

**UNL**

**TESIS**  
**MAGISTER EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**Facultad de Ciencias Económicas**  
**Universidad Nacional del Litoral**

**Autora: CPN Stella Maris Batistuta**  
**Director: Mgter. José Carlos Luján Farías**

**Mayo 2014**

**“CONTROL EXTERNO A LOS SERVICIOS DE  
ASISTENCIA A LA COMUNIDAD (SAMCO) DEL  
NODO RECONQUISTA. PERÍODO 2006-2009”**

## Agradecimientos

A mi esposo y a mis tres hijos que acompañaron y comprendieron la inversión del tiempo dedicado; a las Instituciones que contribuyeron financieramente para su desarrollo y a mi guía y Director que aportó sus conocimientos a la elaboración de esta tesis.

| <u>Índice</u>  | <u>Pág.</u> |
|--|-------------|
| Introducción.  | 8           |
| <b>Capítulo 1: Principios y conceptos de organización.</b>             |             |
| 1.1 Conceptos y evolución.   | 13          |
| 1.2 Tipos de organización.   | 16          |
| 1.2.1 Organización Manifiesta.   | 17          |
| 1.2.2 Organización Supuesta.   | 17          |
| 1.2.3 Organización Existente.  | 17          |
| 1.2.4 Organización Requerida.  | 18          |
| 1.2.5 Organización Formal.   | 19          |
| 1.2.6 Organización Informal. Relaciones personales y sociales.         | 21          |
| 1.2.7 Tamaño de la estructura organizativa.                            | 21          |
| 1.3 Principios de la organización.                                     | 23          |
| 1.4 División Organizacional. El Departamento.                          | 24          |
| 1.4.1 Niveles organizacionales y tramo de Administración.              | 25          |
| 1.4.2 Selección del tramo.   | 26          |
| 1.4.3 Problemas con los niveles organizacionales.                      | 26          |
| 1.4.4 División por Funciones.  | 27          |
| <b>Capitulo 2: Marco Teórico.</b>                                      |             |
| 2.1 Impactos culturales en las transformaciones de la gestión pública. | 30          |
| 2.2 Democratización del Estado y sus organizaciones.                   | 30          |

# Magister en Administración Pública- UNL

---

|  |    |
|--|----|
| 2.3 Instituciones y organizaciones del Estado.                               | 32 |
| 2.3.1 Organización y Gestión de las funciones del Estado.                    | 33 |
| 2.4 Características distintivas entre órganos privados y públicos.           | 34 |
| 2.5 La organización como paradigma de complejidad.                           | 36 |
| 2.5.1 Adaptaciones requeridas para aplicar la teoría enunciada.              | 38 |
| 2.6 Usuarios de las organizaciones públicas.                                 | 41 |
| 2.7 La organización requerida para un control eficaz.                        | 42 |
| 2.8 Control organizacional.  | 43 |
| 2.8.1 La importancia del control en la Hacienda Pública.                     | 43 |
| 2.8.2 Principios y estándares del control.                                   | 44 |
| 2.8.3 Control de Recursos Públicos.  | 45 |
| 2.9 Las tendencias hacia el uso y control de TICs.                           | 46 |
| <b>Capítulo3</b>   |    |
| <b>El Control en la Administración</b>                                       |    |
| 3.1 El control en la actividad administrativa.                               | 50 |
| 3.1.1 El control según el órgano interviniente.                              | 52 |
| 3.1.2 Distinción del control en función de su finalidad u objeto.            | 53 |
| 3.1.3 Alcance del control en la dimensión organizacional del TCP.            | 54 |
| 3.1.4 Importancia y limitaciones del control formal y el control sustancial. | 54 |
| 3.1.5 La importancia del control en la Hacienda Pública.                     | 56 |
| 3.2 Técnicas de auditoría.   | 56 |
| 3.2.1 Auditorías financiera y auditorías integrales.                         | 56 |

# Magister en Administración Pública- UNL

---

|   |    |
|---|----|
| 3.2.2 Control interno y externo.                              | 57 |
| 3.2.3 La organización del control externo.                    | 59 |
| 3.2.4 Acciones del control.                                   | 60 |
| 3.3 Organizaciones contextuales a los Órganos Fiscalizadores. | 60 |

## **Capítulo 4: La importancia de las TICs en la organización**

|   |    |
|---|----|
| 4.1 La incorporación de las TICs.   | 64 |
| 4.2 La aplicación de las TICs en la Administración Pública.   | 66 |
| 4.3 TICs en la Administración y control.  | 67 |
| 4.3.1 Aplicación de las Normas Internacionales de auditoría en contextos informatizados.                    | 67 |
| 4.3.2 La Fundación para el control y auditoría de sistemas de información (ISACF).<br>Aplicación del COBIT. | 69 |
| 4.4 Algunas dificultades observadas en su implementación.   | 70 |

## **Capítulo 5: El Tribunal de Cuentas de la Provincia de Santa Fe y la aplicación del control en los SAMCOs.**

|   |    |
|---|----|
| 5.1 El control como medio para administrar la Hacienda Pública y hacer efectiva la responsabilidad. | 74 |
| 5.1.2 Surgimiento del Órgano que tiene a su cargo el control externo de la Hacienda Pública.        | 75 |
| 5.2 Nueva legislación provincial y su impacto en el órgano de control.                              | 77 |
| 5.2.1 Composición del Sector Público Provincial.  | 77 |
| 5.3 Herramientas de control de la hacienda pública.   | 78 |

# Magister en Administración Pública- UNL

---

|  |     |
|--|-----|
| 5.3.1 Distribución geográfica y política del Servicio de Salud en el territorio provincial.  | 79  |
| 5.3.2 Servicios de Asistencia Medica a la Comunidad – SAMCOs de la Región Sanitaria Nodo Reconquista.  | 81  |
| 5.4 El control externo provincial aplicado a los SAMCOs.   | 81  |
| 5.4.1 El proceso de control externo a los SAMCOs de la Región Nodo Reconquista.  | 83  |
| 5.4.1.2 Resolución Nro. 022/08 dictada por el TCP.   | 85  |
| 5.5 Rendición de cuentas por parte de los SAMCOs.  | 85  |
| 5.5.1 La presentación y examen de cuentas.   | 85  |
| 5.5.2 El juicio administrativo de cuentas.   | 86  |
| 5.5.3 El juicio administrativo de responsabilidad.   | 87  |
| <b>Capítulo 6: Estudio de Caso.</b>  |     |
| 6. Estudio de Caso.  | 89  |
| 6.1 Diagnóstico de la situación actual de los SAMCOs del Nodo Reconquista.   | 89  |
| 6.1.1 Algunos resultados obtenidos.  | 93  |
| 6.2 Análisis y propuesta para la aplicación de TICs en el TCP, a fin de realizar fiscalizaciones de los recursos de los SAMCOs del Nodo Reconquista. | 98  |
| 6.2.1 Aspectos a introducir en la información a brindar por los SAMCOs   | 103 |
| 6.3 Conclusión final.  | 104 |
| <b>Capítulo 7: Anexo</b>   |     |
| Anexos.  | 110 |
| Glosario de abreviaturas.  | 127 |
| Bibliografía.  | 128 |

## **INTRODUCCION**

## Magister en Administración Pública- UNL

---

La presente investigación aborda como objeto de estudio a los Servicios de Asistencia Médica a la Comunidad – SAMCOs- del Nodo Reconquista, quienes constituyen entidades del sector público provincial que han quedado excluidas del control externo posterior, puesto que la legislación existente no las comprende. Cabe consignar que la Ley de Contabilidad dictada por el Decreto Ley N° 1757/56, y la Ley de creación de los SAMCOs N° 6312, circunscribía el control de los mismos a la potestad del Ministerio de Salud, como Controlador interno.

A partir de la sanción de la Ley 12510, dicho control recae en el organismo que fuera creado con la Reforma Constitucional en el año 1962 recibiendo la denominación de Tribunal de Cuentas de la Provincia de Santa Fe. Específicamente, asume rango constitucional con el Artículo 81 en cuanto expresa: "Un Tribunal de Cuentas con jurisdicción en toda la Provincia..." quien tendrá a su cargo "...en los casos y en la forma que señale la ley, aprobar o desaprobar la percepción e inversión de caudales públicos y declarar las responsabilidades que resulten...".

El cumplimiento de su cometido consiste en el control de la Administración Central de los tres Poderes del Estado, los entes autárquicos, descentralizados, empresas del estado o con participación estatal, entre otros.

Luego y durante el proceso de Reforma del Estado que tuvo lugar en la década del noventa se privatizaron y/o transformaron varias organizaciones del estado; dando lugar al surgimiento de un nuevo mapa organizacional que requería de una norma que lo contemplara. Con ese espíritu se dictó la Ley 12.510, llamada Ley de Administración Eficiencia y Control del Estado que vino a dar respuesta, entre otras cuestiones, a lo planteado precedentemente.

Congruente con dicha legislación, el gobierno provincial instituyó una distribución geográfica territorial que permitiera llegar a toda la población dando nacimiento a cinco Nodos en la provincia de Santa Fe; a saber: Nodo Reconquista, Nodo Rafaela; Nodo Venado Tuerto, Nodo Rosario y Nodo Santa Fe.

Específicamente en el Nodo Reconquista se encuentra emplazada la Región Sanitaria de Salud y tiene a su cargo la coordinación de los Servicios de Asistencia a la Comunidad compuesto por 21 SAMCOs, los cuales se encuentran diseminados en todos los pequeños centros urbanos.

Por lo tanto, el proceso de enseñanza y aprendizaje, la búsqueda de metodologías de aplicación más eficientes, el dictado de resoluciones por parte de las Autoridades del TCP fueron avanzando conforme la actividad administrativa, las formas de gestionar del gobierno y las herramientas utilizadas se eficientizaban y actualizaban a los requerimientos de la sociedad en su conjunto; pero los SAMCOs no pasaron por ese proceso, puesto que si bien, se realizaron algunas auditorías específicas en algún momento, ellas surgían como producto de hechos emergentes de la repercusión pública que en materia de desvíos, o mal manejo de fondos salían a la luz.

De allí surge preguntarnos: ¿cuáles son los cambios en los mecanismos de control externo



## Magister en Administración Pública- UNL

---

aplicados a los SAMCos pertenecientes a la Región Sanitaria Nodo Reconquista a partir de los avances normativos y organizacionales en el Tribunal de Cuentas de la Provincia durante el periodo 2006 – 2009?

Teóricamente la investigación encuentra fundamento en las Ciencias Sociales en cuanto han realizado sus aportes al campo de estudio de las Organizaciones, asignándoles distintos enfoques y modelos de gestión. Una teoría que resulta apropiada para dicho ámbito de estudio es el aporte de Jaques Elliot en “La Organización Requerida”. La cual enriquece el análisis definiendo que el actor ADMINISTRADOR PÚBLICO, actúa y se expresa de acuerdo a un contexto organizacional, donde deberá enfrentar decisiones que afectan la vida de seres humanos en cuanto su esquema emplea recursos y genera hechos y actos públicos, donde todo su accionar, como tal, tendrá consecuencias para los miembros de la sociedad, de manera individual o de grupo; y aquellas estarán fundamentadas por leyes, reglamentos, normas, tradiciones públicas, u otras.

Por ende la actividad gubernativa – Tribunal de Cuentas de la Provincia Vs. SAMCos. Nodo Reconquista – a través de sus administradores y en base a las atribuciones y facultades que le fueron conferidas da sustancia al ejercicio de sus funciones decidiendo cómo, cuándo y de qué manera gestionar para obtener los mejores resultados, producto de la fiscalización y del proceso de enseñanza aprendizaje que ello conlleva.

En tal sentido, resulta pertinente cultivar también los pensamientos depositados en la “Teoría de la organización para la administración pública” por los autores Michel M. Harmon y Richard T. Mayer (1999).

Si partimos del supuesto de que los SAMCOs no cumplen con las normativas impuestas por el TCP, resulta interesante conocer ¿cuál es el ámbito en que se desarrolla contextualmente el órgano de control? Y es allí donde nos encontraremos con sistemas de control, municipales, provinciales, nacionales y supranacionales. De tal modo frente a esta panoplia de organizaciones se pone de manifiesto que la misión de controlar con independencia la obtención y utilización de los fondos públicos está presente en cada ámbito, región, país o en la unión cooperativa de estos.

Además, y en el afán de agregar valor, a la puesta en práctica de aquellas metodologías emergentes de la correcta y eficaz aplicación, cuyas referencias son citadas por Losoviz, Eduardo al incorporar las Tecnologías de Información Aplicadas al Control (TIAC).<sup>1</sup>

Y con fundamento en la propia experiencia y las conclusiones de entrevistas realizadas es que resulta procedente plantear la siguiente hipótesis de investigación:

*“La falta de información que producen los SAMCos respecto a las normativas vigentes establecidas*

---

<sup>1</sup> Losoviz Eduardo, Teoría de la Informática, ediciones de contabilidad Moderna, Buenos Aires 1984

*por el TCP, se relaciona con la falta de cumplimiento de estas normas.*

*Y por su parte, las técnicas de información aplicadas a la percepción e inversión de ingresos por parte de los SAMCos responden a los requerimientos de la comunidad beneficiaria.”*

En tal sentido la metodología aplicada en este estudio consiste en diseñar un análisis descriptivo, orientado a la situación de los SAMCos en relación al cumplimiento del marco legal establecido por el control externo y asumiendo también un objetivo de tipo comparativo orientado a la recolección de información tanto de situaciones actuales como pasadas. Tales datos surgen de entrevistas a personas que se desempeñan en los distintos niveles en los SAMCos y en la estructura jerárquica pertinente del T.C.P.. De este modo se obtuvo un cuadro de situación mas preciso, desde el punto de vista de los actores principales.

Además, se examinan datos estadísticos emanados de las Memorias Anuales emitidas por el T.C.P., normas, reglamentaciones y aplicativos que integran los procesos de Control Externo, Dictámenes, Informes Finales de Auditorias, y conclusiones de Entrevistas.

De los 21 SAMCOs que conforman la Región Sanitaria Nodo Reconquista, se seleccionaron aquellos que presentan mayores contravenciones y deficiencias en la presentación y conformación de sus rendiciones de cuentas en el TCP.

En función de ello se plantearon como objetivo de la investigación:

- Identificar cuáles son las prácticas sancionadas y requeridas por el TCP en materia de rendición de cuentas
- Investigar si los SAMCOs ajustan sus procedimientos de percepción de recursos ministeriales a los controles requeridos por el TCP.

En función de lo expuesto la siguiente tesis se organizó en 7 (siete) capítulos, a saber:

En el **Capítulo 1**: se realiza una reseña de las organizaciones adoptando corrientes de pensamiento que mantienen una teoría basada en la responsabilidad gerencial, es decir allí donde el actor - Administrador Público - se destaca por su capacidad pero también por la responsabilidad que debe asumir a la hora de rendir cuenta de los hechos y acciones ante la sociedad, pero sin dejar de citar también a la teoría general de la burocracia.

Se conceptualiza y describe a las distintas organizaciones para posicionarlas no solo en aquella tal cual se manifiesta, se supone o existe sino a la que se requiere para procesar en definitiva información en distintos niveles de complejidad que no dejan de articularse entre sí en pos del objetivo o finalidad común.

**Capitulo 2:** Se establece el alcance teórico en el cual se busca fundamentar el desarrollo del trabajo de investigación; marcando los paradigmas, teorías y análisis contextuales, así como los

principales actores que se involucran en el estudio específico del caso.

El **Capítulo 3:** Se relevan los sistemas de control existentes en la actividad administrativa, se define y se establece su alcance importancia y limitaciones en cuanto se desarrolla en el marco de aspectos formales o sustanciales.

Se definen y clasifican las técnicas de auditoría interna y externa y se denominan a los órganos competentes; además de establecer a aquellas organizaciones contextuales en los ámbitos municipales, provinciales, nacionales y supranacionales.

El **Capítulo 4:** se centra en el estudio de la importancia de las TICs., en la organización, haciendo un recorrido por el proceso de incorporación y de aplicación de las mismas en la Administración Pública, y específicamente en cuanto a su aporte en la Administración y en el Control.

En el mismo capítulo se describe además la aplicación y tendencias hacia el uso de las TICs., en contextos informatizados incorporando organizaciones tales como el ISACF y COBIT<sup>2</sup>.

El **Capítulo 5:** da lugar a los fundamentos que respaldaron el surgimiento del Órgano de Control Externo en la provincia de Santa Fe, - Tribunal de Cuentas de la Provincia - TCP., a las legislaciones provinciales anteriores y vigentes así como a la composición del Sector Público Provincial que emergente de la reforma del estado marco el nuevo mapa organizacional derivando en una distribución geográfica provincial por Nodos Regionales.

El **Capítulo 6:** Se desarrolla el estudio de caso tendiente a conocer cuáles son los cambios en los mecanismos de control externo aplicados a los SAMCOs, tras la incorporación bajo la órbita de control externo del TCP coordinados por el Nodo Reconquista durante el periodo 2006 – 2009, a partir de la aplicación de tres variables: a) organización y normativas y reglamentaciones generales de control impuestas por el TCP., b) aplicación de las TICs a los SAMCOs, y c) alternativas de fiscalización de los recursos y aplicación de los SAMCOs.

En este mismo capítulo se exponen las conclusiones obtenidas, seguidas por una propuesta final.

En el **Capítulo 7** se incluye la información y cuadros anexos utilizados.

---

<sup>2</sup> ISACF: Information Systems Audit and Control Foundation  
COBIT: Objetivos del control para la información y tecnologías relacionadas

## **CAPITULO 1**

## 1- Principios y conceptos de Organización.

### 1.1 Conceptos y evolución.

La organización es un proceso encaminado a obtener un fin. Fin que fue previamente definido por medio de la planeación. *“Organizar consiste en efectuar una serie de actividades humanas, y después coordinarlas de tal forma que el conjunto de las mismas actúe como una sola, para lograr un propósito común”*<sup>3</sup>.

La organización es un producto humano y como tal, nunca sería perfecta, pero sí perfectible, es decir, susceptible de perfeccionarse. Toda organización debe de estar encaminada a un fin. Organizar por organizar no tiene sentido. La palabra organización proviene del griego *Organon* que significa instrumento. De hecho la organización da idea de instrumento.

Una definición de organización, según lo expresado por Elliot Jaques consiste en describir a la “estructuración técnica de las relaciones que deben existir entre las funciones, niveles y actividades de los elementos humanos y materiales de un organismo social, con el fin de lograr la máxima eficiencia en la realización de planes y objetivos”<sup>4</sup>.

En tal sentido, continúa el autor mencionado, todo organismo, para que pueda existir como tal, necesita de los siguientes elementos:

- Partes diversas entre sí: ningún organismo se forma de partes idénticas.
- Unidad funcional: estas partes diversas tienen un mismo fin.
- Coordinación: para lograr ese mismo fin necesitan complementarse entre sí, no importa que sus funciones sean diversas.

Se puede deducir que la organización es una actividad pre ejecutiva; dado que mediante ella se ordenan los esfuerzos y se formula el armazón adecuado y la posición relativa de las actividades necesarias y dispone quién debe desempeñarlas. Si los recursos necesarios para trabajar están diseminados, la organización los reunirá ordenadamente.

La organización ayuda a suministrar los medios para que los administradores desempeñen sus puestos. Las actividades que se planean, ejecutan y controlan,

---

<sup>3</sup> JAQUES, Elliott, (2000) Capitulo. I - “La organización requerida”, Ediciones Granica S.A., ,pág. 28 y 29

<sup>4</sup> JAQUES, Elliott, Óp. Cit. pág. 30

necesitan integrarse para que estas funciones administrativas puedan llevarse a cabo. Sin organización, los administradores sencillamente no podrán ejercer su función.

Un concepto aplicado a la empresa dice que *“Organizar es la función de crear o proporcionar las condiciones y relaciones básicas que son requisito previo para la ejecución efectiva y económica del plan. Organizar incluye, por consiguiente, proveer y proporcionar por anticipado los factores básicos y las fuerzas potenciales, como están especificados en el plan”*<sup>5</sup>.

Organizar trae por resultado una estructura formal que debe considerarse como marco que encierra e integra las diversas funciones de acuerdo con el modelo determinado por los dirigentes el cual sugiere orden, arreglo lógico y relación armónica. Los lineamientos generales de la organización en una empresa los suministra esa estructura, la que proporciona el marco dentro del cual la gente puede trabajar motivada y eficientemente. La estructura de la organización es creada, mantenida y adaptada por los dirigentes.

Se piensa en la **organización** como:

- La identificación y clasificación de las actividades requeridas
- El agrupamiento de las actividades necesarias para lograr objetivos.
- La asignación de cada agrupamiento a un administrador con la autoridad necesaria para supervisarlos (delegación).
- Las medidas para coordinar horizontalmente (en el mismo nivel organizacional o en uno similar) y verticalmente, o sea, en la estructura organizacional.

La estructura organizacional se debe diseñar de tal manera que aclare quién tiene que hacer determinadas tareas y quién es el responsable de ciertos resultados, lo cual elimina los obstáculos al desempeño ocasionados por la confusión y la incertidumbre de la asignación, y proporciona redes de toma de decisiones y de comunicaciones que reflejen y respalden los objetivos de la empresa.

“La organización es una entidad concreta, por lo tanto definirla implica abstraer y hacer una conceptualización a partir de la observación empírica de los fenómenos que la caracterizan, describir sus propiedades, ponderar sus atributos, modelarla como parte fáctica y existencial del mundo social.

Al formar parte del mundo social se integrara a él mediante procesos de

---

<sup>5</sup> <http://www.promonegocios.net/empresa/definicion-organizacion.html>

asimilación y acomodación que no implican una adaptación mecánica<sup>6</sup>.”

Por ello, citando a Aldo Schlemenson<sup>7</sup> se puede decir que: *“la organización es un organismo humano integrado, que tiene las cualidades de un sistema y comparte características similares con otros sistemas que adoptan los organismos vivientes mas elementales o menos complejos. Los individuos que lo crearon y lo hacen funcionar le imprimen características particulares.*

*Por la Ley del isomorfismo, el objeto toma algunos atributos de sus componentes humanos. El individuo trabaja, pero la organización también trabaja. El individuo tiene metas y la organización establece las suyas propias. Tanto el individuo como la organización procesan información y los hacen en diversos niveles de complejidad que se articulan entre sí en pos del objetivo o la finalidad común.”*

Cabe mencionar aquí que la divergencia de objetivos e intereses entre la organización y el individuo, tal como señala José C. Farías<sup>8</sup>, constituye un aspecto de fundamental importancia, especialmente en el ámbito público, debido a que las asimetrías de objetivos e intereses, y en algunos casos, de información, entre la organización y los individuos que la integran, o entre los distintos niveles jerárquicos, es un factor generador de riesgos.

En el plano de la Teoría de la Nueva Economía Institucional desarrollada inicialmente por Pratt y Zeckhauser, citada por Farías<sup>9</sup>, se incorpora un nuevo enfoque donde se pone en evidencia la asimétrica de conocimientos, de información y de objetivos en el “Principal-Agente”.

En este sentido, el “Principal” será quien requiere la ejecución de una acción o servicio y el “Agente” quien ejecute tal acción o preste el servicio; estas acciones generan la transacción administrativa.

Es así, que las acciones acordadas entre el principal y el agente, una vez puestas en ejecución por este último y en la medida en que avancen en el cumplimiento de sus distintas etapas inexorablemente irán apareciendo asimetrías de objetivos, necesidades e información que tornan imperativo el sistema de control.

---

<sup>6</sup> Schlemenson, Aldo (2000) El Análisis Organizacional como Método y Modelo de Abordaje en la perspectiva ética en el análisis organizacional. Editorial Paidós, Pág. 154

<sup>7</sup> Schlemenson, Aldo (2002). La Estrategia del Talento, Editorial Paidós, Pág. 31

<sup>8</sup> Farías José Carlos Tesis de Maestría en Administración Publica UNL Diciembre 2002 “El Control y seguridad de la gestión de erogaciones en la Administración Publica de la Provincia de Santa Fe ante los cambios tecnológicos” Cap. IV- 4.2 - pag.48

<sup>9</sup> Farías, Óp. Cit -Capítulo V. 1.3 - pag.52

Se destaca entonces, que la organización tiene tres objetivos, que pueden estar interrelacionados, o ser independientes entre sí: *el crecimiento, la estabilidad y la interacción.*

Ahora bien, en el caso de las entidades públicas de la Provincia de Santa Fe existe una panoplia de organizaciones que comparten objetivos y finalidades comunes.

Específicamente este trabajo se enfocara en el estudio de la organización cuya finalidad consiste en realizar el control externo de la percepción e inversión de los dineros públicos pertenecientes a la provincia en sus manifestaciones territoriales, el *Tribunal de Cuentas de la Provincia de Santa Fe (TCP), como ente controlador de los Servicios de Asistencia Médica a la Comunidad (SAMCOs) del nodo Reconquista.*

### **1.2 Tipos de Organización.**

Siguiendo a Richard Hall<sup>10</sup> se puede expresar que el hombre clasifica los fenómenos con los que se relaciona con el fin de poder recapacitar sobre ellos. Debe tener un marco de referencia por el cual visualice el mundo que lo circunda, puesto que de otra forma estaría rodeado de un mosaico desordenado de formas que lo inhabilitarían para actuar.

Las organizaciones son un claro ejemplo de ello. Dado que un individuo que toma la decisión de formar parte, lo hace categorizando implícitamente la misma, sea que se trate de compraventa, de administración, de producción, entre otras.

Los ejecutivos se ocupan de cómo hacer más efectiva la tarea organizacional y ello es también una forma clasificadora del pensamiento.

La clasificación es un proceso necesario para aquellos en contacto con la organización, particularmente para los que se hallan en posiciones con capacidad decisoria.

Es decir, que el hombre necesita focalizar su accionar en un mosaico ordenado de estímulos, de modo que le permitan actuar.

¿Clasificar cómo?; ¿son necesarias las tipologías? En principio se debe mencionar que los analistas coinciden en destacar que la tipología a prima facie, relativamente simple, añade tal vez más confusión que claridad.

Por un lado, y tal se mencionaba, son las características organizacionales las

---

<sup>10</sup> Hall, Richard () “Organizaciones - Estructura y Procesos”, Editorial Prentice/Hall Internacional Colombia. - Primera Parte Pto. 2 Pág. 41 y 42



que pueden servir como base clasificadora.

La esencia del esfuerzo tipológico yace en la determinación de las variables importantes para diferenciar los fenómenos bajo investigación. Puesto que, como se indicaba en el acápite anterior, las organizaciones son entidades altamente complejas.

En razón de ello una “clasificación general adecuada tendría que tomar en cuenta el conjunto de las condiciones externas, el espectro general de acciones e interacciones dentro de la organización y el resultado de los comportamientos organizacionales”<sup>11</sup>

### **1.2.1 Organización Manifiesta.**

Según este concepto, la organización pone de manifiesto su estructura orgánica y permite una visualización rápida de sus niveles jerárquicos, complejidad y magnitud a través del organigrama oficial. Pero éste, por si solo, no nos permite conocer u opinar acerca de lo que puede pasar dentro de esa organización<sup>12</sup>.

### **1.2.2 Organización Supuesta.**

Para esta clasificación, cada persona piensa y supone que la estructura organizacional funciona de determinada manera. Es decir que probablemente existan tantas variantes, como personas existan en la organización<sup>13</sup>.

Esto no es ajeno al TCP, y quedo demostrado en entrevistas realizadas a empleados de distintos puestos y niveles, cuyos resultados daban cuenta de la concepción individual y variable que cada uno tenía de la estructura organizativa del órgano de contralor.

### **1.2.3 Organización Existente.**

Este tipo de organización es aquella que surge de estudios sistemáticos en que se llega a descubrir – quién es de qué – qué autoridad ejerce cada persona – qué debe hacer cada persona. En este caso estamos frente al sistema organizacional tal cual funciona en la actualidad<sup>14</sup>.

“Responsabilidad”, tal como se desarrollara en apartados siguientes, “representa un cambio cultural significativo en las organizaciones.” Ser responsable es tener la

---

<sup>11</sup> Jaques, Elliot (2000) – Óp. Cit Pág. 57

<sup>12</sup> Schlemenson, Aldo “Análisis organizacional y empresa unipersonal” PAIDOS – Bs. As. Argentina Pág. 92

<sup>13</sup> Schlemenson, Aldo Óp. Cit. - Pág. 92

<sup>14</sup> Schlemenson, Aldo Óp. Cit. - Pag 92/93

capacidad de responder y rendir cuenta responsablemente del cometido asignado.

Jaques<sup>15</sup> insiste en que el compromiso básico asumido al ocupar un rol debería ser el de realizar lo mejor que se puede el trabajo asignado. Donde el énfasis está puesto en la efectividad, en el trabajo aplicado a la realización de una asignación concreta, más que en el resultado mismo.

¿Qué sucede cuando se insiste en un sistema de asignación de tareas que parte de supuestos no realistas acerca de la contribución del esfuerzo que puede realizar un individuo en su trabajo? Allí, lo primero que se hace evidente es que una relación contractual destinada a realizar trabajo estructurado sobre la expectativa falsa, que conduce inevitablemente a una presión tensionante que se ejerce en forma directa sobre el empleado.

De modo que esperar que alguien aplique lo mejor de sí y, trabaje lo mejor que pueda, apunta a fortalecer la ejecutividad y la conducta adecuada.

Un sistema gerencial bien estructurado permite prevenir la corrupción y, a la vez, lograr la transparencia que nuestros sistemas administrativos reclaman.<sup>16</sup>

La autoridad bien establecida garantiza la presencia de gerentes comprometidos que ayudan a personalizar el sistema, evitan la anomia y el anonimato y, de esta forma, contribuyen a dar la transparencia necesaria.

### **1.2.4 Organización requerida.**

Una organización bien diseñada es la que puede canalizar el talento de sus integrantes para permitirles desarrollarse constructivamente. Para eso cada organización se estructura con un número adecuado y no excesivo de estratos.

Dicho sistema requerido de estratos organizacionales limitan la proliferación, circunscribiendo a aquellos que verdaderamente agregan valor.

La distancia óptima entre un gerente y sus subordinados se logra cuando el rol de cada uno de ellos está ubicado en un estrato contiguo,

La estructura de estratos requeridos es susceptible de ser diseñada, y de hecho, esta tarea constituye una de las fundamentales, desde el punto de vista estratégico, para tener organizaciones correctas.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Jacques, Elliot (2000) – Op. Cit. Pag. 147

<sup>16</sup> Schlemenson. Aldo La Estrategia del Talento Editorial Granica – Argentina Cap. III- pag. 103

<sup>17</sup> Schlemenson Op. Cit. Pag 242

En el Órgano de Control Externo de la Provincia de Santa Fe – Tribunal de Cuentas de la Provincia, en adelante TCP - conocer el diseño estructural y funcional de la organización existente; redundaría en beneficio para llegar a la organización requerida; puesto que aquella brindaría herramientas para evaluar la eficacia de la fiscalización ejercida.

Dentro de estos conceptos de organización manifiesta, supuesta y existente se encuentran incorporados los términos de organización formal e informal; de todos modos extraemos aspectos inherentes a cada una de ellas.

### **1.2.5 Organización Formal.**

La organización formal significa casi siempre la estructura intencional de papeles, en una empresa formalmente organizada. - En referencia a una estructura sancionada de niveles, roles y puestos de trabajo - . Sin embargo, describir una organización como “formal” no significa que hay algo inherentemente inflexible o indebidamente limitante en ella. Si el administrador organiza bien, la estructura debe proporcionar un ambiente en el que el desempeño individual, tanto actual como futuro, contribuya con la mayor eficacia a alcanzar las metas del grupo<sup>18</sup>

Las diferentes posiciones estarían definiendo en términos de derechos, obligaciones, atribuciones y competencias, y creando el campo de influencia dentro del cual, cada uno puede operar legítimamente con el apoyo formal de aquellos con los que trabaja.

Sin desmedro de la descripción del TCP en el capítulo IV; se podría, a los fines de posicionarnos en la presente clasificación, que dicho órgano es conducido por un Cuerpo Colegiado con horizontalidad en la distribución del poder y las responsabilidades, que constituyen condiciones estructurales que se asientan en dos supuestos básicos: por una parte, la igualdad de contribuciones y capacidades entre los miembros; por otra parte un ideal democrático, fuertemente impreso en la cultura interna, de naturaleza ética en tanto alude a la igualdad de derechos, a la participación y a la distribución de recompensas materiales y simbólicas”<sup>19</sup>

Para dotar de personal a la organización TCP sus decisores tienen facultades delegadas por ley para “...disponer de su personal....”<sup>20</sup> lo cual significa que el Cuerpo Colegiado – autoridad máxima del organismo - tiene la facultad de designar o remover

---

<sup>18</sup> Hall, Richard Op. Cit. Pag. 160

<sup>19</sup> Aldo Schlemenson – “La perspectiva ética en el análisis organizacional. Óp. Cit. Cap. IV Pág. 119

<sup>20</sup> Ley Nro. 10580 dictada por la Legislatura de la Provincia de Santa Fe

de sus cargos a su propio personal; aun cuando la disposición presupuestaria y la vacancia del cargo operan como limitantes a su resolución definitiva.

La selección de ingreso se produce por concurso de antecedentes y oposición o solamente por antecedentes cualificados y valorados generalmente por el cumplimiento de subrogancias de funciones del cargo previsto.

No posee independencia presupuestaria ni financiera, puesto que sus previsiones anuales de gastos se canalizan (como el resto de la administración central) por el Poder Ejecutivo, debiendo ajustarse a los topes que el gobierno proyecte gastar e invertir anualmente en función de los recursos previstos.

El desempeño y desenvolvimiento de tareas se produce siguiendo lineamientos escritos, confluyendo en documentación que transita por la organización interna y por las jurisdicciones bajo su órbita de competencia.

Si se tiene en cuenta que las reacciones y comportamientos de los individuos se ven vitalmente afectados por el grado de formalización de una organización, su libertad de juicio se ve aumentada o limitada por el grado en que la conducta esperada sea programada anticipadamente por la organización. Esto no significa que un alto grado de formalización sea organizacional o individualmente malo; sino que se tratará de crear las circunstancias “requeridas” que nos determinen el grado “adecuado” de formalización<sup>21</sup>.

Estos ejemplos y conceptos se ven reflejados en el texto de Hage Jerald<sup>22</sup> en cuanto establece que “las organizaciones aprenden de las experiencias anteriores y emplean las normas como depósito de tal experiencia. Algunas organizaciones codifican cuidadosamente cada tarea, describiendo los detalles específicos, asegurando luego el cumplimiento de la prescripción del cargo. Otras organizaciones definen los cargos de manera poco rigurosa y no vigilan cuidadosamente el comportamiento de trabajo. La formalización, o estandarización, se mide por la proporción de cargos codificados y el grado de variación tolerado dentro de las normas definitorias del trabajo. A mayor proporción de cargos codificados y a menor radio de variación permitida, mayor formalización en la organización”

Según Blau,<sup>23</sup> “...la rigidez en algunas instancias puede ocasionar la flexibilidad

---

<sup>21</sup> Hall, Richard, Op. Cit. Pag. 160

<sup>22</sup> Hage Jerald (1965) Vol. 10 Nro 3 “An Axiomatic Theory of Organizations”, Administrative science Quarterly, pag. 295

<sup>23</sup> Blau, Peter “Burocracia y descentralización” (1970) México Pag.241

en otras. No todos los aspectos de la burocratización son concomitantes. La elaboración burocrática de procedimientos formalizados sobre personal y la aplicación estricta de estas pautas no se presentan necesariamente al mismo tiempo, y ningún aspecto de la burocratización de procedimientos da paso a una estructura de autoridad más rígida. Sin duda, tanto la conformidad estricta con las normas del servicio público como la elaboración de estas normas formalizadas tienen el efecto contrario de patrocinar la descentralización, permitiendo mayor flexibilidad”.

### **1.2.6. Organización informal. Relaciones personales y sociales.**

Espontáneamente las personas se asocian entre sí, aun cuando ello no ha sido suscripto o requerido por normas dentro de la organización. Estas relaciones informales conviven en la organización aun cuando no es posible visualizarla en sus esquemas estructurales.

Podrían conceptuarse como redes de alianza o esferas de influencia, que existen aunque no se hayan tomado en cuenta en el organigrama formal<sup>24</sup>.

Dentro de la organización existe un influjo de las presiones informales, que está integrado por pequeños grupos de amistad, proximidad, tipo de trabajo, similitud de objetivos, entre otros. Estas estructuras particulares pueden no coincidir con los agrupamientos que se han asignado de manera formal. La imposición de una estructura formal y de canales de comunicación formal puede alterar gravemente la productividad y la cooperación.

Así en las relaciones informales, el individuo se preocupa por el reconocimiento y aprobación del grupo al cual pertenece y su ajuste social refleja su integración a este.

### **1.2.7 Tamaño de la estructura organizativa.**

Según señala Aldo Schlemenson<sup>25</sup>, “la estructura y la eficacia se basan en el principio de Responsabilidad gerencial por el cual el gerente debe rendir cuentas no solo por su propia efectividad, sino por los resultados de los empleados que tiene a su cargo y por la constitución y mantenimiento de equipos eficaces de trabajo.”

Continúa mencionando el autor, “la fórmula estaría dada por “responsabilidad” y autoridad sancionada como respaldo, que autoriza a actuar en un espectro acotado con el fin de decidir acerca de los empleados a cargo.

---

<sup>24</sup> Schlemson, Aldo, Op. Cit., Pág. 96

<sup>25</sup> Schlemson, Aldo, Op. Cit., Pág. 53

El término “responsabilidad” es demasiado general y está supeditado a la naturaleza individual”

Mientras que el concepto “Responsabilidad” representa un cambio cultural significativo en las organizaciones.”

Ello tiene en cuenta la importancia estratégica del factor gerencial, donde el principio de Responsabilidad representa un cambio sancionado que responde a una decisión de la autoridad máxima.

En tal sentido el cambio es político, oficial, legítimo (se sanciona e incorpora a la legalidad interna), forma parte del sistema gerencial y no queda librado al convencimiento, la espontaneidad, la sensibilidad o motivación individual de los gerentes. Es exigible.

Otro factor importante lo otorga la flexibilidad; dado que se necesita romper con los compartimientos estancos a los que propendía la organización por funciones de las estructuras tradicionales, que no contemplaban la necesaria existencia de relaciones interfuncionales cruzadas.

El trabajo en equipo permite esos cruces sin que se vea afectada la “responsabilidad gerencial.”

Una vez que el sistema de roles se encuentra definido y preparado para operar, entonces nace la necesidad de fijar un marco. De allí que establecer la estructura constituye un paso fundamental.

El gerente debe contar con una cuota de autoridad mínima que le permita seleccionar, evaluar, y eventualmente, desafectar a sus subordinados directos.

La fórmula, según Schlemenson,<sup>26</sup> de responsabilidad y autoridad sancionada, como respaldo que autoriza a actuar en un espectro acotado, con el fin de decidir acerca de los empleados a cargo, presenta dos elementos:

- Uno Horizontal: compuesto por una cantidad de estratos o niveles requeridos, que en las empresas de magnitud como las multinacionales llegan a 7 u 8
- Otro Vertical: que refiere a las diversas funciones de la empresa. Las relaciones de trabajo cruzadas conectan las diversas funciones de la empresa entre sí.

La estructura es también el organigrama: las funciones y los niveles jerárquicos

---

<sup>26</sup> ,Schlemenson, Aldo. Op. Cit Pag. 53

deben relacionarse entre sí, asegurando la integridad del funcionamiento del sistema ejecutivo; de modo que la totalidad de la estructura se dirija hacia el objetivo, conservando la unidad y el sentido<sup>27</sup>.

Ahora bien, ¿cómo evaluar e insertar y distribuir correctamente el talento disponible, en especial en los roles organizacionales claves, sin dejar de propender al aprovechamiento máximo de las capacidades individuales de los recursos humanos disponibles?

Jaques<sup>28</sup> menciona las variables que aplica a la constitución de un sistema equilibrado, promotor de tranquilidad y efectividad individual. Ellas son:

- nivel del rol
- nivel de capacidad del ejecutante o empleado y
- nivel de la retribución percibida.

El cambio que generara la aplicación de estas estrategias significa un proceso de mejora continua que invita a modelar permanentemente la organización frente a las oportunidades pero también a las amenazas del sistema y, asimismo, a re adaptar y elevar a un peldaño superior como medida plausible a sus fortalezas y minimizando cada vez más sus debilidades.

El tamaño de la estructura es también una cuestión significativa dado que está directamente relacionado al “factor de mutuo reconocimiento”, tal como lo denomina Elliot Jaques y que será desarrollado más adelante.

Dicho factor aplicado al TCP, cuya planta de personal no alcanza a las doscientas personas - efectivamente cumpliendo sus roles en la organización, se traduciría en principio en esa relación cara a cara que permite coadyuvar a la integración y evita o reduce, en caso de existir, determinados niveles de alienación.

### **1.3 Principios de la organización.**

El diseño de las organizaciones implica fundamentalmente establecer la interrelación que presentan los principios de organización al desarrollo del nuevo sistema. La finalidad de estos principios ha sido guiar a los demás en la organización y en la forma de crear sistemas óptimos.

Según Schlemenson, las principales guías para el establecimiento de una

---

<sup>27</sup> Schlemenson, Aldo. Op. Cit Pag. 56

<sup>28</sup> Jaques Elliot (2000) OP. Cit. Pag. 35

correcta organización son<sup>29</sup>:

- La organización debe ser una expresión de los objetivos.
- La especialización individual, el desarrollo de funciones particulares, debe ser requerida en lo posible.
- La coordinación de personas y actividades, y la unidad en el esfuerzo, son propósitos básicos de la organización.
- La máxima autoridad debe descansar en el ejecutivo, el jefe de más alto rango, con líneas claras de autoridad para cada uno dentro del grupo.
- La definición de cada puesto, sus diferencias, autoridad, responsabilidad y relaciones, deben ser establecidas por escrito y puestas en conocimiento, de todos los miembros del grupo.
- La responsabilidad del superior por lo que respecta a la actuación de sus subordinados, es absoluta.
- La autoridad debe tener una responsabilidad correspondiente.
- Por lo que respecta a la capacidad de control, ninguna persona debe supervisar a más de cinco.
- Es esencial que las distintas unidades de la organización se mantengan en proporción a su autoridad y responsabilidad.
- Toda organización exige una continuidad en su proceso y estudio de nuevas técnicas o aplicaciones.

Si bien el TCP reúne varios de los principios esbozados, se podría adelantar que mediante la simple observación y la lectura a sus manifestaciones escritas, habría elementos que no están lo suficientemente coordinados como para lograr un óptimo funcionamiento organizacional.

#### **1.4 División Organizacional: El Departamento.**

Un aspecto importante de la organización es el establecimiento de departamentos. La palabra departamento indica un área, división o sucursal definida de una organización sobre la que un administrador tiene autoridad para el desempeño de actividades específicas.

---

<sup>29</sup> Schlemenson, Aldo “La perspectiva ética en el análisis organizacional” – Parte 6. Pág. 200



Como menciona el autor citado, un departamento, en el sentido más simple del término, puede ser la división de producción, el departamento de ventas, la sucursal de la costa occidental, la sección de investigación de mercados, etc. También puede indicar relaciones jerárquicas.

Visto el organigrama del TCP, el presente trabajo analizará el Área relativa a la Fiscalía General; pues de ella depende el Cuerpo de Contadores Fiscales que constituyen el motor que pone en funcionamiento todos los resortes que hacen a la función del control externo. Las demás Áreas constituyen pilares logísticos a aquella.

### **1.4.1 Niveles organizacionales y tramo de Administración.**

Este aspecto está relacionado a los Sistemas de especialización que consiste en la subdivisión de las actividades o segregación de las funciones. Ello resultará satisfactoria en la medida en que:

- Las actividades que están implicadas en la realización de la función sean independientes de las demás actividades de la organización.
- Que no existan los efectos indirectos de la actividad que no puedan medirse de acuerdo con el objetivo funcional. Por ejemplo, la comunicación informal.
- Que sea posible establecer líneas de comunicación que lleven a la unidad responsable a la realización de la función y al conocimiento necesario para su ejecución acertada.

Las tres cuestiones son técnicas y fácticas. Es decir no se puede trabajar sobre funciones artificiales.

En la definición de Jean -Jacques Laffon<sup>30</sup>, "las externalidades son efectos indirectos de las actividades de consumo o producción, es decir, los efectos sobre agentes distintos al originador de tal actividad, que no funcionan a través del sistema de precios". En tal sentido en una economía competitiva privada los equilibrios no estarán en general en el óptimo de Pareto, ya que solo reflejara efectos (privados) directos y no los efectos sociales (directo más indirecto) de la actividad económica.

Las externalidades son negativas cuando una persona o una empresa realiza actividades pero no asume todos los costes, traspasando a otros, posiblemente la sociedad en general, algunos de sus costos; y las externalidades son positivas cuando esa persona o empresa, o no recibe beneficios de sus actividades, con lo cual otros,

---

<sup>30</sup> Jean -Jacques Laffon .[http://caminoaldesarrollosostenible.blogspot.com.ar/2011\\_09\\_01\\_archive.html](http://caminoaldesarrollosostenible.blogspot.com.ar/2011_09_01_archive.html)

posiblemente la sociedad en general, se benefician sin pagar.

Si bien el propósito de organizar es otorgar eficiencia a la cooperación humana, la razón de los niveles de la organización se encuentra en las limitaciones del tramo de administración. En otras palabras, los niveles organizacionales existen porque hay un límite al número de personas que un administrador puede supervisar con eficacia, aunque este límite varía según diversas situaciones.

En referencia al TCP no existe tal límite al número de personas ubicadas en los distintos niveles. Partiendo de la organización manifiesta se puede visualizar en el organigrama anexo (Anexo, grafico 6.5) que el Contador Fiscal General tienen a su cargo al Cuerpo de Contadores Fiscales que suman alrededor de 60 personas, más los auditores senior, junior, auxiliares y secretarías, entre otros.

Al bajar al siguiente nivel, donde se encuentra el Cuerpo de Contadores Fiscales, nos encontramos con que no se ha reglamentado o diagramado la estructura que debiera depender jerárquicamente de cada uno de ellos, aun cuando en la realidad tienen un “equipo de trabajo” (no permanente) conformado por 2, 5 o 10 personas.

### **1.4.2 Selección del tramo.**

Se anticipó que en la organización que se pretende analizar no se ha establecido cuántos subordinados puede dirigir un superior.

Algunos investigadores de administración insisten en que normalmente este número es de cuatro a ocho subordinados en los niveles más altos de la organización y de ocho a quince o más, en los niveles inferiores. Otros afirman que un administrador puede supervisar hasta veinte o treinta subordinados; como es el caso de Elliot Jaques<sup>31</sup>.

El hecho de que compañías aparentemente bien administradas tienen, entre ellas y dentro de ellas, tramos muy variables, indica que contar simplemente los números en las amplitudes existentes no es suficiente para establecer cuál debería ser la amplitud, ello también se ve alterado, si la organización aplica Tecnologías de la información y comunicación.

### **1.4.3 Problemas con los niveles organizacionales.**

Existe la tendencia a considerar a la organización y la departamentalización

---

<sup>31</sup> Elliot Jaques Op. Cit Pag 57

como fines en sí mismos, y a medir la eficacia de las estructuras organizacionales en términos de claridad e integridad de los departamentos y de sus niveles. La división de las actividades en departamentos, su organización jerárquica y la creación de múltiples niveles no son completamente deseables por sí mismos.

En primer lugar los niveles son costosos. A medida que se aumenten, se dedica más y más esfuerzo y dinero a la estructura, debido a la necesidad de administradores adicionales, grupos de asesores para ayudarlos y la exigencia de coordinar las actividades departamentales, como también de mayores costos para las instalaciones del personal.

En segundo lugar, los niveles departamentales dificultan la comunicación. Una empresa con muchos niveles tiene una mayor dificultad para comunicar los objetivos, planes y políticas en forma descendente a través de la estructura organizacional, que aquella en la que el director general se comunica directamente con los empleados. A medida que la información desciende por la línea de mando se producen omisiones y malas interpretaciones. Los niveles también complican la comunicación desde la línea de mando hasta los estratos superiores, lo cual es tan importante como la comunicación descendente.

Por último, muchos departamentos y niveles complejizan la planeación y el control. Un plan, que en el más alto nivel puede ser definido y completo, pierde coordinación y claridad a medida que se subdivide en los niveles inferiores. El control se hace más difícil conforme se añaden niveles y gerentes.

De la simple observación a la estructura del TCP, aun teniendo en cuenta la ausencia de algunos niveles, (no formalizados) y el exceso de otros, se podría anticipar que no es óbice pensar en deficiencias en los canales de información, planeación, proceso, evaluación y control.

### **1. 4.4 División por Funciones.**

El método más importante para organizar el trabajo y que todas las organizaciones lo utilizan, es la división por funciones.

Agrupar actividades relacionadas facilita la supervisión, porque disminuye la cantidad de conocimientos que el jefe de un departamento debe dominar al fin de supervisar eficientemente.

Cuando una empresa inicia, la estructura de la organización se basa en realidad en la respuesta a la pregunta: ¿qué funciones principales tendrá que llevar a cabo la

empresa? Estas serían por lo menos elaborar el producto, venderlo, e investigar los resultados.

En las empresas de servicios es más rápido, y la división sería: servicios al consumidor, ventas de servicios, y nuevamente controlar los resultados.

Pero no hay que perder de vista que el concepto de función es un instrumento útil para entender la relación que se efectúa entre los factores personales, interpersonales y organizacionales.

El TCP presenta una división de sus funciones en orden a la agrupación que le otorga su estructura sancionada y delimitada en cada cargo.

Todos estos conceptos y clasificaciones, permitirán tener una mayor comprensión de la Estructura organizativa interna del TCP, para luego poder comprender su intervención en el Control Externo, específicamente, de los SAMCos del Nodo Reconquista.

## **CAPITULO 2**

## 2.1 Impactos culturales en las transformaciones de la gestión pública.

En los últimos años la temática relacionada a la ética pública como contracara de la corrupción, fue ganando espacio en la opinión pública; sobre todo basada en hechos que fueron transitando por caminos mediáticos asociados a conflictos puntuales o bien ligados a coyunturas específicas.

Al referir a la Ética Pública se pone de manifiesto, por un lado, la función esencial del Estado cuya finalidad es el “Bien Común”; y por otro existe coincidencia en marcar a la ética pública como la problemática emergente en la primera etapa de reforma del Estado que, en nuestro país, exigía una reforma política.

Sin embargo existen pocas líneas investigativas o equipos de investigadores que analicen el tema con continuidad y permanencia durante todo el proceso del cambio cultural que se fue gestando<sup>32</sup>

Razón por la cual, la democratización del estado y su vinculación con la sociedad resultaban cuestiones diluidas y difusas, constituyendo un tema poco analizado o investigado en los años noventa.

La tendencia actual, entiende a la ética en la función pública en términos de control de gestión, sobre todo en cuanto a Transparencia de los recursos públicos.

## 2.2 Democratización del Estado y sus organizaciones.

Cabe mencionar que, en Argentina, la búsqueda de nuevos valores, actitudes, conductas y prácticas estuvo en algún momento asociada con la creación del SINAPA<sup>33</sup>, mecanismo a través del cual se pretendió democratizar la acción del estado y la reglamentación de los recursos humanos.

En relación a este proceso Farías<sup>34</sup> expresa que, comenzó en el periodo mencionado una tendencia a reformar las estructuras y procedimientos de las entidades públicas, bajo tres criterios básicos: “sana administración, control efectivo y transparencia”.

Dando cuenta que los hitos fundacionales lo constituyeron la C.I.C.C – Convención Interamericana contra la Corrupción propiciada por la O.E.A: Organización

---

<sup>32</sup> Congreso Nacional de Administración Pública 1992 “Por un Estado Ético, humano y eficaz” realizado en Mendoza se trató la problemática s/análisis de dichos documentos desde un punto de vista discursivo o vinculado a la gestión de los recursos humanos como forma de vincularlo a la eficacia del Estado”

<sup>33</sup> SINAPA: Sistema Nacional de la Profesión Administrativa.

<sup>34</sup> Farías mencionar su trabajo y luego op. cit

de los Estados Americanos con sucesivas adhesiones, tales como la Oficina Anticorrupción; incluso con el dictado de la Ley Nro. 24759 por el cual Argentina aprueba íntegramente el texto de la CICC.

En tal sentido, el citado autor, se pregunta si luego de veinte años de dicho contexto – “...las herramientas de análisis de las organizaciones públicas aportadas por los distintos enfoques teóricos, son aun válidas y efectivas...”

Y subraya que dicha duda se profundiza al considerar las modificaciones verificadas en dicho períodos; en “los objetivos, la configuración y las funcionalidades de las organizaciones públicas...”

También, cabe citar a Groisman (1991)<sup>35</sup> en cuanto considera transparentar la gestión del estado con mejores mecanismos de información y control; o bien Kemelmajer de Carlucci (1995)<sup>36</sup> quien propone leyes anti-corrupción que tengan en cuenta a) designaciones de personal; b) contrataciones del estado, c) financiación de las organizaciones públicas, d) lavado de dinero en banco y entidades similares, e) creación de comisiones de control, f) eliminación de los gastos reservados, g) ampliación de causales de incompatibilidad en el desempeño de la función pública y h) regulación del financiamiento de los partidos políticos y de las campañas electorales.

De la misma manera realizó importantes aportes Oscar Oszlak (1997<sup>a</sup>)<sup>37</sup>, quien se refiere al fenómeno de haber contribuido a “...sistematizar las malas prácticas de las organizaciones públicas heredadas, donde los organigramas se mezclaban con viejas y nuevas formas, con incentivos asimétricos entre lo privado y lo público, entre otras problemáticas; que no eran abordadas con políticas de transformación profunda.

En Argentina la Administración Pública ha sido objeto de reformas desde hace varias décadas, pero nunca como en los años noventa han sido tan fuertes las presiones a favor del cambio, ni tan significativos los actores que lo proponían; en tal sentido cabe reseñar dos momentos<sup>38</sup>, por un lado el Programa de reforma administrativa puesto en marcha al inicio de 1989 y por el otro la Segunda Reforma del Estado en 1996.

---

<sup>35</sup> Groisman (1991)

<sup>36</sup> Kemelmajer de Carlucci

<sup>37</sup> O. Oszlak (1997<sup>a</sup>)

<sup>38</sup> Ley de Reforma del Estado Nro. 23696 (declara en emergencia administrativa a todos los organismos dependientes del estado nacional y se norma acerca de las privatizaciones y participación del capital privado estableciéndose una metodología para declarar sujetos a privatización a prácticamente todas las empresas y entes del Estado Nacional) y Ley de Emergencia Económica Nro. 23697 que viene a suspender los subsidios y subvenciones entre otros elementos.

Retomando lo planteado por Farías en cuanto a las modificaciones verificadas, entre otros, en las funcionalidades de las organizaciones públicas, se tiende, en ese marco, a conceptualizar las mismas.

### **2.3 Instituciones y Organizaciones del Estado.**

Prats Catalá<sup>39</sup> ha situado la problemática de la administración pública al diferenciar entre: instituciones y organizaciones, expresando que: “para distinguir entre tipos de normas y reglas y entre los sistemas de incentivos correspondientes, propone distinguir conceptualmente entre instituciones y organizaciones, dado que esta distinción permite comprender la existencia entre el Estado como sistema institucional y el Estado como sistema de organizaciones.

Se trata de dos realidades diferentes, de dos sistemas de incentivos distintos, cuya reforma plantearía exigencias y alcances asimismo diferentes”.

Conceptualmente, expresa J. P. Catala<sup>40</sup>, la organización es el sistema social conformado por individuos y grupos de individuos, que, dotados de recursos y dentro de un determinado contexto, desarrolla regularmente un conjunto de tareas orientadas por valores comunes hacia la obtención de un determinado fin.

Mientras que – continúa diciendo - , la Institución constituye: cuerpos normativos, jurídicos y culturales, conformados por un conjunto de ideas, creencias, valores y reglas que condicionan las formas de intercambio social.

Se podría agregar que el Sector Público o Sector Gobierno se conforma por aquellas empresas e instituciones que dependen del Estado en una economía nacional.

La actividad económica del sector público abarca todas aquellas actividades que el Estado y sus empresas posee o controla.

El papel y el volumen del sector público dependen en gran medida de lo que en cada momento se considera constituye el interés público.

Y, por su parte, el Sector Privado se define como la parte de la economía de un país que no pertenece o que no está controlado por el Estado. En este sector se incluyen las sociedades anónimas, sociedades de responsabilidad limitada, corporaciones, trabajadores autónomos, fundaciones, entre otras.

---

<sup>39</sup> Prats Catala

<sup>40</sup> Joan Prats Catala – Gobernanza y Desarrollo desde el Republicanismo Cívico – Instituto Nacional de Administración (2007) Pág. 428



Pero además se debe mencionar a las Organizaciones no gubernamentales (ONG) o tercer sector: entidades que tienen una amplia estructura nacional o internacional; y con objetivos que pueden cumplirse mediante la influencia sobre los gobiernos y medios de comunicación, pero que no están constituidas como partidos políticos.

Las ONG se ocupan de una gran variedad de cuestiones y causas; el intercambio científico, la religión, la ayuda de emergencia y los asuntos humanitarios, etc.

Por último se incluye el sentido de la comunicación que constituye la base sobre la cual descansa el resto de las funciones comunicativas y sirve no solo para transferir información y entendimiento entre las personas y los grupos, sino también para unificar el comportamiento del grupo, que es el fundamento de una cooperación continua.

### **2.3.1 Organización y gestión de las funciones del Estado.**

Continuando con lo expresado por Farías<sup>41</sup>, se manifiesta que la organización y la gestión de las funciones del estado producen: "...cambios de las estructuras burocráticas y sus procedimientos, por cuanto tanto a nivel nacional como subnacional surgen adaptaciones de los entes públicos para satisfacer demandas sociales que no solo requieren el incremento y diversificación de servicios, sino también mayor transparencia en las actividades de disposición de los bienes del Estado para satisfacerlos. ..."

Se plantea la necesidad de configurar un nuevo mapa organizacional de la administración pública que le otorgue mayor racionalidad, aumentando la eficiencia y productividad, señala Repetto<sup>42</sup>. Con ese objetivo se avanzó en la aplicación de nuevas tecnologías de gestión, como un medio supuestamente propicio para mejorar el funcionamiento administrativo.

Por otro lado, vinculado a razones fiscales de corto plazo "...y sin que mediasen estudios serios respecto a sus potenciales externalidades, se tomó la decisión de profundizar los procesos de descentralización y transferencia de funciones a las instancias provinciales y locales en las áreas de salud y educación."

---

<sup>41</sup> Farías op. cit

<sup>42</sup> Repetto Fabian "La Administración pública, escenario actual, estudios y perspectivas recientes. Ejes para una agenda de investigación" Documento 12 Pag. 21 - 1998 – FLACSO

De tal modo que se torna crítico el conocimiento del ambiente y del entorno, señala Farías (cuyo aporte se referencia en el presente), donde las funciones operativas de control y de decisión deben ser adecuadas constantemente, las organizaciones se tornan inestables y la variable “tiempo” asume relevancia atento a la necesidad de mutación permanente.

En dicho escenario, continua expresando las “fallas del estado”<sup>43</sup> tienen un mayor impacto, puesto que surge, entre otros, la problemática de divergentes compromisos e intereses, personales y colectivos que inciden negativamente en el diseño y ejecución de las políticas públicas y en la efectiva aplicación de los recursos.

### **2.4 Características distintivas entre organizaciones privadas y públicas.**

“Desde que nacemos hasta que morimos, las actividades del Estado influyen de innumerables maneras en nuestra vida”.<sup>44</sup>

No obstante existen similitudes y diferencias entre las organizaciones privadas y las publicas, que siguiendo al autor citado se sintetizan en las siguientes:

- Ambas conforman sistemas socio-técnicos dirigidos a la consecución de objetivos.
- Se enfrentan e interactúan con entornos cambiantes.
- Se relacionan con un conjunto de organizaciones competidoras, concurrentes, proveedoras y clientes que puede resultar cooperativas o conflictivas.
- Ambas forman parte del sistema insumo-producto, información y comunicación.
- Por su parte los sistemas de coordinación, planificación, decisión, y control son necesarios y existen en ambas organizaciones.

En cuanto a las diferencias entre una y otras se destaca:

En primer lugar se pone de relieve que en las agendas de las organizaciones públicas predominan las cuestiones de interés público y en las privadas mayormente se incluyen asuntos concernientes a sus propios intereses.

---

<sup>43</sup> Farías op. cit señala que el concepto de “fallas del estado” es abordado por Puy Fraga que siguiendo a Buchanan expresa que la organización publica se desempeña en un entorno formado por un conjunto de acomodados, un juego en el que muchos jugadores, con objetivos bastante dispares, se interrelacionan de tal manera que se genera un conflicto de resultados, que pueden no ser internamente coherentes, ni eficientes bajo ningún estándar”.

<sup>44</sup> (Joseph E. Stiglitz La Economía del Sector Publico – 2da. Edición Pág. 11).

El sistema político puede ser considerado exógeno a las organizaciones privadas, en cambio las públicas forman parte del sistema político.

Los sistemas de competencia nacional e internacional impactan en los mercados de bienes y servicios de manera diferente creando en las públicas condiciones que pueden mantenerse monopólicas.

Comportamiento formal y sancionado en las organizaciones de la administración pública regidas por el Derecho Administrativo; mientras que en las privadas se rigen por normas internas y exclusivas de cada organización generadas en sus propios ámbitos.

Los clientes y usuarios difieren, en cuanto, en las organizaciones públicas pueden asumir el rol de ciudadanos (ante el Registro Nacional de las Personas); de Usuarios de bienes y servicios (Correo argentino), de Beneficiarios de bienes y servicios (Programas de Desarrollo Social); de Contribuyentes (AFIP), etc. Mientras que en las organizaciones privadas los Clientes son los Consumidores de los bienes y/o servicios que éstas producen.

Al citar al sector público y al privado cabe reseñar también el debate que surge en la obra de Robert H. Habeman<sup>45</sup> en que cita a John Kenneth Galbraith y a Milton Friedman.

Haciendo una extracción muy ajustada Friedman en la obra del citado autor expresa: “Cada acto de intervención del Estado limita directamente el campo de las libertades individuales y amenaza, de manera indirecta, la preservación de la libertad...”

Por su parte Galbraith responde haciendo una narración partiendo de los años siguientes a la 2da. Guerra Mundial en que los periódicos de Nueva York denunciaban a diario la escasez e insuficiencia de los servicios públicos elementales...”

En última instancia expresa Robert H. Habeman la opinión de cada uno acerca del “tamaño” adecuado del Estado – de la apropiada asignación de recursos entre el sector público y el privado – depende del gusto y de los valores personales. Por lo tanto “la resolución del asunto será política y, en esa medida, se puede exigir que al menos sea políticamente *correcta* desde otros puntos de vista. Complementariamente el autor establece los parámetros que regirán la “lógica de la economía” que

---

<sup>45</sup> Robert H. Habeman Un análisis del gasto y las políticas gubernamentales México 1992 Printed Argentina Pág. 17

proporciona –según su investigación – el marco y ciertos conceptos pertinentes del papel del Estado vs. lo Privado.

No obstante las organizaciones en general, y sus entornos, son altamente cambiantes de modo que van dando lugar, conforme transcurre la historia a una panoplia de paradigmas que no hacen mas que demostrar el grado de complejidad de aquellas.

### **2.5 La organización como paradigma de complejidad.**

Agregando a los conceptos y autores citados en el capítulo 1, se incorpora, en el presente análisis, lo señalado por Etkin y Schvarstein<sup>46</sup> en cuanto proponen la siguiente definición de Organización, ubicándola en el paradigma de la complejidad: “El fenómeno organizacional es complejo. Las organizaciones se definen por la presencia de relaciones complementarias, concurrentes y antagónicas entre conceptos polares, denominadas relaciones dialógicas. Algunos de los pares polares a los que nos referimos son: orden-desorden, permanencia-transitoriedad, cohesión-dispersión, certeza-incertidumbre, estabilidad-inestabilidad, racionalidad-irracionalidad, autonomía-dependencia, conocimiento-ignorancia, salud-enfermedad, placer-obligación.

Las coexistencias definidas describen aquello que las organizaciones son. No importa que busquen el orden, siempre estará presente el desorden. No importa que busquen el eficiente uso de sus recursos, siempre existirá un nivel de ineficiencia.”

G. Morgan, siguiendo a Kuhn (1962), propone la utilización del término “paradigma” para denotar una visión implícita o explícita de la realidad y sostiene que pueden distinguirse cuatro paradigmas sobre los que se ha desarrollado la teoría de la organización. El autor sugiere también la existencia de un eslabón intermedio entre el paradigma y las teorías, que es el nivel de las “metáforas organizacionales”.

Morgan entiende que se emplean metáforas siempre que se intenta comprender un elemento de experiencia en términos de otro y que una metáfora efectiva es una forma de expresión creativa, que descansa sobre una mentira constructiva, como medio para liberar la imaginación.

De tal modo desarrolló ocho metáforas organizacionales, a saber: las organizaciones como Máquinas, Organismos, Cerebros, Culturas, Políticas, Prisiones

---

<sup>46</sup> Tomado de Etkin, Jorge y Schvarstein, Leonardo (2000), Op. Cit.

psíquicas, Flujos de Cambio y Transformación y como Instrumentos de dominación<sup>47</sup>. Claro está que, cada una de estas, pone de relieve algunas características de las organizaciones y oscurece otras.

Otra visión la otorga Elliot<sup>48</sup> en cuanto analiza a las organizaciones desde la Teoría de las Jerarquías de Responsabilidad Gerencial, - JRG - diciendo: "Las JRG son sistemas para lograr que se haga un cierto trabajo mediante la especialización de las funciones a través de una organización vertical".

De esa manera "Las JRG cobran vida cuando el cuerpo directivo de una asociación decide lograr que su trabajo se haga empleando gente".

Esta decisión irrevocable es la que da origen a la JRG. Todas las asociaciones operan según un sistema de gobierno, ya sea consejo directivo, comisión ejecutiva principal, gobierno de un país, entre otros."

"Lo importante a tener en cuenta en la teoría de las JRG es que los miembros de las asociaciones y sus representantes elegidos no son empleados", sino personas que se han unido y tienen autonomía; y la dificultad allí reside en que los socios, director ejecutivo, Cuerpo Colegiado, son colegas e iguales, donde lo que se necesitará es establecer un método eficaz de gobierno de la sociedad.

Jerarquías de Responsabilidad Gerencial: son sistemas para lograr que se haga un cierto trabajo mediante la especialización de las funciones a través de una organización vertical.

En la misma línea Kurt Lewis<sup>49</sup> por su parte enfatiza que "la mejor manera de estudiar cómo funciona un sistema social es a través del intento de modificarlo". Se parte de una situación que requiere ser modificada, de un problema a ser resuelto. El investigador considerado un "agente de cambio externo", busca descubrir hechos para ayudar a alterar ciertas condiciones experimentadas por el grupo organización o comunidad de que se trate, como insatisfactorias.

Por último, no se puede dejar de citar a Max Weber<sup>50</sup>, aun ante las críticas que despierta el devenir de investigaciones contemporáneas de las ciencias sociales; en cuanto al valor de sus conceptos fundantes; mencionando sucintamente lo que

---

<sup>47</sup> Op.Cit. G Morgan Pág. 328

<sup>48</sup> Jaques, Elliott, (2000). La organización requerida. Un sistema integrado para crear organizaciones eficaces y aplicar el liderazgo gerencial en el siglo XXI.- Ediciones Granica S.A. Pag. 28

<sup>49</sup> Kart Lewis,(1951) Teoría del campo de las ciencias sociales. Editorial PAIDOS

<sup>50</sup> Max Weber: La Teoría de la Burocracia – Cúspide

expresaba en sus escritos respecto a que: *“La experiencia tiende a demostrar universalmente que el tipo de Organización administrativa puramente burocrático, es decir, la variedad monocrática de burocracia es, desde un punto de vista técnico, capaz de lograr el grado más alto de eficiencia, y en este sentido es el medio formal más racional que se conoce para lograr un control efectivo sobre los seres humanos. Es superior a cualquiera otra forma en cuanto a precisión, estabilidad, disciplina y operabilidad. Por tanto, hace posible un alto grado en el cálculo de resultados para los dirigentes de la Organización y para quienes tienen relación con ella. Finalmente, es superior tanto en eficiencia como en el alcance de sus operaciones, y es formalmente capaz de realizar cualquier tipo de tareas administrativas”.*

No obstante, además de plantear los aportes realizados por los autores citados y abordar el tema desde sus propuestas; no debe exonerar la posibilidad de mencionar que existe un abanico de formas de analizar a la organización, que incorpora desde el modelo matricial; de gestión; por resultados; control de mandos integral; funcionalmente autónoma; democrática; sinodal o grupal; o tantas otras citadas e investigadas por diversos autores.

### **2.5.1 Adaptaciones requeridas para aplicar la teoría enunciada.**

Elliott Jaques menciona en el texto en que expone la Teoría de las R.G. que eligió la frase –organización requerida – (*requisite organization*)<sup>51</sup> siguiendo la definición del diccionario Oxford el cual dice que Requisite: es “lo requerido por la naturaleza de las cosas”.

Se funda en principios naturales y valores primordiales en lo que considera la esencia de las organizaciones: “...debe crearse JRG en las que el trabajo destinado a la producción de bienes y servicios valorados, tendientes a satisfacer necesidades públicas, pueda realizarse con la mayor eficacia; y hacerlo en forma tal que le posibilite a la gente ejercer a pleno sus capacidades y trabajar juntos en condiciones que fortalezcan sus vínculos y su confianza mutua”.

De ese modo el logro de una organización requerida no es únicamente una responsabilidad ejecutiva sino una obligación moral del liderazgo.

¿Qué es el trabajo? Elliot<sup>52</sup> expresa que al término trabajo se lo emplea utilizando tres cosas distintas que deben ser separadas. Textualmente da el siguiente ejemplo:

---

<sup>51</sup> Elliott J. Op. Cit Pág. 42

<sup>52</sup> Elliot Op. Cit. Pág. 47

*“¡Fue un arduo TRABAJO hacer el TRABAJO que hoy me encargaron en mi TRABAJO!”<sup>53</sup>*

*“mi esfuerzo”*

*“mis tareas o roles”*

*“mi lugar de trabajo”*

Trabajo: es lo que la persona debe hacer para cumplir con la tarea: usar el discernimiento y tomar decisiones siempre superadoras.

Tarea: asigna a la persona producir determinado producto (cantidad y calidad), dentro de un determinado tiempo y límites específicos (políticas procedimientos, normas) con los recursos adjudicados para ello.

Rol: es la posición ocupada dentro de una organización.

¿Por qué trabaja la gente? Citando a Elliot, expresa que no es preciso que estemos “motivados” para realizar un trabajo gratificante. No necesitamos premios, bonificaciones o sistemas a destajo para querer trabajar.

“La gente ansía tener la oportunidad de enfrentar el desafío de un trabajo económico (vale decir, un trabajo que genera una producción valorada por los demás, ya sea en un empleo, en una tarea profesional independiente o en la organización del propio hogar), y necesita contar con dicha oportunidad para mantenerse psicológicamente viva y contenta.”

Y ello se fundamenta en el hecho de que habría de desembarazarnos de todas las condiciones que inhiben la participación positiva en el trabajo, o en el hecho de que, el trabajo a destajo y otros esquemas promocionales solo tienen por efecto alentar a la gente para que trabaje pese a las fuertes presiones inhibitorias: mala organización, mala administración, procesos de promoción profesional contrarios a los requeridos, remuneración diferencial inequitativa, temor al desempleo; entre otras.

Además el trabajo incentivado o promocionado de la manera aludida en el largo plazo genera suspicacia y desconfianza mutua.

En síntesis, según el autor citado, las personas al trabajar pretenden:

- Trabajar en un nivel en el que puedan utilizar a pleno sus capacidades.
- Obtener una remuneración diferencial justa por ese trabajo.

El trabajo “es una de las pocas Actividades calve en la vida de un individuo, porque no solo afecta su posición económica, sino también su Autoestima, el

---

<sup>53</sup> Elliot Op. Cit pag.60

Reconocimiento que le brindan los demás y la Posibilidad de trabajar Junto a Otros.

Y si se tiene en cuenta que pasamos la mayor parte de nuestras vidas en el trabajo, va de suyo que un VALOR<sup>54</sup> importantísimo en las personas empleadas yace en la CONFIANZA MUTUA.

Este constituye el Valor Absoluto que sustenta las JRG cuyo hallazgo se atribuye a Elliot.

La confianza mutua es para David Noer<sup>55</sup> el Pegamento social básico que hace sostenible a cualquier organización.

Cabe destacar que No le corresponde a la organización dictaminar a los individuos cuales tendrían que ser sus Valores Personales. Pero no obstante sí corresponde tener presente en ello, que:

- Si los valores de la organización armonizan con los valores más generales de la sociedad, es adecuado que les exija a quienes trabajan en ella que se conduzcan y expresen su estilo y temperamento personales dentro de los límites establecidos por dichos valores.
- El objetivo no es lograr una rígida uniformidad de las perspectivas sino una comunidad de valores factible, capaz de generar impulso sinérgico hacia el logro de las metas de la empresa.

Ahora bien, en el caso específico de la Administración Pública y en especial la organización bajo análisis, cuenta con un grado de estabilidad laboral legitimada que permite al padre o madre sustento de familia ocupar un puesto de trabajo relativamente seguro, en la cual no arriesga pérdidas personales como resultado de sus decisiones; como ocurriría si debiera buscar sus propios recursos en un trabajo independiente.

Este hecho produce un cambio de Valores, usos y costumbres que traslada a su familia y que, vale la pena citar, a Miller y D. Swanson (The camping American patterns, Nueva York, Wiley , 1958) cuando establecían que ello redundaba en una pérdida de ciertas tradiciones , normas morales, etc.

Los cambios citados como producto de cierta estabilidad estarían señalando la

---

<sup>54</sup> Valor: Los Valores son Vectores. Lo que uno valora es lo que quiere, aquello a lo cual le concede prioridad, las cosas que le atraen o por las cuales trabajaría o lucharía, las que le marcan un rumbo o determinan cuanto de uno mismo invertir en algo.

Vectores: expresan una fuerza aplicada en una determinada dirección.

<sup>55</sup> David Noer El Cambio Organizacional (1997) Editorial Pearson Bogota D.C. Pág. 53



interacción entre la conducta individual y el marco organizacional; si bien no se abunda en su análisis cabe la oportunidad de mencionarlo.

También debemos evaluar el contexto de la organización pública, lo cual brinda elementos, a la hora de establecer un proceder ético y transparente, tal se reseñaba al principio del presente capítulo. En ese sentido se listan los usuarios de dichas organizaciones.

### **2.6 Usuarios de las organizaciones públicas.**

Siguiendo el análisis que realiza Farías<sup>56</sup>; expresa que los sistemas y subsistemas que conforman las organizaciones públicas deben ser aptos para satisfacer las necesidades de los agentes demandantes o usuarios a saber:

- Agentes operativos o ejecutores que conforman la estructura organizacional
- Agentes de los entes de control o fiscalizadores
- Funcionarios políticos
- La Ciudadanía.

Cada uno y en conjunto requieren del sistema organizacional el desarrollo de:

- Registración eficaz, eficiente y segura de las transacciones
- Validez legal y formal de tales transacciones y sus registros
- Facilidades para ejecutar las acciones establecidas por las políticas y verificación de resultados obtenidos para efectuar los ajustes necesarios.
- Satisfacción de demandas de bienes y servicios y transparencia de los actos públicos.

Toda organización pública surge con base en un proyecto negociado por las distintas partes involucradas en la arena política específica, que generalmente está orientado a satisfacer ciertas demandas, necesidades, intereses y expectativas de determinados sectores de la Sociedad.

La decisión estratégica en las organizaciones públicas es la elección, especulativa e interdependiente, entre las opciones que conducen a la inserción de la organización en la estructura de poder de su medio, a los fines de su supervivencia, desarrollo y la realización de otros valores presentes en la coalición de poder.

Lo cual queda inserto en lo que se denomina sistema teleológico o conjunto de

---

<sup>56</sup> Op. Cit. Pag. 14

elementos que permiten a las organizaciones establecer sus fines y articular las acciones para alcanzarlos.

### **2.7 La organización requerida para un control eficaz.**

Podríamos pensar en buscar un desarrollo eficaz de sistemas de control a través del mejoramiento de determinados procedimientos, implementando proyectos de reingeniería, programas de estudio del trabajo, clasificación en puesto de trabajo con bandas salariales amplias; o aplicando otras metodologías como el perfeccionamiento individual de cada gerente, descubrir “competencias individuales” y enseñárselas a todos sus integrantes; o desarrollar aquello de “aprender de aprender”, o trabajar en “equipos de autogestión” exhortando a todos los empleados a que confíen en los demás; entre otros.

Desde el punto de vista práctico la importancia del control de la gestión pública y la creciente búsqueda por incrementar la productividad en el uso de los recursos del estado no solo radica en la escasez de los mismos, sino en la necesidad de diseñar instrumentos de medición de resultados, obtenidos por los programas y/o proyectos que conforman el gasto público.

Según lo aludido en puntos anteriores, el uso de los recursos públicos tienen como fin, la prestación de servicios a la colectividad gratuitamente y la eficacia de los servicios o bienes prestados, por tanto, los resultados son más importantes que incluso la ejecución presupuestaria<sup>57</sup>.

Además la transferencia de responsabilidades fiscales y administrativas a niveles subnacionales y locales genera la necesidad de clarificar las rendiciones de cuenta.

En dicho proceso de democratización aumentan las demandas por transparentar los procesos y mejorar la información pública sobre los productos y el impacto de las políticas públicas.

Allí es donde entran en juego los indicadores de gestión que sirven de guía para la toma de decisiones y rendiciones de la organización, pero además proporcionan la información necesaria para que el colectivo conozca los alcances y resultados de las acciones realizadas. Por tanto obedecen más al carácter técnico que político; siendo los Factores de los Tramos de Administración que influyen en estos

---

<sup>57</sup> Guinart I. Joseph María. Indicadores de Gestión para las Entidades Publicas – VII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Publica Panamá – 2003 -.

aspectos los siguientes: a) Capacitación de los subordinados; b) Claridad de la delegación de Autoridad; c) Claridad de los planes; d) Uso de estándares objetivos; e) Rapidez del cambio; f) Técnicas de comunicación y g) Contacto personal necesario.

### **2.8 Control organizacional.**

¿Qué es el control? A los fines de responder, se debe tener presente que el concepto de control es muy general y puede ser utilizado en el contexto organizacional con el fin de evaluar el desempeño orientado a cumplir con las pautas de un plan estratégico organizacional.

Fueron muchos los aportes respecto a la conceptualización de control, realizado por estudiosos en la materia, no obstante se referencia el siguiente:

“Una función administrativa que forma parte del proceso de administración, permite verificar, constatar, medir, si la actividad, proceso unidad, elemento o sistema seleccionado cumple y/o alcanza o no con los resultados esperados<sup>58</sup>”

Siguiendo a David Noer expresa que “la importancia del control surge por cuanto hasta el mejor plan se puede desviar<sup>59</sup>” .

Por lo tanto el control se emplea en las organizaciones para:

- Mejorar la calidad: detecta las fallas del proceso y corrige y/o elimina errores.
- Enfrentar los cambios: dado que cambian las organizaciones y su contexto dado por los mercados, la competencia en general y la competencia, tecnologías, reglas, comunicaciones, ambiente, entre muchos otros aspectos.
- Producir y acelerar los ciclos: los clientes y ciudadanos actuales demandan velocidad y creatividad asociada.
- Agregar valor: asociado al producto en cuanto hace a la responsabilidad social ambiental empresarial y del Estado.
- Facilitar la delegación y el trabajo en equipo: en referencia a la administración participativa motivando el desempeño de roles y la creatividad individual.

#### **2.8.1 La importancia del control de la Hacienda Pública.**

Complementando el punto anterior, cabe mencionar a Atchabahian y Massier<sup>60</sup>

---

<sup>58</sup> Guinart. Op Cit.

<sup>59</sup> David Noer Op. Cit Pág. 75

<sup>60</sup> Atchabaian Adolfo y Massier Guillermo. Curso de Contabilidad Pública. Segunda Edición.

cuando destacan que la teoría del control de los entes públicos constituye un importante capítulo de la contabilidad general.

Miguel Ángel Ale<sup>61</sup> destaca por su parte, que "...debe aceptarse que una de las finalidades de la contabilidad pública es "impedir en lo posible los actos nocivos de los encargados de la administración, o descubrirlos con facilidad, rapidez y seguridad, si aquéllos se producen, determinando preventivamente la utilidad de los hechos administrativos, orientando su ejecución y procediendo por último a registrar y demostrar sus resultados".

Por lo manifestado, Besta<sup>62</sup> esgrime la siguiente definición: "...la hacienda pública es aquella parte de la administración por la cual todo el trabajo administrativo se revela y estudia sus causas y efectos, para poder dirigirlo con conocimiento fundado, y se estimula y ajusta para que obre en la forma en que la autoridad eminente haya considerado y establecido como más beneficiosa".<sup>63</sup>

Todas estas conclusiones demuestran la importancia que tiene para un buen ejercicio de la democracia, el control de la Hacienda Pública y, relacionado con ello, el rol del TCP, en nuestro caso particular de análisis.

### **2.8.2 Principios y estándares del Control.**

- **Equilibrio:** A cada grupo de delegación conferido se le proporciona el grado de control correspondiente. La autoridad se delega y la responsabilidad se comparte, donde es necesario establecer los mecanismos suficientes para verificar que se están cumpliendo con la responsabilidad conferida, y que la autoridad delegada está siendo debidamente ejercida<sup>64</sup>
- **Oportunidad:** debe aplicarse antes de que se efectúe el error, de manera que sea posible aplicar medidas correctivas con anticipación.
- **Objetivos:** el control existe en función de los objetivos, el control no es un fin sino un medio para alcanzar objetivos preestablecidos.
- **Desviaciones:** analizar y conocer las causas de posibles desviaciones a fin de evitarlas en el futuro.

---

Ediciones Contabilidad Moderna. Buenos Aires, 1985. Pag. 14.

<sup>61</sup> Ale, Miguel Ángel. Manual de Contabilidad Gubernamental Segunda Edición. Ediciones Macchi. Buenos Aires, 1994. Pag. 72

<sup>62</sup> Besta Fabio, Escuela de Contabilidad Publica

<sup>63</sup> Ale Miguel Ángel. Op. Cit. Pág. 85.

<sup>64</sup> Miguel Ángel Ale Op. Cit 255.

- Costeabilidad: debe analizarse la viabilidad financiera de implementar un sistema de control.
- Excepción: auxiliado por métodos probabilísticos, estadísticos o aleatorios se delimitaran adecuadamente las áreas estratégicas que requieren control.
- Controlador: la persona o función que realiza el control no debe estar involucrado con la actividad a controlar.

Sobre este último punto cabe citar a Collazo “nutriéndose necesariamente el control de desconfianza y sospecha, éste crea entre el fiscalizador y el fiscalizado una tirantez de relaciones que suele desvirtuar o anular la función”<sup>65</sup>

### **2.8.3 Control de Recursos Públicos.**

Un sistema integrado de registros de los recursos permite contar con información en tiempo real en cada uno de sus momentos y etapas de percepción<sup>66</sup>.

En la transferencia de fondos de un estado nacional a un subnacional, municipios y/o comunas “...se debe garantizar que la distribución de esos recursos no dependan de la voluntariedad de un funcionario ni se esté a las resultas de acuerdos políticos circunstanciales...”

Los modernos programas de reforma de la administración financiera revalorizan la importancia de la información pública sistematizada en forma integral e integrada; siendo imprescindible para el control de las responsabilidades de agentes o el control en la hacienda pública como “aquella parte de la administración por la cual todo trabajo administrativo se revela y estudia en sus causas y efectos, para poder dirigirlo con conocimiento fundado, y se estimula y ajusta para que obre en la forma en que la autoridad eminente haya considerado y establecido como más beneficiosa.

De tal modo que el control aplicado a la gestión económico-financiera del Estado asume extremada complejidad por las especiales características de la hacienda pública y su creciente y diversificada actividad.

Donde todas las reparticiones del estado que manejan un cuantioso patrimonio o los recursos que se les asignan, producen en su funcionamiento operaciones que serán ejecutadas por varias personas que realizaran actos de percepción, de compras, pagos, compensaciones, permutas, emisiones,

---

<sup>65</sup> Collazo Oscar Juan. Administración Pública. Ediciones Macchi. Buenos Aires, 1981. Pág. 323

<sup>66</sup> Jose Maria Las Heras Pág. 408 Estado Eficiente Editoria Osmar D. Buyatti (2004)

transferencias, etcétera, dando ello la característica de complejidad mencionada.

funcionarios y para el análisis económico – financiero de la participación del Estado en la sociedad, como asimismo un instrumento indispensable en el proceso de toma de decisiones a “tiempo real”<sup>67</sup>.

Ahora bien la mayoría de la doctrina comparte que la finalidad más importante de la contabilidad pública es el control.

No obstante siguiendo a Miguel Ángel Ale en cuanto cita a la doctrina italiana refiriendo a que los autores Besta, Dälvisse y Cerboni han manifestado que la “contabilidad del Estado es la ciencia del control antecedente, concomitante y posterior de la administración económica del estado”<sup>68</sup>

Continúa exponiendo dicho autor que en los términos de Besta se puede definir

### **2.9 Las tendencias hacia el uso y control de TICs.**

Comenzando con un concepto esencial, el término “dato”, según Losoviz<sup>69</sup> es “par, díada o conjunto de dos imágenes convencionales (signos) estáticas, correspondientes a un mismo aspecto de un objeto, una de ellas nominal y la otra descriptiva”. Por ejemplo, la fecha de nacimiento de una persona es un aspecto (momento de nacimiento) de un objeto (la persona), susceptible de poseer imágenes estáticas. La componente nominal es “fecha de nacimiento”, o nombre del dato, y la descriptiva, la magnitud que asume el dato. En este caso se compone con los valores de año, mes y día en que nació la persona.<sup>70</sup>

Como complemento a ello, y previo a realizar las conceptualizaciones pertinentes, corresponde mencionar cuales son los componentes de la TI definidos en COBIT.

COBIT: “Objetivos de Control de Información y Tecnologías Relacionadas” que surge con la finalidad de brindar un recurso educativo a los profesionales dedicados al área de control. Se trata de una herramienta que ayuda a llenar el vacío entre los riesgos del negocio, las necesidades de control y los temas técnicos. Por su parte define al control como: “las políticas, los procedimientos, las prácticas y las estructuras organizacionales concebidas para brindar una garantía razonable de que los objetivos de negocio se logran y que los eventos no deseados se impedirán o detectarán y

---

<sup>67</sup> Op. cit Las Heras Pág. 424

<sup>68</sup> Miguel Ángel Ale Pág. 93 organización de la Hacienda del Estado Editorial La Ley SAEeI (2010)

<sup>69</sup> Eduardo A. Losoviz – Op.Cit. Cap. IV p. 21

<sup>70</sup> Farias, José Carlos Lujan (2002) Op. Cit. Pag. 86

corregirán”

Además analiza el impacto que las actividades de control tienen sobre los recursos de TI.

TI: Tecnologías de Información cuyo objetivo de control, se define como una declaración del resultado o fin que se desea lograr mediante la implementación de procedimientos de control en una actividad de TI determinada.

Siendo, por ende sus componentes:

1. Datos: objetos internos y externos a la organización, estructurados y no estructurados, gráficos, sonidos, etc. Son la representación formalizada de hechos, conceptos, objetos o instrucciones, susceptibles de ser utilizados para comunicación, interpretación y procesamiento, por parte de personas o de forma automática.
2. Sistemas de aplicación: suma de los procedimientos manuales y programados (o computadorizados).
3. Tecnología: incluye el hardware, los sistemas operativos, los sistemas de administración de bases de datos, las redes, los multimedios, etc.
4. Instalaciones: recursos utilizados para alojar y dar soporte a los sistemas de información.
5. Personas: habilidades, aptitudes, conocimiento y productividad del personal para planificar, organizar, adquirir, entregar, brindar soporte y monitorear los sistemas y servicios de información.
6. Documentación de procesos, manuales de capacitación y de los elementos tecnológicos utilizados: si bien COBIT no lo señala como un recurso específico, dada la importancia que reviste en ámbitos de procesamiento de transacciones con las características, en algunos casos turbulentas, de los entes públicos, se lo considera indispensable. Por lo tanto son necesarios los controles de verificación de existencia y actualización.

Actualmente, la inserción de los sistemas de información es cada vez más profunda, en las distintas jurisdicciones de la Administración Pública Provincial, por lo que el valor del patrimonio se incrementa, dado por la información de sus transacciones y la tecnología que la sustenta.

Ante esta situación, todos los niveles de dirección requieren mayor calidad, facilidad de uso, adaptación a los objetivos, menor tiempo de entrega de informes y

reducción de costos, demostrando así los beneficios que brindan las nuevas Tecnologías de Información (TI), pero también los riesgos relacionados con su implantación.

A lo largo de los últimos años, la demanda de información ha dejado de ser solo a nivel interno de las organizaciones, ampliándose también a otras del entorno, como ser inversores, acreedores, clientes, entre otros.

Fariás en su tesis hace referencia a Bonsón (2000), quien menciona que “en este contexto, la distribución de información contable a través de Internet añade una nueva dimensión al *reporting* corporativo. La información *on line* publicada en tiempo real, puede llegar a sustituir a la información histórica que actualmente se suministra a los accionistas y otros usuarios externos. ... Surge la necesidad de desarrollar un nuevo modelo de auditoría continua para el *reporting on line* en la medida en que la información va a ser publicitada con una periodicidad cada vez menor, modelo que bien podríamos denominar auditoría telemática o teleauditoría”.

Es real la tendencia hacia el reporting continuo o en tiempo real, lo que implica nuevos mecanismos y técnicas de control de la información.

Ello conlleva también a implementar nuevos sistemas de prevención que permitan conformar la denominada *auditoría continua*, *auditoría on line* o *auditoría automática*, según otros autores.<sup>71</sup>

Un trabajo realizado sobre los sistemas de auditoría continua y supervisión continua, mencionan que mediante la implantación de estos procesos es posible cumplir con los crecientes requerimientos regulatorios y de gobierno corporativo, mejorar la supervisión de la gestión de riesgos e impulsar el rendimiento estratégico.<sup>72</sup>

Hacia estos mecanismos deberían orientarse las auditorías en los Organismos que utilicen TICs.

En el caso de los SAMCos del Nodo Reconquista, existe una dispar situación respecto al uso de las Tecnologías de la información y comunicación, por lo que desde el TCP se debería comenzar a diagramar los mecanismos para adaptar el proceso de control en estos entes, a fin de que la información obtenida sea útil para la toma de decisiones.

---

<sup>71</sup> Fariás, José Carlos Lujan (2002) Op. Cit. Pag. 88

<sup>72</sup> <http://www.kpmg.com/es/es/actualidadynovedades/articulosypublicaciones/paginas/auditoria-continua-supervision-continua.aspx>



## **CAPITULO 3**

## 3. El control en la Administración.

### 3.1 El control en la actividad administrativa.

El autor Luiz Carlos Bresser Pereira<sup>73</sup> manifiesta que "... en la reforma del estado de los años noventa podemos expresar que toda sociedad por la acción coordinada, utiliza un conjunto de mecanismos de control o de coordinación, que pueden ser organizados y clasificados de muchas maneras. Una simplificación, a partir de una perspectiva institucional, es afirmar que tenemos tres mecanismos de control fundamentales: El Estado, El Mercado y la Sociedad Civil".

En el Estado está incluido el sistema legal o jurídico, constituido por las normas jurídicas e institucionales fundamentales de la sociedad; el sistema legal es el mecanismo más general de control, prácticamente identificándose con el Estado, en la medida en que establece los principios básicos para que los demás mecanismos puedan mínimamente funcionar.

El mercado, a su vez, es el sistema económico en el que el control se realiza a través de la competencia entre las partes.

Finalmente, la sociedad civil – donde la sociedad estructura, según el peso relativo de los diversos grupos sociales - se constituye en un tercer mecanismo básico de control. En este sentido, los grupos sociales que la componen tienden a organizarse, sea para defender intereses particulares, corporativos, o para accionar en nombre del interés público; en cualquiera de las hipótesis, son un mecanismo esencial de control.

En lugar del criterio institucional, sin embargo, se puede utilizar un criterio funcional, que se superpone a la anterior, pero que no es enteramente coincidente. Según este criterio tenemos también otras tres formas de control:

- *el jerárquico o administrativo*, que se ejerce dentro de las organizaciones públicas o privadas,
- *el control democrático o social*, que se ejerce en términos políticos sobre las organizaciones y los individuos y
- *el control económico* vía mercado.

Este segundo criterio es tal vez más general y permite comprender mejor el espacio que cabe a los mecanismos institucionales: al Estado, al mercado y a la

---

<sup>73</sup> Bresser Pereira, Luiz Carlos (1998) [http://www.catedras.fsoc.uba.ar/isuani/Bresser\\_Pereira.pdf](http://www.catedras.fsoc.uba.ar/isuani/Bresser_Pereira.pdf)

sociedad civil<sup>74</sup>.

Se abre así un abanico de mecanismos de control que va desde el más difuso automático, al más concentrado y fruto de la deliberación; o del más democrático al más autoritario. Por lo tanto se tendrá los siguientes mecanismos de control, además del sistema jurídico que antecede a todos: a) mercado, b) control social (democracia directa), c) control democrático representativo, d) control jerárquico gerencial, e) control jerárquico burocrático y f) control jerárquico tradicional<sup>75</sup>.

El principio general establece que el mecanismo de control que sea más general, más difuso y más automático será preferible a los demás. Por eso se dice que el control del mercado, es el más indicado y eficiente, ya que en su concurrencia se obtienen los mejores resultados, con los menores costos. Empero se debe tener en cuenta también las “lógicas y las fallas de mercado” (externalidades positivas y negativas) que trae aparejado.

En cuanto a la democracia directa y al control social, es el mecanismo más democrático y difuso. Aquí la sociedad se organiza formal e informalmente para controlar no solo los comportamientos individuales, sino también a las organizaciones públicas.

En tercer lugar se encuentra a la democracia representativa, mediante la cual la sociedad se hace representar a través de políticos elegidos, dotados de mandato popular. El Poder Legislativo en las democracias se organiza según este modelo en el que se dictaran leyes para la ejecución de las decisiones la sociedad depende del control jerárquico que podrá ser gerencial (racional), burocrático (racional-legal) o tradicional.

Max Weber<sup>76</sup> definió claramente los dos últimos tipos de poder jerárquico: el control tradicional corresponde, en la administración del Estado, al patrimonialismo (histórico). Por su parte, el control burocrático, a la administración pública burocrática (burocrática racional en el sentido de racionalidad instrumental), en que los objetivos y los medios más adecuados para cumplirlos son rígidamente definidos en la ley. En tanto que el control gerencial, que comprende a la administración pública gerencial, debe adaptarse a la transformación tecnológica y social donde es imposible, para el administrador, ser racional sin poder adoptar decisiones, sin usar su juicio discrecional,

---

<sup>74</sup> Bresser Pereira, Luiz Carlos (1998) Op. Cit.

<sup>75</sup> Bresser Pereira, Luiz Carlos (1998) Op. Cit.

<sup>76</sup> Weber, Max (1993) “Economía y Sociedad”.

siguiendo ciegamente los procedimientos previstos en la Ley.

En síntesis, esta lógica del abanico del control que orienta a la reforma del estado, tienen un carácter histórico, pero al mismo tiempo obedece a algunos principios generales: el principio de una mayor democracia, el principio de la mayor difusión del poder, el principio económico de la eficiencia, el principio de la mayor automaticidad de los controles y el principio del aumento del espacio público no estatal.

### **3.1.1 El control según el Órgano interviniente.**

La Nación Argentina basa su organización en un Sistema Representativo, Republicano y Federal. Por mandato constitucional el pueblo no gobierna ni delibera sino por medio de sus representantes, es decir, el pueblo elige y designa mandatarios a los que delega la administración de la “cosa pública”. De tal manera que dichos funcionarios, están obligados a rendir cuenta de sus actos y ello hace surgir la necesidad del control.

De modo tal que el Objeto de la Contabilidad Pública es el “Control de la Hacienda Pública”. En este sentido podemos comenzar referenciando la función de control como tal, aplicada a la administración.

Como se mencionó en el capítulo anterior, entre las funciones administrativas encontramos las que tienen por objeto el control del desenvolvimiento de las restantes actividades.

El control es la función que constituye la última etapa formal del proceso de gestión y pretende asegurar la consecución de los objetivos, o sea asegurar que los resultados generados en las fases anteriores sean los deseados.<sup>77</sup>

En general, todos los autores de administración coinciden en que, cualquiera sea la entidad controlada –persona, organización, equipo, etc.-, el proceso de control reconoce siempre la misma forma. En cuanto sistema de planeamiento-información-control.

Respecto a las organizaciones, el proceso denominado control se desarrolla con el objeto de medir y corregir el desempeño que permite alcanzar los objetivos establecidos.

---

<sup>77</sup> Pérez – Carballo Veiga (1997) “Control de la gestión empresarial”. Tercera Edición. ESIC Editorial. Madrid. Capítulo 1, Pag. 3.

En las organizaciones privadas, normalmente, las acciones de control se centran en los desempeños que posibilitan el cumplimiento del objetivo de aumentar el patrimonio de las organizaciones y de sus propietarios.

En el Estado y otras organizaciones sin fines de lucro, las acciones de control se centran en los desempeños que posibilitan el cumplimiento del objetivo de satisfacer las necesidades comunes que tienen los individuos y que dieron lugar a la creación de la organización de que se trate.

Dado que el control que realiza el TCP es de la Hacienda Pública, se considera relevante, desarrollar el concepto de esta última: la Hacienda Pública, o Actividad Financiera del Sector Público como también se denomina, puede definirse como la materia o asignatura que abarca “el conjunto de decisiones económicas que comporta la realización de los programas de ingresos y gastos del estado y la mutua relación existente entre ellos”<sup>78</sup>

A los efectos de controlar el desempeño hacendal de las organizaciones se desarrolló una herramienta específica: la contabilidad. Como disciplina la contabilidad se ocupa de los efectos de su control.

### **3.1.2 Distinción del control en función de su finalidad u objeto.**

Al momento de controlar una organización pueden existir distintas finalidades. En lo pertinente a la presentación del caso de investigación se mencionan los siguientes tipos de control:

- Control de Gestión: puede referir a un área o a la organización en su totalidad. Su finalidad es orientar al gobierno o gerente general de la organización.
- Control de la gestión técnico productiva: siguiendo la gestión de calidad, control de personal, entre otros.
- Control de los procesos económicos financieros recayendo en controles presupuestarios, financieros, patrimoniales, entre otros.
- Control operativo o de tareas: en el cual se puede controlar una tarea o una operación en particular y tiene por finalidad asegurar la correcta ejecución de esa tarea. En tal sentido será analítico detallado y deberá valerse de herramientas, reglas e indicadores de medición precisas para llegar a detectar debidamente los desvíos.

---

<sup>78</sup> <http://cienciasempresariales.info/wp-content/uploads/2009/10/leccion1.pdf>

Dentro de este último, se incluirá además el control Administrativo, es decir aquel que está dirigido a las actividades que resultan necesarias para preservar y producir un eficaz registro de las operaciones y de la gestión en general.

### **3.1.3 Alcance del control en la dimensión organizacional del TCP.**

Sea que se controle la gestión, las operaciones o todo el sistema organizacional, el control puede llevarse a cabo enfocando aspectos evidentes o de fondo<sup>79</sup>:

- De legalidad o formal:

Los procesos operativos y de gestión pueden ser controlados a fin de determinar si se han desarrollado respetando normas preestablecidas. Son ejemplos de este tipo de control el control del cumplimiento de los procedimientos preestablecidos, el control del cumplimiento de la ley de presupuesto, etc.

- Sustancial o de mérito:

Los procesos operativos y de gestión pueden ser controlados a fin de determinar si los desempeños fueron eficaces, económicos y eficientes. Se busca revelar si la gestión se realizó en la oportunidad debida, si fue eficiente y eficaz.

“Este último aspecto implica evaluarla conforme al índice de satisfacción de las necesidades públicas, al grado de sensibilidad y prontitud en que se hayan advertido cambios en el entorno, al grado de elasticidad y de adaptabilidad de los servicios prestados. Refiere a este tipo de control en referencia al control de resultados; y el autor agrega la posibilidad del autocontrol a partir de un ambiente de satisfacción y de la generación de valores compartidos”.<sup>80</sup>

### **3.1.4 Importancia y limitaciones del control formal y del control sustancial.**

Miguel Ángel Ale<sup>81</sup> menciona que, “... aplicado a la gestión económico-financiera del Estado, el control asume extrema complejidad por las especiales características de la hacienda pública y su creciente y diversificada actividad. No obstante las mayores dificultades para implantar y mantener el control de la hacienda pública derivan de la natural condición de los hombres”.

Dicho autor cita a Bayetto quien afirmó que “nutriéndose necesariamente el control de desconfianza y sospecha, éste crea entre el fiscalizador y el fiscalizado una

---

<sup>79</sup> Perez- Carballo Veiga Juan. Op. Cit Cap. I Pag 8

<sup>80</sup> Perez- Carballo Veiga Juan. Op. Cit Cap. I Pag 8

<sup>81</sup> Ale, Miguel Ángel. Manual de Contabilidad Gubernamental Segunda Edición. Ediciones Macchi. Buenos Aires, 1994.Pag. 91

tirantez de relaciones que suele desvirtuar o anular la función.

Resulta de todos modos negativo que los que ejercen el control, ya sea por exceso de celo, incompreensión de su labor o falta de competencia para combinar las cosas en forma discreta, traben la labor de los gestores o administradores, pero es menos explicable que éstos, olvidando que su interés está en demostrar su capacidad y honradez y en ser prevenidos de sus errores, traten por prurito de independencia, de eludir o imposibilitar la labor de aquéllos".<sup>82</sup>

No se debe olvidar que el Estado produce servicios con el objeto de satisfacer necesidades colectivas de la comunidad. En consecuencia el control tradicionalmente se ha enfocado a la verificación de la ejecución de procedimientos preestablecidos (control de procedimientos) y del cumplimiento de reglas de desempeño (control de legalidad).

Raúl Granoni -citado por Atchabahian y Massier<sup>83</sup>- recuerda que el rasgo público de las haciendas del Estado arranca en el siglo XVIII, con los gobiernos representativos de la voluntad del pueblo soberano.

En ese marco -sigue el autor- el Parlamento, además de su función de legislar, asume la representación de aquella voluntad soberana, y por ello la Contabilidad Pública tendió a asegurar por medio de diversos procedimientos de control el recto uso de las atribuciones del poder administrador y a proteger la integridad del patrimonio estatal. Estos son propósitos formales o sustanciales que siguen existiendo en la actualidad y dan lugar a un control jurídico o de legalidad.

Sin embargo -agrega Granoni- en la actualidad se atienden otros propósitos no jurídicos -políticos, morales, económicos o administrativos- en atención a la conveniencia del interés público. Surge así otro control que, en sentido lato, opera en función de la razonabilidad y apunta a satisfacer la eficiencia y a verificar los resultados; se trata de un control de conveniencia o mérito de la administración.

El Control de Gestión es en esencia un Control Sustancial o de Mérito respecto del desempeño de la gestión global. En esa línea de pensamiento Licciardo sostiene que "el presupuesto expresa, precisa y concretamente, la gestión del Estado y, por lo tanto, no debería hablarse de otro 'control de gestión' que no sea el control del

---

<sup>82</sup> Ale, Miguel Ángel. Op. Cit. Pags. 85-86.

<sup>83</sup> Atchabaian Adolfo y Massier Guillermo. Curso de Contabilidad Pública. Segunda Edición. Ediciones Contabilidad Moderna. Buenos Aires, 1985. Capítulo I, Pág. 14.

presupuesto".<sup>84</sup>

No obstante, este alcance es limitado –según Collazo- dado que la gestión financiera y patrimonial se traduce en múltiples operaciones y por ello el control sustancial o de mérito debe tener un alcance genérico. En este sentido el control sustancial o de mérito se orienta a verificar la eficiencia y la eficacia de la gestión y de cada una de las operaciones.<sup>85</sup>

### **3.1.5 La importancia del control de la Hacienda Pública.**

Complementando el punto anterior, cabe mencionar a Atchabahian y Massier<sup>86</sup> cuando destacan que la teoría del control de los entes públicos constituye un importante capítulo de la contabilidad general.

Miguel Ángel Ale<sup>87</sup> destaca por su parte, que "...debe aceptarse que una de las finalidades de la contabilidad pública es impedir en lo posible los actos nocivos de los encargados de la administración, o descubrirlos con facilidad, rapidez y seguridad, si aquéllos se producen, determinando preventivamente la utilidad de los hechos administrativos, orientando su ejecución y procediendo por último a registrar y demostrar sus resultados".

Todas estas conclusiones demuestran la importancia que tiene para un buen ejercicio de la democracia, el control de la Hacienda Pública y, relacionado con ello, el rol del TCP, en este caso particular de análisis.

## **3.2 Técnicas de Auditoría.**

### **3.2.1 Auditorías financieras y Auditorías integrales.**

La auditoría financiera responde a la concepción clásica y se orienta a la información financiera y al cumplimiento de las normas. Esta técnica es compatible con un modelo de gestión "por normas".

La auditoría integral es un concepto más moderno –nació en 1978- y se orienta no sólo a los aspectos financieros y legales, sino que busca además verificar la eficacia y la eficiencia de la gestión. Esta técnica es compatible con un modelo de

---

<sup>84</sup> Licciardo Cayetano Antonio. "Contribución para el Estudio de una Teoría del Control Aplicada a la Hacienda Pública". III Simposio de Profesores Universitarios de Contabilidad Pública. Bs As., 1984. En anillado Compendio de Publicaciones sobre la Teoría del Control en el Sector Público (mimeo).

<sup>85</sup> Collazo Oscar Juan. Administración Pública. Ediciones Macchi. Buenos Aires, 1981. Tomo II, Capítulo IV, pp. 513-517.

<sup>86</sup> Atchabaian Adolfo y Massier Guillermo Op. Cit. Pag. 25

<sup>87</sup> Ale, Miguel Ángel Op. Cit Pág. 92



gestión “por resultados”.

Existen tres modelos de auditoría integral<sup>88</sup>:

- El auditor toma como punto de partida los informes de la gerencia y verifica los resultados expuestos con el objeto de corroborarlos.
- El auditor determina los resultados cuando la dirección no los ha informado.
- El auditor identifica los sistemas y trata de establecer en qué medida la organización se gestiona con economía, eficiencia y eficacia.

El principal problema al que se enfrenta la auditoría integral, es la inexistencia de indicadores y estándares de eficacia y eficiencia en áreas críticas no cuantificables, particularmente las que no tienen reflejos financieros directos (clima laboral, por ejemplo).

### **3.2.2 Control Interno y Externo.**

En el presente punto de análisis, el control interno debe ejercerlo el propio órgano controlado, por las personas o también por los órganos destacados en él o por el/los órganos de los cuales depende tanto jerárquica como funcionalmente.

De modo que podrá ser:

- 1) Jerárquico: El control interno puede ser desarrollado por quienes intervinieron en el proceso controlado. En una organización –en particular, el Estado- la responsabilidad disciplinaria, vinculada con el cumplimiento de las misiones y funciones, se reconoce en dos niveles: el de decisión y el operativo. Consecuentemente, el control jerárquico podrá ser:
  - a) Descendente: El control jerárquico lo ejecutan los funcionarios que tienen el derecho y el deber de controlar la conducta de sus subordinados. Desde el presidente de la Nación hacia abajo, en las distintas categorías de estipendiarios, todo funcionario tiene el derecho y el correlativo deber de vigilar la conducta de los subordinados.
  - b) Ascendente: El control jerárquico lo ejecutan los agentes que tienen la obligación de advertir a sus superiores. Todo agente que participe en la

---

<sup>88</sup> Fundación Canadiense para la Auditoría Integrada. “Auditoría Integral” – 2da. parte. Artículo publicado en la revista El Control Público. Secretariado Permanente de Tribunales de Cuenta. Salta, mayo-agosto de 1997. Año XXIII, n° 88, pp. 5-15.

gestión de la hacienda, tiene la obligación de advertir al superior de quien reciba una orden, cualquier infracción a las normas legales o reglamentarias, so pena de compartir con el superior las responsabilidades derivadas de la infracción.

- 2) Mediante órganos específicos de control: El control interno puede ser desarrollado con la intervención de organismos técnicos especializados que responden al superior jerárquico del ente controlado. Vgrs. Cuando en un ministerio, secretaría, repartición, oficina, o entidad descentralizada, se instituye un órgano con la finalidad de fiscalizar desde un punto de vista legal y contable, el desenvolvimiento del ente al que pertenecen.

En algunos casos esta función se ha atribuido a la contaduría respectiva que, naturalmente, debe registrar las operaciones financiero-patrimoniales a fin de permitir su oportuno conocimiento y juzgamiento. Ej: la Sindicatura General de la Nación.

### **Control Externo.**

En este caso los procesos operativos y de gestión pueden ser controlados por personas u órganos que no tuvieron intervención en su desarrollo. El órgano supervisor no depende del órgano fiscalizado. Dentro de esta categoría se puede encontrar:

- 1) Originario:

El control externo puede ser desarrollado por quienes tienen derecho a hacerlo. Un ejemplo de ello es cuando el órgano volitivo ejerce el control en forma directa sobre el órgano encargado de dirigir y ejecutar las acciones necesarias para alcanzar los objetivos propuestos.

- 2) Delegado en órganos específicos de control:

El control externo puede ser desarrollado por órganos técnicos especializados. Un ejemplo de ello es cuando el órgano volitivo delega en un organismo técnico especializado la tarea de control.

Asimismo, según el lugar en el que se realiza podrá ser:

- a. Centralizado: Cuando toda la acción de fiscalización y revisión se efectúa en la sede del órgano de control, a la que se remiten para su examen y juzgamiento las correspondientes pruebas de la gestión realizada (rendición de cuentas, comprobantes, etc.).

- b. Localizado o *in situ*: Se produce en el lugar de realización de los hechos a cargo de agentes fiscalizadores delegados.

### 3.2.3 La organización del control externo.

En materia de organización del control externo de las cuentas públicas se han manifestado básicamente dos tipos, con diversas variantes en cada uno de ellos de acuerdo con la legislación del Estado de que se trate. En ambos casos es de fundamental importancia la independencia del órgano fiscalizador, su separación de la órbita del poder ejecutivo y otorgando a sus componentes la estabilidad y seguridad necesaria para el ejercicio de sus funciones. Esos tipos son los que a continuación se describen.

Por un lado, cualquiera de los tres poderes puede llegar a albergar a un organismo de control externo y cuando el mismo es creado por medio de la Constitución, puede tener independencia de cualesquiera de ellos; independencia que se manifiesta, por ejemplo, en la forma en la que se designan los funcionarios integrantes. Por otro lado, interesa la forma en que se lleva a cabo el control, donde se encuentran:

- 1. Desde un punto de vista institucional, existen tres enfoques:
  - a. El modelo angloamericano: contraloría o auditoría dependiente del Poder Legislativo. Se designa un funcionario para que, con un personal idóneo a sus órdenes, examine y juzgue las cuentas de los agentes de la administración e informe de su labor a las comisiones legislativas de cuentas o al Parlamento.

En Inglaterra existe un Departamento de Control y Auditoría (*Exchequer and Audit Department*) a cargo de un Contralor y Auditor General; en Estados Unidos se creó la Oficina General de Contabilidad (*General Accounting Office*) a cargo del Contralor General de los Estados Unidos; y en países como Chile, Colombia y Venezuela, también existen órganos denominados Contraloría General de la República.

- b. El modelo francés: Esta modalidad nació en Francia con la Corte de Cuentas (*Cour des Comptes*), creada por Napoleón el 16 de septiembre de 1807, dependiente del Poder Ejecutivo.
  - c. El modelo italiano: Se instituye un cuerpo colegiado de carácter judicial, independiente del Ejecutivo y del Congreso, cuyas resoluciones se toman en reuniones y acuerdos del cuerpo.

2. Según la forma en que se desarrolla el control existen dos enfoques:

a. El modelo Sajón: contraloría o auditoría con atribuciones de control y asesoramiento.

Este tipo de órganos, encargado de la verificación de las cuentas de los funcionarios, practican un control *in situ*, a posteriori, sobre la base de auditorías contables de pruebas selectivas -*test audits*-. En general, intervienen en forma rutinaria en las transferencias de fondos, exclusivamente a fin de verificar que la disposición legal a que se refiera conceda la facultad, el límite del monto y fije el tiempo.

Estos órganos controlan, lo cual implica revisar y fiscalizar las operaciones financiero-patrimoniales de la hacienda. También pueden tener atribuciones de asesoramiento, o sea que, por medio de dictámenes o ponencias, pueden aconsejar al Poder Ejecutivo sobre la inconveniencia de ciertas disposiciones contenidas en sus actos.

b. El modelo Latino: tribunales o cortes de cuenta con atribuciones de censura.

Estos órganos generalmente tienen las siguientes características: no se desplazan, sino que juzgan en base a documentos ofrecidos en su sede –control centralizado-; realizan un control directo para afirmar la exactitud de las cuentas ministeriales. Inicialmente juzgaban sólo *a posteriori* los ejercicios cerrados, pero con el tiempo fue surgiendo la necesidad de realizar controles preventivos y aun concomitantes.

### **3.2.4 Acciones del control.**

En relación a estas clasificaciones, cabe mencionar que el control también se puede desarrollar en distintos momentos. De allí surgen:

Control Preventivo

Control Concomitante

Control Ulterior o crítico.

### **3.3 Organizaciones contextuales a los Órganos Fiscalizadores.**

Las entidades superiores de fiscalización adoptan figuras administrativas que se conocen como Tribunales de Cuentas o Controladurías. En la mayoría de los países democráticos su importancia es tal, que dichas organizaciones encuentran sustento constitucional.

De tal modo que, en el orden Nacional el órgano de control externo, por mandato constitucional, se halla representado en la figura de la Auditoría General de la Nación.

Del mismo modo, en las constituciones provinciales se ha prescripto la existencia de Tribunales de Cuentas o Controladurías, y en el orden local o municipal funcionan y se crean cada vez más Tribunales de Cuentas Municipales.

Ahora bien, desde décadas atrás el mundo ha comenzado a actuar en bloques, - países que se integran con fines comunes - tal es el caso de la Unión Europea, de los países del Este Asiático, del Mercado Común del Sur, entre otros; destacándose las acciones referidas a la constitución de Órganos de contralor Supranacionales. La República Argentina, como parte integrante del MERCOSUR, ha incorporado a sus entidades fiscalizadoras en la figura del Secretariado Permanente de Tribunales de Cuentas de la República Argentina, cuya Institución Supranacional es la Asociación de Entidades Oficiales de Control Público del MERCOSUR (A.S.U.R.).

Volviendo al análisis específico, la Auditoría General de la Nación (AGN) es el organismo que asiste técnicamente al Congreso en el control del Estado de las cuentas del sector público nacional. Verifica el cumplimiento contable, legal y de gestión por parte del Poder Ejecutivo Nacional; controla la exposición completa, clara y veraz de las cuentas públicas y analiza la administración de los intereses fiscales. Controla y no coadministra la cosa pública: examina hechos, actos y documentos una vez finalizados los ejercicios contables de los entes que se haya decidido auditar.

Con sus Informes de Auditoría, que incluyen comentarios, conclusiones y recomendaciones, asesora al Poder Legislativo sobre el desempeño de la Administración Pública Nacional y la situación de la hacienda pública.

El objetivo primario de la Auditoría General de la Nación es contribuir a que se adopten decisiones eficaces, económicas y eficientes en materia de gastos e ingresos públicos.

La Auditoría General de la Nación (AGN) desarrolla lazos de cooperación con las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) de otros países y trabaja activamente con el conjunto de organismos que internacionalmente las nuclean. Es miembro pleno de la International Organization of Supreme Audit Institution (INTOSAI)<sup>89</sup>, entidad que nuclea a los órganos de control de naciones de todo el mundo, y de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), que agrupa a los países de América Latina y el Caribe. Es miembro pleno y fundador de la Organización de las Entidades Fiscalizadoras Superiores del Mercosur, Bolivia y

---

<sup>89</sup> [www.intosai.org](http://www.intosai.org)

Chile.

Por su parte, la International Organization of Supreme Audit Institution (INTOSAI) reúne a las EFS de la mayoría de los países que conforman las Naciones Unidas y tiene por objeto el perfeccionamiento de la tarea de control, la capacitación y el dictado de normas y procesos de auditoría que sirvan a sus miembros como pautas rectoras en su trabajo.

En la INTOSAI, la AGN forma parte del Grupo de Trabajo sobre Auditoría de Privatizaciones, el Comité de Deuda Pública y el Comité de Normas de Auditoría.

La existencia de estas Organizaciones internacionales fortalecen las actividades de control, el intercambio de experiencias y la realización de auditorías combinadas entre los distintos miembros. Este fortalecimiento del proceso de integración ha producido resultados comunes en auditorías operativas en materia de circuitos de información del Mercosur y de áreas de control integrado en las fronteras. Tales informes han sido remitidos al Grupo Mercado Común del Mercosur, abriendo un espacio de seguimiento y control del proceso de integración subregional.

Las distintas EFS miembro han consolidado manuales comunes de procedimientos de las tareas empeñadas y han planificado la realización de auditorías sobre trabajo infantil, resolución de controversias, y cuestiones relacionadas con el medio ambiente, entre otras tareas.

Frente a esta panoplia de organizaciones destinadas al control de la hacienda pública, que comprenden a la Argentina desde lo local, provincial, nacional o de países signatarios de los órganos supranacionales; se pone de manifiesto que la misión de controlar con independencia a la obtención y utilización de los fondos públicos, está presente en cada una de ellas.

## **CAPITULO 4**

### 4.1 La incorporación de las TICs.

Las tecnologías de información y comunicación (TIC) son una parte de las tecnologías emergentes, que refieren a la utilización de medios informáticos para almacenar, procesar y difundir todo tipo de información en las distintas unidades o departamentos de cualquier organización.

Es decir, que surge una re definición del concepto de información, por cuanto vienen a incorporar otras perspectivas; en cuyo sentido corresponde citar a Keen<sup>90</sup>, en cuanto manifiesta que: "...la información no es un artefacto, sino un proceso, mediante el cual, el personal llega a estar informado. Es el producto de la interacción de una persona, una red computacional y una tienda de información.

Y continua diciendo "...En su expresión más simple, esto es Usted, sus ojos y mente, mas un libro. Después, es Usted y una conversación frente a frente. Después, Usted y un teléfono, en lugar de otra persona. Cada adición de factores en el intercambio de información extiende el alcance de las fuentes y los vehículos para que Ud. este informado, mucho mas de lo que hace la adición en tiendas de información por si misma".- .

Una característica de estas tecnologías es que están cambiando la forma tradicional de hacer las cosas, ya que a partir de su implementación, las personas que trabajan en el gobierno, en empresas privadas, que dirigen personal o que trabajan como profesionales en cualquier campo, utilizan TICs cotidianamente mediante el uso de internet, tarjetas de crédito, pago electrónico, entre otras funciones. Ello ha llevado a que la función de las TICs en los procesos empresariales, como manufactura y ventas, se han expandido grandemente<sup>91</sup>.

Según menciona Luftman, una vez que los usuarios comienzan a percatarse de la verdadera potencialidad de la tecnología de información, les agrada optar por una máxima flexibilidad y mantener abiertas sus opciones, a fin de ampliar su aplicación.<sup>92</sup>

Ante este panorama es necesario que el sistema de información se modifique y actualice con regularidad, para poder percibir las ventajas competitivas, puesto que, mediante el uso creativo de la tecnología se puede proporcionar a los administradores

---

<sup>90</sup> Keen Peter G.W. (1991). Construyendo el futuro, el poder de la tecnología en el diseño de la empresa. Editorial Serendip

<sup>91</sup> <http://cibermundos.bligoo.com/content/view/145501/Las-TIC-como-herramienta-a-la-gestion-empresarial.html#.T9iWAhdhtnM>

<sup>92</sup> Luftman, Jerry N. (2001). "La competencia en la era de la información". Oxford University Press – México. Pag 7



una herramienta eficaz para diferenciar sus recursos humanos, productos y/o servicios respecto de sus competidores.

Peter G. W. Keen, agrega que “el papel de la tecnología de información en la empresa, constituye la única ruta para alcanzar niveles competitivos de calidad y servicio a un precio que los consumidores están dispuestos a pagar. Sin embargo, considera la complejidad del lenguaje en que se suele discutir la estrategia de tecnología de información como una cortina de humo para las cuestiones reales”.

Utilizando la analogía del suministro de electricidad, de que nadie tiene necesidad de comprender para conectar un aparato eléctrico el autor afirma que la principal cuestión que los ejecutivos deben comprender sobre la tecnología de información, es su potencial para la interconectividad, o intercambio de información.<sup>93</sup>

Las tecnologías de la información y comunicación (TIC) vienen afianzándose como aliadas del desarrollo desde los últimos años. En las diferentes actividades económicas de la Argentina crece el uso de las TIC para la correcta toma de decisiones, donde la comunicación contemporánea se ha convertido en un elemento estratégico y prioritario.

Para que ello ocurra, se hace necesario, cumplir con varios requisitos, a saber: tener un conocimiento profundo de los procesos de la empresa, planificar detalladamente las necesidades de tecnología de la información, e incorporar los sistemas tecnológicos paulatinamente, empezando por los más básicos. Por ello, antes de añadir un componente tecnológico, hay que conocer bien a la organización y/o empresa.

También resulta necesario, definir las habilidades humanas, para los puestos de trabajo tradicionales; para la contratación o promoción, como asimismo para la explicación de cómo esas habilidades humanas apoyan y complementan las capacidades de tecnología de información disponible y potencial<sup>94</sup>.

En este sentido, y como menciona Luftman<sup>95</sup>, ni las tecnologías, ni las habilidades humanas, por si solas, serian eficaces si fracasan en mejorar importantes fuentes complementarias de capacidades. Por ejemplo en la medida que la complejidad de los Servicios SAMCOs (Servicios de Asistencia Medica a la

---

<sup>93</sup> Luftman Jerry N. (2001, Op. Cit pag. 12

<sup>94</sup> Luftman Jerry, Op. Cit. Pag 38. “Capacidad tecnológica: significa explorar el ambiente para identificar las capacidades relacionadas con la tecnología de información existente y potenciales que podrían sustentar y conformar la estrategia pretendida”.

<sup>95</sup> Luftman Jerry, Op. Cit. Pag. 39

comunidad), se incrementa y variará considerablemente la definición de habilidades requeridas a sus Directores y Consejos de administración.

Algunas ventajas que se observan con la utilización de estas tecnologías en las empresas, son: reducción del tiempo necesario para la realización de los trámites, así como la disminución de los desplazamientos necesarios para llevarlos a cabo y en definitiva, un ahorro en costos, que ayuda a mejorar los resultados obtenidos al final de cada ejercicio.

Palmariamente, hay que considerar que todo cambio o innovación trae consigo un rechazo o resistencia, como tendencia natural del ser humano al enfrentarse a lo desconocido. Para hacer frente a la dinámica de una economía de información intensiva se requiere una capacidad para reaccionar estratégicamente, en tiempo real<sup>96</sup>.

Las TICs son un ejemplo concreto de este tipo de cambio, precisamente al interior de las organizaciones y/o empresas.

### **4.2 La aplicación de las TICs en la Administración Pública.**

Aplicando el concepto a la gestión pública, se puede decir en base a experiencias realizadas en diferentes lugares, que las TICs son herramientas poderosas, que pueden contribuir al necesario cambio y renovación de las instituciones gubernamentales y públicas en aspectos referidos a la administración, planificación, organización y control, entre otros.

Pero tal como se viene mencionando, antes de avanzar el cualquier programa de gobierno electrónico, o implantación de TICs, se requiere superar lo meramente enunciativo y encarar cambios profundos de mentalidad, formación y actitud, en el ámbito público, así como una mayor conciencia y participación por parte de la ciudadanía.

Es notoria la existencia de profesionales en las diversas Administraciones que mantienen una alta resistencia al cambio, con lo que está costando conseguir un cambio en la mentalidad y una apertura cultural a la modernización de herramientas y procesos de trabajo. Por ello se debe iniciar la utilización de las TICs lentamente y como un proceso continuo y permanente.

En ese sentido, una vez implementadas y funcionando adecuadamente, las TICs

---

<sup>96</sup> Luftman Jerry , Op. Cit. Pag. 182

pueden llevar hacia el camino de una mayor democratización de la información, y una mejor calidad de vida para el conjunto de la sociedad.

El uso universal de las tecnologías de la información y la comunicación, no sólo simplificarían la vida de los ciudadanos sino que serían una herramienta que mejore las condiciones de vida general de la población cuyo fin último sería el de reducir la pobreza. Posiblemente este sea un objetivo un tanto ambicioso para un ámbito de la realidad social como es el de la tecnología, pero sin embargo, no se puede negar que las ventajas y los beneficios que implican la mejora de la gestión pública y la transparencia sí pueden mejorar en última instancia la distribución de la riqueza, así como la mejora en cuanto a la recaudación de impuestos locales, federales y estatales y su control por parte de los organismos correspondientes, entre otras cosas<sup>97</sup>.

Tomando el concepto de Luftman, cuando se refiere a “La estructura adaptable como estrategia de negocio”, se está hablando de que los tiempos de los ciclos de estrategia siguen haciéndose más breves, y ahora con más frecuencia, la alternativa está entre mejorar paulatinamente una estrategia que está agotada y tratar de poner en práctica una nueva, en una estructura obsoleta. En este contexto, “el tiempo es el elemento decisivo, y las TICs son nuestra mejor arma cuando se trata de hacer las cosas con más rapidez, como poner en ejecución nuevas estrategias y estructuras...”<sup>98</sup>

### **4.3 TICs en la Administración y control.**

#### **4.3.1 Aplicación de las Normas Internacionales de Auditoría en Contextos informatizados.**

Para comenzar el tema se hace necesario recurrir al concepto de TIC, que según Wikipedia se refiere a “...TIC o bien NTIC para nuevas tecnologías de la información y de la comunicación, agrupan los elementos y las técnicas usadas en el tratamiento y la transmisión de las informaciones, principalmente de informática, internet y telecomunicaciones”.

En el mismo sentido, ampliando la definición, se puede decir que se refiere al “conjunto de tecnologías que permiten la adquisición, producción, almacenamiento, tratamiento, comunicación, registro y presentación de informaciones, en forma de voz, imágenes y datos contenidos en señales de naturaleza acústica, óptica o electromagnética. Las TIC incluyen la electrónica como tecnología base que soporta el

---

<sup>97</sup> <http://diarium.usal.es/mbadefitic/2011/02/28/las-tic-solucion-para-modernizar-las-administraciones-publicas/>

<sup>98</sup> Luftman Jerry Op. Cit. Pag. 213

desarrollo de las telecomunicaciones, la informática y el audiovisual”.<sup>99</sup>

A nivel internacional las NIA (Normas Internacionales de Auditoría) “establecen las reglas y suministran criterios sobre los procedimientos a seguir cuando una auditoría se lleva a cabo en un contexto informatizado (CI). Para los propósitos de las NIA, existe un CI cuando la entidad, al procesar la información financiera significativa para la auditoría, emplea un ordenador, de cualquier tipo o tamaño, ya sea operado por la propia entidad o por un tercero”.<sup>100</sup>

En este marco cabe recordar que el uso de un ordenador incide en el procesamiento, almacenamiento y comunicación de la información financiera, y puede afectar a los sistemas contables y de control interno empleados por la entidad.

Surgen entonces, una serie de aspectos adicionales a considerar cuando se realice una auditoría en este contexto, por ello el Auditor, complementariamente a las prácticas y técnicas generalmente aceptadas y aplicadas, deberá contar con conocimientos específicos sobre el tema. Ello le permitirá planificar, dirigir, supervisar y revisar el trabajo realizado.

La tarea del auditor, al evaluar los sistemas contables y de control interno afectados por el CI, consiste en conocer profundamente cómo son procesadas las transacciones, cuáles son las variables o datos que las identifican y caracterizan y qué tramos de tales procesos, incluso los controles, son ejecutados automáticamente.

En este marco, y tal como lo remarca Farías<sup>101</sup> en su Tesis Final, resulta importante especificar el concepto “lógica procesal”, para lo cual hay que retomar la definición del término “informática” que aporta Losoviz<sup>102</sup>: “tratamiento lógico (objetos y leyes) y automático (predefinido) de los sistemas de información.

El carácter lógico implica el establecimiento a priori de los *elementos* con que actúa (el proceso) y de las *leyes* que rigen sus transformaciones, tal como ocurre con la matemática. El carácter automático está dado porque todo procedimiento está totalmente definido previamente, de modo de no requerir aportes adicionales de

---

<sup>99</sup>

[http://es.wikipedia.org/wiki/Tecnolog%C3%ADas\\_de\\_la\\_informaci%C3%B3n\\_y\\_la\\_comunicaci%C3%B3n#Definici.C3.B3n](http://es.wikipedia.org/wiki/Tecnolog%C3%ADas_de_la_informaci%C3%B3n_y_la_comunicaci%C3%B3n#Definici.C3.B3n)

<sup>100</sup> Farías, José Carlos Lujan (2002) “El control y la seguridad de la gestión de erogación en la Administración Pública de la provincia de Santa Fe, ante los cambios tecnológicos”. Tesis Magister en Administración Pública, FCE- UNL. Pag.74

<sup>101</sup> Farías, José Carlos Lujan (2002) Op. Cit. Pag. 76

<sup>102</sup> Losoviz Eduardo (1984) Teoría de la Informática. Ediciones Contabilidad Moderna Bs. As. Capítulo I Pag. 7

inteligencia”.

Entonces, al momento de realizar su tarea en un CI, el auditor deberá obtener conocimientos referidos a las siguientes cuestiones esenciales:

- Importancia relativa y complejidad del proceso computadorizado en cada una de las aplicaciones contables.
- La estructura organizativa de las actividades del CI, así como el grado de concentración o distribución del proceso computadorizado, especialmente en el grado de afectación de la segregación de funciones.
- La disponibilidad de los datos: fuentes de documentos, archivos digitales y otras materias relacionadas con la evidencia necesaria para el auditor. Es particularmente importante verificar la efectiva eliminación de registros de los soportes electrónicos “transitorios”.
- El uso de técnicas de auditoría asistidas por ordenador, pues pueden aumentar la eficacia de los procedimientos de auditoría, o hacer posible su aplicación al reducir el costo, permitiendo por ejemplo, revisar la totalidad de las transacciones o ampliar las muestras.
- Cuando el CI sea significativo, el auditor debe conocer la infraestructura de apoyo y las comunicaciones.<sup>103</sup>

### **4.3.2 La Fundación para el control y auditoría de sistemas de información (ISACF). Aplicación del COBIT.**

La Information Systems Audit and Control Foundation (ISACF) y los entes patrocinadores concibieron el producto “Objetivos de Control de Información y Tecnologías Relacionadas” (COBIT) con la finalidad de brindar un recurso educativo a los profesionales dedicados al área de control.

Como una manera de deslindarse de responsabilidades, la Fundación y los patrocinadores mencionan que el uso de este producto no garantizará un resultado satisfactorio, y que no debe considerarse que incluye todos los procedimientos y pruebas correctos. Por ello se sugiere que, para determinar la conveniencia de un procedimiento o prueba específica, el profesional a cargo de los controles deberá aplicar su propio criterio, según las circunstancias y las características del ambiente de

---

<sup>103</sup> Farias, José Carlos Lujan Op. Cit. Pag. 77

sistemas y la tecnología de información utilizada.<sup>104</sup>

COBIT, lanzado en 1996, es una herramienta de gobierno de TI que ha cambiado la forma en que trabajan los profesionales de tecnología. Vinculando tecnología informática y prácticas de control, el modelo COBIT consolida y armoniza estándares de fuentes globales prominentes, en un recurso crítico para la gerencia, los profesionales de control y los auditores.

COBIT se aplica a los sistemas de información de toda la empresa, incluyendo los computadores personales y las redes. Está basado en la filosofía de que los recursos TI necesitan ser administrados por un conjunto de procesos naturalmente agrupados para proveer la información pertinente y confiable que requiere una organización para lograr sus objetivos.

El conjunto de lineamientos y estándares internacionales conocidos como COBIT, define un marco de referencia que clasifica los procesos de las unidades de tecnología de información de las organizaciones en cuatro “dominios” principales, a saber:

- Planificación y organización
- Adquisición e implantación
- Soporte y Servicios
- Monitoreo

Estos dominios agrupan objetivos de control de alto nivel, que cubren tanto los aspectos de información, como de la tecnología que la respalda. Estos dominios y objetivos de control facilitan que la generación y procesamiento de la información cumplan con las características de efectividad, eficiencia, confidencialidad, integridad, disponibilidad, cumplimiento y confiabilidad.<sup>105</sup>

El objetivo de control de TI se define como “una declaración del resultado o fin que se desea lograr mediante la implementación de procedimientos de control en una actividad de TI determinada”.

#### **4.4 Algunas dificultades observadas en su implementación.**

Entre los inconvenientes encontrados se destaca la dificultad para identificar las TIC con mayor pertinencia según cada caso, e implementarlas en un marco de coherencia y correspondencia organizacional, ya que ocurre muchas veces que se

---

<sup>104</sup> Farias, José Carlos Lujan Op. Cit. Pag. 79

<sup>105</sup> <http://www.channelplanet.com/index.php?idcategoria=13932>

aplica de manera indiscriminada, sin considerar el fin que se pretende con ellas.

En la práctica, es habitual observar organizaciones que no logran resolver adecuadamente dimensiones claves como la política, economía y cultura, sin comprender que todas son variables del proceso de implementación de TICs de manera sustantiva, y que su abordaje debe ocupar un lugar predominante como elementos de la planificación tecnológica.

Por otro lado, esta utilización de paradigmas cibernéticos y mercadológicos de forma excesiva sin tomar elementos de un modelo contextual para investigación, provoca el fracaso reiterado, observándose inmensas inversiones de dinero, que no logran aplicarse en las organizaciones. Ante esta situación es preciso que las Organizaciones realicen una práctica crítica constructivista para arribar a resultados útiles y eficaces, producto de los complejos procesos de interacción organizacional, donde la participación de los distintos actores sea el cimiento en el que se edifica el conocimiento significativo que sienta bases para la construcción herramientas de comunicación e información<sup>106</sup>.

Un hecho muy común es la asunción errónea de que la incorporación de la TIC en las organizaciones es inmediata, sin embargo, se observa que generalmente este es un proceso que lleva años.

Se considera oportuno hacer la pregunta que se hizo hace unos años la Red Nuevo Paradigma para la innovación institucional en América Latina (Red de empresas e instituciones, especializada en gestión de la tecnología impulsada la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE)<sup>107</sup> “¿Por qué fracasan el 75% de los procesos de transformación institucional y qué sugerir para que sean exitosos?”.

La respuesta no es única, pero sí es posible aclarar el panorama si se explora y describen las variables claves que pueden relacionar las TIC y el sector público, con el fin claro de construir un cimiento que apuntale investigaciones futuras que coadyuven a la implementación de las TICs en las diferentes áreas, a fin de que éstas puedan cumplir su función dentro de la Organización de manera eficiente y eficaz, sirviendo

---

<sup>106</sup> <http://recaudaciondeimpuesto.bligoo.com.mx/content/view/1323409/La-importancia-de-las-TICs-en-el-ambito-publico.html#.T9iWtxdhtnM>

<sup>107</sup> [www.cosude.org](http://www.cosude.org)

también para el desarrollo de la misma y de la Sociedad en su conjunto<sup>108</sup>.

En tal sentido cabe mencionar que la Reforma que se impuso llevar adelante el Gobierno Provincial reconoció como imprescindible e impostergable garantizar una gestión más transparente, ágil, moderna y más cercana al ciudadano; que normalizara asimismo la operativa administrativa y de contralor vigente hasta ese momento.

Fue en ese marco que se implementó, con fundamento en la Teoría General de Sistemas el SIPAF – Sistema Integrado Provincial de Administración Financiera.

Este debía contener y dar respuesta a requisitos exigidos dando nacimiento a los Subsistemas que en la LAEyCE se instituyen como: Subsistema de Presupuesto, Subsistema de Tesorería y Gestión Financiera, Subsistema de Crédito Público, Subsistema de Contabilidades, Subsistema de Ingresos Públicos, Subsistema de Administración de Bienes y Servicios, Subsistema de Recursos Humanos y Función Pública, Subsistema de Inversión Pública, Subsistema de Administración de Recursos Informáticos, Sistema de Control Interno -SIGEP Sindicatura General de la Provincia, Sistema de Control Externo – TCP Tribunal de Cuentas de la Provincia.

En ese contexto es importante señalar que el TCP incorpora la tipificación automática de Cargos y Descargos (nota al pie de cont. Pública de cargos y abonos o descargos), establece formatos predeterminados de exposición y con descripción de los contenidos estipulados para los Balances Trimestrales de Movimientos de Fondos y Estados Contables uniformes e integrales para todas las Jurisdicciones y entidades del Sector Público Provincial no Financiero.

---

<sup>108</sup> <http://pensardenuovo.org/la-implementacion-de-tecnologias-de-informacion-y-comunicacion-en-las-organizaciones-publicas-de-turismo-en-argentina/>



## **CAPÍTULO 5**

### **5. El Tribunal de Cuentas de la Provincia de Santa Fe y la aplicación del control a los SAMCOs.**

#### **5.1 El control como medio para administrar la hacienda pública y hacer efectiva la responsabilidad.**

En la Provincia de Santa Fe existe un organismo que tiene a su cargo el control externo posterior del Sector Público Provincial no Financiero, tanto de los fondos que percibe como de los que invierten o gasta el Estado Provincial.

Dicho organismo fue creado con la Reforma Constitucional en el año 1.962, recibiendo la denominación de Tribunal de Cuentas de la Provincia de Santa Fe, en virtud de los antecedentes de órganos similares en el país y en el mundo.

Específicamente, asume rango constitucional con el Artículo 81 en cuanto expresa: “...un Tribunal de Cuentas, con jurisdicción en toda la Provincia, que tiene a su cargo, en los casos y en la forma que señale la ley, aprobar o desaprobar la percepción e inversión de caudales públicos y declarar las responsabilidades que resulten.

*Los miembros del Tribunal de Cuentas duran seis años en sus funciones, son nombrados por el Poder Ejecutivo con acuerdo de la Asamblea Legislativa y pueden ser removidos según las normas del juicio político.*

*Los fallos del Tribunal de Cuentas son susceptibles de los recursos que la ley establezca ante la Corte Suprema de Justicia y las acciones a que dieren lugar deducidas por el Fiscal de Estado.*

*El contralor jurisdiccional administrativo se entenderá sin perjuicio de la atribución de otros órganos de examinar la cuenta de inversión, que contaran previamente con los juicios Tribunal de Cuentas...”*

Este órgano se legitima y organiza con el dictado de la Ley de Contabilidad de la Provincia Nro. 1756/t.o., donde se regula no solo su creación sino también su jurisdicción, competencia, atribuciones y deberes, su capacidad de observación, sanción y juzgamiento; lo cual es citado en la tesis presentada por Mgter. Alicia Escudero de Chara<sup>109</sup>.

---

<sup>109</sup> Escudero de Chara, Alicia (2002) Tesis de Maestría en Administración Pública-UNL. Administración Reforma e Ingeniería del Estado – Marzo 2002 Cap. III Sección I pp 21- 22.

### 5.1.2 Surgimiento del Órgano que tiene a su cargo el control externo de la Hacienda Pública.

Además de lo mencionado precedentemente y en el Capítulo II, resulta relevante poner de manifiesto, cuáles son los antecedentes que dieron origen al órgano de control externo provincial, cuyo primer normativa fue la Ley provincial Nro. 2.151, del 12 de septiembre de 1.927, la cual fue posteriormente derogada.

En el año 1.959 el Poder Ejecutivo Provincial, mediante mensaje Nro. 185, remitió a consideración de las HH.CC. Legislativas, un proyecto de ley, para la creación del Tribunal de Cuentas de la Provincia; con el fin de "...dar solución a uno de los problemas más importantes en el manejo de los dineros públicos, como es su fiscalización, aspecto de indudable valor que define a los Estados de régimen republicano y democrático, toda vez que ella importa la máxima garantía de legalidad y procedencia en la aplicación de las riquezas aportadas compulsivamente por el pueblo".<sup>110</sup>

El proyecto se fundamentaba en el Decreto-Ley 23.354 que regía a nivel nacional; no obstante el mismo no llegó a tratamiento por parte de las Cámaras.

Luego en la Reforma Constitucional convocada en el año 1.962, se incorpora el Artículo 81 a la Constitución Provincial y se instituye con rango constitucional la creación del TCP – cuyo texto se cita en Apartado 4.1. del presente.

Con alguna dilación, el Gobierno de facto, previa autorización del Gobierno Nacional, sanciona y promulga con fecha 22 de abril de 1.970, la Ley 6.592, a través de la cual se reglamenta el funcionamiento del Tribunal de Cuentas de la Provincia.

Hasta ese momento el control era ejercido por la Contaduría General de la provincia y las Comisiones de Cuentas de la Administración Provincial, con modalidades de control externo orientadas fundamentalmente al control preventivo.

Se le asigna al TCP carácter jurisdiccional, derivado del control de legalidad de los actos administrativos de contenido hacendal y del examen de las cuentas; las cuales devienen – en su caso – en los juicios de responsabilidad y de cuentas.

Finalmente, comienza a funcionar como tal a partir del año 1.973, cuando se designan a los miembros que integrarían el primer Cuerpo Colegiado, como autoridades máximas del organismo. Los mismos asumen como Vocales del TCP por

---

<sup>110</sup> [www.santafe.gov.ar/organizaciondel\\_estado\\_provincial](http://www.santafe.gov.ar/organizaciondel_estado_provincial)

lo establecido en Decreto Nro. 00601/73 y vale destacar que estos funcionarios habían conformado previamente la Contaduría General de la provincia y las Comisiones de Cuentas mencionadas.

Tanto administrativa como organizacionalmente fue incorporando su accionar acorde a las atribuciones y facultades conferidas y transitando por un proceso gradual, puesto que controlante y controlado debían adaptarse a las nuevas reglamentación y estatus del control asumido.

Adicionalmente debió configurar su estructura organizativa, atendiendo a la cobertura de las jurisdicciones bajo su ámbito de competencia territorial.

Para ello se prevé en sus reglamentaciones la apertura de delegaciones fiscales en cada organismo; las cuales estarían a cargo de un Contador Fiscal y equipo de trabajo.

Las Vocalías actuarían divididas en Salas y en la figura de un Contador Fiscal General se depositarían las opiniones y tratamientos previos, además de contar con una dirección de asuntos plenarios y otras áreas logísticas.

Otros hitos importantes lo marca la década del '80 en que debe incorporar a su ámbito de competencia otros organismos prestadores de servicio que hasta esa época dependían de la Nación.

Posteriormente se amplían sus atribuciones, con el dictado de la Ley 10.580, dictada en el año 1.990, por la cual se modifica y asigna independencia al cuerpo colegiado en cuanto a partir de ella ostentan la "facultad de efectuar designaciones y disponer gastos en personal". Si bien la habilitación de sus créditos presupuestarios se incorpora a los generales de los órganos provinciales, que en la materia aprueban las HHCC Legislativas.

En el marco de las reformas del estado desde 1.991 se produce nuevamente otro flujo importante de organizaciones, tal como los Entes Reguladores, Fondos Fiduciarios, Banco de la provincia de santa fe, descentralización hospitalaria, entre otros, lo cual requiere de metodologías y temáticas, sobre las cuales habría que capacitar y adecuar los sistemas de control vigentes.

Se incorpora, asimismo, en el TCP y en otros ámbitos de la Administración Pública Provincial, al Personal de carrera del ex-banco provincia de Santa Fe.

### 5.2 Nueva legislación provincial y su impacto en el órgano de control.

La tesis elaborada por la Mgter. Escudero de Chara Alicia Z.<sup>111</sup>, refiere también al Apéndice A que incorpora en calidad de “proyecto de Ley de Administración, eficiencia y control del estado para la provincia de Santa Fe”, en cuyo momento se encontraba en estado parlamentario.

Ello surge a raíz del proceso de reforma del estado que tuvo lugar en la década del noventa, donde se privatizaron y/o transformaron varias organizaciones; dando lugar al surgimiento de Fondos Fiduciarios, Empresas mixtas o con participación estatal, descentralización de entidades, entre otros procesos similares.

Ese nuevo mapa organizacional en la provincia requería de una norma que lo contemplara y que tuviera como finalidad una visión sistémica, lo cual se materializa en el proyecto citado. Es así como se legitima la denominada “Ley de Administración, eficiencia y control del Estado”, con el número 12.510, que fuera promulgada por Decreto Nro. 001 del 02 de enero de 2006.

Como su texto establece, “...esta ley rige los actos, hechos y operaciones relacionados con la Administración y Control de la Hacienda del Sector Público Provincial no Financiero”, en su artículo 1º, Título I, Disposiciones Generales.

#### 5.2.1 Composición del Sector Público Provincial.

Previo a citar a las organizaciones que lo conforman, resulta procedente mencionar a Mariana Cendejas Jáuregui<sup>112</sup>, en cuanto expresa que *“la tendencia mundial muestra la conveniencia de contar con un marco normativo que abarque a todas las entidades públicas entendidas en el sentido más amplio”*.

En este concepto se incluye:

- La Administración Central, centralizada y descentralizada, comprendiendo a las instituciones de Seguridad Social.
- Las empresas y sociedades del Estado; las sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria; las sociedades anónimas del Estado; las sociedades de economía mixta; empresas y entes residuales; entes interestatales; y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado Provincial, a través de

---

<sup>111</sup> Escudero de Chara Alicia (2002) Op. Cit. Cap. III Sección I pag. 223-24

<sup>112</sup> Cendejas Jauregui, Mariana (2009). Breve análisis de la nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. Instituto de investigaciones jurídicas, UNAM, enero-junio 2009. Pág. 233

su administración centralizada y/o descentralizada, tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias.

- Los fondos fiduciarios, integrados total o mayoritariamente con bienes y/o fondos del Estado Provincial.
- Las instituciones o fondos cuya administración, guarda o conservación este a cargo de la Administración Provincial, a través de sus jurisdicciones o entidades.

A partir de la sanción de la Ley de Administración, eficiencia y control del Estado, el legislador pretende fijar los siguientes objetivos:

- Producir una centralización en la normativa vigente, dado que hasta ese momento existía una inflación normativa que requería ser compilada y centralizada en una legislación.
- Producir una descentralización operativa que permitiera efficientizar el control.

Atento a que no es materia de análisis la citada legislación, es que se adoptarán algunos artículos específicos, aplicables a la presente investigación.

### **5.3 Herramientas de control de la Hacienda Pública.**

La contabilidad pública forma parte de la contabilidad aplicada y según Juan Bayetto<sup>113</sup> "...es una rama de la contabilidad que estudia las operaciones de la hacienda pública en detalle y en conjunto, para el mejor cumplimiento de los fines de ésta, y para perfeccionar la doctrina por la vía experimental y racional"

En cuanto constituye una herramienta de información es que ha debido reglamentarse. De allí, que se dictó en 1.956 la Ley De contabilidad, por el Decreto 1.757 t.o., y a partir del año 2.006 surge la Ley de administración, eficiencia y control del estado, Nº 12.510 mencionada.

Cabe consignar que le son aplicables asimismo las normas contables, principios y aplicativos que rigen las operaciones y gestiones económicas financieras.

Miguel Ángel Ale<sup>114</sup> describe que ya desde el año 1.916 Aced y Bartrina en su obra "Curso de contabilidades oficiales", sostenían que "...todos los actos relativos a la ejecución del presupuesto y a la gestión del patrimonio deben realizarse por medio de documentos, registrarse en el libro de contabilidad y reflejarse en cuentas que

---

<sup>113</sup> Bayetto Juan Op. Cit Pág. 57

<sup>114</sup> Ale, Miguel Ángel - Manual de Contabilidad Gubernamental. Op. Cit. Título VI, Cap. co, p. 215.

permitan su juzgamiento".

De tal modo que la contabilidad pública abarca el conjunto de criterios técnicos tomados de la contabilidad y orientados a tener información de las operaciones contables del Estado.

Algunos aspectos emergentes para reflejar contablemente las acciones de la hacienda pública consisten en:

- Reflejar la situación financiera del Estado.
- Ofrecer elementos de juicio para orientar la acción de gobierno.
- Permitir hacer efectiva la responsabilidad de los administradores, y que éstos puedan demostrar a través de ella la honestidad y acierto de su gestión.
- Prevenir a los administradores de posibles errores o involuntarios excesos.

### **5.3.1 Distribución geográfica y política del Servicio de Salud en el territorio provincial.**

El Estado actúa como prestador de servicios y también como regulador de los otros servicios (públicos, privados y de seguridad social). Considerando específicamente su estructura sanitaria, la misma se compone de dichos servicios públicos, servicios privados y por el sector de las obras sociales.

Congruente con el cometido de la ley de administración, eficiencia y control del estado, el gobierno provincial trata de lograr una distribución geográfica territorial que permita llegar a toda la población del territorio provincial y cuyos representantes o responsables estén alineados con la autoridad ministerial, en la conducción de la Política Sanitaria Provincial.

Si bien este responsable se encontraba, hasta el año 2.008, distribuido en siete Zonas de Salud, cabe destacar que estas ostentaban un límite geográfico determinado.

Con el dictado del Decreto Nro. 0029 de fecha 10 de enero del año 2.008, se materializa lo descrito imprimiendo en el mismo plexo normativo la necesidad de lograr un mayor contacto con las diferentes situaciones socio – económicas y sanitarias del territorio provincial, y con un fuerte componente basado en el concepto de regionalización. Esto buscaba erradicar los límites difusos de las políticas sanitarias existentes hasta ese momento y generar un sistema flexible, con fronteras dinámicas

entre las regiones.

Asimismo, tiene como propósito, asegurar y garantizar el derecho a la salud en el marco de un Plan Estratégico Provincial, de manera de lograr una red de complejidad en los sistemas que aseguren una salud integral en el territorio.

Para ejecutar tales prerrogativas se designan, dependiendo de una Dirección Provincial de Servicios de Salud Integrales, a dos Coordinadores. Ellos deberán, a partir de la asignación de funciones, actuar en cada espacio en contacto con los actores y realidades locales asignadas.

Con fundamento en lo expuesto, el territorio provincial se distribuye sanitariamente en las siguientes Regiones:

- Región de Salud Nodo Reconquista
- Región de Salud Nodo Rafaela
- Región de Salud Nodo Santa Fe
- Región de Salud Nodo Rosario
- Región de Salud Nodo Venado Tuerto

Es decir, que en cada una de las regiones señaladas se identifican Ciudades – Nodos, que tal como lo fundamenta el Gobierno provincia, “...*constituyéndose en verdaderos núcleos de articulación, concentración y distribución de capacidades, información y recursos.*”<sup>115</sup>

Además, cabe consignar que en la ciudad cabecera de esos Nodos o Núcleos se hallan erigidos los servicios de mayor complejidad y las sedes administrativas y logísticas del gobierno provincial, entre las cuales, en la temática planteada, se encuentra el Ministerio de Salud.

Específicamente el presente trabajo aborda la Región de Salud Nodo Reconquista, la cual en materia sanitaria, tiene en su ámbito de competencia la coordinación de los Servicios de Asistencia a la Comunidad compuesto por 21 SAMCos, diseminados en los pequeños centros urbanos de la región.

---

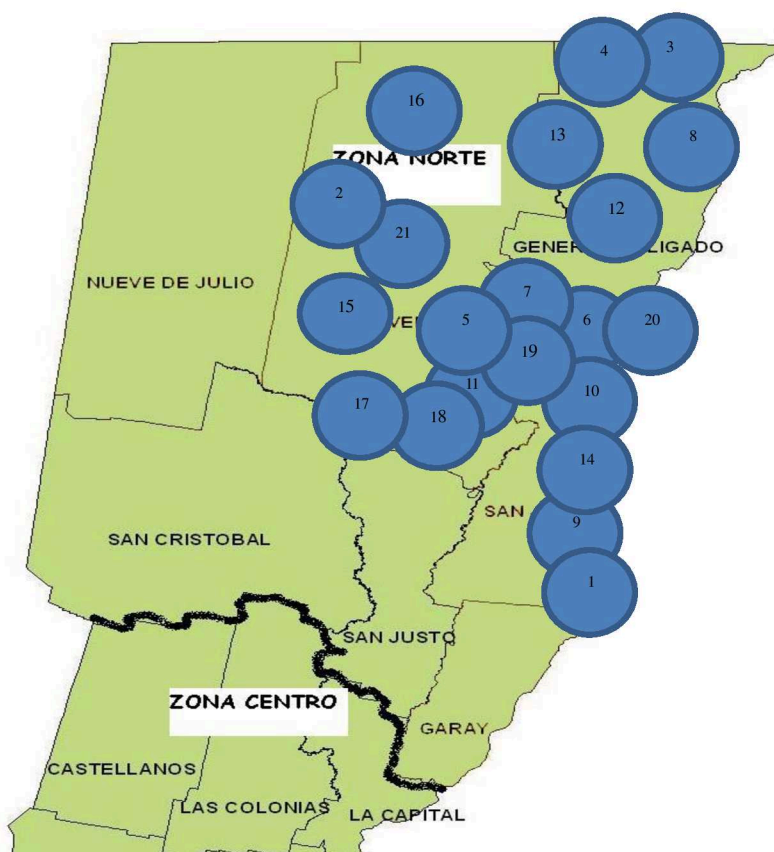
<sup>115</sup> [www.santafe.gov.ar/reddeserviciosdeatencion](http://www.santafe.gov.ar/reddeserviciosdeatencion)



### 5.3.2 Servicios de Asistencia Médica a la Comunidad (SAMCOs) de la Región Sanitaria Nodo Reconquista.

A los fines de profundizar en la naturaleza, conformación y funciones de estos servicios de asistencia medica a la comunidad, es importante destacar que el Nodo Reconquista, de la Provincia de Santa Fe, cuenta con una población aproximada de 166.436, acorde a los datos arrojados por el Censo Nacional de población y vivienda del año 2001.

Su ubicación geográfica se observa en el mapa adjunto y dentro del ámbito de cobertura del Nodo Sanitario de la Región Reconquista, se encuentran efectores destacados en las siguientes Localidades, según el siguiente mapa:



1. Alejandra.-
2. Fortín Olmos.-
3. Campo Hardy.-
4. Florencia.-
5. Calchaquí.-
6. La Sarita.-
7. Lanteri.-
8. Las Toscas.-
9. Los Laureles.-
10. Malabrigo.-
11. Margarita.-
12. Villa Ana.-
13. Villa Guillermina.-
14. Romang.-
15. Tartagal.
16. Los Amores.-
17. Intiyaco.-
18. La Gallareta.-
19. San Manuel.-
20. Avellaneda.-
21. Garabato.-

### 5.4 El control externo provincial aplicado a los SAMCOs.

La teoría de las organizaciones<sup>116</sup> define que el actor “Administrador Público”, actúa y se expresa de acuerdo a un contexto organizacional, donde deberá enfrentar

<sup>116</sup> Harmon Michel M. y Mayer Richard T. (1999). Teoría de la organización para la administración pública. Ediciones PAIDOS (1998)cap. II p.134

decisiones que afectan la vida de seres humanos, en cuanto su esquema emplea recursos y acciona con hechos y actos públicos. Es decir que todo su accionar, como tal, tendrá consecuencias para los miembros de la sociedad, de manera individual o de grupo; y aquellas estarán fundamentadas por leyes, reglamentos, normas, tradiciones públicas, u otras.

Es allí donde la actividad gubernativa, léase “Tribunal de Cuentas de la Provincia Vs. SAMCos Nodo Reconquista”, a través de sus administradores y, en base a las atribuciones y facultades que le fueron conferidas, da sustancia al ejercicio de sus funciones decidiendo cómo, cuándo y de qué manera gestionar los fondos para obtener los mejores resultados, producto de la fiscalización y del proceso de enseñanza aprendizaje que ello conlleva.

La dimensión de asistencia médica adquirida por estas entidades depende del nivel de complejidad sanitaria y de las políticas que, desde el plan estratégico provincial se estipulen y se propongan al interior de cada organización.

En tal sentido se verá que el nivel de complejidad debería adaptarse a los requerimientos de atención básica o primaria demandada por su población continente.

Lo descrito se agrega y forma parte del presente trabajo en Cuadro Anexo 6.1, en el cual se detallan elementos organizacionales y niveles de complejidad asistencial de los SAMCos analizados, entre otros.

Ahora bien, retomando los aspectos relativos a la fiscalización y específicamente al control externo ejercido por el TCP, cabe resaltar que dichos servicios no estaban sujetos al control de dicho Órgano.

Ello, por cuanto el artículo 42° de la Ley 6.312, dictada en el año 1.967, autorizaba a los SAMCos a rendir cuentas a través de un Balance de Inversión suscrito por los integrantes de la Comisión Ejecutiva.

Es decir, que la ley de contabilidad, Decreto Ley 1757/56, y normas complementarias, modificatorias y supletorias posteriores no facultaban al Órgano de Control externo provincial a ejercer la fiscalización universal y detallada de sus cuentas.

Por lo tanto aquellos quedaban sujetos solo al control interno que sobre ellos debía ejercer el Ministerio de Salud de la Provincia.

Esto demuestra que la larga trayectoria de fiscalización ejercida por el TCP

sobre los Organismos de la provincia, no alcanzaba a todos los entes que percibían y gastaban dineros públicos.

Paralelamente a esta situación, el proceso de enseñanza y aprendizaje, la búsqueda de metodologías de aplicación más eficientes, el dictado de resoluciones por parte de las Autoridades del TCP fueron avanzando conforme la actividad administrativa, las formas de gestionar del gobierno y las herramientas utilizadas se eficientizaban y actualizaban a los requerimientos de la sociedad en su conjunto.

Pero no estaba legitimada aún la incorporación de aquellas entidades al control externo sistemático ejercido por el TCP. No obstante ello, los SAMCos, si bien no estuvieron sujetos al proceso mencionado *ut-supra*, sí fueron motivo de auditorías realizadas por el TCP, en diferentes situaciones.

### **5.4.1 El proceso de control externo a los SAMCos de la región Nodo Reconquista.**

En primer lugar se considera apropiado realizar una aproximación conceptual sobre los actos que dan origen a la responsabilidad de los funcionarios y agentes del Estado y los tipos de responsabilidad que pueden caberle a cada uno.

En este sentido, “... los errores *inexcusables*, *actos deliberados*, *extralimitaciones*, *omisiones*, *derivan en la determinación de responsabilidad por parte del administrador público*”.

Asimismo, y según mencionan Atchabahian y Massier<sup>117</sup>, pueden reconocerse distintos tipos de responsabilidad de los funcionarios y agentes públicos, las cuales pueden ser civiles, penales, disciplinarias o administrativas, contables, y políticas.

En función de ello, “*Rendir cuenta*” equivale a la obligación de los servidores públicos de explicar y justificar sus actos públicos, que es el último depositario de la soberanía en una democracia<sup>118</sup>.

Esa concepción se relaciona con la idea de “obligatoriedad” y “responsabilidad”, considerando obligatoriedad por parte de las autoridades y responsabilidad frente a la sociedad en su conjunto.<sup>119</sup>

---

<sup>117</sup> Atchabahian, Adolfo y Massier, Guillermo - Curso de Contabilidad Pública. Op. Cit pag. 590

<sup>118</sup> Dunn, Delmer, D. – Fundamentos de la Responsabilidad y la Contabilidad – Cambridge University Press, Cambridge (1999) Pág. 298 .

<sup>119</sup> Del Castillo, Arturo– Medición de la Corrupción: un indicador de las Rendiciones de Cuenta- México 2003 – pag. 12 N. 5

Retomando ahora la aplicación del control externos a los SAMCos, cabe mencionar que a los fines de subsanar la ausencia de una norma que los incluyera en su órbita de competencia, es que el Artículo 213° de la Ley 12510<sup>120</sup> incorpora una nueva definición de Responsable en cuanto expresa: "...Responsables obligados a rendir cuenta a todos los agentes, funcionarios del sector publico o entidades sujetas al control del Tribunal de Cuentas, a quienes se haya confiado en forma permanente, transitoria o accidental, el cometido de recaudar, percibir, transferir, custodiar, administrar, invertir, pagar o entregar fondos, valores, especies o bienes del Estado".

Estas entidades perciben recursos propios por la atención primaria a la salud, en concepto de facturación a obras sociales y otros; como también poseen ingresos de fondos transferidos por la tesorería del ministerio de salud de la provincia, atendiendo a las asignaciones crediticias del presupuesto jurisdiccional, el nivel de complejidad y otros elementos emergentes.

Según lo señalado anteriormente, los SAMCos no conocían las formas de rendición de cuentas que el TCP venía imponiendo y ejerciendo desde hacía décadas en el resto de las jurisdicciones aludidas.

En tal sentido, a partir de la sanción de la Ley de Administración, eficiencia y control del estado, y el dictado del Decreto Nro. 156 del año 2003, como se mencionó en el capítulo anterior, se implanta el Sistema Integrado Provincial de Administración Financiera (SIPAF), por el cual, entre otras herramientas de información, los responsables comenzaron a presentar al Tribunal de Cuentas sus Balances de Movimiento de Fondos, conforme los lineamientos pautados por dicho sistema.

Complementariamente se disponen también normas transitorias que regirán la incorporación paulatina a las formas de presentación instituida por el Sistema mencionado.

Ello produjo un desfase temporal y sustantivo a la hora de proceder a rendir cuenta de los hechos y actos por parte de los administradores públicos de los SAMCos, lo cual es considerado por el TCP, abogando por un proceso de enseñanza - aprendizaje desde las jurisdicciones atendidas por los Contadores Fiscales, o enviando equipos de auditores. Asimismo, y en el caso de la Región Sanitaria del Nudo Reconquista, se habilita a partir del año 2.008 una delegación fiscal, a cargo

---

<sup>120</sup> Ley 12510- dictada por las HHCC de la Provincia de Santa Fe Título VI – Sistema de Control Externo – Sección IV Capítulo I

una contadora fiscal, con funciones en las generales dispuestas por la Ley 12.510 y Resoluciones complementarias del TCP.

### **5.4.1.2 Resolución Nro. 022/08 dictada por el TCP.**

En este contexto, resulta relevante mencionar esta normativa, por cuanto su aplicación es específica a los SAMCOs de las regiones sanitarias de salud de los diferentes Nodos de la Provincia.

En su artículo 1º se dispone “...*modificar el artículo 7º de la Resolución Nro. 008/06 – TCP,..*” y establece las pautas y procedimientos que regirán la presentación de la información y documentación complementaria.

Asimismo, queda establecida la modificación, de acuerdo al artículo 7º, a los siguientes Responsables:

- inciso a) - SAMCO de cada Nodo
- inciso b) - Coordinación del Nodo de cada Región de Salud.
- Inciso c) – Servicio Administrativo Financiero del Ministerio de Salud.

En relación a ello se cita la Sección II del Capítulo I Ley 12510, en su art. 202 inc c), en cuanto establece que “...*el examen de las rendiciones de cuentas, de percepción e inversión de fondos públicos que efectúen los responsables sometidos a tal obligación, y la sustanciación de los juicios de Cuentas a los mismos, conforme a los previsto por la presente ley y demás normas aplicables...*”;

Por su parte, el art. 218º de la citada norma, faculta al tribunal de cuentas a determinar el contenido, forma de presentación, requisitos, modelos y procedimientos de rendición de cuentas, los que deben posibilitar su contralor en los aspectos: formal, legal, contable, documental y numérico.

## **5.5 Rendición de cuentas por parte de los SAMCOs.**

### **5.5.1 La presentación y examen de las cuentas.**

Este proceso consiste en que los funcionarios obligados a rendir cuenta con carácter primario, deben hacerlo mensualmente ante el órgano jurisdiccional administrativo. Por su parte, los subresponsables deben hacerlo ante los responsables primarios, y éstos, a su vez, incluirán las rendiciones de las distintas jurisdicciones en la rendición universal mensual.

La cuenta a rendir tiene carácter universal, porque abarca todos los rubros y

movimientos del período, y debe estar documentada, o sea respaldada por comprobantes. Ante la mora en el cumplimiento de la obligación de rendir cuenta, el órgano jurisdiccional administrativo, puede acudir a diversos medios conminatorios y disciplinarios.

Complementariamente, existe la posibilidad de oponer reparos a las rendiciones presentadas, ya sea que los responsables opongan reparos a las rendiciones de los subresponsables de su jurisdicción, o que el órgano jurisdiccional lo realice respecto de las rendiciones universales mensuales.

Cuando el responsable presenta la cuenta al órgano jurisdiccional se produce un descargo provisional en las registraciones.

Las rendiciones de cuenta son sometidas al examen de un contador fiscal, quien las verifica en sus aspectos formales, legales, contables, numéricos y documentales. El mismo hace saber sus conclusiones al órgano jurisdiccional, mediante un informe en el que pide la aprobación de la cuenta o le opone reparos.

Palmariamente los análisis descritos tienen asidero también en la Recomendación Técnica F.A.C.P.C.E. - *Normas técnicas y profesionales: marco conceptual contable para la Administración Pública* N° 1/08 y Recomendación Técnica del Sector Público *Presentación de estado contable de ejecución presupuestaria* N° 2; en cuanto constituyen un marco de referencia que propenden a poner de manifiesto situaciones no contempladas o expuestas en las normas vigentes.

Además la valiosa articulación de diferentes actores involucrados en la redacción y puesta en vigor de las citadas recomendaciones sirven de sustento para generar en el seno de los controladores una visión general tendiente a incorporar gradualmente en las jurisdicciones – y en nuestro caso en los SAMCo.; los conceptos, principios, esquemas e instrumentos emergentes de las mismas.

### **5.5.2 El juicio administrativo de cuentas.**

Si la cuenta no es objeto de reparos, el órgano jurisdiccional dicta resolución aprobándola y ordena el descargo definitivo.

En caso de que existan reparos, se emplaza al obligado a contestarlos. Contestado el reparo, o vencido el término establecido para hacerlo, podrá oír nuevamente al contador fiscal o requerir otros asesoramientos técnicos o legales.

Con esos elementos el órgano jurisdiccional dicta resolución, la cual puede ser

de dos tipos:

1. Interlocutoria: cuando, para mejor proveer, tenga que ordenar alguna diligencia.
2. Definitiva: cuando se hayan practicado las diligencias, o cuando las mismas no sean necesarias. En este caso pueden existir también dos tipos de resoluciones definitivas:
  - a) Absolutoria: cuando se apruebe la cuenta y se declare libre de cargo al responsable.
  - b) Condenatoria: cuando se determinen partidas ilegítimas, no aceptadas o no comprobadas, y se ordene que se proceda a la cobranza y eventualmente –si se presume que se ha cometido algún delito de acción pública- se formule la denuncia correspondiente ante la justicia.

### **5.5.3 El juicio administrativo de responsabilidad.**

Conocidas las conclusiones del sumariante, el órgano jurisdiccional tramitará el juicio de responsabilidad, que tiene por finalidad establecer la existencia de responsabilidades administrativo-patrimoniales no resultantes de una rendición de cuentas.

Las personas ajenas a la administración pública que hayan ocasionado perjuicios fiscales no son sometidas a juicio de responsabilidad, sino que serán juzgadas por la justicia civil; sí son sometidos a juicio de responsabilidad, los obligados a rendir cuenta por actos, hechos u omisiones extraños a la misma.

Con esos elementos el órgano jurisdiccional dictará la resolución solicitando ampliación del sumario; definitiva; absolutoria; o condenatoria.

Con este capítulo se pretende dejar clarificado, o al menor dar una idea, sobre cuál es el rol del TCP como órgano de Control Externo, específicamente aplicado a la gestión de fondos por parte de los SAMCos del Nodo Reconquista, y observar la situación actual de estos últimos como “responsables” de la Hacienda Pública.

Ello permitirá adentrarnos en el capítulo siguiente, para tener una mayor proximidad al análisis del caso planteado, y poder arribar a una propuesta y conclusión final.

## **CAPITULO 6**



### **6. Estudio de Caso.**

Como se mencionó anteriormente, a partir de este trabajo se pretende realizar un aporte, que permita conocer y mejorar las actividades propias de control externo del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Santa Fe, específicamente de la Delegación Fiscal del Nodo 1, en pos de los servicios de asistencia a la salud en los centros mas alejados y desprotegidos de la región.

Para ello se consideró pertinente conocer cuáles son los cambios en los mecanismos de control externo aplicados a los SAMCos, a partir de la incorporación en la órbita de control del TCP, tomando los SAMCos de la Región Sanitaria Nodo Reconquista, durante el periodo 2006 - 2009.

La Hipótesis que guió la investigación sostiene que “La falta de información respecto a las normativas vigentes establecidas por el TCP origina su vulneración por parte de los SAMCos. A ello se le suma que el desconocimiento de las prácticas requeridas por el TCP torna ineficiente la rendición de cuenta de los responsables.

Complementariamente, las técnicas de información aplicadas a la percepción de recursos, por parte de los SAMCos, responden a los requerimientos de la comunidad beneficiaria.”

Para corroborar esta hipótesis se plantearon los siguientes objetivos específicos:

Identificar cuáles son las practicas sancionadas y requeridas por el TCP en materia de rendición de cuentas.

Investigar si los SAMCos ajustan sus procedimientos de percepción y aplicación de recursos ministeriales a los controles requeridos por el TCP.

#### **6.1 Diagnóstico de la situación actual de los SAMCos del Nodo Reconquista.**

Cabe recordar que a partir de la vigencia de la Resolución N° 008/06 dictada por el Cuerpo Colegiado del TCP, la tarea de control comprendería los comprobantes de inversiones de fondos, la documental integrativa de los Expedientes de Rendiciones de Cuentas, los registros respaldatorios (Libros Banco, Caja y Cargos) y las transferencias y recaudaciones percibidas; entre otros estados y anexos que permitieran lograr un conocimiento integral de aquellos.

Esta aclaración obedece a que con anterioridad a la vigencia de dicha norma legal, los SAMCos sólo rendían cuentas mediante la presentación de Relación de Gastos y Balance de inversión, es decir un detalle de las erogaciones efectuadas y

una planilla de los ingresos y aplicaciones por monto global, directamente al Ministerio de Salud de la provincia. En ese contexto, las auditorias resultaban esporádicas, parciales, y solo a algunos SAMCos.

Paralelamente no se acompañaban los comprobantes respaldatorios de las inversiones realizadas, (facturas, recibos, contratos suscriptos, certificados de recepción de los bienes y/o servicios, etc.); ni los medios registrales que permitieran conocer la percepción de fondos transferidos por la tesorería ministerial, ni la incorporación de recursos propios obtenidos por la facturación a obras sociales y otros ingresos.

A partir de la implementación de la Ley 12510, estos efectores comenzaron a ser controlados por el TCP, tal como se mencionó anteriormente. En este sentido, vale aclarar que esa Ley se fundamenta en la Teoría General de Sistemas, y a partir de ella se crean Subsistemas que se interrelacionan con el objeto de contribuir a su finalidad centralizadora en materia normativa y descentralizadora en materia operativa.

Asimismo, y como complemento a la Resolución 08/06 del TCP, se dicta la Resolución 022/08 del TCP, fundamentada en la necesidad de contar con una norma específica, a fines de incorporar la información producida por los SAMCos, la Coordinación del Nodo de Salud y la pertinente al Servicio Administrativo Financiero del Ministerio de Salud.

En tal sentido la operatoria para realizar las transferencias de fondos ministeriales se inicia a través del subsistema de Tesorería General de la Provincia, cuyo Responsable es el Director del Servicio Administrativo Financiero del mismo. Ello en el marco de la asignación crediticia dispuesta por Ley de Presupuesto y detallada analíticamente con destino al Ministerio de Salud.

Internamente, y en referencia al Área del Servicio Administrativo financiero el responsable a cargo, delega dicha información al Sector Contaduría a los fines de su registro contable. Luego pasa al Sector Presupuesto, para la asignación crediticia de los fondos. Finalmente, llega a la Tesorería Ministerial.

Desde esta última serán transferidos los fondos a cada SAMCos, que responderán a los siguientes conceptos:

- Fondos Ministeriales: Transferidos por la Tesorería Ministerial, cuyos destinos se asignan a la ejecución de Gastos de Funcionamiento, Pago de Haberes, Locación de Servicios u Otros conceptos.

- Recursos Propios: responden a facturación a Obras Sociales, y a otros sistemas de cobertura a la salud, donaciones y otros ingresos que en algunos casos, por ejemplo en Avellaneda, provienen de un porcentaje que la Municipalidad destina al SAMCos, que recauda de contribuyentes de la Tasa Municipal.
- Planes Nacionales: PROFE – NACER – SEPS - etc. que tendrán cada uno una cuenta corriente específicamente habilitada para recibir sus fondos, pues su rendición de cuentas se realiza a nivel nacional y son controlados por la Sindicatura General de la Nación y por la Auditoría General de la Nación, en cuanto Órgano de Control Externo, y por el TCP como resultado de convenios suscritos con dichas entidades.

Una vez puestos a disposición cesa la responsabilidad del Director del Servicio Administrativo Financiero del Ministerio y nace la Responsabilidad de las Autoridades de cada SAMCO.

A partir de esta situación se detectó, a lo largo del período analizado, el surgimiento de limitantes para realizar el control externo por parte de los Contadores Fiscales, dadas principalmente por la imposibilidad material de una revisión íntegra e in situ de la información expuesta en los rubros correspondientes a Ingresos y Saldos Finales. Ello motiva, en muchas ocasiones, la abstención de opinión por parte del auditor.

En adhesión a lo referenciado se detectó que el 40 % de estos servicios de salud no realiza un detalle de las rendiciones que presenta en forma trimestral al Órgano de Control, o los mismos son ilegibles por tratarse de fotocopias, por no mencionar los Cargos por transferencias recibidas para la ejecución de dichas rendiciones o porque se encuentran suscriptas en lápiz.

Otros aspectos relevantes, que limitan el alcance de las tareas de control, están dadas por:

- La dispersión geográfica de los efectores dentro del territorio del Nodo.
- La cantidad de efectores distribuidos en el Nodo.
- Las malas condiciones de las vías de comunicación terrestre, que dificultan el acceso a varias localidades.
- La ausencia de sistemas informatizados de comunicación.
- Los plazos de control establecidos por la normativa vigente.
- El estado de la documental presentada, la mayoría en fotocopias ilegibles, que

impide el conocimiento de las operaciones, sistemas y características propias de cada ente, y la revisión de hechos posteriores a la fecha de cierre del estado auditado.

- El inexistente y/o insuficiente control interno en los efectores, que permita garantizar que cada uno percibe los ingresos que legalmente le corresponde, como también que los ingresos percibidos tienen el respaldo en comprobantes válidos.
- Insuficiente capacitación en aspectos administrativos-contables al personal de los SAMCos.
- Control circunscripto a coincidencias numéricas no contables y registrales.
- La inexistencia de dos cuentas bancarias por parte de los efectores; una para percibir y registrar recursos propios y otra para los recursos Ministeriales, dificulta el correcto control de los movimientos y contribuye a la falta de transparencia en las cifras arrojadas como saldos finales del período.
- En forma aleatoria debe resaltarse el hecho de que varios servicios asistenciales no poseen en su localidad Sucursales del Banco Oficial con que opera la administración pública de la Provincia de Santa Fe, dificultando la incorporación de los recursos transferidos y el oportuno conocimiento de los saldos y movimientos bancarios pertinentes.
- Reiteradamente el Ministerio transfiere fondos equivocadamente a otros SAMCos, o a otras Localidades comprendidas en el Nodo, impidiendo cumplir en tiempo y forma con las obligaciones contraídas.

Paralelamente si éstos no presentan las rendiciones ante el Nodo a los 15 (quince) días del mes subsiguiente al correspondiente a la recepción de los fondos, el Ministerio retiene el envío de una nueva partida.

Además se verán perjudicados por las exigencias del TCP que conllevan a la aplicación de sanciones y multas, e incluso, a la formulación de Cargo y Juicio de Cuenta por la falta de rendición.

Aun cuando la práctica de algunos – o la mayoría – de los servicios consiste en presentar sus balances trimestrales de movimiento de fondos al TCP extemporáneamente a los plazos estipulados, llegando incluso, a la falta de presentación de los mismos.

Observando, además, un dispar cumplimiento respecto a la información anexa, registros y estados que deben obligatoriamente acompañar cada balance.

Ejemplos de esta situación se reflejan en el Anexo 7.8.

Ante este contexto, desde la Delegación Fiscal del TCP se implementan medidas tendientes a corregir o subsanar estas deficiencias, entre las que se puede mencionar:

- Notas y/o requerimientos a cada uno de los efectores que conforman el Nodo.
- Pedidos de recomendaciones y/o medidas plausibles por parte de las autoridades superiores que ostentan la capacidad volitiva del Órgano de control; con base fundada, también en la posible aplicación de contenidos esbozados en las Recomendaciones Técnicas 1 y 2 referenciadas en el capítulo anterior.
- Verificación de las exposiciones y confrontaciones numéricas entre lo informado como ingresos por cada efector y los Listados de cargos emitidos por el Ministerio de Salud.

Se observa en el Cuadro 7.1 del Anexo, que los SAMCos presentan diferentes grados de complejidad, en cuanto al servicio que prestan, lo que demuestra, en la mayoría de los casos, una insuficiente asistencia en salud a las poblaciones de su área de cobertura.

Como consecuencia de ello deben realizarse traslados o derivaciones para situaciones complejas y de emergencia a otras localidades, poniendo en riesgo la salud de los pacientes.

Por otro lado, se presenta el caso del SAMCO Florencia, que atiende a las Comunidades aborígenes provenientes de la provincia del Chaco, generándole una mayor demanda de servicios, sin la debida contraprestación de fondos.

### **6.1.1 Algunos resultados obtenidos.**

En el año 2006, los SAMCos con mayor demanda prestacional, corresponden a las localidades de Avellaneda, Las Toscas, Los Amores, Fortín Olmos y Malabrigo.

Dicha relación se establece en base a datos extraídos de información proporcionada por el Nodo de Salud Reconquista.

Aun cuando ninguno de los Servicios señalados declararon en sus BMF haber percibido recursos propios, la mayor demanda prestacional se observa en el primer trimestre, mientras que en el último ésta disminuye, lo que se vincula, según los profesionales médicos entrevistados a patologías estacionales.

También se observa un predominio de atenciones a hombres, por sobre las mujeres, en la mayoría de los SAMCos, siendo el primer y segundo trimestre, los de mayor demanda de servicios. (Ver anexo, gráficos 7.1 y 7.5).

En el año 2007, en los SAMCos de Villa Ana, Malabrigo, Margarita, Florencia y Villa Guillermina el número de atenciones o prestaciones a lo largo del año se mantiene bastante homogéneo.

Se observa de la misma manera, cierta concordancia con la presentación e información de sus balances, percepción de recursos y erogaciones que durante los distintos trimestres del año mantuvieron una ejecución de recursos/erogaciones equilibrada.

En este mismo período, se observa un mayor número de atenciones en mujeres, por sobre hombres, en todos los SAMCos, siendo bastante homogénea la cantidad de atenciones entre los trimestres, para ambos sexos. (Ver Anexo, gráficos 7.2 y 7.6)

Se observa que en el año 2008 la mayor cantidad de atenciones se produjo en los SAMCos de Avellaneda, Florencia, Romang, Villa Ana y Villa Guillermina.

. En el año 2009 durante el periodo cuatrimestral que comprende los meses de Septiembre a Diciembre, se producen mayores atenciones, en la mayoría de los SAMCo.

Contrariamente a la gran demanda prestacional, se incrementa notablemente el número de Servicios que no presentan balances e informes al TCP; o bien que aquellos que lo hacen declaran recursos propios que solo alcanza menos del 50% de los ingresos totales.

Aquí también se observa un leve incremento en las atenciones a hombres, siendo en algunos SAMCos, mayores que las atenciones a mujeres. (Ver anexo, gráficos 7.4 y 7.8)

La diferenciación entre la atención de hombres y mujeres respondió al hecho de que los Servicios, si bien en algunos casos cuentan con profesionales para atender a la mujer embarazada, no cuentan con salas equipadas o no están habilitados para realizar posibles cirugías; quienes indefectiblemente deben trasladarse a otros centros hospitalarios de mayor complejidad.

En primer lugar, es relevante destacar que todos los Servicios declaran ingresos que superan sus erogaciones o aplicaciones. (Ver cuadros Anexo 7.4)

Es decir que si bien no facturan a obras sociales o exponen la percepción de otros recursos propios, están demostrando que con los fondos que les transfiere la tesorería del ministerio de salud, se cubren los gastos necesarios para las prestaciones asistenciales, pago de honorarios profesionales, compra de medicamentos, elementos médicos y gastos de funcionamiento en general.

Se toman como muestra los tres Servicios que obran en el cuadro, teniendo en cuenta su dispersión geográfica en relación a centros urbanos que poseen Hospitales públicos de mayor complejidad y su grado de cumplimiento/incumplimiento a los requerimientos de contralor.

De su análisis se infiere lo siguiente:

### **Cantidad de Personas Atendidas Vs. Indicadores Ingresos Totales/Egresos totales**

| SAMCo.     | 2006     |        | 2007     |        | 2008     |        | 2009     |        |
|------------|----------|--------|----------|--------|----------|--------|----------|--------|
|            | P. At.   | I T/ET | P. At.   | I T/ET | P. At.   | I T/ET | P. At.   | I T/ET |
| Avellaneda | 50.000,- | 105%   | 47.000,- | 122%   | 16.500,- | 0      | 12.000,- | 0      |
| Florencia  | 5.000,-  | 172%   | 5.000,-  | 371%   | 11.000,- | 65%    | 20.000,- | 103%   |
| Malabrigo  | 18.000,- | 0      | 5.000,-  | 94%    | 2.000,-  | 79%    | 7.000,-  | 102%   |

P.At.: personas atendidas

IT/ET: ingreso total/egreso total

- El SAMCo Avellaneda muestra una drástica disminución en la cantidad de atenciones en los años 2008 y 2009; lo cual va acompañado por la falta de gestión administrativa y organizativa que queda demostrada en la ausencia de Informes y elaboración de Balances Trimestrales de Movimientos de Fondos requeridos por el Ministerio de Salud y el TCP; entre otros organismos. (Ver anexo, gráficos 7.3 y 7.7)

Al respecto es importante mencionar que dicho Servicio recibe como ingreso un porcentaje de la tasa municipal, por convenio con dicha institución y en definitiva por acuerdo tácito con la comunidad de dicha localidad, lo cual debería redundar en mayor información y transparencia y en una mejor y mayor atención de la población.

- Por su parte en el SAMCo Florencia se manifiesta que recibe la demanda de prestaciones asistenciales por parte de una gran proporción de comunidades de pueblos originarios lindantes, pertenecientes a la Provincia del Chaco, es decir demanda que no es compensada presupuestariamente por nuestro Ministerio; aun así dicho efector se muestra eficiente a los requerimientos de información y comunicación por parte de los órganos competentes.

- En el SAMCo Malabrigo se destaca el rol de su Director Médico, quien exige capacitación en administración hospitalaria y genera espacios de capacitación permanente para el personal; lo cual no quedó manifiesto en el primer año en que surge la obligatoriedad de estos efectores de rendir cuenta al TCP a través de BTMF y otros informes. No obstante ajusta sus procedimientos en los años siguientes, aun cuando no se traduce en mayores atenciones. Por cuanto se induce una tendencia hacia la eficiencia en las gestiones administrativas, pero no así respecto a las prestacionales.
- Respecto a los déficit/excedentes que surgen de la relación ingresos/egresos es importante poner de relieve que éstos quedan demostrados en los saldos disponibles en Caja y Banco y/o en la Documentación a Rendir<sup>121</sup> que se mantiene pendiente de un periodo a otro en los BMF presentados al TCP. Se ha detectado que el Rubro V - “Saldo a fin del Trimestre” que expone las cifras resultantes, es utilizada para ajustar y generar la cuadratura de balance, de manera que permita arribar a la partida doble del balance de movimiento de fondos; lo cual conlleva a dictaminar con ausencia de certezas por cifras que no obran respaldadas por registros y comprobantes fidedignos.

Realizando un análisis global se observa que si bien se grafican y describen los Servicios en los cuales se producen las mayores demandas por parte de la población, en cuanto a la administración y rendición de cuentas de los servicios mencionados caben las siguientes consideraciones:

Los indicadores obtenidos de las relaciones INGRESOS TOTALES/EGRESOS TOTALES por el periodo 2006/2009 a que refiere la presente investigación demuestran que los recursos ingresados por Rubro II; en todos los casos superan o se compensan con las rendiciones de cuenta presentadas - Rubro III expuestas en los BTMF elevados al TCP. Con la salvedad de 3 (tres) Servicios que no habrían elaborado sus estados en dos o tres periodos anuales – equivalentes a ocho o doce balances trimestrales.

Si nos detenemos en la información referida a la percepción de Recursos en la relación RECURSOS PROPIOS/EGRESOS TOTALES, podemos deducir que solo 3 (tres) servicios informan durante todo el periodo de investigación – 2006 – 2009 la percepción de ingresos propios. De la misma manera se mantiene la relación

---

<sup>121</sup> Rubro V: “Saldo de fin de trimestre”: los valores serán el resultado de la operatoria descrita en los incisos anteriores (Apartado II – Artículo 10° inciso e) Resolucion N° 008/06 TCP.



establecida entre Ingresos Propios/Ingresos Totales.

No obstante el cambio se produce cuando se analizan los INGRESOS MINISTERIALES/INGRESOS TOTALES, no solo en la cantidad de Servicios que brindan información, sino también en los porcentajes de dichos recursos respecto a sus aplicaciones.

En primer lugar se debe tener en cuenta que los Servicios Deben presentar las rendiciones de cuenta ante la coordinación nodal a los 15 días del mes subsiguiente a la finalización del trimestre, como requisito para obtener las transferencias de fondos pertinentes.

Mientras que la elaboración, conformación y elevación de los BTMF al TCP no les imprime en el corto plazo una sanción que los invalide a continuar funcionando.

En síntesis de la correlación de Ingresos Propios/ingresos totales e Ingresos ministeriales/Ingresos totales, se deduce que del primero los porcentajes no superan el 50% en ninguno de los servicios que ofrecen información; mientras que se comprueba la dependencia de los fondos ministeriales para su funcionamiento, tal se exponía en párrafos precedentes.

Si bien estos servicios están orientados a la atención de personas de bajos recursos, lo cual podría sustentar la falta de recursos propios obtenidos por facturación a obras sociales, no se debe perder de vista que en la mayoría de estos poblados no existen clínicas privadas o centros de atención, siendo incluso el Directo Medico del SAMCo., el único profesional de la salud de la localidad y zona rural aledaña.

En otro orden; otros datos relevados, han permitido verificar que en el período analizado, solamente el 14,30% de los SAMCos bajo estudio contaban con acceso a Internet. Ello mejoró en los últimos años, ya que en Agosto de 2012 se observó que el 52,40% posee el servicio.

De todas maneras, prácticamente la mitad de los SAMCos no cuenta con esta importante herramienta de información y comunicación (Ver Anexo 7.3- tabla 7.2).

Esta situación se ve aún más limitada en localidades ubicadas en zona rural, donde las posibilidades de alcanzar un servicio de internet se observa más lejana, lo cual se ve agravado por la inexistencia de al menos una computadora. En algunos casos, si bien cuentan con PC, la misma está restringida al uso del Director Médico.

### **6.2 Análisis y propuesta para la aplicación de TICs en el TCP, a fin de realizar fiscalizaciones de los recursos de los SAMCos del Nodo Reconquista.**

Ante las reiteradas y continuas falencias detectadas en los SAMCos del Nodo Reconquista, surge como primera propuesta de esta investigación la necesidad de implementar actividades de capacitación al personal de cada efector, por parte de personal del Tribunal de Cuentas de la Provincia.

Ello permitiría dar a conocer la normativa vigente, mecanismos de registro y control, aclarar dudas y situaciones concretas, como así también generar un vínculo más cercano y directo entre quienes deben presentar las rendiciones y quienes la controlan, incidiendo directamente en la unificación de los procedimientos y la cumplimentación de los requisitos a los SAMCos.

Paralelamente mejorarían los mecanismos de control y tendería a lograr una mayor eficacia, eficiencia y economía en el cumplimiento de los roles de todas las partes involucradas, con aplicación de sistemas informatizados, en red, entre los SAMCos y el Tribunal de Cuentas, a fin de que cierta información común sea registrada digitalmente y pueda ser consultada y controlada a través de internet (Gobierno Electrónico).

Para aquellos que no posean acceso a internet, se podría poner en práctica un software específico, o alinear la información en planillas Excel, previamente diseñadas y unificadas para todos los efectores, según la información a procesar. (Ver Anexo 7.6)

En el marco de la Ley 12510 LAEyCE la interrelación de los sistemas de la Administración de la Hacienda del Sector Público Provincial no Financiero, especialmente el Sistema de Administración Financiera<sup>122</sup> y el Sistema de Administración de Información dan lugar a la búsqueda de nuevas metodologías de relevamiento y exposición de datos que contribuyan con las jurisdicciones a eficientizar sus modelos de información. Específicamente en el presente caso, en lo que respecta a una Contabilidad Pública de Cargos y Descargos que exponga las Etapas de ejecución de recursos y erogaciones y los Momentos de acción del control, clasificado en control preventivo, concomitante y ulterior o crítico.<sup>122</sup>

De esta manera se ha diseñado en el anexo 7.6 una “Planilla de Control de Ingresos y Egresos”, donde se reflejan situaciones que dan lugar a un Control

---

<sup>122</sup> (pág. 61 del presente trabajo)

Operativo<sup>123</sup>, y donde la intervención del Actor “Administrador Publico”<sup>124</sup> acciona y toma decisiones dando sustancia en el ámbito del TCP y de los SAMCo del Nodo Reconquista al ejercicio de sus funciones, “...diciendo cómo, cuándo y de qué manera gestionar los fondos para obtener los mejores resultados, producto de la fiscalización y del proceso de enseñanza aprendizaje que ello conlleva” .

El mismo está planteado desde la órbita de competencia del Ministerio de Salud, es decir, luego de la intervención de los Órganos Rectores competentes y se compone de tres instancias de información a saber:

- **Registro de Recursos y Ejecución de Gastos:**

Por el sistema SIPAF al inicio de una asignación crediticia a cada uno de los veintinueve SAMCo del Nodo. Tiene lugar en la esfera de los Órganos Rectores del sistema de presupuesto, de contabilidad y de tesorería y es allí donde nace el Cargo.

En el orden jurisdiccional – Ministerio de Salud – se propone un sistema de registración que identifica cada Cargo, donde consta su fecha de emisión y de vencimiento<sup>125</sup>, el destino específico según el concepto y la suma de dinero expresada en pesos. Se establece la Entidad (SAMCo) a cuya afectación específica presupuestaria y de acuerdo a la ubicación geográfica se afectan los recursos y la consecuente asignación al ejercicio económico pertinente. Cabe consignar que la registración de los recursos se rige por el criterio contable de lo percibido.

Por su parte la Ejecución de los gastos, o el Abono o Descargo, se rige por el criterio contable de lo Devengado, y ésta queda plasmada y registrada en relación al ingreso de conformidad del bien o servicio y su efectivo pago, en que se procede a Rendir Cuenta por la ejecución de dicho Cargo y/o a la Devolución de los Fondos totales o parciales, en caso de no haberse ejecutado.

En el mismo se imprimirá, a los fines de codificar los registros, un número de hoja y también los Códigos de SIPAF, o similar, (en nuestro caso, prácticamente todos carecen de dicho sistema). Pero codificarlos permite adelantarnos a su alineación registral en forma concomitante a aquellos organismos que cuentan con conectividad informática.

En cuanto al Periodo, refiere al trimestre del ejercicio en que se procederá a informar financieramente y contablemente, tanto a los Órganos de contralor financieros como

---

<sup>123</sup> (pto. 3.1.2 Pág. 54/55)

<sup>124</sup> Referenciado en pto. 5.4., pág. 82/83, y cuya figura se manifiesta en Artículo 213° de la Ley 12510 (LAEyCE).

<sup>125</sup> Fecha de Vencimiento: refiere a los plazos establecidos en la Ley 12510 y normativa dictada por el TCP.

contables y al TCP, mediante su inclusión en los Balances Trimestrales de Movimiento de Fondos del periodo pertinente.

- **Transferencia de Fondos:**

Se identifica en esta etapa a los Responsables que intervienen en la transferencia y manejo de los dineros del erario público, cuya cadena de funcionamiento es: de Tesorería General de la Provincia al Ministerio de Salud y de Tesorería del Ministerio de Salud al SAMCo.

El Responsable Directo por la percepción e inversión de fondos en la órbita del SAMCo es el Tesorero y el Responsable Indirecto su Presidente. Estos intervienen y responden por el ingreso e inversión y rendición y /o devolución de los fondos no utilizados. De allí que resulte fundamental contar con su Identidad por la administración, custodia y conservación de fondos. Por ello también se inscribirán los datos inherentes del/los Responsable/s del origen de los fondos (Responsable Indirecto) del Ministerio de Salud.

Luego se asienta la fecha de la transferencia, importe y número de Expediente generado para su rendición; lo cual indicará el período a que corresponde y permitirá el seguimiento del trámite.

Una vez registrado e identificado el Cargo de la Tesorería Ministerial, por ej. 10-S-0010245 – 0 Gastos de Funcionamiento Mes de Octubre 2010 SAMCo Romang por \$ 10.000, se identifica la Cuenta Bancaria de Destino – el Banco y la Sucursal de la Localidad, o la más próxima.

- **Recursos – Ejecución:**

En este espacio se procederá a transcribir detalladamente el Momento de registro de los Recursos o Ingresos, el tipo de movimiento, por depósito o por transferencia. Esta salvedad obedece a que este mismo gráfico puede utilizarse para la percepción de Recursos Propios provenientes de facturación a Obras Sociales, donaciones, contribuciones varias, otros. Su Importe, número de Cargo Ministerial y concepto o destino asignado.

En el momento de la Ejecución se inscribirán los datos referidos a la Etapa Contable de Devengamiento del gasto, es decir se identifica la Fecha, Número y Tipo de Comprobante; el Proveedor, Concepto de los bienes o servicios adquiridos y recepcionados de conformidad y su importe total.

Por último el Saldo Final expone cuantitativamente si se ejecutó el importe total del Cargo, no se ejecutó, o se hizo en forma parcial; en cuyo caso se deberá proceder a la devolución de los fondos.

Las tres etapas señaladas están traspasadas por la intervención y Control de los SAMCo y Coordinación Nodal; por el Ministerio de Salud (Control Interno) y del Tribunal de Cuentas (Control Externo) y se informaran a los estamentos superiores competentes.

Esto permitirá que los mecanismos sean iguales y homogéneos para todas las partes intervinientes, y por lo tanto la información emitida será unificada también, mejorando los procedimientos de auditoría y control.

En tal sentido, se propone la implementación de un mecanismo de control más completo y aprehendido por todas las partes intervinientes, a saber:

1. La emisión de un Informe que exhiba el análisis realizado a la organización, abarcando específicamente los aspectos:
  - Prestacionales,
  - Procedimientos Administrativos, y
  - Sistemas de Control.

La periodicidad en la recolección y análisis de los datos debe ser mensual por parte de la propia institución – en este caso por cada SAMCo- y trimestral respecto a la información a los actores de contralor:

- Control Interno: Ministerio de Salud
- Control Externo: Tribunal de Cuentas de la Provincia.

Información Necesaria para evaluar y corregir en tiempo y forma:

- Población cubierta
- Descripción del Menú prestacional
- Modalidad de Provisión de servicios (Laboratorio, radiología, cirugía, internación, odontología, emergencia, medicamentos, etc), que se reflejan en la información presentada en el Anexo 7.1

2 - Confección de Manuales de Funcionamiento y Procedimiento:

Sistemas de Control:

- Auditoria de Facturación
- Auditoria de Terreno
- Auditoria en tiempo realización

3 - Sistema de Información: estableciendo tasas e indicadores de consumo, de consulta, de prácticas de laboratorio, de ingresos/egresos, entre otros, tal como se indica en la propuesta que se Anexa en calidad de "Plantilla de Control"

4 - Establecimiento de las Estructuras de Ingresos y Egresos o Ejecución. (ídem anterior).

Complementando lo expuesto, también se hace necesario detallar las metodologías propuestas para el control de ingresos: en un principio se requiere realizar auditorías de corte, que comprendan la verificación y determinación de los saldos y conciliaciones de los movimientos bancarios con cierres equivalentes a los periodos de balance – es decir trimestrales.

El esquema de balance que reglamenta el TCP y al cual deben ajustarse los controlados se agrega como Anexo 7.7 al presente.

Luego, a los fines de controlar los saldos iniciales y finales de cada periodo se requerirá de:

- Habilitación de una Cuenta Bancaria para la percepción de las transferencias por fondos ministeriales;
- Habilitación de una Cuenta Bancaria para la recepción de recursos Propios, y
- Habilitación de una cuenta bancaria para la recepción de Fondos Nacionales u otros.

En sucursales del Nuevo Banco Santa Fe, con el cual opera la Provincia, o en la más cercana al efector, con identificación de los responsables en las entidades financieras, de modo de emitir circularizaciones periódicas para recabar información pertinente.

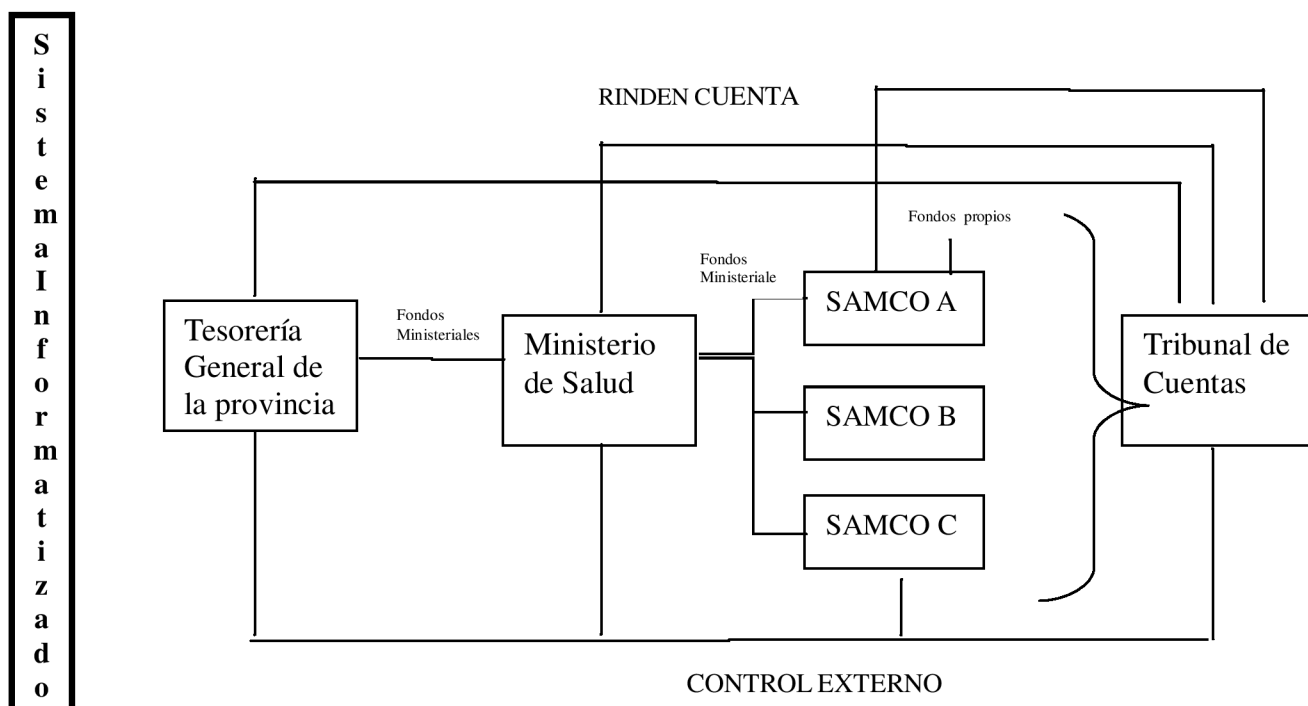
Dichas auditorías de corte, e in situ, se verán afectadas en algunos casos por las distancias y por los inconvenientes en las vías de comunicación (tal se mencionaba en apartados precedentes), razón por la cual se deberá apelar a la utilización de sistemas de fax para obtener y enviar información; sistemas telefónico y en los casos en que posean internet, por vía e-mail.

Ello permitirá mantener en la Delegación Fiscal los saldos conciliados al cierre de cada balance, los cuales al momento de ser auditados serán cotejados con los mismos. Incluso los Registros obligatorios inherentes al Libro de Banco, de Caja y de Cargos que deben adjuntar a cada balance se podrían anticipar, corrigiendo y generando culturas de registración y percepción acorde a las exigencias contables.

Para esto será necesario contar con sistemas estadísticos, cuadros y gráficos, para la determinación de tasas e indicadores que permitan comparar y evaluar posibles desajustes en la atención del paciente, que si bien superan los controles y competencias del TCP, deberían completar un circuito de información y análisis con el Nodo, el Ministerio de Salud, y otros organismos que intervienen en la toma de

decisiones. (Ver Anexo 7.9)

Gráficamente, la propuesta se observa en el siguiente cuadro:



## Implementación de TICs para el Control Externo (Elaboración propia)

Como menciona Daft<sup>126</sup>, "...Los sistemas de redes pueden asumir muchas formas, pero la forma de sistema de redes corporativas que ha tenido el mas rápido crecimiento es la intranet, un sistema de información privado que abarca a toda la empresa y que utiliza los protocolos y estándares de comunicación de intranet y de la W.W.W. pero a la que solo tienen acceso las personas de la compañía. Como las intranet están basadas en web, se puede tener acceso a ellas desde cualquier tipo de

A las ventajas o beneficios mencionados, también se puede agregar que la implementación de TIC permite dar acceso al flujo de conocimientos e información para mejorar las vidas de las personas en general; facilita el trabajo; ofrece exactitud de los datos y menores riesgos de error; como también disminución de costos operativos.

### 6.2.1 Aspectos a introducir en la información a brindar por parte de los

<sup>126</sup> Daft, Richard (2007) La experiencia del liderazgo. Editorial Cengage Learning Editores SA, pág. 299

### **SAMCo. Emergentes de las Recomendaciones Técnicas del Sector Público de la Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas N° 1 y 2:**

- Modificar criterios y estándares tendientes a la elaboración, medición y evaluación de estados contables orientados a los órganos volitivos y ejecutivos inherentes.
- Informar a la ciudadanía y sus representantes la generación y destino de los recursos públicos.
- Elaborar indicadores que permitan medir la eficiencia, eficacia y economía en la generación de bienes y servicios brindados por el estado.
- Revalidar y poner en práctica los atributos de la información contable
- Respetar las etapas y criterios de percepción de recursos y ejecución de gastos siguiendo los momentos descritos en las recomendaciones citadas.
- Emitir informes complementarios respecto a las operaciones, rendimientos y logros obtenidos en cada ejercicio.
- Internalizar los contenidos de las Recomendaciones Técnicas 1 y 2 en cada organización a los fines de coadyuvar a su gradual y pertinente incorporación.

### **6.3 Conclusión Final.**

Las tecnologías de información son el punto de referencia del siglo XX y el principal rasgo del inicio del siglo XXI. La difusión de sus herramientas (computadoras, Internet, comunicación móvil) ha permitido a la sociedad lograr los instrumentos necesarios para hacer accesible el conocimiento a las masas y para aumentar la productividad en la industria, en la agricultura, en los servicios y en la expansión de la actividad cultural.

Ante ello, el mayor desafío de la era de la información es evitar la brecha entre aquellos que tienen y aquellos que no tienen acceso a los bienes y capacidades que



se requieren en la era digital. La tecnología de la información puede ser una poderosa herramienta para el desarrollo de una nueva conciencia crítica, de la participación ciudadana y el control de los actos de gobierno.

En este contexto, la llamada “sociedad de la información” ha sido alabada por los optimistas porque mejora las oportunidades de crecimiento y desarrollo a través de las TIC. Se consideran capaces de mejorar los indicadores sociales, de ofrecer nuevas oportunidades de desarrollo, de fortalecer las democracias y de mejorar la vida de los pobres en países y regiones del mundo subdesarrollado.

Sin embargo, no se puede dejar de considerar que los beneficios de los avances tecnológicos y sus ventajas para el desarrollo, no han sido distribuidos equitativamente, por lo tanto los impactos de la nueva tecnología afectan a los países ricos y a los pobres de diferente manera. Se han generado oportunidades y beneficios pero también riesgos sociales indeseables. Las disparidades dentro y entre los países son enormes y no deben aceptarse tácitamente, como algo “común”.

Pero estas desigualdades pueden reducirse usando las TIC más intensamente, de forma más equitativa, y en varios sectores de la economía.

Su vínculo con la gobernabilidad local puede ilustrarse mejor por la expansión de los servicios educativos, del aprendizaje a distancia y de las actividades culturales; por incentivos de trabajo, por la expansión de los servicios judiciales y el control de la justicia, por un aumento de la noción de ciudadanía, la seguridad pública, los derechos humanos y más interacción con las autoridades, por el compromiso de los grupos sociales, por el seguimiento de los proyectos de interés público, por el acceso a agencias de protección al consumidor, por una prestación de servicios más adecuada para los incapacitados, por la expansión de los servicios: “Háblenos” – “Evite las filas de espera” (bancos, personas mayores, oficinas de correo), por la seguridad pública (policía, departamento de bomberos), seguridad y asistencia social, información sobre las fuentes y usos de energía y energía alternativa, salud, servicios públicos (transporte, tránsito, vivienda), entre otros.

Según un estudio realizado en varias localidades de América Latina,<sup>127</sup> se reconoce generalmente que el uso de las TIC en el sector público es un proceso de

---

<sup>127</sup> Batista, Carlos (2003). TICs para la gobernabilidad: La contribución de las Tecnologías de la Información y Comunicación a la gobernabilidad local en América Latina. NP3 – Núcleo de Investigación en Políticas Públicas. Universidad de Brasilia, Brasil. Enero, 2003.

tres fases:

La primera implica la introducción de computadoras en la gestión pública, particularmente en los servicios internos.

La segunda fase contempla la implantación del gobierno electrónico. En este caso, la mayor parte de las veces, se trata de un procedimiento unilateral, esto es, del gobierno al ciudadano, y en la mayoría de los casos no permite la interacción.

Por último, la tercera fase comprende la utilización efectiva de las TIC para mejorar la gobernabilidad. En este sentido, la introducción de las TIC representa un paso decisivo en el proceso de democratización de la información pública y en la interacción entre ciudadanos y gobierno, asegurando la provisión de servicios por parte del gobierno a las demandas y prioridades públicas, así como su control.

Paralelamente, según el estudio mencionado, la transparencia es un tema recurrente en América Latina. La supervisión de los procesos de decisión, la transparencia con respecto a las transacciones económico – financieras de los procesos de ofertas gubernamentales y contratos públicos, la conciencia con respecto a los procesos de transacción en sí mismos, a los cuales se debería tener acceso de acuerdo a un principio de igualdad, se ha vuelto una preocupación y práctica común, transformada en ley en algunos países.

En concordancia con el autor mencionado<sup>128</sup>, a pesar de que Weber concibió a la burocracia como “una amenaza a las libertades personales y esenciales, también la reconoció como el sistema de organización más eficiente posible. Predijo el triunfo de la burocracia debido a su capacidad de asegurar el funcionamiento más eficiente de las organizaciones tanto en entornos empresariales como gubernamentales. Aunque las características burocráticas llevadas a un extremo son muy criticadas en la actualidad el control racional que presento Weber constituyo una idea importante y una nueva forma de organización”.

Todo lo cual, nos induce, también a poner de relieve, el hecho de que varios actores han aportado sus conocimientos, estudios, profesionalismo e investigaciones para dar lugar a las Recomendaciones Técnicas 1 y 2 del Sector Público a través de la FACPCE, re-definiendo y revalorizando conceptos, métodos y criterios a aplicar en la información a brindar en sus estados contables y ejecución presupuestaria y el

---

<sup>128</sup> Daft, Richard (2007) Op. Cit. pag. 332

impacto que genera/ra en la ciudadanía en general.

Como conclusión general, se puede observar que declaraciones como “la información pública es pública” o “la información debería ser verdaderamente pública”, o incluso “el total acceso a la información es un derecho del ciudadano” respaldan la propuesta planteada en esta investigación.

- Una alternativa a implementar en el Tribunal de Cuentas de la Provincia, para optimizar el control de los SAMCos, podría consistir en otorgar a la ciudadanía poder para actuar como auxiliar de control interno, responsable de salvaguardar los principios de legalidad, imparcialidad, lealtad, eficiencia y honor en la administración pública de la Salud.

- Se actualizaría la información de aquellos SAMCos que no poseen internet a la implementación de un sistema a través del cual gradualmente todos los efectores puedan ir incorporando tecnologías y herramientas de información y comunicación para mejorar el funcionamiento que compatibilice los datos a registrar; que puede consistir según lo indicado en:

- Un software, o

- una Plantilla en Excel cuyo diseño contenga datos uniformes e integrales.( Ver Anexo 7.6)

- Tender a una infraestructura de red que permita a las poblaciones acceder en forma integral a los servicios, ya sea por medios manuales (Anexo 7.6 remitidos vía fax, por correo electrónico o scanner; o bien en las zonas en que posean Internet, generar los software necesarios para que emitan la misma información, lo cual introduciría cambios plausibles en relación a su inclusión y, por su parte a la reducción de costos administrativos, aumento de la confianza ciudadana, transparencia de la responsabilidad en la utilización de fondos públicos, aumento de la capacidad de ahorro, entre otras.

La utilización de las TICs en la Administración Pública, está directamente relacionada con la democracia participativa (concepto en el que no se ahonda por no ser foco del estudio de esta investigación), y para lo cual se hace necesario que los mecanismos de transparencia se transformen en rutina; la descentralización se vuelva una práctica corriente, y la educación para jóvenes y adultos sea estimulada para reducir la brecha digital.

Debido a que el capital intelectual es un elemento esencial para el éxito de toda

organización, ya que es la forma de crear valor, y como indican Kaplan y Norton<sup>129</sup>, "las estrategias que son las únicas formas sostenibles que tienen las organizaciones de crear valor, están cambiando, pero las herramientas para medirla no" *He aquí uno de los motivos por el cual los Contadores Fiscales o Controladores no deben quedarse con la simple técnica del ejercicio contable sino que deben estar ávidos de conocimiento, es decir, vivir en la frontera del conocimiento y por ende crear un sistema de información que satisfaga las necesidades de los usuarios.*

Paralelamente se requiere la infraestructura física adecuada que permita la puesta en práctica de las TIC. Algunos de los mecanismos para ello son: expandir el sistema de telecomunicación, ampliar las líneas telefónicas, bajar los costos del sistema de acceso y el tiempo de uso, reducción de los costos de equipo, bajar los costos del proveedor de los servicios, y lo más importante, establecer puntos de entrada que faciliten el acceso al público.

Siendo que los datos de ingresos y egresos fueron extraídos de los balances trimestrales de movimientos de fondos elevados y auditados en la órbita de competencia del TCP, previa intervención e Informe del servicio administrativo-financiero del Ministerio de Salud, queda demostrada la hipótesis de que "la falta de información que producen los SAMCo, respecto a las normativas vigentes establecidas por el TCP, se relaciona con la falta de cumplimiento de estas normas" y que "las técnicas de información aplicadas a la percepción e inversión de fondos por parte de los SAMCo, responden a los requerimientos de la comunidad beneficiaria."

A raíz de las limitaciones al alcance de las tareas de control aludidas en el pto. 6.1, en el que se plantea un diagnóstico situacional y observando los resultados descriptos, es que resultaría plausible utilizar una herramienta más ágil y sistematizada o en línea con las jurisdicciones provinciales; fundamentalmente por el proceso de retroalimentación que podrán generar en cuanto a su antigua trayectoria en materia de acogimiento a las normas y procedimientos de información y comunicación impuestos por el TCP.

Dicha herramienta se expone en la planilla descrita, y se incorpora al Esquema 7.9 Anexo, en cuanto pretende alcanzar a la organización y su contexto mediato e inmediato.

---

<sup>129</sup> Kaplan R.S. y Norton D.P (2001) Op. Cit. Pág. 8

## **CAPITULO 7**

### 7. ANEXOS

#### 7.1 Datos estadísticos

| <b>SAMCOs</b>   | <b>Servicios que ofrece</b>   |
|-----------------|---|
| Avellaneda      | Tocoginecología – Obstetricia - Maternidad- Medicina General-Guardia-<br>Médico de Urgencia |
| Calchaquí       | Medicina General- Psicología- Fonoaudiología- Kinesiología                                  |
| Campo<br>Hardy  | Medicina General- LAO   |
| Florencia       | Pediatría-Lactantes-Guardia – Odontología - Clínica General                                 |
| Fortín<br>Olmos | Medicina General  |
| Garabato        | Medicina General  |
| Intiyaco        | Medicina General  |
| La Gallareta    | Medicina General - Clínica medica   |
| La Sarita       | Medicina General  |
| Lanteri         | Tocoginecología – Obstetricia - Medicina General  |
| Las Toscas      | Medicina de Urgencia – Tocoginecología - obstetricia  |
| Los Amores      | Medicina General  |
| Los<br>Laureles | Medicina General  |
| Malabrigo       | Psicología –Psicopedagogía - Medicina General - Ginecología                                 |
| Margarita       | Odontología – traumatología – oftalmología – Medicina General                               |
| San Manuel      | Medicina General  |
| Tartagal        | Medicina General  |

## Magister en Administración Pública-UNL

|                  |   |
|------------------|---|
| Villa Ana        | Medicina General  |
| Villa Gillermina | Medicina General  |
| Romang           | Odontología – Bioquímica – Radiología – Psicología – Medicina General |
| Alejandra        | Medicina General – Odontología – Bioquímica                           |

Tabla 7.1- Elaboración propia

### 7.2 Total atenciones por SAMCO, por año

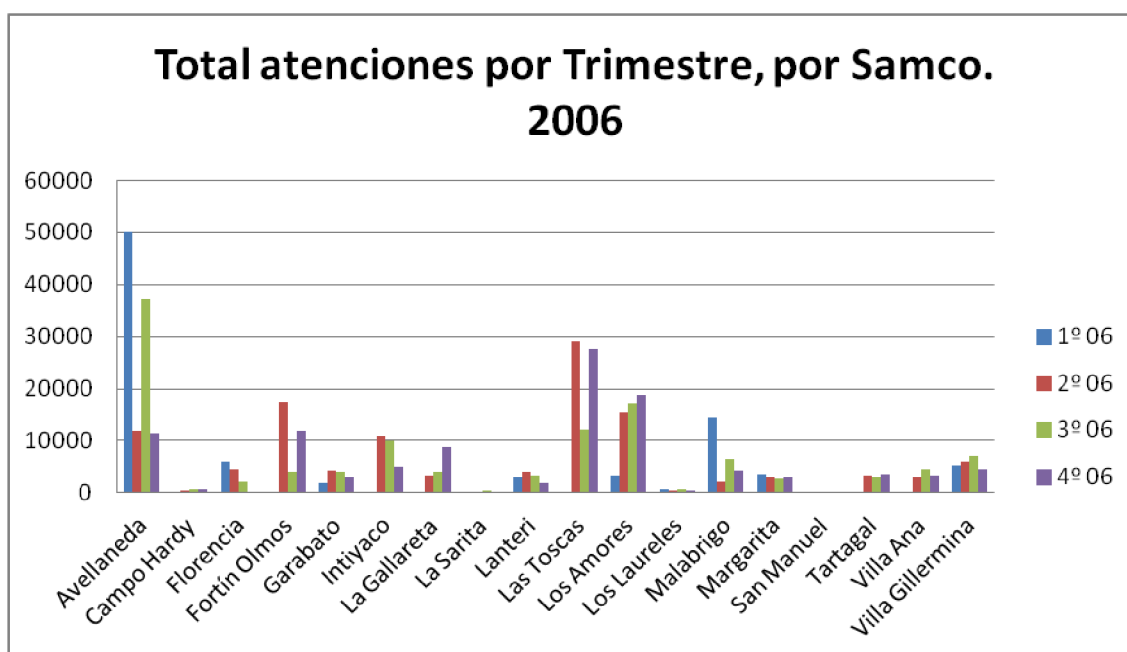


Gráfico 7.1- Elaboración Propia

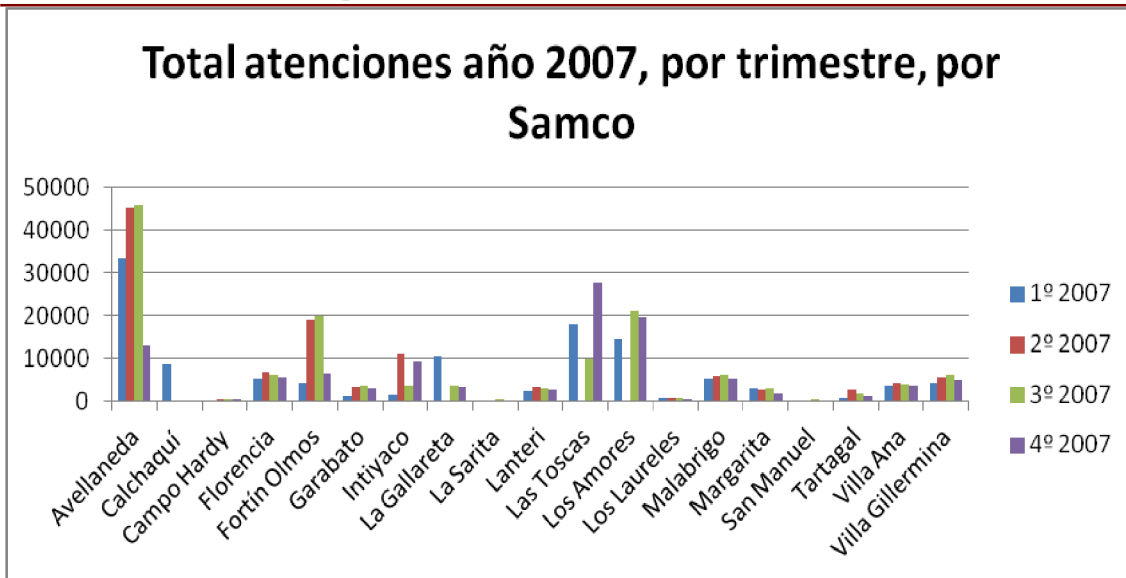


Gráfico 7.2 -Elaboración Propia

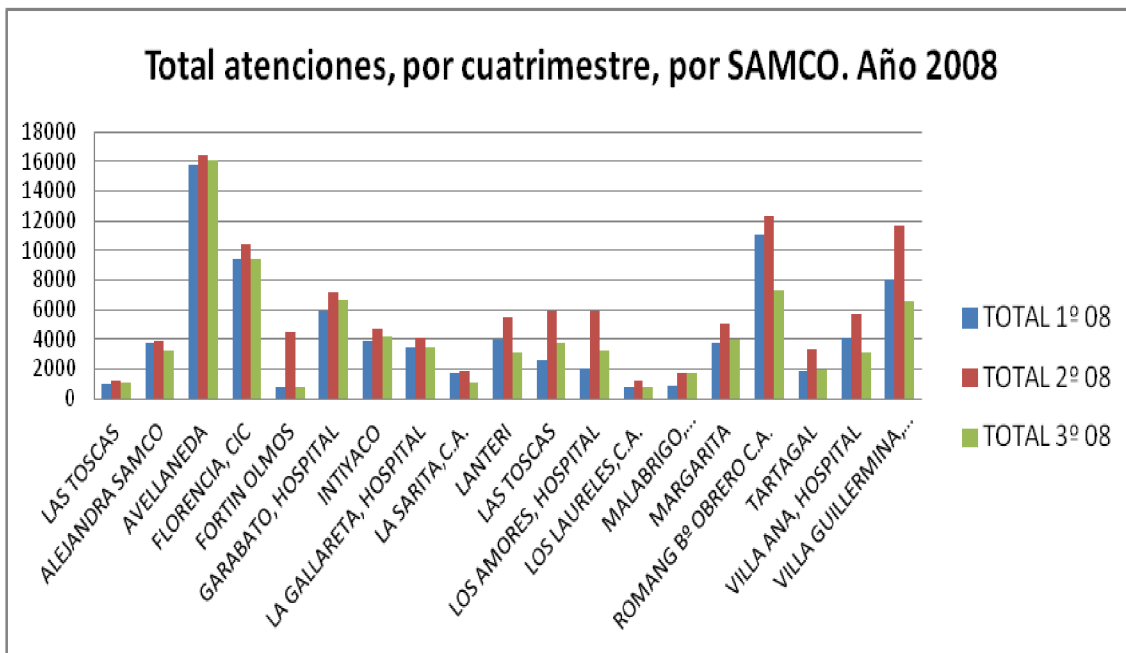


Gráfico 7.3- Elaboración Propia



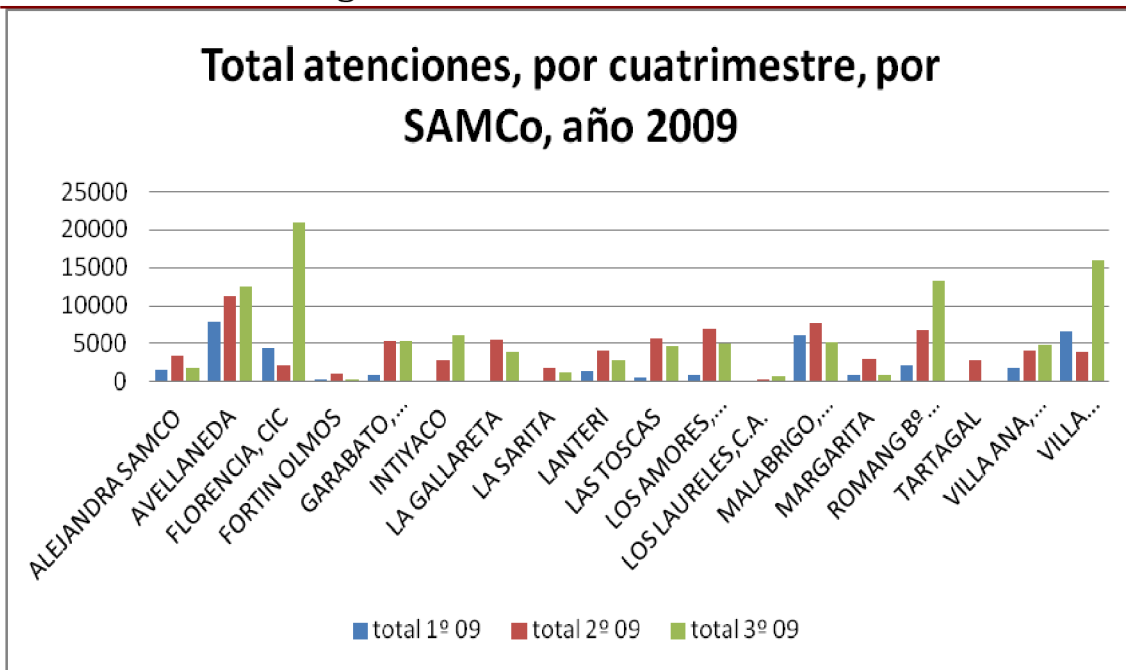


Gráfico 7.4: Elaboración Propia

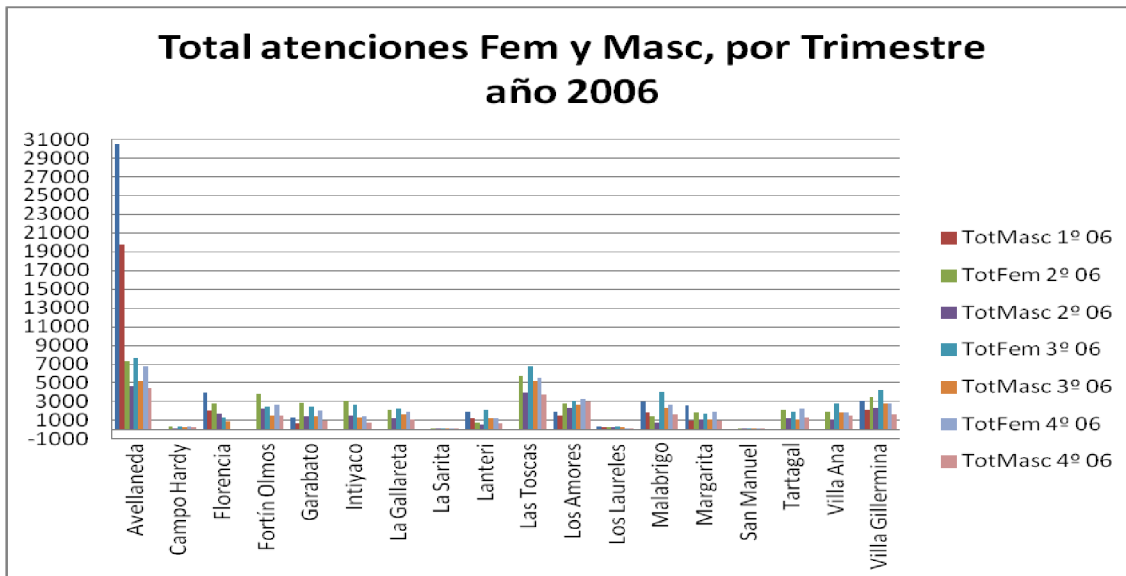


Gráfico 7.5- Elaboración propia

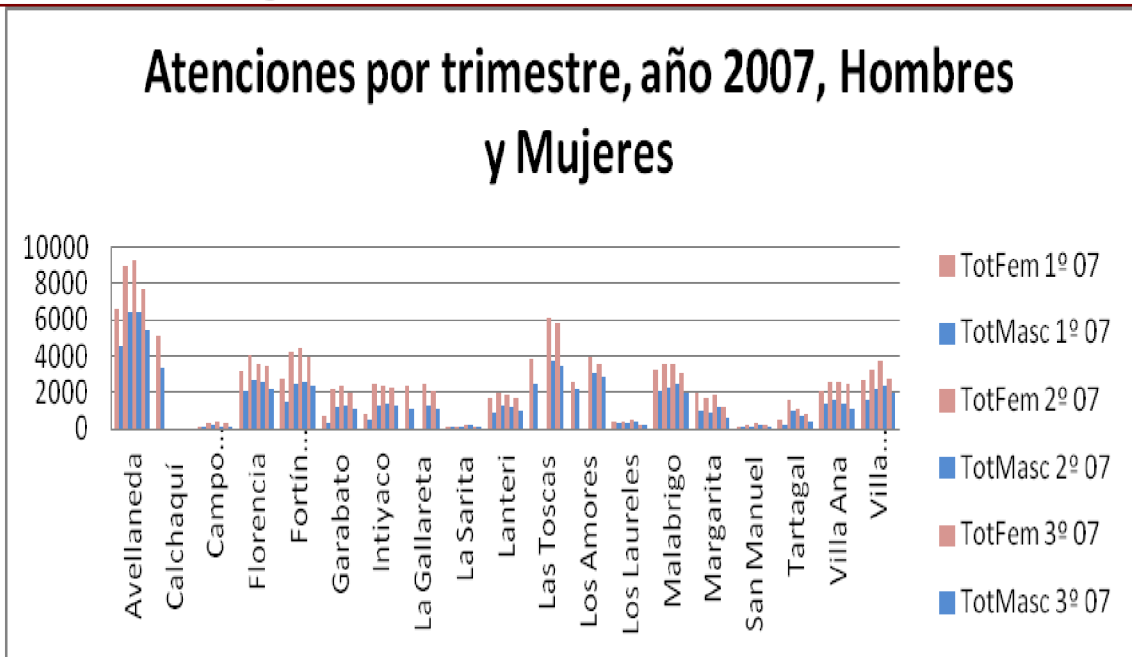


Grafico 7.6 - Elaboración propia

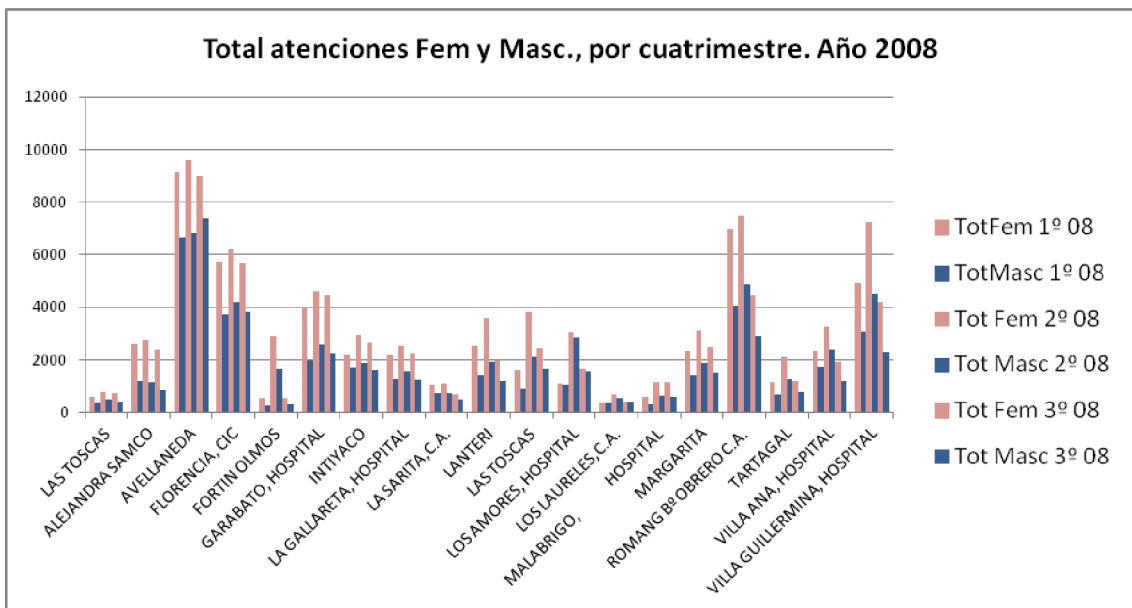


Grafico 7.7- Elaboración propia

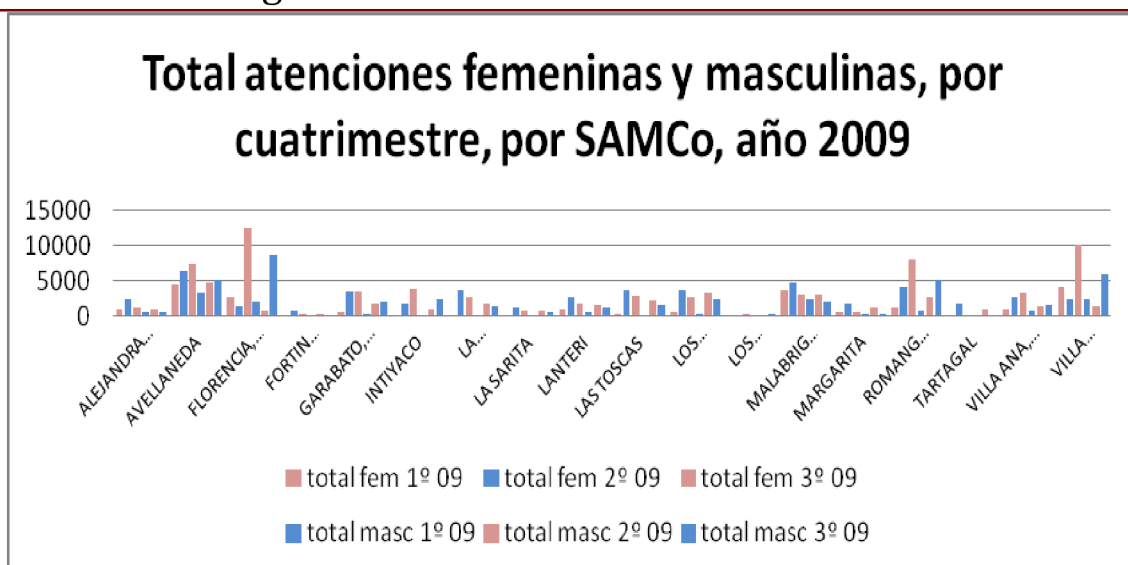


Grafico 7.8- Elaboración propia

### 7.3 SAMCOs con acceso a Internet

| SAMCOs.      | Agosto 2002 | Agosto 2012 |
|--------------|-------------|-------------|
| Avellaneda   | no          | si          |
| Calchaquí    | si          | si          |
| Campo Hardy  | no          | no          |
| Florencia    | no          | si          |
| Fortín Olmos | no          | no          |
| Garabato     | no          | si          |
| Intiyaco     | no          | si          |
| La Gallareta | no          | si          |
| La Sarita    | no          | no          |
| San Manuel   | no          | no          |
| Lanteri      | no          | no          |
| Las Toscas   | no          | si          |

## Magister en Administración Pública-UNL

|                   |    |    |
|-------------------|----|----|
| Los Amores        | no | no |
| Los Laureles      | no | no |
| Malabrigo         | si | si |
| Margarita         | no | si |
| Romang            | no | si |
| Tartagal          | no | no |
| Villa Ana         | no | no |
| Villa Guillermina | no | no |
| Villa Ocampo      | si | si |
| Alejandra         | si | si |

Tabla 7.2 (Elaboración propia)

### 7.4 – Relaciones de Ingresos y egresos, por año, por SAMCo

| INGRESOS TOTALES/EGRESOS TOTALES |  |   |   |   |
|----------------------------------|--|---|---|---|
| SAMCo                            | INGR<br>TOTALES/EGRESOS<br>TOTALES 4° 2006 | INGRESOS<br>TOTALES/EGRESOS<br>TOTALES 2007 | INGRESOS<br>TOTALES/EGRESOS<br>TOTALES 2008 | INGRESOS<br>TOTALES/EGRESOS<br>TOTALES 2009 |
| Avellaneda                       | 105%                                       | 122%  |   |   |
| Calchaquí                        |  |   | 80%   | 115%  |
| Campo Hardy                      | 60%  | 122%  | 84%   | 96%   |
| Florencia                        |  | 94%   | 79%   | 102%  |
| Fortín Olmos                     | 126%                                       | 229%  | 60%   | 126%  |
| Garabato                         | 98%  | 267%  | 68%   | 97%   |
| Intiyaco                         | 270%                                       | 179%  | 64%   | 168%  |
| La Gallareta                     | 128%                                       | 248%  | 176%  | 141%  |
| Lanteri                          | 300%                                       | 98%   | 190%  | 0%  |
| La Sarita                        | 67%  | 103%  | 125%  | 150%  |
| Las Toscas                       | 444%                                       | 99%   | 431%  | 79%   |
| Los Amores                       | 104%                                       | 102%  | 100%  | 330%  |

## Magister en Administración Pública-UNL

|                  |      |      |      |      |
|------------------|------|------|------|------|
| Los Laureles     | 75%  | 120% | 97%  | 100% |
| Malabrigo        | 172% | 371% | 65%  | 103% |
| Margarita        | 84%  | 478% | 89%  | 119% |
| San Manuel       | 67%  | 311% | 59%  | 106% |
| Tartagal         | 77%  | 227% | 95%  | 149% |
| Villa Ana        | 187% | 121% | 66%  | 132% |
| Villa Gillermina | 91%  | 218% | 139% | 181% |

Fuente: Elaboración Propia según información del Nodo Salud Reconquista

| <b>INGRESOS PROPIOS/EGRESOS TOTALES</b> |  |   |  |   |
|---|--|---|--|---|
| SAMCo                                   | INGR<br>PROPIOS/EGRESOS<br>TOTALES 4° 2006 | INGRESOS<br>PROPIOS/EGRESOS<br>TOTALES 2007 | ING<br>PROPIOS/EGRESOS<br>TOTALES 2008 | INGRESOS<br>PROPIOS/EGRESOS<br>TOTALES 2009 |
| Avellaneda                              |  |   |  |   |
| Calchaquí                               |  |   | 36%                                    | 11%   |
| Campo Hardy                             |  |   |  |   |
| Florencia                               |  | 1%  | 16%                                    | 8%  |
| Fortín Olmos                            |  | 51%   | 14%                                    | 10%   |
| Garabato                                |  | 106%  | 29%                                    | 6%  |
| Intiyaco                                |  | 39%   | 28%                                    | 22%   |
| La Gallareta                            | 17%  | 116%  | 72%                                    | 28%   |
| Lanteri                                 |  |   | 30%                                    |   |
| La Sarita                               |  |   |  |   |
| Las Toscas                              |  | 15%   | 19%                                    | 2%  |
| Los Amores                              |  |   |  |   |
| Los Laureles                            |  | 20%   | 31%                                    |   |
| Malabrigo                               | 95%  | 176%  | 31%                                    | 30%   |
| Margarita                               | 29%  | 219%  | 29%                                    | 16%   |
| San Manuel                              |  |   | 30%                                    |   |
| Tartagal                                |  | 28%   | 23%                                    | 50%   |
| Villa Ana                               |  | 20%   | 18%                                    | 17%   |

## Magister en Administración Pública-UNL

|                  |     |  |     |     |
|------------------|-----|--|-----|-----|
| Villa Gillermina | 18% |  | 22% |     |
|                  |     |  |     | 21% |

Fuente: Elaboración Propia según información del Nodo Salud Reconquista

| INGRESOS PROPIOS/INGRESOS TOTALES |  |  |  |   |
|-----------------------------------|--|--|--|---|
| SAMCo                             | ING<br>PROPIOS/ING<br>TOTALES 4º<br>2006 | INGRESOS<br>PROPIOS/INGRESOS<br>TOTALES 2007 | INGRESOS<br>PROPIOS/INGRESOS<br>TOTALES 2008 | INGRESOS<br>PROPIOS/EGRESOS<br>TOTALES 2009 |
| Avellaneda                        |  |  |  |   |
| Calchaquí                         |  | 25%  | 45%  | 11%   |
| Campo Hardy                       |  |  |  |   |
| Florencia                         |  | 1%   | 20%  | 8%  |
| Fortín Olmos                      |  | 22%  | 23%  | 10%   |
| Garabato                          |  | 40%  | 43%  | 6%  |
| Intiyaco                          |  | 22%  | 44%  | 22%   |
| La Gallareta                      | 14%                                      | 47%  | 41%  | 28%   |
| Lanteri                           |  |  | 16%  |   |
| La Sarita                         |  |  |  |   |
| Las Toscas                        |  | 15%  | 4%   | 2%  |
| Los Amores                        |  | 0%   | 0%   |   |
| Los Laureles                      |  | 16%  | 32%  |   |
| Malabrigo                         | 55%                                      | 48%  | 48%  | 30%   |
| Margarita                         | 35%                                      | 46%  | 33%  | 16%   |
| San Manuel                        |  |  | 51%  |   |
| Tartagal                          |  | 12%  | 24%  | 50%   |
| Villa Ana                         |  | 17%  | 28%  | 17%   |
| Villa Gillermina                  | 20%                                      |  | 16%  | 21%   |

Fuente: Elaboración Propia según información del Nodo Salud Reconquista

## Magister en Administración Pública-UNL

| <b>INGRESOS MINISTERIALES/INGRESOS TOTALES</b> |  |  |  |   |
|--|--|--|--|---|
| SAMCo  | ING<br>MINISTERIALES/ING<br>TOTALES<br>4° 2006 | INGRESOS<br>MINISTERIALES/IN<br>GRESOS TOTALES<br>2007 | INGRESOS<br>MINISTERIALES/IN<br>GRESOS TOTALES<br>2008 | INGRESOS<br>MINISTERIALES/I<br>NGRESOS<br>TOTALES 209 |
| Avellaneda                                     | 95%  | 100%   |  |   |
| Calchaquí                                      |  | 75%  | 79%  | 82%   |
| Campo Hardy                                    | 167%   | 100%   | 200%   | 82%   |
| Florencia                                      |  | 99%  | 112%   | 93%   |
| Fortín Olmos                                   | 79%  | 78%  | 115%   | 86%   |
| Garabato                                       | 102%   | 60%  | 107%   | 70%   |
| Intiyaco                                       | 37%  | 78%  | 95%  | 78%   |
| La Gallareta                                   | 78%  | 53%  | 59%  | 88%   |
| Lanteri  | 33%  | 100%   | 84%  |   |
| La Sarita                                      | 150%   | 100%   | 100%   | 100%  |
| Las Toscas                                     | 23%  | 85%  | 96%  | 123%  |
| Los Amores                                     | 96%  | 100%   | 100%   | 45%   |
| Los Laureles                                   | 133%   | 84%  | 71%  | 117%  |
| Malabrigo                                      | 58%  | 52%  | 68%  | 70%   |
| Margarita                                      | 65%  | 54%  | 86%  | 60%   |
| San Manuel                                     | 150%   | 8%   | 115%   | 73%   |
| Tartagal                                       | 130%   | 29%  | 84%  | 66%   |
| Villa Ana                                      | 53%  | 94%  | 86%  | 82%   |
| Villa Gillermina                               | 107%   | 58%  | 84%  | 65%   |

Fuente: Elaboración Propia según información del Nodo Salud Reconquista

## 7.5- Organigrama resumido del punto de análisis, Tribunal de Cuentas de la Provincia de Santa Fe.

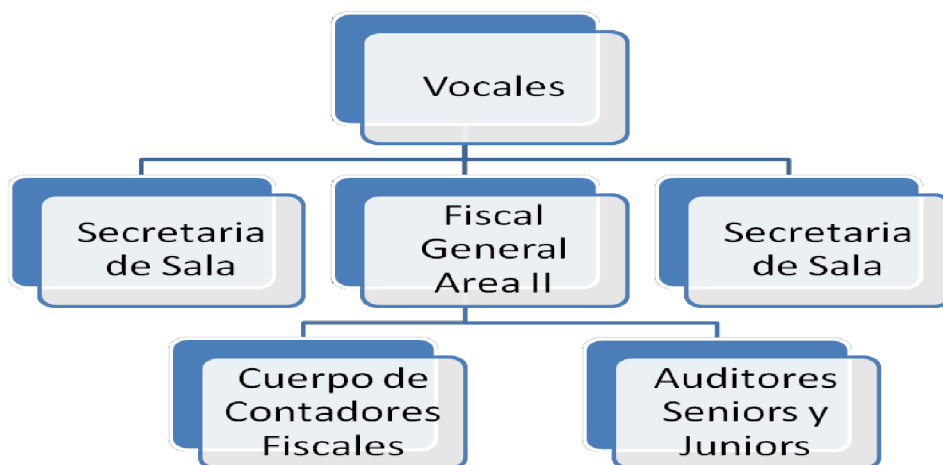


Grafico 7.9- Elaboración propia

## 7.6- Planilla de control de ingresos y egresos

| <b>REGISTRO DE RECURSOS Y EJECUCION DE GASTOS</b> (Solo para ingresos Ministeriales)           |                      |   |                      |                      |                       |                      |                     |                      |          |         |                      |                      |
|--|----------------------|---|----------------------|----------------------|-----------------------|----------------------|---------------------|----------------------|----------|---------|----------------------|----------------------|
| NUMERO:  | <input type="text"/> |   |                      |                      |                       |                      |                     |                      |          |         | Nº DE HOJA:          | <input type="text"/> |
| MINISTERIO:  | <input type="text"/> | FECHA PRESENTACION DE RENDICION AL MINISTERIO DE SALUD: |                      |                      |                       |                      |                     | <input type="text"/> |          |         |                      |                      |
| ENTIDAD:   | <input type="text"/> | CODIGO SIPAF O SIMILAR:                                 |                      |                      |                       |                      |                     | <input type="text"/> |          |         |                      |                      |
| EJERCICIO:   | <input type="text"/> | PERIODO   | DESDE:               | <input type="text"/> | HASTA:                | <input type="text"/> |                     |                      |          |         |                      |                      |
| <b>TRANSFERENCIA DE FONDOS</b>   |                      |   |                      |                      |                       |                      |                     |                      |          |         |                      |                      |
| DENOMINACIÓN O CARGO DE TESORERIA MINISTERIAL:   |                      |   |                      |                      |                       |                      |                     |                      |          |         | <input type="text"/> |                      |
| Nº CUENTA BANCARIA:  | <input type="text"/> | BANCO:  | <input type="text"/> | SUCURSAL:            | <input type="text"/>  |                      |                     |                      |          |         |                      |                      |
| RESPONSABLE DEL ORIGEN DE LOS FONDOS:  |                      |   |                      |                      |                       |                      |                     |                      |          |         | <input type="text"/> |                      |
| FECHA DE TRANSFERENCIA:  | <input type="text"/> | IMPORTE:  | <input type="text"/> | Nº EXPEDIENTE:       | <input type="text"/>  |                      |                     |                      |          |         |                      |                      |
| RESPONSABLE DEL SAMCC:   | <input type="text"/> | DNI Nº:   | <input type="text"/> |                      |                       |                      |                     |                      |          |         |                      |                      |
| RECURSOS   |                      |   |                      |                      | EJECUCION             |                      |                     |                      |          |         |                      |                      |
| FECHA DE INGRESO DE FONDOS   | TIPO DE MOVIMIENTO*  | IMPORTE   | Nº DE CARGO          | CONCEPTO             | FECHA DEL COMPROBANTE | Nº COMPROBANTE       | TIPO DE COMPROBANTE | PROVEEDOR            | CONCEPTO | IMPORTE | SALDO FINAL          |                      |
|  |                      |   |                      |                      |                       |                      |                     |                      |          |         |                      |                      |
|  |                      |   |                      |                      |                       |                      |                     |                      |          |         |                      |                      |
|  |                      |   |                      |                      |                       |                      |                     |                      |          |         |                      |                      |
| * 1-Transferencia<br>2-Deposito  |                      |   |                      |                      |                       |                      |                     |                      |          |         |                      |                      |
| <i>Se podría implementar un formato similar para el registro y control de ingresos propios</i> |                      |   |                      |                      |                       |                      |                     |                      |          |         |                      |                      |

Fuente: Elaboración propia



## 7.7- Esquema de Balance Reglamentado por Tribunal de Cuentas de la Provincia, Según Resolución Nº 008/06- Anexo I

### Rubro I

Saldos del trimestre anterior

Anexo 1: En poder de Responsables.

Subanexo 1.1. Disponible en Caja y Bancos.

Subanexo 1.2. Documentación a Rendir.

Anexo 2: En Poder de Subresponsables

Subanexo 2.1. Cargos a Rendir.

### Rubro II

Ingresos del Trimestre

Anexo 1: Fondos recibidos de Tesorería General.

Anexo 2: Recursos Propios. (u Otros Ingresos)

### Rubro III

Rendiciones presentadas

Anexo 1: Cargos de Tesorería General.

Subanexo 1.1. Pagos Directos

Subanexo 1.2. de Subresponsables.

Subanexo 1.3. de Terceros responsables ante la

Administración.

Anexo 2: Recursos Propios (u Otros Ingresos)

Subanexo 2.1. Pagos Directos

Subanexo 2.2. de Subresponsables.

### Rubro IV

Devoluciones a Tesorería General.

### Rubro V

Saldo a fin del trimestre

Anexo 1: En Poder de Responsables.

Subanexo 1.1. Disponible en Caja y Bancos

Subanexo 1.2. Documentación a rendir.

## 7.7- Resolución del Tribunal de Cuentas de la Provincia N° 022/08

### VISTO:

La Resolución N° 008/06 TCP, por la cual se reglamentan los procedimientos para la presentación de los Balances de Movimiento de Fondos ante este Tribunal de Cuentas; y,

### CONSIDERANDO :

Que, el artículo 7° de la citada Resolución, dispone las actuaciones de competencia de las distintas áreas que intervienen en la conformación de los Balances de Movimiento de Fondos de los S.A.M.C.O. no incluidos en el ANEXO V de la Resolución N° 008/06-TCP;

Que, en el marco del proceso de regionalización que viene desarrollando el Poder Ejecutivo, se ha dictado el Decreto N° 0029/08, por el cual se reemplazó la distribución sanitaria del territorio provincial, dividido hasta esa fecha en zonas, por el sistema de Nodos Regionales;

Que, las Resoluciones N° 307/86 y N° 686/01 del Ministerio de Salud establecieron el control periódico que debían realizar las Zonas de Salud sobre las rendiciones de cuentas que confeccionen los Servicios para la Atención Médica de la Comunidad, emitiendo un informe detallado de las observaciones que formulen y de la gestión administrativa-contable de cada ente;

Que, dichas funciones adquieren mayor jerarquía ante la nueva estrategia de regionalización y representación de la autoridad ministerial, constituyendo antecedentes válidos para el ejercicio de control y fiscalización que ejerce actualmente la Dirección General de Administración Ministerial;

Que, ante la conformación de Regiones y la determinación del territorio que cada una de ellas abarque, resulta propicio adaptar la reglamentación de este TCP a la nueva distribución territorial adoptada por el Decreto N° 0029/08;

Que, en el Título VI, Sistema de Control Externo, la Sección IV del Capítulo I, legisla acerca de los Responsables, presentación, examen y Juicio de Cuentas;

Que el artículo 218°, faculta al Tribunal de Cuentas a determinar el contenido, forma de presentación, requisitos, modelos y procedimientos de Rendición de Cuentas, los que deben posibilitar su contralor en los aspectos: formal, legal, contable, documental y numérico;

Que, las situaciones descritas ameritan la revisión de la modalidad de confección y presentación de los Balances, para aquellos responsables incluidos en el artículo 7° de la Resolución N° 008/06 TCP;

Por ello, y, conforme a lo acordado en Reunión Plenaria de fecha 27-06-08 y registrada en Acta N° 1208; y, en ejercicio de las atribuciones conferidas por el artículo 200°, inciso g), de la Ley N° 12.510 de Administración, Eficiencia y Control del Estado;

### EL H. TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA PROVINCIA

#### Resuelve:

**Artículo 1°:** Modificar el artículo 7° de la Resolución N° 008/06-TCP, el que quedará redactado de la siguiente forma:

"(...) **Artículo 7°:** Para los S.A.M.C.O. no incluidos en el ANEXO V de la presente, se establecen las siguientes pautas y procedimientos:

a) Los S.A.M.C.O. deberán remitir:

a-1) Los Legajos de Rendiciones de Cuentas, siguiendo las pautas contenidas en el

## Magister en Administración Pública-UNL

---

**ANEXO III** de la presente, al **Nodo de la Región de Salud** al que pertenecen. A su vez, remitirán los Estados de Saldos Iniciales, Ingresos, Erogaciones, Devoluciones y Saldos Finales discriminados a cierre de cada período trimestral.

Cuando correspondiere, deberán además incluir como Anexos: a) Estado de Cuentas a Cobrar y a Pagar; b) Balance de Sumas y Saldos originados en la Contabilidad Comercial, y adjuntar la Nómina de Contratados confeccionada según el Instructivo que, como **ANEXO VIII**, forma parte de la presente norma.

a-2) "Informe sobre Recursos Propios" (en original y copia), según modelo que, como Anexo VII, integra la presente Resolución, conteniendo la recaudación total producida en concepto de ingresos propios del trimestre.

En dicho Informe se deberá consignar, la recaudación total nominal producida en el trimestre, discriminada en función de la imputación inherente a la Contabilidad Presupuestaria (Recursos) y Comercial, sin compensaciones entre los Rubros o débitos por percepciones indebidas.

La información detallada en el "Informe Sobre Recursos Propios", deberá coincidir con la que se exponga en el Rubro II del Balance de Movimiento de Fondos del trimestre al que corresponda, o acompañar conciliaciones que justifiquen diferencia.

b) La Coordinación del Nodo de cada Región de Salud procederá a:

b-1) Confeccionar "Planillas Resumen de Ingresos y de Rendiciones Presentadas", totalizadoras de lo informado por cada efector en los estados citados en inciso a), discriminadas en fondos ministeriales y de recursos propios,

b-2) Revisar los Legajos de Rendiciones de Cuentas que se incluyan en dichas Planillas emitiendo opinión sobre las mismos e informando a cada efector, cuando así correspondiere, las vulneraciones que se verifiquen. Los Legajos antes citados quedarán reservados en sede del Nodo de la Región de Salud a fin de ponerlos a disposición de este Órgano de Control Externo cuando así fuere requerido.

b-3) Emitir, conforme los controles realizados sobre la información y documentación remitida por cada efector, un Informe que incluirá un listado preciso y actualizado de los Servicios que no hayan cumplimentado con la presentación de sus Estados, identificando el período correspondiente y acompañando la constancia de su requerimiento al ente incumplidor.

b-4) Conformar una única actuación que incluirá la totalidad de los Estados remitidos por los Servicios (inciso a) y las intervenciones de competencia del Nodo de la Región de Salud (incisos b1 y b3) la que será remitida al Servicio Administrativo Financiero del Ministerio de Salud como antecedentes de los controles administrativos y contables que a este último competen.

c) El Servicio Administrativo Financiero del Ministerio procederá según lo establecido por el segundo párrafo del artículo 2º de la presente Resolución, en su condición de Órgano Técnico Administrativo de Control y Fiscalización Interna, adjuntando información obrante en el Departamento Rendiciones de Cuentas e Informe Final abarcativo del análisis de la información recepcionada, detallando las diferencias detectadas en cada Rubro integrativo de los Estados y el incumplimiento de las presentaciones exigidas que fueran necesarios para su posterior elevación a este Tribunal de Cuentas. Asimismo deberán remitir copia del "Informe sobre Recursos Propios" señalando en a-2) del presente artículo a la Contaduría General de la Provincia."

## Magister en Administración Pública-UNL

**Artículo 2° :** Modificar el primer párrafo del artículo 24° de la Resolución N° 008/06-TCP, el que quedará redactado de la siguiente forma:

" **Artículo 24°:** Los Organismos comprendidos en el artículo 1° de la presente Resolución, **excepto los incluidos en el artículo 7°**, que en virtud de autorizaciones legales registren ingresos, con motivo de recaudaciones propias, deberán:

a) Informar dentro de los quince (15) días inmediatos posteriores a la finalización del trimestre, la recaudación total producida en concepto de recaudación propia en el trimestre inmediato anterior, mediante la presentación al Contador Fiscal Delegado de este Tribunal de Cuentas, del "Informe sobre Recursos Propios" (en original y copia), según modelo que, como **ANEXO VII**, integra la presente Resolución.

b) Consignar en dicho Informe, la recaudación total nominal producida en el trimestre, discriminada en función de la imputación inherente a la Contabilidad Presupuestaria (Recursos) y Comercial, sin compensaciones entre los Rubros o débitos por percepciones indebidas o devoluciones.

La información detallada en el "Informe sobre Recursos Propios", deberá coincidir con la que, oportunamente, la Jurisdicción u Organismo exponga en el Rubro II del Balance de Movimiento de Fondos del trimestre al que corresponda, o acompañar las pertinentes conciliaciones que justifiquen diferencia.

c) Remitir copia del mismo a la Contaduría General de la Provincia, previa certificación del Contador Fiscal Delegado de la concordancia de la información contenida en el mencionado Informe, con la que surge de las registraciones contables del Organismo."

**Artículo 3° :** La modificación dispuesta, precedentemente, entrará en vigencia a partir del Balance de Movimiento de Fondos correspondiente al Segundo Trimestre 2008. No obstante, aquellos Servicios para la Atención Médica de la Comunidad que a la fecha de notificación no hayan presentado el Primer Trimestre 2008, deberán hacerlo con sujeción a lo establecido por la presente.

**Artículo 4°:** Regístrese, comuníquese, publíquese en el Boletín Oficial de la Provincia, e incorpórese en el sitio Web-TCP; luego archívese.-

Modifica reglamentación para la presentación de Balances de Movimiento de Fondos ante el TCP.

Modifica el Artículo 7° de la Resolución Nro. 008/06 TCP

Modifica el Primer Párrafo del Artículo 24° de la Resolución Nro. 008/06 TCP.

# Magister en Administración Pública-UNL

## 7.8- Modelos de Balances de SAMCos

**BALANCE TRIMESTRAL DE MOVIMIENTO DE FONDOS**  
Servicio para la Atención Médica de la Comunidad de AVELLANEDA  
PERIODO 2º TRIMESTRE DEL AÑO 2012


| RUBRO I  |  | RUBRO III  |  |
|--|--|------------|--|
| SALDO AL INICIO DEL TRIMESTRE  |  | 86667,16   | RENDICIONES PRESENTADAS  |
| <b>Disponible en Caja y Bancos</b><br>Fondos Ministeriales 18917,16<br>Recursos propios 67750,00<br>* Facturación 18917,00<br>* Otros ingresos |  |            | Fondos Ministeriales 171962,46<br>Recursos propios 47461,56<br>*Facturación 19322,40<br>*Otros Ingresos 28139,16   |
| Documentación a rendir 67750,00<br>*Fondos Ministeriales 67750,00<br>*Recursos propios   |  |            | <b>RUBRO IV</b><br>DEVOLUCIONES EFECTUADAS 0,00<br>De Fondos Ministeriales 0,00<br>De Venta de Pliegos 0,00  |
| RUBRO II   |  | RUBRO V    |  |
| INGRESOS DEL TRIMESTRE   |  | 216.155,62 | SALDO AL FINAL DEL TRIMESTRE   |
| Fondos Ministeriales 163391,46<br>Recursos propios 52764,16<br>*Facturación 24625,00<br>*Otros ingresos 28139,16                               |  |            | Disponible en Caja y Bancos 24219,76<br>Fondos Ministeriales <del>59179,00</del><br>Recursos Propios 24219,76<br>*Facturación 24219,76<br>*Otros ingresos 0,00 |
|  |  |            | Documentación a rendir 59179,00<br>Fondos Ministeriales 59179,00<br>Recursos Propios   |
| CARGOS   |  | 302.822,78 | DESCARGOS  |
|  |  |            | 302.822,78   |



Modelo de Balance correctamente confeccionado. Fuente: Delegación Fiscal TCP Nodo Reconquista

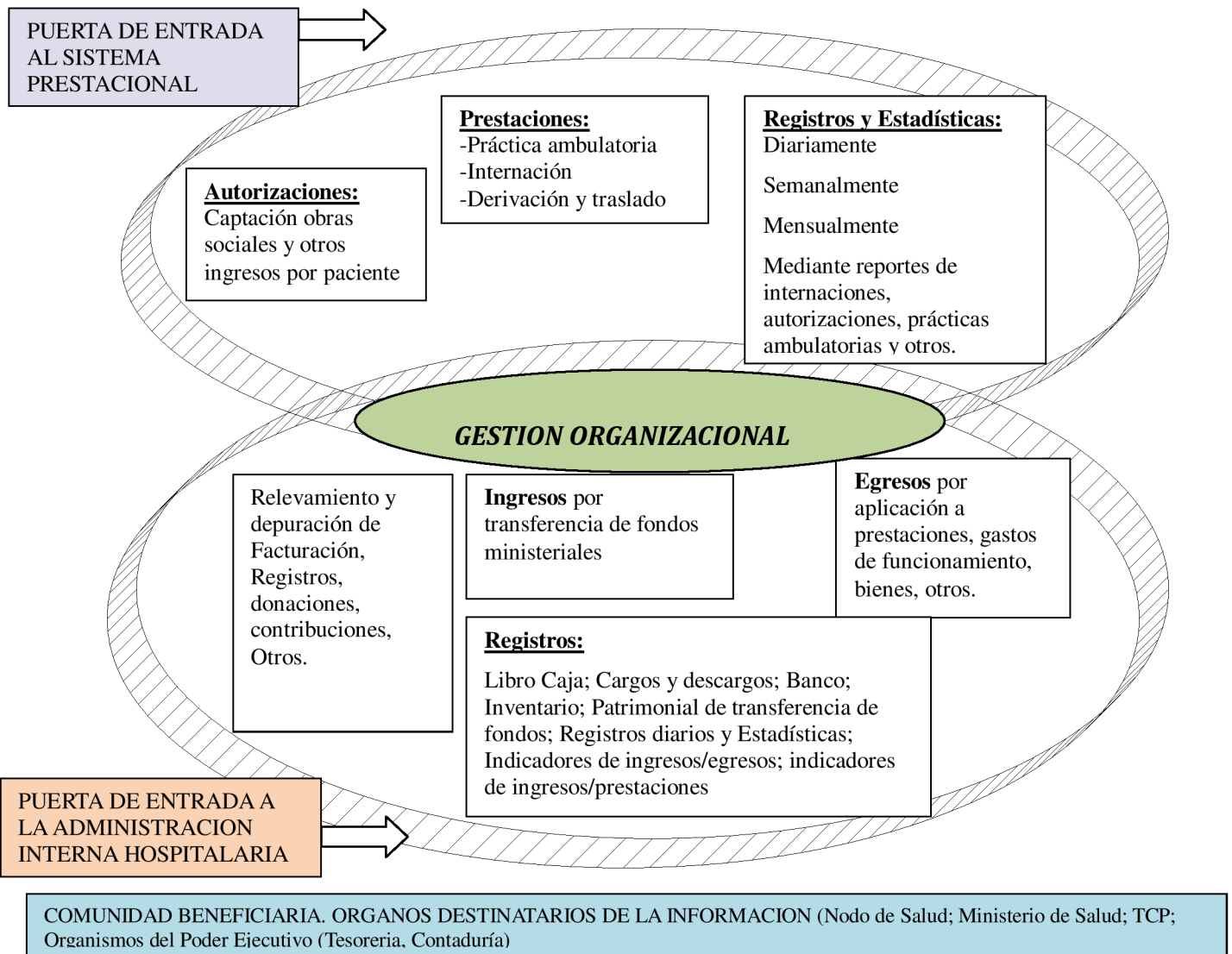
**BALANCE TRIMESTRAL DE MOVIMIENTO DE FONDOS**  
Servicio para la Atención Médica de la Comunidad de FLORENCIA  
Periodo: 3º Trimestre 2008 Julio, Agosto y Septiembre 2008

| RUBRO I  |  | RUBRO III             |  |
|--|--|-----------------------|--|
| SALDO AL INICIO DEL TRIMESTRE  |  | 432.345 <sup>20</sup> | RENDICIONES PRESENTADAS  |
| Disponible en Caja y Bancos<br>- Fondos Ministeriales (Cta. N°) ..... \$ 12.339 <sup>62</sup><br>- Recursos Propios (Cta. N°) ..... \$ 19.005 <sup>66</sup><br>*Facturación<br>*Otros Ingresos |  |                       | -Fondos Ministeriales ..... \$ 27.580 <sup>33</sup><br>-Recursos Propios ..... \$ 10.011 <sup>25</sup><br>*Facturación<br>*Otros Ingresos                    |
| Documentación a Rendir<br>- Fondos Ministeriales<br>- Recursos Propios   |  |                       | <b>RUBRO IV</b><br>DEVOLUCIONES EFECTUADAS<br>De Fondos Ministeriales<br>De Venta de Pliegos   |
| <b>RUBRO II</b><br>INGRESOS DEL TRIMESTRE  |  | 469.646 <sup>26</sup> | <b>RUBRO V</b><br>SALDO AL FINAL DEL TRIMESTRE   |
| - Fondos Ministeriales ..... \$ 61.922 <sup>02</sup><br>- Recursos Propios ..... \$ 1.930 <sup>00</sup><br>*Facturación ..... \$ 5.794 <sup>23</sup><br>*Otros Ingresos                        |  |                       | Disponible en Caja y Bancos<br>-Fondos Ministeriales (Cta. N°) .....<br>-Recursos Propios (Cta. N°) .....<br>*Facturación<br>*Otros Ingresos                 |
|  |  |                       | Documentación a Rendir ..... \$ 54399 <sup>66</sup><br>-Fondos Ministeriales ..... \$ 46.675 <sup>43</sup><br>-Recursos Propios ..... \$ 7.724 <sup>53</sup> |
| CARGOS   |  | 401.991 <sup>54</sup> | DESCARGOS  |
|  |  |                       | 454.339 <sup>60</sup>  |



Modelo de Balance con errores de presentación. Fuente: Delegación Fiscal TCP Nodo Reconquista

7.9- Esquema de presentación y registración de los SAMCos



## GLOSARIO DE ABREVIATURAS

AGN: Auditoria General de la Nación

ASUR: Asociación de Entidades Oficiales de Control Publico del MERCOSUR.

CI: Contextos Informatizados

COBIT: Objetivos de control de información y tecnologías relacionadas

COSUDE: Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación.

EFS: Entidades Fiscalizadoras Superiores.

HH.CC.: Honorables Cámaras Legislativas.

INTOSAI: International Organization of Supreme Audit Institution

ISACF: Normas Generales para la Auditoria de los Sistemas de Información.

L.A.E.yC.E.: Ley de Administración Eficiencia y Control del Estado

MERCOSUR: Mercado Común del Surgimiento

NACER: Programa Nacional de Asistencia a madres embarazadas.

NIAS: Normas Internacionales de Auditoria

NTIC: Nuevas tecnologías de información y de la comunicación

OLACEFS: Organization Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores.

PROFE: Programa Federal de la Salud

SAMCOs: Servicios de Asistencia Médica a la Comunidad

SEPS: Programa Nacional de Educación Publica en la Salud.

SIGEN: Sindicatura General de la Nacionales

SIGEP: Sindicatura General de la Provincia

SIPAF: Sistema Integrado Provincial de Administración Financiera.

TCP: Tribunal de Cuentas de la Provincia.

TI: Tecnologías de la Información

TIC: Tecnologías de Información y comunicación.

UE: Unión Europea

### BIBLIOGRAFIA

- Ale Miguel Ángel. (1994). Manual de Contabilidad Gubernamental. Ediciones Macchi. Buenos Aires. Argentina
- Atchabaian, Adolfo y Massier, Guillermo (1985). Curso de Contabilidad Pública. Ediciones Contabilidad Moderna. Buenos Aires Argentina
- Batista, Carlos (2003). TICs para la gobernabilidad: La contribución de las Tecnologías de la Información y Comunicación a la gobernabilidad local en América Latina. NP3 – Núcleo de Investigación en Políticas Públicas. Universidad de Brasilia, Brasil. Enero, 2003.
- Blau, Peter (1970). Burocracia y descentralización. México.
- Bresser-Pereira, Luis Carlos (2006). Responsabilidad en la Administración Pública. Ediciones CLAD. Fundación San Pablo Brasil.
- Cendejas Jauregui, Mariana (2009). Breve análisis de la nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. Instituto de investigaciones jurídicas, UNAM, enero-junio 2009.
- Collazo Oscar Juan (1981). Administración Pública. Ediciones Macchi. Buenos Aires Argentina.
- Daft, Richard (2007) La experiencia del liderazgo. Editorial Cengage Learning Editores SA.
- Del Castillo, Arturo (2003). Medición de la Corrupción. Un indicador de las Rendiciones de Cuenta. México
- Dunn, Delmer, D. (1999). Fundamentos de la Responsabilidad y la Contabilidad. Ediciones Cambridge University Press. EEUU.
- Escudero de Chara, Alicia (2002). Administración Reforma e Ingeniería del Estado. Tesis de Maestría en Administración Publica-Universidad Nacional del Litoral.
- Farías, José Carlos (2002). El control y seguridad de la gestión de erogaciones en la Administración Publica de la Provincia de Santa Fe ante los cambios tecnológicos. Tesis de Maestría en Administración Publica Universidad Nacional del Litoral.
- Farías, José Carlos Lujan (2012) “La identificación, evaluación y neutralización de riesgos de los sistemas administrativos con contexto computarizado”. UNL- FCE
- Fundación Canadiense para la Auditoria Integrada. (1997). “Auditoria Integral – 2da. Parte”. Revista El Control Público. Secretariado Permanente de Tribunales de Cuenta. Salta.
- Hall, Richard (1981). Organizaciones-Estructura y Proceso. Editorial Prentice/Hall Internacional Colombia.
- Harmon, Michel M. y Mayer, Richard T. (1998). Teoría de la organización para la administración pública. Ediciones PAIDOS. Bs. As. Argentina.



## Magister en Administración Pública-UNL

---

Jaques, Elliott, (2000). La organización requerida. Un sistema integrado para crear organizaciones eficaces y aplicar el liderazgo gerencial en el siglo XXI.- Ediciones Granica S.A.

Keen Peter G.W. (1991). Construyendo el futuro, el poder de la tecnología en el diseño de la empresa. Editorial Serendip

Licciardo, Cayetano Antonio. (1984). Contribución para el Estudio de una Teoría del Control Aplicada a la Hacienda Pública. III Simposio de Profesores Universitarios de Contabilidad Pública. Bs As., Argentina

Losoviz, Eduardo (1984). Teoría de la Informática. Ediciones Contabilidad Moderna Bs. As.

Luftman, Jerry N. (2001). La competencia en la era de la información. Oxford University Press – México.

Pérez – Carballo Veiga (1997). Control de la gestión empresarial. Edición ESIC Editorial. Madrid, España.

Schlemenson, Aldo (1990). La perspectiva ética en el análisis organizacional. Un compromiso reflexivo con la acción. Ediciones PAIDOS Bs. As. Argentina

Schlemenson, Aldo (1998). Análisis organizacional y empresa unipersonal. Crisis y conflicto en contextos turbulentos. Ediciones PAIDOS Bs. As. Argentina.

Schlemenson, Aldo (2002). La estrategia del talento. Alternativas para su desarrollo en organizaciones y empresas en tiempos de crisis. Ediciones PAIDOS Bs. As. Argentina

### **Legislación:**

Ley Provincia de Santa Fe N° 12510

Constitución Provincial de Santa Fe.

Recomendación Técnica FACPCE N° 1/08 – Normas Técnicas y Profesionales: marco conceptual contable para la Administración Pública.

Recomendación Técnica del Sector Público N° 02 – Presentación de estado contable de ejecución presupuestaria.

### **Páginas Web:**

[www.cibermundos.bligoo.com](http://www.cibermundos.bligoo.com)

<http://caminoaldesarrollosostenible.blogspot.com.ar>

<http://diarium.usal.es>

<http://es.wikipedia.org>.

<http://www.kpmg.com>

[www.promonegocios.net](http://www.promonegocios.net)

## Magister en Administración Pública-UNL

---

[www.intosai.org](http://www.intosai.org)

[www.santafe.gov.ar/reddeserviciosdeatencion](http://www.santafe.gov.ar/reddeserviciosdeatencion)

[www.santafe.gov.ar/organizaciondel estado provincial](http://www.santafe.gov.ar/organizaciondel_estado_provincial)