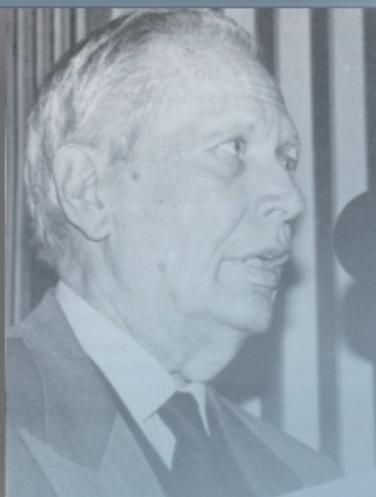


SINDICATURA GENERAL DE LA NACION
PUBLICACIONES
TECNICAS

Publicaciones
Técnicas
SIGEN

PTS 03



Dr. William Leslie Chapman

ANALISIS
TERMINOLOGICO
Y CONCEPTUAL DEL
CONTROL GUBERNAMENTAL
INSTITUIDO POR LA
LEY N° 24.156

SINDICATURA
GENERAL DE LA
NACION



SIGEN



Sindicatura General de la Nación
Presidencia de la Nación

Av. Corrientes 389 / C1043AAD / Ciudad Autónoma de Buenos Aires / República Argentina
Tel.: (54+11) 4312 8111/18 - Fax: (54+11) 4317 2828 / www.siggen.gov.ar

SINDICATURA GENERAL DE LA NACION

por el

Dr. William Leslie CHAPMAN

- Traductor Público Nacional, Contador Público Nacional, Doctor en Ciencias Económicas.
- En la Universidad de Buenos Aires, fue Profesor Titular de Auditoría, Profesor Emérito, Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Vicerrector.
- En la Universidad de Córdoba, fue Profesor Honorario en la Facultad de Ciencias Económicas.
- Miembro de número de la Academia Nacional de Ciencias Económicas y de la Academia Nacional de Dirección de Empresas.
- Fue socio de Price Waterhouse & Co.; Síndico General Delegado de Auditoría de la Sindicatura General de Empresas Públicas; Miembro de la Comisión Nacional de Actividades Espaciales por Decreto N° 1402/91; Titular de misiones de asistencia técnica a las Provincias; Asesor de la Sindicatura General de la Nación.

INDICE TEMATICO

1. Introducción
2. Análisis Terminológico Pormenorizado.
 - 2.1. El control en su primera acepción.
 - 2.1.1. La comprobación
 - a) *Verificación*
 - b) *Exactitud*
 - c) *Un concepto adicional: vigilancia.*
 - 2.1.2 La inspección.
 - 2.1.3 La fiscalización.
 - 2.1.4 La intervención.
 - 2.2. El control en su segunda acepción.
 - 2.3. Intervinculación de las dos acepciones.
3. El control gubernamental en la Ley N° 24.156.
4. Conclusiones acerca de los conceptos sobre control contenidos en la Ley N° 24.156.

1

Introducción

El objeto de este trabajo es el de esclarecer el lenguaje y los conceptos técnicos utilizado en los dos sistemas de control gubernamental, el interno y el externo, instituidos por la Ley N° 24.156, vigente en el plano nacional desde el 1° de enero de 1993.

Dicho esclarecimiento se hace necesario en razón de los malentendidos causados por el uso indiscriminado y sin precisión que se le ha dado en nuestro país (en los diversos contextos, sean ellos judiciales, administración, empresarios, periodísticos, televisivos, radiales y, en fin, también por el ciudadano común) al vocablo control.

De allí que, por ejemplo, las siguientes expresiones son frecuentes en diversos contextos:

- *“El árbitro controla la hora en su reloj porque el encuentro está próximo a finalizar”*, se oye decir al comentarista de televisión.
- *“Fulano, controle esta lista de productos pedidos con nuestros registros de existencias”*, le ordena el Gerente de la empresa a un empleado.
- *“Ha fallado el control aduanero”*, anuncia un periódico al dar cuenta de importancias ilícitas.
- *“La empresa XYZ tiene el control sobre las actividades de la empresa Acme”*, le informa un economista a otro.
- *“El gol se pudo hacer porque el arquero perdió el control de la pelota”*, comenta un vecino a su acompañante en el café.
- *“Se roba la energía eléctrica por falta de control”*, anuncia el encabezamiento de una noticia periodística.
- *“El control fiscal para evitar la evasión no refleja aumentos de recaudación”*, critica un opositor del gobierno.
- *“Los sanitarios reclaman un mayor control sobre el agua”*, le señala un médico a su colega.
- *“Con la disolución del Tribunal de Cuentas de la Nación ya no existe control en la Administración Pública”*, sentencia un profesor universitario.

1 Este es el momento oportuno para reiterar una objeción terminológica que se ha formulado reiteradamente al empleo indebido del término contralor en vez de control, defecto común en la Argentina y no en otros países de habla española. El Diccionario Oficial de la Lengua Española dice de contralor (3ª. acepción): "En algunos países de América, funcionario encargado de examinar las cuentas y la legalidad de los gastos oficiales". En suma, que contralor es la denominación dada a un funcionario, no a una función.

El uso indebido se originó años atrás cuando los respetuosos del hablar castizo repudiaron la voz control como un barbarismo y buscaron un vocablo que figura en el Léxico Oficial.

Dieron con el término contralor, que traía el añejo significado de la primera acepción de hoy: "Oficio Honorífico de la Casa Real... Intervenia en las cuentas de los gastos, las libranzas...". Aquellos enemigos del hablar extranjero optaron entonces por darle a la palabra contralor otro significado que el gramatical, pues que dicha voz al menos estaba en el repertorio de la Real Academia. Así se adoptó clandestinamente un significado "no oficial" en varios sectores del quehacer argentino: Administración Pública, los Tribunales de Justicia y hasta cierto periodismo pulcro. Se llegó a leer en un comentario de la sección deportiva de un prestigioso diario que "el jugador Fulano perdió al contralor del esférico" (subrayando añadido y nombre cambiado), cuando sin duda el referido jugador no precisamente examinaba el susodicho balón.

De todos modos, al recibir el término control su carta de "ciudadanía" en la lengua española como los mencionados significados, a partir de 1970 ya es correcto utilizarla así, aunque en el habla común se decía control en forma corriente desde mucho tiempo antes.

En cambio, reiteramos que no es admisible emplear la voz contralor en lugar de control. También son legítimos la forma verbal contralar y el adjetivo controlable. Puesto que contralorar es "poner el contralor, su aprobación o refrendar los despachos de sus oficios" ello no tiene mucho que ver con la acción de controlar tal como se la ha expuesto aquí.

Es hora, pues, de usar los citados términos como corresponde.

2

"Crónica resumida del proceso de control gubernamental y comentario sobre la nueva Ley de reforma del régimen de control de la Administración Financiera del Estado Nacional" –Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública- Octubre 1992. (Pág. 8)

- "En esta casa hay que controlar los gastos", dice el padre a sus hijos.

En todos los ejemplos citados precedentemente la palabra se emplea con significados que tienen diferentes matices.

El Léxico Oficial dice de control (a partir de la edición del año 1970, pues antes era un galicismo objetado por los puristas de la lengua) lo siguiente: (En adelante todas las definiciones corresponden a la 21ª. Edición de dicho Léxico, de 1992):

1a.acepción: comprobación, inspección, fiscalización, intervención.

2a.acepción: dominio mando, preponderancia.

3a.acepción: oficina, despacho, dependencia, etc. donde se controla.

En este trabajo interesan las dos primeras acepciones del vocablo control (1)

El empleo del término control en los ejemplos que anteceden, tienen algo en común: todos los actos mencionados requieren un proceso de toma de conocimiento y de acción volitiva. Tal como he señalado en otro trabajo (2) desde el punto de vista de la importancia o jerarquía conceptual una de las formas de control se halla por encima de la otra. En efecto, el control como dominio, mando o preponderancia son formas parecidas de una cualidad que poseen quien, en virtud de determinados hechos o circunstancias, goza del derecho y de la autoridad –a veces, pero no siempre originada en ese derecho– para ejercer una potestad sobre cosas o personas; y para deliberar, determinar y decidir, imponiendo la propia voluntad.

En cambio, el control como comprobación, inspección, fiscalización o intervención, abarca la ejecución de actos, cada uno de diversa naturaleza, todos ellos resultantes de la voluntad superior de quien los manda, dispone o decide.

Desde luego que quien los ejecuta aplica su propia voluntad de mando para materializar aquella ejecución, pero obedeciendo a quien lo dispone por su dominio, mando o preponderancia. Dicho de otra manera: el control como dominio, mando o preponderancia existe para lograr un objetivo resultante de una acción determi-

2 Análisis terminológico pormenorizado

nada, que no necesariamente es de comprobación, inspección, fiscalización o intervención.

De lo expuesto se deduce que la forma de control como mando, dominio, etc., mencionada en último término en el párrafo precedente, no existe realmente como un fin en sí mismo. En cambio, el control como dominio, mando o preponderancia es parte del proceso mismo de administrar que apunta a un objetivo cuyo logro es lo central, al cual contribuyen tales características diferenciadas de control (3). Sin embargo, tampoco en este caso el control es lo esencial, sino que integra el propósito de alcanzarlo.

2.1 El control con su primera acepción

El control como comprobación, inspección, fiscalización e intervención presenta matices diferenciados en cada significado que requieren aclaración.

2.1.1 La comprobación

Comprobación es el acto de comprobar o –según su sentido gramatical– de reunir pruebas para “verificar, confirmar la veracidad o exactitud de una cosa”. Sin embargo, el reunir pruebas no necesariamente culmina con la verificación o la exactitud de algo, como se explica más adelante. Por su parte, confirmar es “corroborar la verdad, certeza o probabilidad de una cosa” (1a.acepción).

a) Verificación

Veamos ahora el significado de verificación y exactitud. De la primera voz, dice el Diccionario de la Lengua: “Acción de verificar, probar si una cosa es verdadera” (1a.acepción). “Examinar la verdad de una cosa” (2a.acepción). “Salir cierto o verdadero lo que se dijo o pronosticó” (3a.acepción). Conviene aclarar que el significado de la forma verbal verificar, concuerda con el del sustantivo correspondiente: “Probar que una cosa que se dudaba era verdadera” (1a.acepción). “Comprobar o examinar la verdad de una cosa (2a.acepción). En tercera acepción hay otro significado de diferente sentido “Realizar, efectuar”. Se debe, pues, tener cuidado con el uso del citado término para no confundir al lector acerca del sentido que se le quiere dar.

El siguiente paso en este análisis es precisar qué se entiende por cierto, verdad, y verdadero. Del primero de los términos dice el Léxico Oficial: “Conocido como verda-

3 Ciertamente es que un organismo como la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) o la Auditoría General de la Nación (AGN) han sido creadas con el fin expreso de ejercer funciones de control, pero tales organismos y su acción de control apuntan a un objetivo final mucho más importante, que justifica la existencia misma de aquellas entidades: la administración de patrimonio económico del Estado dentro de las formas legales y con eficacia, eficiencia y economía en beneficio de todo el país.

dero, seguro, indudable (1.a.acepción). Esto nos lleva al vocablo verdadero, el cual se define así, “Que contiene verdad” (1.a.acepción). “Real, efectivo” (2.a.acepción).

A la voz verdad el Diccionario de la Lengua la define así, en lo que es pertinente a este trabajo: “Conformidad de las cosas con el concepto que de ellas forma la mente” (1.a.acepción). “Conformidad de lo que se dice con lo que se siente o piensa” (2.a.acepción). “Juicio o proposición que no se puede negar racionalmente (4.a.acepción) “Calidad de veraz” (5.a.acepción).

Estos significados subrayan el elemento de la verdad, salvo –quizá– el de la 4.a.acepción en determinados casos.

Lo importante, cuando se analiza el citado concepto, es definir cómo se llega a aquella conformidad. Lo esencial, en cuanto al tema del control sobre la acción de los agentes (administradores y operadores) se centra en lo que estos dicen, manifiestan o expresan sobre lo que hacen o han hecho.

El verificador (es decir quien debe determinar la verdad de lo que manifiestan los agentes sobre lo que ellos hacen) solo puede verificar algo si se halla presente en el momento de la acción o de la existencia de cosas para luego confrontar lo presenciado con lo expresado sobre ellas, a los fines de establecer aquella conformidad de que habla la 1.a.acepción citada del término verdad.

Como se podrá apreciar, en muchos casos es prácticamente imposible para un verificador, presenciar todas las cosas existentes o la ejecución de todos los actos de los agentes, a efectos de luego establecer la verdad de lo informado. Si se pretendiera hacer tal verificación, el verificador tendría que abarcar con su presencia toda la existencia de lo que debe verificar. Por el otro lado en el momento de actuar, al correspondiente verificador. Además de la dificultad práctica de proceder así, casi siempre su costo excedería todo cálculo favorable de la relación costo-beneficio de dicho proceder.

Piénsese en lo que significaría esa tarea en organismos con gigantescas cantidades de cosas esparcidas por grandes áreas geográficas y con decenas o centenas de miles de agentes en plena actividad.

La patente dificultad para verificar lo que hacen los agentes expresan acerca de lo que hacen, hasta ahora se relaciona con manifestaciones sobre cosas fácticas,

4 Casi siempre, porque incluyo dicha conformidad, puede ser ilusoria por diversas causas, pero éste ya es un tema para psicólogos, que no se analizará aquí.

5 Por razones que mas adelante se dirán, aún esta verdad "objetiva" puede llegar a cuestionarse, lo cual explica por qué en éste trabajo se insistirá en utilizar el término verificar con gran parsimonia.

comprobables por medio de los sentidos, siempre que –como queda dicho– el verificador presencie cada uno de los actos. Pero aún así, puede ocurrir que el verificador no perciba lo mismo que el agente que actúa. Este sabe casi siempre (4) si lo que expresa acerca de algo está en conformidad con lo que él (o ella) siente o piensa (2a. acepción y mencionada del vocablo verdad).

En cambio, el verificador no alcanza a saber qué "siente o piensa" el agente, sino a través de lo que éste hace y dice al respecto, y siempre que aquél pueda percibirlo por medio de sus propios sentidos, más otras evidencias que decida obtener con el propósito de llegar a la verdad de los hechos y dichos. Aquel presenciar de los hechos por el verificador, concomitantemente con la acción del agente y la expresión por éste acerca de lo ejecutado, puede llevar al verificador (una vez agregadas las otras evidencias que este logre obtener) a concluir que lo manifestado por el agente sobre lo hecho por este, es la verdad. En este caso la subjetividad (que antes se mencionó como ínsita en el significado de la verdad) desaparece y la verdad se torna objetiva. (5).

Mas debe tenerse en cuenta que en el anterior análisis se ha supuesto que el verificador se encuentra presenciando la acción del agente, quien luego manifiesta lo hecho por él o ella. Cuando el verificador no se halla presente en el momento del acto (lo cual sucede en la abrumadora en la mayoría de los procesos de control) entonces se trata de la verificación de lo que los agentes manifiestan sobre lo que dicen que han hecho (y no de lo que hacen o están haciendo en el momento de la verificación). Se comprende que, en tal caso, la posibilidad de verificar la verdad de lo manifestado por el agente se reduce aún más. Al no estar presente en el momento en que el agente actúa, el verificador carece de evidencias terminantes de lo que el agente "siente y piensa" acerca de la verdad de lo que este manifiesta sobre el hecho. Es obvio que, entonces, el verificador deberá procurar la obtención de otro tipo de evidencias para concluir sobre dicha verdad, y tales evidencias serán mucho más endebles que el acto de presenciar la ejecución de la acción por el agente.

También debe tenerse en cuenta que hasta ahora se ha tratado aquí de la verificación de cosas fácticas, comprobables por medio de los sentidos. De esta manera, se puede llegar a conocer lo verdadero, lo real, lo efectivo. Real es lo "que tiene existencia verdadera y efectiva". Efectivo es lo opuesto a "lo quimérico, dudoso,

6 Se ha dicho con cierta validez -tratándose de cosas tangibles y de hecho naturales o de actos humanos verificables por medio de los sentidos- que "la única verdad es la realidad".

o nominal". Por tanto, desde ya, tales términos son aplicables a hechos determinados por medio de los sentidos (6) y son compatibles con la verificación a que se han hecho referencia precedentemente.

Sin embargo, gran parte de la información dada por los agentes sobre la acción desempeñada por estos contiene otros datos que no se limitan a la descripción de cosas fácticas. También incluyen juicios de valor acerca de cantidades físicas, calidades y cuantías dinerarias, sobre las cuales la determinación de la verdad de lo manifestado por los agentes al respecto, muchas veces dista grandemente de ser una verificación de algo verdadero, seguro, indubitable, es -según se señalara anteriormente- cierto.

Por cuanto se ha tratado extensamente aquí sobre lo verdadero, corresponde ahora determinar qué es lo seguro de algo, de lo que se manifiesta sobre lo actuado por el agente. Dicha voz es sinónimo de cierto e indubitable (2a.acepción) agregándose en el Léxico Oficial el concepto "y en cierta manera infalible". En primera acepción éste vocablo significa "que no puede equivocarse"; en segunda acepción: "seguro, cierto, indefectible" es decir, "que no puede faltar o dejar de ser". Por su parte, indubitable quiere decir "que no se puede poner en duda".

Puesto que toda la temática del control de la acción de seres humanos concierne al desempeño de seres falibles que pueden "engañarse o engañar" (1a.acepción) y que pueden "faltar o fallar", (o sea, no corresponder "al efecto que se espera" de ellos, y tener faltas, defectos y cometer errores) es también evidente que no cabe presumir de sus manifestaciones sobre lo actuado por ellos, que son verdaderas, seguras, indubitables, ciertas, indefectibles. Verificar que lo sean, por todo lo dicho, también llega a ser imposible en la mayoría de los casos.

Por tanto, ya podemos concluir aquí respecto de los vocablos verificación y verificar y sus derivados, que convendrá utilizarlos muy pocas veces en el proceso de control, en el sentido de sus citadas acepciones.

Aparte del antedicho significado gramatical de comprobar, técnicamente se emplea este verbo en el sentido de obtener pruebas o evidencias acerca de algo.

Prueba -en cuanto a lo que interesa aquí- admite dos grados diferentes de rigor en la determinación de algo. En efecto, prueba es "razón, argumento, instru-

mento u otro medio con que se pretende mostrar o hacer patente la verdad o falsedad de una cosa” (2a.acepción).

Pero también es “indicio, seña o muestra que se da de una cosa” (3a.acepción). Esta última acepción es, por decirlo así, para una prueba que tiene una validez más atenuada, menos firme que la anteriormente mencionada de demostrar una patente verdad.

Por su parte, evidencia, es “certeza clara, manifiesta y tan perceptible de una cosa, que nadie puede racionalmente dudar de ella” (1a.acepción), por lo que su significado es sinónimo de prueba en el sentido más firme y terminante de la 2a.acepción de este último vocablo.

Se puede concluir, entonces, que la obtención de pruebas o evidencias apunta a determinar –o sea mostrar, explicar, dar a conocer, convencer de la certidumbre de algo– la verdad o falsedad de una cosa.

Apunta a ello, pero no necesariamente, lo logra.

b) Exactitud

Respecto de exactitud, cabe señalar que deriva de exacto, es decir, “puntual, fiel y cabal” vocablo estos que llevan a concluir que exactitud es sinónimo de veracidad, como quiere el antedicho significado de comprobar. En efecto, puntual, a los fines de este trabajo, requiere atender, por un lado, al sentido de la 2a.acepción de esa voz: “indubitable, cierto” de lo cual ya se han formulado las correspondientes aclaraciones. Por otro lado, la 3a.acepción morigeró el precedente significado terminante de puntual, al decir de esta palabra: “conforme, conveniente, adecuado”, sentido este que es más propio de toda la temática de administración que aquí se trata, en vez de los contenidos casi absolutos que conllevan los términos cierto e indubitable, como ya sea ha destacado en párrafos anteriores.

La voz fiel, en segunda acepción tiene la connotación de exacto y conforme a la verdad; por lo que se reitera lo ya manifestado sobre aquellos vocablos.

Por último, de cabal el Léxico Oficial nos dice, en 3a.acepción, algo diferente: en sentido figurado; “excelente en su clase” o sea, de mérito sobre saliente. También en 4a.acepción es “completo, exacto, perfecto”, y con ello nos hallamos ante conceptos distintos. De completo se nos proporciona dos significados pertinentes a la temá-

7 Nos referimos, por supuesto, a la afirmación teológica que sólo Dios es perfecto.

tica que tratamos: “lleno, cabal” (1a.acepción) y “acabado, perfecto” (2a.acepción). Nos encontramos, entonces con sentidos que apuntan a la totalidad de algo, vale decir, a lo “general, universal y que lo comprende todo en su especie” (1a.acepción de total), en suma “todo, cosa íntegra” (2a.acepción de totalidad).

Acabado tiene para el Léxico Oficial, sinonimia con perfecto y completo, pero también consumado (sentido algo diferente a lo anterior que no interesa a esta altura del análisis).

La palabra perfecto plantea problemas conceptuales que pueden conducir a otra temática ajena al tema tratado aquí (7). El significado gramatical mismo insinúa solo un ideal, al decir: “Que tiene el mayor grado posible de bondad o excelencia en su línea”. Con argumentos similares a los ya dados al hacer referencia al vocablo verdad, podemos afirmar que resulta difícil decir sin vacilar que la acción humana puede ser perfecta. Se ha escrito y hablado mucho en los últimos tiempos de la búsqueda de la excelencia, y ésta vale ciertamente como objetivo deseable.

Pero aparte de lo que significa ese término gramaticalmente: “superior calidad o bondad que constituye y hace digna de singular aprecio y estimación en su género una cosa” (1a.acepción), en los hechos, solo se trata de un ideal al cual se apunta y que hoy en día es parte de algo que en el tema de la administración, es de gran actualidad: la institución del criterio de la calidad total en la gestión.

Sin embargo, con lo dicho aquí debe quedar en claro que si la determinación de la verdad de lo que se manifiesta de un hecho o de un acto humano plantea grandes dificultades, mas difícil aún es pretender que lo que se manifieste e informe sea exacto, con cualquiera de las connotaciones del término expuestas precedentemente.

Un ejemplo sencillo esclarecerá lo que antecede para la temática del presente trabajo. Es un informe -por ejemplo, en una rendición de cuenta- el agente puede expresar que en un día determinado, el personal a su cargo (supóngase 100 personas) trabajó un total de 80 horas extra. La información es dada con el cómputo de remuneración que corresponda por ese tiempo extra trabajado, y se indica en el informe que el tiempo fue dedicado a tareas productivas.

En esta rendición de cuenta existen datos que pueden llevar a la conclusión que lo informado es la verdad, pero difícilmente el agente informante habrá

podido verificar la exactitud de toda la información. Para determinar la verdad de lo informado habrá sido necesario que el agente informante haya cumplido con las siguientes tareas de verificación:

- 1) Tener pruebas de que el día señalado se encontraban en el lugar de trabajo las personas que manifestaron haber trabajado horas extras.
- 2) Haber identificado personalmente a tales personas como las correspondientes al personal y con derecho a trabajar horas extra por habérselo autorizado un funcionario competente.
- 3) Tener evidencias (por ejemplo tarjetas de entrada – salida del lugar de trabajo) de la dedicación temporal extra.
- 4) Tener pruebas de la efectiva realización de trabajos de naturaleza productiva.
- 5) Conocer la tarifa aprobada para la remuneración de horas extra.
- 6) Establecer la exactitud aritmética de los cálculos de las remuneraciones respectivas (solo de lo aritmético realmente se puede llegar a establecer con exactitud).

El lector podrá apreciar que en este ejemplo existen cuestiones de hecho verificables, pero también aspectos que son materia opinable, respecto de los cuales el agente informante solo puede opinar que lo informado sobre ellas constituye la verdad (principalmente por haber obtenido las evidencias que estime adecuadas como probanza de lo informado por cada miembro del personal a su cargo que reclamó su remuneración por horas extra). La verificación de lo que es materia opinable puede haber exigido otras pruebas de muy difícil determinación sin medidas excepcionales, como ser una vigilancia personal de la tarea de cada uno, la identificación individual de cada uno de los 100 agentes, la calificación de su tarea como productiva, y otros aspectos similares.

Si se admitiera la sinonimia entre verdad y exactitud, entonces es preciso reconocer que el agente de marras tampoco puede verificar la exactitud de lo que expuso en su rendición de cuenta.

A lo sumo puede afirmar que es razonable, que tiene credibilidad, por ser verosímil, sobre la base de las

pruebas válidas obtenidas. Sí podría decir, sin temor a ser impreciso, que los cálculos aritméticos eran exactos al verificarlos competentemente.

Lo dicho aquí respecto de la dificultad que tendrá el agente informante para determinar la verdad de los hechos, se acentúa para el caso de quien controla, como función específica, pues no participa en los hechos como actor, ni siquiera como, en algunos aspectos, lo hace el informante.

c) *Un concepto adicional: vigilancia*

Una acepción valedera de control pero que no aparece mencionada expresamente en los significados expuestos precedentemente, es la de vigilancia que consiste en el “cuidado y atención exacta en las cosas que están a cargo de uno” (1a.acepción). Del citado término deriva su forma verbal vigilar sinónima de velar cuya 9a.acepción en sentido figurado significa “observar atentamente una cosa”.

Todas estas acepciones tienen similitud con lo esencial del acto de controlar que exige –como se ha visto– observación atenta y cuidadosa.

Algunos quieren hablar de “monitorear” (especialmente cuando se emplean sistemas computarizados, pero ese vocablo sigue siendo, por ahora un neologismo de raíz anglosajona aún no incorporado al Léxico Oficial.

2.1.2 La inspección

Toca ahora analizar otro concepto contenido en el citado significado de control, cual es la inspección, término derivado de inspeccionar, del cual el Léxico Oficial nos dice: “Examinar, reconocer atentamente una cosa”. Por su parte de examinar se nos expresa: “Inquirir, investigar, escudriñar con diligencia y cuidado una cosa” (1a.acepción) y también: “Reconocer la calidad de una cosa viendo si contiene algún defecto o error”. De donde se advierte que en ninguno de los de los conceptos expuestos aparecen expresiones como verificación, certeza, exactitud, que son las que ya hemos analizado y cuyo empleo conviene que se haga con gran cuidado.

Desde luego que una inspección, un examen, puede orientarse a verificar la certeza y exactitud de algo, pero ya se ha señalado aquí que existen obstáculos para arribar a la conclusión terminante de que algo es verdade-

8 La determinación de la calidad de algo -según hemos señalado- es materia opinable y precisamente por ello requiere el ejercicio de cuidadoso discernimiento.

ro, cierto y exacto. Por tanto, solo si se han obtenido las evidencias que permitan llegar a dicha conclusión, es válido utilizar esos vocablos.

Cabe destacar que el sentido dado a las voces inspeccionar y examinar contiene el ingrediente de algo que se efectúa con diligencia y cuidado.

Una inspección, un examen no consisten meramente en el cotejo, la confrontación o la comparación de dos o mas cosas. Incluso, examinar significa también reconocer, o sea indagar y estudiar con cuidado a una cosa “para enterarse de su identidad, naturaleza y circunstancias” (1.a.acepción). A su vez, examinar es más que revisar que consiste en “ver, con atención y cuidado”, pues esto es menos que inquirir, investigar, escudriñar, actividades que infieren una detallada, minuciosa y profunda indagación de algo, hasta el punto de sopesar un aspecto tan complejo como es la calidad de una cosa (8).

2.1.3 La fiscalización

Corresponde ahora analizar la acción de fiscalizar. Esta palabra tiene una connotación diferente de las ya consideradas. En primera acepción significa: “Hacer el oficio de fiscal”; en segunda acepción es: “Criticar y traer a juicio las acciones y obras de otro”.

Como se advierte, la forma verbal deriva del vocablo fiscal que en su sentido jurídico es quien se encarga “de promover los intereses del fisco” (erario, tesoro público), y también quien “representa y ejerce el ministerio público en los tribunales”. Más pertinente a los fines de este trabajo es el significado dado al término fiscal en su 6a.acepción: “Persona que averigua o delata las operaciones de uno”. Averiguar es “inquirir la verdad hasta descubrirla”. Ya hemos señalado los problemas para hacer esto, pero aunque la citada definición insinúa el ejercicio de una labor investigativa, el uso común del citado verbo carece de rigor técnico: usualmente se lo emplea en el sentido de recoger datos, tomar nota, informarse de algo. Incluso inquirir es preguntar, indagar, como resultado de lo cual se obtienen respuestas, se averigua sobre lo interrogado.

En cuanto a delatar interesa a los fines de este artículo, su segunda acepción: “Descubrir, poner de manifiesto alguna cosa oculta y por lo común reprochable”.

Este componente del acto de fiscalizar es lo que acerca el empleo de este término a la tarea específica de un control, como se lo ha entendido tradicionalmente en

nuestro país, particularmente desde el punto de vista del control de la legalidad de los actos de gestión.

Lo que interesa aquí del acto de fiscalizar es que implica criticar y traer a juicio lo actuado por otros.

Criticar tiene dos sentidos: el primero es el “juzgar de las cosas, fundándose en los principios de la ciencia o en las reglas del arte”; el segundo es “censurar, notar, vituperar las acciones o conducta de alguno”. En este último sentido cabe, pues, la 2a. aceptación dada a censurar como “corregir reprobando o notar por mala alguna cosa”.

Corresponde, a esta altura de esta exposición, puntualizar que en cualquier acto de verificación, examen, inspección o revisión (términos ya analizados), de las evidencias o pruebas obtenidas surgirá siempre la necesidad de juzgar las cosas, hechas y acciones, así como lo que se informa de ellas. De dicho juicio puede ser preciso –cuando no obligatorio– censurar, para que se corrijan, reprobándolas o haciéndolas notar.

Pero el término fiscalizar conlleva más propiamente dicho efecto de censura, que los otros antes citados, por lo que conviene reservar su empleo para aquellos casos en que la tarea, por su naturaleza, persiga más enfáticamente la finalidad de criticar o censurar las cosas, hechos y acciones.

2.1.4

La intervención

Queda por último, considerar el vocablo intervención, de la que deriva intervenir. Esta es una palabra que posee varios sentidos de uso general no aplicables a materia de control. Por ejemplo, es “*tomar parte en un asunto*” (1a.acepción); “interponer uno su autoridad” (2a.acepción); “*interceder o mediar por uno*” (3a.acepción); “interponerse entre dos o más que riñen” (4a.acepción); “*sobrevenir, ocurrir, acontecer*” (5a.acepción). En la redacción de las funciones de autoridades gubernamentales es frecuente el uso del término intervenir en su primera acepción, dando a entender, vagamente, que ellas simplemente deben tomar conocimiento y quizá decidir sobre lo que se define en la función.

En nuestro país es frecuente el empleo del citado vocablo en su 8a.acepción: “Dirigir, limitar o suspender una autoridad al libre ejercicio de actividades o funciones”, como cuando el Estado Nacional interviene los poderes de gobierno de una provincia.

En cambio, en España se utiliza habitualmente el verbo intervenir en su 6a.acepción: “Tratándose de cuentas, examinarlas y censurarlas con autoridad suficiente para ello”. Esta acepción fue la aplicada, con convicción castiza en nuestro país antes de las antedichas innovaciones terminológicas introducidas por el Léxico Oficial en 1970 – en el contexto del control gubernamental.

Así la ley de Contabilidad (Decreto-Ley N° 23.354 de 1956 ratificado por Ley N° 14.467 de 1958 t.a. 1984) se refería a la intervención del Tribunal de Cuentas de la Nación (TCN) en diversos artículos (por ejemplo, los artículos 30, 34, 74 y 89) de manera tal que permite su interpretación, tanto en el sentido de la 1a.acepción del término intervenir como en el de su 6a..acepción. Técnicamente, en dicho organismo parece que prevaleció esta última, precisamente por las funciones que los artículos 83 y 84 le daba al TCN, así como por el significado específico de dicha 6a.acepción aplicable: “tratándose de cuentas”, entendiéndose por tales, tanto los registros como la documentación de las operaciones, a que se refieren los artículos citados en primer término.

El énfasis de la tarea del TCN se hallaba no solo en el examen de las cuentas, sino también en sus atribuciones de censura, tal como se entiende este vocablo, según lo expuesto, pues, la función del TCN era principalmente de fiscalización, en mérito a lo ya dicho en párrafos anteriores sobre ésta.

Sin embargo, la tarea del TCN tuvo un carácter de control meramente formal pues no era integral y en profundidad –como se quiere hoy que sea el control gubernamental, de acuerdo con la Ley N° 24.156– por lo cual lo analizado acerca de los significados de las voces comprobación e inspección sólo son pertinentes al examen del TCN respecto de cuestiones normativas y de registro contables.

Ahora podemos señalar que de los ejemplos dados en el capítulo I de este trabajo sobre el uso del término control, tiene el sentido de comprobación con su matriz de verificación los casos del árbitro, de la lista de productos y del control aduanero; también sucede así (aunque con la variante de fiscalización) en el caso de control en la Administración Pública. Con sentido de inspección, se lo emplea en los ejemplos de la energía eléctrica y de la evasión fiscal.

Los ejemplos de la empresa XYZ y del jugador de fútbol son de control como dominio y mando.

En el añadido sentido de vigilancia y cuidado corresponde al control ejercido en los casos de los sanitarios y el padre de familia que quiere reducir los gastos del hogar.

2.2

El control en su segunda acepción

Cuando se emplea el vocablo control en el sentido de dominio, mando o preponderancia, su significado tiene otro alcance que el que surge de la primera acepción ya finalizada. En efecto, dominio quiere decir: "Poder que uno tiene de usar y disponer de lo suyo" (1a.acepción), o sea, "el imperio, facultad o jurisdicción que uno tiene para mandar o ejecutar una cosa". Esta potestad, pues, implica una acción que se ejerce con plena autoridad para hacerlo, en virtud de hechos o circunstancias que incluyen la tenencia de jurisdicción para gobernar o simplemente para imponer la voluntad sobre unos u otros. El acto de mandar, precisamente es "imponer un precepto" (1a.acepción) o también "regir, gobernar, tener el mando" (8a.acepción). En fin, que regir es también dirigir; gobernar, a su vez, equivale a administrar.

El término preponderancia cabe como elemento integrante de control solo en el sentido figurado de "superioridad de crédito, consideración, autoridad, fuerza, etc." (2a.acepción) de manera accesoria y no como característica determinante de control.

Surge de lo expuesto precedentemente que el uso del vocablo bajo análisis, que la mentada sinonimia vale cuando se quiere expresar que quien manda, gobierna o administra, también controla lo que hace. Esta connotación deriva del concepto técnico de administrar desarrollando por la administración, esa rama del conocimiento que tiene ya un siglo de antigüedad y que en algunos círculos es considerada como una "ciencia" (por lo menos una de las ciencias "blandas", al decir de los matemáticos, físicos, químicos y otros integrantes de las ciencias "duras").

Las obras que tratan dicha disciplina, a través de los tiempos, han aportado definiciones, cada vez más refinadas, de lo que se entiende por administración, pero todas ellas pueden sintetizarse en un antiguo concepto que lo describe como un proceso consistente en planificación, organización, dirección, coordinación y control.

9

Para quienes consideran que la fase más importante del control en un organismo es la relativa al cumplimiento legal o normativo, cabe señalarles que ese es solo uno de los requisitos a que debe ajustarse todo el proceso de administración y, por tanto, un aspecto comprendido en el control, importante, sin duda, pero no el único.

Sobre la base de lo expuesto, se deduce que controlar es una etapa propia y necesaria del proceso de administrar y gobernar, lo que explica el antedicho significado de control en el sentido de mando, que –hemos ya señalado– es la atribución que posee quien gobierna.

Esto resulta coherente con expresiones comunes del hablar corriente, como ser:

“El capitán tiene el mando del navío, lo conduce, gobernando su derrotero, llevándolo a su destino, y controlando que no se desvíe de su ruta”.

Esta connotación de controlar forma parte de dicho mando y, por tanto, es aplicable a toda situación en la que quien es responsable de gobernar, o administrar cualquier cosa (sea esta por ejemplo, un vehículo, una entidad o cualquier emprendimiento) ejerce sobre la acción desarrollada un control respecto de lo planificado, organizado, dirigido y coordinado. Dicho control consiste precisamente en determinar si lo ejecutado concuerda con los planes trazados, responde a la organización de los actos a realizar, acata las órdenes o instrucciones impartidas en la dirección del proceso y se desarrolla coordinadamente de modo de lograr una acción armónica encaminada hacia los objetivos fijados (9).

2.3

Intervinculación
de las dos
acepciones

Suele escapar a la atención de los interesados en el proceso de control el hecho de que, si bien los significados que he analizado de una y otra acepción de la palabra control parecen diferir grandemente, en realidad se hallan intervenculados, según hemos señalado en párrafos del punto 2 de este trabajo.

La intervenculación se advierte, a partir de la proposición fundamental hecha aquí en el punto 2.1, al sostener que el control no es un fin en sí mismo, sino que existe para otro objetivo, cuyo logro hace necesaria la introducción del control.

Ahorabien, al administrar o gobernar (en virtud de lo dicho sobre las etapas de este proceso que incluye la de controlar) el administrador o gobernante tiene la responsabilidad primaria de ejercer el control sobre todas las demás etapas (10). Dicho control consiste en determinar si los resultados, si los efectos de la acción ejecutada, son la consecuencia deseada de lo planeado y organizado (etapas de anticipación) y de lo dirigido y coordinado (etapas, junto con lo ejecutado, llamada “de acción”).

10

Hasta en la acción individual más simple o en los niveles inferiores de cualquier operación en estructuras organizacionales complejas, el ejecutor efectúa el control (un auto-control) de los resultados de su propia acción de la cual es responsable directo. El empleado que redacte un documento al concluirlo lo revisa (es decir ejecuta un elemental acto de control en el sentido vulgar de la palabra), por más que posteriormente otro empleado vuelva a revisarlo, a controlarlo.

Tal determinación tiene por finalidad, decidir si los resultados o efectos son iguales o superiores a lo deseado en cada etapa y, en tal caso, reafirmar lo hecho en ellas. Por el contrario, si los resultados a efectos emergentes del control ejercido sobre lo ejecutado no se hallan a la altura de las expectativas de quien gobierna o administra, entonces habrá que resolver si corresponde rectificar el rumbo o tomar medidas correctivas en cada etapa afectada y, en fin, si aplicar las sanciones que corresponden según si la naturaleza y consecuencia de los desvíos determinados por el control efectuado.

Es evidente que el proceso mismo del control puede ser sumamente complejo, por lo que –salvo en situaciones muy simples, como por ejemplo en actividades individuales como la antes descrita en la anterior llamada al pie de página– difícilmente quien gobierna o administra puede ocuparse personalmente de ejecutar dicho proceso de control.

Sin embargo, es indispensable que el administrador o gobernante no se desentienda totalmente de aquel proceso. Inevitablemente debe tener conciencia de la naturaleza y características de lo que decide al planificar, organizar, dirigir y coordinar, así como al ejecutar acciones en aquellas etapas que solo quien gobierna y administra puede legal o reglamentariamente cumplir o hacer ejecutar.⁽¹¹⁾

A pesar de lo expresado precedentemente, queda en pie lo antes señalado: cuando el proceso de control en sus aspectos pormenorizados, es complejo y requiere ser ejercido no solo por equipos de personas altamente capacitadas para la ejecución de tareas científicas o técnicas, entonces la función de control, como etapa integrante del proceso de gobierno y administración –en su sentido dominio o mando– debe ser delegada a una unidad de apoyo del nivel de conducción. Esa unidad ejercerá lo que ha dado en llamarse el control de gestión, entendiendo que se trata del ejercido en el nivel superior de la administración.

Aquí nos hallamos también ante un problema terminológico y semántico. De gestión nos dice el Léxico Oficial, en lo pertinente al tema bajo análisis: “acción y efecto de administrar”. Por tanto, puede decirse que se trata del control de la administración, o sea la actividad del gobernante o administrador mismo, o sea lo que los anglosajones han llamado la auditoría del nivel gerencial, o directivo (“managerial auditing”). Esta interpreta-

11

Por ejemplo, sería inadmisibles que el administrador superior firme un cheque por millones de unidades monetarias (de alto poder adquisitivo, se entiende) contra fondos del patrimonio del Estado, sin un control personal ejercido sobre la naturaleza, causas, legalidad y validez de lo que se paga con el cheque. El gobernante o administrador obviamente debe tener el necesario nivel de formación y capacitación para hacer ese auto-control elemental.

ción coincide con la intención originaria del esquema francés (de donde proviene la expresión “control de gestión”, utilizada en Francia a causa de la renuencia allí a emplear terminología anglosajona), el cual sigue la concepción de cierta parte de la doctrina italiana que, en materia societaria mucho antes postulaba la necesidad del llamado “control del mérito” de la gestión directiva.

A pesar de reconocer aquel propósito original, la idea del control de gestión (especialmente en el plano de la Administración Pública) se impuso hace casi dos décadas, creándose en diversos organismos unidades de Control de Gestión, con funciones de control no ya respecto del nivel directivo sino también para evaluar el desempeño de áreas subordinadas en niveles inferiores. En los hechos, sin embargo, la tarea derivó en una simple recolección de datos y estadísticas.

Se desprende de lo antedicho que la actividad de control, ahora concebida para operaciones complejas alejadas del nivel directivo, pero subordinadas a éste, no podía ser ejercida por el citado nivel, sino que fue encomendada a equipos de trabajos particularmente capacitados para realizarla. Dicho control, sin embargo, fue en beneficio del nivel directivo, como apoyo del mismo y –por tanto– representativo de la función de gobierno y administración tal como se ha descrito aquí; un control en el sentido de mando o dominio.

Empero, la metodología utilizada para la ejecución del referido control responde siempre al control como comprobación e inspección, y es allí que aparece la intervencionalidad antes mencionada.

La aparente diferenciación se origina en que las unidades de control de gestión a veces se atribuyen a sí mismas una importancia tal que obscurece el verdadero objetivo que es la materia sujeta al control: la actividad o gestión en sí. Más específica ha sido la actitud de entidades de control –tales como la antigua Sindicatura General de Empresas Públicas (SIGEP) y el TN, no integrantes de la estructura de los organismos sometidos al control y, por tanto, consideradas como entidades de control externo, que tenían como fin específico fiscalizar, en el sentido antes expuesto, de censurar y traer a juicio. La Ley N° 21.801 que dio vida a la SIGEP concibió un control tripartito contable, de legalidad y de gestión, que tampoco se limitó a fiscalizar la acción del nivel directivo de las empresas del Estado Nacional, sino que se extendió a áreas operacionales, como las de compras y contratacio-

3 El control gubernamental en la Ley N° 24.156

nes y finanzas, así como a áreas de apoyo, las de contabilidad y de personal.

La circunstancia que esos organismos tenían la facultad de emitir observaciones formales a lo actuado por los organismos bajo su control, era lo que realizaba la naturaleza fiscalizadora de esos procesos.

En este capítulo se trata de lo dispuesto por la Ley del epígrafe solo en lo que concierne a los conceptos de control analizado en los capítulos anteriores.

La esencia del sistema de control interno es de carácter mixto. Tiene un fuerte sesgo de control como proceso de apoyo a la autoridad de conducción superior de cada organismo (jurisdicción o entidad), en lo concierne a las funciones de las Unidades de Auditoría Interna (UAI).

El concepto de que la responsabilidad por la institución de los instrumentos de control interno es enteramente de aquella autoridad superior confirma el criterio de un control como dominio o mando. Las UAI son pues, órganos, de apoyo de esa autoridad superior y su objetivo central no es la censura de los actos de gestión que estima cuestionables sino de lograr la rectificación o corrección de rumbos y metodología que adolezcan de errores o desvíos.

La función de la Sindicatura General de la Nación (**SIGEN**), órgano dependiente del Poder Ejecutivo Nacional, es normativa y de supervisión de lo actuado e informado por las **UAI**. Dicha supervisión implica que los cuestionamientos de las **UAI** respecto de la gestión de los organismos, de no ser atendidos por éstos, pasarán a conocimiento de la **SIGEN**, la que, de compartirlos, insistirá sobre ellos ante la autoridad superior. De no acatarse las recomendaciones y cuestionamientos de la **SIGEN**, esta tendrá que informar al **PEN** y a la **AGN** sobre la resistencia del organismo a reconocer lo cuestionado o a aceptar lo recomendado. Por tanto, parte de la función de la **SIGEN** es de fiscalización en los términos señalados en este trabajo.

En cambio, la **AGN** si bien es, como lo fue el **TCN**, un órgano de control externo, no posee -como sí lo tenía su predecesora- facultades jurisdiccionales.

No obstante, sus funciones incluyen dictaminar sobre la información financiera y operacional de los

4

Conclusiones acerca
de los conceptos
sobre control contenidos
en la Ley N° 24.156

organismos del Sector Público Nacional y dar cuenta de lo actuado a la Comisión Mixta Revisora de Cuentas del Congreso Nacional, por lo que dichas funciones son más propiamente de fiscalización tal como se ha definido este vocablo en el presente trabajo.

1)

Sobre la base de lo expuesto precedentemente se puede concluir lo siguiente acerca de los dos sistemas de control sobre los que legisla la Ley N° 24.156:

El control interno que se les encomienda a las autoridades superiores de los organismos de la Administración Pública Nacional, es del tipo control como dominio o mando. En su carácter de conductores de los organismos aquellas son responsables de:

a) instituir los instrumentos de control interno a través de:

- las estructuras de organización de cada jurisdicción y entidad;
- los reglamentos de funcionamiento interno;
- los mandatos de procedimiento (artículo 101);

b) designar a los integrantes de las UAI (que reúnan los requisitos fijados por la SIGEN) que actuarán como apoyo de las autoridades superiores, como unidades de control de gestión, asesorándolas sobre la razonabilidad de la información dada por los operadores del organismo acerca de su gestión, la legalidad de ésta y la eficacia, eficiencia y economía (EEE) de dicha gestión (artículo 100 a 104).

2)

La actividad de control por las UAI será esencialmente de comprobación, en los sentidos ya expuestos de reunir evidencias sobre lo hecho y manifestado de lo hecho por los operadores, para concluir sobre los aspectos señalados precedentemente en (1 b).

Tal comprobación puede incluir inspecciones de aquello que fuere menester, teniendo en cuenta lo ya dicho sobre esta forma de control.

3)

La función de control de la SIGEN, en esencia es de establecer normas orientativas o pautas que sirvan de base para que en cada organismo se fijen las normas obligatorias en materia de instrumentos de control

interno y de auditoría integral e integrada (artículos 98, 100, 103 y 104).

Además, la SIGEN tiene la facultad de realizar, por sí misma procedimientos de auditoría interna, integral e integrada, así como investigaciones y pericias, cuando lo estime necesario o conveniente (artículo 104).

4)

El control externo ejercido por la AGN es fundamentalmente de fiscalización por lo dicho en los últimos párrafos del capítulo 3 de este trabajo.

Lo demás que ha sido tratado aquí, corresponde resumirse diciendo lo siguiente:

A) Tanto los auditores internos de las UAI, los coordinadores y supervisores de la SIGEN o los auditores externos de la AGN, rara vez podrán realmente verificar la verdad de lo manifestado por los agentes de los organismos cuya acción está sujeta al control interno y, en su caso, externo. Solo se acercarán a la percepción de esa verdad si aquellos auditores se hallan presentes en el momento de lo actuado o de los hechos existentes.

Por ejemplo, podrán verificar que como resultado de un arqueo de fondos y valores en una fecha dada existían los efectos contados. Pero de allí en más, la determinación que esos efectos eran todos los que debían existir será consecuencia de comprobaciones que comúnmente conducirán a una opinión sobre la credibilidad de la información resultante y no a una conclusión de que el contenido era la verdad indubitable.

Otros ejemplos de lo antedicho es que se puede verificar que existen registros y documentos que contienen información que concuerdan entre sí, determinando la verdad de esa concordancia, para ello no sería prueba alguna de la verdad ideológica del contenido de registros y documentos. A lo sumo, en la mayoría de los casos, solo se puede determinar –por medio de la obtención de otras evidencias– la razonabilidad de esa información.

Por tanto, es imprescindible que todos los agentes, sus autoridades superiores y los integrantes de los organismos de control (así como terceros, jueces, letrados, legisladores, parlamentarios, periodistas, el público en general) se abstengan de ofrecer o reclamar –según el caso– certificaciones de la verdad de hechos y de manifestaciones sobre lo actuado, de cuestiones que simplemente no pueden ser verificadas como la verdad, lo cierto, lo indubitable.

El así exigirlo (más de una orden, instrucción o disposición gubernamental lo ha hecho en el pasado) es requerir lo imposible y obligaría formalmente, a quien debe “certificar” a expresar falsamente que ha hecho lo que no puede hacer. En los hechos el certificante hará bien en utilizar otro lenguaje, más preciso y valedero, pero que no manifieste el cumplimiento de lo formalmente ordenado o requerido. Es ahora que todos se expresen como corresponde en una administración cabal.

B) Lo expuesto precedentemente lleva a quienes pretenden del control algo mas de lo que con este se puede lograr, a expresar su perplejidad frente a la noción de que pocas veces el acto de controlar conduce a verificar los hechos y lo que manifiesten sobre ellos los agentes actuantes. Si es inusual poder determinar la verdad de lo hecho o expresado por los agentes, se pregunta ¿para que sirve el control?

La respuesta se sintetiza aquí:

a) En primer término, genera en el agente operador la conciencia de que su accionar será -en todo o en parte- examinado y evaluado por otros no comprometidos en la gestión operacional. Por tanto, no se sentirá libre para hacer lo que no tiene facultad legal para hacer; ni para falsear lo hecho, en su exposición sobre ello; ni para actuar con falta de eficacia, eficiencia y economía.

b) En segundo lugar, el control se instituye con la aplicación de diversos métodos que permiten, que en todos los sectores -sean estos de decisión y conducción superior, de ejecución operacional, o de control interno y de control externo- se apliquen frenos o rigen obstáculos, así como se introduzcan procedimientos de comprobación, que lleven a prever, impedir o detectar actos ilegales, ineficaces e ineficientes, así como despilfarros o defraudaciones.

c) Cuando (por la naturaleza de la acción desplegada por los conductores y los agentes subordinados) aquella no sea susceptible de ser verificada; es decir, cuando no resulte posible determinar la verdad de los hechos o lo manifestado sobre la acción, tales métodos de control, en su conjunto, sirven de fundamentos para llegar a la conclusión que lo expuesto es creíble, razonable. Esto debe expresarse como una opinión fundada, no como una certificación de la verdad.

d) Debe tenerse en cuenta que en la práctica se acostumbra a hacer referencia a lo que en la Ley N° 24.156 se denominan instrumentos de control interno, en su forma apocopada de control interno, por lo que es conveniente prestar atención para saber si en cada caso la expresión ha sido empleada en sentido amplio, (abarcando todos los procesos que integran el sistema), o si se ha recurrido a dicha forma apocopada.

BUENOS AIRES, 17 de Agosto de 1993.



SINDICATURA GENERAL DE LA NACION

SINDICATURA GENERAL DE LA NACION.

MAYO 2010