

EN 2017 SE CUMPLEN 25 AÑOS DE LA INSTAURACIÓN DE LA AGN COMO ORGANISMO AUTÓNOMO DE ASISTENCIA TÉCNICA AL CONGRESO NACIONAL. SU APARICIÓN MARCÓ UN CAMBIO SUSTANCIAL EN EL MODELO DE CONTROL, QUE TUVO NO POCAS RESISTENCIAS. CON EL TIEMPO, INCORPORÓ NUEVAS FUNCIONES, ABARCÓ CADA VEZ MÁS TEMÁTICAS Y GANÓ VISIBILIDAD PÚBLICA. ASÍ Y TODO, MUCHOS ACTORES SOCIALES TIENEN UN CONOCIMIENTO SUPERFICIAL SOBRE SU ROL.

# LA AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN: BREVE HISTORIA Y DESAFÍOS A FUTURO





por OSCAR LAMBERTO. *Presidente de la Auditoría General de la Nación*

## Un poco de historia

La Auditoría General de la Nación cumplirá, en 2017, 25 años desde su creación. La norma que le da origen es un capítulo de la Ley de Administración Financiera 24.156. Se trata del capítulo más polémico, que generó duros debates, y enfrentamientos que se mantuvieron por años. La razón era que el organismo creado venía a reemplazar al Tribunal de Cuentas de la Nación, cambiando el sistema de control previo de legalidad por el control posterior, y terminando con la condición de tribunal administrativo para constituirse en un organismo dependiente del Congreso nacional, al que asesora y dirige sus informes.

Este cambio sustancial en el modelo de control está en línea con la corriente predominante en el planeta, que determina que el control no debe interferir en la gestión, pero los funcionarios son responsables incluso una vez finalizado su mandato o luego de haber cesado sus funciones en un cargo público. Sin embargo, el nuevo modelo no tuvo aceptación en la mayoría de las provincias argentinas, que mantuvieron sus tribunales de cuentas, con el control previo de legalidad.

Por su parte, el Parlamento decidió que la dirección del nuevo organismo fuera colegiada e integrada por siete miembros: tres de ellos designados por el Senado, tres por la Cámara de Diputados, y el presidente nombrado por ambas cámaras del Congreso, representadas por sus máximas autoridades. En cuanto a los requisitos para ser designado auditor, es necesario ser egresado en Ciencias Económicas o en Derecho, con experiencia en administración financiera.

La Constitución reformada en 1994 otorgó –en su artículo 85– rango constitucional a la AGN y, además, estableció que el presidente del organismo debe ser designado por los presidentes de ambas cámaras del Congreso a propuesta del principal partido de la oposición, hecho que se mide con la cantidad de bancas que cada partido detenta en el Parlamento. Pero el artículo 85 nunca fue reglamentado, por lo cual la AGN sigue funcionando en la actualidad con las disposiciones de la ley 24.156, salvo en aquellas normas que la Constitución ha reformado.

Desde su creación, esta dependencia tuvo seis presidentes y experimentó renovaciones periódicas del Colegio de Auditores. A partir de sus comienzos y hasta nuestros días, pasó por distintas etapas, que no fueron ajenas a las improntas personales de sus respectivas conducciones. Por empezar, tuvo dos presidentes que fueron integrantes de la Corte Suprema de Justicia, quienes, a su modo, influyeron en el diseño futuro del organismo. Por otra parte, la AGN se hizo cargo de todo el personal proveniente del

viejo Tribunal de Cuentas, lo que marcó su accionar por un largo período, ya que muchas prácticas y procedimientos se mantuvieron en el nuevo organismo, a pesar de las distintas finalidades pensadas para ambos. Para sintetizar, el encuentro con la identidad de un verdadero organismo de control externo, con independencia funcional, no fue un camino lineal: como toda construcción humana, estuvo llena de pruebas y errores; incluso muchos llegaron a añorar el retorno al Tribunal de Cuentas. En su momento existió una fuerte corriente, integrada por funcionarios del viejo Tribunal de Cuentas y de instituciones provinciales, que batalló largamente para dar marcha atrás y volver al antiguo sistema, no obstante el respaldo político con que contó el nuevo modelo de control.

Lo cierto es que la AGN vino para quedarse, y logró ganarse un lugar entre las instituciones significativas de la Nación, a punto tal que la Constitución establece que “el examen y la opinión del Poder Legislativo sobre el desempeño y situación general de la administración pública estarán sustentados en los dictámenes de la Auditoría General de la Nación”.



*La norma que dio origen a la AGN fue lo suficientemente amplia como para permitir una adecuación permanente a los nuevos y variados requerimientos de la sociedad. A las auditorías financieras de sus orígenes se fueron agregando auditorías de gestión, de la deuda pública, informáticas y de medio ambiente.*

### **La AGN hoy**

La norma que dio origen a la AGN fue lo suficientemente amplia como para permitir una adecuación permanente a los nuevos y variados requerimientos de la sociedad. A las auditorías financieras de sus orígenes se fueron agregando auditorías de gestión, de la deuda pública, informáticas y de medio ambiente. Por otro lado, el plan de trabajo de esta dependencia es sometido anualmente a la aprobación del Congreso y no puede ser modificado sin su consentimiento. La permanencia de los planes, sin alteraciones por presiones externas, es la garantía del trabajo profesional.

El organismo que se fue construyendo es bastante distinto del de sus comienzos, no solo por la apertura de funciones y la incorporación de profesionales con diferentes especialidades del derecho y las ciencias económicas, sino también por su activa y enriquecedora participación en organismos internacionales de control. Las reuniones del Colegio de Auditores son públicas y cuentan con versiones taquigráficas. Además, son grabadas, filmadas y luego publicadas en la página web de la AGN.

En la actualidad estamos comenzando una nueva etapa con



objetivos muy definidos: suministrar información de calidad para que el Parlamento pueda tomar decisiones y para que los ciudadanos puedan ser protagonistas del control. Hemos adoptado normas internacionales de auditoría que ya comenzamos a aplicar. Estas pautas exigen la neutralidad política, y es de destacar que somos los primeros en aprobarlas, tanto en el país como en América latina. El proceso comenzó con la implementación de un plan de capacitación especial a todo el personal. También se incorporaron nuevas modalidades laborales, como el trabajo a distancia.

Al mismo tiempo, estamos adoptando modernas tecnologías para realizar auditorías que, con las nuevas normas, serán procesadas en red en todas sus etapas, lo que inicia el camino hacia la *despapelización*. A las tradicionales evidencias documentadas en papel se sumaron fotografías y videos. También se adquirió un dron, como herramienta útil para las auditorías ambientales y de obra pública (rutas, viviendas, etc.). Asimismo, se generó una aplicación –con el lema “tener la AGN en el teléfono”– para que parlamentarios, periodistas y ciudadanos sepan en forma permanente acerca de la actividad del organismo y de los informes que produce. Estos estudios se publican en diferentes formatos –como ficha, ejecutivo y completo– y, recientemente, también en videos de menos de tres minutos de duración. Todo lo producido se difunde a través de redes sociales. Es de destacar que nuestro trabajo está en línea con el control de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y con una activa participación ciudadana. Con el nuevo diseño, las organizaciones de la sociedad civil serán convocadas a trabajar en la planificación de las auditorías.

La misión de un organismo de control como la AGN es lograr un mejor funcionamiento del Estado, que permita optimizar los recursos públicos y detectar los fraudes. Cuando, en el proceso de una auditoría, se descubre la comisión de delitos, existe el deber de informar a la Justicia. Numerosas causas por hechos de corrupción que se tramitan en los tribunales están fundamentadas en informes producidos por la AGN. Cada vez más, los jueces requieren los informes que produce este organismo, a fin de utilizarlos en causas que se tramitan en sus juzgados.

Como cualquier organismo dinámico, la AGN requiere adaptación permanente a los cambios tecnológicos y a las demandas sociales crecientes, todo lo cual implica avances en la gestión del conocimiento y capacitación constante. Para atender estos requerimientos, se está diseñando la carrera universitaria de posgrado de Auditores Gubernamentales, con el objetivo de formar profesionales desde la visión del sector público.

*Cuando, en el proceso de una auditoría, se descubre la comisión de delitos, existe el deber de informar a la Justicia. Numerosas causas por hechos de corrupción que se tramitan en los tribunales están fundamentadas en informes producidos por la AGN.*



## La rendición de cuentas

La manda constitucional establece que la AGN “intervendrá necesariamente en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos”. ¿Qué quiere decir esto? La Cuenta de Inversión es el fin del ciclo presupuestario y la rendición de la gestión del gobierno ante el Congreso nacional. Todo el accionar de la AGN está relacionado con la auditoría de la Cuenta de Inversión, y sus dictámenes son la base de las resoluciones del Congreso acerca de la materia.

Por años la Cuenta de Inversión fue la gran olvidada, de escaso o nulo interés de gobiernos y parlamentos. Hoy podemos decir que existe una atención más dedicada, y las cuentas se tratan en períodos cercanos a su ejecución, incluso durante el mandato del Presidente. Es que la aprobación de la cuenta es un verdadero cierre político de la gestión: sancionada la ley por el Congreso, los hechos que involucra la rendición no podrán ser revisados, salvo en sede judicial y por actos individuales. Una vez aprobada la cuenta, todas las auditorías referidas al ejercicio en tratamiento quedan comprendidas en esa aprobación.

Este proceso ha tenido la virtud de hacer que los informes de la AGN, a pesar de ser posteriores a los hechos y actos administrativos, resulten cada vez más cercanos al momento en que estos actos se producen, a tal punto que quedan muy pocos informes por aprobarse con una antigüedad mayor a los dos años.

La consecuencia del rechazo de una Cuenta de Inversión a un Presidente en ejercicio es el camino a la iniciación del juicio político. Los hechos que culminaron en la reciente destitución de la presidenta del Brasil tuvieron origen en el rechazo de la rendición de cuentas por parte del Parlamento.

## Reglamentar el artículo 85 de la Constitución

La reglamentación del artículo 85 lleva más de veinte años de atraso, por lo que sería importante que el Parlamento se aboque a su realización. Hubo muchos proyectos que nunca llegaron a tratarse, incluso algunos que desnaturalizan la función de la AGN y que pretenden incluir funciones que le son ajenas.

La AGN ha podido crecer por estar reglada por normas generales que no la limitan. De este modo, pudo incursionar en temas inimaginables en las estructuras de los tribunales de cuentas, como las cuestiones de género, la gestión del conocimiento o la degradación de la biosfera, y fue más eficaz en el control público que todos los organismos precedentes. Su pertenencia al Congreso y su presidencia en manos de la oposición política le han dado independencia y han evitado la cooptación por parte de otros poderes del Estado. En sus informes está la memoria viva de la gestión de diez presidentes de la Nación, realizados con profesionalismo y con un alto grado de consenso político. Estos informes constituyen antecedentes valiosos para una eventual reglamentación de la norma constitucional.

No obstante la gran visibilidad pública que alcanzó nuestro organismo, vemos con preocupación el hecho de que importantes actores sociales tienen un conocimiento superficial sobre el rol de la AGN y de los demás entes de control. Esta superficialidad supone un amplio espectro de creencias, que van desde la subestimación de su accionar, hasta los que imaginan un organismo que puede intervenir en los mínimos detalles de la vida ciudadana. Lamentablemente, en esta confusión caen también personas supuestamente expertas, o que conciben a la AGN como un





*El sistema de control público es como una red de semáforos en una gran ciudad: percibimos su existencia cuando no funcionan y el tránsito se vuelve caótico.*

organismo de persecución política o una nueva Inquisición, con lo cual minimizan el trabajo profesional que realizan los técnicos en los procesos de auditoría.

Es que los constituyentes de 1994 otorgaron a los partidos políticos el rol de órganos de la Constitución, y signaron también a la AGN como un organismo político, al requerir que su presidente sea propuesto por el principal partido de la oposición. Sin embargo, en el mismo artículo le definen su carácter de organismo de asistencia técnica al Congreso, con autonomía funcional.

El equilibrio permanente entre intereses políticos, muchas veces contrapuestos, y la asepsia de un trabajo profesional independiente y basado en evidencias, que por lo general tiene implicancias políticas –dado que a la mayoría de los funcionarios no le agrada que la controlen y mucho menos que le señalen errores–, ha sido parte de la experiencia valiosa de la AGN. Con todo, cabe subrayar que casi la totalidad de los informes llega a ser aprobada por unanimidad en el Colegio de Auditores. Esto es posible gracias a la cantidad de actores que intervienen en el proceso y a las normas y procedimientos que deben aplicarse. Nadie decide solo, y el mantenimiento de cadenas de complicidades es muy difícil, debido a la oposición

de intereses que regula las relaciones en el organismo. Toda esta experiencia está plasmada en varios miles de informes de auditoría realizados durante un cuarto de siglo, con Colegios de Auditores integrados por profesionales de distinta procedencia política.

Una eventual reglamentación del artículo 85 no puede ser realizada sin contemplar todas estas lecciones aprendidas. La norma no debería tener grandes diferencias con la ley vigente; no obstante, siempre puede ser perfectible a la luz de la experiencia, que indica la conveniencia de unos pocos retoques, que hemos puesto a consideración de los legisladores.

Algunas de las normas más criticables de la ley, respecto de la difusión de los informes, cayeron en franco desuso con las reuniones públicas del Colegio de Auditores y con la publicidad de las auditorías al momento de ser enviadas al Congreso. La información que suministran las auditorías resulta útil si es oportuna, concluyente y documentada. La reglamentación del artículo 85 debería remover cualquier obstáculo que impida a la AGN el acceso a la documentación necesaria en plazos perentorios.

El Congreso decidió que el Colegio de Auditores fuera integrado por siete miembros. Se trata de una cifra convencional, surgida



de acuerdos políticos, que en la práctica demostró ser efectiva, ya que permitió un buen funcionamiento de la AGN. La norma debería reglamentar de manera precisa el rol del presidente, para fortalecer su institución con el espíritu que los constituyentes le imprimieron, al darle la responsabilidad de ser uno de los más importantes cargos creados por la Constitución. Nuestro país ha adoptado la organización republicana y federal: la ciudad Capital es tan solo una pequeña parte de un inmenso territorio, lugar donde se ejecuta la mayor parte del gasto presupuestario y se recaudan los mayores porcentajes de los tributos. No obstante, la AGN solo atiende en Buenos Aires. Un control más eficiente es posible solo con una presencia permanente en las distintas regiones. Por tanto, la creación de agencias en el interior del país es una demanda impostergable. La ley de la creación de la AGN no fue muy precisa con el régimen de incompatibilidades para la designación de los auditores generales. La reglamentación debería fijar un plazo de cuatro años, desde el momento en que un funcionario cese en un cargo del Poder Ejecutivo, para integrar el Colegio de Auditores o acceder a cargos gerenciales. De este modo se evita que controle su propia gestión.

## Los otros controles

El sistema de control público es como una red de semáforos en una gran ciudad: percibimos su existencia cuando no funcionan y el tránsito se vuelve caótico. En los años recientes, muchos de los organismos que forman parte de un complejo aparato de regulación y control no funcionaron adecuadamente, por obsecuencia política o por impericia.

Este mal funcionamiento tuvo graves consecuencias: trenes que chocaron; edificios que estallaron; obras que no se hicieron o se hicieron mal y con grandes sobrepuestos; bosques nativos talados; pesca depredadora; propagación de químicos tóxicos; contaminación de ríos, y destrucción de glaciares, para citar algunas calamidades. Tales hechos provocaron pérdidas de vidas humanas, degradación del medio ambiente y recursos públicos mal usados. Todos estos males podrían haberse evitado si los controles respectivos hubiesen funcionado.

El número de organismos de control en la órbita del Poder Ejecutivo es muy importante y abarca controles específicos para bancos, compañías de seguros, transporte, comunicaciones, energía eléctrica, gas, agua potable, medicamentos, semillas, sanidad animal y medio ambiente. Además de estos organismos específicos, también operan en la órbita del Poder Ejecutivo tres grandes instituciones de control general: la Sindicatura General de la Nación, la Oficina Anticorrupción y la Fiscalía de Investigaciones Administrativas. Toda esta enorme organización debería actuar en forma coordinada, con intercambio de información, para que todo el Estado funcione correctamente. Esta colaboración debería abarcar a la AGN, cosa que no siempre ocurre, a pesar de que la ley lo exige. Muchos países han incorporado el concurso público para nominar a las autoridades de los organismos de regulación y control, con el fin de asegurar el profesionalismo y la neutralidad política. Sería conveniente adoptar estas experiencias, por lo menos en todos aquellos cargos que no tienen restricciones constitucionales.

Algunos memoriosos cuentan que, cuando le preguntaron a Raúl Prebisch qué hacía falta para que la economía tuviera un buen desempeño, respondió: "Dos cosas, moneda sana y organismos de control que funcionen". Estos conceptos bien pueden ser extensivos a la marcha de toda la sociedad democrática.