERNO. DEPENDENCIA DE LA CONTADURÍA GENERAL DE LA PROVINCIA.

Como se expresara anteriormente, en la Provincia de Tierra del Fuego AeIAS, el sistema de control interno está a cargo de la Contaduría General que lo ejerce a través de la Dirección General de Auditoría. Dicha dependencia realiza el control previo sobre todos los gastos de la Administración Pública Central con prescindencia de aquellos que se pagan mediante la modalidad de Fondos Permanentes y/o Cajas Chicas, y Fondos de Afectación Específica provenientes de Programas Nacionales, sobre los cuales se realiza control posterior.

La Dirección General de Auditoría se encuentra a cargo de un Auditor General Adjunto de profesión contador público, y cuenta con un Auditor Legal de profesión abogado. Ambos cargos pertenecen a la planta política, dependen directamente del Subcontador General y son designados por el Gobernador de la Provincia.

Luego, la planta permanente de dicha dependencia está conformada por auditores contadores públicos, auditores técnicos arquitectos y abogados, y personal idóneo.

Este tipo de control se encuentra realizado por actores que dependen funcionalmente de quien dirige la organización, ya que el Contador General y el Subcontador de la provincia resultan ser agentes pertenecientes a la planta política del gobierno de turno, es decir que dependen del órgano controlado. En el año 2005 se promulgó la ley Provincial 679 que, entre otras cosas, estableció las causales de remoción de dichos funcionarios políticos intentando otorgarles ciertos visos de estabilidad en sus cargos, pero estableciendo también que cesarán en sus funciones cuando cese la autoridad que lo designó, es decir el gobernador (artículo 3°). Asimismo, amplió la responsabilidad patrimonial de dichos funcionarios, siendo conjuntamente con el tesorero y subtesorero, los únicos que son solidariamente responsables y responden con su patrimonio en caso de perjuicios causados al erario público durante su gestión. Estas dos situaciones resultan difíciles de combinar en la realidad.

Título: Sistema de control interno de la Administración Pública de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

Autora: Gabriela Vaccarezza.

Publicado en: Revista Digital del Colegio Público de Abogados Ushuaia- N° 6- Año 2019

Al respecto, el Dr. Oscar Fappiano, Fiscal ante el Superior Tribunal de Justicia de Tierra del Fuego, se refirió a las fallas que atraviesan los tres poderes del Estado provincial en el ámbito de los delitos que involucran a funcionarios de la administración pública, entendiendo que la Contaduría General no sirve como control interno ya que “... *no hay un Contador General con plena independencia aprobado por la Legislatura. Dependen del Gobernador y, si no tienen independencia, no pueden ejercer un control preventivo...*”.¹⁸

Debido a la necesidad de gestionar y dar respuesta rápida a las solicitudes de la comunidad que tienen los funcionarios de cada gestión política, tanto el personal de la Auditoría como el Contador y Subcontador, reciben diariamente diferentes presiones respecto a la urgencia en el control de las compras y/o contrataciones que llevan adelante cada jurisdicción, y esperando principalmente que el órgano de control se expida sobre la tramitación de las mismas como si fuera una evaluación, para luego proseguir ó reencauzar el procedimiento según lo indicado por la Auditoría.

Sumado a este comportamiento se vislumbra una importante falta de interés en algunos agentes al gestionar las contrataciones que se les encargan.

A los efectos de contar con una idea clara sobre las opiniones de los integrantes de la administración central y conocer más profundamente la realidad de las diferentes áreas, se realizaron un total de 98 encuestas, divididas entre 10 Ministerios y 9 Secretarías de Estado, principalmente en las dependencias de cada uno de ellos que tienen a cargo las contrataciones y luego la Auditoría Interna atento que resulta ser el sector que directamente ejerce el control. El universo de personas encuestadas fue clasificado con la idea de abarcar todos los estamentos, y así se aplicó sobre personal político jerárquico y no jerárquico, y sobre el personal de planta permanente, también con jerarquía y sin ella.

De las respuestas dadas por los agentes integrantes de la Auditoría Interna surge que, ante la urgencia de determinados trámites, altos funcionarios políticos presionan para la

¹⁸ “Los fiscales hablaron de la justicia. Delitos de corrupción: los más postergados.” Diario Provincia23 – 12/11/12.-

Título: Sistema de control interno de la Administración Pública de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

Autora: Gabriela Vaccarezza.

Publicado en: Revista Digital del Colegio Público de Abogados Ushuaia- N° 6- Año 2019

prosecución del mismo, pretendiendo eludir observaciones y/o requerimientos que puedan realizarse.

De esta manera resultaría menoscabada la autonomía que debe presentar el órgano de control respecto del controlado.

La actividad de control cumple un rol esencial en la conformación de la decisión administrativa, desarrollada por un órgano ajeno al procedimiento decisorio; Rodolfo Barra, habla de la externidad del controlante respecto al procedimiento llevado a cabo por el controlado.¹⁹

TÍTULO II: CONSENSO EN LA ORGANIZACIÓN PARA LLEVAR ADELANTE EL CONTROL.

De los testimonios recopilados entre integrantes de la Auditoría Interna y de aquellos que deben gestionar, en los diferentes niveles jerárquicos, se observa que existen diversas opiniones y comportamientos respecto del control interno.

Dentro de lo que conforma la alta dirección se encuentran contenidos los funcionarios políticos y los agentes con cargos directivos pertenecientes a la planta permanente del Estado. Entre estos dos estamentos, se vislumbran en primer lugar intereses muy diferentes. Pareciera que los primeros se encuentran comprometidos en su mayoría con una gestión política que los colocó en ese lugar, que les exige resultados de gestión a corto plazo y a los que, en general, no les interesa cumplir con un procedimiento de contrataciones establecido normativamente, por entender que el mismo es obsoleto, profundamente burocrático y que hace casi imposible cumplir con las necesidades de la organización.

En cuanto a los cargos directivos de planta permanente, resulta palmario describir la forma en la que se compone dicho staf en general. Existen agentes con amplia trayectoria y experiencia en la administración pública, la que ha sido adquirida a lo largo de los años y en diferentes dependencias. Por otro lado, se cuenta con una amplia franja de

¹⁹ Barra, Rodolfo. "Tratado de Derecho Administrativo" Tomo III. Ba. As. 2007.

Título: Sistema de control interno de la Administración Pública de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

Autora: Gabriela Vaccarezza.

Publicado en: Revista Digital del Colegio Público de Abogados Ushuaia- N° 6- Año 2019

personal que ha llegado a esos cargos en parte por tener ampliamente las capacidades para ello y otros, según algunos lo describen, debido a un recambio de personal que se ha producido entre los años 2005 y 2008 proveniente de jubilaciones fruto de una modificación de la ley que permitió retirarse con menor cantidad de años de aportes, y un ingreso masivo a la administración ocurrido durante el año 2005 llamado “megapase”. En esa ocasión ingresaron alrededor de 6.000 agentes que, en muchos casos pasaron a ocupar el lugar que dejaron las personas que se jubilaron, sin haberse realizado un análisis profundo de las aptitudes para ello.

Esta situación ha generado la existencia de directores con poca experiencia y que, en gran medida no han debido esforzarse demasiado para lograr instalarse en dichos cargos atento la necesidad de cubrir las vacantes existentes a los fines de contar con firma dentro de las áreas, e incluso en algunos casos como una forma de premiarlos aumentando su salario con el cobro de la responsabilidad jerárquica.

Luego se encuentra el sector técnico operativo, agentes que revistan en cargos bajos o que directamente no los tienen, dentro de los que se visualiza una importante falta de interés y compromiso con la tarea que les corresponde realizar. Lo que ocurre también en la alta dirección.

En atención a los componentes del control interno descriptos someramente con anterioridad, se entiende que el que más incide en esta forma de actuar de los integrantes de la organización es el de Ambiente de Control. En la comprensión que el mismo muestra las actitudes globales de la administración y su mentalidad sobre la necesidad de control, fácilmente debería pensarse en que **cada miembro de este Estado provincial tendría que tener claro que el primer control interno comienza en la misma área que gestiona el gasto**. Jerárquicamente de abajo hacia arriba se debería realizar un control estricto sobre la tarea que realizó quien los precedió en el procedimiento, y no meramente realizar un trabajo sin control esperando que la Auditoría Interna les analice las actuaciones y les indique los errores cometidos.

Título: Sistema de control interno de la Administración Pública de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

Autora: Gabriela Vaccarezza.

Publicado en: Revista Digital del Colegio Público de Abogados Ushuaia- N° 6- Año 2019

En este sentido, los integrantes de la Auditoría manifiestan que al advertir que las áreas gestadoras de las contrataciones no realizaban ningún tipo de control sobre la tarea que llevaban a cabo, oportunamente incluyeron como parte de la tramitación un Informe Auxiliar que debía realizar y suscribir el Director General de Administración del área que originaba el gasto en el que se detallaban las actuaciones contenidas en el expediente, justo antes de girarlo a la Auditoría. Expresan que su finalidad era la de provocar que estos funcionarios efectuaran ese primer control del que se habló anteriormente, el que sería necesario a los fines de confeccionar el informe.

Manifiestan también que tal situación generó muchas rispideces en las dependencias atento que quienes gestionaban el gasto se quejaban de tener que realizar una tarea más esgrimiendo asimismo que la Auditoría pretendía que se le describieran las fojas en las que se encontraba cada actuación y así trabajar menos. Claramente nunca se interpretó dicho Informe como un acto tendiente a responsabilizar a cada nivel jerárquico en la tarea que realizaba.

Volviendo al componente analizado, éste es sumamente importante a los fines de lograr los objetivos. Si no se logra un positivo ambiente de control difícilmente el personal se identifique con las necesidades de la organización y mucho menos se comprometa con la misma.

Ahora bien, claramente la integridad, la disciplina y los valores que conformarán la cultura de cada dependencia administrativa y de la organización en su conjunto, son pautas de comportamiento que deben estar determinadas por la alta dirección. Para lo cual la misma debe sentirse comprometida con el lugar que ocupa y poseer las ganas suficientes de incentivar a su personal a sentirse parte de la estructura laboral tendiente a realizar una tarea seria y fructífera para la comunidad.

Montanini, en su obra referenciada anteriormente establece las siguientes herramientas para lograr la transmisión de pautas de conducta que ayuden a crear un buen ambiente de control, a saber:

Título: Sistema de control interno de la Administración Pública de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

Autora: Gabriela Vaccarezza.

Publicado en: Revista Digital del Colegio Público de Abogados Ushuaia- N° 6- Año 2019

- *“La creación de un código de conducta.*
- *La inducción mediante el ejemplo de los superiores.*
- *El correcto y respetuoso trato diario de los superiores hacia el resto del personal.*
- *La sanción a quienes hayan cometido desvíos.*
- *La ejecución sin demoras de las correspondientes medidas correctivas”.*

Según las opiniones recabadas de diferentes estamentos de la gobernación estas pautas de conducta difícilmente se dan en las dependencias, en parte por no encontrarse implantadas en la cultura de la organización, por falta de interés de sus integrantes.

Dentro de esta esfera tiene un lugar primordial el tema de la ética y más aún la de la economía y la política. Los responsables de la actividad económica van comprendiendo cada vez más que sin principios éticos es imposible dirigir una empresa.

En este sentido Hans Küng explica *“la necesidad de los valores morales en los procesos de adopción de decisiones económicas... Sin esos valores son imposibles las relaciones económicas estables y una comunidad mundial que sea capaz de sobrevivir”*.²⁰

TÍTULO III: COMPROMISO Y RESPONSABILIZACIÓN DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS.

Íntimamente relacionado con el título anterior se encuentra el que se desarrollará seguidamente, atento que de los comentarios que realizan los diferentes sectores existiría una importante falta de compromiso, y conciencia de la necesidad de hacerse responsable de la tarea encomendada, por parte de todos los estamentos.

Pareciera que esta situación se visualiza en cada escalón de la pirámide jerárquica respecto del lugar que ocupa y la tarea que le toca realizar. Posiblemente ello deviene en parte por el desinterés generalizado que sufren los agentes públicos, por la ausencia del sentido de pertenencia a la organización, por no tener ejemplos de compromiso claros que

²⁰ Hans Küng, “Una ética mundial para la economía y la política”, Madrid, 1999.

Título: Sistema de control interno de la Administración Pública de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

Autora: Gabriela Vaccarezza.

Publicado en: Revista Digital del Colegio Público de Abogados Ushuaia- N° 6- Año 2019

provengan de sus superiores y por no existir un camino claro que demuestre cuales son los objetivos que se pretende alcanzar. Quizá esto es propio también de esa falta de sentido de pertenencia con el lugar que caracteriza a la sociedad de esta provincia.

Resulta importante destacar en este caso que específicamente los integrantes de las diferentes áreas expresan que en el ámbito de la administración pública central no se realiza planificación estratégica alguna. Lo que conlleva además a que el presupuesto anual no se encuentre sustentado en objetivos claros y se dificulte orientar la gestión hacia resultados útiles a la sociedad.

Sotelo Maciel explica la planificación estratégica de Alta Dirección como “...el proceso mediante el cual una institución define los productos terminales que entregará a la población y el impacto que, en término de resultados, pretende suscitar a la sociedad...”.²¹

Luego dice también que “El direccionamiento estratégico comporta dos elementos en tensión permanente: la definición anticipada de un rumbo y el manejo cotidiano en situaciones conflictivas que posibiliten la concreción de un camino que no necesariamente será el previsto”.

Teniendo en cuenta la importancia de una planificación estudiada, probablemente esta situación sea responsable en alguna medida de la falta de responsabilización existente entre quienes dirigen la organización y sus dependientes. Pareciera que no existe un camino definido y claro hacia la concreción de objetivos, que tampoco lo están.

Tal como lo expresa Anselm Grün “Cualquiera de nosotros que tenga que ver con personas es al mismo tiempo un “dirigente” y un “dirigido”... ¿Qué relación tenemos unos con otros cuando asumimos un papel de dirección?... Cómo dirigimos nosotros mismos, ¿cómo nos dejamos dirigir, cómo reaccionamos ante personas que ocupan una posición dirigente? Somos responsables personalmente de cómo nos dejamos dirigir. No depende sólo del superior, sino también del subordinado, la clase de dirección que éste quiera recibir... ¿Qué actitud adopto ante mi tarea de

²¹ Aníbal J. Sotelo Maciel “La relación planificación/presupuesto en el marco de la gestión orientada a resultados”.

Título: Sistema de control interno de la Administración Pública de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

Autora: Gabriela Vaccarezza.

Publicado en: Revista Digital del Colegio Público de Abogados Ushuaia- N° 6- Año 2019

dirigir y ante mi realidad de ser dirigido? ¿Hasta qué punto puedo modificar con mis reacciones, a la hora de ser dirigido, el estilo de dirección de las personas encargadas de dirigir?”.²²

Mintzberg al referirse al trabajo de los directivos sostiene que *“La eficacia de un directivo depende en buena medida del conocimiento que tenga de su propio trabajo. Su rendimiento depende de que comprenda y responda adecuadamente a las presiones y problemas de trabajo”.*²³

El clima, tal como lo expresa Mc Clelland, se refiere a los seis factores claves que influyen en el ambiente de trabajo de la organización: su flexibilidad –esto es, qué tan libres se sienten los empleados para innovar sin trabas, su sentido de responsabilidad hacia la organización, el nivel de standards que la gente establece, el sentido de adecuación del feedback sobre el rendimiento y la aptitud de las recompensas, la claridad que tiene la gente acerca de la misión y sus valores; y finalmente, el nivel de compromiso con un propósito común.²⁴

Para Ramió Matas²⁵, debe entenderse a la Administración Pública como una organización que presta servicios a los ciudadanos y que gestiona políticas públicas bajo los principios de economía, eficacia y eficiencia. Para poder prestar estos servicios hay que adoptar una perspectiva organizativa, bajo los lineamientos de los siguientes elementos:

- Objetivos.
- Estructura administrativa.
- Recursos Humanos.
- Recursos económicos, materiales y tecnológicos.
- Proceso administrativo.
- Poder y conflicto.

²² Anselm Grün “Orientar personas, despertar vidas” Sugerencias inspiradas en la Regla de San Benito. Buenos Aires: Guadalupe, 2009.

²³ Henry Mintzberg “El trabajo del directivo. Folclore y Realidad” Harbard Business Review. Liderazgo.

²⁴ Daniel Goleman “Liderazgo que logra resultados” HayGroup.

²⁵ Carles Ramió Matas “Management avanzado (pero fácil y breve) para directivos públicos” GIGAPP, 2014.

Título: Sistema de control interno de la Administración Pública de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

Autora: Gabriela Vaccarezza.

Publicado en: Revista Digital del Colegio Público de Abogados Ushuaia- N° 6- Año 2019

- Cultura organizativa.

Sin menospreciar ninguno de los elementos citados, aquí se analizará el último “Cultura Organizativa” atento que resulta ser el que se relaciona directamente con el planteo del trabajo.

Para el autor citado anteriormente, la cultura organizativa puede ser definida como “... *el producto de un proceso dinámico por el cual los miembros de una organización aprenden las respuestas que deben dar a situaciones problemáticas*”, aclarando más adelante que “... *se puede entender por cultura organizativa los comportamientos observados de forma regular en la relación entre los individuos que forman parte de una organización, los valores dominantes aceptados, la filosofía que orienta la política de la organización hacia los empleados y los ciudadanos, las reglas de juego para moverse y progresar dentro de la organización, etc.*”.

Pensando que la cultura organizativa es el ambiente que se da en una organización, se entiende que es el elemento más importante de ella, y que se encuentra en íntima relación con el componente de ambiente de control ya mencionado.

Las funciones de la cultura organizativa resultan de vital importancia a los fines de su entendimiento, siendo las siguientes:

- Define límites estableciendo distinciones entre una organización y otra.
- Transmite un sentido de identidad a los miembros de la organización.
- Facilita la creación de un compromiso personal con los objetivos organizativos.
- La cultura organizativa puede ser un hermético sistema de control sobre los miembros de una organización en el sentido que éstos suelen comportarse de forma previsible ante determinados estímulos de acuerdo a los valores que poseen.
- Estimula directa o indirectamente la estabilidad social de la organización.

Los directivos públicos, políticos o profesionales, son decisivos con relación a la cultura organizativa, puesto que a través de sus acciones y gestión fijan las normas no

Título: Sistema de control interno de la Administración Pública de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

Autora: Gabriela Vaccarezza.

Publicado en: Revista Digital del Colegio Público de Abogados Ushuaia- N° 6- Año 2019

escritas que trasladan al resto de integrantes de la organización. Así, se entiende que los altos funcionarios deben ser un ejemplo al momento de transmitir los valores públicos de la organización, el compromiso con la tarea a realizar e incentivar a su personal a sentirse parte de ella.

Claro que si desde la alta dirección y extendido a todos los integrantes de la organización, no existen intereses comunes hacia ella, objetivos claros sobre los servicios que se ofrecen a la comunidad, incentivos desde la capacitación y desde la noción de que es un lugar de trabajo en el que cada uno debe hacer bien la porción de tarea que tiene atribuida para que en el conjunto se culmine con un buen trabajo; y si no se crea un correcto sentido de pertenencia con la organización, difícilmente exista un nivel de compromiso óptimo según el lugar que ocupa cada integrante.

Debe tenerse siempre presente que la primera finalidad de la actividad de dirigir consiste en crear un clima fiable y claro en el trabajo.

TÍTULO IV: CRISIS DE LIDERAZGO.

Resulta imprescindible al hablar de una comunidad de personas hacer referencia al concepto y a algunas ideas sobre liderazgo y a su incidencia en la cultura de la organización.

El liderazgo es un proceso que supone la relación entre una persona y otras, que son sus seguidores. La primera influye en el comportamiento de las personas para llevarlas en una determinada dirección, a través de medios no coercitivos. Un liderazgo eficaz orienta la conducta de las personas hacia el logro de resultados que satisfacen tanto las necesidades del grupo u organización, como las necesidades de las personas como individuos.

Koontz, Weihrich expone como definición la siguiente “El liderazgo es la influencia, el arte o proceso de influir en las personas para que se esfuercen con buena disposición y entusiastamente, hacia la consecución de metas grupales”.

Título: Sistema de control interno de la Administración Pública de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

Autora: Gabriela Vaccarezza.

Publicado en: Revista Digital del Colegio Público de Abogados Ushuaia- N° 6- Año 2019

Stoner, Freeman y Gilbert expresa que “El liderazgo gerencial es el proceso de dirigir las actividades laborales en los miembros de un grupo y de influir en ellas”.

Se dice que el líder genera:

- **Sentido de dirección**, es decir que guía a su equipo por el camino correcto, generando con ello seguridad a los miembros del mismo.
- **Inspiración**: Es otro elemento importante ya que las palabras y ejemplo de un líder encienden la motivación, ya presente en la organización, en el equipo de trabajo y en el individuo.
- **Tendencia a pensar en términos de equipo** no en grupo de individuos y viceversa, el equipo tiende a buscar al líder no al jefe.
- **Aceptación**: Una persona puede ser nombrada gerente, pero no será realmente un líder mientras su nombramiento no sea ratificado por el corazón y la mente de sus subalternos o área de trabajo.

Prentice rechazaba la noción de liderazgo como el ejercicio del poder y la fuerza o como la posesión de una habilidad analítica extraordinaria. Luego, lo definió como *“el logro de una meta mediante la dirección de colaboradores humanos”*, y al líder exitoso como *“aquel que puede entender las motivaciones de la gente y lograr la participación de los empleados haciendo confluir las necesidades e intereses individuales con el propósito del grupo”*.²⁶

También entendía que el método tradicional que tienen los líderes exitosos para ser efectivos consiste en otorgar un reconocimiento adecuado a cada función del empleado de forma tal que él pueda prever la satisfacción de alguno de sus principales motivos o intereses en la realización de la empresa grupal.

En el mismo trabajo, Prentice sostiene que *“Cuando el líder tiene éxito, será porque ha aprendido dos lecciones básicas: los seres humanos son complejos y distintos, y, no sólo responden al*

²⁶ WCH Prentice, “Comprendiendo el liderazgo”, 1961.

Título: Sistema de control interno de la Administración Pública de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

Autora: Gabriela Vaccarezza.

Publicado en: Revista Digital del Colegio Público de Abogados Ushuaia- N° 6- Año 2019

tradicional estilo del garrote y la zanahoria que usa el dueño de un asno, sino también a la ambición, al patriotismo, al amor por el bien y la belleza, al aburrimiento, a la falta de autoconfianza y a muchas otras dimensiones y formas de pensar y sentir inherentes a su ser. Pero la fuerza e importancia de estos intereses no son iguales para cada empleado, ni tampoco el grado en que ellos pueden ser satisfechos en el trabajo”.

La distribución ordenada de funciones y la percepción precisa del rol de un líder dentro de esa distribución deben preceder siempre al desarrollo de sus habilidades al máximo. La tarea del líder es proporcionar esa identificación de roles y funciones dentro del grupo que permitirá que cada miembro satisfaga y realice un propósito o interés mayor.

San Benito en sus Reglas, presenta modelos de dirección con un enfoque diferente. Expone ampliamente las cualidades que debe tener una persona que va a desempeñar una labor directiva. Siendo para él lo más importante dirigir mediante la influencia de la propia personalidad.

Así, al desarrollar las cualidades de quien está al cargo (llamado el mayordomo, atento que lo trata en el ámbito del Monasterio), refiere textualmente: *“Para mayordomo del monasterio será designado de entre la comunidad uno que sea sensato, maduro de costumbres, sobrio y no glotón, ni altivo, ni perturbador, ni injurioso ni torpe, ni derrochador, sino temeroso de Dios, que sea como un padre para toda la comunidad”*.²⁷

De la información recabada en la investigación respecto de los dichos de los agentes, no existirían en general entre los directivos de la organización personas con características de líderes ni personalidades que incentiven a sus trabajadores a sentirse parte del área que llevan adelante, y tampoco que le transmitan compromiso con el trabajo.

CAPÍTULO IV. PROPUESTAS QUE AYUDEN A UN CONTROL EFICAZ.

Pueden clasificarse las propuestas de modificaciones a realizar en dos grupos:

²⁷ “Las Reglas de san Benito”, BAC, Madrid, 1993.

Título: Sistema de control interno de la Administración Pública de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

Autora: Gabriela Vaccarezza.

Publicado en: Revista Digital del Colegio Público de Abogados Ushuaia- N° 6- Año 2019

Por un lado, y tal vez la modificación más fácil de llevar a cabo, sería un cambio normativo en el que en primer lugar el control interno siguiera en cabeza del Contador General de la provincia, atento las funciones dadas a éste por la Constitución Provincial, pero siendo este funcionario personal de la planta permanente, con estabilidad verdadera en su cargo.

En este contexto, instar a la autoridad pública a general un marco regulatorio adecuado, práctico y sencillo, dotando al organismo de control de un grado de independencia tal que despeje niveles de politización que puedan desnaturalizar sus objetivos y la misión que debe cumplir en orden al sistema republicano de gobierno. Ello podría llevarse a cabo mediante una modificación de la ley 495 en la que, si bien se mantenga al Contador General como un órgano extra poder (tal como se encuentra previsto en la Constitución Provincial), el mismo sea designado como personal de planta permanente del Estado, y elegido por concurso sólo removible por cualquiera de las causales establecidas en el artículo 108º, en definitiva, por mal desempeño de sus funciones. Quitando la causal que hoy prevé el mismo en su inciso i), que dice *“El Contador General y el Tesorero de la Provincia sólo podrán ser removidos de sus cargos por la Legislatura Provincial ...i) por haber cesado en el cargo la autoridad que lo designó. En este supuesto la remoción es de pleno derecho”*.

Ello dotaría de mayor independencia a este funcionario, hoy de planta política, y le permitiría ejercer sus funciones bajo la libertad y firmeza que corresponden.

Asimismo, correspondería jerarquizar el área de Auditoría Interna incorporando más personal (tanto idóneo como profesional), brindando capacitación sobre diferentes tipos de normas y procesos de auditoría, y creando algún sistema de incentivos o productividad que los lleve a sentirse más valorados en la administración.

Se debería informar y entrenar a todos los sectores de la administración, no sólo a la Auditoría Interna, en la importancia que tiene ejercer un real y efectivo control sobre los recursos y gastos públicos. La columna vertebral de la organización debería ser la expresión contenida entre los objetivos de las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras

Título: Sistema de control interno de la Administración Pública de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

Autora: Gabriela Vaccarezza.

Publicado en: Revista Digital del Colegio Público de Abogados Ushuaia- N° 6- Año 2019

Superiores (ISSAI 100) emitidas por la ya citada INTOSAI, que expresa: “... *La auditoría del sector público es esencial, ya que proporciona, a los órganos legislativos y de supervisión, a los encargados de la gobernanza y al público en general, información y evaluaciones independientes y objetivas concernientes a la administración y el desempeño de las políticas, programas u operaciones gubernamentales*”.

Entendiendo que las Normas Internacionales de Auditoría le permiten al auditor disponer de elementos técnicos uniformes y necesarios para brindar servicios de alta calidad para el interés público, sería conveniente incorporar tal vez en forma progresiva, algunas de estas normas a las Unidades de Auditoría Internas, a través de procedimientos dictados por el Contador General en su carácter de órgano rector del sistema de control interno, tal como lo establece la ley 495 entre sus funciones.

En primer lugar, sería importantísimo incorporar la norma concerniente a la Planificación, documentándose por escrito el plan anual de auditoría.

Luego, se deberían implementar las normas sobre fraude o error, emitiendo procedimientos a seguir por el auditor cuando sospecha que puedan existir alguna de esas situaciones.

Independientemente de las previsiones de estas normas, se entiende que difícilmente pueda ser eficaz el trabajo de auditoría si no existe un cambio general en la conciencia de los funcionarios públicos respecto del compromiso para con el desarrollo de su tarea, realizando desde la gestión el primer control interno.

Por otro lado, sería conveniente reformular el lugar de cada integrante de la organización, evaluar cambiar las personas que ocupan los cargos de alta dirección por agentes capacitados para ello, que promuevan desde su liderazgo la creación de un ambiente de trabajo en el que la cultura del área esté sustentada en la ética, el compromiso y el sentirse involucrados con el lugar que ocupan. Brindar capacitaciones permanentes para el personal,

Título: Sistema de control interno de la Administración Pública de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

Autora: Gabriela Vaccarezza.

Publicado en: Revista Digital del Colegio Público de Abogados Ushuaia- N° 6- Año 2019

y crear una conciencia de compromiso verdadero con la función que cada uno debe llevar a cabo, principalmente desde el ejemplo.

A nivel de incorporación de personal y de redistribución del existente en las diferentes áreas de gestión, sería conveniente realizar un exhaustivo análisis de las aptitudes y capacidades de cada empleado público en función de las necesidades de las dependencias. A los fines de lograr que cada uno de ellos se sienta útil y valorado realizando la tarea que le concierne, y de esta forma se generaría mayor compromiso de los agentes y mejor ambiente de trabajo y cultura organizacional.

CONCLUSIÓN.

Para entender la importancia del sistema de control interno debe pensarse al sector público provincial como una organización cuyo objetivo es la satisfacción de necesidades públicas de forma eficiente. Estas necesidades responden a aspectos protegidos que no pueden ser cubiertos por ningún otro actor, como por ejemplo salud, educación, justicia, seguridad, entre otros.

Para cumplir con tan importante tarea, esta organización cuenta con recursos públicos que deben ser administrados por los funcionarios, con cargo de rendir cuenta documentada de su administración y gestión ante la ciudadanía.

En ese tenor, se establecen objetivos y pautas de conducta, gestión y/o ejecución, plasmados en normas escritas (leyes, decretos, resoluciones, etc.) y no escritas (buenas prácticas generalmente aceptadas, pero no formalizadas) que buscan obtener una actividad eficiente, transparente y equitativa por parte del estado en el cumplimiento de sus deberes, definiéndose así el “deber ser”.

Tal es así que pueden verse normas que imponen el deber de garantizar la concurrencia, transparencia, publicidad y conveniencia económica de los procesos, pudiendo concluirse que las mismas son utilizadas para establecer o declarar los valores o principios a

Título: Sistema de control interno de la Administración Pública de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

Autora: Gabriela Vaccarezza.

Publicado en: Revista Digital del Colegio Público de Abogados Ushuaia- N° 6- Año 2019

los que debe ajustarse la actividad administrativa, debiendo por tanto ser materia de verificación o control.

A su vez, estas normas tienen una doble función; a priori ordenan y sirven de guía de los diligenciamientos y, en forma posterior, una vez ejecutados los actos de gobierno, permiten evaluar la rendición de cuentas a la luz de lo establecido en ellas.

Mediante el control interno, las organizaciones gubernamentales se autocontrolan, a fin de determinar si la actividad administrativa se encuentra ajustada a los parámetros pre-establecidos normativamente, señalando los desvíos y las medidas correctivas a implementar, en su caso.

Por tanto, un sistema de control interno fuerte permitiría analizar y detectar si los actos de gobiernos fueron ejecutados de acuerdo a los principios valorados y declarados en las normas que los rigen, constituyéndose de este modo en un servicio para el ciudadano.

Como fue expresado en su momento este trabajo tiene como objetivos determinar posibles inconvenientes que afecten el control interno gubernamental e identificar los cambios que sería conveniente realizar a los efectos de dar más eficacia y eficiencia a tan importante tarea.

Del estudio de la normativa, la investigación doctrinaria y las encuestas realizadas a los funcionarios públicos jerárquicos y no jerárquicos, que son controlados y que controlan, parecería que si bien la normativa que rige el sistema en la provincia posee algunas falencias que complican el normal funcionamiento del área, existen otros problemas de fondo que quizá debería atacarse primero.

La dependencia que posee la Contaduría General en su carácter de órgano rector del sistema de control interno, del titular del Poder Ejecutivo estaría impidiendo que tal área actúe en forma independiente respecto de su función.

Título: Sistema de control interno de la Administración Pública de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

Autora: Gabriela Vaccarezza.

Publicado en: Revista Digital del Colegio Público de Abogados Ushuaia- N° 6- Año 2019

De la información recabada por las encuestas surge también un desconocimiento profundo de los funcionarios (agentes y alta dirección) de la normativa de fondo que rige el sistema, ocupándose solamente de conocer las normas de procedimiento que le indican paso a paso cómo realizar la contratación. Si se los consulta sobre una cuestión que no se encuentra reglada por esas resoluciones, no pueden discernir de qué se les está hablando. Se vislumbra que el personal no resulta ser demasiado consiente respecto del deber republicano del Estado de rendir cuentas a la sociedad, que resulta ser la titular de la cosa pública.

Ello, en parte obedece a la falta de compromiso que se advierte en todos los estamentos de la administración pública, en la que se ve a sus integrantes en un lugar de extrema comodidad dada por la estabilidad en sus puestos y la falta de interés en crecer profesionalmente.

Claramente la administración pública ha sido abarcada por una desidia generalizada, falta de compromiso y ausencia de funcionarios en la alta dirección que sean capaces de incentivar a sus empleados a “ponerse la camiseta de la organización”, a esforzarse día a día en realizar mejor su tarea y brindarles capacitación permanente para ello.

A lo largo del tiempo parece haberse logrado una cultura amorfa de la organización en la que a la mayoría de los integrantes no les interesa superarse.

Por último, la organización en su conjunto, como quizá la sociedad toda, se encuentra inmersa en una crisis de liderazgo que incide fuertemente en la ausencia de compromiso social y funcional.

De esta manera, se entiende que por más modificaciones normativas que se llevaran a cabo en materia de control interno, sería prácticamente imposible hacerlo más eficiente ni más eficaz.

En cuanto a la tarea de Auditoría Interna, se entiende que en la forma en que se lleva a cabo actualmente, realmente es importante para la gestión de gobierno ya que además

Título: Sistema de control interno de la Administración Pública de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

Autora: Gabriela Vaccarezza.

Publicado en: Revista Digital del Colegio Público de Abogados Ushuaia- N° 6- Año 2019

del control, se realiza una tarea no menos importante de asesoramiento a las áreas que gestionan las contrataciones. La cual no es utilizada en su totalidad. Quizá, si los funcionarios pertenecientes a las áreas controladas entendieran el sentido y función de la Auditoría, en vez de pensar que siempre les está “trabando” las actuaciones, como esgrimen textualmente, podría existir una comunidad de intereses más beneficiosa aún para la gestión de gobierno.

Desde el lugar de las áreas controladas, y atento todas las deficiencias culturales existentes que redundan en una amplia falta de compromiso con su función, se entiende que el sistema, lejos de sumar a la gestión, va transformándola cada día en menos sustentable, creíble y, por consiguiente, menos seria.

BIBLIOGRAFÍA:

- BARRA, Rodolfo “Tratado de Derecho Administrativo”, Tomo III. Bs. As. 2007.
- CANCLINI, Arnoldo “Tierra del Fuego –De la Prehistoria a la Provincia” Ed. Dunken. Bs. As. 2007.
- GRÜN, Anselm “Orientar personas, despertar vidas”.
- FOWLER NEWTON, Enrique “Tratado de Auditoría”.
- IVANEGA, Miriam “Responsabilidad del Funcionario Público”.
- LAS HERAS, José María “Estado Eficaz” 2da. Edición Ed. Osmar Buyatti. 2006.
- LERNER, Emilia “El control externo gubernamental: El caso argentino – lecturas sobre administración financiera sector público” Bs. As. 1996.
- MONTANINI, Gustavo “Auditoría”.
- RICIUTTI, Claudio “El registro y control de los hechos públicos”.
- Ley 19.640 de Promoción al Territ. Nac. De Tierra del Fuego.
- Ley 23.775 de Provincialización de Tierra del Fuego.
- Ley 24.156 de Administración financiera y sistemas de control del sector público nacional.

Título: Sistema de control interno de la Administración Pública de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

Autora: Gabriela Vaccarezza.

Publicado en: Revista Digital del Colegio Público de Abogados Ushuaia- N° 6- Año 2019

- Ley Territorial 6 de Contabilidad.
- Ley Provincial 338 de Sistema de gestión y administración financiera del sector público.
- Ley Provincial 469 de Sistema de gestión y administración financiera del sector público - modificación.
- Ley Provincial 495 de Administración financiera y sistemas de control del sector público provincial.
- Ley Provincial 1.015 Régimen General de Contrataciones.
- “Realidad y racionalidad en el control del sector público” Santiago Fuentes Vega.
- “El control de la gestión económico-financiera de las administraciones públicas” A.M. López Hernández y D. Ortiz Rodríguez
- “Administración pública, control social y eficiencia” Fernando Roberto Lenardón.
- “El denominado control interno en la República Argentina” Miguel Andres Goldfarb.
- “Una ética mundial para la economía y la política” Hans Küng.
- “La verdadera labor de un líder” John P. Kotter.
- La relación planificación/presupuesto en el marco de la gestión orientada a resultados” Anibal Sotelo Maciel.
- “El trabajo del directivo. Folclore y Realidad” Henry Mintzberg.
- “Liderazgo que logra resultados” Daniel Goleman.
- “Managemen avanzado (pero fácil y breve) para directivos públicos” Carles Ramió Matas.
- “Comprendiendo el liderazgo” WCH Prentice.
- “Diario Provincia 23” 12/11/12.
- “Declaración sobre líneas básicas de la fiscalización” INTOSAI.
- “Los nuevos conceptos del control interno” Informe COSO.