

Sergio Gastón Moreno

*Control Público*  
*y*  
*Gubernamental*

**2° Edición**

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

CDD Sergio Gastón Moreno  
657.45 Control Público y Gubernamental  
2a. ed. - Buenos Aires:  
Osmar D. Buyatti - Librería Editorial, 2019.  
324 p. ; 22,5 x 15,5 cm.

ISBN 978-987-716-110-6  
1. Auditoría. I. Título

© 2019 by **Osmar D. Buyatti**

Viamonte 1509 (C1055ABC) Buenos Aires - Argentina

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

[HTTP://www.osmarbuyatti.com](http://www.osmarbuyatti.com)

e-mail: [libros@osmarbuyatti.com](mailto:libros@osmarbuyatti.com)

Diseño de tapa: AIS

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

Edición: Julio 2019

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. 978-987-716-110-6**

IMPRESO EN ARGENTINA

PRINTED IN ARGENTINA

Se terminó de imprimir en el mes de julio de 2019, en **La Imprenta Ya**, Alferes Hipólito Bouchard 4381, Munro, Provincia de Buenos Aires.

# 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 al 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

Prefacio a la segunda edición .....	7
Nota del autor.....	9
Prólogo.....	11

## **CAPÍTULO I ESTADO Y CONTROL**

1. Introducción.....	19
2. Evolución y Desarrollo del Estado .....	20
3. Estado Moderno y Constitucionalismo.....	23
4. Estado y Control Público .....	26

## **CAPITULO II CONTROL PÚBLICO**

1. Concepto .....	29
2. Evolución Histórica del Control Público.....	33
3. Modelos de Órgano de Control.....	36

## **CAPÍTULO III ANTECEDENTES NACIONALES DEL CONTROL PUBLICO**

1. Evolución Histórica .....	41
------------------------------	----

3. Creación del Tribunal de Cuentas.....	44
3. Empresas Públicas y Sociedades del Estado.....	48
4. Normativa vigente.....	49
5. La reforma de la Constitución Nacional.....	52

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

1. ¿ Porque una Cuestión Cultural? .....	55
2. Evolución de la Cultura Política Argentina .....	58
3. La Institucionalización del País .....	61
4. La Ley Sáenz Peña.....	63
5. Los Golpes Militares y las Salidas Electorales.....	64
6. La Recuperación de la Democracia .....	66

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

1. La Cuestión Normativa Constitucional.....	69
2. Presupuesto y Cuenta General o de Inversión.....	73
3. Órganos de Control de la Hacienda Pública.....	77

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

1. Introducción.....	81
1.1. Antecedentes provinciales .....	84
Primera etapa .....	86

Segunda etapa .....	89
Tercera etapa .....	92
Situación actual.....	94

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

1. Introducción.....	115
----------------------	-----

**CAPITULO VIII  
EL CONTROL PUBLICO MUNICIPAL**

1. Introducción.....	147
2. Autonomía Municipal y Facultad de los Municipios para tener su propio Órgano de Control .....	149
3. ÓRGANOS DE CONTROL EXTERNO MUNICIPAL.....	154

**CAPITULO IX  
SISTEMA DE CONTROL INTERNO**

1. Introducción.....	159
2. Sistema de Control Interno Nacional.....	162
3. Sistema de Control Interno de las Provincias Argentinas.....	164

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

1. Introducción .....	175
2. Naturaleza .....	176

3. Contenido .....	178
4. Control de la Cuenta General .....	188
5. Propuestas para un mejor funcionamiento de la cuenta general o de inversión como herramienta de control.....	190

## **CAPITULO XI EL CONTROL PUBLICO A TRAVÉS DE AUDITORÍAS**

1. Introducción.....	195
2. Concepto de Auditoría en el Sector Público.....	196
3. Normas de Auditoría en el Sector Público.....	199
4. Planificación de la Auditoría.....	201
5. Ejecución de la Auditoría .....	203
6. Conclusiones de la Auditoría .....	205

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

1. Control o Auditoría Financiera .....	209
2. Control o Auditoría de Gestión .....	212
3. Control o Auditoría Ambiental .....	216
4. Otros Tipos de Auditoría.....	220

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

1. ¿Qué se entiende por Globalización?.....	231
2. El nuevo escenario público que plantea la globalización. Reforma del Estado.....	235
3. La Repercusión en la Gestión.....	238
4. La Repercusión en el Control .....	239

**CAPITULO XIV  
ACCOUNTABILITY.**

1. Introducción.....	243
2. Los Cambios en la Gestión y el Control.....	244
3. Que es la Accountability? .....	247
4. Clases de Accountability.....	252
5. La Accountability y la actualidad social.....	254

**CAPITULO XV  
ÉTICA PÚBLICA**

1. Introducción.....	257
2. Que es la Ética?.....	257
3. ¿Que es la Ética Pública?.....	260
4. Ética – Cultura – Ley.....	263
5. Ética – Democracia- Derechos Humanos .....	266
6. Reflexiones Finales.....	270

**CAPITULO XVI  
TRANSPARENCIA PÚBLICA Y CORRUPCIÓN**

1. Introducción.....	275
2. Los Desvíos Éticos - La Corrupción.....	275
3. Normativa Vigente en Nuestro País.....	279
4. Convención Interamericana contra la Corrupción.....	281
5. Informe referido a la Argentina – 4 <sup>ta</sup> Ronda de la C.I.C.C. ....	286
6. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción .....	292
7. Convención de la OCDE Contra la Corrupción.....	296

**CAPITULO XVII**  
**RESPONSABILIDAD DE**  
**LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS**

1. Representatividad y Responsabilidad.....	299
2. La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos.....	301
3. Tipos de Responsabilidad. ....	306

**ANEXOS**

Anexo I	
Normas jurídicas sobre el control externo vigentes en los Estados Provinciales .....	315
Bibliografía .....	351