



# REPÚBLICA Y CONTROL

Seminario Internacional  
por el 25 Aniversario  
de la Auditoría General  
de la Nación

# REPÚBLICA Y CONTROL

**COLEGIO  
DE AUDITORES GENERALES**

---

**PRESIDENTE**

CPN Oscar Santiago Lamberto

**AUDITORES GENERALES**

Dr. Francisco Javier Fernández

Dr. Juan Ignacio Forlón

Dr. Gabriel Mihura Estrada

Dr. Alejandro Mario Nieva

Lic. Jesús Rodríguez

Lic. María Graciela de la Rosa

## INDICE

<b>Apertura del Seminario:</b>	6
Oscar Lamberto - Presidente de la Auditoría General de la Nación	7
Emilio Monzó - Presidente de la Cámara de Diputados de la Nación	11
<b>Capítulo 1:</b>	
<b>“Orígenes, experiencias y perspectivas de la AGN”</b>	14
Moderador: Gabriel Mihura Estrada - Auditor General de la Nación	15
Raúl Baglini - Exdiputado nacional y exsenador de la Nación	16
Ricardo Gutiérrez - Exsecretario de Hacienda	19
Héctor Rodríguez - Exauditor de la Nación	23
<b>Capítulo 2:</b>	
<b>“La Experiencia Internacional”</b>	27
Moderador: Jesús Rodríguez - Auditor General de la Nación	28
João Augusto Ribeiro Nardes - Presidente del Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil	29
Jorge Bermúdez Soto - Contralor General de la República de Chile	32
Ramón Álvarez de Miranda García - Presidente del Tribunal de Cuentas de España	36
<b>Capítulo 3:</b>	
<b>“Efectos de la aprobación de la Cuenta de Inversión”</b>	42
Moderador: Javier Francisco Fernández - Auditor General de la Nación	43
Enrique Paixão - Expresidente de la AGN (1995-1999)	44
Rodolfo Barra - Expresidente de la AGN (1999-2002)	50
Leandro Despouy - Expresidente de la AGN (2002-2016)	54

<b>Capítulo 4:</b>	
<b>“La Cuenta de Inversión en la Comisión Mixta Revisora de Cuentas”</b>	<b>59</b>
Moderador: Juan Ignacio Forlón - Auditor General de la Nación	60
Luis Borsani - Diputado de la Nación	61
Carla Pitiot - Diputada de la Nación	66
<b>Capítulo 5:</b>	
<b>“Poder Legislativo y Control Público”</b>	<b>70</b>
Moderador: Alejandro Nieva - Auditor General de la Nación	71
Miguel Ángel Pichetto - Presidente del bloque de senadores del Partido Justicialista	72
Ángel Rozas - Presidente del bloque de senadores de la Unión Cívica Radical	77
<b>Capítulo 6:</b>	
<b>“La AGN en los próximos 25 años”</b>	<b>83</b>
Moderadora: María Graciela de la Rosa - Auditora General de la Nación	84
Juan Ignacio Forlón - Auditor General de la Nación	86
Alejandro Nieva - Auditor General de la Nación	88
Gabriel Mihura Estrada - Auditor General de la Nación	93
Francisco Javier Fernández - Auditor General de la Nación	96
Jesús Rodríguez - Auditor General de la Nación	99
Oscar Lamberto - Presidente de la Auditoría General de la Nación	102

## Apertura del Seminario

## Apertura del Seminario

### **Oscar Lamberto**

Presidente de la Auditoría General de la Nación

---

La Auditoría General de la Nación cumple 25 años de existencia, contados desde la sanción de la Ley de Administración Financiera. Un cuarto de siglo en medio de la agitada vida institucional de la República. Hay muchas razones para recordar, nuestra casa fue definiendo su identidad desde su parto –doloroso y conflictivo, fruto de intereses encontrados que pugnaban por los distintos modelos de control– hasta llegar al organismo de gran dinamismo que hoy integramos con orgullo.

La ley de su creación adoptó un sistema de control posterior, cambiando el modelo vigente de control previo, de legalidad, a cargo del disuelto Tribunal de Cuentas. La AGN alcanzó rango constitucional en la Constitución reformada en 1994, lo cual vino a despejar todas las dudas sobre el modelo de control que decidieron los constituyentes. Desde entonces nuestra casa ha tenido un crecimiento constante, con un marco legal que permite adaptarse a las nuevas demandas del control. Fue incursionando en nuevas experiencias de auditorías que se suman a las clásicas financieras: la de gestión comenzó a formar parte relevante de los planes de auditoría, las nuevas demandas que implicaban la informatización del Estado nos llevaron a crear equipos especializados para esas auditorías.

La participación creciente en auditorías ambientales fue cambiando el rostro de la entidad con nuevas especialidades: biólogos, ingenieros, médicos, informáticos, se integraron a nuestra casa, donde la mayoría de nuestros profesionales eran abogados o contadores.

El umbral de los próximos 25 años nos encuentra llenos de nuevos desafíos, motorizados por el avance tecnológico, la despapelización del Estado, la firma digital y el cambio material de las evidencias. La nueva etapa demanda con urgencia cambios operativos y organizativos. Por ello se tomaron decisiones sobre reformas estructurales: la incorporación del

Sistema SICA (Sistema Integrado para el Control de Auditorías) para procesar nuestras auditorías en red, y la adopción de normas internacionales de auditoría, que nos colocan a la vanguardia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de la región. La modernización y actualización de toda la normativa de control externo gubernamental comenzó en 2012, y hoy nos permite contar con todas sus normas específicas basadas en ISSAI de nivel 3. Los distintos tipos de productos de control externo están armonizados con las prácticas y estándares internacionales.

En especial nuestro producto más importante y que elaboramos anualmente: la auditoría de la Cuenta de Inversión. La liquidación del ejercicio presupuestario puede verse enriquecida, mejorada y valorizada a partir de las normas específicas de control financiero y de cumplimiento –las Resoluciones 185 y 187, respectivamente–, que otorgan mayores niveles de calidad y solvencia técnica a la opinión profesional. Hechos que constituyen un avance cualitativo para que el Parlamento pueda tomar mejores decisiones al momento de tratar la Cuenta de Inversión.

Las evidencias de auditoría en poco tiempo más estarán en la red; las fotografías, los videos van a ser el respaldo de nuestros trabajos. Para estar en línea con el futuro inmediato hemos incorporado un dron, que en pocos días más estará operativo. Con la idea de poner las auditorías al alcance de los ciudadanos, las hemos presentado en videos de pocos minutos de duración, y creamos una aplicación para que la AGN esté en todos los teléfonos celulares. Para que la totalidad del personal de la casa pueda participar del proceso de informatización, hemos declinado el brindis de fin de año y con esos recursos se compraron notebooks y tablets. El cien por ciento de los agentes que integran los equipos de auditoría y los asesores van a contar con dispositivos propios; que para facilitar su uso se adoptó, para su entrega, la modalidad legal de Conectar Igualdad.

Estamos desarrollando un plan de capacitación sobre las nuevas normas que comprende a todo el personal de la casa; en dos meses, más de 200 agentes participaron de talleres de formación, dirigidos por funcionarios de nuestra planta que tuvieron la oportunidad de capacitarse en organismos internacionales. El diseño de la carrera universitaria de auditores gubernamentales ya está formulado y aguardamos la sanción de la ley que crea al primer instituto universitario en el ámbito del Parlamento argentino.



En el marco de la austeridad republicana decidimos conmemorar los 25 años con un conjunto de actos, el primero de los cuales es este seminario; un concurso sobre monografías referidas al control y, en octubre, el descubrimiento de placas con los nombres de quienes condujeron la Auditoría desde su creación.

La motivación inicial de este seminario fue la discusión sobre un tema del que hay muy poco escrito, y menos experiencia: los efectos de la sanción de la Cuenta de Inversión y su impacto en el plan de auditorías de nuestra institución. En rigor de verdad, a la Cuenta de Inversión nunca se le otorgó demasiada importancia, a pesar de su rango constitucional arrastra toda una historia de aprobaciones parciales, olvidos o sanciones extemporáneas. En 2004, en el Parlamento Nacional, hicimos un seminario sobre la Cuenta de Inversión, con sus trabajos editamos un libro que hoy se usa como texto en las universidades. El resultado de aquellas jornadas fue que las Cuentas comenzaron a tratarse, y hoy estamos en un momento único de nuestra historia: la AGN está al día con la revisión de la Cuenta de Inversión y el Parlamento solo tiene dos en tratamiento.

Lo cierto es que esta nueva realidad impacta en nuestro trabajo, cuando nos preguntamos ¿qué pasa con una auditoría de fecha anterior a una Cuenta aprobada? En la poca bibliografía existente en la materia, encontramos que la aprobación de la Cuenta por el Parlamento es un cierre político y administrativo pero no judicial. Esta doctrina se adoptó en el texto de aprobación de la Cuenta donde en el artículo 1 se aprueba la Cuenta y en el artículo 2 se dice que no exime de casos individuales por demandas judiciales. Este hecho era irrelevante con Cuentas con 10 años de atraso, pero hoy es importante definirlo, despojados de cualquier circunstancia o conveniencia política. Es que carece de lógica aconsejar la aprobación de la Cuenta y, cuando el Parlamento la aprueba, seguir enviando dictámenes que hasta pueden ser contradictorios con la Cuenta aprobada.

De hecho, hay una solución práctica, que es imprimirles mayor velocidad a nuestros trabajos, con auditorías acordes a los estándares internacionales, que no superen los nueve meses, con informes más cortos y en lenguaje accesible para todos. No obstante, sería importante que la Comisión Mixta Revisora de Cuentas aprobara una resolución donde se decida el destino de los informes realizados sobre ejercicios de Cuentas aprobadas.

Las nuevas normas hablan de neutralidad política y dictámenes fundados en evidencias y estoy convencido –no obstante mi designación de origen político– de la necesidad de producir informes profesionales basados en evidencias que contribuyan al funcionamiento de un mejor Estado. Nuestros informes son para el Parlamento y para el pueblo, no son para los jueces, aunque los jueces los utilicen como fundamento de cientos de causas. Como en 2004, recopilaremos las ponencias en un libro, pues aquí no hay pensamiento único y la síntesis surgirá del debate en libertad.

Estamos pensando para el próximo cuarto de siglo, lejos de ventajas y miserias circunstanciales. El tema en debate no está en la agenda de ningún programa político, pero las instituciones se construyen elevando la mirada por encima de los hechos cotidianos. Por mi formación profesional creo en la eficiencia, en la necesidad de devolver con trabajos profesionales de calidad el presupuesto que el Congreso nos otorga y los ciudadanos pagan con sus impuestos.

La democracia está en deuda con un tercio de la población; nuestra obligación es controlar que no se dilapiden ni malversen los fondos, los recursos de la Nación. La corrupción lleva a las carencias de millones de compatriotas, ningún fin puede justificarla. Debemos ser la voz que recuerde que la economía es solo un subsistema de la biosfera y que es una contradicción flagrante proclamar el derecho a la vida, por un lado, y destruir el planeta, por el otro.

Las organizaciones son siempre construcciones colectivas, por ello quiero prestar reconocimiento especial a todos los que en este cuarto de siglo condujeron la casa, cada cual con su impronta y a todo el personal, que con su esfuerzo cotidiano hace honor al prestigio ganado por la Auditoría General de la Nación.

## **Emilio Monzó**

Presidente de la Cámara de Diputados de la Nación

---

No hay República sin control, por eso, para que haya República necesitamos una Auditoría General de la Nación sana, profesional, independiente, eficiente y eficaz, cuyos dictámenes sean respetados y considerados un aporte a la mejora permanente del Estado argentino. En esta perspectiva, el rol y la misión de la AGN adquieren un alcance de enorme importancia, no sólo como garantía de buen funcionamiento de la democracia sino también como garantía de buen gobierno, y con esto me refiero, ni más ni menos, a mejorar las condiciones de vida de la gente, a las posibilidades de desarrollo humano de nuestro pueblo. Quiero aprovechar esta ocasión para hacer dos reflexiones adicionales pero relacionadas con lo antedicho, basadas en la experiencia de este año y medio en la presidencia de la Cámara de Diputados de la Nación.

En primer lugar, la Argentina claramente ha abierto sus brazos al mundo y el Parlamento no ha sido ajeno a este proceso de apertura. La revitalización del rol de los parlamentos en las democracias del mundo, en especial las europeas, es un fenómeno generalizado. Si la idea es buscar más legitimidad y trabajar más cerca de la gente, se requiere contar con parlamentos más fuertes y más participativos, y no lo contrario. Como he dicho públicamente en muchas oportunidades y no me canso de decirlo, la experiencia parlamentaria de 2016 y 2017 estuvo y estará plagada de un enorme valor político, máxime teniendo en cuenta la elección de medio término en ciernes. La diversidad y pluralidad de opiniones y de representaciones políticas es un hecho incontrastable. Cambiemos tiene menos del 34% de representación en Diputados y 20% en el Senado, es decir, carece del control parlamentario, situación que se mantendrá hasta 2019; esto ha permitido que desarrollemos una cultura de diálogo y consenso muy rica, que si bien tiene sus be-moles, sus excepciones, sin lugar a dudas ha constituido la regla. Creo que esta situación de parlamentos con diferentes representaciones ha llegado a la Argentina y al mundo para quedarse. Creo que nos vamos a tener que olvidar de ese parlamento con dos partidos políticos que representan la demanda de toda la sociedad.

Las demandas son cada vez más específicas, la comunicación y la tecnología hacen que fluyan movimientos sociales y los transforman en partidos políticos y, a su vez, en bancas y representaciones. Creo que esto ha venido

a la democracia para quedarse y es bueno, porque es rico y necesita de mucho consenso. Lo menciono porque la madurez política de un Congreso sin mayoría es una oportunidad extraordinaria para el desarrollo pleno de las instituciones.

Es un Congreso complicado, justamente por el esfuerzo que hay que hacer para encontrar acuerdos y aprobar leyes, mucho más complicado lo es en un año electoral, donde muchas veces se tergiversa el espíritu de algunos proyectos de ley; pese a todo, mi compromiso con la Auditoría es aprobar el proyecto de la carrera de auditor gubernamental en el transcurso de 2017.

Creo que ese proyecto va a encontrar unanimidad en el recinto de la Cámara de Diputados y en el Senado, y a fin de año, si es posible, estará vigente. Lo menciono porque la madurez política de un Congreso sin mayoría es una oportunidad extraordinaria para el desarrollo pleno de las instituciones, lo que incluye indiscutiblemente a la Auditoría General de la Nación que, como instrumento de control externo del Poder Ejecutivo Nacional, estará imbuida también de esta realidad política y podrá ejercer sus funciones y cumplir su misión de modo profesional e independiente. No hay ninguna intención de esconder los dictámenes o informes de la Auditoría ni de ignorarlos o descalificar a la institución de control, todo lo contrario. Queremos más controles profesionales e independientes que ayuden a mejorar la gestión del gobierno. Tampoco hay posibilidades para hacerlo con un Congreso tan atomizado. Verdaderamente estamos ante una gran oportunidad para nuestras instituciones, para el país, para la República, y junto a un mayor control que implique más República y, por ende, mejor democracia. Hago la última reflexión: al mayor protagonismo de los parlamentos se agrega hoy a nivel mundial una exigencia de mayor apertura y transparencia de los gobiernos.

Lo que se ha dado en llamar la “Alianza para el Gobierno Abierto” no es solo conceptual, la revolución en los gobiernos la está haciendo la tecnología, que impregna todos los ámbitos de la vida en comunidad: la prensa, el modo de comunicar, el consumo, la producción. No es solo la globalización, sino también, y en especial, la innovación y las nuevas tecnologías las que están revolucionando el mundo.

Nuestras instituciones están en el corazón de las demandas sociales, la gente quiere un Estado más eficiente y reclama no solo una mejor gestión, sino también un mayor control. Es imperativo que la política y las instituciones mejoren, se modernicen, se fortalezcan, como acaba de describir el contador

Lamberto. Si no lo hacemos quienes creemos en la política, quienes abrazamos los valores democráticos, dejamos un lugar a las falsas recetas, a las falsas opciones que, prometiéndolo que la gente reclama con absoluta razón –alimentación, vivienda, salud, seguridad, educación, para ellos y para sus hijos–, pretenden acceder o perpetuarse en el poder mediante el debilitamiento o abandono de los valores de la libertad, la justicia y la paz, es decir, los valores de nuestra democracia.

## **“Orígenes, experiencia y perspectivas de la AGN”**

## Capítulo 1: “Orígenes, experiencias y perspectivas de la AGN”

**Moderador: Gabriel Mihura Estrada**  
Auditor General de la Nación

---

En 1991, el Poder Ejecutivo Nacional elevó el proyecto de ley que acabaría siendo la Ley 24.156. Ingresó por la Cámara de Diputados y en comisión tuvo un gran trabajo, que le introdujo varias modificaciones: se le eliminó, por ejemplo, la aprobación tácita de 1) la Cuenta de Inversión que traía el proyecto original y 2) el Presupuesto.

En 1992, el proyecto fue sancionado después de pasar por el Senado y volver a la Cámara de Diputados. Se inició entonces un proceso de reforma fundamental en las instituciones argentinas, mediante el cambio de la vieja Ley de Contabilidad, el sistema de administración financiera y el sistema de control, la eliminación del Tribunal de Cuentas y la creación de la Auditoría General de la Nación.

Tenemos en este panel a tres protagonistas fundamentales de todo ese proceso, que nos van acompañar y exponer sobre sus experiencias y conocimientos. En primer lugar, el exdiputado y exsenador Raúl Baglini, que participó de esos debates parlamentarios como integrante del bloque de la Unión Cívica Radical. El doctor Ricardo Gutiérrez, que era secretario de Hacienda, tanto antes como después de la sanción de la ley, y a quien le tocó poner en ejecución todas las nuevas normas de la administración financiera como órgano de dirección y coordinación de los sistemas de administración financiera. Y finalmente, el exauditor general de la Nación e integrante del primer Colegio de Auditores, doctor Héctor Rodríguez, que tuvo que hacer toda la transición del Tribunal de Cuentas a la nueva Auditoría.

## **Raúl Baglini**

Exdiputado nacional y exsenador de la Nación

---

Voy a hacer arqueología... pero solo en una pequeña parte, para rescatar alguno de los episodios en la sanción de la ley. La Comisión de Presupuesto de Diputados, que entonces presidía Oscar Lambert, tuvo seis meses de consultas con todos los sectores, incluidos los organismos que iban a desaparecer absorbidos por la Auditoría, entre ellos el Tribunal de Cuentas de la Nación. Fue una discusión riquísima que se prolongó hasta el recinto, porque se produjeron de alguna manera fisuras entre los distintos bloques e internamente. Por ejemplo, el tema del control previo y concomitante se arrastró incluso hasta la discusión en general.

Los seis primeros capítulos están muy logrados; son los que se refieren a la administración financiera, a la contabilidad y, básicamente, al sistema presupuestario. En realidad, el sistema presupuestario nace de nuevo con esta ley, porque comienzan a presentarse los presupuestos en forma, se ordena la Ley Complementaria Permanente de Presupuesto e, incluso, es complementada después con la reforma "Cafiero", que prevé la rendición trimestral, una mini Cuenta de Inversión, que es el informe al Congreso de cómo se viene ejecutando el Presupuesto y, además, el avance de lo que puede ser la siguiente Ley de Presupuesto en junio.

Luego de eso, el paso por el Senado arroja un balance deficitario en cuanto a las modificaciones a los capítulos 6 y 7 de la Ley de Administración Financiera, es decir, lo referido estrictamente al control de la Auditoría y al control interno de la SIGEN, y quedan desechadas algunas normas que me parecen de fundamental importancia. Destaco las que le permitían a la Auditoría formular denuncias en nombre de la institución y no personalmente a cargo del presidente. Las que le permitían, en casos notorios de arrasamiento de legalidad y gestión, solicitar por vía judicial la suspensión de alguno de los contratos o de obras en curso, facultad que tienen las Auditorías y Contralorías de otros países.

Una facultad que a mi entender se sigue necesitando y es la de acceder a la documentación respaldatoria de la actuación de cada repartición, mucho más en los casos en que la repartición es renuente a adoptar los consejos de la Auditoría –en rigor, su principal función- hacer docencia



para que el organismo público se adapte y corrija los vicios que le han sido señalados. Esto que existe en algunos países como Chile, incluso sin necesidad de orden judicial de acceso a la documentación, requiere también de alguna manera un ejercicio muy responsable y tal vez hasta una modificación del esquema interno de funcionamiento de la Auditoría, en los casos del secreto fiscal y bancario.

Si alguna particularidad ha tenido el último blanqueo o regularización impositiva, es haber preservado celosamente el secreto fiscal, incluso por sobre artículos que se agregaron dándole a la Unidad de Información Financiera una posibilidad de acceder a información muy sensible dentro del blanqueo. Entonces, hay que traer el ejemplo de la experiencia anterior, exitosa en el mundo: el blanqueo de Berlusconi, en el cual se crea una división especial de la Guardia Financiera Italiana –correspondería a nuestra AFIP–, sección especial que tiene por misión fundamental la posibilidad de conectar el nuevo CUIT otorgado a los que habían hecho el blanqueo, con la vieja clave fiscal, de manera de tener linealmente toda la información.

Habría que ver hasta qué punto se preservó esto, pero de alguna manera hay que hacerlo, porque realmente la Auditoría ha tenido dificultades en obtener información fiscal oportuna e información del Banco Central amparadas por el secreto bancario.

En 2002, la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas tuvo que poner fin a un diferendo que había incluso entre los auditores, sobre el tema de la abstención de opinión, que deriva precisamente de la falta de acceso a la documentación respaldatoria. Es el tema de si la aprobación de una Cuenta de Inversión afecta las responsabilidades de los funcionarios. En realidad, hasta las normas prepatrias, es decir las que vienen de la época de la Colonia y del Virreinato, producen esta escisión de las responsabilidades de los funcionarios con respecto a la aprobación contable. Y esto se prolonga en las Constituciones, como la de 1826 y la del 53.

Yo creo que está zanjada la discusión con tres opiniones muy importantes. Destaco como la más importante la de Alberto García Lema, porque fue coautor del núcleo de coincidencias básicas de la Reforma Constitucional de 1994 y miembro informante en la parte del núcleo de coincidencia: no hay ninguna duda de que la norma constitucional y la

reforma del sistema de administración financiera hecha por la ley en el año 92 no excluyen la posibilidad de juzgar la responsabilidad.

Pero además de eso, el Congreso tiene antecedentes en tres leyes que son las que aprobaron la Cuenta de Inversión del 87 y 88, que había sido observada por la Comisión Mixta Revisora de Cuentas. Pero está la del 93, las tres hechas por ley, en las cuales se dejó a salvo específicamente que la aprobación de la Cuenta no implica ninguna declinación de posibilidades de juzgamiento de los funcionarios en la fase administrativa ni en la fase penal, y eso me parece un antecedente verdaderamente importante.

Para cerrar, un ejemplo hipotético que puede dejar de serlo en cualquier momento. Es muy posible que en una municipalidad cualquiera del país, con fondos originalmente derivados de la Nación, se promueva una campaña de vacunación obligatoria contra la gripe. La municipalidad fija las condiciones y se hace una licitación, se aprueba, el gasto que insume es del 99% de la partida asignada, se juntan los comprobantes que respaldan la contratación y la ejecución. Desde el punto de vista de la aprobación contable, en el reflejo de la Cuenta de Inversión no hay nada que observar. Es decir que, formalmente, ni en los aspectos de legalidad ni en los aspectos contables hay observaciones que formular y la Cuenta se aprueba.

Pero después resulta que cuando viene un informe del órgano de control, en este caso de la Auditoría, advertimos que el llamado a licitación se había hecho, pero no se pidieron presupuestos alternativos y por lo tanto se le adjudicó al mismo proveedor de los últimos cinco años. También descubrimos que hay 20% de recargo sobre los precios del mercado y que no se cumple el parámetro establecido por la municipalidad: mejorar al 50% la vacunación antigripal. No hay respaldo y al contrario cuando se testean las dosis, ya han sido adquiridas y no cubren la totalidad de los virus ni las cepas de gripe y entonces, en definitiva, uno termina diciendo que, desde el punto de vista de las tres E, que rigen todo el sistema de administración financiera y particularmente el control de la Auditoría, no hubo eficiencia en la contratación. Eso es motivo de persecución administrativa y penal, incluso de los funcionarios que han producido esta anomalía.

## **Ricardo Gutiérrez** Exsecretario de Hacienda

---

Hace unos días leí en la prensa que el ministro de Modernización de la Nación decía que recibieron un Estado arcaico. La primera reflexión es que no se trata del Estado, porque la organización la fija la Constitución de la República y fue reformada en 1994; el ministro se quiso referir a la administración pública. Si bien es cierto que tiene sectores arcaicos, no todo es así, y si hay un sector que está a la vanguardia mundial en materia de modernización y gestión es el que está amparado y desarrollado en el marco de la Ley 24.156. Es un modelo a seguir y tal vez sea el más completo de toda Latinoamérica y parte del mundo.

La administración pública tiene muchos problemas, pero hay otros sectores que sin duda no los tienen, que habrá que modernizarlos y adaptarlos, pero que están a la vanguardia mundial en materia de gestión pública y, sobre todo, de gestión pública financiera.

Tuve el honor de dirigir la preparación del proyecto de la Ley 24.156, presentado al Congreso de la Nación el 1° de abril de 1991 y aprobado en octubre de 1992. El proyecto fue concebido con algunos objetivos que en ese momento eran imperiosos. El primero era recuperar la cultura presupuestaria; el país había perdido el sentido del presupuesto público, debido a los fenómenos hiperinflacionarios y demás. El otro era modernizar la gestión de las finanzas públicas, realmente caóticas en ese momento.

Cuando nosotros asumimos en la Secretaría de Hacienda, no había un solo registro de la deuda pública. Hubo que contratar a una firma internacional de consultores para revisar los papeles y determinar la deuda.

En el caos absoluto reinante, no se disponía de información confiable y oportuna para seguir la gestión de las finanzas públicas, por ende la rendición de cuentas al Congreso tenía muchas falencias. Era necesario modernizar el sistema de control de acuerdo a las mejores prácticas internacionales.

En ese momento estábamos imbuidos de un criterio: si nosotros queremos recaudar y queremos que la gente pague los impuestos, el primer deber es mostrarle qué hicimos con lo que recaudamos de sus impuestos, y mostrarle que lo hemos administrado con eficiencia y con equidad social.

Esto todavía no lo hemos logrado, pero con las modernas prácticas que estamos viendo y que se están implantando en la propia Auditoría, se podrá rendir cuentas de lo que se hizo en materia de devolución de producción de servicios públicos y equidad social, pero también de cómo se administró lo que se hizo.

Mirando atrás, lo más meritorio de la ley es que todos los gobiernos sin excepción y todos los funcionarios han mantenido la esencia de la Ley 24.156, y esto transformó lo que originalmente fue una política pública de mejoramiento de la gestión del control en lo que ya es una política de Estado. En nuestro país, en materia de administración pública, parecía no realizable, pero hoy, mirando atrás, vemos que hay posibilidades de política de Estado y mejoramiento del sector público.

Durante la vigencia de la ley, hubo muchas reformas que la mejoraron, la complementaron. Pero hay otras que la mutilaron, como por ejemplo la famosa reforma del artículo 37, que le hace perder al Parlamento el poder presupuestario. Un valor sustantivo de la República es el Presupuesto y es un rol que el Congreso tiene que recuperar.

El poder presupuestario no se puede delegar en el Ejecutivo, como está sucediendo. Y por otro lado, hubo intentos de escaparse de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control. Ningún ente público sobre el cual el Estado tenga el control político puede estar ajeno a esta ley. Este es un tema que hay que recuperar y solucionar.

El modelo argentino ha servido para expandirse en toda la región, hay 11 países de Latinoamérica que han seguido el modelo de la Ley de Administración Financiera argentina, y hay 21 provincias que también la han seguido. Hay más variantes con los sistemas de controles en las provincias, pero en lo sustantivo se han modernizado en materia de gestión financiera pública.

Cuando hablamos de “gestión financiera pública” no estamos hablando de política fiscal, porque nuestro país presenta una dualidad. Por un lado, tenemos la administración financiera más moderna a nivel mundial y, por otro lado, tenemos una política fiscal errática que durante 25 años nos ha llevado hasta a un default mundial, nos lleva a un déficit de 10 puntos del PBI, cosas que son catastróficas, que ocurrieron y que están ocurriendo.

Hablar de política financiera no es hablar de política fiscal, que se ocupa de otras cosas. La gestión financiera tal vez ha ayudado a transparentarnos demasiado, cosa muy buena. Pero no nos tenemos que olvidar que presenta una dicotomía, una política fiscal errática y una administración financiera de un nivel casi de excelencia, igual que sus sistemas de control. Ese es un tema que también merece ser aclarado y discutido.

Creo que vendrán una serie de reformas a corto plazo del sistema de control externo, habrá que hacer alguna sobre el control interno para darle mayor solidez. Habrá que mantener sí o sí la eliminación del control previo. Hay países que han avanzado mucho en esta materia de políticas fiscales y administración financiera, y yo señalo siempre como camino posible el de México, donde se ha establecido, por ejemplo, hasta la fecha en que debe ser aprobada la presentación de la Cuenta de Inversión.

México tiene la particularidad de que la rendición de cuentas institucionalmente es tan importante como la aprobación del Presupuesto. Hay un acto político trascendente cuando se presenta la Cuenta de Inversión.

Eso acá no lo hemos logrado, acá la Cuenta de Inversión se sigue trabajando como un trámite, y en esto tenemos que hacer un cambio sustantivo porque, si no, no habrá rendición de cuentas de la gestión pública ante el Congreso y la sociedad.

Muchas de las normas vitales de la administración financiera y de la política fiscal son modificadas mediante las disposiciones generadas desde el Presupuesto a través de la Ley Complementaria Permanente de Presupuesto. Creo que la Argentina tiene un problema que algún día constitucionalmente hay que resolver: la falta de jerarquía de las leyes.

La mayoría de los países tienen una jerarquía, leyes orgánicas que no son reformables por las leyes normales y las de criterio general. Esto no se puede resolver legalmente, es un tema constitucional pendiente. Porque, si no, las leyes de fondo son modificadas permanentemente con disposiciones a veces ocultas. Un caso típico es la Ley de Responsabilidad Fiscal.

A una ley de fondo, que establece criterios de política fiscal, la modifican anualmente las disposiciones generales de Presupuesto. Entonces, la responsabilidad fiscal termina siendo algo olvidado en la biblioteca de las leyes, pero a corto plazo va a tener que replantearse. Habrá que

volver a discutir, pero tenemos que entender que, si queremos responsabilidad fiscal, debemos uniformar los sistemas de contabilidad pública.

Es una necesidad nacional que se unifique y uniforme la contabilidad gubernamental.

Nos falta una ley de transparencia fiscal, aunque con la gestión financiera pública y con los sistemas informáticos desarrollados al compás de la Ley de Administración Financiera se lograron enormes avances en la materia, avances que se mantuvieron a lo largo de estos 25 años. La Argentina tiene el mejor modelo informático de América Latina, es evidente que está colaborando y contribuyendo a la ley de transparencia fiscal, pero todavía el Congreso le debe a la sociedad una ley de transparencia fiscal con todos los alcances.

También tenemos que recuperar urgentemente, y este es el tema de fondo, la cultura presupuestaria. Este año se volvió a reformar el artículo 37 de la Ley de Administración Financiera, tratando de recuperar para el Congreso los roles presupuestarios y realmente lo que se aprobó fue un engendro inentendible que uno lee y no sabe a qué quiere llegar.

Si queremos un país en serio, tenemos que recuperar los roles republicanos que tiene el Congreso en materia de Presupuesto y de Cuenta de Inversión.

Y por supuesto todo esto hace que esta ley nos marque un cambio. Los argentinos somos capaces de hacer política de largo plazo. Si nosotros no empezamos a pensar en serio con visión de largo plazo qué país queremos y qué políticas públicas y de Estado queremos, la Argentina no tiene futuro; para que lo tenga, debemos empezar a elaborar estas políticas de Estado ya.

## Héctor Rodríguez

Exauditor General de la Nación

---

Dice James Madison: “Si los hombres fuesen ángeles, el gobierno no sería necesario”. Y también: “Hay que capacitar al gobierno para mandar sobre los gobernados y luego obligarlo a que se regule a sí mismo”.

El control aparece así como un elemento del régimen republicano y constitucional, cada día de gestión requiere más delegación. Este es el punto: para incrementar gestión necesitamos más delegación, y ese nuevo territorio requiere a su vez más control, porque, bien lo dijo Madison, somos hombres y no ángeles.

Me permito entonces ir un poco más atrás en el calendario y recoger un texto bíblico que trae Harvey Rosen en su obra “Hacienda Pública”:

“Durante décadas las tribus israelitas han vivido sin un gobierno central. La Biblia recuerda que el pueblo pidió al profeta Samuel que ‘nos nombre un rey para que nos juzgue, como todas las naciones’. Samuel intenta desanimar a los israelitas describiendo cómo sería la vida bajo una monarquía: ‘He aquí el fuero del rey que va a reinar sobre vosotros: tomará a vuestros hijos y los destinará a sus carros y sus caballos, y tendrán que correr delante de sus caballos. Y tomará a vuestras hijas para convertirlas en perfumistas, cocineras y panaderas. Se adueñará de vuestros campos, vuestras viñas y vuestros mejores olivares, y se los dará a sus servidores. (...) Se llevará el diezmo de vuestros rebaños y vosotros mismos seréis sus esclavos. Ese día os lamentaréis a causa del rey que habéis elegido’. El pueblo no quiso escuchar la voz de Samuel y dijo: ‘¡No! Tendremos un rey y seremos como los demás pueblos; nuestro rey nos juzgará, irá al frente de nosotros y combatirá en nuestras batallas’ (Samuel 8:19-20)”.

El texto bíblico citado por Rosen expresa una tensión entre individuo y sociedad, en 1030 a.C., pero que, variando nombres, podría reflejar una escena actual, pues este es nuestro problema: estamos en una situación de tensión entre Nación y Estado. Ante una dificultad, creamos una ley de emergencia, ante un problema auditamos esa ley. No estamos en un Estado regular, nos falta sistema. Nuestro derecho fiscal se ha ido construyendo entre discusiones y emergencias. Después empezamos a ver que son necesarias más instituciones, pero las soluciones deben atrave-

sar atavismos culturales, lo importante no es solucionar carencias normativas sino culturales. Las primeras respuestas de los argentinos es que necesitamos una ley, y la ley luego no se cumple y el problema a solucionar persiste.

Repasemos el carácter del problema: para subsanar la carencia normativa o el incumplimiento normativo, ya en 1570 sale la “Recopilación de Indias”, son nueve libros, uno, dedicado a la Hacienda; también surgen instrumentos como el juicio de residencia y el régimen de visitas. También se crean los tres tribunales de cuentas conforme a las ordenanzas de Burgos en 1605, y en 1767 nacen la Contaduría y Tribunal de Cuentas del Río de la Plata. Tenemos normas, tenemos institutos, no tenemos rendición.

En la reorganización nacional hay cuatro hitos que traen consigo leyes generales de Contabilidad: la Ley 217, de 1859, denominada “Reglamento general de pagos”; la Ley 428; de 1865; luego el Decreto Ley 23.354, de 1956 –con la creación del Tribunal de Cuentas de la Nación que regiría durante 36 años–, que había sido precedido por la Ley 12.961, de 1947, promulgada por el general Perón, todos antecedentes de la Ley 24.156, de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. Esta breve síntesis nos ilustra que debe cambiar la cultura, el cambio normativo no es suficiente, desde Carlos Nino hasta nuestros días, la cultura es la anomia normativa.

Antes de la Ley 24.156, además del Tribunal de Cuentas de la Nación, existía la Sindicatura General de Empresas Públicas, en jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional. El esquema actual incluye la Auditoría General de la Nación, que responde al Congreso, y la Sindicatura General de la Nación, dependiente del presidente de la Nación.

Lo más importante que trae la Ley 24.156 es que incluye la partida doble en su contabilidad, es una vuelta a la Edad Media para rescatar tan precioso sistema. El otro hecho importante es que empieza a hablar de rendición de cuentas (conforme a su artículo 3º). Aparece el régimen de responsabilidad, que estipula la obligación de los funcionarios de rendir cuentas de su gestión. La Ley no agrega más sobre el tema, excepto los artículos 130 y 131. Este es un buen momento para poner el tema en discusión y superar el vacío que ello implica en el sistema. Hay que ir a una cultura de la rendición, con todo lo que significa: democracia plena, transparencia, educación, responsabilidad fiscal.



Esto de la rendición de cuentas, ¿cómo sale? Primero, trayendo distintas denominaciones, tratando de hacer imitaciones de institutos anglosajones. Oscar Ozlak, una de las personas más indicadas en términos de organización del Estado, dice que el problema que tiene la ley no es que no alcanzamos a traducir las palabras en inglés, sino que nosotros como sociedad no tenemos accountability. Hoy hay una débil rendición de cuentas, sobre todo horizontal, y ese es el gran desafío que enfrentamos y que se comienza a trabajar en toda Latinoamérica.

En “Qué es la rendición de cuentas”, Andreas Schedler analiza que hay tres pilares:

-La información, el gestor tiene que dar información, información que también él necesita para su propia gestión.

-La justificación o la motivación que hace que le pregunten al gestor qué es lo va a hacer y cómo lo va a hacer. El gestor deberá reanalizar el tema, dar debida respuesta e incorporar toda la información necesaria para soportar el proceso que permita una mejor rendición de cuentas.

-La sanción: que obre como amenaza creando riesgo y ordenando conductas, pero también como castigo; sin la amenaza cierta de sanciones, la denuncia de ilícitos deja de ser un acto de rendición de cuentas y se convierte en un mero acto publicitario. En ese sentido, puede decirse que hay cuentas duras y cuentas blandas. Las duras son las que traen aparejadas sanciones; y las blandas son las que no.

En la Ley de Administración Financiera no hay capítulo de responsabilidades y sanciones. Me parece que nos hace falta entrar en ese camino, buscar los tres pilares de Andreas Schedler en la rendición de cuentas: información, justificación y eventual sanción.

Este tema es el que se está comenzando a discutir con interés al reflexionar sobre la democracia plena. Si yo ejerzo democracia y llego a un momento de crisis económica o crisis militar, ¿hasta dónde llega mi grado de democracia? ¿Delego para superar la crisis? Tenemos democracias plenas y democracias delegadas. La democracia delegada es cuando hacemos leyes de emergencia, delegamos poderes y se hace la ejecución de una ley. Ahí estamos un poquito más arriba de las democracias comunes y de las poliarquías, porque en las democracias se vota periódicamente.

Hay leyes de Presupuesto normales, hay aprobación de impuestos por el Parlamento, pero faltan muchas otras cosas. Faltan temas de acceso a la información, es como una democracia a medias, y ese es el punto en el que tal vez tenemos que empezar a trabajar. Por último, recuerdo que hay bases firmes en la Declaración de Asunción sobre principios de rendición de cuentas (Paraguay, 8 de octubre de 2009) que dan lugar a actividad de la AGN en el tema.

¿Qué logró la AGN en estos 25 años?. En primer lugar transparencia, implantada con firmes posturas que han llegado a rescatar competencia recurriendo a la Justicia; haciendo respetar la mecánica de aprobación y publicación inmediata en la página web de sus informes, dictámenes y otros productos. El sitio web de la AGN introduce luz en el sistema.

También, reconocimiento social: su producto, que es la información, es requerido por la sociedad y por las organizaciones de la sociedad civil.

En temas de control público, más allá de imponer el modelo sajón o las contralorías del Océano Pacífico o el modelo del Tribunal de Cuentas francés con su control jurisdiccional, lo importante es la actuación de un órgano que sea jerárquicamente reconocido por la sociedad, y hoy la simple lectura de los diarios exterioriza la alta opinión que despierta la AGN.

¿Qué puede hacerse?. Poner el acento en el seguimiento. Trabajar fuertemente en la responsabilidad horizontal, con todo el profesionalismo disponible en la AGN, que la convierte en uno de los centros de información de excelencia por su acceso a fuentes públicas propias y también a fuentes privadas.

Institucionalizar una unidad de coordinación con la Sindicatura General de la Nación –con lo que obtendremos resultados en tiempo razonable y de buena visibilidad social– que permita coordinar tareas con las provincias. Continuar elaborando normas, manuales y protocolos, atendiendo a la expansión de las relaciones con otros países y a los convenios de intercambio de información. Hay que intensificar esa tarea con el exterior, también con organizaciones que actúen dentro del espacio administrativo global prestando asistencia, para lo cual propongo un centro de documentación que sirva a nuestros auditores.

## **“La experiencia internacional”**

## Capítulo 2: “La experiencia internacional”

**Moderador: Jesús Rodríguez**  
Auditor General de la Nación

---

Tenemos el privilegio de tener a tres destacadísimos panelistas sobre las cuestiones referidas a la experiencia internacional. Nos acompañan el ministro João Augusto Ribeiro Nardes, presidente del Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil; el doctor Jorge Bermúdez Soto, contralor general de la República de Chile, y el doctor Ramón Álvarez de Miranda García, presidente del Tribunal de Cuentas de España.

Esta mesa es importante por muchas razones, pero la diversidad de la presentación tiene que ver con las diferentes características de las entidades fiscalizadoras. En nuestro caso, en la Argentina, estamos hablando de un cuerpo colegiado en el cual el presidente es designado en función del partido político de la oposición que más legisladores tenga.

En el caso de Chile, se trata de una Entidad Fiscalizadora Superior unipersonal designada por el presidente de la República, pero requiere de un acuerdo de tres quintos de los integrantes del Senado. En el caso de España, se trata también de un cuerpo colegiado, en este caso integrado por doce miembros que seleccionan a su presidente, y es el Rey finalmente el que designa y convalida esa decisión. Y en el caso del Tribunal Constitucional de la Unión en la República Federativa de Brasil, su cuerpo es colegiado, integrado por nueve ministros, pero con una representación elegida por el Congreso, pero también en parte por el presidente de la Nación.

## João Augusto Ribeiro Nardes

Presidente del Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil

---

En el Tribunal tenemos nueve ministros, seis salen del Congreso Nacional –tres de la Cámara de Diputados, tres del Senado–, una elección difícil porque todos los miembros del Congreso votan-, uno es escogido por el Presidente y dos son de la carrera técnica. Tenemos el Ministerio Público, siete miembros y cuatro ministros sustitutos. Esta es la organización. Tenemos 22 secretarías con especialización en cada sector.

Hacemos tres tipos de auditorías: la operacional, que es de desempeño, para ver la eficiencia, la eficacia y la efectividad; la auditoría de conformidad, que es de cumplimiento, y la auditoría financiera. Respecto de la Cuenta de Gobierno, el Presidente rinde al Congreso Nacional, éste envía la rendición de cuentas al Perito de la Nación, que hace la pericia constitucionalmente y con toda la protección, y juzga las Cuentas después de un análisis, de un dictamen previo del Tribunal de Cuentas de la Unión. El artículo 71 de la Constitución da todo este poder para analizar las Cuentas, rendida nuevamente por el presidente de la República.

La población tiene que saber qué pasa con el dinero público. La función principal es generar valor para la sociedad y comprender qué se está haciendo con su dinero, con sus impuestos. La transparencia es una responsabilidad muy importante; también la confiabilidad: cuando se pierde la confianza se pierde la capacidad de direccionar.

Si la rendición de Cuentas no se hace con transparencia, el país pierde la credibilidad. Entonces ese es un punto fundamental.

Desde el trabajo técnico, todos nuestros auditores hacen exámenes. Tenemos 1700 auditores en Brasil, y una metodología con procedimiento internacional, basado en la cooperación que tenemos con INTOSAI.

En 2014, el gobierno gastó 34 mil millones de reales sin soporte legal, y ahí voy a efectuar un detalle de cada una de las funciones. La más importante es que ha abierto crédito sin autorización del Congreso Nacional. Esto se caracteriza como “crimen de responsabilidad” y este fue un punto fundamental para tomar la decisión de crear el *impeachment* en Brasil.

Entonces, retraso de paga, el compromiso con bancos públicos fue uno de los problemas, y utilización de dinero para pagar programas sociales.

En 2014, en año electoral, la situación se torna extremadamente radical y claro que tenía una influencia muy fuerte en la elección.

Brasil ahora está juzgando la gestión electoral. El Tribunal ha juzgado las Cuentas de 2015. Ahí hay un punto importante: la omisión de registro de pasivos de la Unión y la deuda, ahí no se cumple la ley, con el artículo 37 de la Constitución Federal, que es la ley de responsabilidad fiscal.

Una ley muy simple: no se puede gastar más de lo que se recibe de impuestos. En esos tres casos, el Banco de Brasil y el fondo de garantía, un fondo de trabajadores, gastó 12 mil millones de dólares. Ahí hicimos una evaluación de la gestión de la competitividad. Dos irregularidades: deuda pública y Presupuesto, fue la decisión final.

¿Qué es lo más importante en la gestión pública? La corrupción si existe, pero la gestión de la buena gobernanza es más importante que la corrupción, porque la mala gobernanza lleva a un aumento de corrupción en cualquier nación.

¿Cuál es el desafío del país para el desarrollo? Algunos puntos: la ley de la responsabilidad fiscal, estabilidad monetaria, la gestión de la educación, la gestión científica, la infraestructura para mejorar la competitividad.

Todo eso depende de una cosa: buena gobernanza. Sin buena gobernanza no hay buena calidad en la educación y la salud. Y los principios de la gobernanza –dirigir, monitorear y evaluación permanente– son los pilares de la democracia en cualquier país.

¿Cuáles son los desafíos? Rescatar la confianza de la nación, racionalizar el gasto público, la seguridad social depende de reformas que Brasil está intentando hacer, y combatir la corrupción.

En Brasil tenemos que cambiar la forma de administrar para evitar que aumente la corrupción. Hay que aumentar el producto para el desarrollo sostenible, para lo cual es tan importante combatir la corrupción como la mala gobernanza.

Hay que perfeccionar la gobernanza con un uso eficiente de recursos públicos, prevenir malversación, fraude, para entregar servicios de alta calidad a los ciudadanos. Entonces para cambiar eso, empezamos en nuestra gestión una cooperación con muchos países de intercambio de buenas prácticas, y elaboramos cinco manuales básicos de gobernanza.

En América Latina no tenemos buenos centros de gobierno, salvo en Chile. Tenemos que tener buenos centros, porque se toma una decisión en el palacio, y queda allí porque no hay una buena política de centro de gobierno, de monitoreo y evaluación.

Ese es un punto central que nosotros desde el control tenemos que abordar. Los políticos son muy volátiles. Por eso el control tiene que estar viendo qué pasa y hacer los controles, la evaluación y el monitoreo. Los partidos son importantes para la democracia pero no podemos quedarnos solo con eso. El control tiene que salir de la zona de confort y empezar a mirar la eficiencia y la eficacia del Estado. Ese es el gran cambio que tenemos que hacer en nuestros países de América Latina. Los países que tienen buenos centros de gobierno marchan mejor que los otros.

El fortalecimiento de la gobernanza pública es muy importante, mejorar la competitividad, mirar la parte de infraestructura, y hacer esta integración con Estados, provincias y municipalidades para trabajar juntos. Ese es nuestro gran desafío para el futuro: trabajar de forma integrada. En ese sentido, estamos haciendo una auditoría de gobernanza de frontera que queremos trabajar junto con la Argentina, para mejorar nuestra gobernanza de frontera, especialmente entre la Argentina y el Brasil, pues nuestra frontera común es muy larga.

Es necesario trabajar juntos, hacer auditorías coordinadas. Esa integración es importante.

## **Jorge Bermúdez Soto**

Contralor General de la República de Chile

---

Tal vez el prestigio de la Auditoría General de la Nación esté dado precisamente porque es un órgano que ha nacido en la democracia, y eso tiene un origen legítimo que se proyecta a lo largo de la vida de la institución.

Haré una breve referencia a la Contraloría y quiero plantear algo que tal vez sea muy evidente: ¿por qué es importante el control para el estado de derecho y para la vigencia del estado de derecho?

La Contraloría General de la República de Chile es un órgano que está consagrado en la Constitución, tiene 90 años de antigüedad. Pero instituciones de este tipo no se crean de un momento a otro, al igual que la AGN, que tiene un precedente, un Tribunal de Cuentas, como en Chile.

Está consagrada en la Constitución y, a diferencia de otro tipo de órganos fiscalizadores superiores, tiene un carácter autónomo respecto de los otros poderes y en particular del Ejecutivo y también del Legislativo.

El nombramiento del Contralor General requiere del acuerdo de una mayoría calificada en el Senado, y en mi caso esa mayoría es lo que me da mucha independencia y también mucha fuerza para realizar la labor, lo cual también puede ser peligroso. El control no puede estar descontrolado, y eso se demuestra en las múltiples citaciones que yo tengo como Contralor a rendir cuentas ante el Congreso y en particular ante la Cámara de Diputados y distintas comisiones. El año pasado estuve más de 30 veces en el Congreso para explicar o dar cuenta de alguna materia de la gestión de la Contraloría o para explicar el informe que se hubiera expedido respecto del Poder Ejecutivo.

En esta gestión hemos tratado de darle una impronta a la labor de la Contraloría en Chile: la del cuidado y buen uso de los recursos públicos.

La Contraloría en Chile no está solo para velar por la legalidad, porque la legalidad final es simplemente cómo se contrasta con algo que está escrito. El foco del trabajo de la Contraloría está en que el dinero público se gaste, pero que se gaste bien, que cumpla con el objetivo. Y eso ha tenido consecuencias en nuestras funciones, hemos pasado de una



auditoría que era simplemente de cumplimiento de la normativa, a una auditoría que también incorpore el enfoque de las tres “E” (eficacia, eficiencia y economicidad).

La Contraloría se creó en 1927. En el preámbulo de la ley que instituyó la Contraloría en 1927, se explica que la necesidad de crearla surgió de “los pavorosos hechos ocurridos producto de la defraudación de recursos públicos en distintas reparticiones y servicios públicos”.

Esa expresión de la ley está más vigente que nunca, porque este mismo año de 2017 hemos tenido pavorosos hechos de defraudación de recursos públicos. Por ejemplo, el fraude que se ha producido en Carabineros, la policía nacional en Chile. Una institución muy confiable, de hecho la más respetada de la instituciones públicas y en la que más confía la ciudadanía en todas las encuestas, o más confiaba, y se descubre este fraude que incluso afecta a la propia Contraloría, porque había estado muchas veces realizando auditorías y exámenes de cuentas en los Carabineros y nunca encontró nada, sea porque no quiso encontrar nada, sea porque efectivamente hizo mal el trabajo, y eso a uno lo tiene que preocupar. Eso ha traído consecuencias, por ejemplo, hoy día estamos realizando un sumario interno para saber qué pasó hace siete años, que es la más antigua data del fraude, y por qué no fue descubierto en su momento. Estamos pasando por un momento complejo a pesar de los 90 años de la Contraloría.

La Contraloría tiene básicamente dos funciones: una, de auditoría, que es en ese sentido totalmente concomitante con la de mis colegas acá en este panel, y con la de la AGN, pero también desempeña una función jurídica, que es complementaria. Esta función, similar a la del Consejo de Estado en España, es básicamente una función de control preventivo de la legalidad. Los actos administrativos relevantes, los que llevan la firma de la presidenta de la República por ejemplo, pasan por un control previo de legalidad. Entonces, grandes contratos, grandes adjudicaciones como por ejemplo la licitación del túnel binacional Aguas Negras, tienen que pasar por el control previo de la Contraloría General de la República.

El examen y el juzgamiento de las cuentas se incorporan normalmente dentro de la función de auditoría y por lo tanto ese examen puede dar lugar eventualmente a responsabilidad patrimonial del funcionario por el mal uso de esos recursos.

Nosotros hemos tratado de orientar esa función sobre todo al cuidado y buen uso de los recursos.

La Contraloría hoy día tiene un plan estratégico nuevo para este período 2017-2020 y me quiero centrar básicamente en dos de los ocho objetivos.

En primer lugar, más y mejores fiscalizaciones, es decir, que haya más labores de auditoría y que contemos con mayor cantidad de informes de auditoría que sean relevantes y que tengan valor agregado, que tengan una mejor calidad en el sentido de que también puedan servir de ayuda a la gestión del servicio público. ¿Con qué choca la Contraloría al realizar esto? Si bien la Contraloría es autónoma, no lo es por ejemplo en la formulación de su propio Presupuesto y debe discutirlo en el Congreso como lo discutiría cualquier otro servicio público. Así, por ejemplo, para 2017 la Contraloría General de la República no tuvo ni un peso más para contratar nuevos fiscalizadores, y paradójicamente sí obtuvo recursos para construir su sede nueva. Históricamente la Contraloría había tenido autonomía presupuestaria, pero durante la dictadura de Pinochet fue eliminada.

En segundo lugar, promover la probidad y combatir la corrupción. En Chile somos muy buenos para los eufemismos y para no decir las cosas directamente por su nombre; por lo tanto, hablar de corrupción era hasta hace poco casi tabú. Pensábamos que era algo que existía en la región pero que en Chile no existía.

Los países se desarrollan y colaboran con la gobernanza cuando tenemos un nivel de probidad alto y un nivel de corrupción bajo. Es uno de los objetivos en los que estamos empeñados, y claramente todas las funciones que ejercemos están empeñadas en estos objetivos.

Para el estado de derecho es importante combatir la corrupción, que es un reto para todos los países de nuestra región. La corrupción es un problema cultural, hay una cultura que no favorece la probidad, y muchas veces uno no hace nada por cambiarla. Eso no solo afecta al poder público y a quien ejerce un poco de poder, sino a la sociedad en su conjunto.

Para combatir la corrupción tenemos que tener instituciones sólidas, que se componen de buena educación, equidad social; tiene que haber derechos, control, legalidad y transparencia.

La corrupción tienen distintos estadios, todos pueden estar presentes de una forma u otra, en una determinada sociedad. El más común son las coimas y el soborno. Los conflictos de intereses son otra manifestación de la corrupción, son mucho más difíciles de perseguir, se necesitan instituciones adecuadas para eso y un estándar ético mayor. Y también el mal empleo de los recursos públicos, que no llegan a alcanzar sus resultados. Desgraciadamente en nuestro país tenemos muchos ejemplos, tal vez el más vergonzoso es un puente basculante que ha quedado mal hecho.

## **Ramón Álvarez de Miranda García** Presidente del Tribunal de Cuentas de España

---

El Tribunal de Cuentas de España es un supremo órgano de control externo y realiza su actividad de control económico-financiero del sector público utilizando como parámetros el cumplimiento de la legalidad, la regularidad, la información financiera, y también la adecuación de esta actividad a los principios de buena gestión, como los relativos a la eficacia, eficiencia y economía, entre otros.

También tenemos encomendada la fiscalización de los partidos políticos, de las fundaciones, y de todas las entidades vinculadas al mundo de la política. Se trata de una actividad novedosa en su última configuración, porque data de 1988. El legislador ha realizado modificaciones para que el Tribunal verdaderamente pudiera efectuar un control de los partidos políticos con absoluta integridad.

En consecuencia, la naturaleza de la misión de nuestro organismo es la propia de una institución pública de control externo, puesto que ejercemos la fiscalización externa permanente, en nuestro caso, consultivo, siempre sobre gastos realizados, de la actividad económica financiera del sector público español y de las formaciones políticas. Por otra parte, también enjuiciamos la responsabilidad contable en que puedan incurrir los gestores públicos a cargo de la gestión de caudales o recursos públicos.

Por tanto, aparte de la función tradicional de fiscalización o auditoría, el Tribunal ejerce una auténtica función jurisdiccional sobre el buen uso de los fondos públicos, lo que lo convierte en una institución esencial para nuestra sociedad.

Algunos datos definatorios: el Tribunal está compuesto por 12 miembros, 6 elegidos por el Congreso de los Diputados y 6 por el Senado, más el fiscal. Tenemos un conjunto de aproximadamente 750 funcionarios especializados en auditoría o labores jurídicas; nos distribuimos, por una parte, en 8 departamentos que controlan tanto el sector público estatal como el autonómico regional y también las entidades regionales y los partidos políticos. Y, por otra parte, en 3 departamentos jurisdiccionales, que realizan la labor de revisión de todas las causas presentadas por el fiscal o la abogacía del resto de entidades públicas afectadas, y también por los actores públicos.

En nuestro Tribunal, la acción pública ejercida por cualquiera puede llevar al procesamiento por responsabilidad contable al conjunto de gestores públicos, eventualmente sujetos a cualquier tipo de denuncia que tenga el trasfondo suficiente como para que sea afectada en su tramitación jurisdiccional.

El control público requiere la asistencia de un régimen democrático, no solo la separación de poderes, que está constitucionalmente garantizada, sino también disponer de instituciones con competencias amplias y definidas que cuenten con los recursos necesarios para ejercerlas plenamente y que gocen de un acreditado prestigio. Estas instituciones públicas se configuran como un elemento indispensable para que el sistema de contrapesos coadyuve a que nuestro sistema jurídico-político funcione mejor y para evitar que se ejerza el poder sin las necesarias limitaciones.

La inexistencia de tales instrumentos de control al servicio de la sociedad resulta incompatible con el ejercicio del sistema democrático. Y en el control económico-financiero del sector público español ejercen un papel fundamental las instituciones de control externo, tanto el Tribunal de Cuentas a nivel nacional como los órganos de control externo que con sus distintas denominaciones existen en las comunidades autónomas o regiones, y que han decidido su creación como órganos que emanan de sus potestades de autogobierno. Y en este caso hay fiscalizaciones concurrentes con la del Tribunal de Cuentas, que tiene competencia sobre el ámbito autonómico y local, como así también las tienen esas instituciones, que actúan bajo criterios de coordinación en la realización de nuestro trabajo.

No obstante, una de las características esenciales para el ejercicio adecuado y eficiente de los fines asignados es la independencia que debe presidir nuestra labor, independencia que implica la ausencia de cualquier clase de adscripción al Poder Ejecutivo, cuya actividad económica y financiera está sujeta a nuestra labor de control técnico. Ello justifica la vinculación de nuestro Tribunal con el Poder Legislativo, que controla al Ejecutivo. Sin embargo, dicha vinculación no supone que estemos sujetos al mandato o constituyamos un órgano propio del Parlamento, sino que enviamos informes de naturaleza técnica y que están destinados al ejercicio del control parlamentario o el propio Parlamento.

En efecto, la relación de las instituciones públicas de control externo con los Parlamentos se manifiesta en ciertas atribuciones –como el

nombramiento de los miembros de aquellas, la posibilidad de instar a la relación de determinadas fiscalizaciones o la comunicación de todos los informes aprobados a las cámaras legislativas para que éstas ejerzan su función de control político de gobierno—, pero el Tribunal mantiene independencia para la realización de su programa, a pesar de que el Parlamento pueda darle consejos o sugerencias de fiscalizaciones.

En todos estos aspectos existen garantías constitucionales estatutarias o legales tendientes a asegurar que no influyan de manera coercitiva en el ejercicio de las competencias y en el correcto devenir de nuestras actuaciones de control.

Nuestra institución ha hecho un gran esfuerzo en los últimos años para modernizar los procedimientos de actuación, incrementar y mejorar los resultados de su actividad de control y en definitiva responder a las exigencias de una sociedad democrática avanzada. En este sentido, se han llevado a cabo múltiples actuaciones, tanto en el ámbito de las funciones propias del Tribunal de Cuentas como en relación con su propio funcionamiento interno, que están suponiendo una profunda transformación de nuestra organización. Ello no quiere decir que esté todo el camino recorrido, ni que éste se desarrolle sin dificultades, pero lo más importante es el impulso definido, asumido por toda la institución, para configurarnos como una entidad fiscalizadora superior presidida por la transparencia, el buen gobierno, la modernización administrativa, la independencia, la profesionalidad y la innovación, entre otros principios.

Se trata en consecuencia de lograr un Tribunal de Cuentas caracterizado por servir de modelo de referencia a otras entidades públicas y privadas y a la ciudadanía, con el propósito último de alcanzar la excelencia.

El Tribunal de Cuentas ha hecho un gran esfuerzo para implantar las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en sus relaciones con otros sujetos, entidades fiscalizadas, terceros interesados, poderes públicos, ciudadanos y particulares.

En particular, se ha promovido la implantación de sistemas obligatorios de rendición de cuentas y de presentación de otra información relevante para nuestra labor por medios telemáticos, acompañada de los instrumentos más adecuados, para el tratamiento automatizado de la información y su preparación a efectos del ejercicio de la función fisca-

lizadora. Entre estos sistemas, se incluyen los relativos a la rendición de cuentas, telemática, de casi todas las entidades fiscalizadas, o la reciente incorporación a dicho proceso de la información financiera de los partidos políticos y de sus entidades vinculadas o dependientes.

Hay un amplio catálogo de información que debe ser remitido por esta vía, como la relativa a la contratación, convenios, informes de control financiero y otros de presentación obligatoria.

También se ha mejorado sustancialmente el portal web de la institución, recientemente reconocido como uno de los más destacados en materia de transparencia, y se ha implantado una sede electrónica que permite realizar todo tipo de trámites con terceros, que tienen efectos jurídicos.

Otro avance ha sido la implantación del “expediente electrónico”, tanto de fiscalización como de enjuiciamiento, este último aún en fase de desarrollo, que facilita la tramitación interna de todos los procedimientos de control o las ventajas que supone de cara al trabajo y con las debidas garantías de seguridad y de integridad.

Hace ya unos cuantos años que hemos desarrollado, con la colaboración de los órganos regionales de control externo, un portal de rendición de cuentas de las entidades locales de nuestro país, que permite a cualquier ciudadano acceder de manera sencilla y gratuita a la información sobre la rendición de cuentas y el contenido de las cuentas de todas las organizaciones públicas que conforman la administración local.

Al margen de las cuestiones relacionadas con la modernización tecnológica de nuestra institución, también hemos realizado un proceso de actualización y desarrollo de las normas internas de fiscalización del Tribunal, adaptadas a los nuevos requerimientos propios de nuestra actividad y a las transformaciones de la realidad objeto de control y a los estándares internacionales en materia de control y auditoría. Estas normas de fiscalización han sido desarrolladas a su vez mediante sendos manuales de procedimientos y de fiscalizaciones referidos a las auditorías de regularidad, a las operativas o de gestión, así como un manual de estilo de redacción de informes y documentos en los que se plasman los resultados de nuestra labor.

Por otra parte, he realizado un esfuerzo de adaptación de algunas de las normas internacionales ISSAI, de tercero y cuarto nivel, a la realidad

española, contando de nuevo con la colaboración de los órganos de control externo regionales. Un cambio fundamental ha sido el relativo a la política de comunicación interna y externa, no solo mediante la creación de una nueva dirección de comunicación sino con una actuación mucho más proactiva en la información sobre nuestra actividad. Se ha multiplicado la relación con los medios de comunicación, y con otras organizaciones con interés en el papel del Tribunal de Cuentas, como la universidad o las organizaciones no gubernamentales.

No sería justo omitir el importante esfuerzo para fomentar la transparencia de la institución, ello no ha sido consecuencia exclusivamente de la nueva legislación de nuestro país sobre esta materia, sino una voluntad decidida de poner a disposición de terceros toda la información pública relevante. Al nuevo portal web y la sede electrónica hemos sumado un portal de transparencia cuyo contenido va más allá de los requisitos mínimos exigibles legalmente en dicha materia.

Sin embargo, no hemos llegado hasta el final en este proceso de transformación y son muchos los retos que tenemos que afrontar, para llegar a este fin último: la excelencia. Estamos elaborando nuestro Plan Estratégico, cuyo contenido es esencial para diseñar el futuro del Tribunal, y en el ámbito tecnológico tenemos pendiente la modificación de nuestra intranet, de manera que se convierta en un auténtico instrumento imprescindible en nuestro quehacer diario, y para la gestión del conocimiento.

Querría indicar ahora aquellas cuestiones de la rendición de cuentas que plantean retos importantes para nuestro Tribunal. El primero de ellos es el tiempo de retraso para la aprobación de la Cuenta General del Estado, derivado de que en nuestro país existe un doble sistema de control. Por un lado, la Cuenta General del Estado la conforma la Intervención General de la Administración del que es el equivalente a la Sindicatura General de la Nación, y se rinde al Tribunal por vía de la Intervención General del Estado, en octubre del año siguiente al ejercicio económico, con lo cual partimos con aproximadamente ocho meses de retraso en el inicio de nuestros trabajos, y terminamos nuestra labor no dentro del ejercicio siguiente al de las cuentas presentadas, sino que terminamos con siete meses adicionales de trabajo. Esto supone un reto para el Tribunal e instamos una modificación legislativa en nuestro país para que el Tribunal de Cuentas pueda fiscalizar la Cuenta General desde el minuto 1 de terminado el ejercicio económico y tener nuestro informe de cuenta general en un tiempo más breve.



El segundo reto es que en nuestro país y por efecto de la situación de pertenencia a organizaciones internacionales –como es la Comunidad Europea–, la rendición de cuentas que tiene sanciones graves es la rendición ante Eurostat. Se la realiza mediante criterios de contabilidad nacional y normalmente los informes a presentar a Eurostat se aprueban en torno a abril-mayo del ejercicio siguiente. En esa aprobación, el Tribunal de Cuentas carece de un rol de revisión adecuado, que reclamamos, porque en definitiva no tiene sentido que las principales sanciones que pudieran venir a nuestro país fueran las derivadas de la rendición de cuentas en términos de contabilidad nacional y la Cuenta General del Estado se aprobara seis o siete meses después de esa revisión.

En síntesis, el principal reto que afronta nuestro Tribunal es conseguir la modificación de nuestra legislación. En definitiva, un mejor ejercicio de nuestra función estaría en lograr que las leyes financieras, en concreto la Ley Presupuestaria, acomodara la labor del Tribunal a la que se deriva de los tiempos actuales.

## **“Efectos de la aprobación de la Cuenta de Inversión”**

## Capítulo 3: “Efectos de la aprobación de la Cuenta de Inversión”

**Moderador: Javier Francisco Fernández**  
Auditor General de la Nación

---

En este panel nos vamos a referir a los efectos de la aprobación de la Cuenta de Inversión, con la presencia de los expresidentes de la AGN, doctores Enrique Paixão, Rodolfo Barra y Leandro Despouy.

Como todos sabrán, la aprobación de la Cuenta de Inversión es una de nuestras labores fundamentales y surge del texto mismo de la Constitución Nacional, cuando expresa en su artículo 85 que la AGN intervendrá necesariamente en el trámite de aprobación o rechazo de las Cuentas de Percepción e Inversión de los fondos públicos. En cumplimiento de ese mandato constitucional aprobamos a principios de 2017 el informe de la Cuenta de Inversión del ejercicio fiscal 2015, y se encuentra en proceso la de 2016, a efectos de que el Congreso Nacional pueda tratarlas en tiempo oportuno. La oportunidad en el tratamiento resulta un aspecto fundamental en la rendición de cuentas y fue mucho el trabajo que hicimos desde que ingresé a la AGN, en 2001, para ponernos al día con la aprobación de las Cuentas de Inversión. A esa fecha, llevaban varios años de atraso, lo que recordarán bien el doctor Fóllica y el doctor Pernasetti.

## Enrique Paixão

Expresidente de la Auditoría General de la Nación (1995-1999)

---

Para conversar sobre los efectos de la aprobación de la Cuenta de Inversión me pareció interesante referirme a la evolución doctrinaria –o jurisprudencial, mejor dicho– de la cuestión de las relaciones entre las cuentas presentadas, las cuentas en general, y la Cuenta de Inversión, después, en particular, y la eventual configuración de hechos delictivos o de situaciones de responsabilidad funcional, de responsabilidad de funcionario público.

Sobre el particular, hay una interesante evolución de la doctrina de la Corte Suprema que creo que vale la pena reflejar acá. En un muy viejo precedente, en el tomo 11, 1872, la Corte Suprema se ocupa de un primer caso de la responsabilidad penal de un funcionario público a propósito de un tema de cuentas. El funcionario era el provisor de un obispado, del obispado de Cuyo por caso, que había generado una situación que hoy calificaríamos de “malversación de caudales públicos”.

No estaba vigente desde luego el actual Código Penal, sino la ley penal aplicable, la vieja Ley 49, que establecía los delitos federales, y las imputaciones eran por los delitos de falsificación y defraudación. El hecho consistió simplemente en que, en ausencia del obispo, que había ido a un concilio en el Vaticano, el provisor del obispado, estando vacante el cargo de “sochantre” (algo así como un director de coro) de la basílica de Mendoza, repartía la partida presupuestaria entre dos cantores del mismo coro, y el sobrante lo devolvía al Estado. Se trataba de fondos públicos porque eran provistos por el Estado para el sostenimiento del culto. La Corte, después de tener a la vista un informe, una resolución del presidente Sarmiento vinculada con el tema, declaró que la Justicia no estaba habilitada para proceder porque faltaba una cuenta. El presidente Sarmiento había resuelto que no tiene cargo alguno que decidir, deducir contra el provisor Laspiur. Y la Corte estableció que los agentes del Poder Ejecutivo no pueden ser sometidos a juicio por hechos administrativos y de contabilidad sin que precedan el examen de sus cuentas por la Contaduría (que era en ese momento el órgano de la rendición de cuentas) y la incitación por el Poder Ejecutivo. La expresión de Sarmiento que he leído demuestra claramente la falta de voluntad de incitar por el Poder Ejecutivo o, mejor dicho, la visión del Poder Ejecutivo, de que tal incitación no correspondía.

De hecho, cuando Sebastián Soler comenta este fallo, dice que si bien no se trata de una situación como la de los particulares (donde cuando hay una defraudación es indispensable la denuncia), para que haya un delito, sobre todo se refiere al peculado, no a la malversación propiamente dicha, algún perjuicio tiene que haber.

Tenemos aquí un primer precedente donde la cuenta aparece en el fallo de la Corte como indispensable y el rechazo de la cuenta y la consiguiente incitación de una responsabilidad, penal en el caso, la Corte las considera necesarias.

Mucho tiempo después, en 1932, cuando le hacen a Yrigoyen un cargo por malversación –esta vez sí claramente por malversación, así surge del texto del fallo–, se entablan dos defensas. Una, que no es del caso analizar con detalle acá, señala que la inexistencia de un juicio político impide ser juzgado por los tribunales ordinarios; el artículo 53 de la Constitución, si no recuerdo mal, establece que el juicio político remueve, llegado el caso, a los funcionarios sujetos a él –el presidente de la Nación, entre otros–, y sin perjuicio de las responsabilidades que hagan efectivas los jueces ordinarios. Esta primera defensa de Yrigoyen es rechazada. El caso está en el tomo 162 de la colección de fallos de la Corte, vale la pena leerlo porque su referencia histórica es toda una pintura de la época, pues la Corte se explaya largamente sobre el derecho de la revolución triunfante –es decir, reproduce virtualmente su acordada del 10 de setiembre de 1930, que es la que convalidó el golpe de Estado del general Uriburu–, y señala que Yrigoyen ya no es el presidente de la Nación y uno puede ampararse entonces en la falta de remoción. (Un dato pintoresco en medio del discurso de la Corte es que Yrigoyen había llegado a presentar la renuncia una vez detenido en el Regimiento 7 de Infantería. La renuncia nunca fue considerada, claro está, pero la Corte llega a esgrimir el argumento de que la propia presentación de su renuncia significa que Yrigoyen reconoce que ya no es más el presidente de la Nación).

Me detuve en la anécdota porque me parece interesante históricamente, pero la segunda defensa es la que aquí nos interesa. Según la segunda defensa, la falta de tratamiento, y falta de rechazo de la Cuenta de Inversión impide ser enjuiciado por una cuestión de Cuentas. Y a este argumento la Corte le contesta varias cosas. La primera que le contesta dice textualmente:

“Ni de la misma Constitución, ni de la Ley de Contabilidad se infiere la

consecuencia de que mientras tales Cuentas no hayan sido desechadas por aquel, el Congreso, es imposible hacer efectiva la responsabilidad del funcionario público por los delitos que pueda haber cometido en el manejo de las rentas del Estado”.

Es decir, aquí no hay ninguna prejudicialidad porque esta no surge ni de la Constitución ni de la ley. Este es el primer argumento, que es bastante entendible; se podría haber agregado que el Congreso de la Nación tiene la atribución de dejar sin pena los delitos, pero que esta atribución no se llama “ausencia de tratamiento de la Cuenta de Inversión”, sino “amnistía”, es decir, no se pueden atribuir a la ausencia de tratamiento de la Cuenta de Inversión las consecuencias de sancionar una ley de amnistía.

Es un argumento retórico, yo diría de baja calidad, porque señala que solamente en 1864 y 1866 fueron aprobadas las Cuentas de Inversión.

Estamos en 1932, el problema de la poca dedicación del Congreso al tratamiento de su función de control de Cuentas no parece ser demasiado reciente, y la Corte agrega que en 1914 fueron revisadas pero no fueron ni aprobadas ni rechazadas. Esta manera de trabajar del Congreso, dice la Corte, aseguraría la impunidad porque el Congreso no se ocupa de las Cuentas de Inversión. El argumento es fuerte en retórica pero bajo en contenido, creo que son más importantes los argumentos anteriores.

Como dato de color: el ministro Sagarna concurre en fundamentos, sosteniendo que efectivamente hay una prejudicialidad, pero ahí hace central el argumento que acabo de descalificar, dice que “el abandono de la responsabilidad del Congreso por inacción es fundamento suficiente para prescindir del juicio del Congreso”, es decir, hace centro en ese argumento. El ministro Guido Lavallo, en disidencia, admite la necesidad del rechazo de la Cuenta: “...en relación únicamente con el delito de malversación de fondos, que se considere imputable al expresidente, la Justicia no puede dar curso a delito, a denuncia alguna para incoar de inmediato el proceso criminal, toda vez que los hechos denunciados revestirán, o no, carácter delictuoso según sea el pronunciamiento del Congreso sobre las Cuentas respectivas”. Es decir, relaciona fuertemente la aprobación o el rechazo de la Cuenta a la posibilidad de responsabilidad por malversación. Sin embargo, en la misma sentencia pone un argumento que considero central para la afirmación de que la aprobación de la Cuenta no excluye el delito. Dice la sentencia:

“No es necesario siquiera el fenecimiento de la Cuenta, pues el pronunciamiento sobre el delito materia de acusación no depende del resultado de Cuenta alguna sino de un hecho, esto es el de saber si el expresidente, con motivo de un pago resuelto y ordenado, ha dado a los caudales o rentas que administró una aplicación diferente de aquellas a las que están destinados”.

Es decir, no es la Cuenta sino el hecho lo que genera la responsabilidad, y por lo tanto por este camino queda de lado la cuestión, el enganche entre la aprobación o rechazo de la Cuenta y la posibilidad de hacer responsable al funcionario. La desvinculación pues, entre la aprobación de la Cuenta y la responsabilidad.

En esta línea de pensamiento, pocos años antes, en 1927, la propia Corte Suprema había asentado la doctrina de que la aprobación de la Cuenta de Inversión y la responsabilidad del funcionario no tienen por qué ser vinculadas, y había dicho “bien puede resultar que las Cuentas resulten inobjetables aún aprobadas y sin embargo llegarse a la plena comprobación del delito que se investiga”. Este caso está en el tomo 149 de la Colección de Fallos y es de 1927.

El sentido de esa desvinculación es incuestionable, el juicio del Congreso acerca de la Cuenta se circunscribe a considerarla como conjunto de información sobre la situación contable y financiera del Estado, la ejecución presupuestaria y el cumplimiento de objetivos, metas y proyectos de inversión. Es decir, el Congreso evalúa la calidad de la información y no la licitud de los hechos ocurridos durante la gestión administrativa. Leandro Despouy ha escrito:

“El informe sobre estados contables, el informe de la Auditoría sobre estados contables y la evaluación del Congreso que en él se apoya, evalúa si los registros contables exponen razonablemente los ingresos, gastos, resultados, deuda, patrimonio, etc. así el dictamen puede ser favorable, adverso, o con abstención de opinión”.

Y –continúa Despouy–, el informe sobre ejecución presupuestaria se asemeja a un control de cumplimiento de ciertas pautas preestablecidas y, por ello, no siempre se aplican los mismos criterios para el dictamen sobre los estados contables que para el dictamen sobre la ejecución presupuestaria (estoy sintetizando la opinión).

Lo que quiero destacar acá es que es corriente en el lenguaje de la Auditoría, que la Auditoría y el informe sobre las Cuentas tienen que ver con la calidad de la información y no necesariamente con la licitud de la gestión, que es lo que está en cuenta cuando se trata de la responsabilidad de funcionarios. Entonces, la aprobación de la Cuenta de Inversión solamente puede tener el alcance de un juicio sobre el valor informativo de su contenido –la “razonabilidad de la información que brindan los estados financieros”, en el lenguaje de la Auditoría–, sin evaluación alguna de la legalidad de los actos que dieron origen a aquella situación, pues el enjuiciamiento es plenamente independiente de la apreciación de esa calidad informativa.

Vuelve a decir que la presentación de estados financieros no confiables puede traer aparejadas responsabilidades políticas respecto de las cuales le incumba al Congreso pronunciarse, pero esta decisión del Congreso es autónoma, distinta de la decisión sobre la Cuenta de Inversión. La Cuenta de Inversión será mala, rechazada, lo que fuere; la responsabilidad consecuente tiene otro camino y todos conocemos que tiene incluso otros órganos internos del Congreso para hacerla efectiva. Esa es la responsabilidad que termina en el juicio político y camina por un sendero absolutamente distinto.

En otro orden de consideraciones, puede ocurrir que en el curso de la tarea de análisis de la Cuenta se establezca la existencia de situaciones concretas que den mérito a la promoción de denuncias o acciones de responsabilidad funcional, y cuando así ocurre deben ser puestos en marcha los procedimientos legales correspondientes.

Las leyes de los últimos 20 años presentan un razonable cumplimiento de la función del Congreso de aprobar o rechazar la Cuenta de Inversión, y es mucho mayor que su promedio histórico. La ley actual dice en el artículo correspondiente al que aprueba la Cuenta, que no perjudicará la iniciación ni la prosecución de los procedimientos dirigidos a efectivizar las responsabilidades que emerjan de los hechos y actos realizados por los funcionarios públicos durante el período comprendido en la Cuenta de Inversión que se aprueba, ni el cumplimiento de las decisiones que de ella se originan.

En otras palabras: si bien el artículo puede ser objetado en cuanto peca de doctrinario, lo cierto es que recoge la doctrina que está saliendo de los



fallos de la Corte en el sentido de que la licitud de la acción de gobierno no está vinculada con la aprobación o rechazo de la Cuenta; el rechazo de la Cuenta se refiere a la Cuenta de Inversión y no a la acción de gobierno. Con esta regla, sistemáticamente incorporada a toda aprobación de Cuenta de Inversión, el Congreso ha venido a poner fin a toda polémica sobre las consecuencias legales, de responsabilidad penal o administrativa que corresponde asignar a esa decisión. Esta doctrina está en línea con la doctrina de la Corte Suprema y con la correcta inteligencia que, a mi juicio, corresponde asignar al acto institucional mediante el cual los representantes del pueblo emiten su juicio sobre la confiabilidad de la información financiera presentada por el Poder Ejecutivo.

## Rodolfo Barra

Expresidente de la Auditoría General de la Nación (1999-2002)

---

Para debatir este tema tan importante, considero que lo primero que hay que hacer es partir de saber qué es la Cuenta de Inversión, por lo menos, cuál es su naturaleza jurídica, que es lo que siempre nos preguntamos los abogados cuando empezamos a tratar un tema. Yo la considero un acto institucional.

El acto institucional puede tener forma de ley, como es la práctica con respecto a la Cuenta de Inversión, aunque podría ser también una resolución conjunta de ambas Cámaras del Congreso, como la que declara la nulidad y por lo tanto revoca Decretos de Necesidad y Urgencia, Decretos de Legislación Delegada, etc. Pero es muy buena la práctica de aprobarla mediante una ley, es la mejor forma de expresarse del Congreso, además es la forma que tiene correspondencia también con la que recibe el Presupuesto. La Cuenta de Inversión está directamente vinculada con el Presupuesto porque así lo quiso el constituyente –que los ubicó también en el mismo inciso del artículo, ahora 75–, pero además porque es la consecuencia práctica de la ejecución del Presupuesto. También el Presupuesto tiene forma de ley, y también el Presupuesto es un acto institucional.

Marienhoff enseñaba que el acto institucional –incluso la creación de la figura es del maestro Marienhoff– es aquel que vincula a distintos poderes del Estado, a los órganos superiores del Estado (pueden ser los tres poderes, pero ahora podrían ser también los órganos auxiliares, como el Ministerio Público o la propia Auditoría General); el acto institucional los vincula para dar el impulso a la gestión de gobierno, a los grandes asuntos de Estado, a los grandes asuntos del Gobierno, y es no justiciable, no genera ni derechos ni obligaciones y creo que esto, para quienes están involucrados en él, coincide con la postura de la Corte y con la del doctor Paixão. No consolida situaciones, nadie puede ampararse, invocar un derecho frente a una norma presupuestaria, ni decir que está obligado o recibir una responsabilidad naciendo de una norma presupuestaria, salvo que el Presupuesto en exceso y contrariando lo que dice la Ley de Administración Financiera tenga otro tipo de disposiciones; también podría pasar lo mismo con la Cuenta de Inversión. Por lo tanto, es cierto que la Cuenta no puede cubrir una eventual responsabilidad de algún funciona-

rio que se basa en un hecho determinado o una eventual responsabilidad civil, incluso porque el problema no es solo penal, sino que también es responsabilidad civil frente al propio Estado y frente a terceros.

Acá hay un poco de hilo para hilar, porque, en definitiva, de acuerdo con el artículo 95 de la Ley de Administración Financiera, la Cuenta de Inversión tiene que contener un informe sobre la gestión financiera consolidada de todo el sector público durante el ejercicio y mostrar los respectivos resultados operativos, económicos y financieros. Es decir, hay un análisis de gestión, lo cual en definitiva coincide con el propio texto del constituyente, en la Reforma del 94: la Auditoría tiene el control, dice el último párrafo del artículo 85, de legalidad, gestión y auditoría.

La gestión hace a la eficiencia y a la eficacia en la administración, en este caso, de los recursos públicos, eficiencia y eficacia que deben estar regidas por la ley, tienen que ser conformes con la ley; si no, esta vinculación de control de legalidad y gestión carecería de sentido, es decir, hay una gestión que tiene que ser eficiente y eficaz sometida a la ley. Si la Cuenta de Inversión advierte que ha habido una gestión eficiente y eficaz, es decir, de buen aprovechamiento de los recursos en su aplicación a los resultados y del logro de los resultados pero disconforme con la ley, aquí podríamos estar frente a la eventual comisión de un delito, quizás de incumplimiento de los deberes del funcionario público.

No soy penalista, así que esto también lo deben considerar los penalistas, pero puede haber una responsabilidad objetiva. En materia penal, la responsabilidad objetiva es generalmente descartada, pero hay algunos fallos –el doctor Paixão me va a corregir–, donde la frase “no podía no saberlo”, “no podía ignorar el responsable de lo que estaba pasando bajo su gestión”, podría ser aplicada. No solamente en el problema de la cuestión de la subversión y de los militares, sino en casos recientes donde se trataron temas de corrupción, algunos camaristas, sobre todo en la Cámara de Casación, utilizan un poco esta terminología.

Esto hay que tenerlo presente o en atención, pero no solo tenemos que considerar los efectos de la aprobación de la Cuenta de Inversión, también hay que ver, más que nada, los efectos del rechazo de la Cuenta de Inversión, porque los dos temas están más que vinculados. Si la Cuenta de Inversión es rechazada, en principio parecería que estamos frente al mismo panorama, directamente no impone una responsabilidad penal,

ni una responsabilidad civil, por supuesto hay que ver las causales del rechazo. Sin embargo, esto tiene sí una particularidad: debemos profundizar en las instituciones nuevas, creadas por la reforma de la Constitución de 1994, fundamentalmente la creación del jefe de Gabinete, que es ahora el que ejerce la administración general del país, mientras que el Presidente tiene la responsabilidad política. Esto hay que subrayarlo, pareciera ser que la Constitución ha excluido al Presidente de responsabilidades que sean más allá de las políticas, la responsabilidad penal, la responsabilidad civil, salvo cuando él mismo esté involucrado en la comisión subjetiva de un delito, si actuó con dolo, por ejemplo, pero esta suerte de responsabilidad objetiva que recién mencionaba decididamente no puede ser invocada con respecto al Presidente, porque él no ejerce la administración general del país, la ejerce el jefe de Gabinete, que además es el que hace recaudar las rentas de la Nación y ejecutar la Ley de Presupuesto, que es lo que la Cuenta de Inversión fundamentalmente va a analizar.

Hay entonces una responsabilidad del jefe de Gabinete, que puede tener dos expresiones fundamentales: una, la de *impeachment*, la del juicio de responsabilidad. No me gusta llamarlo "juicio político" porque parece que diera lugar a una especie de gobierno parlamentario donde, si los diputados y senadores están de acuerdo, pueden remover a los funcionarios aforados. El juicio político, en cambio, es un verdadero juicio, tiene que haber hecho algo malo, cometido un delito o mal desempeño.

El mal desempeño podría ser del jefe de Gabinete, que es responsable de la administración general del país, de la percepción de los fondos y del cumplimiento del Presupuesto, pero de todas maneras el Congreso tiene una vía más fácil. Además de llamarlo para que explique el porqué del mal resultado (advertido en la Cuenta de Inversión, o producto de lo que analizó la Auditoría y la propia Comisión Bicameral y las dos Cámaras han visto), el Congreso puede, por el artículo 71, llamarlo en cualquier momento. Además, el jefe de Gabinete tiene que todos los meses dar cuenta de los actos de gobierno, alternadamente, a cada Cámara del Congreso. Allí, además o con ocasión de eso o independiente de esto, puede ser censurado por las Cámaras, puede ser primero interpelado, que doctrinariamente es algo distinto del pedido de explicaciones. Los ministros estrictamente hablando no son interpelados, se les pide explicaciones, pero el jefe de Gabinete, por el artículo 101, sí puede ser interpelado por el Congreso a los efectos del tratamiento de una moción de censura.

Entonces, la interpelación ya tiene un sentido, ya es casi una acusación, como resultado de esa acusación hay una censura, esa censura es también una manifestación del Congreso con respecto al Presidente, el jefe de Gabinete es el gran hombre de confianza del presidente de la Nación, entonces le están diciendo al Presidente “acá hay una ‘tarjeta amarilla’ por lo menos, usted tome en cuenta, y tome en cuenta si va a seguir con ese jefe de Gabinete, que ejecuta mal el Presupuesto, suponiendo que la discusión sea por esto.

Aclaro que la diferencia entre el *impeachment* y esta norma del artículo 101, de interpelación, censura y remoción en definitiva del jefe de Gabinete, es que el *impeachment* es un proceso cuasijudicial, donde tiene que haber una causa por la cual el funcionario es removido, en cambio esta es una decisión absoluta y exclusivamente política del Congreso.

Aquí está entonces la fuerte y la gran consecuencia del rechazo de la Cuenta de Inversión. Si el Congreso quiere, es esta responsabilidad política, por un lado, pero también que podría ser penal o civil, según los casos, del jefe de Gabinete, que tiene entonces un papel tan clave, tan central en la administración general del país.

## Leandro Despouy

Expresidente de la Auditoría General de la Nación (2002-2016)

---

Me referiré a dos documentos: “Auditoría General de la Nación. Comentario al art. 85”, publicado en un tratado de derecho constitucional<sup>1</sup> y también como separata, y un informe sectorial como presidente de la AGN, “Una década al cuidado de los fondos públicos. La rendición de cuentas del Estado”.

En la separata, se trata específicamente el tema de la Cuenta de Inversión, y sobre todo, la importancia de que sea requisito para el tratamiento por el Congreso. Estamos hablando de un requisito y una condición que la Constitución ha establecido, lo que habla claramente de la jerarquía que se le otorga a ese acto para hacer un tratamiento parlamentario fundado y sin duda con una profundidad que nunca había tenido. También, se analizaba cómo el Congreso trataba la Cuenta de Inversión, y la verdad es que fueron muchas las oportunidades en que la Cuenta de Inversión no fue tratada; en algunos casos, ni siquiera llegaron al Congreso; en otros, desaparecieron del Congreso –me refiero a la de 1864 en adelante–; y hay también una muestra del enorme retraso y la poca significación jurídica y presupuestaria que tuvo históricamente la Cuenta de Inversión.

Sin embargo, hay también un relato bastante testimonial de cómo, precisamente en los años 2000 en adelante y gracias a una articulación muy funcional con la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, pudimos recuperar un enorme retraso del tratamiento de la Cuenta de Inversión. Y me alegra mucho que alguien como Lamberto, que estaba presidiendo la Comisión Parlamentaria Mixta, se hubiera propuesto llevar adelante una puesta al día que coincidía con las aspiraciones de la Auditoría. Y hoy, con buena sorpresa, recogí la información de que la Cuenta de Inversión de 2015 ya está en tratamiento por la AGN y que el Parlamento va a llevar adelante ese tratamiento.

Desde ese punto de vista me alienta mucho ofrecer las reflexiones de la separata, porque de alguna manera fueron premonitorias. Yo tuve que escribir al poco tiempo de hacerme cargo de la Auditoría y la verdad es que no había doctrina que pudiese reflejar los progresos que implicaba la aprobación del artículo 85 de la Constitución, que le otorga jerarquía

---

<sup>1</sup> Daniel A. Sabsay (dirección), Pablo L. Manilli (coordinación), Constitución de la Nación Argentina y normas complementarias. Análisis doctrinal y jurisprudencial, 2010.

constitucional a la Auditoría y a su intervención en el tratamiento de la rendición de cuentas.

Por otra parte, en el informe sectorial se pasa revista, no ya a un caso específico de rendición de Cuentas, sino a más de una década de las rendiciones de Cuentas, que van desde el 2003 hasta el 2012, y que fueron aprobadas entre el 2005 y el 2014. Ese lapso nos permite una mirada bastante precisa de las deficiencias más claras que la Auditoría pudo detectar, tanto en la presentación del Presupuesto como en la rendición de cuentas. Las principales observaciones refieren a la presentación misma del Presupuesto, sobre todo a la ausencia de indicadores claros para evaluar su ejecución y en particular lo referido a indicadores de resultados.

En los últimos tiempos se ha estado avanzando en esto, que es lo que le permite realmente a la Auditoría evaluar, de manera mucho más ajustada a la realidad, la ejecución del Presupuesto y la rendición de Cuentas.

Un aspecto que sorprende y que probablemente sea casi único en nuestro continente es la enorme distorsión entre el Presupuesto que se aprueba y el Presupuesto que se ejecuta. Son pocos los países que registran márgenes de distorsión tan acentuados. La diferencia promedio de esos 12 años es del 20%; pero en algunos años alcanza el 30%, lo cual estaría transformando al Presupuesto en una suerte de ficción o alegoría.

Otra observación importante que estas autoridades deberían tener en cuenta, para reformarla, es la discrecionalidad y muchas veces la arbitrariedad en las transferencias a provincias, municipios y al sector privado.

Hace falta establecer criterios previos para limitar el nivel de discrecionalidad en la decisión del Ejecutivo, que además debería dar los fundamentos y razones de ese tipo de transferencias, sobre todo en la reasignación de recursos, una facultad que aparece también como muy vigente.

Es una observación general que a través de mecanismos que no son resorte del Parlamento, en principio, se podrían producir reasignaciones o en todo caso, ejecutar presupuestariamente sin la intervención del Congreso. Esta es otra de las cuestiones que más surgen de estos trabajos, y también el crecimiento, exponencial en algunos casos, de lo que se identifica como transferencias discrecionales. Esto es algo que nuestros informes ponen muy de relieve y transforman muchas veces

a las transferencias en situaciones de marcada inequidad, al no existir criterios preestablecidos.

También son muy evidentes las diferencias con respecto a las transferencias discrecionales, si tomamos las inversiones directas; si tomamos otros parámetros, vamos a ver también que a través de transferencias se asignan, a determinadas provincias, recursos que crean una enorme disparidad con respecto a otras. Incluso, en provincias de la misma región hay diferencias en la asignación de los fondos.

Ante este panorama, se impone claramente la necesidad de que el manejo presupuestario no tenga semejante incidencia en las decisiones políticas. A veces, ha sido una herramienta coyuntural electoral de enorme eficacia: algunas provincias que tenían una determinada asignación presupuestaria recibieron menos, de un momento a otro, y otras provincias resultaron automáticamente beneficiadas. Está claro que el manejo de los fondos en la ejecución presupuestaria es uno de los aspectos más importantes que tendrían que corregirse.

Ya con respecto al efecto, adhiero a la posición de Paixão lo que se ha expresado aquí y, sobre todo, una idea fundamental: la aprobación de la Cuenta de Inversión no significa exonerar de responsabilidad a los funcionarios. En sus actos de gestión o de administración de los fondos públicos, pueden haber existido desviaciones o abusos en la asignación de esos fondos. Más allá de la teoría jurídica, nuestra experiencia demuestra que en muchos casos, aun habiéndose aprobado las Cuentas de Inversión, la responsabilidad de los funcionarios ha sido establecida, sea por la muestra misma de la Cuenta de Inversión sea por las auditorías de gestión o las contables, en las que se han verificado irregularidades de una u otra naturaleza.

Entre los auditores ya hay un cierto debate, una cierta reflexión sobre este tema; me parece muy útil. He leído algunos trabajos, como por ejemplo el del auditor Nieva, que explica la naturaleza misma de lo que es auditar, lo que significa una auditoría de gestión, con independencia de las auditorías que pueden integrarse dentro de la muestra o de lo que integra la propia muestra de la Cuenta de Inversión, que en nuestro caso es enorme, porque, además de los organismos más representativos de la auditoría de deuda pública que nosotros hacemos –y en particular, la deuda externa–, auditamos la ANSES, y, por muestras o acuerdos,



también el PAMI y otros organismos, de manera que nuestra Cuenta de Inversión es casi una lectura integral del sistema administrativo, de la administración pública en general, y del sector público.

De todos modos, no podemos pensar que la aprobación de este texto, que tiene tanta importancia y tanto valor constitucional y hoy tanta actualidad, pueda exonerar de responsabilidades. En todo caso, lo que yo he podido comprobar es que la responsabilidad estatal surge, es planteada, o por lo menos, está investigada y cuestionada por la Justicia.

Ustedes saben que la Justicia me ha convocado cuando era presidente, después también me convocó a testimoniar con respecto a hechos que habían tenido lugar en las auditorías que habíamos realizado (en ese sentido, haber tenido acceso fue muy importante y en eso yo quiero agradecer mucho la colaboración que me ha prestado el doctor Javier Fernández, que ejerció transitoriamente la presidencia, y tuve acceso a todos los papeles de trabajo, a toda la documentación). Lo cierto es que al terminar mi gestión estuve durante casi seis meses en una actividad muy intensa, donde tenía que presentarme por la cuestión de la compra de material ferroviario, también por Fútbol Para Todos, por Sueños Compartidos, etc. Presentar testimonio sobre cada uno de esos casos significaba consultar y compulsar mucha documentación. En el ámbito de las auditorías de gestión, hubo unos 400 requerimientos judiciales a la AGN para la presentación de las auditorías como base, y agradezco mucho la colaboración que recibí.

En algunos casos, sorprende cómo las decisiones judiciales se han basado en los estudios que ha hecho la Auditoría, en el caso ferroviario, por ejemplo, tuve que prestar testimonio en dos oportunidades ante el Tribunal Oral, nueve horas de testimonio.

Por otra parte, también es cierto que algunas muestras que están en la Cuenta de Inversión también han sido objeto de señalamientos en los Tribunales; y en algunas de las decisiones sobre corredores viales o Vialidad Nacional hay referencias muy claras a la muestra que tomó la Auditoría sobre transferencias de fondos a algunas provincias: ejecución de esos fondos, los desvíos que se habían producido, los mecanismos de transferencia, licitaciones, adelantos financieros y la ausencia de control, el cumplimiento de las metas físicas en la atribución de los fondos, todos estos han sido elementos que surgían de nuestros informes.

Lo más rescatable es que el Congreso hoy empieza a ver en el cumplimiento de esta función constitucional una de las exigencias más importantes de la modernidad en un Estado tan complejo. En un Estado que tiene tantas funciones y tantas responsabilidades, la tarea de la rendición de cuentas, la circunstancia de que nuestros informes sean conocidos, se traten y pueda existir este tipo de publicaciones es un instrumento de formación ciudadana, es un instrumento que tiene importancia para los que se acercan al Presupuesto, y también familiariza al ciudadano con la cuestión presupuestaria. Y esta puede ser la principal conclusión que yo querría sacar de esta alentadora evolución que se ha producido en la Cuenta de Inversión.

## **“La Cuenta de Inversión en la Comisión Mixta Revisora de Cuentas”**

## Capítulo 4: “La Cuenta de Inversión en la Comisión Mixta Revisora de Cuentas”

**Moderador: Juan Ignacio Forlón**  
Auditor General de la Nación

---

Como ya hemos escuchado en las exposiciones anteriores, corresponde al Congreso aprobar o rechazar la Cuenta de Inversión, efectuando un análisis y emitiendo una opinión sobre el desempeño y situación general de la administración pública en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos. El examen y las opiniones del Congreso se sustentan a su vez en los dictámenes de la Auditoría General de la Nación, que es su organismo de asistencia técnica. La Comisión Bicameral Mixta Revisora de Cuentas emite un dictamen que es elevado al Congreso.

Para desarrollar ese contexto acá nos acompañan la diputada Carla Pitiot y el diputado Luis Borsani.

## **Luis Borsani**

Diputado de la Nación

---

Para precisar las ideas, leeré un análisis que he realizado basándome en la experiencia que voy teniendo en la Comisión Mixta Revisora de Cuentas, para plantear algunas cuestiones relativas al control legislativo sobre los actos de gobierno, y con la idea de alcanzar también algunos acuerdos que mejoren justamente esas prácticas en los próximos años.

Algunos de esos acuerdos quizás requieran de ajustes en la normativa aplicable; otros, de acuerdos políticos que permitan mejorar nuestro trabajo en la rendición de cuentas a la sociedad.

Bien es sabido que el artículo 75, inciso 8, de nuestra Constitución Nacional determina que corresponde al Congreso fijar anualmente el Presupuesto General de Gastos y Recursos de la Administración Nacional, en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas y aprobar o desechar la Cuenta de Inversión. El proceso que comienza con el Presupuesto termina con la Cuenta de Inversión, es decir, son dos caras de la misma moneda, dos caras del tratamiento legislativo del programa general de gobierno y del plan de inversiones públicas. A su vez, el artículo 85 de la Constitución, establece que el control del Sector Público Nacional, en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, será una atribución propia del Poder Legislativo. Quiero introducir, en este caso, una primera observación acerca de la importancia que le estamos asignando a cada una de estas caras de la moneda en este proceso.

Al análisis y a la discusión del plan en sí, es decir, del proyecto de Presupuesto que ingresa al Congreso cada 15 de septiembre de todos los años, le hemos asignado en promedio entre 80 y 90 días de discusión con reuniones de la Comisión de Presupuesto de ambas Cámaras y con la concurrencia de ministros y otros funcionarios del Poder Ejecutivo, procesos coronados con debates en el pleno que en promedio han dado lugar a sesiones de 12, 16 horas todos los años, en cada una de las Cámaras. Es decir, debatimos intensamente por el reparto de los recursos y las obras contenidas en el Presupuesto de cada año. Sin embargo, no tenemos un desempeño comparable en lo relativo a la rendición, revisión de resultados obtenidos al final del proceso presupuestario. Más allá del

trabajo técnico desarrollado en el ámbito de la Contaduría General y de los demás órganos rectores de la Auditoría General y de la propia Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, los debates de la Cuenta de Inversión en los plenos de las Cámaras han sido generalmente breves.

Una segunda consideración refiere a la necesidad de poner en funcionamiento la Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación, creada a fines de 2016 por la Ley 27.343. Debo decir que era un pedido, un deseo de quienes somos legisladores y hemos sido legisladores durante mucho tiempo, tener en el Congreso de la Nación una Oficina de Presupuesto; muchos de los que están en la Auditoría, que incluso han sido legisladores, lo han peleado, lo han deseado; la misma gente de la Auditoría lo ve, especialmente los que estamos en las Comisiones de Presupuesto y Hacienda, lo observamos como una necesidad y sabemos que, en países en los que está funcionando, realmente da muy buenos resultados.

Si nosotros contáramos con esta Comisión, podríamos ampliar también los parámetros que nos brinda la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control sobre los contenidos de la Cuenta de Inversión.

Los contenidos mínimos vigentes en la actualidad tienen un sesgo muy fuerte hacia los estados contables, de ejecución del Presupuesto y del endeudamiento, con apenas comentarios sobre aspectos tan importantes como el grado de cumplimiento de los objetivos y metas previstos en el Presupuesto, el comportamiento de los costos y de los indicadores de eficiencia de la producción pública y la gestión financiera del Sector Público Nacional. En este sentido, el debate de la Cuenta de Inversión en la Comisión Mixta se centra fundamentalmente en aspectos contables que –aún con toda la importancia que tienen– pasan por alto los resultados concretos que generó el gasto público en la sociedad.

Por lo general, se da un debate legislativo desconectado de los impactos concretos del plan de gobierno en la sociedad. De manera que el debate de la Cuenta de Inversión va por un carril y el debate de los informes de la gestión, es decir, esas auditorías de gestión que realiza la AGN, que son muy interesantes, va por otro. Es decir, tenemos un carril, que es la Cuenta de Inversión en el análisis de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, y otro, que son justamente las auditorías de gestión. Nosotros entendemos, por lo menos desde mi visión personal, que deberíamos poder integrar, aprovechar la riqueza de esas auditorías de

gestión en el análisis, también, de la Cuenta de Inversión y poder tenerlos más en cuenta en ese análisis. Es un tema que tenemos que debatir, en pos de mejorar el tipo de control que ejerce el Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo, que no es solo de formas sino también de contenidos. Tengamos presente el artículo 43 de la Ley 24.156, que destaca el equilibrio que debe sostener la Cuenta de Inversión, cuando nos dice:

“Al cierre del ejercicio se reunirá información de los entes responsables de la liquidación y captación de recursos de la administración nacional y se procederá al cierre del presupuesto de recursos de la misma.

Del mismo modo procederán los organismos ordenadores de gastos y pagos con el presupuesto de gastos de la administración nacional.

Esta información, junto al análisis de correspondencia entre los gastos y la producción de bienes y servicios que preparará la Oficina Nacional de Presupuesto, será centralizada en la Contaduría General de la Nación para la elaboración de la Cuenta de Inversión del ejercicio que, de acuerdo con el artículo 95, debe remitir anualmente el Poder Ejecutivo Nacional al Congreso Nacional”.

A manera de ejemplo, quiero citar algunos de los informes de gestión más contundentes que remitió la AGN sobre irregularidades e ineficiencias en la gestión de los fondos públicos: el informe del OCCOVI con la renegociación de los peajes y el deterioro manifiesto de muchas rutas nacionales; sobre los subsidios al transporte automotor y los ferrocarriles, la compra de material ferroviario y la mala calidad de las prestaciones de los concesionarios a los pasajeros; sobre la gestión de la contaminación del Riachuelo; sobre la construcción de viviendas en el marco de “Sueños Compartidos”, y tantas otras cuestiones que terminaron en causas judiciales. En esto es necesario establecer un reconocimiento al trabajo técnico, preciso y contundente que realizó la Auditoría en estos últimos años. Son cuestiones que la AGN puso en conocimiento del Congreso y de la sociedad, las irregularidades administrativas en la gestión de los recursos y la deficiente calidad en las prestaciones públicas resultantes. Son expedientes que tuvieron un largo debate en la Comisión Mixta y que tuvieron dictámenes en minoría.

Si bien entendemos que la AGN no puede incorporar en la Cuenta de Inversión, por inabarcables, a todos los organismos de todas las particularidades, el dictamen de la Comisión Mixta debería incorporar señala-

mientos de las auditorías de gestión que haya remitido la AGN sobre el período analizado por la Cuenta que se está dictaminando. En tal sentido, ya hemos comenzado a incorporarlas y se visualizan en el dictamen en minoría que presentamos de la Cuenta 2014. Creo que es una cuestión a trabajar en lo que respecta al trámite legislativo, y que va en el sentido de mejorar la calidad del control y fortalecerlo.

Durante el análisis y el debate de hoy, el presidente de la Auditoría, en su presentación, nos habla de la perspectiva –en otras oportunidades ya lo ha manifestado–, de dar por finalizada una auditoría cuando se haya aprobado la Cuenta de Inversión del año respectivo. Eso exigiría un debate muy amplio y, de prosperar, requerirá que se modifique alguna normativa vigente. El debate debe ser amplio, porque la interrupción de una auditoría motivaría el abandono de acciones que podrían en definitiva convertirse en sumarios administrativos, ordenados a determinar la responsabilidad de los funcionarios intervinientes, el perjuicio fiscal correspondiente y la omisión a la opinión pública de hechos significativos que una auditoría en particular conlleva y no se refleja en la Cuenta de Inversión. Es una cuestión que debemos analizar. Yo creo que está bien que lo hagamos, es una opinión importante la que da el presidente de la Auditoría cada vez que se refiere a este tema, lo viene sosteniendo, nos lo ha comentado también en la visita que realizara al poco tiempo de asumir allá en el Congreso y, aun discrepando con él, me parece que es algo que debemos analizar en profundidad; no sé si en el Colegio de Auditores ya tienen opinión formada sobre ese tema o también está en análisis, pero esto por ahora es lo que estoy opinando. Debemos dar un debate más profundo.

A manera de corolario, y a poco más de un año de formar parte de la Comisión, quiero señalar también las virtudes del paso de la Cuenta de Inversión en la Comisión. La primera es el profesionalismo de su personal técnico y la búsqueda constante de transparencia en el tratamiento de la información.

La segunda refiere a que la Comisión tiene dictaminada ya la Cuenta de Inversión 2014, entre dictámenes, uno de mayoría y dos de minoría, y tiene un resultado importante, porque la cantidad de miembros que votaron los expedientes de minoría es idéntica a la de la mayoría. Tiene además en proceso el informe de la Cuenta 2015, es decir, que a los efectos de la Cuenta de Inversión, la Comisión se encuentra al día.



Creo necesario que la Comisión le dedique más tiempo a evaluar los resultados concretos de la aplicación de los recursos presupuestarios; tenemos que evaluar más y mejor en qué se gastó, y qué impactos concretos se han tenido, cuánto valor para el ciudadano se creó con la intervención pública y, por último, complementar el enfoque presupuestario contable con una visualización de los resultados concretos de gestión.

Será fundamental la puesta en funcionamiento de la Oficina de Presupuesto del Congreso y alcanzar acuerdos políticos que permitan que los informes de gestión referidos al año que abarca cada cuenta sean consignados con algún detalle en el informe de la Comisión Mixta, aunque no sean parte de la muestra de todos los organismos que habitualmente audita la AGN.

Si logramos estos acuerdos en la Comisión Mixta, si tenemos en cuenta los informes a la hora de tratar las Cuentas de Inversión, habiendo podido evaluarlos, si terminamos de tramitarlos para cuando los tratemos en el pleno de la Cámara, vamos a haber hecho realmente un aporte sumamente importante desde el punto de vista de la transparencia y el funcionamiento republicano.

## **Carla Pitiot**

Diputada de la Nación

---

Como dijo el presidente de la Auditoría al inaugurar este Seminario, durante sus 25 años de existencia la Auditoría se fue perfilando, se fue definiendo y quienes transitamos durante estos 25 años nuestra experiencia profesional en la casa, también nos fuimos definiendo, también nos fuimos perfilando como profesionales, como técnicos, como trabajadores del control.

Ingresé en la Auditoría siendo estudiante, en 1994, cuando todavía no se había reformado la Constitución Nacional. La Auditoría y, por supuesto APOC, el sindicato al que pertenezco, me condicionaron en mi ser hoy profesional y en el rol que hoy cumplo, desde hace más de un año, como integrante de la Comisión Mixta Revisora de Cuentas y como diputada de la Nación.

Durante estos 25 años, la Auditoría fue creciendo, se fue desarrollando; se encontró, por supuesto, con dificultades, como cualquier organismo nuevo.

Y hoy, 25 años después, podemos y estamos en condiciones de darnos un verdadero debate acerca de los desafíos que tenemos enfrente. Por supuesto, entendiendo que este funcionamiento carecería de total sentido si no le imprimimos el contenido humano, técnico, que este organismo tiene.

Y hace falta una voluntad política enorme para que este organismo –con sus dificultades, con sus condicionamientos, con sus limitaciones– sea lo que es: un ejemplo a nivel internacional y un modelo a seguir para otros países y para los demás sistemas.

Desde este nuevo lugar, quiero ratificar mi compromiso en fortalecer los sistemas de control y necesariamente tiene que ver con el título del Seminario, que relaciona República y Control. Y tiene que ver con esta democracia que defendemos día a día, cada uno desde su rol.

Algunos comentarios acerca de la Cuenta de Inversión. En principio, es muy importante mencionar el mérito que tuvo la Ley 24.156, en el sentido de aportar una visión sistemática de todo el control, de haberse animado a vencer aquel límite que había respecto del control meramente financiero o contable. La Ley dio un paso más, y le imprimió la audacia de ir a un control de gestión, a un control por resultados. Y tuvo otra vocación: la de sistema-

tizar, la de ordenar los sistemas presupuestarios, económicos, financieros y los sistemas de control, con variadísimas consecuencias, por supuesto.

Quedaron cuestiones en el camino, todavía hay mucho por construir y hay mucho por mejorar en el sistema, pero no podemos dejar de valorar el antes y el después de la Ley 24.156.

Con relación a la Cuenta de Inversión, también hay un salto cualitativo y cuantitativo, porque esta ley le exige al Poder Ejecutivo mostrar los resultados de la gestión en términos de las 3 E –eficacia, eficiencia y economía– de las que hablaba el doctor Baglini. Es decir, el Poder Ejecutivo debe exponer en la Cuenta de Inversión su gestión, sus resultados, porque esta Cuenta de Inversión es por definición una rendición de cuentas, es una rendición de cuentas de la gestión y del Presupuesto y, justamente, de la ejecución presupuestaria. Y acá es donde tenemos que tomarnos de la herramienta que nos da, los elementos totalmente ricos que nos entrega la Cuenta de Inversión, que permiten cotejar cómo se obtuvieron los recursos y cómo se gastaron. Como decía el diputado Borsani, genera información que no solo es relevante, sino que además es oportuna; la Auditoría General de la Nación y la Comisión Mixta se están complementando en esta situación, con la puntualidad y con los tiempos en que se aprueban, no solo en la Auditoría sino en el tratamiento de los informes en la Comisión.

Por otro lado, es importante lo que introduce el artículo 85 de la Constitución Nacional en el sentido del pronunciamiento y cómo le da relevancia a la opinión de la Auditoría General de la Nación: la opinión es necesaria; esa opinión, esa aprobación por la Auditoría para que llegue a la Comisión Revisora debe ser previa y necesaria, y ahí es donde entramos nosotros –esta vez digo “entramos nosotros” porque ahora estoy del lado del Congreso– en nuestro control político. Cuál es el control legislativo, cuál es la visión y ahí es donde nuevamente entendemos que uno es el control técnico y otro es el control político que hacemos desde el Parlamento. Porque nos da herramientas a los diputados y diputadas –no solo los que formamos parte de la Comisión Mixta, que somos los primeros en tomar contacto con la información que nos remite la Auditoría, sino todo el conjunto de diputados y diputadas de la Nación– para evaluar el cumplimiento de las metas y de los objetivos, y también nos da información para determinar si se cumplieron las metas, y si derivarán o no en responsabilidades de los funcionarios eventuales irregularidades en el manejo de los fondos.

Por eso, tenemos una función fundamental, una responsabilidad enorme en el Congreso de dictaminar sobre la Cuenta de Inversión que el Ejecutivo año a año presenta. Y este acontecimiento, bien lo decía el diputado Borsani, no puede pasar inadvertido, no tiene que ser un trámite administrativo más, así como le dedicamos horas y horas al tratamiento del Presupuesto de la Nación, debería ser nuestra propuesta, nuestra ambición, que haya una discusión, un debate y una difusión profunda acerca de la Cuenta de Inversión, una de las dos caras de la misma moneda, como decía el diputado, así como hubo un debate sobre la creación de la Oficina de Presupuesto dentro del Parlamento.

Diputados y senadores necesitamos contar con información lisa, llana, tangible, accesible, concreta, respecto del Presupuesto, si después vamos a ser lo suficientemente responsables para aprobar el Presupuesto de la Nación. En este sentido, así como es decisivo que el Presupuesto sea accesible, también debe serlo la rendición de cuentas y debe saberse si se cumplió la norma presupuestaria, es tan simple como eso: determinar si se cumplieron las metas que el Presupuesto planteó, en qué medidas se cumplieron, si se aplicaron bien, cómo, cuándo, dónde, si hubo un remanente, esas preguntas que muchos ciudadanos nos hacemos.

Pero a la rendición de cuentas no le prestamos la misma atención, aunque la rendición de cuentas tiene que ser, porque lo es, un mecanismo inherente a la democracia, que fortalece la confianza social. Por eso, nosotros tenemos que darles esta información a los ciudadanos, tenemos que mejorar ese vínculo entre el poder político y los ciudadanos, nos tenemos que hacer cargo de eso también quienes somos dirigentes sindicales y políticos.

Si tenemos que ser sinceros, la Auditoría durante estos 25 años hizo mucho mejor las cosas que el Congreso de la Nación. Yo lo vi, lo viví, lo transité durante estos años. ¿Por qué lo digo?, porque la Auditoría se consolidó como el órgano rector del sistema de control externo, modernizó su marco normativo hasta el punto de ponerse totalmente a la altura de los parámetros internacionales sin tener nada que envidiarles a los organismos y las entidades de fiscalización superior que son modelo, se fue equipando tecnológicamente, institucionalizó también cuestiones que no estaban en la ley y que, tal vez, merecerían en la reglamentación del artículo 85 ponerlo en la letra. La verdad es que la Auditoría, aun con limitaciones, abrió las puertas a la ciudadanía, hizo públicas las reuniones del Colegio, publicó sus informes, y lo hizo excelentemente bien.

Por otro lado, sus trabajadores, en su tarea de campo, sus funcionarios, sus supervisores, lo que hicieron fue producir informes de jerarquía técnica realmente maravillosa y que ha servido, y que si hubiesen sido atendidos en tiempo y forma tal vez el Estado se hubiera ahorrado mucho dinero; si lo hubiésemos escuchado, no solo el Congreso, sino el Poder Ejecutivo en su momento, no solo se hubiese ahorrado plata sino también tragedias humanas. La falta de reglamentación del artículo 85 puede dar a discusión, a debate.

El Congreso tiene la obligación, la deuda de darle contenido al artículo 85 de la Constitución Nacional, debe reglamentarlo. No es un capricho, es una manda constitucional, así lo dice el artículo 85 de la Constitución. El hecho de que no esté reglamentado ha traído dificultades, no solo para lo interno sino también para la relación con el Congreso; se pueden disipar esas dificultades si se reglamenta. Convivimos durante más de 20 años con una yuxtaposición o interferencia de normas de diferente rango (la Ley 24.156 y la Constitución Nacional).

Y hoy se hablaba también de que el Congreso retomará la facultad sobre el Presupuesto, que nunca debió haber sido delegada ni postergada, que establece el artículo 37.

Esto va a requerir, como decía el diputado Borsani, de consensos. No es casual que los constituyentes cuando redactaron el artículo 85 hablaran de una mayoría especial para la reglamentación del artículo 85. ¿Qué significa? ¿Qué se tiene que entender? La realidad es que para reglamentar el funcionamiento de la Auditoría se va a requerir de voluntad política, de consensos.

Ojalá que seamos capaces de estar a la altura de las circunstancias para mejorar el control; para mejorar las condiciones de vida de todos los ciudadanos, pero también para todos los trabajadores del control, que ponen su esfuerzo, su técnica al servicio del Estado, que conocen el Estado a la perfección –porque quien pasa por esta casa, no solo se enamora del Estado sino que aprende a conocerlo en su totalidad. Esto, por supuesto, porque los trabajadores, los funcionarios y quienes pasamos por esta casa nos sentimos actores privilegiados en la búsqueda de un Estado más eficiente y, sin duda, de esta manera vamos a poder estar a la altura de lo que la ciudadanía nos pide, y responder a esa pregunta genuina, incesante: “¿Para qué sirve el control?”.

## **“Poder Legislativo y Control Público”**

## Capítulo 5: “Poder Legislativo y Control Público”

**Moderador: Alejandro Nieva**  
Auditor General de la Nación

---

Estamos realmente muy complacidos en nombre del Colegio de Auditores Generales de poder culminar esta jornada, este seminario internacional República y Control con la presencia de dos importantes figuras del sistema institucional argentino: el presidente del bloque de senadores del Partido Justicialista, Miguel Ángel Pichetto y el presidente del bloque de senadores de la Unión Cívica Radical, Ángel Rosas.

Este panel había previsto la presencia de los diputados Mario Negri, presidente del bloque de diputados de la Unión Cívica Radical y de Sergio Massa, quienes lamentablemente, por la actividad parlamentaria en Diputados, no han podido llegar aquí, pero la idea de este panel es precisamente subrayar la vinculación que tiene la Auditoría General de la Nación con el Congreso Nacional. Nosotros somos, según la Constitución, el principal órgano de asesoramiento técnico del Congreso. El Congreso es el principal órgano de control, según la Constitución, y examina la marcha de la Administración sobre la base de los informes de la Auditoría. Analizar estos primeros 25 años de existencia de la Auditoría General de la Nación, su evolución, sus desafíos, su compromiso con la República, es la temática de este encuentro, así que nos enaltece la presencia de estas dos importantes figuras en la República, por lo tanto les agradezco, en nombre de todos y les damos la bienvenida.

## Miguel Ángel Pichetto

Presidente del bloque de senadores del Partido Justicialista

---

Yo quería hacer algunas reflexiones en orden a visiones que tengo del rol de la Auditoría, del rol del Parlamento, de los efectos de la aprobación de las Cuentas de Inversión, de cómo eso impacta en el funcionamiento del propio Estado, de cuál es el objetivo o el fin que tiene la actividad de la Auditoría y la actividad de la Comisión Mixta Revisora de Cuentas del Congreso Nacional.

Existe hoy un debate, incluso en la propia Auditoría, sobre cuáles son las atribuciones, qué pasa con las Cuentas que fueron aprobadas, si se puede seguir haciendo auditorías sobre la base de Cuentas que han sido aprobadas por el Congreso Nacional, por temas que incluso fueron tratados en dichas Cuentas. Esto me parece que es una de las cuestiones que una ley reglamentaria del Congreso va a tener que definir. Me refiero puntualmente a que si se aprobó la Cuenta del 2013, sería inconveniente que la Auditoría siguiera llevando adelante un dispendio de recursos humanos y una actividad sobre determinadas situaciones del Estado, del funcionamiento del Estado en la Cuenta del 2013. Si esa Cuenta de Inversión ha sido aprobada por el Congreso, probablemente esté cerrada, y la Auditoría debe plantearse un trabajo sobre Cuentas que no hayan sido aprobadas.

Este es uno de los temas que se presta indudablemente a discusión, y en este evento debería ser una materia de debate y de poder encontrar un camino para reglamentar el artículo 85 de la Constitución, que tiene que ver con esta cuestión central.

Hay cuestiones que inciden en el terreno judicial. No quiero abrir una teoría que podría llegar a ser exagerada, pero hay también una visión de algunos especialistas del derecho administrativo –como Wilkinson, como Pérez de Cuellar–, según la cual cuando el Congreso Nacional aprueba una Cuenta de Inversión, está reconociendo que el Estado, el gobierno, ha hecho una correcta aplicación de la asignación presupuestaria y también de los recursos que se utilizaron, del dinero aplicado a esa asignación presupuestaria, y esto implicaría también, un saneamiento desde el punto de vista judicial.

Una teoría indudablemente extrema, mucho más en un país como la Argentina, donde el debate argentino pasa por levantarse a la mañana, hacer



una denuncia e ir a Comodoro Py (esto lo digo como una escena común, que vemos con dirigentes de distintos sectores políticos más preocupados por la denuncia pública de cualquier evento que por lo que pase con el actual gobierno y lo que pasó con el anterior) y cómo se dirime el escenario de la política en un esquema que yo denomino de “judicialización política”.

¿Qué impacto tiene que el Congreso apruebe una Cuenta de Inversión con respecto a la eventual situación judicial que se abre frente a una denuncia de un tercero o de un exfuncionario o de cualquier ciudadano en la Argentina? ¿Cómo opera? ¿Cómo funciona ese precedente con relación a la denuncia penal que se abre como mecanismo de investigación habitual en la Argentina de la “patria judicializada”?

Yo considero que ese antecedente, y fundamentalmente abordando una característica central de los informes de Cuenta de Inversión, que en general son aprobadas por unanimidad por los auditores (tenemos la experiencia de la última, la de 2015, que fue aprobada por unanimidad y elevada al Congreso, a la Comisión Revisora, para que empezara a analizarla), debería ser un elemento central, incluso para evaluar la verosimilitud de la denuncia, para evitar un dispendio judicial permanente de fiscales que se mueven muchas veces frente al escenario mediático y no tienen en cuenta la tarea que ha hecho la Auditoría, una Auditoría conformada por sectores políticos diferentes (oficialismo y oposición) con un presidente designado por el principal partido de la oposición, donde es imposible pensar que pueda haber acuerdos espurios con respecto a la decisión que se tome frente a los determinados eventos auditados.

Indudablemente, habría que pensar este tema y darle una envergadura superior a una Cuenta de Inversión aprobada por el Congreso y aprobada por la Auditoría de manera unánime. En el Congreso se ha utilizado una fórmula que muchas veces está a la búsqueda del consenso con las fuerzas minoritarias respecto a dejar siempre abierta esta puerta de los tribunales para que cualquiera vaya a denunciar algún acto del Poder Ejecutivo o a algún organismo dependiente del Poder Ejecutivo. Me parece que hay que empezar a consolidar un esquema de doctrina con relación a la tarea de la Auditoría y que la tarea de la AGN, cuando se aprueba una auditoría, también implica el reconocimiento de que los fondos han sido utilizados correctamente, no de manera irregular ni tampoco ilícita. Porque, de lo contrario, estaríamos poniendo en duda la tarea de la Auditoría.

Este es un primer análisis, tal vez exorbitante, de mi planteo, pero me parece que hay que ir avanzando para luego evitar lo que yo denomino “el proceso de judicialización de los actos políticos institucionales en la Argentina”.

En este país, los presidentes asumen con el respaldo popular mayoritario, tienen el reconocimiento los primeros años y, cuando se van, desfilan por Comodoro Py de manera que deslegitima la figura presidencial. Esto ha pasado con todos los presidentes de la Argentina después de la transición democrática; y me parece que hay una actitud autodestructiva de los argentinos con respecto a la construcción del prestigio de la figura presidencial.

Yo siempre recuerdo el evento terrible que vivió la sociedad norteamericana con el famoso caso Watergate, en donde el gobierno de Nixon, con espías de los servicios de inteligencia, ingresaron en la sede del Partido Demócrata. Sin embargo, ese hecho grave, gravísimo desde el punto de vista democrático en Estados Unidos, con la participación activa de un presidente que era Presidente de la Nación y con un gran prestigio y que había logrado la reelección, la democracia norteamericana lo resolvió cuidando la figura presidencial. Y cuando asumió Gerard Ford y sustituyó a Nixon antes del juicio político, lo que hizo fue firmar un indulto, antes de subir al avión que lo llevaba a su rancho en California.

¿Qué quiero decir con esto? ¿Consolidar la impunidad en la Argentina? ¿Tratar de que no se investiguen los hechos de corrupción? Nada de eso. Todo sistema tiene que funcionar con determinado nivel ético, es indudable; pero hay una cultura de la destrucción en el proceso político institucional argentino que resulta muy compleja y que va limando permanentemente la credibilidad de las instituciones.

Últimamente estamos viendo un proceso en Latinoamérica muy interesante, sobre el cual también hay que reflexionar, que es la presencia de una potencia dominante como Estado Unidos, que funciona como una policía y que avanza además sobre empresas y gobiernos de Latinoamérica.

Esta “primavera árabe” de la corrupción que se instala en Brasil, de consecuencias realmente complejas desde el punto de vista institucional, donde el conjunto mayoritario de la clase política brasileña está siendo jaqueado hoy, con las operaciones Petrobras y Lava Jato, ha determinado una caída

del Producto Bruto Interno brasileño de casi más de cinco puntos. Ha debilitado fuertemente todo el proceso institucional de Brasil y ha traído como consecuencia una declaración que hace muchos años no escuchábamos en Latinoamérica, del jefe de las Fuerzas Armadas brasileñas, que dijo que lo único que quedaba en pie, desde el punto de vista de la credibilidad institucional en Brasil, eran las Fuerzas Armadas.

Otro proceso interesante para analizar también es el de la denominada "Mani Pulite" italiana.

Nos acompaña en esta mañana un hombre que además de diputado nacional y presidente del bloque, fue embajador en Italia, Humberto Roggero, que sabe muy bien a qué me refiero: el proceso también de liquidación y de licuación de los sistemas políticos italianos que funcionaron durante toda la posguerra y que hicieron crecer a Italia y a todo el modelo económico basado en las Pymes y en la consolidación de un capitalismo moderno en Italia, y la destrucción de todos los dirigentes y de los partidos tradicionales italianos, como el Partido Socialista, con Bettino Craxi, exiliado en Túnez, donde murió; la Democracia Cristiana, con Andreotti, que gobernó durante siete períodos la Italia posterior a la guerra; el Partido Comunista de Berlingieri; todos quedaron liquidados y, ¿qué aparece en Italia? Berlusconi. ¿Y se termina la corrupción? De ninguna manera. Es más sofisticada, más financiera, con mayor capacidad tecnológica.

Lo que digo es: cuidado con estos temas. ¿Es importante el control?, claro que es importante, fundamental. Montesquieu decía que el poder lleva a desviaciones, lleva a vulnerar límites; y Perón, que era mucho más práctico, decía: "el hombre es bueno, pero si se lo controla, es mejor". El control es fundamental, y trabajar en la consolidación de la Auditoría, un organismo de prestigio en la Argentina, con una estructura recientemente afianzada por el rol del Senado en la designación de los representantes, que los elegimos también por unanimidad, que tiene un presidente hoy que tiene una visión (desde el punto de vista del rol), me parece que interpreta más concretamente el perfil que tiene que tener la Auditoría, sin dejar de reconocer que los hombres hacen a las instituciones y que cada uno tiene sus características, y que esto no significa de ninguna manera un desmedro a los anteriores, cada uno tiene su estilo y le da la impronta que tiene. Lo conozco a Oscar Lamberto y sé que en su parquedad de palabras encierra también un modelo para esta etapa. Esto, repito, no va en desmedro del rol que desempeñó Leandro Despouy, que también fue un hombre de prestigio y de reconocimiento.

Lo que digo es que la Auditoría es un espacio de preservación del prestigio institucional que tenemos que consolidar.

Dos debates se abren: el dictamen de la Auditoría referido a una determinada tarea de investigación, de desarrollo técnico, tiene una validez y un elemento probatorio muy importante desde el punto de vista de la trascendencia de cuestiones que puedan derivarse en materia judicial. Y el otro tema es ¿cuál es el corte de la actividad de la Auditoría? Si la Cuenta de Inversión está aprobada, seguir auditando temas que formaron parte de la aprobación de la Cuenta de Inversión me parece totalmente estéril. En algún momento hay que terminar. La tarea de la Auditoría no puede ser la de uno de esos médicos que hacen necropsia o que desentierran cadáveres enterrados desde hace largo tiempo. La tarea de la Auditoría tiene que ver también con la realidad, con el tiempo y con la oportunidad, porque la tarea central de la Auditoría no es solamente detectar irregularidades, encontrar responsabilidades o en el peor de los casos hacer la denuncia penal a la Justicia. La tarea de la Auditoría es mejorar la calidad institucional del Estado, ir estructurando normas que permitan mejorar la actividad del Estado, por eso me parece que la oportunidad y la relación con los acontecimientos no puede ser muy lejana.

Sé que algunas de estas reflexiones son polémicas, pero me parece que el sentido de esta convocatoria es muy interesante, muy importante, tiene que ver también con incorporar algunos elementos al debate en que el Congreso va a tener que dirimir y resolver estas dudas que surgen, estas situaciones que se disparan, en términos de las resoluciones que toma la Auditoría. ¿Cómo se resuelven en el marco de una ley, en el funcionamiento y en la interrelación que tiene con el Congreso Nacional?

## Ángel Rozas

Presidente del bloque de senadores de la Unión Cívica Radical

---

No es un dato menor para la República, para el país, organizar un seminario que precisamente se denomine “República y Control”, porque la democracia y la República se asientan sobre varios aspectos fundamentales, y yo rescato dos: la alternancia en el poder y el control, básicos para garantizar el funcionamiento de una República. Así que el hecho de que ustedes, los auditores y el Presidente hayan tomado la determinación de hacer un seminario de estas características cuando se cumplen 25 años de la sanción de la Ley 24.156 no es un dato que se deba pasar por alto, sino un aporte a la institucionalidad del país.

Yo he tratado de resumir en muy pocas páginas los aspectos fundamentales de aquella ley presentada en 1992 y complementada después con la reforma de 1994. Y he tratado de formular en ese sentido algunas precisiones para tener una posición sobre lo que pienso del control público, como decía recién, como base fundamental del sostenimiento de una República. Esa Ley 24.156, “de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional”, fue aprobada en septiembre de 1992 y entró en vigor en enero de 1993, luego de un largo e intenso debate tras la inclusión de múltiples reformas al texto original que envié en esas circunstancias el Poder Ejecutivo Nacional.

La filosofía en que se inspiró la ley fue la de ordenar el sistema económico y financiero del Estado y regular los mecanismos de control de la Administración Pública, distinguiendo entre el control interno, a cargo del propio Poder Ejecutivo, que ejerce la SIGEN (Sindicatura General de la Nación), y el control externo, a cargo de la AGN, que está en la órbita del Poder Legislativo.

Esta Ley 24.156 permitió una visión sistémica del control y se traspasaron los umbrales clásicos del control contable y de regularidad ex ante incorporando la auditoría de gestión y de resultados como herramientas de una fiscalización que, aunque selectiva y siguiendo criterios estadísticos o muestrales, pretende ser integral y tiende a comprender lo esencial de la gestión estatal. Con esta Ley 24.156 se inició un cambio de paradigma, reemplazando lo que habíamos conocido históricamente en la Argentina como el modelo continental de control efectuado por los Tri-

bunales de Cuentas, controles previos, rendiciones, juicios de cuentas y de responsabilidad, por un sistema similar al anglosajón. Ese fue el gran cambio de visión, que hace hincapié en auditorías ex post de procesos y causas que dieron lugar, en todo caso, a actos irregulares. Este nuevo modelo de control inaugurado por esta ley comprende los aspectos presupuestario, administrativo y económico, financiero, patrimonial y legal además del control de gestión, con énfasis en las “tres E” –eficacia, eficiencia y economicidad– de la gestión estatal, a través de un sistema de indicadores de productos finales o metas físicas que permitan evaluar el impacto y los resultados de la acción gubernamental. En virtud de ello, las funciones de la Auditoría General de la Nación previstas en esa ley incluyen controles de regularidad, auditoría, ejecución de préstamos de organismos de crédito, estados contables de organismos de la administración nacional, aplicación y situación del endeudamiento, estados contables financieros del Banco Central, actos y contratos de significación económica a empresas y sociedades del Estado.

Dicho esto, hay que tener en cuenta que la reforma del 94 amplía considerablemente el horizonte del control externo al conferirle rango constitucional, no solamente a la Auditoría General de la Nación, sino a la misma función de control como atribución propia del Poder Legislativo. La normativa del artículo 85 de la Constitución reformada del 94 no deja lugar a dudas cuando expresa como una declaración de principios que el control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, será una atribución propia del Poder Legislativo. Esta consagración constitucional del instituto del control externo gubernamental en cabeza del Poder Legislativo como depositario de la soberanía popular, ha ampliado el control de la Hacienda Pública previsto por el constituyente allá por 1853, que estaba limitado a aprobar o a desechar las Cuentas de Inversión de los recursos públicos. En realidad, el aporte que hace la reforma del 94 es que habilita la extensión de funciones de la AGN mediante el dictado de leyes, lo que implica, y esto es muy importante, la voluntad de no limitar el accionar del organismo a las misiones expresamente establecidas en la Constitución, sino que permite su ampliación a otros objetos de la Auditoría según las necesidades que puedan presentarse, en la medida, lógicamente, de que sean preestablecidas mediante leyes. También la manda constitucional del artículo 85 establece la intervención necesaria de la Auditoría General de la Nación en la aprobación o rechazo de la Cuenta de Inversión de los recursos presupuestarios, de manera que el

Poder Legislativo debe contar con el informe o dictamen del organismo antes de expedirnos al respecto.

En consecuencia, esta normativa reafirma la función de control como atribución del Poder Legislativo siguiendo una tendencia que avanza en el ámbito universal por el cual esta función es una de las facultades que los poderes legislativos del mundo vienen ejerciendo en forma creciente; y en algunos sistemas políticos se la considera prevalente o principal respecto incluso de la propia función legislativa.

Por cierto, en los sistemas democráticos representativos, la noción del control se corresponde con la idea de que todo aquel que ejerce una determinada función pública debe rendir cuentas de sus actos, ya que la asignación de responsabilidades es consustancial a la democracia y a los regímenes republicanos y tiende a evitar la desmesura y los desequilibrios en el ejercicio del poder. De manera que un gobierno electo por la mayoría no puede ser considerado por ese solo hecho plenamente democrático, si en forma recurrente y complementaria no está sometido a pruebas de rendición de cuentas, lo que implica desarrollar una cultura de la responsabilidad política. Y ese principio de rendición de cuentas de los actos de gobierno supone el desarrollo de mecanismos e instituciones técnicas de fiscalización, como lo es la Auditoría General de la Nación, pero también el reconocimiento, indirecto pero reconocimiento al fin, hacia la sociedad civil activa, que debe estar debidamente informada de todos aquellos problemas vinculados a la gestión de un gobierno, naturalmente, cualquiera sea su color político.

El carácter público de la labor de auditoría y la naturaleza externa del control a partir de la necesaria independencia del órgano controlante con relación al controlado, da sustento a un esquema de control efectivo y eficiente que hace a la transparencia de la gestión y permite al ciudadano comprender en forma clara la complejidad que tienen muchas veces los actos de gobierno. Tiende a su vez a facilitar la comunicación entre gobernantes y gobernados y propicia una mayor confianza en las instituciones, que es lo que sustenta el ideal republicano al que hacía referencia.

Desde luego, en nuestro país, en mi concepto (que puede no ser compartido por todos, y hasta sería bueno), el control tiene deudas pendientes. Desde la necesaria reglamentación del artículo 85 de la Constitución, que requiere la sanción de una ley especial, aunque la amplitud del marco

constitucional y el espíritu de la reforma del 94 expresan una clara voluntad de fortalecer el control público en la órbita del Congreso, del Poder Legislativo. Esta voluntad de control ha movilizadado un cambio cultural importante en los últimos años, cuando la Auditoría General de la Nación alcanzó una visibilidad evidente como institución de fiscalización superior, a lo que se refirió también el senador Pichetto, pues realmente ha adquirido una notoriedad frente a la sociedad argentina y es reconocida como una institución muy valiosa y que hace al aporte del control de las Cuentas de Inversión.

En mi visión, tuvo mucho que ver también un tema que fue polémico en su momento porque, más allá de los colores políticos, fueron muy importantes dos puntos: 1) la publicidad de los informes de la Auditoría (lógicamente, después de que toma conocimiento la Bicameral del Congreso, de quien depende la AGN), pero me parece que publicitar los informes, hacerlos públicos después, es algo bueno y 2) el carácter público de las sesiones del Colegio de Auditores.

Creo que desde el Poder Legislativo debería consolidarse la función correctora del control público con normas específicas para, por ejemplo, sancionar la responsabilidad patrimonial de los funcionarios, ya que el control debe ser seguido de sanciones; no tiene casi ningún sentido hacer imputaciones concretas desde la Auditoría General de la Nación si realmente no está previsto sancionar a los funcionarios que se hayan desviado en sus conductas y manejan fondos que son de todos los argentinos. O para dar legitimación activa a la Auditoría General de la Nación, sería importante que en las causas judiciales que se ventilen a partir de los informes producidos por la Auditoría, esta pueda participar. También hacen falta reglas para sancionar la negativa a brindar información ante el requerimiento que a veces formula la Auditoría y pasan meses y meses y no contestan, tratando de convertir en ineficaz un organismo cuya importancia y trascendencia nosotros mismos reconocemos pero que no puede avanzar si hay organismos que no responden, que no contestan, y que no haya ninguna sanción prevista.

Igualmente, debiera ampliarse el ámbito de actuación del organismo para auditar empresas, como YPF. Creo que YPF debería ser auditada por la Auditoría General de la Nación. Esto fue excluido del control público cuando se dictó la Ley de Reestatización. Respeto, por supuesto, opiniones diferentes de las mías, pero creo que YPF es una sociedad anónima



y es una empresa del Estado, son fondos públicos, son fondos de todos los argentinos y debieran estar bajo la órbita de la Auditoría General de la Nación.

Para fortalecer el derecho al control creo que además debería encararse una mayor coordinación y cooperación entre la Auditoría General de la Nación y diversos organismos como la Fiscalía de Investigaciones Administrativas, la Oficina Anticorrupción, la Defensoría del Pueblo, la propia SIGEN, la Procuración del Tesoro de la Nación, que desde distintos ángulos y competencias comparten funciones relacionadas con el control de los recursos y de la gestión pública. De tal manera, nuestro país podrá seguir más puntualmente las recomendaciones y exigencias internacionales en materia de control público, de lucha contra la corrupción, de transparencia en la gestión de gobierno y seguir abriendo nuevos caminos para fortalecer la vigencia del control como un derecho social, individual o colectivo, de los ciudadanos, como una prerrogativa de toda la comunidad, como un imperativo de la democracia.

Quisiera recordar un principio del control público en la democracia que considero sustancial: el principio del control por la oposición o por oposición, por el que tanto bregó el expresidente Raúl Alfonsín en la reforma constitucional del 94, lógicamente con el acompañamiento de los convencionales de todos los sectores políticos.

El compañero y amigo Pichetto hacía referencia al general Perón y su famoso dicho "el hombre es bueno, pero si se lo controla, es mejor", con lo cual coincidí totalmente, entonces yo, que soy radical, tengo que hacer referencia a un radical para hacer equilibrio. Balbín decía "el que gana gobierna, el que pierde acompaña", que, salvando las distancias, viene a rescatar la función correctora del control sobre la gestión de un gobierno de la mano del principio de control por la oposición. Por el artículo 123 de la Ley 24.156 del 92, quedó establecido que el presidente de la AGN sería designado por resolución conjunta de los presidentes de ambas Cámaras, pero, como ya mencioné, por impulso del doctor Alfonsín y de los convencionales todos se estableció en el nuevo artículo 85 de la Constitución reformada que el presidente de la AGN sería nombrado a propuesta del partido de la oposición con mayor número de bancas en el Congreso. Y así fue como a mí me tocó ser presidente de mi partido en 2001 y 2002 y me tocó en esa circunstancia proponer, como partido, al presidente de la AGN. Éramos el partido de oposición

que tenía mayor cantidad de bancas, así que estoy muy consustanciado con esa decisión.

Con esa propuesta que nosotros hicimos en ese momento, que recayó en la persona de Leandro Despouy, o la propuesta, hoy, del peronismo, que recayó en Oscar Lambert, estamos consolidando el camino de una gestión muy meritoria de este organismo que todos los sectores políticos hemos acompañado y valorado por su trascendencia para desarrollar una cultura en la Argentina del control público y reafirmar la vigencia de nuestra institucionalidad democrática.

Coincidiendo con el senador Pichetto, creo que el conjunto de senadores y diputados, el Congreso de la Nación y el pueblo argentino, hoy valoran altamente a la Auditoría General de la Nación; y a mí, como demócrata, me hace muy feliz que empecemos a rescatar el valor de las instituciones. Porque si no, podemos terminar, como decía el senador Pichetto, después de haber pasado algunas experiencias que en su inicio parecían formidables, extraordinarias y después se convierten en un verdadero bum que termina derrumbando el valor de las instituciones.

Esto no significa, de ninguna manera, no investigar, no denunciar, no controlar, pero, como digo siempre, preservando las instituciones y a través de las instituciones. Y, en ese sentido, creo que hoy la AGN es una de las instituciones muy valoradas en la República Argentina, así que quiero aprovechar para felicitar a los que estuvieron antes y felicitar a los que están ahora.

## **“La AGN en los próximos 25 años”**

## Capítulo 6: “La AGN en los próximos 25 años”

**Moderadora: María Graciela de la Rosa**  
Auditora General de la Nación

---

Son 25 años de la Ley de Administración Financiera y de los Organismos de Control, sancionada en septiembre y octubre de 1992 y que marcó un hito y también una bisagra en la administración de los recursos públicos, en tanto que modifica principios, normas, procedimientos, criterios, creando organismos nuevos para mejorar el uso de los recursos públicos y, como decía recién uno de los expositores, quizá generando el control de los recursos públicos como un derecho social. Creo que sí, que es un derecho social de todos los argentinos.

Esa modificación de la Ley de Administración Financiera crea la Auditoría General de la Nación como organismo de contralor externo ex post, un avance significativo sobre las bases del antiguo Tribunal de Cuentas y un desafío para la administración pública: superar y avanzar en sistemas de control que tiendan a maximizar la transparencia, como derecho social de los ciudadanos y ciudadanas, y, sobre todo, implementar la auditoría de gestión, el control de la gestión, de lo que tanto se ha hablado en estas jornadas con las famosas “tres E” (eficacia, eficiencia y economicidad).

Una auditoría de resultados que muestra a los ciudadanos que sus impuestos son aprobados por un Congreso Nacional con la Ley de Presupuesto, cuya ejecución presupuestaria está bajo control ciudadano a través del Congreso Nacional y la Auditoría General de la Nación como organismo técnico que, mediante sus informes de auditoría, le otorga al Congreso los instrumentos necesarios para que se realice el control.

Son 25 años y nos preguntamos ¿qué pasó con la AGN en estos años? En estas dos jornadas se hizo un recorrido de lo que fue la AGN desde 1992, con excelentes expositores que tuvimos la suerte de escuchar, desde aquellos que gestaron la Ley de Administración Financiera, los legisladores que la sancionaron y discutieron en el Congreso Nacional.

Después los expositores que nos mostraron los avances significativos en el control en Chile, España y Brasil. Y las mesas, donde sobre todo se vio la relación entre la AGN y el Congreso Nacional, y los paneles, donde escuchamos las diversas visiones acerca del impacto de la aprobación de la Cuenta de Inversión, discusiones importantísimas que tienen que ver con el futuro de la AGN.

Este panel que me toca coordinar, “La AGN en los próximos 25 años”, tenía que conformarse justamente con el Colegio de Auditores actual. Con él concluimos este seminario tan importante.

## Juan Ignacio Forlón

### Auditor General de la Nación

---

“República y Control” es el título del Seminario. Yo quiero que nos preguntemos qué Auditoría queremos de acá a 25 años y qué pensamos que tenemos.

Yo creo en la Auditoría, no en una Auditoría que persiga funcionarios, sino en una Auditoría que ayude y colabore con la gestión. Yo he estado en la gestión y me parece –y todos los que han estado en la gestión nos conocen–, que mejor que una Auditoría que esté al lado de uno, ayude a conseguir la información y que las observaciones más allá de meras formalidades, ayuden a mejorar la gestión, porque al fin y al cabo queremos eso más allá de los partidos políticos que gobiernen. Creo que todos queremos que le vaya bien al gobierno, que tenga una administración eficiente, económica y eficaz, y la Auditoría tiene un rol fundamental en eso. No una Auditoría que persiga, que busque causas judiciales, más allá de que pueda llegar a devenir en alguna denuncia por el rol que tenemos.

Y una palabra que estuvo presente también, es más, lo ha mencionado el senador Ángel Rozas, es que para eso, para que tenga esta colaboración para con el auditado, necesitamos tener la información certera de lo que se está haciendo, de cómo se están administrando los recursos. No es menor que a veces se dificulta. En su momento, en otras administraciones, se dificultaba el acceso a la información, con esta también.

¿Cómo lo hacemos de acá a 25 años? Están cambiando las tecnologías. Estamos hablando de archivo digital, ¿cómo vamos a prepararnos para tener ese control y mantener el prestigio de los informes de la Auditoría? Para mantener el prestigio tenemos que estar un paso adelante de todas las innovaciones, más allá de prepararnos para las nuevas tecnologías y para innovar en materia de auditoría, como ha comentado el Presidente, ¿cómo nos preparamos para el acceso a la información? Este expediente digital ¿qué experiencia ha tenido con la ciudad de Buenos Aires? ¿Qué se ha implementado? ¿Cómo será la experiencia que tendremos nosotros?

Y, como manifestó el senador Rozas, la Comisión Mixta Revisora de Cuentas considera que tenemos que acceder a la información, tener ese apoyo es importante. El prestigio, repito, día a día lo tenemos que ir man-

teniendo; la confianza se gana, la confianza que tiene la gente hoy en la Auditoría se trabaja día a día y se construye día a día.

A lo largo de estas jornadas, se repitieron palabras y frases como “corrupción”, “control”, “auditoría”, “cómo se controla, cómo se previene la corrupción”. Mencionó el expositor Jorge Bermúdez Soto, contralor de Chile: “La corrupción tiene distintas maneras”: la corrupción por coimas y sobornos, más fácil no sé si de detectar pero de menos trabajo, y la corrupción por conflicto de intereses; tenemos que ver cómo vamos a controlar de manera eficiente los posibles conflictos de intereses que haya, dado que hoy hay funcionarios que vienen del sector privado –no tiene nada de malo-, pero puede llegar a haber algún conflicto de intereses más allá del rol que tenga la Oficina Anticorrupción.

Tenemos que estar prevenidos para tener informes de calidad y que le brinden confianza a la sociedad; con el apoyo de la Comisión Parlamentaria Mixta vamos a estar a la altura de las circunstancias para mejorar y mantener el nivel.

## Alejandro Nieva

Auditor General de la Nación

---

En este Seminario sobre “República y Control”, que ha sido un éxito, han participado importantes figuras del Congreso Nacional y también del ámbito internacional y del ámbito académico, y los actores fundamentales de la sanción y el debate de la Ley de Administración Financiera, cuyos 25 años celebramos con esta jornada.

Nos quedan muchas reflexiones para hacer, han sido exposiciones interesantes, se han planteado posiciones sobre desafíos hacia el futuro, sobre interrogantes que nos plantea nuestra propia labor que deberemos seguramente ir develando con el paso del tiempo.

Como ha dicho el auditor Forlón, la Auditoría General de la Nación goza hoy de un prestigio importante porque expresa esa necesidad de control que es absolutamente imprescindible para el sistema republicano, para el sistema democrático, en la medida en que la democracia se asienta en la confianza del pueblo en sus instituciones. Todos sabemos que la democracia atraviesa muchas veces cuestionamientos, problemas, el propio Parlamento muchas veces se devalúa en la consideración pública por diversas razones y entonces lo que merece y lo que necesitamos defender o mantener y devolver es esa confianza en las instituciones, y aquí la Auditoría General de la Nación ha cumplido un rol importante y debe seguir haciéndolo.

João Augusto Ribeiro Nardes, del Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil, se refirió al proceso de *impeachment* a la presidenta Rousseff y el rol que tuvo en aquel momento el dictamen del Tribunal de Cuentas sobre la Cuenta de Inversión en aquel país. Y nos hablaba de dos problemas, el de la lucha contra la corrupción y el de las tres E (eficacia, eficiencia, economicidad) como un problema que los órganos de control deben de alguna manera transparentar con sus informes. Lo planteaba como dos cuestiones separadas, creo que el Contralor de la República de Chile lo abordó de una manera sistemática, que me parece más adecuada.

La Auditoría no es un órgano previsto específicamente para luchar contra la corrupción, aunque 400 de nuestros informes han sido solicitados por jueces que investigan la conducta de funcionarios, muchos fallos



judiciales se sostienen sobre la base de nuestros informes, que son enviados a la Justicia cuando encontramos alguna cuestión rayana a la condición de delito. Es decir que si bien no es nuestra función principal luchar contra la corrupción, es nuestra tarea detectar irregularidades (cuando hacemos auditorías de gestión en donde verificamos cómo se ha administrado una partida presupuestaria, cómo se ha ejecutado un Presupuesto, y analizamos la eficacia, la economía o la eficiencia con que se ha ejecutado ese gasto).

Entonces, necesitamos ir pensando cómo nosotros también elaboramos nuestro programa de acción, por eso yo he distribuido (sin haberlo ingresado formalmente al Colegio de Auditores) un trabajo que hemos elaborado con nuestro equipo sobre la necesidad de trabajar en nuestro mapa de riesgo (el mapa de riesgo que elaboramos para hacer nuestros planes de auditoría) sobre una serie de encuestas que nos permitan verificar el grado de vulnerabilidad a la corrupción de determinada área de la Administración.

Lo vimos en muchas auditorías; de hecho, en muchas auditorías vimos situaciones que se repiten de manera sistemática y que llevan necesariamente a la comisión de hechos de corrupción. Doy un ejemplo: En los informes referidos a la Secretaría de Transportes, veíamos cómo se habían apartado de las normas de contrataciones del Estado para posibilitar contrataciones privadas por cifras millonarias, que llevaban adelante las propias empresas concesionarias. Recuerdo un informe sobre TBA en donde los pliegos de la licitación para la compra de 20 formaciones de trenes acá en Buenos Aires, una licitación por más de 1000 millones de pesos, se hacía en la propia sede de la empresa, y terminaban ganando siempre las empresas asociadas a la empresa titular de la línea concesionada. Nuestras observaciones tenían que ver precisamente con la ilusión de la Secretaría de Transporte de estar cumpliendo los mecanismos previstos en la ley para lograr la concurrencia, para evitar la componenda en lo que hace a las contrataciones públicas. Esto significa un riesgo, es un punto que permite vislumbrar que allí puede haber un hecho de corrupción y así como en este, en muchos otros de nuestros informes relativos a contrataciones y demás, podemos verificar puntos que pueden darnos una idea, un parámetro para elaborar nuestro mapa o nuestro plan de acción.

Son aportes que estamos haciendo para que los veamos; creemos que con este sistema de encuestas en el marco de los trabajos previos a la

realización de la Cuenta de Inversión, podríamos elaborar indicadores que nos permitan también apuntar con más precisión a determinadas áreas de la administración.

Pensar en la AGN en los próximos 25 años hoy y aquí, es pensar en los desafíos para los próximos 25 años.

Por supuesto, el desafío prioritario es preservar el prestigio de la institución, es mejorar la calidad de nuestros informes, es adecuarnos a los desafíos de la modernidad (lo estamos haciendo, pero siempre es poco lo que se puede hacer frente a las nuevas tecnologías). Un logro de esta Auditoría fue (y no dejó de merecer alguna discusión) haber decidido que las reuniones del Colegio de Auditores sean públicas; utilizar Twitter, Facebook e Internet para difundir nuestra tarea; es la respuesta que ha encontrado el Presidente con la realización de videos para hacer más amigable y entendible un informe de Auditoría; pero serán muchas más.

La vertiginosidad con la que cambian los medios de comunicación va a hacer necesario que nosotros estemos muy atentos para hacer mejores y más oportunas auditorías.

Tendremos que profundizar nuestra tarea en las auditorías ambientales, es un tema sobre el que hemos empezado a trabajar en el que tenemos dificultades, dado el propio entramado institucional, por la posibilidad de que se nos niegue, por las normas legales y constitucionales, la competencia para auditar programas que impactan en el ambiente en las provincias argentinas, pero hemos avanzado y este es uno de los desafíos: cómo la Auditoría General de la Nación profundiza su incumbencia en materia de auditorías ambientales para hacer efectiva la garantía prevista en la Constitución sobre el derecho de los habitantes a gozar de un ambiente sano.

Algunos desafíos tienen que ver con nuestros propios comportamientos, en su momento también trabajamos en un proyecto que está a disposición de los auditores. Algunas cosas se hicieron, para tener nuestro edificio certificado con normas internacionales de cuidado del ambiente, algunas cosas se han hecho cuando se terminó de construir este edificio, pero nos faltan otras, vinculadas a los comportamientos de todos nosotros dentro de esta Auditoría General de la Nación: cuidado del papel, cuidado de la energía. Y habrá que ir resolviendo algunas cuestiones de

acceso a la información, con los problemas que se nos presentan por el secreto fiscal o el secreto bancario.

Y, finalmente, nos deberemos dar un debate sobre los efectos de la aprobación de la Cuenta de Inversión, tema de uno de los paneles.

Nosotros tenemos una postura muy clara de que la aprobación de la Cuenta no inhibe la posibilidad de seguir abordando o tratando auditorías de gestión, aun de períodos anteriores a la Cuenta aprobada –con todo el respeto que me merecen, por supuesto, las posiciones en contrario-. Porque cuando nosotros tratamos la Cuenta de Inversión, no hacemos una auditoría de gestión, no evaluamos la eficiencia, la economía o la eficacia con la que se ha ejecutado el gasto, sino lo ajustado, o no, que fue ese gasto con relación al Presupuesto y sobre lo razonable o no de su exposición en el balance. Las auditorías de gestión, por el contrario, abordan esas famosas tres E de las que estamos hablando. Es cierto que debiéramos acercarnos lo más posible en el tiempo para que el Parlamento y el propio Poder Ejecutivo puedan tomar medidas correctivas, pero muchas veces esa distancia se debe a imponderables, se debe a cuestiones de realidad –lo explicaban muchos funcionarios de esta casa en esas muy buenas reuniones que promovió el señor Presidente con las Gerencias y sus funcionarios: si bien es cierto que muchas de esas demoras también son imputables a nosotros mismos y esto hay que corregirlo, en otras situaciones esto se debe a otras cuestiones que no está en nuestras manos resolver, a pesar de los mecanismos que tenemos, como los artículos 18 y 19 a los que el auditor Fernández se suele referir.

Sin perjuicio de que lo óptimo sería que nuestras auditorías se demoren menos, es necesario que tengamos un mayor tiempo de planificación y un menor tiempo de ejecución; hay muchos tiempos muertos entre una y otra, entre que se pide una información y ésta llega. Muchas veces nuestros equipos quedan sin hacer nada hasta que llega esa información.

Seguramente tenemos que optimizar mucho nuestra tarea, pero no podemos aceptar la idea de que la aprobación de la Cuenta de Inversión implique en algún caso dar por finalizadas las tareas de una auditoría de gestión anterior que no se haya terminado. Si así fuera, la aprobación de la Cuenta de Inversión sería una especie de indulgencia plenaria para los funcionarios que han administrado un programa sobre el que puede haber evidencia de una mala gestión. Y no terminarlas me parece que no

sería bueno ni para el Parlamento ni para el Ejecutivo ni para el pueblo de la Nación.

Para terminar, una reflexión sobre un pensamiento de Ortega y Gasset: “toda cosa tiene dentro de sí una posible plenitud”. En la semilla está el árbol pleno, en cada uno de nosotros está la posibilidad de una mejor persona y en las instituciones pasa lo mismo, todos tenemos la posibilidad de ser lo mejor, muchas veces en el camino, por cuestiones dadas, no podemos llegar a serlo. Hoy la Auditoría General de la Nación es un organismo con prestigio, situación o realidad que se debe al esfuerzo de muchos y de muchos años.

Los próximos 25 años nos tienen que tener a todos nosotros como responsables para hacer que esto sea cada vez mejor.

## **Gabriel Mihura Estrada** Auditor General de la Nación

---

Quiero hacer un reconocimiento expreso a todos esos funcionarios, legisladores que trabajaron para sancionar la Ley 24.156. Somos un país poco acostumbrado a este tipo de reconocimientos, pero a 25 años de vigencia de esa ley creo que corresponde hacerlo. El Congreso supo discutir esa ley con seriedad, supo mejorarla, modificarla y encontrar los consensos como para tener hoy vigente una ley que, más allá de modificaciones circunstanciales, sigue siendo un instrumento para regular la administración financiera y los sistemas de control en nuestro país.

Quiero hacer también una referencia, no lo puedo evitar, al tema de la Cuenta de Inversión. Las exposiciones que escuchamos en estos días han limitado seguramente el ámbito de nuestras divergencias, ha quedado establecido que la aprobación de la Cuenta de Inversión de ninguna manera libera de eventuales responsabilidades penales a ningún funcionario; y sería absurdo que así fuera, porque en tal caso se trataría de una intromisión del Congreso en facultades judiciales o de una ley de amnistía virtual. Está claro que eso no es y que nadie está sosteniendo esa hipótesis, pero para sumar alguna reflexión preliminar yo quería, con los resguardos que siempre tiene recurrir a otras instituciones, pensar un poquito también en el instituto de la rendición de cuentas en el derecho privado, que no aplica directamente pero sí desde los principios generales del derecho. En el derecho privado la rendición de cuentas está implícita cada vez que una persona administra los bienes de un tercero, sea por una curatela, sea por un mandato, sea por un fideicomiso, administrar un negocio de otro lleva implícita la obligación de rendir cuentas, periódicamente o al final de la gestión, al beneficiario de esa administración.

Lo que hace el administrador al rendir las cuentas es informar a su beneficiario de las operaciones que ha realizado para notificarlo de la gestión de los negocios, y el derecho privado computa que los plazos de prescripción para eventuales reclamos por esa gestión empiezan a correr a partir de allí, pero no conlleva (salvo cuando la ley expresamente lo prevea) ninguna liberación de responsabilidad para el administrador. Y creo que ese también es el concepto fundamental de la aprobación de la Cuenta de Inversión.

En la Ley de Administración Financiera, la Cuenta de Inversión está situada en el capítulo del sistema de contabilidad gubernamental de registro y exposición de los hechos económicos, y que tiene entonces como principal finalidad el deber de información, de informar las operaciones que se han realizado.

Entonces, la obligación que cumple el Poder Ejecutivo –o más exactamente, el jefe de Gabinete, como señaló el doctor Barra– al presentar las cuentas es la de informar al Congreso de cuáles han sido las operaciones en el ejercicio presupuestario en cuestión. Y la aprobación o el rechazo de esa cuenta por el Congreso da por cumplida esa obligación de informar, pero de ninguna manera, por lo menos a mi modo de ver, lleva un juicio respecto de esa gestión.

Está claro que esto, en definitiva, deberá ser precisado en una ley, tantas veces reclamada, una nueva ley que reglamente el artículo 85 de la Constitución y allí el Congreso establecerá expresamente los límites de esta situación, pero no sería ni conveniente ni económico que los informes de auditoría, por lo menos los que están en desarrollo, deban ser desechados porque se aprobó la Cuenta de Inversión que toca ese ejercicio. Por otra parte, hay muchos trabajos de auditoría que se refieren a programas que involucran varios ejercicios y que tienen hechos y actos coligados, que se explican unos con los otros y que podrían circunstancialmente quedar alcanzados por un ejercicio con cuenta aprobada, y sería absurdo dejar de observar alguna cuestión que se advirtiera en uno de esos proyectos porque la Cuenta haya sido aprobada.

Las competencias de la Auditoría no son solo el dictamen de la Cuenta de Inversión, sino, como dice el artículo 85, principalmente el control externo, que es superior al solo dictamen de la Cuenta de Inversión.

En relación a los próximos 25 años, suscribo lo que aquí se ha dicho. Creo que el principal desafío es lo que se nos viene con las tecnologías.

Hablando con un CEO de una consultora privada, me decía que ellos ya están trabajando con software de análisis documental, que permite que las muestras, en vez de ser muestras, sean exámenes por lo menos a priori de toda la documentación que van a auditar; creo que eso puede también modificar nuestra forma de trabajar, más aún con la digitalización de los expedientes: si ya son datos en un sistema, es mucho más

fácil hacer una consulta previa de toda la información cargada en un sistema para seleccionar, allí sí, una base que responda mejor a una matriz de riesgo previamente definida.

Tenemos también que poner el acento en las demandas de los ciudadanos usuarios de servicios públicos. En esta cuestión se advierte un debilitamiento de la función de los entes reguladores, no puedo dejar de señalarlo, y deberíamos acentuar nuestro trabajo allí juntamente también con la evolución de las pautas de las finanzas públicas en general, los informes de ejecución presupuestaria, endeudamiento y demás, que son herramientas fundamentales para todos los operadores jurídicos y políticos de nuestro país.

## **Francisco Javier Fernández** Auditor General de la Nación

---

En estas jornadas hemos podido escuchar las experiencias y posiciones de destacadas personalidades que han estado directa o indirectamente vinculadas a nuestra querida institución a lo largo de estos 25 años de vida. Los aportes de los expositores no solo fueron muy interesantes y enriquecedores, sino que también son un lineamiento a futuro, un curso de acción a seguir y una experiencia a tener en cuenta para los desafíos que vienen en los próximos 25 años.

Bien lo dijo el señor Presidente de la Auditoría General de la Nación en la apertura de este seminario cuando puso el acento en la respuesta que fue teniendo la AGN ante las nuevas demandas de control de la sociedad. Esta capacidad de respuesta que demostró tener nuestra organización y que la convirtió en el organismo dinámico que tenemos hoy en día. Pensemos que, hace solo 25 años, nuestra Auditoría General hacía casi exclusivamente auditorías financieras; ver la variedad de informes de auditoría que hoy tenemos nos invita a pensar que si logramos tamaños avances en 25 años, qué no alcanzaremos en los próximos 25.

Hoy en día nos encontramos frente a enormes desafíos asumidos por este Colegio de Auditores, ya que buscamos continuar el camino de dinamismo, transformación y actualización de nuestra organización, implementando asuntos tan esenciales y transformadores como el Sistema Integrado de Control de Auditorías (SICA), como así también la aprobación de Control Externo Gubernamental, entre otros grandes avances que transformaron definitivamente nuestra entidad.

Estos productos esenciales para la modernización, eficacia y eficiencia de la Auditoría General son fruto de un esfuerzo de varios años que comenzó con la sanción del primer Plan Estratégico Institucional, allá por el 2012, que nos fijó los objetivos que hoy estamos logrando.

Este nuevo Colegio de Auditores Generales asume objetivos y desafíos, estableciendo una continuidad con los esfuerzos realizados en el pasado, y nos mantiene firmes en nuestro principal objetivo de suministrar información de calidad, veraz y oportuna para que el Parlamento pueda tomar decisiones.



Es importante destacar que nuestro organismo está a la vanguardia en el alineamiento con el control de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y que además nos encontramos trabajando activamente en el ámbito internacional a fin de lograr cada vez mayor eficiencia.

Sabemos que la misión fundamental de un organismo de control como la Auditoría General de la Nación es coadyuvar en el logro de un mejor funcionamiento del Estado y para ello hemos trabajado en pos de una mayor transparencia en la información a través de la difusión de nuestro trabajo. Eso es lo que estamos logrando gracias a nuestra participación en las redes sociales, a nuestro Programa de Participación Ciudadana y a la publicidad de las reuniones del Colegio de Auditores, entre otros pasos que hemos venido dando y que seguramente profundizaremos en los próximos 25 años. Estas políticas han permitido un mejor acceso a la ciudadanía al objeto del control y también a nuestro propio organismo de control.

También hemos trabajado fuertemente para dotar de mayor inmediatez en el tiempo a nuestros informes, de modo que la información resulte útil para nuestro destinatario, el Congreso y la ciudadanía, y que no se conviertan en letra muerta por haber pasado demasiado tiempo. Las materias de actuación asimismo han ido variando, se han ampliado, incorporando temas como la discapacidad, la igualdad de género, cuestiones ambientales, informática, etc., y resulta clave continuar siendo un organismo dinámico adaptado a los cambios tecnológicos y a las incesantes demandas sociales.

Pese a todos estos avances, hay materias pendientes; e iremos haciendo esfuerzos para resolverlas, entendiendo que el camino hacia la excelencia se construye día a día y que los logros de hoy son las semillas que plantamos hace muchos años.

Seguiremos en ese camino, contribuyendo a forjar un Estado más eficiente, en el lugar que el diseño de la Constitución nos ha dado y brindando al Parlamento la asistencia necesaria para la oportuna toma de decisiones.

Nosotros somos un organismo de control, pero no somos la SIGEN, que tiene que auditar concomitantemente la gestión. Somos una Auditoría externa que audita ex post. Entiendo bien lo que dicen la Constitución y la ley, pero yo quiero ser un cuerpo médico forense, como seríamos,

pero viendo el cadáver cuando sucedió el hecho para decir qué ha pasado, no desenterrarlo después de cinco o diez años y hacer otra autopsia.

Todo esto tiene que quedar claro. A mí me da a veces vergüenza cuando aprobamos cuestiones de hace cuatro o cinco años, que no se habrán aplicado los artículos 18 y 19, porque nos tendría que dar vergüenza a nosotros, como casa, al personal, ese es el tema. Sí, por supuesto, hay que aprobar las auditorías de gestión y todo, pero nos tendría que dar vergüenza aprobar expedientes de cuatro o cinco años y estoy en esta Auditoría desde hace mucho, y se aprobaron expedientes de ocho, nueve años.

Entonces, para estos 25 años que vienen quisiera no ser la SIGEN, pero sí llegar a tener auditorías que no sean concomitantes, y que seamos un orgullo en el control, como es esta casa.

## Jesús Rodríguez

Auditor General de la Nación

---

En nuestro ordenamiento institucional, la división de poderes de la República exige equilibrios y contrapesos, y para que esta dinámica de funcionamiento armónico entre los poderes sea virtuosa, hay que considerar una noción clave: la rendición de cuentas.

Hay una rendición de cuentas de naturaleza horizontal que es, por ejemplo, esa en la cual nosotros, como Auditoría, somos el soporte de la acción del Congreso y contribuimos a la tarea de los legisladores a partir del trabajo de los funcionarios de la casa, que integran, como está más que demostrado, un cuerpo de recursos humanos muy calificado.

En la noción tradicional de la rendición de cuentas, nosotros proveemos a uno de esos poderes, el Congreso, y somos un soporte, en la relación asimétrica de recursos institucionales del Congreso con respecto al Poder Ejecutivo, que existe no solo aquí sino en la inmensa mayoría de los países de cuño presidencialista. Es necesario reequilibrar esa relación; nuestro trabajo es decisivo para contribuir a esa armónica relación en la noción de la rendición de cuentas horizontal.

Una democracia plena, no delegativa, en los términos de O'Donnell, requiere de una rendición de cuentas horizontal, que hagan los poderes. Y ahí también nosotros como Auditoría tenemos un papel fundamental, que es el de generar información, análisis, interpretación, sabiendo que la información es el trabajo sobre los datos, que los datos por sí solos informan poco, que por el contrario la información es la elaboración y el trabajo sobre los datos, para que los ciudadanos tengan precisamente recursos informativos que les permitan tomar sus decisiones y por eso todo lo que nosotros avancemos y progreseemos en términos de mejorar los canales de comunicación con los ciudadanos es una contribución adicional a ese mejor funcionamiento de la rendición de cuentas, noción básica que permite una virtuosa interrelación entre los poderes.

Y ¿por qué hace falta proveer esta información? Porque parece bastante obvio que en las dinámicas de las sociedades hay avances, y así como el naciente presidencialismo de los Estados Unidos de Norteamérica incluyó esa noción de que no podía haber impuesto sin representación,

el “*no taxation without representation*”, ahora parece bastante evidente que no solo la representación es necesaria para el establecimiento de impuestos, sino que hace falta, para los ciudadanos y en la consolidación democrática, que haya información del uso de esos recursos públicos, otro decisivo y fundamental trabajo que tenemos en estas auditorías que llevamos adelante.

En la misma línea, me parece necesario destacar también que ha habido una evolución en eso que podríamos llamar “la cláusula de la prosperidad de las naciones”. En el siglo XIX, la razón de un país y de su prosperidad estaba dada por su dotación de los recursos naturales; en el siglo pasado, se fundaba en la disponibilidad o no de industria pesada en un territorio, en una nación; y parece bastante evidente que este siglo XXI exige en primer lugar capacidad de innovación; en segundo lugar, recursos humanos calificados, pero también –y muy importante– fortaleza en sus instituciones.

Entonces, es hoy una noción extendida en el mundo académico y también en los actores políticos esa causalidad entre el vigor y fortaleza de las instituciones y los resultados económicos. Dicho de otra manera, la asociación positiva que es posible verificar entre la fortaleza de las instituciones –entendida en nuestro razonamiento como equilibrio entre los poderes y su virtuosa interrelación, por un lado, y el progreso económico y social, por el otro–, estamos haciendo una contribución decisiva con nuestro trabajo y es la manera de pensar los 25 años que vienen.

Digo esto porque el destino político me hizo ser parte de la sanción de la Ley, momento que compartimos con usted, Presidente, en el Congreso, y también me llevó a ser uno de los que consagró en la Constitución la vigencia y la presencia de la Auditoría General de la Nación. Y entonces pienso en cómo podemos contribuir para adelante, sabiendo que somos un dispositivo esencial para proveer de ese soporte al Congreso, para esa rendición de cuentas horizontal, que lo somos también a medida que avancemos en los caminos que estamos recorriendo, generando información para mejorar esa rendición de cuentas vertical.

Y quiero terminar con un comentario que puede ser redundante pero me gustaría hacerlo: se habló mucho del prestigio de la institución y es cierto, pero es bueno que sepamos que la reputación de una institución en este caso es la combinación de dos dimensiones, los resultados y la

reputación, que tiene que ver con la existencia de resultados que son reconocidos. ¿Por qué digo esto? Porque si solo tuviéramos resultados estaríamos hablando solo de gestión; si solo tuviéramos reconocimiento, estaríamos hablando en el mejor de los casos casi de algo cercano a imagen; pero “reputación” es “resultados reconocidos”. Entonces, yo diría, Presidente, que todo el esfuerzo que hagamos para mejorar, ampliar, profundizar la calidad de nuestro trabajo será siempre poco y todo esfuerzo que hagamos para mejorar el reconocimiento social en esta lógica de recurso y soporte del Poder Legislativo pero también de proveedor de información para los ciudadanos también será poco.

## Oscar Lamberto

Presidente de la Auditoría General de la Nación

---

Cerrar un panel, un seminario, siempre es difícil, sobre todo cuando ha sido tan rico, tan fantásticamente rico por la calidad, por las ponencias, por la libertad. Fue fantástico porque nadie tenía un libreto, acá no hubo pensamiento único, acá se escucharon absolutamente todas las opiniones. En estos seminarios es donde se hace doctrina: los conceptos que nosotros estamos discutiendo seguramente van a ser los insumos del Parlamento para tomar decisiones, para cerrar brechas institucionales.

Las decisiones no se tienen que tomar con la mezquindad del vuelo corto de lo que pasa la semana que viene. Sobre todo los que llevamos muchos años en política, sabemos que a veces jugamos de visitantes y a veces de locales, entonces no hay que pensar en cuál es la circunstancia que me toca mañana, si me conviene o no por el gobierno de turno. Las instituciones están para los tiempos. Para los próximos 25 años hay que ir saldando temas que constitucionalmente no están resueltos. ¿Quién lo puede hacer? Los que tienen tiempo e información para hacerlo. Nosotros no le podemos pedir al Parlamento que se detenga en la vorágine de las cosas cotidianas, sino que aportamos los insumos –con todas las divergencias que puede haber– para que se tomen las decisiones.

El libro que editaremos con todas estas conclusiones será un aporte para que el Parlamento se aboque a resolver estos huecos institucionales, porque nunca nadie le dio prioridad a la Cuenta de Inversión, hemos sido nosotros los que instalamos el debate, los que llevamos a aprobarla, los que la instalamos en la sociedad, y falta cerrar cuál es el efecto de una sanción de la Cuenta. Roca nunca mandó una Cuenta al Parlamento, no estaba preocupado por la gestión; Sarmiento, tampoco; Avellaneda, tampoco. Durante años, las Cuentas iban al Congreso, nadie las trataba. Que nosotros tengamos solamente dos Cuentas por tratar en el Congreso es un mérito de la Auditoría, es un mérito de haber instalado el tema y haberlo llevado a donde está.

Yo ayer escuché dos ponencias sumamente interesantes de gente muy inteligente, por eso quiero mencionarlas. Una fue la de mi amigo Raúl Baglini, que es realmente muy vivo, muy inteligente; él plantea, bajándole el precio a la Cuenta de Inversión, un caso municipal, y yo estoy de acuerdo con él,

las municipalidades no tiene ni papeles, la mayor parte no puede rendir ni la cuenta del almacenero porque su única función es pagar los sueldos, entonces es muy fácil decir: "No, esto no exime de nada", pero eso no es la Cuenta de Inversión.

La otra fue muy novedosa, la de Barra. El de Barra fue un aporte realmente para el derecho, fantástico: si te rechazo la Cuenta, sos culpable y vas preso; pero si la apruebo, no tiene ninguna importancia, con lo cual estamos volviendo al centro del problema, ¿qué es la Cuenta?.

João Augusto Ribeiro Nardes, de Brasil, nos contaba cómo habían hecho un juicio político a una presidenta de la Nación por la Cuenta.

Quiero dejar como contribución a este debate una recopilación de opiniones para que quede como fundamento, porque acá hay aportes de lo más variados que abonan el concepto de que la Cuenta de Inversión es algo más que un hecho contable. La Cuenta de Inversión, sobre todo a partir del concepto de la Ley de Administración Financiera, es una integridad, porque el Presupuesto de la Nación lo es. Hay una universalidad que atrae toda la gestión a través del Presupuesto. Se la trata de trampear todo el tiempo: inventan fundaciones, se inventan fondos fiduciarios; son formas de escaparse de la universalidad del Presupuesto, pero la contracara es la Cuenta, que también es universal. Entonces, no es un balance contable, por eso se llama Cuenta de Inversión, es la rendición de cuentas de la Nación. Ahí hay metas, hay programas, hay todo un conjunto de acciones que están en la Cuenta, que seguramente muy poca gente lee. Algunos de los nuestros tienen que hacer muestras para controlarla, pero yo no creo que haya muchos que lean la Cuenta de Inversión. Nadie lee mil y pico de cifras, datos; pero si alguno se tomara el trabajo de leerla vería la contracara del Presupuesto, el rostro verdadero de la Nación, y esto es algo más que un balance.

Por eso, la recopilación que hemos realizado, es un resumen de conceptos, análisis, doctrinas y apreciaciones que abordan la temática estudiada, con el objeto principal de revalorizar y precisar la labor de la AGN en su principal misión constitucional. Es importante, es la doctrina de la Nación en sus protagonistas.

Hay cinco puntos que tienen que ver con la Cuenta de Inversión; los veremos uno por uno:

## 1) *La intervención de la AGN en el proceso de aprobación o rechazo de la Cuenta de Inversión*

“Aprobar o desechar la Cuenta de Inversión es atributo del Congreso Nacional. Es un atributo constitucional y la función esencial de la AGN en el procedimiento de la Cuenta de Inversión (CN, art. 85), es darle al Parlamento los insumos básicos para que, cuando tenga que pronunciarse con respecto al Presupuesto ejecutado que le somete el Poder Ejecutivo, tenga los elementos para decir si se ejecutó, no se ejecutó, hubo desviaciones, o irregularidades, y que lo disponga a tiempo”. (*Doctor Leandro Despouy, expresidente de la AGN*).

El proceso presupuestario culmina cuando el Congreso aprueba o rechaza la Cuenta de Inversión, documento que expresa cómo se ejecutó el Presupuesto y qué desvíos hubo respecto de las previsiones. Además, trae información sobre el estado patrimonial y sobre el cumplimiento de las metas programáticas y, en algunos de ellos, el alcance de determinadas metas físicas. Tal atribución supone una responsabilidad política.

“La aprobación o rechazo de la Cuenta cierra el proceso abierto con el dictado de la Ley de Presupuesto. Tal es la implicancia de la aprobación o rechazo. Son dos caras de una misma y única cuestión”. (*Doctor Mario Rejtman Faraj, administrativista*).

“Para el caso de observaciones vinculadas con la eficiencia y la eficacia de dichos actos, relativas en especial a los desvíos con respecto a las metas previstas en los programas presupuestarios, y a sus costos, corresponderá un juicio de contenido político que solo al Congreso le corresponde merituar. En el informe de auditoría de la AGN, no solamente debe considerarse lo incluido en el cuerpo de la Cuenta de Inversión por la CGN y por la JGM; es también su responsabilidad puntualizar lo que, debiendo estar, falta”. (*Doctor César Arias, exdiputado nacional, exauditor general de la Nación*).

En la actividad de control se busca priorizar 1) las auditorías de gestión por la posibilidad cierta y concreta que brindan de acceder a un conocimiento pleno y una apreciación fundada en la Cuenta de Inversión (fin último) y 2) el cumplimiento de los objetivos fijados en el Presupuesto que no impliquen contrariar las normas fundamentales de la CN.



En definitiva, del tratamiento de la Cuenta de Inversión pueden surgir responsabilidades, y desde ninguna perspectiva es posible concebirla como meramente informativa, en razón de que constituye uno de los actos interpoderes más importantes de la estructura gubernamental.

## 2) *Oportunidad de control*

“La oportunidad de la rendición y su correspondiente tratamiento parlamentario tienen una relación directa con el interés que puede despertar. Opinar sobre una Cuenta de diez años atrás solo sirve para los análisis históricos o para el debate político”. (*Contador Oscar Lamberto*).

“Para evitar intervenciones lejanas en el tiempo, para no arrastrar crónicos incumplimientos del deber constitucional y para pronunciarnos a tiempo, la AGN incluso podría intervenir en el proceso de cierre de la Cuenta del ejercicio, de manera de anticipar algunos ajustes y simplificar los tiempos de elaboración de la opinión” (*Doctor Leandro Despouy*).

“La tendencia ha sido convertir a la actividad de control en revisiones históricas del pasado cuando aquellos actos objeto de observación ya se han ejecutado, y aquellas circunstancias que los posibilitaron, permitieron, generaron, toleraron o propiciaron, también. Con lo cual poco puede hacerse con respecto a introducir modificaciones en el sistema mismo intentando, además prevenir la ocurrencia de actos similares”. (*Doctor Mario Rejtman Faraj, administrativista*).

La oportunidad del control permite, por otra parte, que éste, además de producir consecuencias patrimoniales para el responsable, tenga también posibilidad de incidir sobre el sistema y genere suficiente repercusión política, institucional y también social de indudable valor.

No hace falta ser demasiado perspicaz para advertir que, frecuentemente, pronunciamientos adversos a la administración tienen una curiosa tendencia a producirse después de haber cesado en sus funciones de gobierno el funcionario autor del acto. El Consejo de Estado francés, con respecto a su propia labor de control, expresaba lo siguiente: “...sus decisiones pierden una gran parte de su valor cuando ocurren varios años después de la medida...”.

## 3) *El carácter universal de la Cuenta de Inversión y de su dictamen. Principios generales del Presupuesto*

“El que controla administrativamente tiene normas preestablecidas. Se sujeta a ellas y determina si, a su juicio, el hecho o acto encuadra, o no, en esas normas. En cambio, el que controla políticamente debe comparar decisiones y elecciones con resultados y desvíos. Que un ejercicio cierre con un resultado distinto del previsto, por ejemplo, no queda controlado por la simple verificación de que las cuentas están bien registradas, con documentación que las respalde, y que los balances y estados estén bien hechos. El control político debe surgir de la explicación que da el Poder Ejecutivo y su aceptación o no por el Parlamento; esto es aprobar o desechar la Cuenta de Inversión, donde aprobarla supone una decisión política de cerrar el pasado”. (*Cayetano Licciardo, en “El Presupuesto como plan de gobierno y su control a través de la Cuenta General del Ejercicio”*).

Por lo tanto, los resultados de los distintos productos y estudios realizados, como las auditorías de gestión, son parte necesaria e inescindible del informe de la Cuenta. Deben integrarse para dar sentido y trascendencia (impacto en la mejora de la gestión de gobierno y del Estado) a las observaciones de carácter financiero y legal –cumplimiento–, observando los principios de universalidad, unidad y especificidad.

#### 4) *La instancia final del proceso presupuestario es la Cuenta de Inversión*

El sistema presupuestario es un subsistema dentro del sistema de administración financiera. En términos generales, los subsistemas tienen las mismas características que los sistemas: están organizados en función de un objetivo, operan dentro de un sistema mayor o macrosistema, conforman un conjunto de sectores independientes e interrelacionados, responden a ciclos, estructuras propias y funciones especializadas.

El proceso presupuestario, por su parte, comprende el ciclo dinámico del Presupuesto: formulación, sanción, ejecución y control. Abarca la movilización y asignación de recursos, administración e implementación de programas y actividades, evaluación de resultados de la ejecución presupuestaria y la contribución a las metas de estabilidad, distribución, crecimiento y desarrollo. De este modo, se traducen los objetivos y metas del gobierno en programas y actividades específicas. Esos objetivos y metas desempeñan un papel fundamental para disciplinar la toma de decisiones desde lo político hasta lo gerencial. El necesario equilibrio entre las restricciones y la flexibilidad requiere comprender que la gestión presu-

puestaria es de naturaleza política, pero la ejecución de las acciones concretas y necesarias es propia y exclusiva de los niveles descentralizados.

Este proceso, si bien se lo describe por separado, mantiene una unidad ejecutiva. Los pasos antes enunciados deben cumplirse en esa secuencia para mantener la lógica de construcción de las políticas públicas. El cumplimiento de cada una de las etapas está condicionado por la precedente, con esto se resalta la importancia de trabajar en la etapa pertinente bajo la observancia del proceso en su conjunto. La calidad en la realización de una etapa condiciona la calidad de las sucesivas.

En definitiva, el punto crítico del proceso presupuestario es lograr un equilibrio armonioso entre las etapas que conforman el ciclo. Esto determina un eficiente y eficaz proceso presupuestario.

Es de resaltar la importancia de que lo programado o presupuestado se correlacione con lo realmente efectuado, ya que de esta forma el proceso de presupuestación encuentra su razón de ser. En tal sentido, será necesario el monitoreo y evaluación ex post de la ejecución presupuestaria. Este proceso de verificación permitirá adoptar las medidas correctivas necesarias, tanto sobre la marcha de la ejecución como para enriquecer la propia formulación presupuestaria.

##### *5. Finalmente, el carácter del dictamen del HCN como instancia "inapelable" del máximo órgano de control externo del país*

La Cuenta de Inversión constituye el cierre del proceso presupuestario de cada ejercicio y recoger todo lo auditado, controlado, relevado, observado (cumplimiento, eficacia y eficiencia) sobre el mandato contenido en el documento central de ejecución de las políticas públicas que cada gobierno presenta al Congreso y este le autoriza. Es necesario, entonces, que sea efectiva y temprana, para la corrección de las acciones de gobierno; en lo posible, tratar de que sus responsables estén en funciones de gobierno y así propender a una mejor evaluación de sus deberes como servidores públicos.

Los hallazgos y recomendaciones son parte de un único documento, por ello su temporalidad necesariamente debe referenciarse al documento constitucional y servir de base de conocimiento y fundamento técnico

y legal del proceso de aprobación o rechazo de la Cuenta de Inversión y para que este se referencie e impacte (positiva o negativamente) en el accionar de los responsables de los actos de gobierno.

“El control de gestión es un concepto que consolida en una sola opinión los juicios de valor sobre los aspectos legales, administrativos y de gestión, entendiendo que el fenómeno es único y no puede escindirse sino al solo efecto de su análisis”. (*Doctor Roberto Mario Rodríguez, profesor titular de la Universidad de Salta, expresidente de la Auditoría General de Salta*).

“En la CN de 1994, e incluso antes, existía una práctica legislativa en la que la aprobación de la Cuenta de Inversión no inhibía los procedimientos para la determinación de los responsables de incumplimientos o ilícitos”. (*Doctor Alberto Manuel García Lema, constitucionalista*).

“Aun cuando la aprobación o el rechazo de la Cuenta de Inversión se haya hecho a través de una ley formal, su contenido material es íntegra y completamente administrativo, se dicta en ejercicio de una atribución de control sobre el Poder Ejecutivo exclusiva del Parlamento y se pone en ejecución una actividad administrativa en sentido estricto, por lo que es esta la naturaleza de la función que despliega el Congreso cuando controla al Ejecutivo”. (*Doctor Mario Rejtman Faraj, administrativista*).

Esta recopilación es importante para el debate, incluye la opinión de las personas más relevantes que han actuado y escrito sobre este tema. Quizás también tenga que mencionar a un olvidado, Cayetano Licciardo, citado en la recopilación. Fue el primero en decir que aprobar una Cuenta es un cierre político y administrativo pero no judicial. Desde ese entonces, las Cuentas traen dos artículos, uno que habla de la aprobación de la Cuenta y otro que dice que los funcionarios individualmente no están eximidos.

Con respecto a parar las auditorías cuando se aprueba una Cuenta de Inversión, considero que es una exageración. Mi idea es que cuando se aprueba una Cuenta, se aprueba todo lo que incluye la Cuenta.

Seguramente muchas cosas de este debate van a ser insustanciales en poco tiempo, cuando estén las Nuevas Normas de Auditoría funcionando con las alas desplegadas y esta casa esté informatizada y las auditorías duren nueve meses. No hay ninguna razón para que una auditoría

dure más de nueve meses, salvo cobrar unidades retributivas, que es un incentivo que hay en la AGN para que la auditoría dure mucho tiempo, entonces tenemos a veces expedientes terminados en un 90 por ciento, y que no se terminan y se desactualizan y pasan a los anaqueles; después se molestan porque dicen “no, hay funcionarios que no dan información”. Si el mundo decide que una auditoría se puede hacer en nueve meses, se puede hacer en nueve meses; esto implica planificar, implica matriz de riesgo, tarea de campo e informe. Con el SICA va a ser fantástico: la máquina va definir el ritmo y vamos a poder controlarlo. Entonces, seguramente parte de este debate va a ser estéril, a devenir una cuestión abstracta, pero creo que ha sido muy importante lo que hemos aprendido, lo que hemos debatido, creo que nos hemos enriquecido todos.

Este libro se terminó de imprimir en septiembre de 2018,  
Imprenta del Círculo de Legisladores de la Nación,  
Bartolomé Mitre 2087, Ciudad Autónoma de Buenos Aires,  
República Argentina

El seminario “República y Control” fue valioso por la calidad y por la libertad. No hubo pensamiento único. De estos encuentros se hace doctrina. Lo que se discutió y debatió seguramente sea de insumo para el Parlamento, para cerrar brechas institucionales.

Este libro presenta las ponencias de importantes figuras del control que participaron del seminario que organizó la Auditoría General de la Nación, y que se llevó a cabo en abril de 2017, en el marco de los actos por los 25 años del Organismo. Auditores, exauditores, diputados y senadores, representantes del Tribunal de Cuentas de Brasil, de la Contraloría General de Chile y del Tribunal de Cuentas de España fueron algunos de los oradores de este evento.