

Sergio G. Moreno

*Control Público*  
*y*  
*Gubernamental*

***Osmar D. Buyatti***  
**LIBRERIA EDITORIAL**

CDD Sergio G. Moreno  
657.45 Control Público y Gubernamental  
1a. ed. - Buenos Aires:  
Osmar D. Buyatti - Librería Editorial, 2014.  
324 p. ; 22,5 x 15,5 cm.

ISBN 978-987-716-007-9  
1. Auditoría. I. Título

© 2014 by **Osmar D. Buyatti**

Viamonte 1509 (C1055ABC) Buenos Aires - Argentina

Tel:(fax) (54-11) 4371-2512/4812-5492/4811-6173

HTTP://www.osmarbuyatti.com

e-mail: libros@osmarbuyatti.com

Diseño de tapa: AIS

Composición y armado: Andrés I. Silva - Jonathan M. Lavaise

Edición: Marzo 2014

Hecho el depósito que marca la Ley 11.723

Reservado todos los derechos de la presente edición para todos los países. Este libro no se podrá reproducir total o parcialmente por ningún método gráfico, electrónico, mecánico o cualquier otro, incluyendo sistemas de fotocopia y duplicación, registro magnetofónico o de alimentación de datos, sin expreso consentimiento de la editorial. Su infracción está penada por las leyes 11.723 y 25.446.

Tirada: 500 ejemplares

**I.S.B.N. 978-987-716-007-9**

IMPRESO EN ARGENTINA

PRINTED IN ARGENTINA

Se terminó de imprimir en el mes de marzo de 2014, en los Talleres Gráficos **Su Impres**, Tucumán 1480, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

*A la querida memoria de mi padre, al preciado presente de mi madre.*

*A mis hijos Ana Silvia, Gastón y Leandro,  
fuentes de inspiración, de fortaleza, de tolerancia y de fé.*

*A mi mujer Ana, compañera de la vida y de vocación,  
incansable colaboradora para concretar ésta obra.*

*A mis maestros Gustavo Wierna y Lea Cortes de Trejo.*



## NOTA DEL AUTOR

Este libro es el fruto de años de estudio, de la invaluable experiencia laboral en los Órganos de Control Público y en la actividad como docente e investigador en la Universidad Nacional de Salta.

He tratado de volcar en él, no solo los conocimientos adquiridos, sino también, el producto agregado consecuencia de un procesamiento de maduración de conceptos y de deducciones lógicas y racionales, en un intento de reflexión, lo más profunda posible, sobre la actividad estatal del control, tan necesaria para el mejor funcionamiento de la república y de la democracia en un Estado.

Sin duda, el Control Público representa una de las disciplinas esenciales para el funcionamiento pleno de las instituciones y para el establecimiento de la confianza pública, requisito indispensable para el fortalecimiento y mejor convivencia de una sociedad.

A lo largo de ésta obra, se hace una descripción, con algún grado de detalle, del funcionamiento del sistema de Control Público en la República Argentina, tanto en el orden nacional, provincial y municipal, tratando ambiciosamente de cubrir la mayoría de los aspectos que hacen al diseño institucional, a los mecanismos de control, a las herramientas y técnicas utilizadas y también a los factores intrínsecos y extrínsecos que repercuten en su funcionamiento.

El análisis y evaluación efectuado, lo hacemos desde una óptica multidisciplinaria, recurriendo al auxilio de las ciencias y técnicas emparentadas con el funcionamiento del Control Público, evitando de esa manera, que el Derecho y las Ciencias Económicas monopolicen su tratamiento, dado que existe el convencimiento de mi parte, que ésta actividad de naturaleza política y social, requiere del mayor y mejor aporte de todos los elementos que conjugan en el funcionamiento del Estado.

Nos queda por ultimo una reflexión: los problemas y las observaciones que describimos en los diferentes capítulos, somos conscientes que, no van a encontrar una solución con un cambio normativo tan solo, ni siquiera constitu-

cional. Tampoco con una modificación de modelo de órgano, o la incorporación de nuevas técnicas y herramientas en forma aislada. La transformación debe darse a través de un proceso y un conjunto de medidas que impliquen y tengan como resultado, una profunda evolución cultural de la dirigencia, de los funcionarios públicos y de la ciudadanía en general.

Fortalecer el control institucional, es decir la accountability horizontal, que posibilita el funcionamiento de poderes relativamente autónomos que puedan examinar, cuestionar y de ser necesario sancionar los actos irregulares cometidos durante el desempeño de los cargos públicos; establecer una mayor coordinación en todo el sistema de control público entre todos los Órganos que tienen dicha función y entre éstos y el Parlamento que ejerce el control político; instrumentar una política de comunicaciones y una relación más directa con la ciudadanía de parte del Órgano de Control Externo, de tal manera que, pueda responder a los requerimientos más inmediatos que logren plantear las organizaciones sociales de cualquier índole, están seguramente entre los temas de mayor importancia a fin de lograr el avance hacia un mejor control público.

Pero, indudablemente que es desde la gestión donde comienza el buen control y es allí entonces donde se debe instrumentar un nuevo modo de administración que para su aplicación requiere la viabilización de importantes cambios que posibiliten el fortalecimiento de los controles internos de todas las entidades públicas, se establezca la obligación de la rendición de cuentas de todo funcionario que maneje dineros y bienes públicos, se mida ordinariamente la eficacia, eficiencia y economía con que se gestiona los distintos organismos estatales y se evalúe los resultados y el impacto de las políticas públicas respecto a las necesidades y los requerimientos de la sociedad.

# PRÓLOGO

La publicación de Control Público y Gubernamental de Sergio G. Moreno viene a cubrir importantes vacancias editoriales.

En primer lugar, son pocas las publicaciones que abordan a un mismo tiempo la evolución del control gubernamental teniendo en cuenta la evolución del Estado y el constitucionalismo modernos. Asimismo, resultaba imprescindible alguna publicación que, teniendo en cuenta la larga tradición de tratadistas argentinos en la materia, actualizara en alguna publicación las nuevas doctrinas nacionales e internacionales en materia de control público. De la misma forma, era una clara vacancia en el campo editorial, que la historia del control público en la República Argentina, tuviera en cuenta las profundas transformaciones sucedidas a partir de la sanción de la ley 24.156 de Administración Financiera y Organismos de Control y la reforma constitucional de 1994.

En tal sentido, Sergio G. Moreno nos ofrece un libro extremadamente documentado en materia de la historia constitucional y legal argentina, tanto a nivel federal como provincial, en materia de hacienda y contabilidad pública y sistemas de control, que ha avanzado de manera significativa en relación a las tradicionales textos sobre la cuestión, al ofrecer al investigador y al estudiante un texto que resultará imprescindible en la enseñanza y la investigación sobre estas cuestiones en nuestro país. Lo hace además en perspectiva internacional comparada, incluido los impactos de la globalización. Y no deja de abordar los problemas y dilemas de la cultura política argentina.

El “corazón” de esta obra, su aporte más importante, es sin duda su investigación comparada sobre los diseños institucionales y las herramientas de control vigentes actualmente en todas las jurisdicciones argentinas en sus organismos de control externo de la hacienda pública, sus sistemas de control interno y las diversas formas de tratamiento de la Cuenta General del Ejercicio o Cuenta de Inversión.

Sin embargo, la vocación docente de Moreno nos sorprende nuevamente al ofrecer en su libro importantes capítulos sobre el control a escala municipal,

las modernas concepciones y técnicas de la auditoría gubernamental integral y los problemas de la responsabilidad de los funcionarios y la ética pública. Ello lo va a convertir en un texto de uso obligado tanto en la enseñanza de grado como de posgrado.

En la medida en que el origen de este libro fue la tesis de Maestría en Auditoría Gubernamental de Sergio Moreno, “Diseño Institucionales Comparados de los Órganos de Control Externo en la República Argentina”, es para mí, en tanto Director de la Maestría, un verdadero orgullo prologar este libro. El libro es hoy mucho más que aquella tesis. No solo está totalmente actualizado, sino que ha abordado en el mismo nuevos problemas de investigación como el control interno y las cuentas de inversión de modo comparado.

Celebro un vez más la salida de Control Público y Gubernamental de Sergio G. Moreno. En los próximos años docentes, investigadores y estudiantes, disfrutaran del enorme conocimiento expresado en esta publicación. Le auguro muchas reediciones.

*Guillermo F. F. Schweinheim*



# ÍNDICE

Nota del Autor.....	7
Prólogo.....	9

## CAPÍTULO I ESTADO Y CONTROL

1. Introducción.....	17
2. Evolución y Desarrollo del Estado .....	18
3. Estado Moderno y Constitucionalismo.....	21
4. Estado y Control Público .....	24

## CAPITULO II CONTROL PÚBLICO

1. Concepto .....	27
2. Evolución Histórica del Control Público .....	31
3. Modelos de Órgano de Control.....	34

## CAPÍTULO III ANTECEDENTES NACIONALES DEL CONTROL PUBLICO

1. Evolución Historica .....	39
3. Creación del Tribunal de Cuentas.....	42

3. Empresas Públicas y Sociedades del Estado.....	46
4. Normativa vigente.....	47
5. La reforma de la Constitución Nacional.....	50

**CAPÍTULO IV  
LAS CUESTIONES CULTURALES DEL CONTROL  
PÚBLICO EN LA REPÚBLICA ARGENTINA**

2. Evolución de la Cultura Política Argentina .....	56
3. La Institucionalización del País .....	59
4. La Ley Sáenz Peña.....	61
5. Los Golpes Militares y las Salidas Electorales .....	62
6. La Recuperación de la Democracia .....	64

**CAPÍTULO V  
EL CONTROL Y LA TRADICIÓN  
HACENDAL PUBLICA ARGENTINA**

1. La Cuestión Normativa Constitucional.....	67
2. Presupuesto y Cuenta General o de Inversión.....	71
3. Órganos de Control de la Hacienda Pública.....	74

**CAPÍTULO VI  
EL CONTROL PÚBLICO EN LAS PROVINCIAS  
ARGENTINAS DISEÑOS INSTITUCIONALES**

1. Introducción.....	79
2. Antecedentes Provinciales .....	82

**CAPITULO VII**  
**EL CONTROL PÚBLICO EN LAS PROVINCIAS**  
**ARGENTINAS HERRAMIENTAS DE CONTROL**

1. Introducción..... 113

**CAPITULO VIII**  
**EL CONTROL PÚBLICO MUNICIPAL**

1. Introducción..... 145  
2. Autonomía Municipal y Facultad de los Municipios para tener  
su propio Órgano de Control ..... 147  
3. Órganos de Control Externo Municipal..... 152

**CAPITULO IX**  
**SISTEMA DE CONTROL INTERNO**

1. Introducción..... 157  
2. Sistema de Control Interno Nacional..... 160  
3. Sistema de Control Interno de las Provincias Argentinas..... 161

**CAPITULO X**  
**LA CUENTA GENERAL O DE INVERSIÓN**

1. Introducción ..... 173  
2. Naturaleza ..... 174  
3. Contenido ..... 176  
4. Control de la Cuenta General ..... 185  
5. Propuestas para un mejor funcionamiento de la Cuenta General o  
de inversión como Herramienta De Control ..... 188

**CAPITULO XI**  
**EL CONTROL PÚBLICO A TRAVÉS DE AUDITORÍAS**

1. Introducción.....	193
2. Concepto de Auditoría en el Sector Público.....	194
3. Normas de Auditoría en el Sector Público.....	197
4. Planificación de la Auditoría.....	199
5. Ejecución de la Auditoría .....	201
6. Conclusiones de la Auditoría .....	203

**CAPITULO XII**  
**TIPOS DE CONTROL O AUDITORÍAS**

1. Control o Auditoría Financiera .....	207
2. Control o Auditoría de Gestión .....	210
3. Control o Auditoría Ambiental .....	214
4. Otros Tipos de Auditoría.....	218

**CAPITULO XIII**  
**LA GLOBALIZACIÓN Y SU IMPACTO**  
**EN EL CONTROL PUBLICO**

1. ¿Qué se entiende por Globalización?.....	229
2. El nuevo escenario público que plantea la globalización. Reforma del Estado.....	233
3. La Repercusión en la Gestión .....	236
4. La Repercusión en el Control .....	237

**CAPITULO XIV**  
**ÉTICA Y TRANSPARENCIA PUBLICA**

1. Introducción.....	241
2. Legislación Nacional .....	244