



LOS MECANISMOS DE CONTROL DE LA CORRUPCIÓN; UNA APROXIMACIÓN AL CASO DE LOS ÓRGANOS RECTORES DEL CONTROL INTERNO Y EXTERNO

A PARTIR DE LA LEY DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DE 1992, EL SISTEMA DE CONTROL ARGENTINO ESTÁ REGIDO POR DOS GRANDES ORGANISMOS: LA SINDICATURA GENERAL DE LA NACIÓN (SIGEN), DEPENDIENTE DEL PODER EJECUTIVO, Y LA AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN (AGN), DEL PODER LEGISLATIVO. EN EL MARCO DE LOS ANÁLISIS SOBRE LA GESTIÓN PÚBLICA, ESTAS ENTIDADES PUEDEN DETECTAR INDICIOS DE CORRUPCIÓN. SIN EMBARGO, CARECEN DE ESTRUCTURA, HERRAMIENTAS O PRODUCTOS DISEÑADOS PARA EL MONITOREO SISTEMÁTICO CONTRA ESTE TIPO DE DELITOS. PARA ELLO, AÚN FALTA UN MAYOR DESARROLLO DE NORMATIVA Y DE PROCEDIMIENTOS.

por **SEBASTIÁN GIL**. *Lic. en Relaciones Internacionales, Master en Relaciones Internacionales (FLACSO) y Master en Finanzas (UdeSA). Posgrado de Experto en Evaluación de Políticas Públicas (Universidad de Sevilla) y Graduado del Programa Internacional de la Fundación Canadiense de Auditoría Integral (CCAF). Supervisor en auditoría de gestión en la Auditoría General de la Nación, especializado en Programas con Financiamiento de Organizaciones Multilaterales de Crédito*

E

l paso previo a referir al vínculo entre los “mecanismos de control” y la “corrupción” consiste en definir ambos conceptos. Ello a cuenta de que, en general, por un lado existe un conocimiento vago acerca de las instituciones vinculadas con el control –y, en consecuencia, del alcance de sus productos y actividades–, y por el otro, si bien en nuestra sociedad existe registro acerca de la idea de corrupción (todos podemos pensar en ejemplos de actos calificables como corruptos), esta posee diversas formas y manifestaciones que resulta necesario precisar. Parte de esta necesidad de aclarar está dada por la coexistencia con otros términos de –en principio– similar alcance, como el fraude y el error. Solo una vez definidos estos conceptos y los delitos asociados, podremos trabajar sobre el vínculo que pudiera o debiera existir entre “mecanismos de control” y la “corrupción”, y las formas que eventualmente adopta.

¿Cuál es el alcance de los “mecanismos de control” de los organismos rectores del control y de las dimensiones de sus auditorías de gestión?

A partir de la sanción de la Ley de Administración Financiera (1992), el *sistema de control* de nuestro país a nivel federal quedó integrado por un órgano rector del “sistema de control interno” denominado Sindicatura General de la Nación (en adelante SIGEN), dependiente del Poder Ejecutivo, y por un órgano rector del “sistema de control externo” denominado Auditoría General de la Nación (en adelante AGN), dependiente del Poder Legislativo. En este trabajo nos concentraremos en estos organismos rectores, por entender que son autoridades máximas de la actividad de control en materia de *rendición de cuentas* y de *responsabilización por la gestión pública*, y porque referir a las especificidades de las entidades de control subnacionales (de nuestras 23 provincias, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y de varios municipios) demandaría un ejercicio exhaustivo que, a fin de cuentas, no aportaría demasiado en relación con el enfoque adoptado acerca de los organismos de control y corrupción.

Naturalmente, estos organismos rectores del control (en adelante ORC) tienen una postura condenatoria en relación con la corrupción, pero son las acciones que llevan adelante en el marco de las auditorías que implementan las que determinan el tratamiento que, en la práctica, le dan a la cuestión de la corrupción. Es decir, más allá de las obligaciones propias del funcionario público, y de los principios y prácticas que rigen su accionar, son los *tipos de auditorías* los que determinan en gran medida qué tipos de prácticas y procedimientos se aplican. Estas se clasifican en *auditorías de cumplimiento* (también denominadas *de legalidad* o *de control normativo*), *financieras* y *de gestión* (también denominadas de desempeño o *Value for Money*).

En particular **nos interesa avanzar en relación a la auditoría de gestión** ya que, a diferencia de las auditorías de cumplimiento y financieras, no posee un elevado nivel de estandarización de sus prácticas y métodos y puede tener múltiples enfoques, incluso –en teoría– un enfoque “de corrupción”.

Si bien el listado de dimensiones abarcadas puede variar, existen cuatro dimensiones clásicas: eficacia, eficiencia, economía y efectividad de la gestión, a las que se les puede sumar una quinta –formalizada en el caso de la AGN– como es la equidad.

Eficacia: refiere al grado que se han alcanzado los objetivos establecidos en términos de productos (bienes y servicios) en un período determinado de tiempo, en el marco de la planificación realizada. Son sus acciones específicas:

- ▶ Verificación de la existencia de objetivos de producto claramente definidos.
- ▶ Verificación de la existencia de metas de producto debidamente emplazadas o, en su defecto, parámetro alternativo.
- ▶ Identificación de las variables exógenas al proyecto que inciden sobre esta dimensión.
- ▶ Verificación de la existencia de una planificación o cronograma de ejecución o implementación de esos productos (sujeta a criterios geográficos si corresponde) o, en su defecto, parámetro alternativo.

Eficiencia: refiere a la relación entre recursos utilizados y productos (bienes y servicios) entregados, en términos de cantidad, calidad y oportunidad. Implica enfocarse en si los recursos utilizados se han aplicado de manera óptima o si se podrían haber alcanzado los mismos o similares resultados en términos de calidad y tiempo con menos recursos. Son sus acciones específicas:

- ▶ Verificación de la formalización de los procesos requeridos para arribar a los productos que elabora/implementa el proyecto (por ejemplo, mediante Manual de Procedimientos) o, en su defecto, parámetro alternativo.
- ▶ Identificación de las variables exógenas al proyecto que inciden sobre esta dimensión.
- ▶ Verificación de la consistencia, carácter exhaustivo y nivel de detalle esperado de la documentación de formalización de los procesos (incluyendo acciones, responsabilidades y plazos).



Economía: referido a las condiciones en que un determinado organismo adquiere los recursos financieros, humanos, materiales, tecnológicos, etc., de modo que estén disponibles para la gestión en el tiempo adecuado, en la cantidad normal, en la calidad requerida y al menor costo. Son sus acciones específicas:

- ▶ Identificación de los insumos del/los proceso/s del proyecto.
- ▶ Determinación del grado de criticidad relativa de esos procesos.
- ▶ Identificación de las variables exógenas al proyecto que inciden sobre esta dimensión.
- ▶ Identificación de los costos de esos insumos, o parámetro alternativo válido, atento a las características técnicas y geográficas que apliquen.

Efectividad: refiere a los resultados de una acción gubernamental sobre la población objetivo (los efectos observados), y los objetivos deseados de dicha acción (impacto esperado), con una perspectiva de mediano y largo plazo. Se busca verificar la ocurrencia de cambios en la población razonablemente atribuidos a las acciones gubernamentales, aislada de los posibles efectos causados por factores externos. Son sus acciones específicas:

- ▶ Identificación de los objetivos de resultado del proyecto, atento a la diferencia (propia del marco lógico) entre propósito y fin.
- ▶ Identificación de los objetivos de impacto del proyecto.
- ▶ Evaluación de la factibilidad de medición (considerando tiempo transcurrido desde la ejecución del proyecto, e instrumental disponible) de los objetivos de resultado e impacto formulados.
- ▶ Identificación de las variables exógenas al proyecto que inciden sobre esta dimensión.
- ▶ Identificación de los parámetros alternativos de evaluación, atento a las características técnicas y geográficas que apliquen.

Aun cuando los organismos rectores de control (AGN y SIGEN) –entendidos como depositarios de la rendición de cuentas y de la responsabilización– poseen una postura activa frente a los delitos de corrupción, esta actividad no forma parte de sus misiones centrales, ni parece integrarse dentro de las acciones específicas de la auditoría de gestión, con lo cual los logros son inferiores al óptimo posible.

Equidad: refiere a la medida en que la acción gubernamental incorpora, en su accionar sobre la población objetivo, las diferentes realidades existentes, que exigen un tratamiento diferenciado a los fines de coadyuvar a la concreción de la justicia social, apuntando a promover la igualdad de oportunidades, el desarrollo social-económico y tecnológico, el respeto por la dignidad humana, y los derechos humanos en general. Son sus acciones específicas:

- ▶ Verificación de mecanismos de distribución geográfica, atento a criterios que permitan priorizar a las jurisdicciones o los beneficiarios potenciales más carentes.
- ▶ Verificación de la existencia de acciones puntuales que permitan fortalecer o reforzar el accionar de las unidades ejecutoras locales de las jurisdicciones o beneficiarios potenciales más carentes.
- ▶ Identificación de las variables exógenas al proyecto que inciden sobre esta dimensión.
- ▶ Identificación de los parámetros alternativos de evaluación, atento a las características técnicas y geográficas que apliquen.

¿Cómo se define la corrupción?

El propósito de esta sección es definir los delitos tipificables como “de corrupción”. Como una aproximación a la temática, se refiere a la legislación aplicable para, en una sección posterior, formarnos un juicio acerca de en qué medida la AG permite abordar estos delitos. La actividad de control de ningún modo puede prescindir de la normativa local. De hecho, su principal referencia –aunque no la única– es el Código Penal de la Nación (en adelante CP, ley N° 11.179 actualizada), en el que se tipifican los delitos “de corrupción”, y se establecen las correspondientes penas y algunas de sus circunstancias agravantes. A continuación, se exponen los delitos en él abarcados que, a juicio del autor, son consistentes con el objetivo enunciado.

Delitos contra la propiedad

Extorsión: el que con intimidación o simulando autoridad pública o falsa orden de la misma, obligue a otro a entregar, enviar, depositar o poner a su disposición o a la de un tercero, cosas, dinero o documentos que produzcan efectos jurídicos.

Estafas y otras defraudaciones: refiere al caso general y a los casos especiales de defraudación en virtud de un contrato, en el manejo, la administración o el cuidado de bienes o intereses pecuniarios ajenos, con pretexto de supuesta remuneración a los jueces u otros empleados públicos, con penas de hasta 6 años, e inhabilitación especial perpetua si el culpable fuera un funcionario público, de tratarse de empresario o constructor, por el perjuicio de alguna administración pública, o por maliciosamente afectar el normal desenvolvimiento de un establecimiento o explotación comercial, industrial, agropecuaria, minera o destinado a la prestación de servicios; o la destrucción, daño, desaparición, ocultamiento o fraudulenta disminución del valor de materias primas, productos de cualquier naturaleza, máquinas, equipos u otros bienes de capital.



Delitos contra la administración pública

Abuso de autoridad y violación de los deberes de los funcionarios públicos: dictado de resoluciones o ejecución de órdenes contrarias a las constituciones o leyes nacionales o provinciales, no ejecución de las leyes cuyo cumplimiento le incumbiere, y propuesta o nombramiento para cargo público de personas que no posean los requisitos legales para el cargo,

Cohecho y tráfico de influencias: el funcionario público que, por sí o por persona interpuesta, recibiere dinero o cualquier otra dádiva o aceptare una promesa directa o indirecta, para hacer, retardar o dejar de hacer algo relativo a sus funciones, o aquel que hiciera lo mismo para hacer valer indebidamente su influencia ante un funcionario público,

Malversación de caudales públicos: el funcionario público que diere a los caudales o efectos que administrare una aplicación diferente a aquella a que estuvieren destinados.

Negociaciones incompatibles con el ejercicio de funciones públicas: el funcionario público que, directamente, por persona interpuesta o por acto simulado, se interesare en miras de un beneficio propio o de un tercero, en cualquier contrato u operación en que intervenga en razón de su cargo.

Exacciones ilegales: el funcionario público que, abusando de su cargo, solicitare, exigiere o hiciere pagar o entregar indebidamente, por sí o por interpuesta persona, una contribución, un derecho o una dádiva o cobrase mayores derechos que los que corresponden.

Enriquecimiento ilícito de funcionarios y empleados: el funcionario público que con fines de lucro utilizare para sí o para un tercero informaciones o datos de carácter reservado de los que haya tomado conocimiento en razón de su cargo, o el que al ser debidamente requerido, no justificare la procedencia de un enriquecimiento patrimonial apreciable suyo o de persona interpuesta para disimularlo, ocurrido con posterioridad a la asunción de un cargo o empleo público y hasta dos años después de haber cesado en su desempeño.

Encubrimiento: el que, tras la comisión de un delito ejecutado por otro, en el que no hubiera participado: a) Ayudare a alguien a eludir las investigaciones de la autoridad o a sustraerse a la acción de esta, b) Ocultare, alterare o hiciere desaparecer los rastros, pruebas o instrumentos del delito, o ayudare al autor o partícipe a ocultarlos, alterarlos o hacerlos desaparecer, c) Adquiriere, recibiere u ocultare dinero, cosas o efectos provenientes de un delito, d) No denunciare la perpetración de un delito o no individualizare al autor o partícipe de un delito ya conocido, cuando estuviere obligado a promover la persecución penal de un delito de esa índole, o e) Asegurare o ayudare al autor o partícipe a asegurar el producto o provecho del delito.

Delitos contra el orden económico y financiero

Lavado de dinero: el que convirtiere, transfiriere, administrare, vendiere, gravare, disimulare o de cualquier otro modo pusiere en circulación en el mercado, bienes provenientes de un ilícito penal, con la consecuencia posible de que el origen de los bienes originarios o los subrogantes adquieran la apariencia de un origen lícito, y siempre que su valor supere la suma de pesos trescientos mil (\$ 300.000), sea en un solo acto o por la reiteración de hechos diversos vinculados entre sí.

Otra fuente de tipificación de delitos “de corrupción” es la Convención Interamericana contra la Corrupción (ley 24.759), en la que se apoya parte del alcance de la Oficina Anticorrupción del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (en adelante OA). Como ampliación de delitos incorpora el “soborno transnacional”.

¿Qué obligaciones tiene el funcionario público frente a la corrupción?

Es también en el Código Penal donde se hace referencia al rol del funcionario público, y a su vinculación con los delitos tipificados (en general, como es lógico, resulta un agravante de las penas allí definidas).

La condición de funcionario público no es una cuestión menor en relación con la corrupción, ya que, por un lado, el art. 177 del CP establece que “tendrán obligación de denunciar los delitos perseguibles de oficio...” y, por el otro, a través de la reglamentación de la citada ley (decreto 1162/2000), se establece que “cumplirán su deber legal poniendo a la Oficina Anticorrupción en conocimiento de los hechos y/o pruebas que fundamenten la presunción de la comisión de un delito perseguible de oficio”, o ...“en caso de que los presuntos delitos que no sean objeto de investigación por parte de la Oficina Anticorrupción deberán ser denunciados ante el juez, el agente fiscal o ante la policía por los funcionarios y agentes”. También se establece que “los funcionarios y empleados que tomen conocimiento de la existencia de procedimientos o esquemas de organización que pudieran incentivar hechos de corrupción en el ámbito de la administración pública nacional centralizada y descentralizada, empresas y sociedades y todo ente público o privado con participación del Estado o que tenga como principal fuente de recursos el aporte estatal, deberán comunicar dicha situación a la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia de la Oficina Anticorrupción”.

Este es un punto de partida relevante ya que, aun cuando los organismos de control no hubieran definido prácticas o productos asociados a la idea de control de la corrupción –se aclara que no es el caso–, los funcionarios públicos tienen la obligación de denunciar.

¿Cuáles son los principios y la normativa de los organismos rectores de control en relación con la corrupción?

En términos de “principios”, ambos organismos (aunque en mayor medida la SIGEN) poseen normativa de aplicación aplicable a la “idea” de corrupción. Así, en las “Normas generales de control interno para el sector público nacional” se enuncia, en el marco del análisis de riesgos, el Principio 8: “Evaluación de riesgos de fraude, asociado al componente del control interno”, que señala que “la evaluación de los riesgos debe contemplar específicamente los riesgos de fraude, tanto por parte del personal de la organización –en todos los niveles–, como por parte de los terceros con los que esta interactúa; y que deben considerarse los riesgos de: fraude en estados contables, reportes financieros, reportes presupuestarios, etc., fraude en reportes o información no contable, y la apropiación indebida de activos u otros ilícitos que puedan afectar a la organización”. Asimismo, deben analizarse las debilidades que puede presentar la organización (ej., por una insuficiente separación de responsabilidades), así como las actitudes del personal en relación con el fraude. Como herramienta para canalizar estos procesos, en el año 2006 se definió un reglamento de denuncias. Este reglamento incorpora la figura de la “denuncia particular” (incluso la “denuncia anónima” en casos de gravedad) como forma de dar inicio al proceso de investigación, pudiendo o no resolver, informar o tramitar estas denuncias ante la Fiscalía de Investigaciones Administrativas (actual Procuraduría de Investigaciones Administrativas) y/o ante la Oficina Anticorrupción, órganos con competencia específica para recibir denuncias, realizar investigaciones y accionar judicialmente.



En el caso de la AGN, el abordaje al tema de la corrupción pareciera tener un nivel de reglamentación menor, ya que se refiere a que “cabe realizar procedimientos para la detección de **errores** (“imprecisión no intencional u omisión que afecta la información bajo examen del auditor”), **fraudes** (“acto intencionado realizado por una o más personas del ente auditado, que conlleve la utilización del engaño con el fin de conseguir una ventaja injusta o ilegal”) y **lavado de activos** (“proceso de dar apariencia legítima a operaciones de carácter ilegítimo, mediante el cual los activos de origen delictivo se integran al sistema económico legal con la apariencia de haberse obtenido en forma lícita”), relacionados con el objeto (aquellos que se audita) y el objetivo (aspectos específicos a auditar) del trabajo... debiendo definir procedimientos para ello, así como verificar las acciones implementadas por el auditado para administrar tales riesgos. No obstante esta aparente menor reglamentación, ello se explicaría por: a) la obligación que el control externo tiene de apoyarse –por lo menos parcialmente– en la información generada por el sistema de control interno (siempre que esta tenga

las cualidades necesarias), y que entre otras cuestiones incluye la administración (lo que se hace y deja de hacer) acerca de los riesgos que enfrenta el ente auditado, que entre otros incluye los riesgos de error, fraude y lavado de activos, y b) la aclaración explícita en su norma acerca de que la responsabilidad sobre su prevención y detección recaen en la entidad auditada (que de acuerdo con la normativa *debe* poseer una unidad de control interno). Complementariamente se aclara que, si bien “los procedimientos de auditoría son efectivos para detectar errores, pueden no serlo para detectar fraudes”, y que, por lo tanto, “existe un riesgo inevitable de que no puedan detectarse fraudes por error”.

También debe señalarse que la normativa de AGN establece expresamente que para “los aspectos no contemplados por su norma se aplicarán supletoriamente las normas de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI)...”. Ello permite referir a la potencial aplicación de, entre otras, la denominada ISSAI 5700, “Guía para la prevención de la corrupción en las agencias de gobierno”.

Sin dudas, la posición transversal de la SIGEN en todos los ministerios y entidades de significancia económica y/o estratégica le otorga un cúmulo de información que sería interesante pudiera plasmar, aún más, en la formulación, implantación y seguimiento de estándares vinculados con los delitos penales de corrupción.

¿Qué hacen los ORC en relación con la corrupción?

Una vez que el auditor *detecta* el acto o indicio de corrupción, se presenta –desde la teoría– un abanico de opciones institucionales para su “administración”. Entre ellos: i) la denuncia o su recomendación; ii) la comunicación a otras entidades especializadas en la cuestión; iii) la recomendación –o aplicación– de sanciones; iv) la recomendación –o la imposición– de acciones para su prevención, mitigación o eliminación; v) la solicitud –o demanda– de un plan de acción; vi) el acompañamiento de las acciones o plan de acción definidos, y vii) la revisión del enfoque de “análisis de riesgos” en relación con la corrupción. Resulta evidente que la “detección” es fundamental, ya que sin ella no se podrían llevar adelante ninguna de las “opciones de administración” enunciadas.

Proveer una respuesta acerca de *qué actos o indicios se detectan y cómo*, demanda comprender que los roles del auditor interno (caso SIGEN) y del auditor externo (caso AGN) en relación a la gestión son distintos, y que, a partir de los mandatos específicos de cada organismo, implican un posicionamiento distinto y, en consecuencia, una restricción de las opciones institucionales de “administración” en relación con los actos de corrupción.

Es decir, más allá de las obligaciones del funcionario público, y los principios y regulaciones de aplicación mencionados previamente, en la práctica los ORC poseen “protocolos” que, siempre sujetos a sus restricciones particulares (de mandato, poder de referencia y desarrollo institucional, de productos y de herramientas), abordan la cuestión de la corrupción.

En términos generales, el auditor interno, de estrecho vínculo con la gestión y con la posibilidad de, a través de la SIGEN, re-

coger experiencias similares a lo largo del sector público, podría abarcar todas las opciones enunciadas, siempre con el objetivo de mejorar de la gestión. Esta lógica “hacia adentro” de la organización determina que deban analizarse las debilidades que puede presentar la organización (ej. por una insuficiente separación de responsabilidades), así como las actitudes del personal en relación al fraude. También se establece que, a partir del análisis de los riesgos de fraude, se deben definir medidas de respuesta o control para su tratamiento, considerando, entre otras, la separación de funciones, rotación de personal, mecanismos de rendición de cuentas, supervisión detallada, controles y auditorías específicas. También debe señalarse que la pertenencia a un mismo organismo no inhabilita la sugerencia a un organismo de que se hagan las denuncias correspondientes. Ello exige la distinción entre “mal desempeño” (temas administrativos, ej.: incumplimiento de metas) y temas penales.

En el caso del auditor externo, en principio, tiene una lista de opciones más limitada, ya que no podría abordar la prevención, ni acompañar a la gestión en la implementación de las acciones o plan de acción definidos, y adicionalmente la AGN –a diferencia de otros organismos de control– a) no posee la capacidad para imponer acciones y/o demandar planes de acción (como si sucede en otras entidades, caso Tribunal de Cuentas de Brasil); es decir que sólo puede recomendar; b) no efectúa denuncias; c) no posee una estructura, productos o herramientas que permitan abordar sistemática y acabadamente temáticas de corrupción. Por otro lado, atento a su condición constitucional de “órgano de asistencia del Congreso nacional” y consecuente énfasis en la división de poderes, d) no es querellante en causa alguna; e) no aplica sanciones, y f) no juzga.



Entre los argumentos atendibles están, en el caso de la AGN, la división de poderes que preserva el rol de asistencia técnica del Congreso, evitando caer en acciones que puedan interpretarse como violatorias de esa división. Es por ello que no sanciona, no investiga y no juzga, y más bien se limita a comunicar y a colaborar con la Justicia.

Lo que sí se hace desde la AGN es comunicar al Poder Judicial y/o a instituciones específicamente abocadas a la temática de corrupción acerca de indicios o presunción de ilícitos penales. En rigor, es el Colegio de Auditores (cuerpo colegiado que dirige la AGN) el que comunica y, salvo casos excepcionales, a través de sus Informes de Auditoría, sea a la ex Fiscalía de Investigaciones Administrativas (actualmente Procuraduría de Investigaciones Administrativas) cuando se trata de indicios que requieren de un proceso investigativo mayor (eventualmente la Procuraduría podrá formular la correspondiente denuncia); a la Cámara Criminal y Correccional Federal, en cuestiones de mayor fundamentación o, por peso propio, mayor investigación (si esta decide que hay delito el tema será girado al juzgado sorteado); a la Unidad de Investigaciones Financieras (UIF), cuando hay sospechas de operaciones de lavado de dinero, o a la Oficina Anticorrupción (OA), cuando hay presunción firme de indicios de delitos relacionados con corrupción.

La AGN también colabora con la Justicia brindando la información que se le solicita acerca de las auditorías producidas en relación con una temática sobre la que existe denuncia y proceso investigativo en curso (caso corriente con la ex Fiscalía de Investigaciones Administrativas, y con diversos juzgados; tema Secretaría de Transporte, por ejemplo). Un caso particular son los convenios firmados por la AGN con diversos organismos (caso ACUMAR). Por último, también recibe pedidos de auditoría cursados desde el Congreso, que pueden o no tener un fundamento en la presunción de un indicio de delito penal.

En resumen, los indicios de delitos de corrupción que detectan los ORC tienen dos fuentes. Por un lado, aquellos cuya detección surge de su normativa y prácticas, y por otro lado aquellos de-

tectados a partir de la instrumentación de las líneas de acción propias de sus dimensiones de análisis.

De este modo, en el caso de la AGN, además de realizar procedimientos en relación con el fraude y el lavado de activos, se entiende que, en el marco de la auditoría de gestión y sus análisis de eficiencia (análisis de procesos), de economía (análisis de costos de los insumos) y de equidad (análisis de la determinación de beneficiarios y de asignación de productos o servicios) se podrán detectar indicios de otras defraudaciones y de delitos contra la administración pública, como cohecho y tráfico de influencias, negociaciones incompatibles con el ejercicio de funciones públicas, o enriquecimiento ilícito.

Del mismo modo, en el caso del auditor interno, dada su cercanía con la gestión, existe un conocimiento más acabado de los procesos y mecanismos presentes, lo que determina una mayor capacidad para la detección de indicios de delitos penales, particularmente de los riesgos de fraude, sobre cuya prevención debería trabajar de modo sistemático, adoptando algunas de las prácticas recomendadas, entre ellas, la separación de funciones, la rotación de personal, mecanismos de rendición de cuentas, supervisión detallada, controles y auditorías específicas. El rol de la SIGEN para asegurarse de que el auditor interno pueda llevar adelante su trabajo atento a las mejores prácticas, resulta fundamental a fin de que la gestión pueda beneficiarse de la mirada crítica del auditor. En relación con las dimensiones de ejecución de la auditoría de gestión se entiende que, al igual que en el caso de AGN, podrá, en el marco de, particularmente, los análisis de eficiencia, de economía y de equidad, detectar indicios de otras defraudaciones y de delitos contra la administración pública, como cohecho y tráfico de influencias, negociaciones incompatibles con el ejercicio de funciones públicas o enriquecimiento ilícito.

Conclusión

Aun cuando los organismos rectores de control (AGN y SIGEN) –entendidos como depositarios de la rendición de cuentas y de la responsabilización– poseen una postura activa frente a los delitos de corrupción, esta actividad no forma parte de sus misiones centrales, ni parece integrarse dentro de las acciones específicas de la auditoría de gestión, con lo cual los logros son inferiores al óptimo posible.

Aunque esta afirmación varía de un organismo a otro y posee atenuantes muy entendibles, el principal argumento es que no tienen una estructura, productos o herramientas diseñados para el monitoreo sistemático de indicios de corrupción y/o para su tratamiento específico. Más bien se apoyan en los principios enunciados, se definen mecanismos para la denuncia, y sí, de un modo más activo, se procura –fundamentalmente en el caso de SIGEN– efectuar un análisis de riesgos y proponer acciones correctivas. Entre los argumentos atendibles están, en el caso de la AGN, la división de poderes que preserva el rol de asistencia técnica del Congreso, evitando caer en acciones que puedan interpretarse como violatorias de esa división. Es por ello que no sanciona, no investiga y no juzga, y más bien se limita a comunicar y a colaborar con la Justicia. Otro de los argumentos a favor de la AGN es el hecho de que debe apoyarse en el control interno, y que es la gestión la principal responsable por la prevención, detección y administración de estos delitos, o en todo caso el control interno. Sin dudas un mayor énfasis en estas cuestiones demandará una modificación normativa que imponga la obligación de efectuar este tipo de análisis (superando el “cabe efectuar...”) o, en la hipótesis de máxima, crear una gerencia o departamento que asuma estas funciones. El Tribunal de Cuentas de Brasil es un buen ejemplo en este sentido.

En el caso del control interno, su cercanía con la gestión es su mayor virtud –porque puede ayudar activamente a la gestión en la prevención, detección y administración de los riesgos o indicios– y, a la vez, potencialmente, su mayor problema –porque puede tener limitaciones para imponer sus lecturas y puede requerir de la asistencia de SIGEN para preservar el adecuado funcionamiento del control interno–. Sin dudas, la posición transversal de la SIGEN en todos los ministerios y entidades de significancia económica y/o estratégica le otorga un cúmulo de información que sería interesante pudiera plasmar, aún más, en la formulación, implantación y seguimiento de estándares vinculados con los delitos penales de corrupción.

En resumen, ambos organismos –posicionados en lugares diferentes–, más allá de sus mandatos y de la existencia de otros organismos especializados, aún no poseen la estructura, los productos y las herramientas para detectar estos indicios. En consecuencia, las detecciones no son sistemáticas, con lo cual resulta necesario trabajar en un mayor desarrollo normativo y procedimental, e incluso en la colaboración entre organismos.