

Análisis Terminológico y Conceptual del Control Gubernamental Instituido por la Ley 24.156

Cuando la presente revista (Sindicatura – Año 1 N° 1) era sólo una aspiración el Dr. Chapman adhirió a la idea e impulsó su concreción proporcionando el artículo que hoy se publica.

Destacamos el gesto de generosidad de quien, siendo autor de numerosos libros y ensayos y reputado articulista en revistas especializadas y en periódicos de prestigio, dedicó tiempo y esfuerzo para que contáramos con un primer material, valioso y pertinente, que se constituyó en el fundamento tangible de esta edición.

En el mismo, el autor acrisola el rigorismo técnico y la precisión en los vocablos; definiendo una línea paradigmática para la expresión oral y escrita. Por todo ello, nos ha parecido oportuno transcribir el Memorandum con que acompañó este material, ya que lo estimamos un complemento del mismo y una forma de homenaje a su memoria.

ÍNDICE TEMÁTICO

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 24.156.
4. Conclusiones acerca de los conceptos sobre control contenidos en la ley 24.156.

1. INTRODUCCIÓN

El objeto de este trabajo es el de esclarecer el lenguaje y los conceptos técnicos utilizados en los dos sistemas de control gubernamental, el interno y el externo, instituidos por la ley 24.156, vigente en el plano nacional desde el 1º 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 importaciones 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”, 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.
- “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 se ha 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 posee 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 determinada, que no necesariamente es de comprobación, inspección, fiscalización o intervención.

2. ANÁLISIS TERMINOLÓGICO PORMENORIZADO

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 **verdadero**, **seguro**, **indudable**” (1ª acepción). Esto nos lleva al vocablo **verdadero**, el cual se define así: “Que contiene **verdad**” (1ª acepción) “**Real**, **efectivo**” (2ª 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” (1ª acepción). “Conformidad de lo que se dice con lo que se siente o piensa” (2ª acepción). “Juicio o proposición que no se puede negar racionalmente (4ª acepción) “Calidad de veraz” (5ª acepción).

Estos significados subrayan el elemento de la **verdad**, salvo –quizá- el de la 4ª 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 que luego confrontar lo presenciado con lo expresado sobre ellas, a los fines de establecer aquella **conformidad** de que habla la 1ª 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, 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. Éste 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 ya 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 éste, es la **verdad**. En este caso la subjetividad (que antes se mencionó como insita el significado de la **verdad**) desaparece y la verdad se torna **objetiva** (5).

Más debe tenerse en cuenta que en 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 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 lo 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 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 éstos 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 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 este 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 **fallibles** que pueden “engañarse p 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, **instrumento** 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**” vocablos 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 morigera el precedente significado terminante de **puntual**, al decir que esta palabra: “conforme, conveniente, adecuado”, sentido éste que es más propio de toda temática de administración que aquí se trata, en vez de los contenidos casi absolutos que conllevan los términos **cierto** e **indubitable**, como ya se 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 sobresaliente. También en 4ª acepción es “**completo, exacto, perfecto**”, y con ello no hallamos ante conceptos distintos. De **completo** se nos proporciona dos significados pertinentes a la temática 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, más 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. En 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 (sólo 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 ninguno 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 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 **verdadero, cierto y exacto**. Por tanto, sólo si se han obtenido las evidencias que permitan llegar a dicha conclusión, es válido utilizar estos 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 más cosas. Incluso, **examinar** significa también **reconocer**, o sea indagar y estudiar con cuidado una cosa “para enterarse de su identidad, naturaleza o circunstancias” (1ª 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 lo 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 acepción dada a **censurar** como “corregir, reprobar o notar por mala alguna cosa”.

Corresponde, a esta altura de la 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, hechos y acciones, así como lo que se informa de ellos. 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**, del que deriva **intervenir**. Esta es una palabra que posee varios sentidos de uso general no aplicables a la 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): “sobvenir, 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 en 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 23.354 de 1956 ratificado por Ley 14.467 de 1958 t.o. 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 sólo 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 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 registros 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 matiz 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 del 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 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 uno 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** sólo 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** desarrollado 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**.

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:

“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 ésta 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. Intervención 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 intervinclados, según hemos señalado en párrafos del punto 2 de este trabajo.

La intervinculación 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**.

Ahora bien, 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”).

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 correspondan según 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 de 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 planificar, organizar, dirigir y coordinar, así como al ejecutar acciones en aquellas etapas que sólo 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 sólo 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 de **dominio o mando**– debe ser delegada a **una unidad de apoyo** de nivel de conducción. Esa unidad ejercerá lo que ha dado en llamarse **control de gestión**, entendiéndose 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 de **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 interpretación 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 de control de gestión (especialmente en el plano de la Administración Pública) se impuso hace casi dos décadas, creándose en diversos organismos unidades de control no a 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 trabajo 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 administrativo 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 oscurece 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 TCN, no integrantes de la estructura de los organismos sometidos al control **externo**, que tenían como fin específico **fiscalizar**, en el sentido antes expuesto, de censurar y traer a juicio. La Ley 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 las áreas operacionales, como las de compras y contrataciones 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.

3. EL CONTROL GUBERNAMENTAL EN LA LEY 24.156

En este capítulo se trata de lo dispuesto por la ley del epígrafe sólo 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 concerniente 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 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.

4. CONCLUSIONES ACERCA DE LOS CONCEPTOS SOBRE CONTROL CONTENIDOS EN LA LEY 24.156

Sobre la base de lo expuesto precedentemente se puede concluir lo siguiente acerca de los sistemas de control sobre los que legisla la ley 24.156.

1. **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 (4.1.b).

Tal comprobación puede incluir inspecciones de aquello que fuera 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, pero ello no sería **prueba** alguna de la verdad ideológica del contenido de registros y documentos. A lo sumo, en la mayoría de 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 los 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 hora que todos se expresen como corresponde en una administración cabal.

- B. Lo expuesto precedentemente lleva a quienes pretenden del control algo más 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 qué sirve el control?

La respuesta se sintetiza así:

- a) En primer término, genera en el agente operador la conciencia de que su accionar será –en todo o en parte- examinado o 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 rijan 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 fundamento 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 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.

NOTAS

- (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 a 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 de hablar extranjero optaron entonces por darle a la palabra **contralor** otro significado que el gramatical, puesto 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: la 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 el **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 **contralorear** es “poner en contralor su aprobación o refrendar los despachos de sus oficios” ello no tiene mucho que ver con la acción de **controlar** tal como se 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.
- (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 del patrimonio económico del Estado dentro de las normas legales y con eficacia, eficiencia y economía en beneficio de todo el país.
- (4) **Casi siempre**, porque incluso 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 más adelante se dirán, aún esta **verdad** “objetiva” puede llegar a cuestionarse, lo cual explica por qué en este trabajo se insistirá en utilizar el término **verificar** con gran parsimonia.
- (6) Se ha dicho con cierta validez –tratándose de cosas tangibles y de hechos naturales o de actos humanos verificables por medio de los sentidos- que “la única **verdad** es la **realidad**”.
- (7) Nos referimos, por supuesto, a la afirmación teológica que sólo Dios es perfecto.
- (8) La determinación de la calidad de algo –según hemos señalado- es materia opinable y precisamente por ello requiere el ejercicio de cuidadoso discernimiento.
- (9) Para quienes consideran que la fase más importante del **control** de 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.
- (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 redacta 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.
- (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 autocontrol elemental.

Buenos Aires, 17 de agosto de 1993

Cultura organizativa y Apetito de Riesgo de la Compañía

Factores determinantes para la implementación exitosa de ERM

Contexto y marco regulatorio

Los recientes cambios de contexto y las nuevas tendencias en que las empresas se encuentran inmersas, generan nuevas necesidades respecto a la *Gestión/Administración de los Riesgos*.

Los nombrados escándalos financieros tales como Sumitomo Corporation, Enron, WorldCom, los atentados terroristas del 11 de Septiembre al World Trade Center de Nueva York, la guerra de Irak, la creciente globalización en los negocios, los e-business, las nuevas asociaciones empresariales y el veloz incremento de las actividades, entre otros factores y tendencias, han evidenciado *la necesidad de considerar los riesgos y su gerenciamiento como un principio básico organizativo. El conocimiento intuitivo sobre la existencia de algunos riesgos ya no alcanza, hace falta reconocer expresamente los mismos y administrarlos eficaz e integralmente a través de una estrategia y metodología de acción concreta y exitosa.*

Esta necesidad se ve claramente reflejada a través del establecimiento de marcos regulatorios, tales como el Sarbanes Oxley Act (la cual obliga a certificar los controles internos), las recomendaciones del Comité de Basilea y las Comisiones de Valores, el surgimiento de distintos estándares de riesgo; comenzando con Australia y Nueva Zelanda en el año 1995 más revisiones posteriores, seguido por Canadá en 1997, Reino Unido en 2000 y Japón en 2001, todos aprobados por la Organización Internacional para la Estandarización (ISO).

Evolución del concepto de Administración de Riesgos y aspectos considerados piramidales del modelo de ERM

Por lo tanto, *forzado por el contexto descrito y los marcos regulatorios resultantes, el concepto de Administración de Riesgos y su gerenciamiento está evolucionando.* Podríamos decir que, este concepto está migrando del tradicional *concepto de "mitigación de riesgos"*, usando controles para paliarlos o neutralizarlos, limitando la exposición ante conflictos; *hacia el concepto de ERM – Enterprise Risk Management*, a través de la optimización de un portfolio de riesgos identificados y evaluados.

Sin embargo, para que la *implementación de un modelo de ERM sea exitosa*, debe acompañarse de:

- *una evolución de la cultura organizativa ante el riesgo*; es decir, la formación de una "cultura de riesgo empresarial" y de
- una definición expresa de la actitud o tolerancia empresarial ante los mismos, comúnmente llamada "*apetito de riesgo*".

Estos aspectos son el soporte principal y estructural del tan mencionado y conocido modelo de ERM.

La vasta bibliografía de vanguardia centra su foco en el desarrollo, interpretación y establecimiento de distintas metodologías para la implementación del modelo de ERM, haciendo relativo hincapié en la importancia de los aspectos piramidales mencionados. El presente artículo intenta ampliar conceptualmente tales aspectos y brindar lineamientos básicos para su determinación y fortalecimiento.

Formación de una cultura de riesgo empresarial

Por ende, puede decirse que la cultura de riesgo empresarial ha evolucionado lo suficiente como para garantizar una implementación exitosa del modelo precitado, cuando los líderes de

empresas *revalorizan el concepto de “riesgo” y comprenden la importancia de identificarlos y gestionarlos eficazmente, pero impulsados por el compromiso y entendimiento de una Gestión Integral de Riesgos y no forzados por un contexto y un marco regulatorio/legal.*

Para ayudar a establecer una **cultura de riesgo** “común” empresarial, es necesario cumplir con determinadas acciones claves, entre las cuales se mencionan a continuación:

- brindar a la Dirección conocimiento sobre el modelo de ERM, transmitiendo su utilidad como herramienta básica para el gerenciamiento de riesgos.
- Clarificar conceptos y establecer un *lenguaje de riesgo* “común”.
- Establecer una *estrategia de riesgo (política)* alineada con los objetivos estratégicos de la organización y comunicarla a todos los empleados que la integran.
- Establecer actitudes concretas de la organización ante los riesgos identificados y evaluados, acorde a la estrategia definida y a la cultura organizativa imperante.
- Utilización de checklist por parte del management, a través de técnicas de autoformulación (autoevaluación).
- Comunicar los riesgos y la metodología a emplear para su gerenciamiento a toda la organización, usando la tecnología y los canales de comunicación apropiados.
- Alinear e integrar las actividades relacionadas de Administración de Riesgos con los procesos operativos de cada unidad de negocio.
- Desarrollar, en forma continua, mejoras de procesos relacionadas con un enfoque de gerenciamiento de riesgos.
- Definir y asignar responsabilidades, en los distintos niveles de la estructura organizativa, ante las actividades requeridas resultantes de la implementación de una Administración Integral de Riesgos.
- Desarrollar programas de capacitación y entrenamiento del personal, que contemplen una integración de técnicas de administración de riesgos con la cultura organizativa.
- Incorporar conceptos de administración y gerenciamiento de riesgos entre las metas/sistemas de incentivos del personal, colaborando en la formación de responsabilidades ante los mismos.

Definición del “apetito” de riesgo de la Compañía

Una vez alcanzada una formación de una cultura de riesgo empresarial, es necesario definir actitudes concretas de la organización ante los riesgos identificados y evaluados, es decir, definir el “apetito” o tolerancia ante el riesgo de la Cía.

Este otro aspecto piramidal garantizará una implementación exitosa de un modelo de ERM cuando:

- su definición dependa básicamente de la cultura organizativa, de la estrategia empresarial definida y de las características inherentes a la actividad.
- No sólo se hayan identificado y evaluado los riesgos, sino cuando la Dirección de la Cía. haya definido claramente una política de gerenciamiento de los mismos que involucre determinar cuáles riesgos y cuánto de cada uno de ellos van a ser asumidos por la organización y cuáles riesgos van a ser re-evaluados ante cambios significativos de escenarios.

Asimismo, cabe destacar que, el “apetito” o tolerancia ante el riesgo es único y propio de cada organización y tiene un carácter totalmente dinámico, variando en función a factores externos (por ej.: condiciones de mercado) y/o internos (por ej.: cambios en la estructura/estrategia organizativa).

Citemos un ejemplo: consideremos las perspectivas de una entidad gubernamental ante la compra de chips de computadora para usar en un misil naval versus las perspectivas de una fábrica de computadoras que compra los mismos chips para usar en el ensamblado de computadoras personales.

Ambas entidades tienen altos estándares de calidad e integridad de los chips, pero amplios y diferentes niveles de tolerancia ante fallas de funcionamiento de los mismos: el misil naval no tolera fallas en los chips. La probabilidad de que falle puede ser baja, pero la magnitud de las consecuencias es demasiado importante para asumir el riesgo, sería una situación considerada catastrófica. Por lo tanto, en este caso el riesgo se considera de tipo Extremo y se define testear cada chip a través de altos estándares de calidad establecidos.

Por otro lado, la fábrica de computadoras ni siquiera testea todos los chips que utiliza, sino sólo una muestra de ellos, debido al volumen utilizado y al nivel de tolerancia de fallas definido (se tolera que algunos de ellos fallen). La magnitud de las consecuencias ante la ocurrencia de este hecho se consideran menores y rutinarias y se procedería a su reemplazo en forma inmediata.

Es así como puede observarse claramente, *cómo los diferentes niveles de tolerancia definidos ante los riesgos, determinan el tratamiento ante los mismos, la consecuente afectación de los recursos disponibles y acompañan las estrategias de conducción de una organización.*

Checklist – Cómo herramienta de testeo hacia el nivel de comprensión y compromiso alcanzado

Por lo tanto, una buena manera para testear la evolución alcanzada por los aspectos piramidales mencionados y para determinar efectivamente el nivel de comprensión y compromiso del management hacia un modelo de ERM, es a través de la autoformulación por parte de los líderes de empresas del siguiente cuestionario:

1. ¿Conozco cuáles son nuestros riesgos?
2. ¿Hemos evaluado los riesgos no tradicionales a los que está expuesta la organización?
3. ¿Entendemos las interrelaciones de nuestros propios riesgos?
4. ¿Conozco cuál es nuestro “apetito de riesgo” ante cada uno de los riesgos identificados y evaluados?
5. ¿Nuestro entendimiento del riesgo y su necesidad de gerenciamiento **está inmerso** en nuestra organización y cultura?
6. ¿Entiende cada empleado, desde su rol, su responsabilidad ante la Administración de Riesgos?
7. ¿Se considera prioritario el concepto de riesgo cuando se planifican o efectúan mejoras de procesos en la organización?
8. ¿Conozco quienes son los “propietarios” (responsables) de nuestros riesgos?
¿Cuentan ellos con procesos de medición y monitoreo apropiados de los mismos?
9. ¿Cuál es el enfoque de los responsables/sectores/departamentos que implementan medidas de control de los riesgos sobre un modelo de Gestión Integral de Riesgo como ERM?
10. ¿Poseemos procesos para promover la optimización de los riesgos?
11. ¿Buscamos regularmente nuevos mercados, relaciones/socios u otras estrategias de optimización de riesgos, que nos permitan compartir o minimizar los mismos a nivel corporativo?
12. ¿Cómo afecta nuestro sistema de incentivos la Administración de Riesgos?

Conclusión

En función a lo comentado, podemos concluir que de la madurez alcanzada por la cultura organizativa ante el entendimiento de los riesgos y su gerenciamiento y del consecuente apetito de riesgo definido por la Dirección, *dependerá cómo será percibido, comprendido e implementado un modelo de Gestión de Riesgo como ERM y de allí el éxito de su utilización.*

Su implementación requerirá indiscutiblemente el soporte y compromiso del CEO y de la Dirección, para lograr el consenso y entendimiento del modelo como una herramienta eficaz para la optimización del portfolio de riesgos identificados y evaluados, por parte del resto de la organización

Los Indicadores de Desempeño en el Sector Público

Una Necesidad para una Sociedad Responsable

1. Introducción:

La medición del desempeño de una organización, una actividad, un programa, un subprograma o un proyecto, constituye una de las bases sobre la cual se construye la administración por resultados. Esta razón hace que la medición de desempeño se haya transformado en una prioridad tanto para los administradores gubernamentales¹ como para la ciudadanía que debe tomar conocimiento de la marcha de los asuntos públicos².

La instalación de un sistema de indicadores de desempeño constituye un proceso cultural para toda la administración que requiere de capacitación de los administradores gubernamentales, perseverancia en el análisis de la representatividad de los indicadores a través del tiempo, comparaciones con otras organizaciones de similar prestación de servicios, investigación en cuanto a cómo medir las acciones a llevar a cabo y, por último, tiempo, dado que el funcionamiento pleno de un sistema no se realiza rápidamente sino a través de su continuo perfeccionamiento.

El mantenimiento de un sistema de indicadores a través del tiempo permite recopilar información necesaria, pero no suficiente, para definir políticas públicas.

Los indicadores de desempeño no han sido incorporados a la cultura administrativa del Estado Argentino siendo hoy de una necesidad imperiosa frente a una situación caracterizada por recursos financieros escasos que deben ser aplicados para satisfacer necesidades sociales urgentes y crecientes.

El presente artículo sólo pretende ordenar algunos conceptos acerca de la utilización de los indicadores de desempeño.

2. Objetivo del Sistema de Indicadores de Desempeño:

El objetivo prioritario de la instalación de un sistema de indicadores de desempeño es el fortalecimiento de la transparencia en la gestión pública a través de instrumentos de medición (cuali - cuantitativos) del desempeño. El resultado de la medición es un valor que representa el nivel de desempeño efectivamente alcanzado por la organización que, al compararlos con las metas establecidas, permite determinar el grado de cumplimiento de las mismas, facilitando de esta forma la rendición de cuentas de los resultados de la gestión en el marco de la ley y de la ética republicana.

En efecto, es obligación de todos los administradores gubernamentales proceder a rendir cuentas de los resultados de la gestión llevada a cabo con los recursos financieros públicos surgidos del cumplimiento de las obligaciones impositivas de la ciudadanía.

Un sistema de indicadores de desempeño, entre otros instrumentos, permite a los administradores públicos fundamentar los resultados obtenidos de su gestión utilizando los recursos públicos asignados. La publicación, por distintos medios, de los indicadores de gestión permite a la ciudadanía tomar contacto con los resultados obtenidos y evaluar



Autor:

Carlos D. Zarlenga
LICENCIADO EN
ADMINISTRACIÓN,
UBA

Vicepresidente 1º del
Instituto de Auditores
Internos de Argentina.
Ha sido Gerente de
Normativa y Desarrollo
Profesional de la
Sindicatura General de
la Nación.

a la ciudadanía tomar contacto con los resultados obtenidos y evaluar el desempeño de los administradores públicos en particular, y de la administración, en general.

Consecuentemente, los indicadores de gestión, permiten:

a. Mejorar los servicios a la ciudadanía.

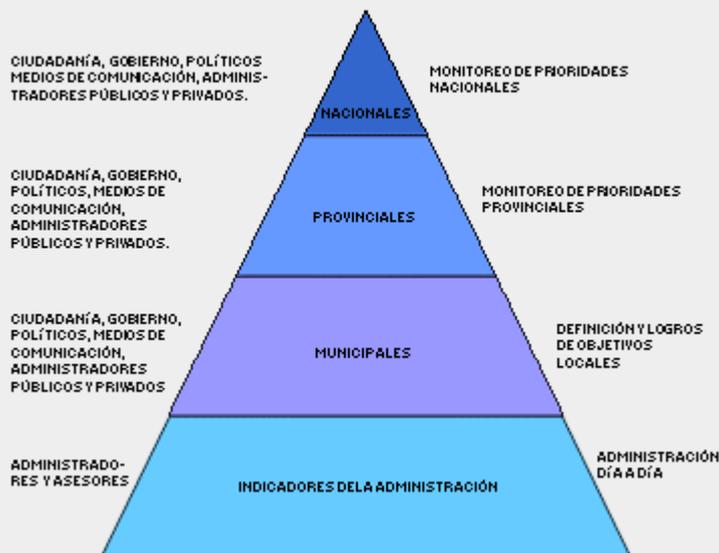
La medición de desempeño, a través de los indicadores de gestión, no sólo es esencial para la instalación y desarrollo de una administración por resultados, sino también para fortalecer el proceso de mejora continua de los servicios a la ciudadanía.

Resulta necesario que los administradores gubernamentales inviertan tiempo en el desarrollo de los indicadores de desempeño como elemento de la administración estratégica y operativa de la organización a la que pertenecen, También, deben desarrollar sus propios indicadores de desempeño y efectuar comparaciones con indicadores similares a nivel nacional y con los de organizaciones extranjeras exitosas en la gestión pública.

La utilización de indicadores permite que las organizaciones y cada una de sus unidades componentes, hagan una “mirada hacia adentro” acerca de qué cosas se están haciendo y cómo se están haciendo para cumplir con los objetivos y las metas que le han sido asignadas. Esta actividad continua permite mejorar el proceso productivo de bienes y servicios que debe prestar la organización. Asimismo, al definir indicadores de desempeño y analizar su comportamiento se podrán hacer comparaciones con otras organizaciones, tanto nacionales como extranjeras, que presten similar servicio a la población. De esta forma, se identifican las mejores prácticas aprendiendo de experiencias más exitosas. Este proceso – denominado “benchmarking”, erróneamente traducido como “parametrización” – constituye un ejercicio que, en forma permanente, deben llevar a cabo las organizaciones a fin de mejorar la gestión y los servicios que presta.

De esta forma, la organización se obliga a atender exclusivamente a sus objetivos y prioridades, y generar la capacidad interna de objetar el funcionamiento de aquellas áreas cuyo desempeño no es el adecuado acorde a los objetivos y resultados preestablecidos.

INDICADORES: USO Y USUARIOS



Los tres primeros niveles implican una visión macro y centra su atención en el desempeño del gobierno en la implementación de políticas públicas. Los indicadores de la administración constituyen el nivel micro que permite entender del desempeño de las organizaciones públicas en la implementación de las políticas públicas³.

b. Mejorar la capacidad de responder por la responsabilidad asignada (accountability).

Los administradores gubernamentales tienen responsabilidades asignadas y éstas están definidas por: a) la estructura orgánica, que define la función que debe cumplir dentro de la organización, su responsabilidad primaria y acciones, b) los recursos que se le asignan para cumplir con dicha función. Estos recursos son públicos y pueden ser: i) presupuestarios, es decir financieros, que surgen del presupuesto asignado, ii) los bienes que se le asignan para cumplir con su función: edificio, muebles, etc., iii) por los recursos humanos asignados: el personal a su cargo, iv) la tecnología de información: computadoras, redes informáticas, etc., y por c) los objetivos y metas que le han sido asignados.

Todos ellos constituyen la responsabilidad propia del administrador gubernamental y deberá responder por esa responsabilidad a través de la rendición de cuentas de los resultados de su gestión en procura de cumplimentar los objetivos y metas que le fueron asignados.

Todos los administradores gubernamentales son gerentes públicos y, como tales, deben planificar, administrar y controlar. En este sentido, los indicadores de desempeño sirven para que el administrador gubernamental pueda medir, y de esa forma, ejercer el control sobre las acciones emprendidas para dar cumplimiento a los objetivos y resultados predeterminados. Constituyen una herramienta de auto control que deben utilizar y es parte integrante del concepto de control integrado a la gestión⁴.

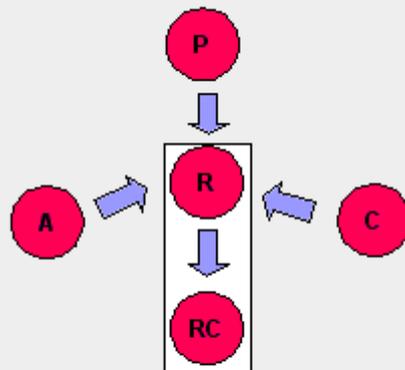
Para que el personal y los gerentes públicos puedan controlar debe existir una medición previa que permita ser contrastada con la medición

existir una medición previa que permita ser contrastada con la medición de los resultados a fin de establecer los desvíos producidos y adoptar las decisiones necesarias para corregirlos. Es por ello que la cuantificación es necesaria dado que si no existe medición no puede existir control.

De esta forma, la utilización de indicadores de gestión constituye un componente importante de la rendición de cuentas de los resultados de la gestión, permitiendo fundamentarla.

En la medida que los indicadores de gestión se publiquen por distintos medios, se facilita la rendición de cuentas ante la ciudadanía dado que, como resultado de la medición, se podrá comparar los productos y resultados previstos, acorde a la responsabilidad asignada, con los logrados constituyendo un fuerte impacto en el comportamiento de las organizaciones frente a la ciudadanía receptora de los servicios públicos.

LA GERENCIA PÚBLICA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS



P: Planificación. A: Administración. C: Control.
R: Responsabilidad. RC: Rendición de Cuentas.

El cuadro grafica la relación existente entre las funciones de una gerencia pública, la responsabilidad y la rendición de cuentas para cada uno de los funcionarios públicos pudiendo, al relacionar todos los niveles de la administración, generar una relación encadenada de responsabilidades y rendiciones de cuenta.

El principio de responsabilidad y la rendición de cuentas no son exclusivos de los administradores gubernamentales, lo son también de todos los actores de una sociedad. De los ciudadanos al pagar los impuestos y participar en los asuntos públicos, de las empresas en cuanto a responsabilidad social se refiere y a la presentación de los estados de resultados, y de los políticos en cuanto al cumplimiento del mandato por el cual han sido elegidos⁵.

3. Necesidad de medir el desempeño.

Independientemente de los objetivos propios de un sistema de Indicadores de Gestión, cuando se lleva adelante la instalación del sistema es necesario tener en cuenta las necesidades que debe satisfacer.

Estas necesidades se encuentran relacionadas con:

a. Se hace lo que se puede medir.

Toda acción que ejecute una persona está dirigida a obtener un resultado. De igual forma la acción de administrar recursos debe estar dirigida para lograr un fin determinado y, paralelamente, debe ser pasible de medición. Para ello, es necesario cuantificar. Si una acción no se puede medir o cuantificar de alguna forma, seguramente es porque no se puede realizar.

Por tal razón, los objetivos deben ser clara y sintéticamente expuestos y, a su vez, deben estar cuantificados. Las metas son los objetivos cuantificados que resultan necesarios para medir el cumplimiento. Si no existen metas no es posible medir el cumplimiento de los objetivos.

Una definición de objetivos efectuada en forma ampulosa y llena de buenas intenciones torna imposible la definición de metas, hecho que resulta en una incoherencia negativa para la definición de indicadores.

b. Si no se miden los resultados no se puede distinguir los éxitos de los fracasos.

Toda acción debe producir un resultado. Ese resultado deberá ser comparado con el previsto. De esa manera podremos distinguir el grado en que hemos logrado el resultado previsto y, en consecuencia, distinguir cuál ha sido el grado de éxito o de fracaso en el logro del resultado. Asistir en la medición del éxito o del fracaso es uno de los objetivos de un sistema de indicadores.

c. Si no se puede determinar el éxito, tampoco se lo puede premiar.

La falta de determinación del grado de éxito impide distinguir al buen administrador de aquél que no lo es y, en consecuencia, premiar al administrador gubernamental u organización que logró su cometido. Al no poder medir el éxito, y no poder premiar al administrador exitoso, se tenderá a un desincentivo del administrador gubernamental u organización en el esmero por lograr éxitos en la administración.

d. Si no se puede premiar el éxito, se premia el fracaso.

El hecho de no tener un premio - que no necesariamente debe ser material - por el éxito logrado, origina que el administrador gubernamental u organización que se esmera en el logro de los resultados previstos y por ende, en el éxito, nivele su accionar hacia abajo tendiendo a asemejar los resultados de su gestión a la falta de efectividad de los administradores gubernamentales u organizaciones que no logran los resultados y consagran el fracaso. De esta forma al no poder premiar el éxito generalizamos la falta de efectividad en toda la Administración.

e. Si no se puede visualizar el éxito, no podremos aprender de él.

La posibilidad de medir los resultados brinda la oportunidad para que otros administradores u organizaciones puedan conocer los éxitos logrados y, a su vez, aprender de la experiencia ajena. Para conocer los éxitos es necesario difundir la gestión exitosa.

los éxitos es necesario difundir la gestión exitosa.

f. Si no se puede visualizar el fracaso, no podremos tomar las medidas correctivas.

La posibilidad de medir los resultados origina, inversamente al caso anterior, el conocimiento de los fracasos que permitan adoptar las medidas correctivas para evitarlos en el futuro y, también aprender qué cosas no resulta conveniente hacer o qué cosas redundarán en un fracaso.

g. Si no podemos demostrar los resultados, no podremos lograr el apoyo de la ciudadanía.

Si no se puede medir el resultado de la gestión, no se podrá comparar con las previsiones efectuadas, o con los estándares nacionales o internacionales que se establezcan, por lo tanto no se podrán medir los desvíos y averiguar sus causas.

Paralelamente, el cumplimiento de los objetivos y metas previstas y una comparación positiva, permitirá entender de una buena administración de los recursos públicos y de la eficiencia, eficacia y economía de la gestión.

La publicidad de los indicadores, finalmente permitirá a la población en general, y a los usuarios de los servicios en particular, tomar conocimiento de los aciertos y los fracasos producidos en la gestión y de ello derivar en un juicio de valor acerca de la gestión de gobierno. El juicio de valor así obtenido hará que la ciudadanía poye o no, la gestión gubernamental. Es de destacar, que la publicación de indicadores no solo se debe hacer por medios electrónicos (internet) sino también por medios masivos de comunicación dado que no todos los ciudadanos tienen acceso a medios electrónicos.

Paralelamente, la publicación de la evolución de los indicadores de desempeño de una organización permitirá fortalecer el proceso de transparencia en la gestión pública.

4. Principios de la medición de desempeño.

Se reconocen seis principios que rigen la constitución de un eficaz sistema de Indicadores de Gestión:

a. Propósitos claramente definidos.

Resulta prioritario tener claramente identificados los destinatarios, cómo y para qué utilizarán la información. De esta forma es posible identificar distintos grupos de interesados en la información y la posible utilización de la misma:

1. Los administradores gubernamentales, funcionarios de gobierno y agentes públicos en cualquier nivel, para tomar conocimiento de experiencias exitosas dentro de la organización de gobierno, como así también conocer su grado de desempeño relativo frente a otras organizaciones de gobierno. De igual forma, monitorear el desempeño de su área de responsabilidad y contar con la suficiente información como para responder las preguntas que le efectúe la ciudadanía en general y los usuarios de los servicios públicos en particular, acerca del

general y los usuarios de los servicios públicos en particular, acerca del cumplimiento de la responsabilidad asignada a cada uno de ellos. Consecuentemente, el administrador gubernamental estará rindiendo cuentas de los resultados de su gestión.

2. La autoridad de gobierno para tomar conocimiento de la prestación de los servicios y lograr su mejora identificando tanto las organizaciones de buen desempeño como también aquellas de desempeño por debajo de las expectativas. De igual forma, conocer los grados de desempeño de las actividades, programas y proyectos en cada organización de gobierno. Así, la autoridad de gobierno podrá evaluar el desempeño de sus administradores gubernamentales a través de la rendición de cuentas de los resultados de la gestión

3. Los políticos nacionales o extranjeros en búsqueda de experiencias exitosas o funcionamiento de organismos similares, como así también los miembros del Poder Legislativo, que ejercen el control en representación de la ciudadanía, a fin de determinar si se han logrado los objetivos estratégicos de gobierno originalmente establecidos y se mantienen los estándares comprometidos de calidad de servicio.

4. Grupos de interés como las Organizaciones no Gubernamentales, universidades, centros de estudio y especialistas, que pueden utilizar la información a fin de desarrollar estudios o investigaciones que redunden en propuestas de mejora de los servicios, de la acción de gobierno o de políticas públicas.

5. Medios de comunicación para su conocimiento, comentario y difusión.

6. Público y ciudadanía en general, para conocer la marcha de la gestión de gobierno y contar con la información necesaria para poder formular las preguntas que considere necesarias a fin de esclarecer la marcha de la gestión pública, en particular en el caso de existir audiencias públicas.

7. El usuario de los servicios para tomar conocimiento de los estándares originalmente propuestos y su cumplimiento y poder pedir las explicaciones necesarias a los administradores gubernamentales, funcionarios y gobierno en general por los desvíos o deficiencias producidas.

b. Enfoque:

La información de desempeño deberá atender prioritariamente a los objetivos de la organización de gobierno, o bien, en los casos particulares a los objetivos y metas comprometidos en la ejecución de las actividades, programas y proyectos.

Toda organización debe tener claramente definidos sus objetivos y metas, como así también las principales actividades, programas y proyectos para cumplir con ellos. A su vez, estas actividades, programas y proyectos deberán tener claramente identificados sus objetivos y metas.

Esta necesidad puede tropezar con dos problemas: 1. Los objetivos y metas pueden estar expresados de forma tal que no permitan una medición y 2. Los objetivos y metas nunca han sido expresados. En

medición, y 2. Los objetivos y metas nunca han sido expresados. En ambos casos las organizaciones deben analizar el porqué de su existencia, qué se quiere lograr, o bien, porqué se hacen las cosas como se hacen.

La identificación de la mejor forma de medir el desempeño puede no resultar sencilla, generalmente no lo es, pudiendo demandar la necesidad de estudios particulares a fin de lograr un sistema de medición de desempeño razonable.

c. Alineación:

Los administradores de gobierno, funcionarios y agentes deben tener un claro conocimiento de los objetivos y metas estratégicas del gobierno y la administración en general donde está inserta la organización a la que pertenecen.

Estos objetivos y metas son estratégicos de la gestión de gobierno en su conjunto y se relacionan con el planeamiento estratégico que, a su vez, define los objetivos y metas estratégicos de cada una de las organizaciones de gobierno.

La medición del desempeño estratégico de la organización estará dada por el seguimiento que se efectúe de dichos objetivos y metas para lo cual se construye un conjunto de indicadores de desempeño estratégico de la organización durante el proceso de planeamiento estratégico.

A su vez, en forma de cascada, se definen objetivos y metas de actividades, programas, subprogramas y proyectos cuyo logro dará cumplimiento a los objetivos y metas estratégicos de la organización. A tal efecto se construye para cada una de esas actividades, programas y proyectos un conjunto de indicadores de desempeño que permitan la medición de desempeño de las mismas, éstos serán los indicadores operativos.

El conjunto de indicadores de desempeño así definidos constituye el sistema de medición de desempeño de la organización en cumplimiento de su misión dentro de la organización de gobierno y en cumplimiento de los objetivos estratégicos del mismo.

Finalmente es de señalar, que la alineación debe comprender al presupuesto constituyendo el Plan Estratégico, los objetivos y metas estratégicos, el presupuesto y los objetivos y metas operativos un todo coherente para guiar las decisiones gubernamentales.

d. Balance:

El conjunto de indicadores de desempeño tendrá como objetivo reflejar todos los aspectos de la organización, sus productos e impacto en la población como así también las principales expectativas de la población en cuanto al servicio prestado.

En consecuencia, el conjunto de indicadores no debe reflejar aspectos parciales de una organización sino su totalidad, debiéndose tener en cuenta que los costos de obtener la información no deben ser excesivos respecto del significado de la misma

excesivos respecto del significado de la misma.

e. Actualización:

Los indicadores de desempeño deben ser revisados y actualizados periódicamente a fin de reflejar los cambios que se produzcan en la organización o los servicios que se presten.

Se requiere de una constante actualización de los indicadores, teniendo en cuenta que los servicios públicos tienden a tener cambios continuos debido a factores internos y externos y en la medida que se hagan consultas con la ciudadanía o ésta manifieste su opinión acerca de los servicios.

Los cambios se pueden deber a diversas circunstancias como ser: a) cambios políticos, b) cambios en la demanda de los servicios, y c) a que un programa o subprograma ha terminado.

Es necesaria también la revisión y actualización de los indicadores de desempeño cuando éstos dejan de ser representativos o pueden ser remplazados por otros.

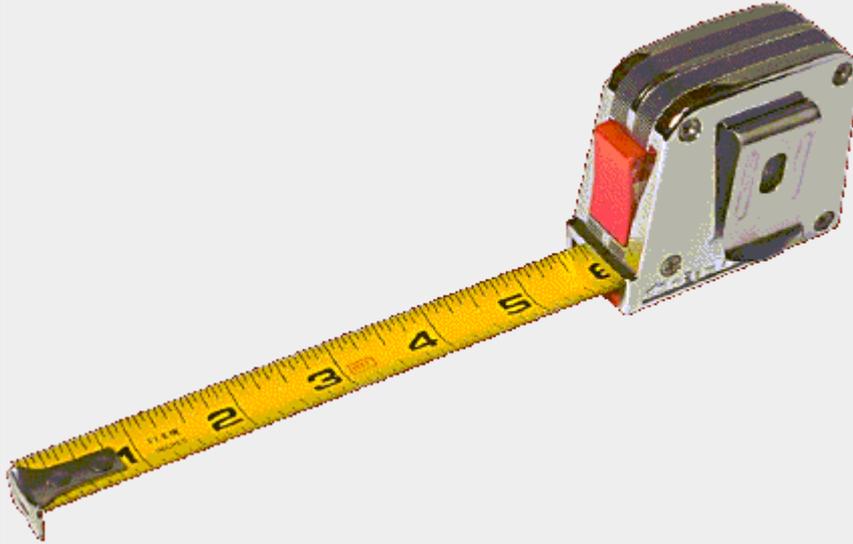
El sistema de indicadores de desempeño debe incorporar, en consecuencia, no sólo la capacidad de informar acerca del desempeño de la gestión, sino también la de revisión y evaluación de los indicadores que aseguren que se están midiendo las cosas que deben ser medidas en la forma adecuada.

f. Solidez:

Los indicadores de desempeño deben ser lo suficientemente sólidos y claros para el fin propuesto, por lo que necesitan de una definición detallada y en lo posible la aclaración de la fuente de los datos necesarios para su construcción.

La construcción de un sistema de indicadores de desempeño requiere que ellos cumplan un conjunto de características. Si bien al inicio de la instalación de un sistema de evaluación de desempeño los indicadores pueden no cubrir todas las características requeridas, las sucesivas revisiones del conjunto de indicadores deberán tender a cubrir la mayor cantidad de las mismas.

Es de entender a su vez que la misma característica de un indicador puede variar acorde al uso que se haga de él, como por ejemplo puede suceder con un indicador de nivel nacional que, si bien puede tener una clara definición, su utilización a nivel local (municipio) puede requerir una definición más ajustada.



^[1] La expresión “administradores gubernamentales” comprende a todos los administradores de recursos públicos y a los administradores de actividades, programas, subprogramas o proyectos.

^[2] La expresión “asuntos públicos” es equivalente a “gestión pública”, “actividad pública” o “negocios públicos”.

^[3] Otros autores consideran que existe un nivel macro (gobierno nacional, gobierno provincial o estadual, y los municipios), un nivel medio o meso que se corresponde con las organizaciones públicas y, finalmente, un nivel micro correspondiente al desempeño de los empleados en el cumplimiento de la misión. Ver: Ospina, Sonia: “Una aproximación sistémica a la evaluación de la gestión pública”, CLAD 2002. Entendemos conveniente aplicar el concepto de indicadores de desempeño a las organizaciones, tanto en el nivel macro como el micro, atento que resulta posible relacionarlos. La aplicación de indicadores de desempeño a los empleados responde a criterios diferentes si bien pueden ser relacionados con los objetivos y metas de las organizaciones a las que pertenecen.

^[4] El modelo de control interno “Control Integral-Integrado”, conocido como Modelo COSO y el Modelo de Administración de Riesgos Empresarios (Enterprise Risk Management –ERM), recientemente publicado, si bien difieren en sus componentes poseen en común, entre otros, el de “Actividades de Control” donde los indicadores de desempeño constituyen una de esas actividades. En particular, el modelo de Administración de Riesgos Empresarios reconoce como uno de los objetivos de los indicadores, el logro de un alto nivel de accountability (capacidad de responder por la responsabilidad asignada) del personal de la organización.

^[5] Natalio R. Botana utiliza el término “ciudadanía fiscal”, véase Botana, Natalio R.: “La República Vacilante”, Ed. Taurus, 2002, pág.: 73 en adelante.

BIBLIOGRAFÍA:

1. Audit. Commission: "Timing to improve: The principles of performance measurement". Management Papers, June 2000.
2. Audit Commission: "On Target: The practice of performance indicators". Management Papers. June 2000.
3. Minisstry of Finance, The Netherlands: "Government Governance: Corporate governance in the public sector, why and how?", November 2000.
4. "Los Nuevos Conceptos del Control Interno (Informe COSO)", Coopers & Lybrand e Instituto de Auditores Internos de España. Edicions Díaz de Santos, S. A., Madrid, 1997, Traducción de: "Internal Control Integrated Framework", Comité of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, con la autorización de The American Institute of Certified Public Accountants, Inc. New Cork, N.Y., USA.
5. Véase COSO: The Committee of Sponsoring Organizations en www.coso.org, donde se publica el Informe Ejecutivo del Modelo de Administración de Riesgos (Enterprise Risk Management - Integrated Framework) que se hiciera público el 29 de setiembre de 2004.
6. Natalio R.: "La República Vacilante", Ed. Taurus, 2002..

VERSIÓN COMPATIBLE CON IMPRESORA

