

Consejo Profesional de Ciencias Económicas C.A.B.A

Comisión de Administración Pública

**Reflexiones sobre los efectos de la
Pandemia
en el Sistema de Control Interno
Gubernamental**

2020



**Autores: Dr. Spinoso Daniel
Dra. Lencina Sara
Dra. Aranda Vanessa
Dra. Troncoso Mónica
Dra. Gabutti Stella Maris
Dr./Lic. Bellizzi Alberto D.**

NUESTRO AGRADECIMIENTO

“...Todas las organizaciones saludables generan y usan conocimiento. A medida que las organizaciones interactúan con sus entornos, absorben información, la convierten en conocimiento y toman acciones basadas en la combinación de sus experiencias, valores y reglas internas...”

Laurence Prusak

Nuestro agradecimiento al Consejo Profesional por el apoyo brindado al propiciar espacios de desarrollo profesional.

Además queremos agradecer a la Comisión de Administración Pública del Consejo Profesional por la generación de ámbitos colaborativos en donde se privilegia el análisis, la reflexión y la mejora continua.

Gracias !!!

El equipo de trabajo



INDICE GENERAL

<i>Nuestro Agradecimiento</i>	1
I- Introducción	4
II- El inicio: Tiempos de Pandemia en pensamiento situado	6
III- Cuando la certeza contrasta con la incertidumbre	7
IV- El Control Interno desde el Paradigma constructivo	8
V- Control Interno Gubernamental. Concepto e implicancias	11
VI- Los componentes del Control Interno	16
6.1 El ambiente de control.....	17
6.2 Evaluación del Riesgo.....	19
6.3 Actividades de Control.....	19
6.4 Normas de Información y Comunicación	20
6.5 Monitoreo.....	21

VII- El contexto no previsto: El COVID- 19 y su impacto.....	22
7.1 El árbol de problemas.....	23
7.1. a Causa y origen de los problemas en base a los componentes de control... ..	24
7.1.a.1 Problemas sobre el ambiente de control	24
7.1.a.2 Problemas sobre la evaluación de riesgo	25
7.1.a.3 Problemas sobre actividades de control	29
7.1.a.4 Problemas sobre la Información y Comunicación	29
7.1.a.5 Problemas sobre actividades de monitoreo	31
7.1.b Posibles efectos y consecuencias del problema central	32
VIII- Reflexiones finales	33
BIBLIOGRAFÍA	34

I- Introducción

Abordar la complejidad del impacto ante la irrupción del virus COVID-19 a nivel mundial y puntualmente en la República Argentina, invita a un análisis multidimensional que involucre enfoques sanitarios, sociales, psicológicos y culturales.

La declaración del brote del virus como “pandemia” realizada el 11 de marzo por parte de la Organización Mundial de la Salud (OMS) también viene a colocar en la arena del debate la importancia de ciertos actores.

En términos prácticos, se observa que surgen fortalecidos a) el Estado, desde la concepción de lo público y el bien común, como organizador social; b) el sistema científico-tecnológico y c) una masa crítica social entendida como conciencia colectiva.

Es así que el fenómeno mundial de pandemia actúa como catalizador y acelerador de procesos en situaciones que hasta el día de hoy no resultaban relevantes o bien no habían sido consideradas en toda su dimensión.

En esta línea argumental, considerando que el fenómeno al cual se enfrenta el mundo lo lleva a una evidente modificación del contexto, de hábitos y de modalidades relacionales; la situación planteada convoca a repensar una nueva normalidad en los distintos ámbitos de la esfera pública. La resiliencia como búsqueda de recuperación rápida, no puede dar lugar a utilizar idénticos procedimientos como en la “pre pandemia”; como lo expresa Joan Subirats (2020)¹ **“Los problemas del Siglo XXI, no pueden abordarse con ideas del Siglo XX e instrumentos del Siglo XIX...”**

Tomando este enfoque conceptual, y asumiendo además que un Estado con rol activo implica además un control interno en el mismo sentido, el presente estudio de caso se basa en analizar las debilidades y fortalezas de las Normas de Control Interno Gubernamental en el marco de post pandemia, esto es, reflexionar sobre las consideraciones para el día después.

¹ Subirats, Joan . *Repensando la Administración Pública ante los nuevos riesgos sociales y globales. Videoconferencia AAEAP*.disp.en <https://aaeap.org.ar/ciclo-de-videoconferencias-joan-subirats/>

Para ello, previamente se propone situarse en contexto, definir y analizar el Sistema de Control Interno Gubernamental, para luego focalizar en los componentes del Control Interno en el marco COSO y la Resolución de la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) 172/2014.

El análisis se basa en los lineamientos teóricos normativos desde una intervención prospectiva que permita una visión holística situacional.

Desde el punto de vista metodológico se propone un diseño de enfoque cualitativo para la explicación e interpretación de las relaciones y características referidas al control interno del Sector Público.

La utilización de esta visión no determinista y constructivista, como lo define Stake (1999)², va unida a la idea que los fenómenos guardan una estrecha relación entre sí debido a acciones fortuitas y que la comprensión de los mismos requiere la consideración de diversos contextos como temporales y espaciales, históricos, políticos, económicos, culturales, sociales y personales.

² Stake, R. E. (1999). *Investigación con Estudio de Casos*-. Madrid: Ediciones Morata, SL.

II- El inicio : Tiempos de Pandemia en pensamiento situado

Etimológicamente, la palabra “pandemia”, proviene de la expresión griega “*pandemon nosema*”, (que afecta a todo el pueblo).

Desde las primeras pestes padecidas en Atenas (430 AC), muchas infecciones azotaron a la humanidad como la peste negra en la Edad Media, hasta el cólera y fiebre amarilla. La República Argentina no queda exenta de dicho contexto histórico mundial. Cobra relevancia en 1918, la denominada “gripe española” que abarcó varios continentes ingresando a la República Argentina por el puerto de Buenos Aires y se traslada vía ferrocarril al NOA y NEA del país , en donde fallecieron 15.000 personas³

Transcurridos muchos años, y sin perjuicio de epidemias sufridas como la poliomielitis en 1956, gripe aviar, gripe A, dengue (muchas de ellas contrarrestadas con vacunación), con excepción de los organismos sanitarios, el significante pandemia queda relegado en la sociedad a un plano secundario, a una circunstancia pasada. Las múltiples demandas y necesidades sociales dan sentido a la prioridad de la agenda pública.

En tal sentido, mediante la publicación del DNU 297/2020⁴ el Poder Ejecutivo Nacional establece el “*aislamiento social, preventivo y obligatorio*” con relación al CORONAVIRUS- COVID-19, en el marco de la declaración de pandemia emitida por la Organización Mundial de la Salud (OMS), la emergencia sanitaria ampliada por el Decreto N° 260/20 y su modificatorio, y en atención a la evolución de la situación epidemiológica.

Hoy, en pleno desarrollo de la pandemia, en una sociedad inmersa en lo que Zygmunt Bauman denomina “Modernidad Líquida”⁵, conlleva a pensar lo que ocurrió y repensar hacia adelante. “*La historia es la maestra para la vida*”, decía Cicerón.

³ Carbonetti, Adrián. *Historia de una epidemia olvidada: La pandemia de gripe española en la Argentina, 1918-1919. Desacatos [online]. 2010, n.32, pp.159-174. ISSN 2448-5144.*

⁴ Dto. 297/2020 Publicado BO 20/03/2020

⁵ Bauman, Zygmunt. *Modernidad Líquida. Fondo de Cultura Económica; 1 edition (July 9, 2004)*

III- Cuando la certeza contrasta con la incertidumbre

La adaptación en tiempo de transformaciones, resulta una variable esencial en virtud de los avances que se producen en los diversos estamentos geográficos, desde lo regional hasta lo nacional y global.

Se comprende el presente, y en virtud de evaluaciones puede estimarse también un futuro cercano.

Pero situarse en el tiempo futuro resulta complejo si se lo piensa como proyección del presente, mejorado. Es allí cuando desborda, existe una otredad, un acontecimiento hace caer la previsión. El COVID-19 viene a poner esto en evidencia.

La pandemia pone de relieve y de forma inédita la importancia de los cuidados de salud para la sostenibilidad de la vida, la relevancia de la presencia estatal, la desigualdad existente, y dentro del marco de la Administración Pública en especial, la problemática de uno de los principales elementos del control interno, como es la evaluación de los riesgos y la gestión de resultados.

En su concepción moderna, el control interno implica el manejo y adaptación de los riesgos; por lo que lleva a cuestionar si muchos de los efectos económicos, sociales y sanitarios de la pandemia hubieran podido ser al menos atenuados o razonablemente delimitados.

La pandemia viene además a representar un nuevo tipo de incertidumbre, originado en la naturaleza, de lo no manejable por el hombre. En dicho entendimiento, cabe preguntarse si se estaba preparado para un fenómeno mundial de tal envergadura.

Podemos preguntarnos:

- a) Qué cambios generó el COVID-19?
- b) Que hicimos distinto?
- c) Qué aumentó?
- d) Qué disminuyó?
- e) Qué desafíos aparecieron con el COVID-19?
- f) Qué se espera pos COVID-19?

En base a estos cuestionamientos, la propuesta es reflexionar respecto al “efecto pandemia y post pandemia” en el Sistema de Control Interno Gubernamental. Esto hace necesario enmarcar y definir previamente los conceptos integrantes del sistema.

En tal sentido se comparte la visión de Oscar Oszlak (2020), “...el mundo atraviesa una verdadera guerra y debe elegir como nunca antes entre salud o economía. Por ello hoy el Estado se encuentra un conflicto de intereses en la elección por la gobernabilidad democrática, el desarrollo sostenible y la capacidad distributiva. Pero todos ven al Estado como el único protagonista que puede afrontar esta crisis, mitigar sus consecuencias y resolver el paradigma sanitario y socioeconómico que se plantea. Para el caso de Argentina, aunque el Estado logre superar esta crisis, en la etapa post pandemia deberá adaptarse y adecuar sus instituciones a las nuevas amenazas y oportunidades que deberá enfrentar.....”

Puede concluirse que en este momento de cambios bruscos que afectan profundamente muchas de las esferas a nivel global, la Argentina se encuentra con desafíos que afectarán su sistema sanitario, social, económico, fiscal -entre otros- y particularmente la estructura laboral, tanto privada como pública.

En tal sentido, el ámbito público pasa al centro del análisis enfrentándose con el desafío de adecuar, modificar y probablemente reestructurar con espíritu resiliente en el menor tiempo posible los sistemas de gestión, lo que probablemente influirá además en la cultura organizacional. Desde esta perspectiva, el rol del Sistema de Control Interno tendrá particular relevancia

IV- El Control interno desde el Paradigma constructivo

En el presente trabajo, se comparte la visión de (Kuhn,1970) en referencia a que se entiende como paradigma **la forma en que se organiza un conjunto de teorías o persuasiones y prácticas compartidas por una comunidad de interesados en determinado campo de saber, por las cuales orientan y juzgan sus desempeños y resultados**⁶.

⁶ Schmukler, Ricardo , Cap.8. en Krieger, Mario (Director).2015. *Sociología de las Organizaciones Públicas.Un Análisis del comportamiento organizacional de Estado y la Administración Pública*. Buenos Aires. Editorial Errepar.

La gestión pública, entendida como el proceso mediante el cual se implementan las políticas públicas planificadas y definidas por el Estado (Nacional o Subnacional), se nutre de herramientas y técnicas que constituyen modelos de acción.

Las herramientas y técnicas a utilizar por esos modelos de acción implementados en los procesos de gestión pública, encuentran el sentido en satisfacer las necesidades del colectivo social en un marco de eficiencia, transparencia, economicidad, eficacia control y gestión de riesgos.

- ✓ **Eficiencia**, entendida como la utilización de los recursos optimizando la relación costo- beneficio
- ✓ **Transparencia**, como la respuesta al conocimiento que en todo momento debe tener el ciudadano con respecto a la marcha de la gestión, asegurando su derecho de monitorear la administración de la cosa pública, accediendo a información adecuada en tiempo y forma.
- ✓ **Economicidad**, en sentido que la gestión se realice en un marco de máximo beneficio con mínimo costo.
- ✓ **Eficacia**, asegurando que las acciones realizadas al gestionar aseguren el cumplimiento del objetivo planteado.
- ✓ **Control**, entendido como el programa de organización y el conjunto de métodos y procedimientos coordinados y adoptados por una empresa para salvaguardar sus bienes, comprobar la eficacia de sus datos contables y el grado de confianza que suscitan.
- ✓ **Gestión de riesgos**, minimizando el efecto de la ocurrencia de acontecimientos no deseados y estimando lo más precisamente posible las posibilidades de ocurrencia.

En esta línea argumental, el control es una función inherente al Estado para lograr su organización y optimizar su funcionamiento. Esta situación se plantea a través de la historia, desde la antigua Grecia, como en La República de Platón, la instauración de los regímenes republicanos de Aristóteles, la Carta Magna de 1315 en Inglaterra para establecer frenos a la recaudación de los tributos, arribando a Montesquieu y la institucionalización de la división de los poderes.

En la Argentina, la Constituciones de 1853 y de 1860 no tienen incluido en su texto el concepto de control. Recién con la reforma del año 1994 el control externo adopta jerarquía constitucional con la creación de la Auditoría General de la Nación, hecho que ya se encontraba contemplado en todas las Constituciones Provinciales mediante los Tribunales de Cuentas respectivos.

En cuanto al control interno, éste se implementa mediante el dictado de la Ley 24156 , denominada “ Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional”, sancionada en el año 1992.

El término control adquiere mayor relevancia en la gestión pública al relacionarlo con la “rendición de cuentas”.

Desde una mirada a las democracias representativas, puede advertirse que la accountability se asocia con el sentido de rendición de cuentas y se define como un elemento esencial. Así, se pueden distinguir dos tipos de rendiciones de cuentas:

- **Vertical:** Este tipo de rendición de cuentas se produce para el candidato al momento de ganar las elecciones. En tal sentido, se considera a las elecciones como un mecanismo mediante el cual la sociedad puede controlar a quienes ocupan posiciones de poder dentro del aparato estatal.
- **Horizontal o accountability :** Este tipo de rendición de cuentas se manifiesta entre el Poder Ejecutivo y los distintos estamentos de control de políticas públicas; lo que se da a través de agencias independientes que controlan el cumplimiento de las leyes y la persecución de los intereses públicos por parte de los gobernantes. El poder administrador, es decir el Poder Ejecutivo, no sólo rinde cuenta por sus resultados, sino también a través de los organismos de control que lo evalúan continuamente.

La rendición de cuentas horizontal no tiene que ver con la que se da a través de los votos, sino es la que se da a través de organismos técnicos capaces y con sesgos independientes por medio de la compulsión de los programas de gobierno.

Cuando este control horizontal no funciona adecuadamente, tampoco funciona el control vertical, dado que ambos se apoyan mutuamente.

Hablar de control implica necesariamente remitir, entre otros aspectos, al concepto de rendición de cuentas, donde en un sistema republicano es una obligación del poder administrador.

En este sentido, este paradigma es aceptado a nivel mundial y regional, donde se ha puesto de relieve la importancia para el ejercicio del Gobierno Abierto en la Declaración de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS 2015-2030) ⁷.

⁷ Organización de Naciones Unidas, 2015. *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*". ODS 16.6: Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas

Asimismo, el concepto de rendición de cuentas es tomado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) en el año 2011, en donde la República Argentina adhirió en el año 2012.

También las Administraciones que conforman el Centro Latinoamericano de Administraciones para el Desarrollo (CLAD)⁸ suscribieron en el año 2016 la Carta Iberoamericana del Gobierno Abierto en donde establecen como uno de los pilares del Gobierno abierto la rendición de cuentas.

Oscar Oszlack, (2003), sostiene que en materia de rendición de cuentas, el concepto **accountability** conlleva la voluntad misma del sujeto público, sin que medie la intervención de un tercero para exigirlo (ciudadanía), implicando que dicha obligación forma parte de los valores y por extensión de la cultura de la organización.⁹

En definitiva, y en la relación Estado-ciudadanía la gestión pública también necesita de la rendición de cuentas en términos de permitir mensurar el impacto logrado en la sociedad, mediante el logro de objetivos propuestos.

En este sentido, el control interno representa el elemento fundamental de apoyo a la gestión, por cuanto, de estar adecuadamente implementado y ejecutado, contribuye a un proceso de mejora continua en los procesos y actividades encaradas, asegurando razonablemente los resultados esperados, y contribuyendo a la rendición de cuentas por parte de los funcionarios encargados de dicha función.

V- Control Interno Gubernamental. Concepto e implicancias

La sanción de la Ley 24156 de Administración Financiera de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional implementa un sistema de control externo –reafirmado posteriormente en la reforma constitucional del año 1994- y otro de control interno.

Es de considerar que, hasta el año 1992, la SIGEP (Sindicatura General de Empresas Públicas) más allá de ser un organismo de control externo enfocado en las empresas públicas, esboza ciertos conceptos relacionados con la gestión, pero no interviene en organismos de la Administración Pública Nacional; tema reservado al Tribunal de Cuentas de la Nación.

De esta manera, hasta la sanción de la citada Ley 24156, no existía la noción de control interno tal cual se conoce en la actualidad.

⁸ La República Argentina forma parte del CLAD desde el año 1976

⁹ Oszlack, O. *Responsabilización o Responsabilidad?: El sujeto y el objeto de un Estado responsable. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 28-31 Oct. 2003: Panamá*

El concepto de “control interno” en sus primeros desarrollos, en la práctica es entendido por los funcionarios como el denominado “*control previo*”.

Esa dinámica se limita a la ejecución de ciertos actos en cuanto a su autorización previa, lo que en términos de impactos lleva a una mera formalidad, demorando en casi todos los casos el acto en cuestión.

Sin perjuicio que esta práctica continúa en la actualidad en algunas jurisdicciones provinciales y municipales, a nivel de la Administración Pública Nacional la Ley 24156 viene a eliminar el control previo.

En consecuencia, más que un criterio legal, la norma tiene un criterio netamente presupuestario y de organización contable-administrativa, siendo su objetivo principal el ordenamiento y reglamentación de los distintos Sistemas de Administración Financiera.

En virtud a este enfoque, la Ley 24156 implementa el Sistema de Control Interno a través de la SIGEN- Sindicatura General de la Nación-, al que define como “*integral e integrado, abarcando los aspectos presupuestarios, económicos, financieros, patrimoniales, normativos y de gestión, la evaluación de programas, proyectos y operaciones....*”

La citada norma legal - Título VII de la Ley 24156- define también el Sistema de Control Externo- mediante la creación de la Auditoría General de la Nación.

Así, art. 117 de la Ley 24156 .- *Es materia de su competencia el control externo posterior de la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial, legal, así como el dictamen sobre los estados contables financieros de la administración central, organismos descentralizados, empresas y sociedades del estado, entes reguladores de servicios públicos, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y los entes privados adjudicatarios de procesos de privatización, en cuanto a las obligaciones emergentes de los respectivos contratos...*

En cuanto al sistema de Control Externo , no se realiza un análisis profundo por no resultar objeto del presente trabajo.

Volviendo al Sistema de Control Interno en sí mismo, como se ha indicado precedentemente, mediante el título VI de la Ley 24.156 se crea la Sindicatura General de la Nación (SIGEN).

La norma legal le otorga a este organismo el rol de Órgano Rector del Sistema de Control Interno del Poder Ejecutivo Nacional, definiéndolo como “*.....normativo, de supervisión y coordinación, entre los cuales tiene entre sus funciones dictar las normas de control interno...*”¹⁰

¹⁰ Ley 24156 .*Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.* título.VI.

Define asimismo un modelo sistémico de Control Interno, el cual se encuentra enmarcado en el art 103 de la Ley 24156

“...El modelo de control que aplique y coordine la sindicatura deberá ser integral e integrado, abarcar los aspectos presupuestarios, económicos, financieros, patrimoniales, normativos y de gestión, la evaluación de programas, proyectos y operaciones y estar fundado en criterios de economía, eficiencia y eficacia”

El Control Interno entonces, apunta al logro de objetivos buscando reducir sus riesgos y teniendo en cuenta que los mismos presentan tres (3) aspectos desde los cuales debe ser abordado:

- a) Gestión operativa
- b) Generación de informes (contables, reportes internos y externos, a generar de manera confiable y oportuna
- c) Cumplimiento de las normas y regulaciones aplicables

En una visión retrospectiva, las Normas Generales de Control Interno fueron aprobadas mediante Resolución 107/97 de SIGEN el 10 de Noviembre de 1998, en base a la primera versión del MARCO COSO¹¹, actualizado en noviembre de 2014, es reconocido internacionalmente como modelo en materia de control interno.

En tal sentido, la aplicación de estas Normas Generales de Control Interno toman en cuenta los aspectos particulares del Sector Público Nacional, considerando por primera vez en la historia de control público del país la noción de la gestión.

Es así que el plexo normativo alude al Sistema de Control Interno como **“...El sistema de control interno que guía y coordina la Sindicatura General de la Nación, contribuye al logro de los objetivos de gobierno.”**¹²

La nueva versión del informe COSO busca la aplicación de las mejores prácticas internacionales en el Sistema de Control Interno del Sector Público Nacional, se consensúa mediante la Resolución 98/2014 SIGEN y es aprobada por Resolución 172/2014 SIGEN, dejando sin efecto la Resolución” 107/98.

¹¹ Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission

¹² Normas Generales para el Control Interno del Sector Público Nacional. (2014). Pg3.

Con sustento en el art 101 de la Ley 24156, las Normas Generales de Control Interno, constituyen una guía para la implementación de dicho sistema de control por parte de los responsables de la gestión al establecer lo siguiente:

ARTÍCULO 101.- La autoridad superior de cada jurisdicción o entidad dependiente del Poder Ejecutivo Nacional será responsable del mantenimiento y de un adecuado sistema de control interno que incluirá los instrumentos de control previo y posterior incorporados en el plan de organización y en los reglamentos y manuales de procedimiento de cada organismo y la auditoría interna.

La función de la alta gerencia o directores debe limitarse al establecimiento de pautas y a la supervisión necesaria sobre el cumplimiento de esos controles.

En consecuencia, la dirección o máximo nivel de la organización es la responsable directa del control interno y tiene la decisión final sobre el resultado de los controles, de arbitrar los cursos de acción a tomar con respecto a las recomendaciones de los auditores y controladores, como también establecer la política y objetivos de control, además de gestionar los riesgos que podrían afectar el cumplimiento de objetivos definidos.

Por otra parte, los niveles de línea y gerencia intermedias son responsables efectivamente en sus áreas, tomando las medidas necesarias dentro del alcance de las funciones que les hayan sido delegadas.

Los empleados de las líneas operativas, por su parte solo cumplen pautas de control interno establecidas con un nivel decisorio.

Esto implica que la responsabilidad por el logro de los objetivos es de **los responsables de la gestión**, lo que refuerza el concepto de accountability y rendición de cuentas.

Ahora bien, definidos los roles de cada nivel de la estructura, debe encuadrarse cuál es el papel del auditor interno, dentro de este Sistema de Control Interno. En relación a ello en la ley 24156 se define a la auditoría interna como un servicio a la organización:

ARTÍCULO 102 “...La auditoría interna es un servicio a toda la organización y consiste en un examen posterior de las actividades financieras y administrativas de las entidades a que hace referencia esta Ley, realizada por los auditores integrantes de las unidades de auditoría interna. Las funciones y actividades de los auditores internos deberán mantenerse desligadas de las operaciones sujetas a su examen....”

Debe quedar claro que el auditor interno no es responsable primario de establecer y mantener los controles internos, sino que va a evaluar la efectividad de los sistemas de control, sobre la oportunidad o resultados, de lo que dará cuenta al nivel superior.

Su función no es establecer las políticas de control ni toma las decisiones estratégicas con respecto a ellos, lo que es facultad exclusiva de los máximos niveles.

Su rol es asesor, añade valor agregado a la organización, propone y recomienda cursos de acción a seguir sin contar con la decisión ni facultad de implementarlos. Los auditores internos pueden poseer habilidades de diseño de controles en determinadas situaciones, tales como cuando forman parte de comités de auditoría, realizan revisiones de consultoría interna, asesoran sobre asuntos puntuales, dentro de la evaluación del sistema de control por ejemplo; pero en todas estas situaciones el producto de su tarea va a ser un informe con recomendaciones, quedando su implementación a cargo de la alta dirección del ente.

En este marco conceptual, el auditor interno colisiona con desafíos que encuentran su origen en la irrupción del COVID-19. : debe definir los procedimientos adecuados para controlar organizaciones que han sido sometidas a un cambio de paradigmas en cuanto a los procesos denominados de apoyo, cambios que indudablemente van a impactar en el cumplimiento de los objetivos trazados por la organización pública y que deben ser adecuadamente evaluados por la Unidad de Auditora Interna (UAI).

La pandemia deja al descubierto su impacto en todos los niveles organizacionales y consecuentemente, en la definición de los planes de auditoría a ser elevados para su aprobación a la máxima autoridad del organismo y al Síndico General de la Nación.

Cuando se habla de Control Interno, también resulta necesario hablar de una “cultura del control”, relacionada con controles de tipo soft, donde debe hacerse hincapié en el autocontrol y en la autoevaluación.

Este concepto permite que las actitudes asumidas por el personal del ente se realicen en un marco de calidad tendiente a la mejora continua de los procesos, lo que implica planeamiento, organización, correcta asignación y aplicación de los recursos, facilitando la toma de decisiones correlacionadas con los objetivos de la entidad para lo que es fundamental la capacitación y el óptimo uso de las herramientas laborales, informáticas en especial, la aplicación correcta de la normativa y el manejo adecuado de indicadores de gestión.

El compromiso del personal con el Control Interno es otro aspecto fundamental del sistema, y tiene que ver esencialmente con el componente ético.

En definitiva el Control Interno puede ayudar a que la organización cumpla sus objetivos trazados, a prevenir pérdidas de recursos y a la obtención de información financiera fiable, reforzando la confianza sobre si el organismo cumple con las normas y leyes aplicables, facilitando la gestión de resultados, evitando efectos no deseados al tomar en cuenta el análisis de los riesgos.

Puede concluirse entonces, que el Control Interno no hace inmune a la organización sobre el efecto de estos riesgos, pero sí garantiza razonablemente la reducción de los mismos.

VI- Los componentes del Control Interno

Las Normas de Control Interno, al igual que el Modelo Internacional utilizado de referencia -basadas en el enfoque COSO- se organizan en cinco componentes de control interno, constituyendo principios para el control interno efectivo, que deben funcionar en forma integrada.

Los componentes se expresan en el siguiente gráfico:



6.1- Ambiente de Control

El Ambiente de Control es el motor que conduce a la organización a cumplir con los objetivos de control. Este depende de su gente, sus atributos individuales incluyendo integridad sus valores éticos y competencia y el ambiente en que se desempeñan sus tareas.

Las Normas Generales de Control Interno emitidas por la Sindicatura General de la Nación definen el Componente “*Ambiente de Control*” como el que se encuentra constituido por el conjunto de procesos, estándares y estructuras que proveen la base para la ejecución del control interno en la organización¹³.

Este componente abarca principios basados en:

- 1) Integridad y valores éticos de la organización. Vinculado a lo establecido por la Ley 25188¹⁴, Decreto 41/99¹⁵ y Decreto 214/06¹⁶
- 2) Responsabilidades de supervisión en cuanto a mecanismos por parte de las autoridades.

¹³ SIGEN. *Normas Generales de Control Interno para el Sector Público Nacional. Nov.2014*

¹⁴ Ley de Ética de la Función Pública

¹⁵ Código de Ética de la Función Pública

¹⁶ Convenio Colectivo de Trabajo para la Administración Pública Nacional

- 3) Estructura organizacional definida y niveles de responsabilidad
- 4) El proceso para la incorporación, desarrollo y retención de personal competente considerando los objetivos organizacionales.
- 5) Establecimiento de responsabilidades respecto a cumplimiento de objetivos y funcionamiento del Control Interno necesario para reducir los riesgos que pudieran afectar al logro de objetivos, especificando los mecanismos de rendición de cuentas. Aspectos vinculados la Ley 24156, Decreto 229/2000¹⁷

De todos los componentes, el ambiente de control es esencial dentro del Sistema de Control Interno, y muy probablemente el más importante de todos ellos. De esta manera, su importancia radica en su propia debilidad y/o fortaleza.

Es de considerar que un ambiente de control sumamente débil, aumenta las posibilidades (riesgo) de que la organización sufra perjuicios por sus propias debilidades y/o efectos no deseados ante amenazas externas.

Por otra parte, un ambiente de control fuerte disminuye las posibilidades de que la organización sufra perjuicios por la materialización de dichos riesgos. Por ello tiene significativa importancia establecer que la fortaleza del ambiente de control refuerza la confianza que debe depositarse en los Sistemas de Control Interno.

Un Sistema de Control Interno eficiente, con un ambiente de control fuerte reduce significativamente los riesgos de que la organización sufra perjuicios derivados de prácticas corruptas o negligentes.

El Sistema de Control Interno puede aumentar la eficiencia de la organización y la eficacia de las acciones encaradas, con el consiguiente aumento del valor agregado y la optimización de los resultados esperados. A su vez brinda garantía adicional respecto a que permite que la conducción cuente con información confiable y oportuna para la adecuada toma de decisiones.

Considerando la relevancia del ambiente de control, es necesario ponderar los efectos de la pandemia sobre este componente y su significatividad, dada la urgencia con que el Estado Nacional se vio obligado a tomar medidas, las que, con las limitaciones originadas por las normas de aislamiento, originaron un “*relajamiento*” de los sistemas de evaluación de control interno.

Dado que el ambiente de control interno puede ser calificado como bueno, adecuado o débil tal como sean los hechos que así lo ameriten, dicha condición va a derivar en la fortaleza o debilidad del ambiente que genera y fijará el tono de la organización, con

¹⁷ Carta Compromiso con el Ciudadano

su impacto directo en el cumplimiento de los objetivos trazados.

6.2- Evaluación del Riesgo

En base a los mismos lineamientos expuestos por la SIGEN en las Normas ya mencionadas, el componente “*Evaluación de riesgos*” se orienta al tratamiento de los riesgos que la organización enfrenta, ya sea de orden interno o externo.

Definiendo riesgo como la probabilidad de ocurrencia de un efecto no deseado que puede comprometer el cumplimiento de los objetivos trazados, pueden definirse principalmente las siguientes situaciones:

- ✓ Registros e información errónea.
- ✓ Falta de adecuación a normas establecidas.
- ✓ Interpretación propia de normas confusas.
- ✓ Componente político.
- ✓ Restricciones presupuestarias.
- ✓ Desgano y falta de motivación del personal.
- ✓ Conflictos internos.
- ✓ Políticas de administración inadecuadas y del proceso decisorio.
- ✓ Insatisfacción pública o nivel inserción social del organismo.

La Evaluación de riesgos involucra entonces, un proceso dinámico e interactivo orientado a identificar y evaluar los riesgos.

En dicho proceso resulta relevante su identificación, análisis y una revisión periódica para analizar tanto su vigencia como la eventual aparición de nuevos riesgos. Se debe asimismo contemplar la probabilidad de su ocurrencia, su nivel de impacto y niveles de tolerancia dentro de la organización.

6.3- Actividades de control

El tercer componente, denominado en las Normas de SIGEN como “*Actividades de Control*” abarca las acciones establecidas por las autoridades mediante políticas y

procedimientos, orientadas a reducir los riesgos que puedan afectar el logro de los objetivos de la organización y mitigar los efectos de su materialización.

Las actividades de control son llevadas a cabo por todas las áreas de la organización, en todos los niveles, dentro de las competencias de cada uno, a través de los procesos y la tecnología que les da soporte. Esto incluye actividades tales como autorizaciones, verificaciones, conciliaciones, análisis de eficacia operativa, aprobaciones, registro oportuno y adecuado de las transacciones, control del sistema de información, el control de la adecuada separación de funciones.

Entre estos controles, merece especial mención el control de las tecnologías de información diferenciando entre otras normas a la Ley 25506¹⁸, Leyes 11723 y 25036¹⁹, Ley 26653 y Disposición 6/19²⁰, la Resolución de la Secretaría de Innovación Pública 36/20²¹, entre otras.

6.4- Normas de información y Comunicación

Es un componente esencial para el buen funcionamiento del Sistema de Control Interno, ya que permite a las personas de la organización contar con elementos para conducir, evaluar y controlar lo más eficazmente posible el curso de sus operaciones, facilitando la toma de decisiones.

Lo conforman tres ejes básicos:

- 1- La organización debe obtener, generar y utilizar información de calidad para la gestión y el funcionamiento del control interno.
- 2- Los objetivos deben comunicarse internamente como así también las responsabilidades por el control interno.
- 3- Comunicaciones con terceros y ciudadanía oportuna y actualizada

Para que esos lineamientos puedan ser efectivos, se necesita de una comunicación efectiva, sistemas de información adecuados a cada organización y una efectiva flexibilidad al cambio.

¹⁸ Ley Firma Digital

¹⁹ Ley de Propiedad Intelectual del Software

²⁰ Ley de Acceso a la Información Pública y Disposición JGM Pautas de Accesibilidad de contenidos Web

²¹ Declara al Sistema de Gestión Documental Electrónica (GEDE), como infraestructura crítica de información del Estado

Pueden citarse como normas relacionadas en este punto la Ley 19550²², Decreto 378/2005²³ y sus modif, Decisión Administrativa 669/2004²⁴, Ley 24156, Ley 26653, etc.

6.5- Monitoreo:

Resulta necesario que todo el proceso sea supervisado permanentemente, a efectos de dotarlo de la flexibilidad necesaria para reaccionar dinámicamente, tendiendo a cumplimentar óptimamente los objetivos de control.

En este sentido, según las Normas establecidas por la SIGEN, cobra relevancia el quinto componente “Supervisión” o “Monitoreo”, que abarca las evaluaciones aplicadas para determinar si cada uno de los componentes del Control Interno está presente y funcionando.

Los principios o lineamientos que lo conforman son:

- 1- Definición, desarrollo y ejecución de evaluaciones en forma continua o específica para determinar la suficiencia y adecuado funcionamiento de los componentes del Control Interno.
- 2- Comunicar oportunamente las deficiencias de control interno detectadas, a fin de que los responsables puedan adoptar las acciones correctivas necesarias.

Asimismo, en el desarrollo de este componente se debe propiciar la realización de autoevaluaciones periódicas por parte de las áreas responsables en referencia al grado de cumplimiento de los objetivos anuales y estratégicos y de todas las normas aplicables.

²² Ley de Sociedades comerciales

²³ Plan Nacional de Gobierno Electrónico, lineamientos estratégicos

²⁴ Política de Seguridad de la Información del Sector Público Nacional

VII- El contexto no previsto: El COVID- 19 y su impacto

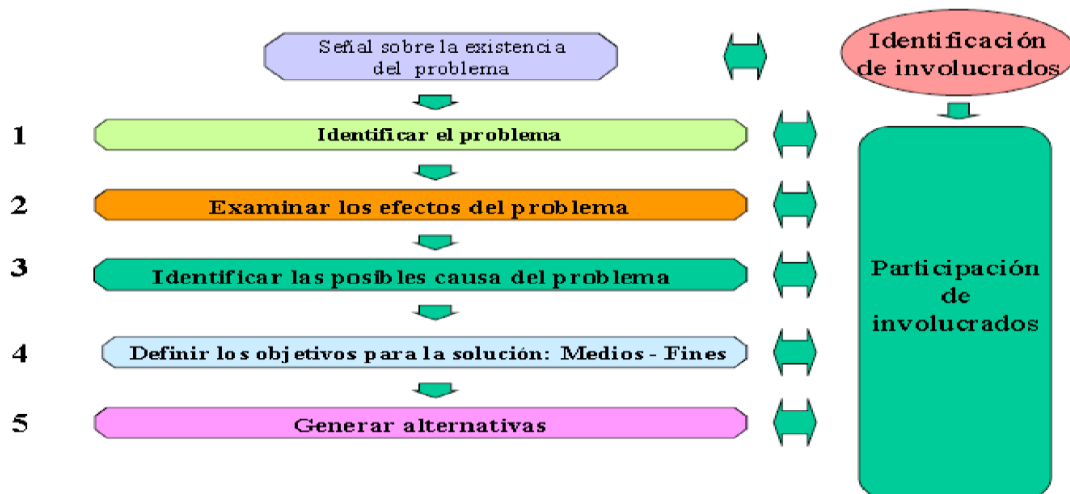
Todas las pandemias desatadas en el mundo, tal como se ha expuesto el contexto histórico en el presente trabajo, trajeron dos componentes sociales:

- a) Una complejidad manifiesta respecto a la visibilidad de debilidades, impacto de la imprevisión y la complejidad de su origen
- b) Una incertidumbre radical desde un presente respecto al futuro

Estos factores no escapan al análisis del impacto que pudieran generar en el ámbito del Control Interno Gubernamental, particularmente en algunos de sus componentes.

Como abordaje analítico, se ha considerado pertinente utilizar la técnica de “Árbol de Problemas”, en base al método de Planificación Estratégica Situacional, a los efectos de intentar analizar las relaciones de tipo causa-efecto, de modo tal que permita diferentes alternativas de solución.

Con esta herramienta se pretende señalar los problemas entre la realidad y una norma que acepta como abordable desde su ámbito de acción.



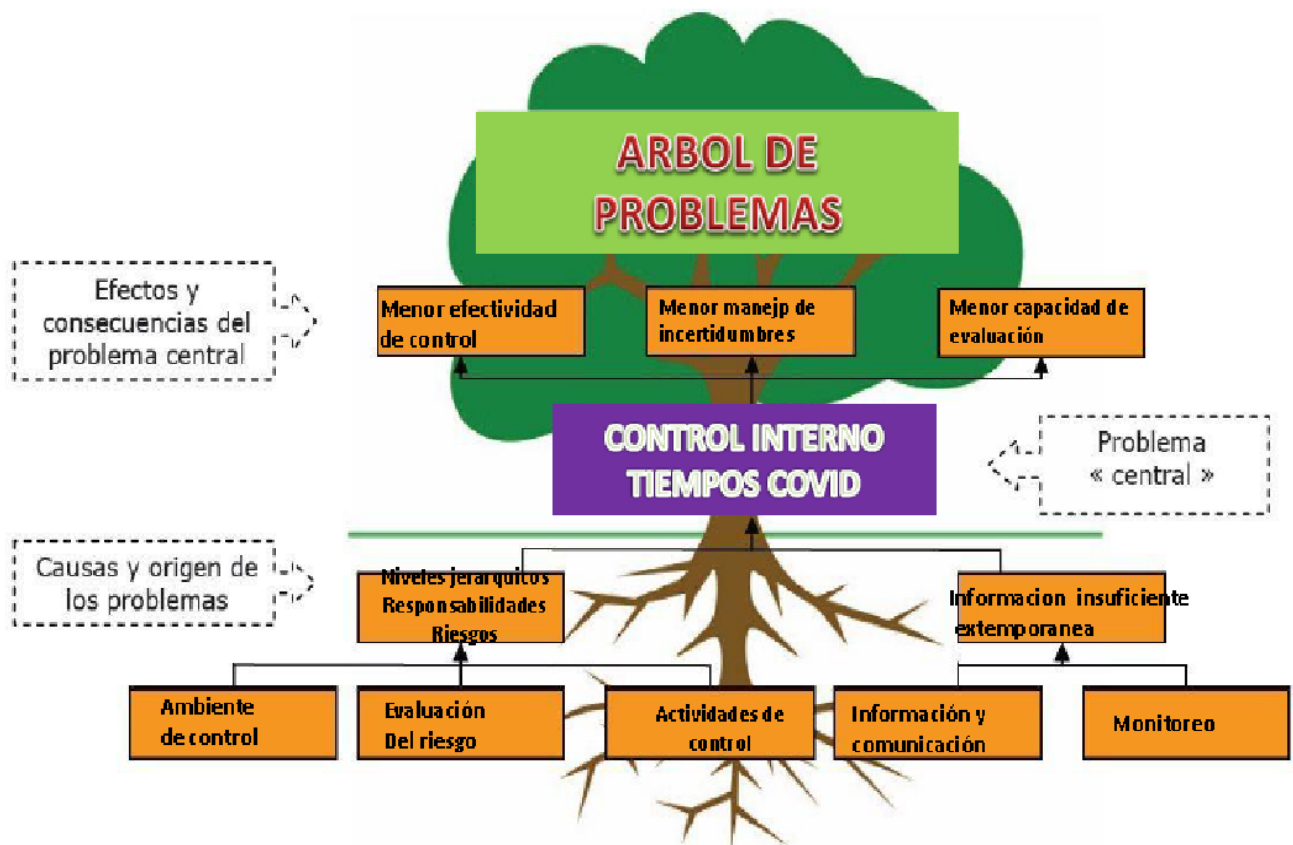
En el presente trabajo, se considera como problema central el impacto del COVID-19 sobre el Control Interno Gubernamental, desde el criterio que tiene un alcance que trasciende a la mayoría de los involucrados claves²⁵

²⁵ CEPAL, 2009. *Análisis de Problemas y Búsqueda de soluciones*. Disponible en : <https://www.cepal.org/ilpes/noticias>

7.1- ARBOL DE PROBLEMAS – CONTROL INTERNO Y SU IMPACTO COVID

Por medio de este esquema, se definen los problemas y se identifican los nudos críticos de origen en este contexto.

Con la utilización de esta metodología, se pretende analizar los problemas a partir de la definición de un problema central, para la búsqueda de eventuales soluciones, lo que lleva a explorar los efectos producidos.



a) Causa y origen de los problemas en base a los componentes del Control Interno

a.1 Problemas sobre el Ambiente de Control

Destacando el efecto dominante que el Ambiente de Control ejerce sobre el resto del Sistema de Control Interno, resulta de importancia las formas en que dicho ambiente puede verse afectado en contexto de COVID-19 a través de sus componentes

a.1.1.-. Respetto a Integridad y Valores Éticos:

Este compromiso se demuestra en los comportamientos, las acciones de los líderes en todos los niveles de la Administración. Se debería continuar demostrando y promoviendo el comportamiento ético apropiado a los efectos de mantener un ambiente de control sólido.

El desarrollo del trabajo remoto en las distintas jurisdicciones y eventualmente la estructura jerárquica podría ser modificada. La forma en que los rangos superiores responden a estos nuevos riesgos provocará indudables impactos en el Sistema de Control Interno.

Los valores éticos pueden verse alterados por comportamientos no deseados ante la irrupción de las reuniones en videoconferencia, en caso de no adoptarse técnicas que aseguren fehacientemente la integridad de las decisiones tomadas en reuniones realizadas por estos medios o el comportamiento ético de los agentes involucrados. Al día de la presentación de este informe no se conoce si existen controles adicionales sobre eventuales prácticas que pudieran ser detectadas, tales como suplantaciones de identidad, simulación de asistencia mediante fotos o videos en pantallas.

Se advierte una ausencia de mecanismos que garanticen la plena integridad de los soportes que minimicen el riesgo de alteración.

Estos aspectos de no ser tenidos en cuenta en algunas circunstancias podrían derivar en fraudes, pedidos de nulidad o dar lugar a posibles aumentos de litigiosidad.

a.1.2.- Respecto a Responsabilidad de la Supervisión

Las relaciones jerárquicas y estructura de la organización pueden requerir de cambios a consecuencia de las actividades de control al incorporarse un ambiente de trabajo remoto. Es probable que empleados que no eran responsables puedan tener un nivel de responsabilidad diferente.

Es relevante que las jerarquías superiores identifiquen esos cambios para que los recursos competentes se encuentren disponibles para el desarrollo de los objetivos y que tales responsabilidades se hayan definido y comunicado para posibilitar la rendición de cuentas.

En el actual contexto de aislamiento y eventualmente luego -en la post pandemia-, de continuar con metodologías en una “*nueva normalidad*”, se debería reformular el concepto de supervisión; el cual no solo está relacionado con la faz del teletrabajo humano sino además con el cambio de paradigma en cuanto a la ejecución e implementación de procesos.

Los procesos y procedimientos que están vigentes a la fecha, en su enorme mayoría están basados en la circulación de actuaciones físicas. El sistema de Gestión Documental Electrónica -GDE- no ha sido instrumentado en forma amplia en toda la estructura de la Administración Pública Nacional y su instrumentación fue abordada en diversos organismos solo como un mero objetivo de “despapelización”. Esta situación, en el marco del aislamiento, ocasiona no pocos inconvenientes debido a que las restricciones impiden el acceso a documentación que no se encuentra digitalizada.

En otros entes como ANSES, fue necesario proceder a la apertura de unidades de atención con trámites restringidos en virtud que el Organismo no podía acceder a la totalidad de la documentación necesaria de manera remota, lo que impedía la supervisión y ejecución de determinados tramites on line”

a.2. Problemas sobre la Evaluación del riesgo

a.2.1 Respecto a la evaluación de la materialidad:

Ante el cambio de contexto externo e interno, la materialidad determinada anualmente debería ser reevaluada en la consideración de la precisión con la que operan las actividades.

Actividades que antes eran consideradas de alto impacto hoy han sido reemplazadas por otras cuyo impacto se ha vuelto más significativo por la influencia de la pandemia.

Ejemplo de ellas son las actividades relacionadas con los sistemas de información e informática, que hasta la pre-pandemia si bien eran un componente importante de la administración, dentro de la Administración Pública Nacional no eran catalogadas como procesos críticos sino como actividades de apoyo.

Con el desarrollo de las normas sobre aislamiento y la consecuente e intempestiva adopción del teletrabajo y la circulación de información mediante sistemas remotos, se hace necesario volver a catalogar el impacto de las actividades relacionadas con los sistemas de información.

Estos sistemas dejan de ser sistemas de apoyo administrativo para transformarse en actividades de tipo sustantivas y esenciales, con el consiguiente incremento del impacto de estos procesos en el cumplimiento de objetivos, y sus riesgos asociados.

En el transcurso de la post-pandemia, la dirigencia debería adaptar los sistemas de control interno para monitorear estos procesos con un enfoque distinto al que se adoptaba hasta la pre- pandemia, teniendo en cuenta los efectos que las normas de aislamiento tienen en dichos procesos y su curso futuro.

En este entendimiento, se estima que se debería seguir taxativamente los preceptos enumerados en la Resolución 48/05 SIGEN, en la cual se implementan las Normas de Control Interno para Tecnologías de la Información, donde se indica que *“.....la unidad de TI debe elaborar e implementar un plan informático estratégico, el cual deberá estar alineado con el plan estratégico y el presupuesto de la organización. Para la elaboración de dicho plan se deben considerar, evaluar y priorizar los requerimientos de todas las áreas de la organización...”*

A estos efectos, se han relevado informes que denotan la debilidad en algunos sistemas de información, indicando que : *“...Se ha observado que, previo a la pandemia, muchas organizaciones públicas no estaban adaptadas a ello, lo que origino en su caso, numerosas observaciones y recomendaciones por el Órgano Rector, muchas de ellas no subsanadas al día de la fecha...”*

Debe decirse que en medio del contexto epidemiológico, se desconoce si ha realizado actividad tendiente a la mejora de los sistemas, ante el incremento del trabajo por medios remotos.

Continuando con la Evaluación del riesgo, en contexto de pandemia ha pasado a ser significativo lo relacionado tanto con el recupero como la escasa confiabilidad que detenta cierto tipo de información.

Las normas de aislamiento, al limitar la circulación, han impedido el acceso a documentación e información necesaria que eventualmente no se encuentre digitalizada. Ello conlleva al riesgo de sufrir efectos adversos al no permitir ciertas acciones sustantivas necesarias para ejecutar alguna actividad de control, lo que dependiendo de su criticidad, podría llevar a tener efectos significativos

Otro riesgo asociado con el sistema de información es el relativo a la seguridad de la información, hecho que el contexto ha vuelto crítico. La información ha migrado hacia espacios digitales, con el cambio de paradigma en cuanto a los controles de seguridad.

Delineada la problemática en el contexto, el Estado Nacional por medio de la Jefatura de Gabinete resuelve declarar el Sistema de Gestión Documental Electrónica –GDE- **como infraestructura crítica del Estado**²⁶.

Con esta declaración, se considera el GDE como una tecnología de información, operación y comunicación que resulta vital para el funcionamiento o la seguridad de las estructuras críticas del Estado Nacional, entendidas estas como las indispensables para el adecuado funcionamiento de los servicios a la sociedad. Sin embargo, la implementación del sistema por toda la Administración Pública Nacional en todos sus módulos continúa siendo una asignatura pendiente.

No obstante lo expresado, merece destacarse la incorporación de la firma digital, la cual ha permitido mejorar el sistema de identificación personal.

Cabe concluir entonces que en cuestión de Evaluación del riesgo, el Sistema de Control Interno debiera ser capaz de responder a las eventualidades originadas en el trabajo remoto, a las amenazas de hackers, de robo de datos, ingreso de perfiles no autorizados, manipulación indebida de aplicativos o errores que impiden la realización de trámites en tiempo y forma.

²⁶ Resolución 36/20 JGM - RESOL-2020-36-APN-SIP#JGM – de fecha 4-06-2020 .
<https://www.boletinoficial.gob.ar/#!DetalleNorma/230215/20200605>

a.2.2. Respecto a la evaluación de cambios

El impacto del brote de COVID-19 en el contexto externo afecta a diversos aspectos de las operaciones de administración, la cadena de suministro, la capacidad de brindar servicios y la disponibilidad de mano de obra.

Estos cambios afectan el mapa de riesgos y se requiere una supervisión adecuada para identificar y evaluar los riesgos e incertidumbres, con el fin de diseñar e implementar controles nuevos o rediseñados.

La deficiente o nula observación de este aspecto impacta en el diseño de los controles, la naturaleza y el alcance del monitoreo.

El cambio evidenciado en todas las áreas de la Administración Pública Nacional, -en parte a las restricciones originadas por las medidas de aislamiento y en parte por la urgencia con la que se han tenido que adoptar medidas para asegurar la mínima prestación de servicios a cargo del Estado Nacional- necesita ser evaluado en su totalidad.

En la post pandemia, resultaría necesario evaluar el impacto de estos cambios analizando la permanencia de los mismos a futuro, evaluar que procedimientos resultan necesarios que continúen y que otros deberían ser descartados por haberse tomado en una situación delimitada solo por la emergencia.

Si se toma como modelo focal el transporte público, por ejemplo, el esquema de reservas podría resultar una medida adecuada si se concibe en un contexto que busca reducir en el corto plazo la circulación de personas a fin de evitar circulación viral.

Sin embargo, el sistema de reservas previas ya es utilizado hace tiempo en otros países como España. Ahora bien, se presenta el interrogante: ***resulta viable en una “nueva normalidad”?, o por el contrario es necesario derogarlo? ; o quizás el sistema de reservas puede convivir en un contexto de transporte público atestado en “condiciones normales”?***

Estos cuestionamientos pueden ser evaluados mediante el estudio realizado desde la perspectiva de un Sistema de Control Interno que evalúe el cumplimiento del objetivo de volver a la “normalidad” en un contexto de “aislamiento social”.

a.3. Problemas sobre Actividades de control

a.3.1 Respecto a la identificación de las Actividades de Control:

La identificación de las Actividades de Control apropiadas en respuesta a los nuevos riesgos resulta desafiante en el contexto actual, dadas las restricciones en virtud del desarrollo de las tareas en forma remota.

El brote de COVID-19 no solo coloca sobre la mesa la necesidad de diseñar e implementar controles, sino también la posibilidad para operarlos y monitorearlos.

Sin perjuicio de la combinación entre actividades de tipo preventivas y detectivas, en el contexto actual puede resultar conveniente reforzar la implementación de controles de tipo detectivos, en relación al trabajo remoto. Esto se entiende así ya que los de tipo preventivo en operaciones de esta clase pueden resultar complejos e impactar en la efectividad del proceso. No sería el caso de lo que ocurre con las actividades relacionadas con el riesgo, que claramente deben enfocarse en la faz preventiva.

El Sistema de Control Interno, al realizar actividades de tipo preventivo, puede detectar situaciones de riesgo que impliquen la necesidad de tomar cursos de acción tendientes en cómo actuar en caso que dichos riesgos se materialicen. De esta forma brinda las alertas previas sobre los efectos de las decisiones tomadas por las organizaciones de la Administración Pública Nacional, quedando en la responsabilidad de la máxima autoridad del ente que se trate la atención o desatención de la eventual advertencia.

Otra situación puede presentarse en el caso que la máxima autoridad no estuviera interesada en mantener un Sistema de Control Interno para respaldar sus decisiones, con lo cual podría darse la situación que no se definan directrices sobre áreas que no le interesen que sean monitoreadas. En dicha circunstancia, de no ser adecuadamente tratadas, pueden poner en riesgo el cumplimiento de los objetivos del ente.

a.4 Problemas sobre la información y comunicación

En un ambiente en contexto de pandemia, las administraciones podrían necesitar información adicional para desempeñarse en un ámbito de nuevos y mayores riesgos.

En virtud de ello, la identificación de las fuentes apropiadas de información y el diseño de controles sobre dicha base de información resultan de importancia para la confiabilidad de la misma.

Si se considera el trabajo remoto realizado en las áreas de la Administración Pública Nacional, la existencia del sistema GDE constituye un avance, como ya se ha expresado, en cuanto vino acompañado por la despapelización y simplificación de trámites.

Sin embargo, las debilidades en cuanto a la implementación de dicho sistema y su funcionamiento cobran relevancia en contextos de trabajo remoto, tanto por su funcionamiento como por la falta de capacitación de los agentes.

Se ha expresado con anterioridad que el sistema GDE ha pasado de ser entendido como de apoyo a ser declarado crítico. Efectivamente, éste se convierte en la columna central de la gestión documental de la Administración Pública Nacional y por ello, debería ser objeto de interés de alto impacto para las autoridades gubernamentales

Si bien el sistema ha mejorado sensiblemente en algunos aspectos durante la fase de aislamiento, en especial con el uso de la firma digital, restan algunas cuestiones que demandan soluciones y que deberían ser detectadas con un adecuado Sistema de Control Interno.

Desde otra perspectiva no menos relevante, el aislamiento y el trabajo remoto impactan además sobre el cumplimiento de los objetivos de las organizaciones públicas. Dicha mirada se relaciona con el componente información y comunicación en la medida que la urgencia y efectos de las reuniones remotas han interrumpido el canal informal de comunicación, que resulta en algunos casos detentar la misma importancia que los canales formales.

Efectivamente, las conversaciones con auditados, compañeros de trabajo, empleados y funcionarios, a menudo proporcionan información vital para poder identificar riesgos, oportunidades, pistas de auditoría o información valiosa asistiendo a seminarios profesionales, congresos, y reuniones de directorio.

Los funcionarios encargados de mantener el Sistema de Control Interno deberían tener en cuenta estos aspectos en la post pandemia o nueva normalidad, evaluando el costo beneficio de mantener este tipo de actividad.

No debe soslayarse el componente del acceso a la información como otro tema que ha sido afectado por la pandemia.

En la actualidad, la mayoría de las decisiones que se toman en contexto de pandemia son las que se obtienen de medios electrónicos, sin embargo ante la imposibilidad del acceso de la documentación física debido al aislamiento, se torna inaccesible disponer de documentación que no se encuentre digitalizada.

Adicionalmente, se puede traer a la reflexión que las medidas de aislamiento han imposibilitado los relevamientos de circuitos administrativos y la ejecución de cierto tipo de procedimientos que obligatoriamente deben ser objeto de verificación presencial.

Las cuestiones citadas impactan directamente en las labores de la Unidad de Auditoría interna de Jurisdicciones, Entes y Organismos y la de los Síndicos societarios ante empresas públicas y otras en la cual el Estado Nacional posee participación, quienes se ven limitados en la ejecución de su labor.

Estos aspectos deberían ser evaluados por las autoridades correspondientes para el futuro escenario post pandemia, reforzando sus Sistemas de Control Interno a fin de reducir la incidencia de los aspectos señalados para este componente.

a.5 Problemas sobre actividades de monitoreo

Las actividades de monitoreo en un entorno de trabajo remoto se encuentran limitadas, ante la falta de disponibilidad de la documentación, y acciones imposibilitadas de realizar por el contexto de aislamiento social.

Dado el cumplimiento de otros objetivos prioritarios determinados por la urgencia derivada por la pandemia, estas actividades -al ser necesariamente ex-post- han pasado a segundo plano, y probablemente en la post pandemia deberían readecuarse las metas e indicadores.

Por ello las autoridades -responsables de la gestión y del mantenimiento del sistema- deberían implementar actividades de monitoreo específicas sobre los nuevos controles diseñados o implementados para garantizar que los mismos alcancen los resultados deseados, con la necesaria readecuación de objetivos en su caso, las que en su naturaleza y alcance serán proporcionales a los riesgos asociados con los nuevos controles.

7.1.b- Posibles efectos y consecuencias del problema central:

El brote pandémico impacta en la Administración Pública Nacional desde todos los ejes de gestión, imponiendo cambios en el entorno de una manera no prevista y obligando a enfrentar la incertidumbre de manera resiliente y con rapidez.

El entorno de la auditoría interna y lo concerniente al Sistema de Control Interno, no queda ajeno a esta cuestión. Ante este contexto, se considera pertinente repensar, cuestionar y analizar con espíritu crítico la problemática situacional.

En co-construcción de nuevas alternativas sería de importancia que se incluyeran variables como las tendencias del ambiente externo, -que representan oportunidades y amenazas-, y las tendencias de ambiente interno -que representan fortalezas y debilidades-, siendo que estas alternativas reciben una fuerte influencia originada en el contexto sanitario.

Resta entonces en el escenario post pandemia encontrar respuestas a las preguntas:

- Que hicimos distinto?
 - La manera de trabajar y de vivir (a distancia)
 - Reuniones presenciales por reuniones virtuales
 - Cambiamos la forma de trabajar priorizando cumplimiento de objetivos inmediatos.

- Que aumentó?
 - La búsqueda de la información, cambio “ la normalidad”
 - Se generaron muchos cambios normativos, adaptación

- Que disminuyó?
 - La seguridad de nuestras acciones laborales
 - La mejora continua, producto de baja o nula información del ambiente
 - Nuestro ambiente de control (se tornó más débil)

VIII - Reflexiones finales

Mucho de lo que se conocía como normal y habitual, muy probablemente no volverá a ser igual luego de la pandemia.

El control Interno Gubernamental no es ajeno a ello y deberá adaptarse a las nuevas circunstancias propiciando los cambios que resulten necesarios en la cultura organizacional.

El estilo de gestión de la Administración Pública no estará exento de modificaciones, las cuales en la actualidad, solo pueden ser estimadas. Por este motivo el rol del Control Interno resulta fundamental en su carácter de garante razonable para el cumplimiento de los objetivos trazados por las organizaciones públicas.

Pensando en un futuro escenario, se debería reforzar la presencia de profesionales en Ciencias Económicas, con la asistencia de especialistas en tecnología informática con el consiguiente trabajo mancomunado con la Sindicatura General de la Nación, en su carácter de coordinador del Sistema de Control Interno.

Desde la perspectiva planteada, con la adecuada implementación y sostenimiento de Sistemas de Control Interno reforzados debido a los efectos de la coyuntura y la incertidumbre sobre el futuro, la gerencia pública y los funcionarios a cargo deberán encontrar respuestas para :

- ✓ Gestionar la complejidad para resolver problemas y gestionar en escenarios volátiles e inciertos
- ✓ Gestionar la tecnología como herramienta sensible
- ✓ Fomentar la innovación como procesos sólidos
- ✓ Fomentar el trabajo colaborativo y creativo desde la gestión del conocimiento
- ✓ Adoptar sistemas adecuados de gestión del riesgo, relacionados con los nuevos escenarios

Este primer abordaje, desde una problemática situada, solo pretende invitar a reflexionar sobre el hoy en perspectiva de un futuro donde la incertidumbre adquiere una posición preponderante y el riesgo impone su redefinición.

En ese marco, el Control Interno Gubernamental encuentra sus desafíos. Un desafío que implica nada menos que el desempeño de las gestiones públicas luego de una emergencia sanitaria como no se ha conocido la historia argentina.

BIBLIOGRAFÍA

- ✚ *Bauman, Zygmunt. Modernidad Líquida. Fondo de Cultura Económica; 1 edition (July 9, 2004)*

- ✚ *Carbonetti, Adrián. Historia de una epidemia olvidada: La pandemia de gripe española en la Argentina, 1918-1919. Desacatos [online]. 2010, n.32, pp.159-174. ISSN 2448-5144.*

- ✚ *Carta Iberoamericana del Gobierno Abierto. Centro Latinoamericano de Administraciones para el Desarrollo (CLAD)*
Disponible en: <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-Gobierno-Abierto-07-2016.pdf>

- ✚ *Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) en el año 2011*
Disponible en: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/tratados/alianza-para-el-gobierno-abierto>

- ✚ *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission . Normas COSO Disponible en: <https://www.coso.org/Pages/default.aspx>*

- ✚ *Declaración de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS 2015-2030).*
Disponible En: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

- ✚ *Krieger, Mario y colab. Estado y Administración Pública. Perspectivas para el Estudio de políticas e instrumentos de gestión pública Errepar. 2013*

- ✚ *Krieger, Mario y colab Sociología de las Organizaciones Públicas. Errepar 2015*

- ✚ *Krieger, Mario y colab Métodos y Técnicas de diagnóstico e intervención en la Administración Pública. Errepar 2016*

- ✚ *Kuhn, Thomas S. The Structure of Scientific Revolutions. La naturaleza del cambio Científico 1970*

- ✚ *Oszlak, Oscar Estado Abierto: Hacia un nuevo paradigma de gestión pública. Congreso de CLAD, Montevideo 2013*

- ✚ *Oszlak, Oscar Control de gestión, responsabilización y democracia, Agosto 2019*

- ✚ *Oszlak, Oscar Estado y sociedad. Nuevas reglas de juego? CLAD. Octubre 1997*

- ✚ *Oszlak, Oscar Responsabilización o Responsabilidad?: El sujeto y el objeto de un Estado responsable. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 28-31 Oct. 2003: Panamá*

✚ *Stake, R. E. . Investigación con Estudio de Casos-1999 Madrid: Ediciones Morata, SL.*

✚ *Subirats, Joan . Repensando la Administración Pública ante los nuevos riesgos sociales y globales. Videoconferencia AAEAP.disp.en <https://aaeap.org.ar/ciclo-de-videoconferencias-joan-subirats/>*

❖ *Bibliografía Normativa disponible en <http://www.infoleg.gob.ar/>*

**** Ley 24156 - ADMINISTRACION FINANCIERA Y DE LOS SISTEMAS DE CONTROL DEL SECTOR PUBLICO NACIONAL**

**** Ley 25188 - ETICA EN EL EJERCICIO DE LA FUNCION PUBLICA**

**** Ley 25506 - FIRMA DIGITAL**

**** Ley 25036 - PROPIEDAD INTELECTUAL**

**** Ley 26653- ACCESO A LA INFORMACION PÚBLICA**

**** Resolución Secretaría de Innovación Pública 36/20**

**** Resolución 107/97 de SIGEN**

**** Normas Generales de Control Interno del Sector Público Nacional (2014) SIGEN**

**** Resolución 98/2014 SIGEN**

**** Resolución 48/05 SIGEN**

**** Resolución SIGEN 172/2014.**