

# CONTROL DE POLÍTICAS PÚBLICAS

LA CUESTIÓN DE LA TRANSPARENCIA  
Y LA TRANSPARENCIA EN CUESTIÓN

CRISTINA RUIZ DEL FERRIER  
(COMPILADORA)



**FLACSO**  
1957 - 2017



**FLACSO**  
ARGENTINA

Facultad  
Latinoamericana de  
Ciencias Sociales.  
Sede Argentina.

Área Estado y  
Políticas Públicas.



# CONTROL DE POLÍTICAS PÚBLICAS

LA CUESTIÓN DE LA TRANSPARENCIA Y LA  
TRANSPARENCIA EN CUESTIÓN

CRISTINA RUIZ DEL FERRIER  
(COMPILADORA)

FLACSO ARGENTINA  
Área Estado y Políticas Públicas



# CONTROL DE POLÍTICAS PÚBLICAS

LA CUESTIÓN DE LA TRANSPARENCIA  
Y LA TRANSPARENCIA EN CUESTIÓN

CRISTINA RUIZ DEL FERRIER  
(COMPILADORA)



## **Compiladora**

Cristina RUIZ DEL FERRIER

## **Diseño y diagramación**

Ignacio FERNÁNDEZ CASAS

## **Fotografías**

Daniel GARCÍA DELGADO

*Buenos Aires, julio de 2017*

## **Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede Argentina.**

Director: Luis Alberto Quevedo.

## **Área Estado y Políticas Públicas.**

Director: Daniel García Delgado.

## **Programa Gestión del Conocimiento.**

Directora: Cristina Ruiz del Ferrier.

## **Contacto**

Oficina 31 - primer piso - Tucumán 1966 (C1026AAC)

Teléfono: (54) (11) 5238-9456.

Página web: <http://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/>

ISBN: 978-950-9379-40-4

El control de políticas públicas : la cuestión de la transparencia y la transparencia en cuestión / Cristina Ruiz del Ferrier ... [et al.] ; compilado por Cristina Ruiz del Ferrier. - 1a ed. compendiada. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Flacso Argentina, 2017.  
192 p. ; 22 x 15 cm.

ISBN 978-950-9379-40-4

1. Políticas Públicas. 2. Transparencia. I. Ruiz del Ferrier, Cristina II. Ruiz del Ferrier, Cristina , comp.  
CDD 320.6



Esta publicación y su contenido se brindan bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial 2.5 Argentina. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite a los autores individuales y el nombre de esta publicación, así como la institución editorial.

El contenido de esta publicación no puede utilizarse con fines comerciales.

# ÍNDICE

<b>PRÓLOGO</b> <b>Por Nerio Neirotti</b>	11
<b>INTRODUCCIÓN</b> <b>Por Cristina Ruiz del Ferrier</b>	19
<b>PRIMERA PARTE: El Sistema de Control de Políticas Públicas.</b> <i>Historia y niveles de gobierno.</i>	29
Capítulo I: El control de Políticas Públicas en la Argentina desde una visión integral e integrada. <i>¿El logro o la utopía?</i> <b>Por Aníbal Guillermo Kohlhuber</b>	31
Capítulo II: El control de Políticas Públicas a nivel nacional. <b>Por Juan Ignacio Forlón, Gabriela Camilletti y Cecilia Fernández Bugna</b>	53
Capítulo III: Modelos y Principios del Control Público. <i>Proyección al control de Políticas Públicas a nivel provincial.</i> <b>Por Aldo Marcelo Azar</b>	79
Capítulo IV: El control de Políticas Públicas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. <i>Un repaso a veintiún años de su autonomía.</i> <b>Por Nuria García Wolff y Fernando Santiago</b>	97

<b>SEGUNDA PARTE: El Sistema de Control y Evaluación de Políticas Públicas en perspectiva.</b> <i>Dilemas y desafíos en la democracia contemporánea.</i>	121
Capítulo V: Rendición de Cuentas en el sistema democrático. <i>Los desafíos del control público externo.</i> <b>Por Cecilia Segura Rattagan</b>	123
Capítulo VI: Gestión y Control de Políticas Públicas. <i>Dilemas y Desafíos post Bicentenario.</i> <b>Por María Soledad Cantero y Natalia Jauri</b>	137
Capítulo VII: Institucionalización de la Evaluación de Políticas Públicas. <i>Consideraciones y exigencias en orden a una mayor calidad democrática.</i> <b>Por José Luis Osuna Llana y Carlos Bueno Suárez</b>	151
<b>ÍNDICE DE SIGLAS Y ABREVIATURAS</b>	169
<b>LISTADO DE INFORMACIÓN ÚTIL</b>	175
<b>SOBRE LOS AUTORES</b>	181





A todos los alumnos del Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO, por su dedicación y espíritu crítico-propositivo. Para que este libro sea de utilidad y colabore en mejorar las Políticas Públicas y el Estado en sus diversos niveles de gobierno.

Y a su director, Daniel García Delgado, por su confianza y convicción irrenunciable de la necesidad de interpretar los problemas más acuciantes de nuestro tiempo.



# PRÓLOGO



ALVEAR.COM



## Prólogo

Es de gran satisfacción para mí prologar este libro sobre control de políticas públicas en un momento de intenso y amplio debate sobre el rol del Estado, de las fuerzas políticas y de las organizaciones de la sociedad civil en torno al análisis y la discusión de los problemas públicos, sus alternativas de solución, el diseño y la implementación de las políticas públicas.

¿Cómo lograr un buen desarrollo de las políticas públicas? La pregunta, sin duda, trasciende la preocupación sobre el control —o el mero control procedimental y financiero de las mismas— y nos lleva al ámbito de la indagación sobre la elección de la pertinencia y consistencia de sus estrategias, el desarrollo de una buena gestión, el logro de resultados óptimos y, más aún, el bienestar del conjunto de la población en el marco de un amplio consenso democrático.

El acto elemental a través del cual los ciudadanos toman una posición valorativa en relación con el ejercicio del gobierno es el voto, a través del cual eligen, apoyan, advierten o sancionan. Este voto físico es a la vez un voto de confianza, con el cual delegan el poder para tomar decisiones relacionadas con los intereses públicos. Cuentan por supuesto con una serie de prerrogativas como la de petitionar, movilizarse, reclamar, organizarse a fin de reorientar las políticas públicas si lo consideran necesario, pero los actos decisorios con fuerza legal están en manos de los representantes y de las autoridades. Tal como lo establece la Constitución Nacional, es a través de éstos que el pueblo delibera y gobierna.

La división de poderes que caracteriza todo sistema republicano ofrece adicionalmente un control cruzado que resguarda el correcto ejercicio de las funciones de cada uno. Contrapeso, balance, equilibrio de poderes, son conceptos habitualmente utilizados cuando se hace referencia al cuidado necesario sobre el buen desempeño del gobierno, así como para evitar los excesos del poder delegado por la ciudadanía.

Sin embargo, la acción de gobierno es compleja y dado el enorme desarrollo de la administración pública, requiere análisis sistemáticos, pormenorizados y recurrentes. Es decir, resulta necesario indagar más allá de los mecanismos de control mutuo entre los tres poderes. El Estado moderno asumió funciones diversas que se multiplicaron con el Estado de bienestar y se mantuvieron en gran medida en el Estado post bienestar. Diversos “sectores” destinados a garantizar derechos sociales con estatus

constitucional (salud, educación, trabajo, seguridad social, vivienda, cultura, etcétera), intervención en los ámbitos de la producción, articulación con jurisdicciones provinciales y municipales (que dan lugar a modalidades de “gobierno multinivel”), integración intersectorial y otros fenómenos novedosos dan lugar a complejidades decisorias, financieras y procedimentales que requieren una observación más fina con el objeto de cuidar el patrimonio común de la ciudadanía.

Los organismos de control se adentran en este laberinto recorriendo los vasos capilares de la administración pública y del gobierno. Una primera disposición de dichos organismos –en el tiempo y conceptualmente– los orienta hacia la legalidad, el uso irrepachable de los fondos públicos y el cumplimiento del debido proceso en los actos de gobierno.

Toda la organización racional de la burocracia y la normativa que regula su funcionamiento está –al menos en teoría– destinada precisamente a garantizar una acción de gobierno eficaz y adecuada a las necesidades del común, como así también, a resguardar los derechos de los ciudadanos frente a cualquier tipo de abuso. Más allá de las deformaciones e inadecuaciones de las estructuras y funciones de la gestión pública que llevaron a cargar al término “burocracia” de connotaciones negativas, el andamiaje formal burocrático se supone es facilitador del bienestar general. Los organismos de control auscultan y custodian esta racionalidad y, en este sentido, “representan” y resguardan los intereses de la ciudadanía.

Al ocuparse de salvaguardar el cumplimiento de las normas y de los procedimientos establecidos y el uso correcto de los fondos públicos, la mirada de los organismos de control orientados por esta perspectiva se centra en la administración (es netamente interna) y no arroja luz sobre los resultados de las políticas o sobre la elección de alternativas para hacer el uso más eficiente de los recursos públicos.

Una nueva perspectiva se adoptó en nuestro país, en la década de los '90, en la línea de la corriente denominada de la Nueva Administración Pública (NAP), orientando los organismos de control hacia el cumplimiento de tres condiciones para el desempeño de un buen gobierno: economía, eficiencia y eficacia (conocidas como “las 3 E”). La primera, referida al cuidado del gasto público; la segunda, relativa a la organización y al uso más adecuados de los recursos para la obtención de los productos (bienes y servicios) esperados; y la tercera, relacionada con el alcance de resultados óptimos. Este enfoque supone un pasaje de los meros aspectos normativos, procedimentales y financieros a la indagación sobre la gestión pública, con todo lo que implica el análisis de los procesos de “producción” (no en el limitado sentido económico sino como “realización”).

Se trata de un cambio de perspectiva, desde una mirada interna del Estado hacia un enfoque orientado al ciudadano. ¿Se generan los servicios tal como se han programado? ¿Cuál es su nivel de calidad? ¿Se alcanza la cobertura esperada? ¿Existe la continuidad acordada y son satisfactorios para los usuarios? Estas y otras preguntas ubican al gobierno y a la gestión ante la exigencia de rendir cuentas, tanto a la ciudadanía como internamente. Ya no se trata de rendir “cuentas” sólo en el sentido contable, sino de rendir cuentas de la gestión en su conjunto, de hacerse “responsables” ante las estructuras de gobierno y ante la ciudadanía por el desempeño y por sus resultados (*accountability*).

Este enfoque ubica a los organismos de control en una zona de intersección entre el control y la evaluación, al menos en lo que se refiere al monitoreo y a la evaluación de la gestión de las políticas públicas. Sin embargo, el debate conceptual del momento y el entusiasmo movilizador inicial no se vio acompañado por logros que marcaran una incorporación decidida de componentes evaluativos.

Habiendo entrado en el ámbito de la evaluación, cabe destacar que, al hablar de políticas públicas, transitamos un terreno que reclama mayor profundidad y extensión en el análisis. La evaluación es una práctica que resulta necesaria durante todo el proceso de las políticas, programas y proyectos. Previo a la decisión de impulsar una política cabe hacer estudios de su diseño, de factibilidad, de viabilidad, de sustentabilidad y luego comparar alternativas posibles. Asimismo, una vez avanzada la implementación, al monitoreo y a los análisis de la gestión hay que agregar las evaluaciones de productos (bienes y servicios distribuidos, incluyendo la cobertura), de efectos (cambios producidos en la realidad sobre la que se interviene) e impactos (transformaciones a largo plazo).

Las políticas públicas son procesos de decisión (u omisión) y acción que, si bien se llevan a cabo en el ámbito del Estado (o con fuerte participación del mismo), son consensuados socialmente, es decir, en su desarrollo intervienen múltiples actores gubernamentales, políticos, del ámbito empresarial, de las organizaciones sociales, de los medios de comunicación, etcétera.

En este punto, advertimos que no hay sólo un conjunto de normas positivas a las cuales recurrir ni procedimientos cristalizados también en normas, todo lo cual se ubica en el plano de la técnica –junto con los cálculos profesionales basados en la relación entre fines y medios–, sino que hay, además, “política”. Esto es, deliberación y lucha por valores diferentes según la posición de los distintos actores en la sociedad y según su alineación política, todo lo cual se traduce, en definitiva, como lucha por el poder.

Esta contienda se pone de manifiesto en el momento mismo de debatir y dar forma a la agenda pública (el conjunto de problemas que la sociedad considera necesario encarar y las prioridades para hacerlo) y en la adopción de parte de la misma por el equipo gobernante para conformar su agenda de gobierno, puesto que las políticas públicas son precisamente los procesos que se construyen para dar solución a los problemas de la agenda.

Tomando en cuenta lo anterior, las referencias para lograr un buen desarrollo de las políticas públicas no son sólo legales y procedimentales. Tampoco es suficiente contar con referencias programáticas (objetivos planteados a partir de prácticas de planificación en el caso de que éstas se hayan puesto en marcha). Además, entran a tallar los condicionantes generados por una multiplicidad de intereses, puntos de vista, capacidades de interpelación al Estado, todos los cuales inciden a la hora de definir cuáles serán los valores predominantes de referencia. Ya no se trata sólo de dar cumplimiento o no a la norma, de alcanzar o no lo planificado, sino de analizar en qué medida se acercan las políticas a lo considerado válido por la sociedad.

El control es entonces complementario con la evaluación de políticas (“valoración”, adjudicación de valor o mérito a la política en cuestión). La evaluación provee conocimiento válido –producido sobre bases científicas– para el análisis de políticas y requiere criterios valorativos claros y explícitos. Es un insumo indispensable para la toma de decisiones y para mejorar las políticas. Es generadora de transparencia y facilita el diálogo entre los múltiples involucrados (políticos, técnicos, destinatarios, proveedores de recursos y todos aquéllos a quienes les concierne la política en cuestión). En ese sentido, contribuye a que cada quien (persona, dependencia u organización) se haga cargo de modo más claro y preciso de sus responsabilidades en el marco de un proceso de aprendizaje colectivo.

Desde esta perspectiva, la evaluación contribuye a indagar más allá de los resultados según la planificación y se proyecta hacia la estimación de la efectivización de derechos humanos y sociales como el trabajo, el ingreso digno, la educación, la salud, la protección, la alimentación, etcétera.

El control y la evaluación pueden generar sinérgicamente condiciones de fortalecimiento de la democracia. Los organismos de control, a partir del cuidado de un uso adecuado de los recursos públicos y del respeto por los parámetros institucionales. Los ámbitos de evaluación, produciendo el conocimiento sobre los logros de las políticas públicas, las condiciones de su realización y el grado de efectivización de los derechos en un marco creciente de equidad. Por este camino, la evaluación provee los argumentos para la deliberación pública, un sano (pero no por eso menos profundo y acalo-



rado) debate sobre el sentido de las políticas públicas y, consecuentemente, capacidad de participación y de control ciudadano sobre el gobierno.

No es poco decir en un momento en que se debaten apasionadamente ya no algunos aspectos formales o parciales sobre las políticas, ya no algunas políticas, sino el proyecto de sociedad (incluyendo el conjunto de políticas públicas y sus posibles formas de combinación) entre los partidarios de una orientación nacional-popular y los de otra neoliberal.

**Nerio Neirotti**

*Buenos Aires, julio de 2017*



# INTRODUCCIÓN





## Introducción

Con motivo de la celebración de los 60 años del sistema FLACSO y de los 30 años del Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina que dirige el Dr. Daniel García Delgado, este libro inaugura una nueva colección del Programa Gestión del Conocimiento, programa desde el cual, se edita la *Revista Estado y Políticas Públicas*, Documentos de Trabajo, Jornadas, Conferencias magistrales, el Congreso Estado y Políticas Públicas de cada año, entre otras iniciativas académicas. La nueva colección de libros tiene como objetivo principal ofrecer insumos, indicadores y herramientas que mejoren las Políticas Públicas y las capacidades estatales en sus distintos niveles de gobierno. En ese sentido, este libro en particular, presenta un tema central por su relevancia y actualidad: *El control de Políticas Públicas*.

*Contra rotulum; Contre role; Controle, Control.* Con su propia historia, el sistema y los mecanismos de control, sin lugar a dudas, representan un campo de reflexión tan interesante como desafiante. Desde el voto ciudadano, el control mutuo entre los poderes políticos, el control que ejercen las organizaciones de la sociedad civil, el control que pueda realizar algunos medios masivos de comunicación que desarrollan “periodismo de investigación”, el control de los gastos públicos y erogaciones, el acceso efectivo a la información pública, el rol clave de las Contralorías, Auditorías, Sindicaturas, Tribunales de Cuentas, o bien el control de la garantía de los derechos ciudadanos por parte del Defensor del Pueblo con el instrumento de las audiencias públicas, hasta el control de la ética pública a cargo de las oficinas de Ética Pública o de la Oficina Anticorrupción, en conjunto, evidencian las instancias, los mecanismos y las instituciones de control de Políticas Públicas, planes y programas, con el que el sistema democrático cuenta para su funcionamiento efectivo. Los debates, los avances y retrocesos, las reformas pendientes, las paradojas de su funcionamiento y los desafíos existentes, tanto de hoy como de ayer, nos sitúan en la necesidad de profundizar aun más las posibles respuestas a ciertos interrogantes no menores: ¿Qué es el control? ¿Cómo funciona? ¿Cuál es su alcance? ¿En qué consisten sus fortalezas y debilidades? ¿Cómo avanzar en la mejora del sistema de control de Políticas Públicas en la Argentina como en los países de América Latina?

*Controlar* en líneas generales significa tanto *inspeccionar, fiscalizar, ordenar, regular, comprobar, refrenar, verificar, intervenir, dominar*. Ciertamente es que, en materia de control de Políticas Públicas, el complejo institucional, las normativas nacionales e internacionales, los aportes de los distintos especialistas de todas las geografías, hacen del control

de Políticas Públicas una materia obligada para la mejora de la gestión pública y de las capacidades estatales, en todos los niveles de gobierno, tanto a nivel nacional como subnacional. Hoy como ayer, el tema del control y de la evaluación de Políticas Públicas, nos obliga a pensar y repensar el marco del accionar y de la toma de decisiones de las autoridades públicas, a fin de reasegurar la responsabilidad política, la ética pública, la economía, la eficiencia y la eficacia en los recursos públicos y el logro de los objetivos propuestos en materia de las diferentes Políticas Públicas. No obstante, la tan mentada transparencia no parece ser una cuestión de fácil obtención.

Probablemente desde siempre, pero aun con más evidencia en el actual cambio de ciclo que estamos atravesando, con sus características y sus implicancias, se evidencia como necesario un análisis más informado, sustantivo y estructural del rol de la justicia, de las decisiones de jueces y fiscales, de la denominada judicialización de la política y de una política que se revisa a sí misma de tanto en tanto. Contar con mejores datos, insumos, herramientas, técnicas e información hacen a la presencia o ausencia de la transparencia y a la factibilidad del sistema y de los mecanismos de control de Políticas Públicas.

Suele afirmarse que a mayor control de Políticas Públicas; mayor transparencia, economía, eficacia, eficiencia y, en consecuencia, mayor democracia. ¿Pero realmente esto es así? Ciertamente, el control sobre los actos de gobierno es lo que en sustancia diferencia a una democracia (y una República) de un régimen totalitario. De allí entonces que precisamos actualizar esquemas teóricos, pero sobre todo una práctica sobre estos entramados necesarios que brinden mejores herramientas, insumos, tecnología y acceso a la información en tiempo real (y no a destiempo). El control efectivo de Políticas Públicas debe ser entendido en franca relación tanto con la evaluación como con la ejecución, el monitoreo y con la planificación si no queremos caer en un mero tecnicismo. Por lo tanto, en ese sentido, resulta fundamental avanzar en la identificación de las limitaciones del sistema de control para avanzar con ello en la obtención de mecanismos más efectivos y eficaces en función de los propios objetivos que el sistema se propone: evitar allí donde sea posible la falta de transparencia y los casos de corrupción pública.

La cuestión de la transparencia como *temática*, tiene detrás suyo su propia historia. Fomentada como objetivo desde los organismos internacionales, se ha convertido en misión y objetivo a requerir a los Estados nacionales. A partir del diagnóstico de la corrupción que dichos organismos afirman, como “mal endémico” de las instituciones gubernamentales, enquistada en ellas desde tiempos coloniales, toda mejora del sistema de control en apariencia resultaría insuficiente para hacer frente a tal diagnóstico.

Por otro lado, la cuestión de la transparencia como *problemática*, nos invita a pensar la naturalización de la corrupción en la política –y la consecuente necesidad del control–, como un aspecto propio de la dinámica de la política y del accionar de los

políticos. Naturalizar la corrupción como parte indivisible de la vida política (en todo caso, la política “mal entendida” si la comparamos con su razón de ser: la consecución del bien común), es la primera estocada en el corazón mismo del sistema de control. No habrá entonces propuesta ni reforma alguna que sea capaz de terminar con la causa que fomenta y reproduce las muchas maneras de llevar adelante prácticas de corrupción en el ámbito público. El abuso de autoridad de un funcionario público, la violación de sus deberes como funcionario, el cohecho, la malversación de fondos públicos, negociaciones incompatibles entre el interés privado y la función pública, el enriquecimiento ilícito, el encubrimiento y la falta de Políticas Públicas necesarias, por inacción u omisión, son tan sólo algunas de las temáticas que este libro contempla al analizar el control de Políticas Públicas en los distintos niveles de gobierno.

*La transparencia en cuestión.* Temática y problemática que se nos presenta también como pregunta, como un insidioso interrogante en torno a cómo lograr la tan mentada transparencia frente a la corrupción sistémica e institucionalizada. Jalonada entre las prácticas y el mero discurso, la transparencia parece quedar en entredicho. Aquello que se pretende lograr y para lo cual se disponen los medios, los procedimientos y el conocimiento técnico necesarios, pero que no avanza en erradicar la corrupción y muchas veces queda en el plano de las buenas intenciones, cuando no, en el plano de utopía al que no es dable renunciar y al que hay que seguir aspirando a alcanzar.

La política tiene directa influencia en el modo y en las características del control. En el actual contexto del cambio de ciclo, la complejidad se acrecienta y muchas veces reborda las instituciones que componen el sistema de control. El problema de la corrupción, la falta de transparencia, la ausencia de ética pública y la malversación de fondos en el proceso de la consignación de las contrataciones de obras y servicios públicos, por caso, evidencian de manera concreta las limitaciones de la técnica y de la administración sobre la política. Sobre un tipo de política donde no se gobierna para el pueblo, para la ciudadanía o los representados, sino para los intereses de los propios gobernantes. ¿Hasta dónde se extiende el accionar del sistema de control para evidenciar la falta de transparencia y de ser posible evitar, y prevenir, la corrupción sistémica del funcionamiento de la democracia representativa? ¿Cómo salir del rodeo entre política y técnica; riesgo de corrupción y demanda de transparencia?

Sin desconocer los avances que efectivamente se han dado en la mejora del sistema de control, cabe preguntarse por el factor temporal del control de Políticas Públicas. Vale decir, si aun no contamos con un sistema que controle de manera concomitante y si el control mayormente llega extemporáneo a controlar una política pública específica, ¿no estaríamos entonces frente a una paradoja del sistema de control que, al postularse los valores de transparencia, economía, eficacia y eficiencia, terminan controlando a

destiempo y siendo contraproducente al ir contra de sí mismo? Acaso, ¿las limitaciones del sistema de control de Políticas Públicas, no atentan contra su propia lógica de funcionamiento?

En tiempos neoliberales es cuando más circulan y se fomentan los discursos antipolíticos, antiestatales y pro transparencia. El rol de algunos medios masivos de comunicación alineados a estos discursos según el signo político de turno y los intereses económicos que estos poderes desembozan, es clave para comprender cómo se fomentan gradualmente y en esa dirección ciertas formas del pensamiento, del sentido común, de la opinión pública, como así también ciertas costumbres, modas, hábitos y tradiciones antipolíticas que, por un lado, se desvían de un sentido más sustantivo del quehacer de la política y de una necesaria mejora de los mecanismos de control; y por otro lado, contribuyen a comprender algunas de las razones de las limitaciones del sistema de control de Políticas Públicas. Prácticas como el lavado de dinero, el sistema público de contratación, la malversación de fondos, la evasión impositiva, el soborno, el fraude, el accionar tendencialmente libre de empresas, bancos y financieras para desmarcarse de las normas y obligaciones nacionales, las implicancias en la economía nacional de la existencia cada vez más creciente de empresas *offshore* pertenecientes a políticos de alto rango, entre otras prácticas, no hacen más que consolidar la falta de transparencia, la visión del Estado como instrumento para grandes negociados y actores políticos y económicos de poder, la preponderancia del mercado y de la economía sobre la política; la justicia que no llega o la ley que se acondiciona en función de las nuevas necesidades de la política, donde lo que ayer era excepción, hoy se vuelve la norma.

En la actualidad, la legislación nacional e internacional a favor de la anticorrupción o de la transparencia tiene como *leitmotiv* penalizar a los responsables de causas de corrupción. Sin embargo, ello no parece alcanzar para penalizar los casos existentes, prevenir casos futuros ni para alcanzar mayores grados de transparencia en el ámbito público. Mucho camino queda por recorrer para perfeccionar el sistema actual de control de Políticas Públicas: contar con más fuentes de información, mayor comunicación entre los mecanismos de control, la incorporación de mejor tecnología para el intercambio de información y de los controles realizados, más presupuesto en áreas clave, profundizar la multidisciplinariedad en los equipos que llevan adelante el control de Políticas Públicas, contar con más vías de participación y de control de la ciudadanía y un rol más responsable de los medios masivos de comunicación a la hora de comunicar a la sociedad los resultados obtenidos en materia de control, entre otros recursos. Los cambios necesarios que identificamos para fortalecer el funcionamiento de todas las instancias de control, ¿de quienes depende? ¿Existe la suficiente voluntad política para llevar adelante una



reforma sustantiva? ¿Puede la técnica colocar un coto al accionar de la política? ¿Resulta conveniente al poder y a la política ser controlados persistentemente?

El control de Políticas Públicas que se oriente a la economía, la eficacia, la eficiencia y la transparencia sin los recursos económicos necesarios, sin los medios técnicos y tecnológicos precisos, sin equipos consolidados y sin un proceso de gestión y de producción de los servicios adecuados, sin planificación ni organización, o sin un presupuesto acorde y, sobre todo, sin fines, metas y objetivos claros, legítimos y consensuados por la sociedad, no podrá alcanzar un control cuantitativo ni cualitativo de las políticas que evalúa. Comprender la importancia del control de Políticas Públicas en su rol de identificar irregularidades y actos de corrupción, como en su función de impedir casos nuevos, sin lugar a dudas, no puede quedar en manos de la voluntad de denuncia de algunos medios masivos de comunicación. Por lo tanto, comenzar por contar con información actualizada, completa, proveniente de fuentes de información confiable, independiente, legítima y de calidad constituye la materia prima sobre la cual comenzar a pensar mecanismos efectivos y eficaces de control de Políticas Públicas.

Un debate colindante al anterior consiste en dilucidar cómo avanzar en una ética pública sostenida en el tiempo, que disminuya las oportunidades de clientelismo y las irregularidades normativas, como así también las miradas y los silencios cómplices ante hechos concretos de corrupción. Cómo lograr avances efectivos que redunden en prácticas de cumplimiento y en una visión de la política “bien entendida”, es decir, que se oriente al fin que le dio nacimiento: velar por el bien común. ¿Alcanzaría con más leyes, sanciones y penas más altas para quienes comentan ilícitos y actos de corrupción pública, a fin de fomentar la responsabilidad y la ética pública? ¿Puede la política controlarse a sí misma? ¿Está dispuesta a hacerlo? ¿Quién controla a quien controla?

En la temática del control como en la de la transparencia se anudan las dinámicas de funcionamiento del poder, de la política, de la discrecionalidad y de la preponderancia de los intereses políticos y económicos particulares. El control entre poderes políticos, el fortalecimiento de los mecanismos de control, una mejor legislación en materia de transparencia y penalización de los casos de corrupción (pública como privada) y de la falta de responsabilidad, en conjunción con la participación efectiva de las organizaciones de la sociedad civil y con el rol de algunos medios masivos de comunicación, pueden representar aportes sustantivos del control de la ciudadanía tanto en la prevención de nuevos casos de corrupción, como en la rendición de cuentas de funcionarios públicos. Sin embargo, nos debemos un debate fructífero y propositivo respecto a cómo crear nuevos –y mejorar los ya existentes– mecanismos de participación ciudadana efectivos para controlar las Políticas Públicas. Ahora bien, desconocer el vínculo entre el poder político y el poder económico resultaría en una exigencia al sistema de control de Polí-

ticas Públicas carente de futuro y sin posibilidad de obtener resultados positivos. De allí la imperiosa necesidad de contar con mecanismos de control independientes, fidedignos y confiables y, sobre todo, que el control se interprete de manera holística, es decir, en conjunción con la planificación y con la evaluación de Políticas Públicas.

\*\*\*

Este libro nace con la ambición de constituirse en un material necesario para aquellos interesados, ciudadanos, investigadores, alumnos y docentes de grado y posgrado, que se propongan conocer más sobre el sistema de control de Políticas Públicas, sus características y sus principales mecanismos. Algunas preguntas que dieron nacimiento a esta publicación pueden resumirse en las siguientes: ¿En qué consiste la razón de ser del sistema de control? ¿Cuál es su historia y qué caracteriza su actualidad? ¿Qué rol tiene la división de poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y qué nivel de participación efectiva tienen las organizaciones de la Sociedad Civil en el control de las Políticas Públicas y en el posible abuso de poder de los funcionarios públicos? ¿Resultan suficientes los controles disponibles de las Auditorías, Tribunales de Cuentas, Contralorías, Sindicaturas, para volver más responsable, eficiente y eficaz a los funcionarios públicos en su ejercicio del poder político? ¿Cuál es el rol actual de la Justicia cuando se identifica y se denuncian casos de corrupción pública? En suma, ¿cuál es la relación entre el control de Políticas Públicas y la democracia?

Pasando por la historia de los mecanismos de control e identificando los dilemas y los desafíos que entrañan para su propio funcionamiento y para el funcionamiento de la democracia, este libro se propone ofrecer un análisis pormenorizado del estado actual del sistema de control en la Argentina y en perspectiva internacional. Con prólogo del Profesor Nerio Neirotti, reconocido especialista en la materia, tras el intento de dar respuesta a cada uno de estos interrogantes, desde una perspectiva polifónica y multidisciplinar, consideramos pedagógico dividir la compilación en dos partes temáticas: la primera parte está dedicada a la presentación y al análisis del sistema de control de Políticas Públicas, tanto desde su historia, como desde su composición institucional actual en función de los niveles de gobierno. Por ello, hemos invitado a especialistas de renombre nacional e internacional para escribir cada uno de los capítulos que forman parte de este libro, tanto por su *expertise* y *praxis* en cada una de las temáticas, como también por su trayectoria académica.

De allí que el capítulo I está a cargo de Aníbal Guillermo Kohlhuber, quien nos propone un recorrido por la historia de los mecanismos de control desde una visión integrada e integral. Asimismo, nos ofrece la explicación de la razón de ser de los me-

canismos de control de Políticas Públicas a partir de sus basamentos constitucionales. En este capítulo, el autor se pregunta si hemos logrado el sistema de control de Políticas Públicas más óptimo o si acaso esta pretensión es tan sólo una utopía.

En el capítulo II, a cargo de Juan Ignacio Forlón, Gabriela Camilletti y Cecilia Fernández Bugna, se presenta el sistema de control de Políticas Públicas a nivel nacional. Los autores nos proponen un recorrido por el estado actual del sistema de control de Políticas Públicas, teniendo en cuenta en particular el rol específico de la Auditoría General de la Nación (AGN) en la Argentina.

En el capítulo III, a cargo de Aldo Marcelo Azar, se presenta el sistema de control de Políticas Públicas a nivel provincial. El autor analiza cuáles son los modelos, los principios y los avances en esta materia y en qué consisten las necesarias revisiones, reformas y materias pendientes del sistema de control en el nivel subnacional de gobierno.

La primera parte del libro, finaliza con el capítulo IV, a cargo de Nuria García Wolff y Fernando Santiago, quienes presentan el sistema de control de Políticas Públicas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En este capítulo, el lector podrá realizar juntos a los autores un balance del control de Políticas Públicas en este nivel de gobierno a veintiún años de su autonomía.

La segunda parte, está dedicada al Sistema de Control y Evaluación de Políticas Públicas en perspectiva, teniendo en cuenta los principales dilemas y desafíos tanto del propio sistema de control, como de la dinámica de funcionamiento de la democracia contemporánea.

En esa línea de interpretación, en el Capítulo V, a cargo de Cecilia Segura Rattagan, se analiza el estado actual de la Rendición de cuentas, su relación con el sistema democrático y los principales desafíos del control público externo. La autora identifica los avances realizados hasta el momento, como así también los principales desafíos del control público externo de cara a los años venideros en materia de Rendición de cuentas para la profundización de las prácticas de ética pública y de la calidad de la democracia contemporánea.

En el capítulo VI, a cargo de Ma. Soledad Cantero y Natalia Jauri, se ofrece una interpretación del rol de la gestión y del control de Políticas Públicas en la actualidad. Para ello, las autoras identifican los principales dilemas y desafíos en el actual contexto en dicha materia, como así también, un balance post Bicentenario.

Finalmente, el libro presenta el capítulo VII, a cargo de José Luis Osuna y Carlos Bueno Suárez, quienes analizan la institucionalización de la evaluación de Políticas Públicas. Los autores ofrecen una interpretación de esta temática tanto *per se*, como en función de las exigencias en torno a una mayor calidad de la democracia contemporánea.

Asimismo, hemos querido ofrecer al lector un índice de siglas y de abreviaturas que facilite el uso de la terminología específica, como así también un listado de información útil sobre el complejo institucional de este campo de acción para quienes deseen seguir profundizando estas temáticas.

Con un lenguaje ameno, accesible, y no puramente técnico ni institucional, y desde la certeza de que este libro ha nacido con la intención de ser un aporte genuino a la difusión de las características propias del sistema de control de Políticas Públicas en todos los niveles de gobierno, desde el Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina, quisiéramos generar un aporte a un debate profundo sobre las reformas necesarias para democratizar aún más la democracia, desentrañar las paradojas del actual sistema de control, fortalecer el análisis de la relación entre el poder, la política, la administración y la técnica, como así también los vínculos más amplios en la que esa relación se inscribe: los vínculos entre la política, los intereses económicos y el rol social de la ciudadanía. Indicar pormenorizadamente las materias pendientes a fin de evitar la vulneración de los derechos ciudadanos e identificar los principales dilemas que nos quedan por delante, ha sido el espíritu compartido de todos los que hicieron posible este libro, quienes polifónicamente nos reunimos para brindar un aporte que aspira a estar a la altura de los principales desafíos de nuestra democracia y también de nuestro tiempo.

**Cristina Ruiz del Ferrier**  
*Buenos Aires, julio de 2017*

The image shows a modern building facade with a complex geometric design. The upper part features a dark, textured surface, possibly a sky or a specific architectural material, with a large, light-colored triangular shape. Below this, there are several parallel, dark, diagonal lines that create a sense of depth and structure. In the foreground, a concrete railing with two horizontal metal pipes is visible, supported by small metal brackets. The overall aesthetic is clean, industrial, and architectural.

PRIMERA PARTE

# El Sistema de Control de Políticas Públicas.

*Historia y niveles de gobierno*



# CAPÍTULO I

## El control de Políticas Públicas en la Argentina desde una visión integral e integrada.

¿El logro o la utopía?\*

Por Aníbal Guillermo Kohlhuber

### Introducción

Nadie puede discutir las bondades y la importancia del desarrollo de las políticas públicas. Más aún cuando éstas refieren a la solución de problemas concretos que tiene la sociedad. En nuestra región latinoamericana, y en particular en la Argentina, aspectos como la pobreza y la consiguiente desigualdad social —así como salud, educación, justicia y seguridad— resultan ser temas críticos y comunes de necesaria solución. La política pública bien entendida no es una mera expresión de un deseo por arribar a cierto resultado, sino que implica el esfuerzo de entender la problemática, sus causas, sus posibles vías de solución y estas lógicamente se relacionan directamente con los recursos públicos necesarios para lograrlo.

En las sociedades democráticas esto se encuentra acompañado de la necesidad de consenso político que es el que, al fin y al cabo, tendrá la decisión de aprobarla, llevarla a cabo y evaluar sus resultados. Los pueblos más desarrollados del mundo le han otorgado una especial importancia al término *accountability* que, en nuestro lenguaje, se interpreta como la capacidad de rendir cuentas de todo aquel sujeto humano o sujeto jurídico que administre fondos proveídos por una comunidad. Este es otro de los aspectos de gran relevancia en torno a quiénes manejan los fondos y quiénes los controlan.

El conocimiento acerca de la evolución y el funcionamiento del sistema de administración financiera y de control se constituye en una necesidad para los políticos y para los fun-

---

\* El autor agradece tanto al Prof. Héctor Rodríguez como a la Dra. Laura Pellegrini, quien tuvo la amabilidad de darme su retroalimentación sobre los textos vertidos en este Capítulo.

cionarios que deseen ejercer con total amplitud sus roles debido a que, a partir del mismo, resulte más simple comprender las reglas, las características, las funciones, los procedimientos y los objetivos que de alguna manera enmarcan el modo en que esa política pública se plasma en una cuestión práctica para su diseño, desarrollo, ejecución, evaluación y control. En este capítulo, nos proponemos ofrecer una descripción sintetizada de dichos sistemas.

## **El Sistema de Administración Financiera y de control del Sector Público Nacional**

### **El Sistema de Administración Financiera**

La Ley N° 24.156<sup>1</sup> configura dos grandes sistemas: el de Administración Financiera y el Sistema de Control para el Sector Público Nacional. Se entiende por *administración financiera gubernamental* al conjunto de sistemas, órganos, normas y procedimientos administrativos que hacen posible la obtención de los recursos públicos y su aplicación para el cumplimiento de los objetivos del Estado<sup>2</sup>. Por otro lado, el sistema de control se integra por el sistema de control interno y el externo que se describirán en este capítulo con mayor profundidad más adelante.

La Ley de referencia se sancionó con la intención de<sup>3</sup>:

- Garantizar los principios de regularidad financiera, legalidad, economicidad, eficiencia y eficacia en la obtención y aplicación de los recursos públicos.
- Sistematizar operaciones de programación, gestión y valuación de los recursos del sector público nacional.
- Desarrollar sistemas que proporcionen información oportuna y confiable sobre el comportamiento financiero del sector público nacional, útil para la dirección de las jurisdicciones y entidades a fin de evaluar la gestión de los responsables de cada una de las áreas administrativas.
- Establecer como responsabilidad propia de la administración superior de cada jurisdicción o entidad del sector público nacional, la implementación y el mantenimiento de un sistema confiable adecuado a las necesidades del registro de información y acorde con su naturaleza jurídica y características operativas.

---

1 Ley N° 24.156 sancionada el 30 de septiembre de 1992.

2 Artículo 2 de la Ley de Administración Financiera 24.156.

3 Artículo 4 de la Ley de Administración Financiera 24.156.



- Un sistema eficiente de control interno normativo, financiero, económico y de gestión sobre sus propias operaciones, comprendiendo la práctica de control previo y posterior, y de la auditoría interna.
- Procedimientos adecuados para asegurar la conducción económica y eficiente de las actividades institucionales y la evaluación de los resultados de los programas, proyectos y operaciones de los que es responsable la jurisdicción o entidad.
- Estructurar el sistema de control externo del sector público.

A su vez para que dichos objetivos sean cumplidos, la Administración Financiera se integra por los siguientes sistemas principales que deben estar interrelacionados entre sí:

- Sistema presupuestario.
- Sistema de crédito público.
- Sistema de tesorería.
- Sistema de contabilidad.

Cada uno de estos sistemas se apoya en un órgano rector encargado de coordinar las distintas actividades correspondientes a cada uno, siendo la función de la Secretaría de Hacienda la que ejerce una coordinación general en materia técnica y política. Los órganos periféricos son los responsables de operar los sistemas en los que están involucrados, en términos de aplicación de políticas, normas y procedimientos definidos centralmente<sup>4</sup>.

Posteriormente, los sistemas anteriormente mencionados, fueron complementados por otros sistemas tales como:

- Bienes del Estado.
- Contrataciones.
- Inversión Pública.
- Recursos Humanos.

A continuación, desarrollaremos uno a uno los sistemas más relevantes:

---

4 Concepto de centralización normativa Artículo 5to de la Ley 24.156.

## El Sistema Presupuestario

El ente rector es la Oficina Nacional de Presupuesto que establece el conjunto de procedimientos, la organización y la estructura que regula a todo el proceso presupuestario que conforme a la Ley incluye la fase de formulación<sup>5</sup>, ejecución<sup>6</sup>, cierre de cuentas<sup>7</sup> y evaluación presupuestaria<sup>8</sup>. Además, la Ley incorpora aspectos tales como la consolidación del presupuesto nacional<sup>9</sup> y el régimen presupuestario de empresas públicas, Fondos Fiduciarios y otros entes no incluidos en la Administración Pública Nacional<sup>10</sup>.

El proceso presupuestario comienza con la denominada *formulación* por medio de la cual se genera la valuación de las necesidades económicas del Estado, dicho proyecto pasa a ser tratado y después del debate del Parlamento se realiza su aprobación.

En cuanto a la *ejecución* merecen una especial atención los dispositivos de ingeniería financiera del Estado para lograr una coordinación adecuada en términos políticos y económicos de la relación entre ingresos y gastos. Ingresos que, vale la pena aclarar, pueden provenir de diferentes fuentes tales como los impuestos, la venta de activos y/o el crédito público. Por el lado de los gastos, estos pueden abarcar a los sueldos, las cargas sociales, las tasas y servicios, la compra de bienes, la realización de obras, el pago de intereses de deuda, etcétera.

La *ejecución* del gasto se desarrolla en tres etapas comúnmente conocidas como: 1) la de compromiso, en la cual el gobierno dicta un acto administrativo de determinación del gasto a realizar. 2) La etapa del devengado, por medio del cual se da constancia de la prestación del servicio o entrega del bien con su pertinente factura. Y, por último, 3) La etapa del pagado que conlleva a la cancelación de la obligación financiera del Estado.

Respecto al *cierre de cuentas*, este consiste en establecer una fecha de corte obligatorio que en el Sector Público Nacional es el 31 de diciembre de cada año y, de esta forma, poder dar tratamiento específico a aquellas operaciones devengadas y no pagadas y/o aquellos recursos que no fueron percibidos en el ejercicio respectivo.

Finalmente, para la *evaluación presupuestaria* se ha fijado la necesidad de contar con la información relativa a la ejecución física del presupuesto, vale decir, a la producción prevista por cada organización medida en términos de sus propios objetivos de gestión.

---

5 Artículos 24 al 28 de la Ley N° 24.156.

6 Artículos 29 al 40 de la Ley N° 24.156.

7 Artículos 41 al 43 de la Ley N° 24.156.

8 Artículos 44 al 45 de la Ley N° 24.156.

9 Artículo 55 de la Ley N° 24.156.

10 Artículo 46 al 54 de la Ley N° 24.156.

## **El Sistema de Crédito Público**

Uno de los aspectos de la Ley es haber definido el concepto de crédito y la Oficina Nacional de Crédito Público es el órgano rector del sistema. Tiene como misión asegurar una eficiente programación, utilización y control de los medios de financiamiento que se obtengan mediante operaciones de crédito público. En la actualidad, depende orgánicamente de la Subsecretaría de Financiamiento<sup>11</sup>.

En el presente sistema se determinan los criterios para clasificar la deuda (en interna y externa; en directa e indirecta), se enuncian las posibles variantes de endeudamiento y se establece la prohibición –a todas las entidades del Sector Público Nacional– de formalizar operaciones de crédito público no autorizadas por la ley de presupuesto general de la administración.

Entre otras actividades se puede mencionar que la Oficina Nacional de Crédito Público registra la Deuda Pública, procesa las operaciones de endeudamiento de cada contrato de préstamo; la emisión, colocación y rescate de títulos públicos; mantiene el saldo histórico de los préstamos y las deudas; registra tasas de intereses y tipos de cambio; emite las órdenes de pago del servicio de la deuda, identificando la amortización y pago de intereses, y realiza proyecciones sobre desembolsos y servicios de la deuda.

## **El Sistema de Tesorería**

El presente sistema está compuesto por el conjunto de órganos, normas y procedimientos que intervienen en la recaudación de los ingresos y en los pagos que configuran el flujo de fondos del Sector Público Nacional, así como en la custodia de las disponibilidades que se generen<sup>12</sup>. Los órganos del sistema son: la Tesorería General de la Nación, que tiene carácter de rector, y las Unidades o Servicio de Tesorería que operen en el Sector Público Nacional.

Como parte de su operatoria habitual, la Tesorería General de la Nación participa en la definición de la política financiera del Sector Público Nacional, administra la Cuenta Única del Tesoro (CUT), para la cual elabora toda la normativa, instrucciones y procedimientos que hacen al movimiento de fondos, tanto de ingreso como de egreso.

La Cuenta Única del Tesoro incorpora a sus funciones todo lo referente a la programación del pago y a la asignación de cuotas a los Servicios Administrativos Financieros. El concepto general de Cuenta Única se basa fundamentalmente en que el Tesoro Nacional mantiene una sola cuenta corriente en el Banco Nación Argentina, denominada “Cuenta Única del Tesoro” (CUT), operada exclusivamente por la Tesorería General de la Nación, en la cual deberán ingresar todos los recursos recaudados y se efectuarán los pagos de la Administración Pública Nacional.

---

11 Artículos 56 al 71 de la Ley N° 24.156.

12 Artículos 72 al 84 de la Ley N° 24.156.

Además, la Tesorería General de la Nación (TGN) registra los recursos de rentas generales a partir de la información bancaria que surge de la conciliación automática y de la información que le suministran los organismos recaudadores, elabora las órdenes bancarias para efectuar la cancelación de las órdenes de pago superiores a un determinado monto, y permite que cada Servicio Administrativo Financiero seleccione y genere la cancelación de las órdenes de pago inferiores al monto determinado, transfiere los fondos a los beneficiarios utilizando redes bancarias autorizadas y genera el asiento de partida doble de la contabilidad general.

## **El Sistema de Contabilidad Gubernamental**

Este sistema se encuentra conformado por un conjunto de normas, órganos y procedimientos técnicos utilizados para: recopilar, procesar, valuar y exponer los hechos económicos que afecten o puedan llegar a afectar el patrimonio de las entidades públicas<sup>13</sup>.

Entre las características más salientes del presente sistema puede señalarse que permite brindar un principio de uniformidad en las registraciones, aplicable a todos los organismos del Sector Público Nacional; integrando de este modo la información presupuestaria con la información patrimonial, como así también con las cuentas nacionales.

Por otra parte, el sistema establece normas relativas a la exposición que permiten determinar las variaciones y la composición del patrimonio de las Entidades Públicas, exponiendo además la ejecución presupuestaria y los movimientos del Tesoro.

Por último, el sistema de Contabilidad Gubernamental se basa en normas contables de aceptación general para el Sector Público Nacional.

Normalmente, su operatoria incluye la responsabilidad de la administración de la Base de Datos “Sistema Integrado de Información Financiera”, por lo que tiene atribuciones de auditoría contable sobre los procesos, administra y normaliza la ejecución presupuestaria y los procedimientos de los registros presupuestarios y contables, involucrando tanto gastos como recursos, e interviene en las etapas de registro de compromiso y devengado.

La registración de la ejecución presupuestaria de gastos se realiza actualmente en los Servicios Administrativos Financieros (SAF), que actúan en cada uno de los organismos de la Administración Nacional. Éstos incluyen tres etapas perfectamente diferenciadas: Compromiso, Devengado y Pagado.

Con interrelación con el registro presupuestario de las transacciones, se obtiene automáticamente a través del Sistema Integrado de Información Financiera central los asientos de partida doble de la contabilidad general que se registran en el libro diario y en el libro mayor. Con todos estos datos se elaboran los estados contables: recursos y gastos, balance general, origen y aplicación de fondos y evolución del patrimonio.

---

13 Artículos 85 al 95 de la Ley 24.156.

La Contaduría General de la Nación, como órgano rector del sistema contable, a partir de 1993, comenzó la transformación contable. Para ello, implementó un sistema de partida doble, definiendo a los entes ejecutores y a su interrelación, que permitió a partir del ejercicio cerrado al 31/12/98 la emisión del Balance General.

El Sistema Integrado de Información Financiera (SIDIF) es el medio que permite disponer de un sistema integrado de información y de gestión financiera que contemple las funciones de presupuesto, crédito público, tesorería, contabilidad, contrataciones y administración de bienes. Este se concibe como un programa que planteó como criterio metodológico básico la interrelación de los sistemas y la concepción de centralización normativa y descentralización operativa.

El desarrollo informático del Sistema Integrado de Información Financiera central (SIDIF) se enmarcó en una clara definición de la imagen-objetivo a lograr, bajo premisas y criterios concebidos dentro de una estrategia informática que concibió al SIDIF como una unidad lógica de procesos constituidos por subsistemas o módulos interconectados. Éstos interactúan con una base de datos integrada de información financiera en el ámbito de los Organismos Centrales, por un lado, y distribuida a nivel de las unidades ejecutoras de la Administración Central y de los Organismos Descentralizados, por el otro. Estas instancias se comunican electrónicamente, respetando una relación de interoperabilidad.

## **Otros sistemas complementarios y de desarrollo posterior**

### **Los Bienes del Estado**

Por intermedio de los Decretos N° 1382-PEN/12 y 2670-PEN/15 se crea y opera el Sistema de Gestión de Inmuebles del Estado (SIENA). La Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE) es la encargada de su actividad. El objetivo es administrar en forma eficiente y transparente los bienes del Estado, proveyendo información de los contratos de renta de los bienes, así como también las respectivas subastas.

### **El Sistema de Contrataciones**

A través del Decreto N° 1450-PEN/96, el 12 de diciembre de 1996 se crea –dependiendo de la Subsecretaría de Presupuesto– la Oficina Nacional de Contrataciones, cuya responsabilidad primaria es la de proponer las políticas, normas y sistemas relativos a las contrataciones de bienes y servicios del Sector Público Nacional, en coordinación con los demás órganos rectores del Sistema de Administración Financiera y Control. El sistema está regido por el Decreto 1030/2016.

## **El Sistema Nacional de Inversión Pública**

Con la sanción de la Ley N° 24.354, se crea el Sistema Nacional de Inversión Pública y comienza un proceso de programación ordenada de las inversiones públicas. Este sistema consiste en el conjunto de normas, procedimientos, principios e información necesarios para la formulación y la gestión del Plan Nacional de Inversiones Públicas (PNIP), así como la actualización permanente de un inventario de proyectos de inversión pública con distinto grado de análisis.

Los proyectos se incorporan a un Banco de Proyectos de Inversión (BAPIN), lo que permite efectuar el seguimiento y el control de los mismos. Dicha ley facilita una más racional programación entre ejercicios, al establecer la obligatoriedad de efectuar las previsiones plurianuales de cada presupuesto de inversión, dotando de eficiencia y de eficacia la asignación de los recursos.

Cabe destacar –tal como lo establece el artículo 75 inciso 8 de la Constitución Nacional– que el Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos de la Administración Nacional constituye necesariamente un acto legislativo que valida el programa general y el plan de inversiones públicas, siendo un instrumento de programación económica y social de Gobierno.

## **El Sistema de Recursos Humanos**

Acompañando la acción reformadora enunciada en cada uno de los sistemas comentados, se ha planteado un avance cualitativo en la administración de los recursos humanos, comprendiendo situaciones de escalafón, presupuesto del gasto en personal, análisis salarial, movimiento de personal, estructuras organizativas y liquidación de haberes.

Para ello, se encuentra el Sistema Integrado de Recursos Humanos (SIRHU), que comprende la globalidad de la información sobre cada persona ocupada en todos los organismos de la Administración Nacional, lo que significa una total transparencia en materia de administración financiera de ocupación y de los salarios.

En el ámbito de los organismos descentralizados se destaca el Sistema SAHRA, implantado en la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), que se ha migrado a otros organismos del Sector Público.

## El Sistema de Control

El abordaje de la temática del control<sup>14</sup> tiene dos dimensiones centrales. Una es de orden institucional que incluye los mecanismos institucionales conforme a la Ley y a la Constitución. Y otra dimensión –que puede resultar fáctica– es cómo funciona la auditoría y cómo se hacen los trabajos de control en sentido estricto y concreto.

En esa línea, las instituciones son realidades abstractas; normas y reglas que incentivan o desalientan la acción social. En tal sentido, expresan las relaciones de poder e interés. Pueden ser instituciones formales o informales, todas ellas parte del sistema de incentivo de los actores. En cambio, las organizaciones son realidades concretas: son estructuras de recursos “concretos y discretos” (humanos, técnicos o financieros), organizadas con un objetivo determinado. Si las instituciones son las reglas, las organizaciones son los “equipos” que participan en el juego.

La dinámica del control implica dar cuenta de dos tipos: el control de tipo interno y el externo. A continuación, señalemos brevemente que el control interno se organiza a través de una Sindicatura General de la Nación (SIGEN)<sup>15</sup>. En la Argentina, esto surgió de la Sindicatura de Empresas Públicas, donde se arman unidades de auditoría interna en cada uno de los ministerios. Del otro lado, la Auditoría General de la Nación (AGN)<sup>16</sup>, ejerce su rol de organismo del control externo.

## La evolución histórica del control

*La Ley N° 217 del año 1859.* Bajo la denominación de “Reglamento General de Pagos” constituyó la primera ley de Contabilidad. Prohibía decretar pagos no autorizados por el presupuesto, responsabilizaba solidariamente por los correspondientes decretos al Presidente de la República, los ministros autorizantes y al contador mayor interventor, ordenaba la apertura de la contabilidad de presupuesto y reglamentaba la forma de presentación de la cuenta de inversión, entre otros. Tuvo vigencia hasta 1870, cuando fue reemplazada por la 428.

*La Ley N° 428 del año 1870.* En el año 1865 el Senador Nacional Uladislao Frías (1821-1899) presenta un proyecto de ley de contabilidad inspirado en la ley francesa sobre Hacienda. El Senado sanciona el proyecto ese mismo año; pero, al pasar a la Cámara baja para su consideración, permanece cinco años en la Comisión de Hacienda. Recién en 1870 se debate el proyecto, que vuelve al Senado con modificaciones, siendo

---

14 Parte de este repaso histórico, se encuentra en las clases que el Prof. Héctor Rodríguez ha dictado en el Diploma Superior en Gestión y Control de Políticas Públicas del Área Estado y Políticas Públicas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede académica Argentina.

15 Véase: [www.SIGEN.gov.ar](http://www.SIGEN.gov.ar) y los artículos 96 al 115 de la Ley 24156.

16 Véase: [www.AGN.gov.ar](http://www.AGN.gov.ar) y los artículos 116 al 127 de la Ley 24156.

convertida en ley el 26 de septiembre de 1870. Ésta configuró un verdadero código de contabilidad, pues previó casi todos los aspectos del ordenamiento económico-financiero del Estado. Su vigencia se mantiene hasta 1947, durante más de tres cuartos de siglo.

*La Ley N° 12.961 del año 1932.* El Senado, por indicación del Dr. Alfredo Palacios, designó una comisión especial para elaborar una nueva ley de contabilidad. La comisión finaliza su labor en 1940, formulando un despacho sobre la reforma total de la Ley 428. Este proyecto fue remitido en consulta al Poder Ejecutivo. El mismo fue convertido en la Ley N° 12.961 de 1947. Estableciendo los procedimientos de los juicios de cuenta y de responsabilidad, de cuyo conocimiento era competente la Contaduría General. Algunos de los puntos fuertes consistían en que la Contaduría General se erigía como eje del control administrativo. Para ello, surge la función de censura de los actos del poder administrador relativos a la gestión financiero-patrimonial del Estado, las funciones jurisdiccionales, como tribunal de cuentas a cuyo cargo se ponía el examen y juicio administrativo de cuentas de los responsables, así como la instauración de los juicios de responsabilidad, funciones eminentemente contables, funciones de control concomitante respecto de los órganos secundarios de la gestión ejecutiva y, por último, las funciones de gobierno interno (juicios de cuenta y de responsabilidad). Como hecho histórico destacado se señala que esta norma fue severamente criticada por la doctrina.

Posteriormente, la Ley de Contabilidad (aprobada por el Decreto-Ley N° 23.354 en diciembre de 1956) cuyos objetivos fundamentales perseguidos con la reforma fueron: sustituir la Ley N° 12.961, corrigiendo el régimen de control de la hacienda pública y proveyendo procedimientos adecuados para determinar con mayor exactitud los resultados financieros patrimoniales de los ejercicios en que se divide la vida de la hacienda. En lo referente al control, contaba con los siguientes aciertos dado que constituía una institución del órgano jurisdiccional y de control externo delegado, con garantía de independencia y estabilidad, separado del órgano eje del control interno y de la contabilidad del Estado: el Tribunal de Cuentas, la adopción del sistema de presupuesto de competencia en lo relativo a gastos, la agilización del mecanismo administrativo de pago de los gastos públicos, la modificación de la estructura presupuestaria, mediante la adopción de una clasificación primaria más racional de los gastos públicos y la modificación de las fechas de iniciación y finalización del ejercicio financiero.

En la actualidad, el control público en la Argentina ha evidenciado –en los últimos años– modificaciones sustanciales en los sistemas de control imperantes en la órbita pública. Esto es así debido a dos factores que son: uno, el normativo (Ley N° 24.156) y, dos, el instrumental como resultante de una constante innovación tecnológica y operativa, para enfrentar las necesidades de la Administración Pública, la cual debe seguir el ritmo de los tiempos modernos.



Los sistemas de control inmediatamente anteriores a la Ley N° 24.156 comprendieron al Tribunal de Cuentas de la Nación (TCN) y a la Sindicatura General de Empresas Públicas (SIGEP). Las principales funciones de estos dos organismos han sido:

- Tribunal de Cuentas: Dicho Tribunal ejercía las funciones de control legal y técnico y de control jurisdiccional. Dentro del control legal se encontraban comprendidos los controles de legitimidad de los actos administrativos y de la aplicación de las disposiciones y normativa aplicable a éstos. Por su parte, el control técnico estaba referido a evaluaciones y verificaciones de índole contable y económica. El control ejercido sobre las distintas jurisdicciones comprendía, concretamente, la determinación de juicios de cuentas y de responsabilidad.
- SIGEP: Por la importancia de la Hacienda Pública Productiva y por la necesidad de ajustar su gestión, se determinó en 1974 la creación de la Corporación de Empresas Nacionales (CEN), que se estructuró como un *holding* de empresas públicas. El citado organismo ejercía un control superior sobre cada una de las empresas bajo su órbita de acción. Al actuar como un órgano de dirección superior, tenía entre otras funciones la de aprobar las planificaciones y las conducciones de las empresas bajo su control, estableciéndose así una función de control sobre las empresas del Estado. Este fue disuelto en 1978, y su órbita de control fue ejercida por la SIGEP, que actuaba como una entidad administrativa descentralizada con personería jurídica propia. Su objeto principal era ejercer el control externo de las empresas de propiedad total o mayoritaria del Estado Nacional, cualquiera fuese su naturaleza jurídica. También tenía competencia para asesorar sobre la procedencia de los actos de las empresas sujetas a su control. En su aspecto normativo, sometía a consideración del Poder Ejecutivo Nacional las normas reglamentarias a que debían someterse las empresas fiscalizadas. El control ejercido por la SIGEP abarcó tres áreas específicas: de legalidad, de auditoría y de gestión.

La acción de contralor del Tribunal de Cuentas de la Nación y de la Sindicatura General de Empresas Públicas se extendió hasta la vigencia de la Ley N° 24.156 sancionada el 30 de septiembre de 1992. Ésta comenzó a regir a partir de 1° de enero de 1993.

## **La Reforma Constitucional de 1994 y su efecto en el Sistema de Control**

La Reforma del año 1994 de la Constitución Argentina constituyó una oportunidad de cambio y de renovación en todos los ámbitos de influencia del Estado. El sistema de control no fue la excepción. La nueva Carta Magna modificó la manera de auditar y controlar. La necesidad de asumir nuevos roles —y vigilar celosamente otros— por parte del Estado, ha determinado que la actividad de los órganos públicos y, por ende, sus funcionarios, se incremente tanto cuantitativa como cualitativamente.

El ciudadano debe ser protegido con eficacia frente al actuar irregular o insuficiente de la Administración Pública; y ésta debe estar protegida contra el accionar ilícito o abusivo de sus funcionarios. Es allí donde el trabajo de instituciones de control toma importancia y adquiere mayor dimensión en el marco de regímenes democráticos estables. En este sentido, la Reforma de 1994 introdujo fuertes novedades en materia de control público, ya sea consagrando nuevas figuras, otorgando jerarquía institucional a organismos preexistentes, o remozando y perfeccionando instituciones. Se refuerza la presencia de organismos con funciones de control, con caracteres propios y competencias distintas, pero animados por un fin similar: hacer la gestión de los funcionarios del Estado más eficaz, más eficiente y más transparente.

Se destaca la figura del Defensor del Pueblo, inserta en la órbita del Congreso Nacional, que constituye un medio de control de la administración pública por actos u omisiones de ésta que puedan afectar derechos e intereses del ciudadano y de la comunidad.

El Artículo 36 de la Constitución Argentina establece la “cláusula ética”, que intenta prevenir conductas delictivas por las cuales alguien logre –valiéndose, o no, de la condición de funcionario público– aumentos patrimoniales injustificados a costa del Estado. Este enunciado, que tipifica el enriquecimiento ilícito como hecho que vulnera el sistema democrático, se complementa con el último párrafo de la misma norma, que ordena al Congreso que disponga la sanción de una ley de ética pública para el ejercicio de la función. La Ley de Ética Pública y la creación de la Oficina Anticorrupción han sido pasos en el sentido del mandato constitucional.

También se confiere reconocimiento institucional a la AGN y se profundiza su autonomía, existente desde la sanción de la Ley N° 24.156, estableciendo así su ámbito y funciones como organismo de asistencia técnica del Congreso. Se fijó además el criterio para la designación de su presidente –nombrado a propuesta del principal partido de oposición– en cuanto a su significación parlamentaria. Ello apunta a garantizar el ejercicio independiente de la función de control y constituye un nuevo avance en la clásica doctrina de separación e independencia de poderes, inspirado en su principio fundamental: el sistema de frenos y contrapesos.

La reforma constitucional incluyó también la regulación constitucional del derecho de los usuarios. Así, el artículo 42 de la Constitución Argentina estableció, entre otros, los siguientes lineamientos:

- Defensa de la competencia.
- Calidad y eficiencia de los servicios públicos.

- Participación organizada de los usuarios.
- Respecto de los Servicios Públicos, el control de la eficiencia y calidad de los mismos se ha regulado mediante órganos con competencia específica instituidos por la misma Constitución de 1994.
- Los Entes de Regulación que, desde la nueva Constitución, deben ser creados por ley del Congreso.
- La Auditoría General de la Nación, que tiene a su cargo el control de dichos entes de regulación y asiste técnicamente al Congreso.
- El Defensor del Pueblo, cuya misión es la defensa y protección de los derechos establecidos e intereses tutelados por la Constitución, y a quien se ha legitimado para accionar en defensa de los derechos de incidencia colectiva (Artículos 86 y 43 de la Constitución Argentina).

## **La Auditoría General de la Nación en la nueva Constitución**

El Jefe del Gabinete de Ministros, con responsabilidad política ante el Congreso de la Nación, debe concurrir mensualmente y en forma alternativa a cada Cámara, para informar sobre la marcha de los asuntos de gobierno, estando sometido a la posibilidad de un voto de censura (e, incluso, de ser removido por una mayoría especial de los miembros de las Cámaras). El Congreso es informado, pero debe estar preparado para preguntar, y por eso la Constitución Nacional le crea su brazo técnico: la Auditoría General de la Nación. La reforma de la Constitución Nacional prescribe que:

*“El control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, será una atribución propia del Poder Legislativo. El examen y la opinión del Poder Legislativo sobre el desempeño y situación general de la administración pública estarán sustentados sobre los dictámenes de la Auditoría General de la Nación.*

*Este organismo de asistencia técnica del Congreso, con autonomía funcional, se integrará del modo que establezca la ley que reglamenta su creación y funcionamiento, que deberá ser aprobada por mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara. El Presidente del organismo será designado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso.*

*Tendrá a su cargo el control de legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la administración pública centralizada y descentralizada, cualquiera fuera su modalidad de organización, y las demás funciones que la ley le otorgue. Intervendrá necesariamente en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos”.*

El dispositivo transcrito otorga estatus constitucional a la Auditoría General de la Nación, órgano rector del sistema de control público externo creado por Ley N° 24.156,

en vigencia a partir del 1° de enero de 1993, situándolo en jurisdicción del Congreso de la Nación Argentina y reconociéndole —en un breve, pero omnicompreensivo texto— la amplia esfera de competencia que le fuera fijada por la mencionada ley. Sin duda alguna, esta incorporación representa un hito esencial en el avance del control público en la República Argentina.

Por su parte, el artículo 117 de la Ley N° 24.156 determina que es materia de competencia de la Auditoría General de la Nación.

*“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 los procesos de privatización, en cuanto a las obligaciones emergentes de los respectivos contratos”.*

Cabe destacar que la jurisdicción sobre la Ciudad de Buenos Aires cede ante la creación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cuyo sistema de control, en gran medida tomado del sistema de la Ley N° 24.156, está dado por la ley 70 de dicha Ciudad Autónoma. A su vez, el artículo 120 de este cuerpo legal faculta al Congreso de la Nación para ampliar su competencia de control externo:

*“(…) a las entidades públicas no estatales o a las de derecho privado en cuya dirección y administración tenga responsabilidad el Estado Nacional, o a las que éste se hubiera asociado, incluso a aquellas a las que se les hubieren otorgado aportes o subsidios para su instalación o funcionamiento y, en general, a todo ente que perciba, gaste o administre fondos públicos en virtud de una norma legal o con una finalidad pública”.*

Nótese que el artículo 85 de la Constitución Argentina habla de control externo del Congreso, mientras que la Ley 24.156 se refiere al control externo posterior de la gestión. El marco de la Constitución es más amplio, admite el control previo y el concomitante; esto es, la Ley 24.156 puede ser reformada e incorporar a uno o a ambos sin detrimento del mandato constitucional.

Suele ser un postulado básico afirmar que, para que haya control, debe informarse a la sociedad. Un objetivo central de la Auditoría General de la Nación es lograr que el pueblo, representado en el Congreso de la Nación, pueda contar con información independiente, sustentada en una acción profesional sobre el conjunto del sector público nacional. De este modo, deviene en un subsistema de información que retroalimenta a la opinión pública y los legisladores, a fin de permitirles obtener los elementos de juicio indispensables para tomar decisiones. Importa que exista un control real, que brinde información en calidad suficiente para que el legislador ejerza su función y para que el

juez actúe en consecuencia. El principio debe ser: *a mayor publicidad, mayor posibilidad de control social*. En función de ello, los órganos de control deben poner en conocimiento de la sociedad sus informes.

En la actualidad, pueden consultarse directamente en las Páginas Web de la AGN y en el caso de la SIGEN pueden ser solicitados y puestos a disposición del interesado. La publicidad está más consolidada en la labor de la AGN. En general, firmada por el presidente la resolución de aprobación de un dictamen (en sus distintas categorizaciones) se manda a la Comisión Bicameral y se pone en la Página Web.

## El Sistema de Control Interno

El esquema institucional se completa en la labor de garantizar la transparencia del accionar estatal con la SIGEN, asistiendo al Poder Ejecutivo y con la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas que actualmente es la denominada Oficina Anticorrupción. La SIGEN que asesora directamente al Presidente en materia del control del Poder Ejecutivo articula su trabajo en los diversos organismos y empresas del Gobierno Nacional a través de las Unidades de Auditoría Interna (UAI) y las Comisiones fiscalizadoras, respectivamente. En el caso de los auditores internos titulares estos son designados por el titular del organismo bajo consideración de los antecedentes de parte del Síndico General de la Nación. La dirección de la SIGEN es, a diferencia de la AGN, una organización unipersonal acompañado de tres Síndicos Adjuntos.

La SIGEN ha emitido las normas de control interno del Sector Público Nacional<sup>17</sup> que, básicamente recoge los conceptos, objetivos, y componentes que contiene el Informe COSO (*Committee of Sponsor Organizations*) y, por otra parte, ha emitido en su carácter de ente rector, las normas de auditoría interna<sup>18</sup> que es la metodología que deben aplicar los auditores internos. Cuenta con equipos destacados en los organismos que dependen de un Síndico denominado Jurisdiccional cuya actividad la realiza conectado con las UAI. Además de poder hacer esas auditorías y revisiones de control puede aplicar mecanismos de control previo o concomitante cuando normas especiales así lo requieren. Por ejemplo, la aplicación del mecanismo del precio testigo o bien el de intervención de la consolidación de deudas. Todos aquellos informes que puedan devenir en procesos de investigación especial debido a razones de corrupción o mal ejercicio de funciones son derivados a la Oficina Anticorrupción para su consideración y respectiva denuncia penal, si correspondiere.

---

17 Resolución 172/2014 SIGEN.

18 Resolución 152/2002 SIGEN.

## Los Principios de Rendición de Cuentas (*Accountability*) de la OLACEFS

En líneas generales, se puede indicar que las auditorías y las evaluaciones que realizan los funcionarios como también usuarios y público en general se basan en la información. Se suele decir que existe una rendición de cuentas horizontal que se da entre poderes y organismos del sector público y otra vertical que la realiza el ciudadano a través de su voto. Por esta razón el término rendición de cuentas o *accountability* ha cobrado una especial importancia en los últimos tiempos.

La rendición de cuentas se define como: “un proceso mediante el cual funcionarios, servidores públicos y particulares que manejan fondos del erario informan y explican, de manera detallada, ante la autoridad competente y ante la ciudadanía, las decisiones en ejercicio de sus funciones, y responden por la gestión y resultados de sus acciones, siendo sujeto de las acciones sociales y legales que el ordenamiento jurídico prevea, según si su manejo ha sido o no el adecuado a los propósitos definidos”<sup>19</sup>.

La Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior (OLACEFS)<sup>20</sup> realizó la Declaración de Principios de Asunción del año 2009 que incluye 8 principios<sup>21</sup>. Entre tales principios se encuentran:

1. La rendición de cuentas es la base para el buen gobierno.
2. Obligación de informar y justificar.
3. Integralidad del sistema de rendición de cuentas.
4. Transparencia de la información.
5. Sanción del incumplimiento.
6. Participación ciudadana activa.
7. Marco legal de la rendición de cuentas.
8. Liderazgo de las EFS.

---

19 Fortalecimiento de control externo en América Latina. OLACEFS: 13.

20 Véase: [www.OLACEFS.com](http://www.OLACEFS.com)

21 Insausti, M. B. y Velásquez Leal, L. F. (2014). *Las entidades Fiscalizadoras Superiores y la Rendición de Cuentas. Herramientas para la aplicación de los principios de rendición de cuentas de la Declaración de Asunción de 2014. Serie Ciudadanía y Control Fiscal*. Cap. V: Pág. 59. V/C: OLACEFS.

La rendición de cuentas más relevante dentro del Sistema de Administración Financiera es la Cuenta de Inversión que, tal como se había mencionado en el punto referido al proceso presupuestario, implica la finalización de un ciclo y que, en términos financieros, implica la presentación de la información consolidada más relevante del gobierno. Aquí se incluye la ejecución del presupuesto de gastos y de recursos del Estado y la consolidación contable del patrimonio del Sector Público Nacional<sup>22</sup>.

Para poder efectuar esa presentación en tiempo y forma todos los organismos y empresas del Sector Público Nacional deben realizar sus respectivos balances, estados de ejecución del presupuesto e informaciones complementarias. La mayor o menor calidad de la rendición de cuentas estará dado entonces en función del grado de aplicación de los principios que se señalaran anteriormente y, en este sentido, los entes de control tienen un rol relevante al asegurarle a los terceros que la información presentada es razonable y si presenta, o no, desvíos o diferencias importantes.

Anualmente, la AGN presenta un informe de auditoría de la cuenta de inversión opinando sobre la razonabilidad de la información presentada en los estados financieros y la presentada en la ejecución presupuestaria, notas y anexos complementarios. Como brazo asesor del Congreso entrega este informe a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas<sup>23</sup> para su consideración y posterior aprobación o rechazo.

## **Las Normas internacionales y nacionales de Auditoría Externa: La Metodología técnica**

En el orden internacional, las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) se reúnen en una organización denominada *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI)<sup>24</sup>. A su vez, estos entes se agrupan en regiones donde participan las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) que tienen en común una región geográfica o bien alguna cuestión idiomática. Respecto a la Argentina, la AGN pertenece a la OLACEFS y a manera de ejemplo existen otras regiones como AFROSAI, ARABOSAI, ASOSAI, CAROSAI, EUROSAI, PASAI<sup>25</sup>.

Esta organización es sumamente importante en el mundo de los organismos de control debido a que de ella se generan, entre otras cosas, las normas internacionales de auditoría que son las que regulan la metodología a aplicar por parte de los auditores. Estas normas son conocidas con el nombre de *International Standards of Supreme*

---

22 Véase: <http://www.economia.gov.ar/hacienda/cgn/cuenta/2015/tomoi/02intro.htm>

23 Véanse: Artículos 128 y 129 de la Ley 24.156

24 Véase: [www.intosai.org](http://www.intosai.org)

25 Véase: [www.intosai.org/es/organizaciones-regionales.html](http://www.intosai.org/es/organizaciones-regionales.html)

*Audit Institutions* (ISSAI). Además, suelen crearse grupos de trabajo que se especializan en determinados tópicos de control y de allí se derivan debates técnicos acerca del enfoque, alcance, dificultades, capacidades y capacitaciones, etcétera. Actualmente, por razones que afectan a todos los continentes, uno de los tópicos de gran interés en la INTOSAI es el denominado como Auditoría de los ODS<sup>26</sup> (Objetivos de Desarrollo Sostenible). Otros de los temas es el medio ambiente, la deuda pública, la lucha contra la corrupción, etcétera.

Retomando el aspecto de las normas internacionales de auditoría, cabe señalar que la INTOSAI ha hecho un gran esfuerzo por categorizar y clasificar estas normas haciendo un fuerte apoyo en las características propias de estos entes de control y para que, a su vez, a partir de su dictado, sean incorporadas, entendidas y aplicadas por estos organismos. El ente encargado de diseminar, promover y capacitar en temas de control a nivel mundial es la IDI<sup>27</sup> (Iniciativa de Desarrollo INTOSAI). Esta organización crea programas de desarrollo de capacidades a los que las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) del mundo adhieren y a través del cual comparten experiencias y resultados.

El marco de referencia de las ISSAI incluye ciento veintidós documentos que están organizados en las siguientes categorías:

### ***1. Principio Fundamental – Independencia de los entes auditores – Declaración de Lima***

Este es el pilar donde se apoya el ejercicio de la auditoría. Se hace referencia a la independencia funcional y a la autonomía en las decisiones y las finanzas. El rol respecto al Ejecutivo y el Parlamento, la rendición de cuentas y los métodos de trabajo. La declaración de Lima es del año 1977.

### ***2. Requisitos previos para el funcionamiento de las EFS***

Esta categoría abarca aspectos tales como una nueva declaración de independencia realizada en México con más especificaciones técnicas, el valor de las EFS en la vida de los ciudadanos, buenas prácticas sobre transparencia y responsabilidad, Código de ética y control de calidad en las EFS.

---

26 Para este tema, véase: [www.unicef.org](http://www.unicef.org)

27 Véase: [www.idi.org](http://www.idi.org)



### ***3. Principios fundamentales de auditoría***

Contiene los principios de la auditoría del Sector Público, la auditoría financiera, de cumplimiento y la de desempeño.

### ***4. Directrices de auditoría***

Incluye las guías y las notas prácticas para la auditoría financiera, de desempeño y de cumplimiento, así como también auditorías medioambientales, de acuerdos de organismos internacionales, privatizaciones, proyectos mixtos de financiamiento, tecnología de la información, deuda pública, casos de desastre y riesgos catastróficos, prevención de la corrupción y las auditorías cooperativas.

### ***5. Directrices de la INTOSAI para la buena gobernanza***

En esta categoría se destacan las normas de control interno del Sector Público, administración de riesgos de una entidad, independencia de la auditoría interna en el Sector Público, coordinación y cooperación entre EFS y auditores internos del Sector Público, marco integrado de rendición de cuentas financiero y buena gobernanza de los bienes públicos.

Estas normas internacionales ejercen una gran influencia y son un marco de referencia para los entes de control. Muchas veces esas normas son adaptadas por los propios EFS en su respectivo contexto nacional dado que son entes rectores del sistema de control.

Recientemente la AGN como EFS de la Argentina adoptó una serie de nuevas normas que recogen varios de los conceptos y de los lineamientos de estas normas internacionales. En este sentido, han sido emitidas las siguientes normas:

- Resolución N° 26/2015 AGN referida al Control Externo Gubernamental.
- Resolución N° 185/2016 AGN Control Financiero Gubernamental.
- Resolución N° 186/2016 AGN Control de la Gestión Gubernamental.
- Resolución N° 187/2016 AGN Control del cumplimiento gubernamental.
- Resolución N° 188/2016 AGN Auditoría especializada de la Deuda Pública.

Se puede observar que dentro del campo de la auditoría de las EFS se destacan tres tipos de metodologías. Por un lado, las auditorías conocidas como financieras en las cuales el objetivo es opinar sobre la información financiera presentada por la institución a ser analizada aplicando mayormente los procedimientos tradicionales de la

profesión del contador público. Por otra parte, existen las auditorías de cumplimiento por medio de las cuales el auditor opina acerca del grado en el cual una organización ha puesto en práctica los términos de las normas (Leyes, resoluciones u otras regulaciones) que le competen. Aquí los profesionales del derecho en conjunto con los de las ciencias económicas son los que más se observan en este caso de auditoría. Por último, la auditoría de gestión tal como la define la norma de la AGN o bien la de desempeño de acuerdo a la INTOSAI apunta a evaluar en qué grado ciertos proyectos o programas que pueden ser ejercidos por uno o más organismos públicos han efectuado sus acciones conforme a los criterios de economía, eficiencia y eficacia.

## **La metodología de la Auditoría de Gestión Gubernamental**

Este tipo de metodología (que ya ha sido mencionada en el punto anterior) es la que, en comparación, proporciona más adecuados juicios técnicos para la toma de decisiones en materia de control de la ejecución de políticas públicas. Básicamente, dentro de los elementos distintivos de este tipo de auditoría, puede destacarse que, el auditor, no produce un juicio crítico sobre si es adecuado, o no, realizar una determinada política pública; sino si esta fue llevada a cabo adecuadamente y poder proveer opiniones para su mejoramiento de cara a los resultados esperados.

La construcción de los criterios de auditoría para el auditor representa un desafío de gran responsabilidad. Determinar de acuerdo a qué cuestiones relacionadas a la economía, eficiencia y eficacia será evaluado el gestor no resulta nada simple. Sólo puede realizarse mediante la referencia a cuestiones técnicas que el proyecto o programa esperaba resultar.

Adicionalmente, los auditores de gestión no pueden analizar todos los aspectos de un desempeño. No posee el tiempo ni los recursos y sería, por otra parte más, costoso si lo hiciera sobre todas las actividades. Las buenas prácticas aconsejan enfocar el trabajo en aspectos críticos de la gestión utilizando herramientas de evaluación de riesgos y de planificación de la auditoría. Estas herramientas permiten una sana relación para el costo-beneficio de estas auditorías.

Los auditores una vez aplicados sus procedimientos recogen evidencias de auditoría que son evaluadas por el equipo de trabajo y sus superiores que, en general, suele ser de múltiples disciplinas dependiendo de la naturaleza del trabajo que se realice, o sea, si se trata de aspectos vinculados a la salud, a la infraestructura, la educación, etcétera. Estas evidencias deben presentarse de modo tal que no induzcan a opiniones subjetivas y que convenza a los auditores de la fundamentación de su opinión.

La utilización de la matriz de hallazgos de auditoría es una técnica muy simple que facilita el entendimiento y el sustento de las observaciones como así también posteriormente la redacción del informe de auditoría. En ella el auditor debe dejar claramente explicado qué fue lo verificado, contra qué criterio lo contrastó y con qué basamento y aceptación construyó su juicio, cuáles han sido las causas y cuáles las consecuencias del aspecto observado. Además, debe detallar aspectos tales como las recomendaciones y las buenas prácticas que puede referenciar en esa materia.

El Informe es el producto final de la auditoría al que posteriormente le sigue una etapa de seguimiento para saber en qué medida las observaciones de auditoría han sido adoptadas por el auditado. El Informe de una auditoría requiere profundizar aspectos que hasta hace un tiempo eran ajenos a los auditores; como lo son las técnicas de escritura, de presentación y de comunicación de los trabajos de auditoría. Actualmente, los Informes son expuestos en la Página Web de la AGN, son acompañados de una síntesis ejecutiva y hasta puede observarse un video sobre su contenido. La intención es que los Informes sean entendidos y atendidos por los auditados, pero también entendidos por parte de la Comisión Parlamentaria Mixta y por los ciudadanos. Conocer sus contenidos y efectos son elementos que facilitan su aplicación y la mejora de los proyectos y programas que ejecuta el gobierno.

## **Conclusiones**

Este capítulo ha sido preparado con el objetivo y el énfasis en facilitar la comprensión de los elementos clave que componen el Sistema de Administración Financiera y de control. En este año 2017, se cumplen 25 años de la sanción de esta Ley. Mucho se ha hecho y mucho se ha aprendido en todo ese período. Algunos objetivos esenciales han quedado sin poder exponer los principales beneficios de esta visión integral e integrada de la administración. En particular, se hace referencia a los programas por resultados y por añadidura su control.

Varios legisladores han impulsado ciertos proyectos de reforma de la Ley de Administración Financiera o bien de reglamentación del artículo 85 referido a la Constitución Nacional. Estos cambios se inspiran principalmente en varios sucesos de corrupción de público conocimiento que han opacado al sistema propiciado por la Ley y la Constitución. Por ello, de los proyectos de cambios puede evidenciarse no sólo una gran necesidad de dotar a los organismos de control de mayores herramientas jurídicas para aplicar sanciones sobre este tipo de actos, sino también para prevenirlos.

La tecnología es hoy un fuerte ingrediente para fortificar la administración. Permite acceder en tiempo y con calidad a los datos que se precisen y esta facilitación ejercerá una gran influencia que va a seguir alimentando cambios en la manera en que se gestio-

na y se controlan las actividades gubernamentales. Para seguir mejorando es necesario entender, usar y no despreciar la experiencia obtenida, como así también, generar nuevas expectativas a demandarle a los sistemas y a sus actores para que cada día obtengamos una mejor administración gubernamental al servicio de la ciudadanía.

## Referencias bibliográficas

- Insausti, M. B. y Velásquez Leal, L. F. (2014). *Las entidades Fiscalizadoras Superiores y la Rendición de Cuentas. Herramientas para la aplicación de los principios de rendición de cuentas de la Declaración de Asunción de 2014. Serie Ciudadanía y Control Fiscal. V/C: OLACEFS.*
- Moreno, Ma. E. (Comp.). (2016). *Auditoría Gubernamental. Desafíos del Nuevo Paradigma.* Rosario: Editorial Buyatti - eForo.
- Rodríguez, H. (v/a). *Historia de los mecanismos de control en la Argentina. Clase del Diploma Superior en Gestión y Control de Políticas Públicas.* Buenos Aires: Área Estado y Políticas Públicas - FLACSO Argentina.
- TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO. (2009). *Manual de auditoría de desempeño del Tribunal de Cuentas Europeo.* Disponible en: [www.eca.europa.eu/Lists/.../PERF...MANUAL/PERF\\_AUDIT\\_MANUAL\\_ES.PDF](http://www.eca.europa.eu/Lists/.../PERF...MANUAL/PERF_AUDIT_MANUAL_ES.PDF)

## Referencias

- Constitución Nacional y reforma 1994.
- Cuenta de Inversión 2015 – Ministerio de Economía – Secretaria de Hacienda – Contaduría General de la Nación.
- Ley de Administración financiera 24.156.
- Normas Internacionales de Auditoría ISSAI – Disponible en: [www.issai.org](http://www.issai.org)
- Normas de Control Externo del SPN – Argentina – Disponible en: [www.AGN.gov.ar](http://www.AGN.gov.ar)
- Normas de Control Interno del SPN – Argentina – Disponible en: [www.sigen.gov.ar](http://www.sigen.gov.ar)
- Rendición de cuentas.

# CAPÍTULO I

## El control de Políticas Públicas a nivel nacional

Por Juan Ignacio Forlón, Gabriela Camilletti y Cecilia Fernández Bugna

### Introducción

En la actualidad, las políticas públicas y las acciones de gobierno están sometidas a mayores exigencias por parte de la sociedad. No sólo en términos de legalidad y transparencia en el accionar del Estado, sino que crecientemente las demandas apuntan a los efectos de tales políticas, sus resultados e impactos económicos, sociales, ambientales, entre otros. Por un lado, se encuentran las demandas de transparencia y del manejo de los conflictos de interés por parte de los funcionarios públicos. Por otro lado, los programas y las políticas correctamente administrados, pero sin resultados claros pierden cada vez más legitimidad. La administración pública enfrenta, así, el desafío de dar respuestas por el destino de los recursos públicos, en términos de economía, eficacia y eficiencia (Moreno, 2016) o, más concretamente, en términos de sus efectos en las condiciones de vida de la población y la trayectoria de desarrollo de un país.

Estas exigencias y expectativas de la sociedad respecto de las políticas públicas tienen su correlato en los modelos de control de las políticas públicas. Así, los esquemas tradicionales basados en el control de legalidad sobre la ejecución del presupuesto han dado lugar a enfoques más complejos e integrales, donde el análisis no remite solamente a aspectos formales, sino que avanza hacia resultados (Wolff y Santiago, 2017). En este contexto, la idea de control se vuelve inseparable de la idea de democracia y los organismos de control adquieren una importancia creciente, asumiendo un rol de representación del ciudadano en el control de gobierno (Oszlak, 2003).

En una democracia representativa, se espera que los gobernantes se ajusten a la legalidad, al debido proceso y que sus decisiones reflejen las demandas ciudadanas. En este sentido, no opera una “delegación ciega” sino que se establecen mecanismos de fiscaliza-

ción (Peruzzotti, 2008). El control de los recursos públicos refleja, en definitiva, que la gestión de los mismos es una atribución delegada por los ciudadanos a los administradores y que, por lo tanto, el control es una función inherente del sistema democrático (Santiago, 2015).

Ahora bien, la complejidad de las instituciones estatales y su impenetrabilidad impiden un control directo de la actividad gubernamental por parte de la sociedad. Los organismos de control cumplen, entonces, la función de representar en esta tarea a los ciudadanos (Moreno, 2016). Éste es el fundamento esencial de la necesidad de organismos especializados en la rendición de cuentas, quienes, para cumplir con su cometido, deben ser fuertes, independientes y solventes técnicamente para examinar complejas cuestiones de las políticas públicas (O'Donnell, 2000). La rendición de cuentas requiere así de la conformación de un sistema de control institucionalizado basado en agencias y en mecanismos especializados en la auditoría gubernamental. El fortalecimiento y la modernización de los mismos constituye un punto central de las demandas sociales por una mejor calidad institucional de las democracias (Peruzzotti, 2008).

La rendición de cuentas o *accountability*, sin lugar a dudas, es un concepto tanto más abarcativo que el control por parte de agencias especializadas. El concepto mismo está sujeto a un amplio debate en términos de sentido y alcance (O'Donnell 2000; Oszlak, 2003; Peruzzotti, 2008). No obstante, en este capítulo, nos centraremos en el tipo de rendición de cuentas que, de acuerdo con Guillermo O'Donnell (2000), es horizontal y por agencia asignada<sup>1</sup> y que, siguiendo a Peruzzotti (2008), se encuentra en evolución desde una *accountability* legal a una política<sup>2</sup>. De este modo, el presente capítulo se organiza de la siguiente manera. En la segunda sección, se presenta una descripción de las características de las entidades fiscalizadoras superiores como máximas instituciones del control externo gubernamental y de las normas que guían su actividad de auditoría. En la tercera sección, se realiza un breve repaso del sistema actual de control gubernamental en la Argentina mientras que, en la cuarta, se analiza específicamente la Auditoría General de la Nación (AGN). En el quinto apartado, se introduce el análisis de una de las

---

1 Guillermo O'Donnell (2000) distingue entre *accountability* vertical –aquellas acciones de delegación y de castigo de los ciudadanos a través de las elecciones–, y horizontal –las agencias estatales con autoridad legal y preparadas para acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales–. Asimismo, O'Donnell diferencia entre dos tipos de agencias de control, las de balance y las asignadas (como las auditorías), planteando que esas últimas deberían cumplir un rol definitivo en la rendición de cuentas, además de que tienen carácter continuo y profesionalizado, lo que les permite desarrollar capacidades para examinar complejas cuestiones de las políticas públicas.

2 Peruzzotti (2008), por su parte, distingue entre *accountability* legal –evaluación de si una decisión se ajusta o no a la legalidad y el debido proceso– y *accountability* política –contenido y consecuencias de las decisiones; lógica de resultados–.

tareas fundamentales del control externo que es el tratamiento de la Cuenta de Inversión y, en el sexto, se ofrece una discusión respecto de algunos desafíos que enfrentan los organismos de control externo en la auditoría de la gestión pública. Finalmente, en la séptima sección, se presentan algunas reflexiones finales.

## **1. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores**

Las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) son el órgano público de un Estado que, bajo cualquier denominación o forma de constitución u organización, ejerce, en virtud de la Ley, la suprema función de auditoría pública de ese Estado.<sup>3</sup> Las Entidades Fiscalizadoras Superiores, en los diferentes países, asumen distintas modalidades y funciones; en algunos casos, supervisando además los sistemas de auditoría interna o acumulando funciones jurisdiccionales para juzgar y aplicar sanciones (Moreno, 2016). Entre los requisitos necesarios para el buen cumplimiento de su función de control se destacan la necesidad de mandato constitucional, de independencia financiera y funcional, de una burocracia independiente con adecuada formación técnica, así como una carrera administrativa en base al mérito, entre otros (Groisman y Lerner, 2000).

Las Entidades Fiscalizadoras Superiores se encuentran nucleadas en la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), que es una organización internacional independiente que tiene por objeto fomentar el intercambio de ideas y experiencias entre Entidades Fiscalizadoras Superiores en lo que se refiere a la fiscalización pública. Se trata de una Organización No Gubernamental (ONG) con estatus especial en el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Cuenta con 194 miembros de pleno derecho y 5 miembros asociados<sup>4</sup>.

La INTOSAI, en calidad de organización profesional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, elabora normas para la fiscalización del sector público y ofrece un foro para que los auditores gubernamentales externos de todo el mundo colaboren en temas de interés mutuo y actualicen sus conocimientos sobre los avances en materia de fiscalización y sobre otras normas profesionales. En este sentido, las Entidades Fiscalizadoras Superiores siguen las guías de normas de la INTOSAI en el desarrollo de sus actividades, de modo tal de asegurar la calidad de sus informes. Ello supone, no obstante, un proceso de adaptación a las particularidades individuales de cada país, legales o de otra índole, aplicando criterio propio a diversas situaciones que surjan en el curso de la fiscalización

---

3 Código de Ética y Normas de Auditoría de INTOSAI.

4 Véase: [www.intosai.org](http://www.intosai.org)

pública. De este modo, la INTOSAI guía la práctica profesional de la auditoría externa del sector público fundamentalmente mediante<sup>5</sup>:

- Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) que enuncian los prerequisites básicos para el buen funcionamiento y la conducta profesional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores y los principios fundamentales de auditoría de las entidades públicas.
- Las Directrices de la INTOSAI para la Buena Gobernanza (INTOSAI GOV), las cuales guían a las autoridades públicas sobre la debida administración de los fondos públicos.

La estructura general de las normas de auditoría elaboradas por la INTOSAI tiene uno de sus hitos fundamentales en la *Declaración de Lima* de 1977 y se ha ido nutriendo de las conclusiones y de las recomendaciones adoptadas por los Congresos de la INTOSAI y el Grupo de Expertos de las Naciones Unidas sobre Contabilidad y Auditoría del Sector Público en los Países en Desarrollo. En la *Declaración de Lima* de 1977, se aprobaron y se proclamaron los Criterios sobre Normas de Auditoría. Se establecieron las líneas básicas que debían implementarse en todos los países y se constituyeron los lineamientos de los principios básicos de la auditoría gubernamental y de las instituciones necesarias para conseguir resultados de auditoría independientes y los objetivos que se mantienen hasta la actualidad. Los principios allí establecidos han sido incorporados por parte de sus Estados miembros, dando cuenta de la centralidad e influencia decisiva de la INTOSAI sobre las Entidades Fiscalizadoras Superiores, sea cual fuera el modelo o las competencias de las mismas en los distintos países. Entre otras cuestiones, la *Declaración de Lima* sancionó en su Artículo 1 que:

(...) El control no representa una finalidad en sí mismo, sino una parte imprescindible de un mecanismo regulador que debe señalar, oportunamente, las desviaciones normativas y las infracciones de los principios de legalidad, rentabilidad, utilidad y racionalidad de las operaciones financieras, de tal modo que puedan adoptarse las medidas correctivas convenientes en cada caso, determinarse la responsabilidad del órgano culpable, exigirse la indemnización correspondiente o adoptarse las determinaciones que impidan o, por lo menos, dificulten, la repetición de tales infracciones en el futuro.

Por su parte, el Artículo 5 señala que “las Entidades Fiscalizadoras Superiores y el grado de su independencia deben regularse en la Constitución; los aspectos concretos podrán

---

5 Para obtener más información sobre las ISSAI y las INTOSAI GOV, véase: <http://www.issai.org/>



ser regulados por medio de leyes. Especialmente deben gozar de una protección legal suficiente, garantizada por un Tribunal Supremo, contra cualquier injerencia en su independencia y sus competencias de control”. Y en el Artículo 18, se señala que: “Toda la actividad estatal estará sometida al control de la Entidad Fiscalizadora Superior, independientemente de que se refleje, o no, en el presupuesto general del Estado. Una exclusión del presupuesto no debe convertirse en una exclusión del control”<sup>6</sup>.

Otros puntos de referencia son la *Declaración de México* en 2007, donde se definen los requisitos previos necesarios para sustentar la independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en términos concretos, y la Conferencia de Pekín de 2003, en la cual se aprueban los Principios Fundamentales de Auditoría, que profundizan la *Declaración de Lima* y proporcionan el marco de referencia internacional rector que define la auditoría del sector público, financiera, de desempeño y de cumplimiento. Finalmente, en el Plan Estratégico 2017-2022, la INTOSAI recoge los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) asumidos por los Estados miembros de Naciones Unidas en 2015 y que se traduce en un “plan de acción en favor de las personas, la paz y la prosperidad”; ambicioso y a largo plazo para todas las naciones y donde los gobiernos son los principales responsables de llevarlo a cabo<sup>7</sup>. Se plantea que las Entidades Fiscalizadoras Superiores pueden hacer valiosas contribuciones, supervisar su aplicación e identificar oportunidades de mejora en toda la gama de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

---

6 Véase: <http://www.issai.org/es/site-issai/issai-framework/>

7 Véase: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

## Esquema 1:

### Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible



**Fuente:** Organización de las Naciones Unidas.

En este sentido, el Plan Estratégico 2017-2022, propone cuatro grandes ejes para que las Entidades Fiscalizadoras Superiores contribuyan con el seguimiento y la revisión de los Objetivos de Desarrollo Sostenible a nivel nacional, regional y mundial:

1. Evaluar la preparación de los sistemas nacionales para informar sobre el progreso hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y posteriormente para auditar su funcionamiento y la fiabilidad de los datos que producen.
2. Empezar auditorías de desempeño que examinen la economía, la eficiencia y la eficacia de los programas gubernamentales clave que contribuyen a aspectos específicos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
3. Evaluar y apoyar, según el caso, la aplicación del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16, que se refiere en parte a instituciones transparentes, eficientes y responsables.
4. Ser modelos de transparencia y de rendición de cuentas en sus propias operaciones, incluida la auditoría y la presentación de informes<sup>8</sup>.

8 Véase: [http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/1\\_about\\_us/strategic\\_plan/SP\\_INTOSAI\\_Strategic\\_Plan\\_2017\\_22.PDF](http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/1_about_us/strategic_plan/SP_INTOSAI_Strategic_Plan_2017_22.PDF)

## 2. El Sistema de Control Gubernamental en la Argentina

En la Argentina, desde la sanción de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional en 1992 y la Reforma Constitucional de 1994, la Entidad Fiscalizadora Superior rectora del control externo del sector público nacional es la Auditoría General de la Nación (AGN). Esta legislación introdujo cambios radicales en el sistema y en los organismos de control gubernamental, cuya presencia se remonta a los tiempos de la colonia. De acuerdo con Fernando Santiago:

Desde ese momento (siglo XVI) predominó, a grandes rasgos, un modelo institucional cuya expresión orgánica fueron los Tribunales de Cuentas. Dicho sistema estaba orientado fundamentalmente al control formal-legal y al control de que los recursos se hubieran aplicado a los fines previstos. No había por entonces preocupaciones acerca de la verificación de las metas y los resultados obtenidos ni respecto a la relación entre recursos utilizados y productos logrados. Eran el reglamentarismo y la formalidad los principios orientadores del sistema pues en dicho modelo se concibe que la acción de los agentes públicos será racional en tanto y en cuanto esté circunscripta al cumplimiento de las normas (2015).

En este sentido, uno de los cambios más importantes del nuevo sistema de control es un enfoque de control más complejo e integral y, por lo tanto, más amplio que los enfoques tradicionales basados en el cumplimiento de legalidad. La nueva orientación incorpora las auditorías de gestión, avanzando sobre el análisis de la economía, la eficacia y la eficiencia –las tres E<sup>9</sup>– de las actividades y de las políticas desarrolladas por el sector público nacional. Las nuevas competencias del sistema de control permiten avanzar, de este modo, en la ponderación de la gestión pública, sus resultados e impactos, emitiendo opiniones y recomendaciones.

---

9 De acuerdo con el glosario del Código de Ética y Normas de Auditoría de INTOSAI, el concepto de *economía*, “consiste en reducir al mínimo el costo de los recursos utilizados para desempeñar una actividad a un nivel de calidad apropiado.” El concepto de *eficacia* indica “la medida en que se logran los objetivos, y la relación entre los resultados pretendidos y los resultados reales de una actividad.” Y, por su parte, el concepto de *eficiencia* es la “relación entre el producto -expresado en bienes, servicios u otros resultados- y los recursos utilizados para producirlos.”

## Esquema 2:

### Control Externo Gubernamental en la Argentina

	AGN	Tribunal de Cuentas
auditoría	cumplimiento, financieras, gestión	cumplimiento
control	ex post	previo
sanción	no	sí
dependencia	Poder Legislativo	Poder Ejecutivo

Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, un segundo cambio a destacar es el reemplazo del viejo esquema de Tribunal de Cuentas y de Sindicatura General de Empresas Públicas por un sistema de control con dos ejes bien diferenciados y estructurados en torno a dos organismos rectores: la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), en el control interno; y la Auditoría General de la Nación (AGN), como órgano de control externo del sector público nacional. No obstante, esta clara delimitación, la ley prevé que ambas instancias de control estén articuladas y la Sindicatura debe rendir cuenta de lo que la Auditoría le requiera.

De este modo, la Sindicatura General de la Nación se constituye como la máxima autoridad de control interno y quien coordina a las unidades de auditoría interna, creadas en las distintas jurisdicciones del sector público nacional, así como también a las sindicaturas en las empresas públicas o con participación estatal. Por su parte, en relación con el control externo, se adoptó el modelo angloamericano de “Contralor General” o “Auditor General” con dependencia del Poder Legislativo, pero con autonomía presupuestaria y operativa, con competencia para el control de gestión de los actos del Poder Ejecutivo nacional y sin atribuciones jurisdiccionales (Moreno, 2016). En este sentido, una de las modificaciones más significativas del reemplazo del modelo de Tribunal de Cuentas por la Auditoría General de la Nación (AGN) es el traslado de la dependencia del control externo desde el Poder Ejecutivo al Congreso de la Nación (Santiago, 2015).

En otro plano, la eliminación de las atribuciones jurisdiccionales y el control previo también características distintivas del nuevo sistema de control y reflejan la adopción de

un enfoque más orientado a lo correctivo que a lo punitivo (Groisman y Lerner, 2000). En este sentido, la función jurisdiccional y de sanción quedan ahora en el Poder Judicial, consagrando que “administrar, controlar y juzgar son acciones que corresponden a tres poderes diferentes e independientes” (Santiago, 2015). Asimismo, el espíritu de la auditoría interna implementado tiene carácter preventivo, detectivo y correctivo, con el fin de emitir recomendaciones que permitan mejorar la administración pública (De Simone, Laurens y Sarchi, 2013).

Los ejes fundamentales de los cambios en el sistema de control en la Argentina, que tuvieron lugar en los primeros años de la década de los noventa, se reprodujeron en América Latina en su conjunto, siendo el abandono de los esquemas de control externo previo uno de los rasgos más notorios. Ello se inscribe en la idea planteada por Brusa (1998) respecto de que el modelo del control externo previo terminó por distorsionar la eficiencia y la responsabilidad en la administración financiera y, por ende, la fuerte recomendación de la cooperación técnica internacional respecto de la eliminación de ese tipo de controles. El correlato de estos cambios ha sido la necesidad de Entidades Fiscalizadoras Superiores fortalecidas, con mayores capacidades técnicas y competencias en términos de auditorías que le permitan una eficaz actuación *ex post* en el nuevo contexto (Groisman y Lerner, 2000).

### **3. La Auditoría General de la Nación**

En la Argentina, la Auditoría General de la Nación (AGN) es el organismo constitucional, con autonomía funcional, que asiste técnicamente al Congreso de la Nación en el control externo del sector público nacional, en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos. Realiza auditorías financieras, de control y de cumplimiento y estudios especiales con el fin de contribuir al uso económico, eficiente y eficaz de los recursos públicos. La Auditoría General de la Nación (AGN) se crea con la Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Estado en 1992 y toma rango constitucional con la Constitución Nacional de 1994. Su funcionamiento está regulado por los Artículos 116 a 127 de la Ley 24.156 y el Artículo 85 de la Constitución Nacional. Este último Artículo establece que “el control externo del sector público será una atribución propia del Poder Legislativo, el que sustentará su opinión sobre el desempeño y situación general de la Administración Pública en los dictámenes de la Auditoría General de la Nación”.

La Auditoría General de la Nación (AGN) es miembro pleno de la INTOSAI, miembro activo de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), que tiene como función el reagrupamiento de los

países de América Latina y el Caribe, y miembro pleno y fundador de la Organización de las Entidades Fiscalizadoras Superiores del MERCOSUR, Bolivia y Chile (EFSUR).

La conducción de la Auditoría General de la Nación (AGN) está a cargo de un cuerpo colegiado de siete Auditores Generales. El Colegio de Auditores funciona en comisiones de supervisión vinculadas a las gerencias operativas y sustantivas de la estructura organizativa. El presidente del organismo es designado a propuesta del partido político de la oposición con mayor número de legisladores en el Congreso, y es nombrado por resolución conjunta de los presidentes de las Cámaras de Senadores y Diputados (artículo 85 de la Constitución Nacional y artículo 123 de la Ley de Administración Financiera). Los restantes seis Auditores Generales son designados por resoluciones de las Cámaras del Congreso Nacional, correspondiendo la designación de tres a la Cámara de Senadores y tres a la Cámara de Diputados, observando la composición de cada Cámara.

La Auditoría General de la Nación (AGN) audita fondos públicos nacionales administrados por los distintos entes del sector público nacional. Su ámbito de competencia alcanza a la administración central, los organismos descentralizados (dentro de los cuales se incluyen las universidades nacionales) y las empresas y sociedades del Estado, junto con los entes reguladores de servicios públicos, los entes privados adjudicatarios de procesos de privatización (en cuanto a las obligaciones emergentes de los respectivos contratos) y las instituciones de seguridad social. Asimismo, de acuerdo con el Artículo 120 de la Ley 24.156, el Congreso de la Nación puede:

Extender su competencia de control externo a las entidades públicas no estatales o a las de derecho privado en cuya dirección y administración tenga responsabilidad el Estado Nacional, o a las que éste se hubiere asociado incluso a aquellas a las que se les hubieren otorgado aportes o subsidios para su instalación o funcionamiento y, en general, a todo ente que perciba, gaste, o administre fondos públicos en virtud de una norma legal o con una finalidad pública.

Finalmente, el control externo posterior del Congreso de la Nación es ejercido por la Auditoría General de la Nación (AGN) mientras que, en el caso del Poder Judicial nacional, es la Corte Suprema de Justicia de la Nación quien debe poner en práctica el sistema instituido por dicha Ley, respetando principios de transparencia en la gestión y uso eficiente de los recursos.

## Esquema 2:

Ámbito de competencia de la AGN

Sector Público Nacional								
Sector Público No Financiero					Sector Público Financiero			
Administración Nacional				Empresas y Sociedad del Estado	Entes Públicos	Fondos Fiduciarios	Sistema Bancario	Sistema Financiero no Bancario
Administración Central	Organismos Descentralizados	Instituciones de la Seguridad Social	Universidades Nacionales					

**Fuente:** Elaboración propia.

La planificación institucional de las auditorías que lleva adelante la Auditoría General de la Nación supone la elaboración y aprobación de un Programa de Acción Anual (PAA) y la formulación del Plan Operativo de cada ejercicio (POA). El Programa de Acción Anual está previsto en el Artículo 118 de la Ley 24.156, su aprobación es antes del 30 de septiembre de cada año y le corresponde a las Comisiones Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas y de Presupuesto y Hacienda del Cámaras del Congreso de la Nación. El Plan Operativo Anual es elaborado por la Auditoría General de la Nación (AGN) a partir del Programa de Acción Anual y contempla un listado de proyectos con un código numérico que lo individualiza para identificar el proyecto de auditoría, el subproyecto y la gerencia y departamento que lo ejecutará.

La Gerencia de Planificación y Proyectos Especiales es responsable de la formulación del Plan Operativo Anual (POA) e intervienen las distintas gerencias sustantivas, proponiendo proyectos en función a la legalidad, a la significatividad, al riesgo, a la relevancia y al interés de auditoría, entre otros criterios. Todos los años, tiene primordial relevancia la auditoría de la Cuenta Inversión, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 85 de la Constitución Nacional. Asimismo, hay organismos que por su significatividad económica presupuestaria son prioridad para el Plan Operativo Anual (POA) como AFIP, ANSES, Aduana, Banco Central, PAMI, entre otros.

El Congreso Nacional puede solicitar el estudio y análisis de temas de su interés y la Auditoría General de la Nación (AGN), proponer aquellos organismos o programas que detecta como sensibles, en función de auditorías de años anteriores con riesgos de auditoría u organismos con debilidades en sus sistemas de control interno. La propuesta final del Plan Operativo Anual (POA) es elevada a la Comisión de Supervisión competente antes del 30 de noviembre de cada año inmediato anterior al de su vigencia y la

aprobación está a cargo del Colegio de Auditores. Una vez aprobado el Plan Operativo Anual (POA), la Auditoría General de la Nación (AGN) debe cumplir con el mismo.

La Auditoría General de la Nación (AGN) realiza las tareas de campo y elabora los informes de Auditoría a través de siete áreas de control sustantivas:

1. *Gerencia de Entes Reguladores y Empresas Prestatarias de Servicios Públicos.* Realiza las auditorías de gestión sobre la actividad que desarrollan entes reguladores de servicios públicos (marcos regulatorios, reglamentos de servicios y obligaciones contractuales) y los entes privados adjudicatarios de procesos de privatización (obligaciones emergentes de los contratos).
2. *Gerencia de la Deuda Pública.* Lleva adelante auditorías sobre los estados financieros de las unidades ejecutoras de programas y de proyectos financiados por organismos internacionales. Realiza estudios especiales relacionados a Operaciones de Crédito Público y Sustentabilidad de la Deuda.
3. *Gerencia de Transferencias de Fondos Nacionales.* Efectúa auditorías y estudios especiales sobre las transferencias de fondos del Estado Nacional a provincias, municipios y organizaciones sociales de la comunidad para la ejecución de programas sociales y de infraestructura.
4. *Gerencia de la Cuenta de Inversión.* Realiza la auditoría de los estados contables y presupuestarios que integran la cuenta de inversión, incluidos en el Artículo 95 de la Ley 24.156. Adicionalmente, elabora informes macroeconómicos, de cumplimiento de objetivos y metas y de modificaciones presupuestarias. También, examina regularmente la ejecución presupuestaria de ACUMAR, de acuerdo con lo que manda la Corte Suprema de Justicia de la Nación.
5. *Gerencia del Sector Financiero.* Efectúa auditorías financieras y de gestión de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), de la Administración Federal de ingresos Públicos (AFIP), del Banco Central de la República Argentina (BCRA), del Banco de la Nación Argentina (BNA), del Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE) y fideicomisos públicos.
6. *Gerencia del Sector No Financiero.* Lleva adelante auditorías sobre programas, proyectos de la administración central, organismos descentralizados, instituciones de seguridad social y universidades nacionales. También efectúa auditorías de estados contables de Entidades, Empresas y Sociedades del Estado.
7. *Gerencia de Planificación y Proyectos Especiales.* Realiza auditorías de gestión ambiental sobre los organismos nacionales que tienen competencia en la materia. Asimismo,



mo, verifica la confiabilidad de los sistemas informáticos de organismos del sector público nacional, evaluando sus fortalezas y debilidades. A su vez, es responsable de la elaboración del Plan Operativo Anual (POA).

## **Nuevas normas de Control Externo Gubernamental y tipos de Auditoría**

El control externo gubernamental que realiza la Auditoría General de la Nación (AGN) comprende toda aquella acción o trabajo que implique un proceso sistémico de obtención y evaluación de evidencias para determinar si la información se corresponde con los criterios establecidos para emitir una conclusión. A su vez, contempla los trabajos que consistan en comprobaciones especiales, constatación con los registros contables y otra documentación de respaldo y todos aquellos en los que se lleven a cabo procedimientos que en su naturaleza son de auditoría. De acuerdo al mandato del Artículo 118 de la Ley 24.156, la Auditoría General de la Nación (AGN) realiza auditorías financieras, de legalidad, de gestión, exámenes especiales de las jurisdicciones y de las entidades bajo su control, en el marco del Programa de Acción Anual (PAA) de control externo.

Los principios de control externo gubernamental que establece la Auditoría General de la Nación (AGN) en sus normas “sustentan la base de una postura profesional adecuada a la realidad del sector público que puede diferir de las definiciones de los principios aplicables al sector privado”. Estas normas son aplicadas en todas las auditorías, incluso en aquellos trabajos realizados por terceros que tengan como objeto controlar la administración de los recursos públicos. Ante un conflicto normativo con regulaciones profesionales específicas, el auditor gubernamental hace prevalecer las normas de la Auditoría General de la Nación (AGN) o aplica supletoriamente las normas internacionales de la INTOSAI.

Sobre la base de la experiencia de 25 años como órgano rector de control externo realizando informes de auditoría normados por la Resolución AGN 145/93 y, a la luz de la necesidad de actualizar y adaptar las normas a nuevos enfoques internacionales y de la necesidad de implementar las normas internacionales del sector público (ISSAI's), la Auditoría General de la Nación (AGN) trabajó en la elaboración de nuevas Normas de Control Externo Gubernamental (NCEG) que fueron aprobadas por el Colegio de Auditores en marzo de 2015 y septiembre de 2016.

Con las nuevas Normas de Control Externo Gubernamental (NCEG), la Auditoría General de la Nación (AGN) tiene por objetivo contribuir a la mejora de la rendición de las cuentas, la transparencia y el control de los fondos públicos. Estas normas son nuevas reglas y metodologías de carácter general y específico que se desarrollaron con-

siderando la práctica acumulada y las prácticas internacionales. Además, tienen como objetivo contribuir a promover un lenguaje técnico común y a estandarizar una metodología del proceso de auditoría. De este modo, el cuerpo normativo de la Auditoría General de la Nación (AGN) se encuentra organizado del siguiente modo:

*La norma general.* La Resolución 26/15 AGN es la Normas de Control Externo Gubernamental. Entre otros aspectos, establece principios estandarizados para desarrollar el proceso de control, incluye la definición de los objetivos de auditoría conforme a la materialidad y al riesgo, enfatiza la necesidad de realizar una opinión con neutralidad política y contar con un sistema de control de la calidad del trabajo, y define los distintos tipos de control que realiza la Auditoría General de la Nación (AGN):

*-Control Financiero* (auditoría financiera, revisión limitada, exámenes especiales, certificación). Mediante la auditoría financiera se determina si la información financiera de una entidad se presenta de conformidad con el marco regulatorio. El objetivo se alcanza reuniendo evidencia que permita opinar si los estados financieros bajo análisis carecen de errores y de fraudes que los afecten significativamente.

*-Control de Gestión* (auditoría de gestión, auditoría especializada y exámenes especiales). Mediante la auditoría de gestión se busca determinar si los proyectos, programas y/o entidades se desempeñan de conformidad con los principios de economía, eficiencia y eficacia y si existen aspectos susceptibles de mejora. Las Auditorías Especializadas se caracterizan por la evaluación o medición de objetos específicos que requieren de un enfoque técnico especializado y, por lo tanto, podrían ser abordadas con herramientas de índole multidisciplinaria.

*-Control de Cumplimiento.* La auditoría de cumplimiento está orientada a determinar si una materia en particular cumple con las normas y las regulaciones identificadas como criterios aplicables. En este sentido, evalúa si las actividades, las transacciones financieras y la información se desarrollaron ajustándose al marco regulatorio vigente en la entidad auditada.

*Las normas específicas.* En concordancia con lo establecido en la Resolución 26/15 AGN, se desarrollaron normas técnicas con el propósito de proveer una herramienta de aplicación práctica que facilite el desarrollo de los trabajos de control externo. Estas normas han sido pensadas sobre la base a los principios fundamentales de Auditoría (ISSAI 100-300), los preceptos preexistentes de Directrices de Auditoría de Desempeño (ISSAI 3000 a 3999) de INTOSAI, el Manual de Rendimiento de TCU (Tribunal de Contas da União - Brasil), Guía de implementación de las ISSAI para auditorías de desempeño de la IDI (INTOSAI Development initiative's) y las normas profesionales vigentes de nuestro país:

*-Resolución 185/16 AGN Normas de control Externo Financiero Gubernamental.* Tiene como objetivo que el ejercicio de control financiero gubernamental satisfaga estándares aceptados

mundialmente. Incorpora contenidos de las normas aprobadas por la Federación de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas de la Argentina. Introduce conceptos de seguridad razonable y de seguridad limitada. Establece la identificación de riesgos y el diseño de procedimientos específicos que los mitiguen y minimicen. Define una nueva estructura de los informes incluyendo las opiniones o las conclusiones y la responsabilidad del emisor y del auditor. Modifica la consideración de las incertidumbres en la opinión sobre los estados contables.

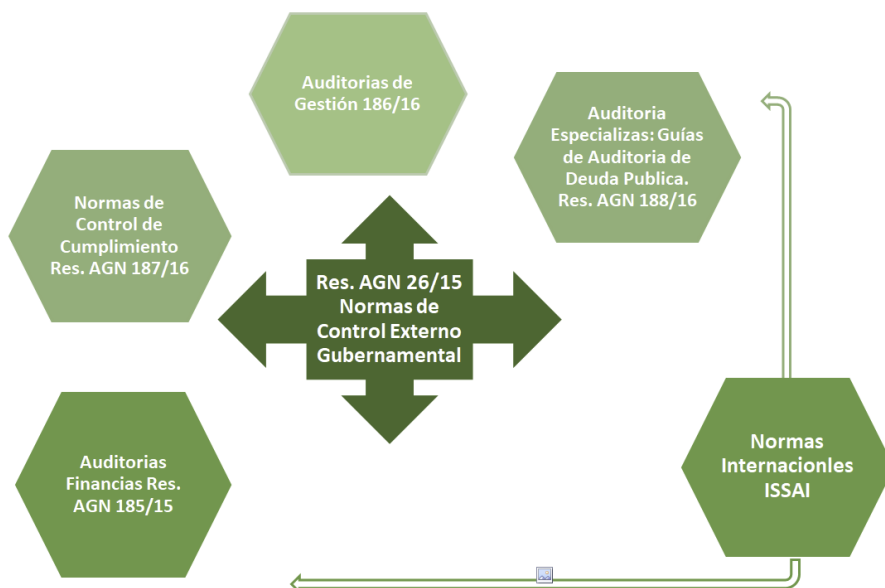
*-Resolución 186/16 AGN. Normas de Control Externo de la Gestión Gubernamental.* Institucionaliza el ciclo de auditoría. Establece la relevancia de la fase de planificación, asignándole el tiempo adecuado para desarrollarla y conocer en profundidad el objeto de auditoría. Obliga a definir criterios por los cuales se evaluará la gestión. Desarrolla herramientas que permiten homogenizar las tareas de análisis y, como consecuencia de ello, determina una matriz de planificación, necesaria para la ejecución y supervisión del proceso de auditoría.

*-Resolución 187/16 AGN Normas de Control de Cumplimiento Gubernamental.* Define y tipifica los trabajos de la Auditoría General de la Nación (AGN) y la forma de llevarlos adelante. Profundiza el concepto control de cumplimiento. Esta norma explicita el Nivel de Seguridad: Razonable o Limitada del Control. En la auditoría de gestión incorpora la aplicación de la matriz de planificación y los hallazgos.

*-Resolución 188/16 AGN Normas de Auditoría Especializadas. Guías de Auditoría de Deuda Pública.* Tiene como objetivo normalizar las auditorías especializadas de deuda pública. Determina criterios de auditoría basados en las buenas prácticas de gestión de deuda pública y toma los estándares internacionales en la materia. Establece procesos estandarizados para los tipos de auditorías y herramientas para su análisis. Incorpora la necesidad de aplicar la matriz de planificación y de hallazgos.

### Esquema 3:

Marco normativo de la AGN



Fuente: Elaboración propia.

El desafío de implementar las nuevas normas llevó a la Auditoría General de la Nación (AGN) a encarar un plan de capacitación para todos los auditores gubernamentales que llevan adelante el Plan Operativo Anual (POA). Actualmente, la institución se encuentra en un proceso de capacitación orientado a cumplir los objetivos propuestos al sancionar las Normas de Control Externo Gubernamental (NCEG). Los primeros resultados de cara a las nuevas normas se conocerán en 2018.

#### 4. Auditoría de la Cuenta de Inversión

El proceso presupuestario del sector público nacional tiene cuatro etapas en donde el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo interactúan. En la primera etapa, los diversos organismos del sector público nacional presentan anteproyectos de presupuesto a la Oficina Nacional de Presupuesto. Allí se realizan ajustes y se consolida todo lo recibido obteniendo como producto final el Proyecto de Ley de Presupuesto. La segunda etapa se inicia cuando el Poder Legislativo recibe el Proyecto de Ley para su análisis. El Congreso Nacional puede realizar modificaciones si lo considera ne-

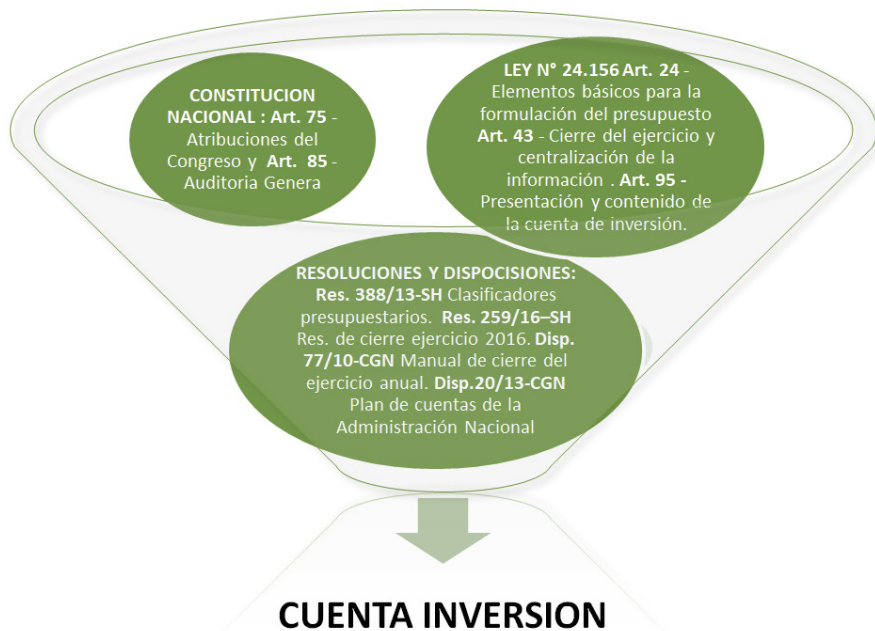
cesario, y, finalizado este proceso, se expide aprobando o rechazando el Proyecto de Ley de Presupuesto.

Una vez aprobada la Ley de Presupuesto, tiene lugar la tercera etapa con la ejecución de las acciones planificadas, es decir, se recaudan los ingresos y se erogan los gastos aprobados para las distintas dependencias gubernamentales. Finalizado el año fiscal, se llevan adelante las tareas de cierre de ejercicio. En la última etapa, el Poder Ejecutivo debe rendir cuentas de lo realizado en el año y para ello la Contaduría General de la Nación elabora la Cuenta de Inversión, que debe enviar al Congreso Nacional antes del 30 de junio posterior al vencimiento del ejercicio. En este tramo final, el Congreso de la Nación aprueba o rechaza la Cuenta Inversión, controlando así el accionar del Poder Ejecutivo. La Auditoría General de la Nación (AGN) interviene en este momento del proceso, asistiendo técnicamente al Congreso Nacional en el control de la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial y legal de la administración central, organismos descentralizados, empresas y sociedades del Estado y entes reguladores.

La presentación de la Cuenta de Inversión por parte del Poder Ejecutivo genera información relevante y constituye una herramienta primordial para el análisis y la evaluación de la gestión presupuestaria y financiera gubernamental de cada ejercicio al tiempo que expone el estado del patrimonio público y de la deuda pública. En esta instancia, la Auditoría General de la Nación (AGN), como organismo de control externo, es la responsable de la evaluación anual de la Cuenta Inversión emitiendo opinión respecto de la razonabilidad de las afirmaciones expuestas en los estados contables elaborados por la Contaduría General de la Nación y detallando las salvedades que surgen en el proceso de revisión. En esta labor, se involucran las distintas gerencias sustantivas de la Auditoría General de la Nación (AGN) con incumbencia profesional en la materia.

## Esquema 4:

### Aspectos Normativos de la Auditoría de la Cuenta Inversión



**Fuente:** Elaboración propia.

La primera metodología y estructura del análisis de la Cuenta de Inversión data del año 1993 cuando, considerando lo establecido en la Ley de Administración Financiera, la Auditoría General de la Nación (AGN) dicta su reglamentación de funcionamiento y se aprueba Resolución AGN 145/93, donde se detallan los capítulos que forman parte del informe sobre la Cuenta de Inversión. Luego, en 2009, mediante la Disposición AGN 74/09, se modifica la metodología para la presentación de la Cuenta de Inversión y se establece que deben presentarse dos informes:

1. El Informe Auditor de los Estados Contables de la Administración Central y de distintas entidades del Sector Público Nacional. La Auditoría General de la Nación (AGN) emite opinión respecto de la razonabilidad de las afirmaciones expuestas en los estados contables, describiendo las distintas salvedades detectadas.
2. El Informe Auditor de la ejecución presupuestaria del ejercicio fiscal, el estado de situación del Tesoro Nacional, el estado de situación de la Deuda Pública, la evalua-

ción de los resultados de la Gestión y la Cuenta Ahorro Inversión Financiamiento del Sector Público No Financiero. En tal sentido, la Auditoría General de la Nación (AGN) se expide en cuanto a:

- La razonabilidad de la información expuesta en los distintos cuadros de la Cuenta de Inversión –Recursos, Gastos e Inversión–, identificando distintas salvedades y/u observaciones, considerando en forma desagregada la labor de auditoría ejecutada en Órganos Rectores, Servicio de la Deuda Pública y en distintos Organismos de la Administración Central, Organismos Descentralizados e Instituciones de la Seguridad Social.
- El sistema de seguimiento de metas implementado por la Oficina Nacional de Presupuesto.

Por su dimensión y por su complejidad, planificar la revisión de toda la documentación de la Cuenta de Inversión elevada por el Poder Ejecutivo y realizar un control *in situ* en cada una de las jurisdicciones en forma anual es una tarea prácticamente inviable. Por esta razón, las Disposiciones internas 65/2011 y 94/2013 aprueban una metodología para seleccionar una muestra de organismos a auditar: combina criterios relacionados con el peso de cada organismo en el Presupuesto, el nivel de interés del parlamento y el grado de riesgo de desvíos surgidos de los informes de control interno y externos anteriores. De esta manera, se proyecta de manera rotativa la auditoría de todos los organismos del Estado Nacional en un ciclo de varios años.

Finalmente, la Auditoría de la Cuenta de Inversión por parte de la Auditoría General de la Nación (AGN) integra la etapa final del proceso presupuestario y consiste en un análisis de cómo fueron recaudados los recursos ejecutados y los gastos a fin de poder evaluar el cumplimiento de los objetivos planteados en la Ley de Presupuesto. Históricamente, la discusión de la Cuenta Inversión tuvo poco interés por parte de gobiernos y parlamentarios en tanto el debate se concentraba en la aprobación de la Ley de Presupuesto y no en la rendición del mismo. Actualmente, esta tendencia comienza a revertirse y existe una atención más dedicada y su tratamiento se realiza en lapsos de tiempo más prudenciales. No obstante, subsisten aún importantes desafíos pendientes.

En 2009, la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) aprobó la *Declaración de Asunción* sobre Principios de Rendición de Cuentas, la cual contempla cuestiones vinculadas específicamente con la transparencia y el buen gobierno, poniendo énfasis en que “la rendición de cuentas hace a la gobernabilidad de los países, entendida esta como la capacidad de los gobiernos para usar eficazmente los recursos públicos en la satisfacción de las necesidades comunes y en incrementar el bienestar de la ciudadanía”. En el marco de este debate, la Comisión

Técnica de Prácticas de Buena Gobernanza (CTPBG) busca responder a las nuevas necesidades y demandas de la sociedad, debatiendo nuevos campos de acción en materia de controles y transparencia, así como nuevas directrices para la buena gestión de los recursos públicos.

A continuación, se destacan algunas de los principales desafíos pendientes enunciados por la Auditoría General de la Nación (AGN) en el marco del cuestionario de Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLA-CEFS) sobre rendición de cuentas:

- El sistema integrado de información financiera no posibilita el enlace entre el gasto (financiero) y la producción pública (meta). La normativa establecida por la Oficina Nacional de Presupuesto posee la limitación de no instrumentar procedimientos que permitan relacionar la ejecución física y financiera de las metas. La Auditoría General de la Nación (AGN) ha expresado en este sentido que no brinda adecuada información y que no fueron creados los centros de coordinación de información física en las órbitas de las jurisdicciones y entidades. Esta situación dificulta el análisis de eficacia, eficiencia y economicidad acerca del uso de todos los fondos públicos. Un ejemplo de ello es el Banco de Proyectos de Inversión Pública, BAPIN II, el cual no constituye en la actualidad una herramienta útil en tanto no registra el grado de avance físico de los proyectos de inversión no permitiendo realizar un seguimiento de los proyectos.
- El Estado de la Deuda Pública, integrante de la Cuenta Inversión, se presenta en sus diferentes aspectos, moneda, acreedores (internos, externos), saldo de la deuda directa e indirecta. La información abarca también la gestión financiera de las unidades ejecutoras de préstamos internacionales y transferencias externas (BID, BIRF, CAF; entre otros). Contiene un análisis contable, presupuestario, financiero y de gestión. En este sentido, la información con la que cuenta el auditor es integral, oportuna, confiable y transparente. Sin embargo, no hay información ni análisis respecto de la aplicación de los fondos obtenidos por endeudamiento público y esto es particularmente importante en el caso de la deuda denominada en moneda extranjera, ya que la capacidad de pago futura está asociada a la generación de mayores ingresos genuinos de divisas. La definición específica de las metas o resultados a lograr permitiría opinar acerca de la economía, de la eficiencia y de la eficacia de las operaciones de crédito público.



## 5. Desafíos de las Agencias de Control

Las auditorías de cumplimiento, financieras o de gestión, son determinantes en el control de las políticas públicas, pero no pueden aportar en la misma medida a mejoras en la calidad de las políticas públicas en términos de una gestión más eficaz y eficiente, así como tampoco contribuir al rediseño de las mismas (De Simone, Laurens y Sarchi, 2013; Santiago, 2015). Al mismo tiempo, los datos que podría suministrar una adecuada evaluación de las políticas en relación con su utilidad social permiten reforzar la *accountability* vertical y horizontal (De Simone, Laurens y Sarchi, 2013). En este sentido, la evaluación aparece como un factor crecientemente necesario para legitimar las políticas públicas frente a las mayores expectativas y exigencias por parte de la ciudadanía; ya no alcanza con que los funcionarios actúen en un marco de legalidad, sino que se espera resultados concretos de la gestión pública.

Existen fuertes punto de contacto entre *fiscalización* y *evaluación*. Se trata de enfoques complementarios, con algunos límites difusos, en tanto ambas requieren, por ejemplo, de la recopilación sistemática de información (Santiago, 2015). Ahora bien, la evaluación es diferente a las auditorías en tanto éstas no suponen juicios valorativos sobre las políticas públicas ni cuestionamientos de los objetivos de los programas (INTOSAI, 2010). Las Entidades Fiscalizadoras Superiores tienen atribuciones normativas y competencias para realizar evaluaciones y existe un amplio consenso respecto se trata una tarea importante y un gran desafío para las mismas. En función de ello, la INTOSAI ha formado un grupo especial, Grupo de Trabajo sobre Evaluación de Programas de INTOSAI, con el objetivo de promover principios y directrices en este campo.

En efecto, la evaluación de políticas públicas requiere de nuevas habilidades, de métodos y técnicas rigurosos y de distintos campos de estudio, fundamentalmente de las Ciencias Sociales (INTOSAI, 2010; Santiago, 2015). La evaluación supone emitir juicios valorativos y ello implica la necesidad de un abordaje especializado, con profesionales que entiendan específicamente sobre las áreas de las políticas públicas que se analizan y de la complejidad de sus procesos (Wolff y Santiago, 2017). La necesidad de esta multidisciplinariedad supone enormes desafíos para estructuras que tradicionalmente se han sostenido esencialmente con el trabajo de profesionales de la contabilidad y el derecho (Santiago, 2015).

Ello lleva a que las Entidades Fiscalizadoras Superiores tengan que rever no sólo sus métodos y su organización, sino también sus profesionales y su cultura. Tal es el cambio que Didier Migaud sostiene en relación con este punto que “es el precio que debemos pagar si queremos alcanzar las expectativas de nuestros conciudadanos, a quienes les gustaría que las políticas públicas fuesen más legibles y más eficientes” (INTOSAI, 2010: 4). Al mismo tiempo, avanzar en evaluación exige repensar por parte de quienes ejecu-

tan las políticas públicas todo el proceso de diseño e implementación de las mismas de modo de generar, en cada una de sus etapas, la información necesaria para la adecuada ponderación posterior de las mismas y de sus programas.

Dentro de las evaluaciones, hay un tipo particular que despierta un gran interés que son las evaluaciones de impacto de programas de políticas públicas. Sin embargo, como se señalara en XIV Asamblea General de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) en 2004, las actividades de impacto, aunque muy mencionadas en manuales de evaluación de programa, son un tipo de evaluación raramente ejecutada por instituciones de control o incluso por los organismos responsables de la implementación de dichos programas. Ello obedece a las múltiples dificultades que un análisis de impacto presenta y que, en términos generales, remite a los grandes requerimientos de disponibilidad de información y de conocimientos estadísticos que estas metodologías demandan. Por un lado, es necesario la construcción de la línea de base del programa objeto de estudio respecto de la cual mediar y analizar la efectividad de programas gubernamentales y ello requiere, en primer lugar, información fidedigna sobre la situación de la población objetivo. Por otro lado, es necesario definir adecuadamente los indicadores para evaluar la intervención y los costos asociados a la recolección de esa información cuando no estuviera disponible. Esto se complejiza aún más cuando las metodologías cuantitativas demandan la necesidad de un análisis sobre la población beneficiaria y sobre un grupo de control.

En otro orden de cosas, otros de los desafíos que tienen por delante las Entidades Fiscalizadoras Superiores es el abordaje de los conflictos de interés en la gestión pública. Pensar en controles y la transparencia de la gestión de fondos públicos impone el debate acerca de los conflictos de interés. La *Guía sobre el Manejo de Conflictos de Intereses en el Sector Público y Experiencias Internacionales* de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) define el conflicto de interés como el “conflicto entre el deber público y los intereses privados de un funcionario, donde el funcionario tiene intereses privados y podría ser influenciado incorrectamente, afectando el funcionamiento de sus deberes y responsabilidades oficiales.” Asimismo, señala que “es importante subrayar que los conflictos de intereses pueden surgir por intereses financieros y no financieros (pertenencia a ciertas asociaciones, prejuicios, relaciones familiares o de amistad). Por lo tanto, las medidas que se adoptan en este ámbito deben enfocarse en prevenir aquellas conductas que van en contra del interés general. Es decir, que los intereses privados de las autoridades no incidan en sus decisiones.”

Entre otras cuestiones, se debería incorporar el control de los conflictos de interés en temas asociados a compras y contrataciones públicas en todas las instancias de su proceso (definición, planificación, selección, adjudicación) así como en el dictado de

resoluciones y regulaciones públicas que determinan concesiones y beneficios hacia terceros. Si bien es imprescindible un marco para la detección y prevención de conflictos de interés en el sector público, hay un rol ineludible para los organismos de control externo que, en su tarea de control *ex post*, deberían verificar si existió o no conflicto de intereses en decisiones gubernamentales y administrativas. En este sentido, el problema no se resuelve con la delegación de firma del funcionario en conflicto y, por lo tanto, el tema amerita un análisis más profundo del proceso de decisiones gubernamentales. Para el tratamiento de tales situaciones, hay elementos como el análisis de riesgo, los controles planificados y los controles aleatorios y el uso de información externa que podrían utilizarse para el abordaje y la detección de esta problemática.

## Conclusiones

En este capítulo, se analizaron los temas referidos a las Entidades Fiscalizadoras Superiores, sus características como órganos superiores de control y se focalizó en la experiencia de la Argentina. Sintéticamente, se caracterizó a la Auditoría General de la Nación (AGN), introduciendo el análisis de una de las tareas fundamentales del control externo que es el tratamiento de la Cuenta de Inversión. Seguidamente, se dejaron planteados los desafíos de los organismos de control externo de cara a las auditorías de gestión pública. En relación con los temas aquí discutidos, se presentan algunas reflexiones sobre los mismos.

En primer lugar, respecto de la necesidad de rendición de cuentas para la ciudadanía, hay que trabajar en la mejora de la calidad de los informes de auditoría. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores demuestran su eficacia a partir de los informes de auditoría que aprueban como resultado final de su trabajo. Es importante avanzar en la estandarización de informes y en que los mismos sean accesibles y didácticos para los ciudadanos de modo que constituyan verdaderos elementos de rendición de cuentas. Un ejemplo a considerar lo constituye la experiencia de la Contraloría General de los Estados Unidos (GAO), donde analistas y auditores usan un estilo establecido siguiendo los principios institucionales y no un estilo personal. En la actualidad, el proceso de rendición de cuentas genera mayor interés y participación de la sociedad civil y, por lo tanto, es muy importante avanzar en este sentido.

En segundo lugar, hay consenso respecto a la importancia y a la necesidad de avanzar hacia auditorías integrales y de desempeño, así como en la evaluación de las políticas públicas. No obstante, el desafío para las Entidades Fiscalizadoras Superiores es trabajar en operacionalizar las mismas en términos concretos con miras a poder hacer una evaluación efectiva de la gestión de gobierno en términos de economía, eficacia y eficiencia.

En el caso de la evaluación de políticas públicas, esta tarea supone, además, plantear nuevas metodologías y un trabajo multidisciplinario.

Finalmente, cabe señalar que estos desafíos tienen, a su vez, grandes repercusiones para la gestión gubernamental, es decir, para quienes ejecutan las políticas públicas. La implantación, en el seno del sector público de sistemas de generación, procesamiento y obtención de datos con miras a poder contrastar, entre otras cuestiones, la ejecución financiera y física del presupuesto es fundamental para poder realizar en auditorías de desempeño y de evaluación, basadas en las tres E (economía, eficacia y eficiencia), de modo de mejorar y profundizar la rendición de cuentas. Estas deficiencias son generalizadas pero un ejemplo concreto y de mucha relevancia en el contexto actual es la falta de información sobre la aplicación de fondos de la deuda pública, especialmente la denominada en moneda extranjera, y a la luz de las enseñanzas que arroja la historia argentina en ese sentido. De allí entonces que quedan señalados de esta manera los principales desafíos en materia de control de políticas públicas a nivel nacional en la Argentina de cara a los años venideros.

## Referencias bibliográficas

- Auditoría General de la Nación (AGN). (1993). *Reglamento Interno del Colegio de Auditores Generales*. Buenos Aires: AGN.
- Brusa, J. (1998). *Gerencia Financiera Pública*. Departamento de Integración y Programas Regionales, División Fiscal del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- De Simone, M., Laurens, D. y Sarchi, R. (2013). La evaluación de las Políticas Públicas en Argentina. Un estudio exploratorio en la temática. Ponencia presentada en 7º Congreso Argentino de Administración Pública. Mendoza: INAP-PNUD.
- Groisman, E. y Lerner, E. (2000). *Responsabilización por los Controles Clásicos*. En Consejo Científico del CLAD (Coord.). *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. Buenos Aires: CLAD, BID y EUDEBA.
- INTOSAI (2001). *Código de Ética y Normas de Auditoría*, Comité de Normas de Auditoría. Estocolmo: INTOSAI.
- INTOSAI (2010). *Evaluación de Programas para las EFS. Un Compendio*. París: Grupo de Trabajo sobre Evaluación de Programas - INTOSAI.
- Ley 24.156 (1992). *Ley Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional - Título VII. Del Control Externo*. Buenos Aires.
- Moreno, M. E. (2016). Los desafíos del sistema de control gubernamental. Ponencia presentada en *III Jornadas de Investigación en Política y Gobierno, Estado y Políticas Públicas en Argentina: Nuevos desafíos a la luz de la investigación*. Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín, 12 y 13 de abril. San Martín: UNSAM.
- O'Donnell, G. (2001). Accountability horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política. *Isonomía: Revista de teoría y filosofía del derecho*. N° 14, 7-31.

- OLACEFS (2004). *La Auditoría de Impacto en la perspectiva del Control Gubernamental. Propuesta inicial. Guía para la elaboración de colaboradores*. Disponible en: [http://buenagobernanza.agn.gov.ar/sites/all/modules/ckeditor/ckfinder/userfilesfiles/Seminario%20Internacional/colabora\\_tema2\\_brasil.pdf](http://buenagobernanza.agn.gov.ar/sites/all/modules/ckeditor/ckfinder/userfilesfiles/Seminario%20Internacional/colabora_tema2_brasil.pdf)
- Oszlak, O. (2003). ¿Responsabilización o Responsabilidad?: El sujeto y el objeto de un Estado responsable. Ponencia presentada en *Octavo Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, del 28 al 31 de octubre, Ciudad de Panamá: CLAD.
- Peruzzotti, E. (2008). *Marco conceptual de la Rendición de Cuentas*. Reunión Técnica de la Comisión de Rendición de Cuentas de la Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior (OLACEFS), el 28 y 29 de agosto de 2008, Buenos Aires: OLACEFS.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2017). *Mecanismos de control de los conflictos de intereses (dedicación exclusiva)*. Santiago de Chile: PNUD.
- Resolución N° 145/93 AGN. (1993). *Planificación Institucional*. Buenos Aires: AGN.
- Resolución N° 77/02 AGN. (2002). *Normas de Auditoría Externa (NAE)*. Buenos Aires: AGN.
- Resolución 26/15 AGN. (2015). *Normas de Control Externo Gubernamental*. Buenos Aires: AGN.
- Resolución 185/16 AGN. (2016). *Normas de control Externo de la Financiero Gubernamental*. Buenos Aires: AGN.
- Resolución 186/16 AGN. (2016). *Normas de control Externo de la Gestión Gubernamental*. Buenos Aires: AGN.
- Resolución 187/16 AGN. (2016). *Normas de Control de Cumplimiento Gubernamental*. Buenos Aires: AGN.
- Resolución 188/16 AGN. (2016). *Normas de Auditoría Especializadas. Guías de Auditoría de Deuda Pública*. Buenos Aires: AGN.
- Santiago, F. (2015). La capacitación en evaluación de Políticas Públicas: Un requisito esencial para los organismos de control en Argentina. Ponencia presentada en *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Del 10 a 13 de noviembre. Lima: CLAD.
- Wolff, N. y Santiago, F. (2017). *Los organismos de control: ¿Mecanismo disciplinante o herramienta de evaluación? El caso de la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Red Internacional Evaluación. Disponible en: <https://www.redinternacionalevaluacion.com/wolff-santiago>



## CAPÍTULO III

# Modelos y Principios del Control Público. Proyección al control de Políticas Públicas a nivel provincial

Por Aldo Marcelo Azar

### Introducción

Este capítulo se propone abordar la concepción y la caracterización del control público en los derechos postmodernos que se han construido en la Argentina especialmente a lo largo de los últimos veinte años, con especial referencia a los regímenes provinciales. En tal sentido, el control de políticas públicas se conceptualiza como un modelo, antes que como un sistema, en el que es relevante identificar sus principales presupuestos y, en particular, los principios sobre los que se estructura. Estos principios operan como elementos fundamentales para interpretar, aplicar, ejecutar y llevar a cabo las actividades de control de las políticas públicas. En ese sentido, se aborda aquí la problemática de estos, se identifican dos especies de principios según su recepción legal o su derivación de los presupuestos del modelo de control y se procura entonces definir cada uno de ellos.

En este capítulo entonces en primer lugar daremos cuenta del concepto de control público. En segundo lugar, presentaremos los principales presupuestos del control público. En tercer lugar, analizaremos el control público en debate: como un sistema o bien como un modelo. En cuarto lugar, presentaremos los modelos posibles de control público. Finalmente, en quinto lugar, analizaremos los principios del control público (tanto explícitos como implícitos) a nivel provincial. Finalmente, daremos cierre a este capítulo presentando las principales conclusiones sobre estas temáticas.

### I. Concepto de control público

El control público que se aborda en este estudio hace referencia al conjunto de actividades, reglas, fenómenos, procedimientos y presupuestos que abarcan tanto al denominado *control administrativo* cuanto al *control directivo*. Por el primero, se comprende a

la fiscalización de “la ejecución del presupuesto, al aplicar las reglas de procedimiento financiero, en la auditoría de las registraciones contables, para descubrir errores, y en el examen de la conducta de los agentes públicos para deslindar su responsabilidad por los perjuicios que pudieren ser causados a la hacienda pública” (Atchabahian, 2008: 15). En cambio, la finalidad del control directivo se orienta a evaluar y prever los ingresos y los egresos patrimoniales del sector público, a aplicar reglas adecuadas de operatoria y de planes de registración contable, a analizar el mérito y la calidad de la gestión, y en la búsqueda de fallas o desviaciones (Atchabahian, 2008: 14).

La conjunción de esos dos aspectos, conceptualmente diferenciados por una finalidad diversa, en una misma noción se impone, al menos en el plano de la administración financiera y gestión provincial en la República Argentina, por las exigencias legales, no ya doctrinarias o prácticas, de un control integral e integrado. En tal sentido, el Artículo 101 de la Ley de Administración Financiera y de Control de la Provincia de Buenos Aires, Ley 13.767, establece que “el modelo de control a aplicar deberá ser integral e integrado, abarcar aspectos presupuestarios, económicos, financieros, patrimoniales, normativos y de gestión, la evaluación de programas, proyectos y operaciones ...”. En igual sentido la Ley nacional 24.156, fija como objetivos “un eficiente y eficaz sistema de control interno normativo, financiero, económico y de gestión sobre sus propias operaciones ...” (Artículo 4º, inc. d, apartado ii). Las exigencias legales imponen superar esa construcción binaria del control público al establecer dos categorías diversas, *control administrativo* y *control directivo*. En efecto, la definición del modelo de control, o los objetivos establecidos para el mismo, exigen una comprensión integral que incluye ambos aspectos otrora diferenciados.

## II. Presupuestos del control público

La superación de esa división en la concepción del control público evidencia otra problemática que deviene fundamental esclarecer en el momento actual. Los sistemas de controles públicos se estructuran sobre la base de presupuestos políticos, jurídicos, económicos y sociales que definen a toda la organización institucional. Esos *presupuestos* constituyen axiomas, ideas, valores o fundamentos previos, anteriores, condicionantes de toda la actividad de gestión y de control del Estado. Tales pueden ser la forma de gobierno (republicana, representativa) y de Estado (federal, unitario, regionalizado) que se adopten, los fundamentos económicos con los que se estructura la producción, comercialización, asignación y distribución de bienes y servicios (por caso, la libre circulación de bienes y la eliminación de aduanas interiores o exteriores para algunos o todos los mercados), las garantías y derechos que se aseguran a los ciudadanos e instituciones intermedias o la esfera de acción y de reserva discernidos a ellos para la autodeterminación



o autorregulación (por ejemplo, la inclusión o exclusión de acciones colectivas para el ejercicio de derechos, el reconocimiento a iniciativas privadas en la toma de decisiones políticas, la disponibilidad o indisponibilidad de derechos propios), la delimitación de cuáles bienes son susceptibles de protección (verbigracia, los bienes de incidencia colectiva, los derechos de tercera generación), entre otros muchos.

Una primera aproximación para comprender esos presupuestos los identificaríamos con los postulados, garantías, declaraciones o definiciones que están contenidos en el plexo de una constitución nacional o provincial. Sin embargo, esa visión es insuficiente y fragmentaria porque sólo considera la validez y la vigencia de esas ideas y fundamentos preestablecidos sobre la base de su recepción normativa o formal por parte de los órganos estatales. Una comprensión integral advierte que la noción de aquéllos trasciende el reconocimiento expreso o implícito en un texto legal, sea cual sea su jerarquía, pues la gestación, vigencia y eficacia de esos presupuestos están determinadas además por todo el contexto sociocultural, del que forman parte el político, económico y jurídico también, tanto nacional como internacional. Así, por ejemplo, la globalización en todas sus dimensiones modificó sustancialmente las variables espaciales y temporales de las organizaciones estatales e introdujo dimensiones supranacionales de análisis para las instituciones, sus reglas y su funcionamiento, aún antes de la consagración constitucional de tribunales y de legislación internacionales vinculantes, como ocurrió en el caso de la Argentina con la reforma de 1994. Con posterioridad, las normas del ordenamiento jurídico interno receptaron ese fenómeno y esas nuevas condiciones que ya estaban instalados, eran operativos y reglaban la actividad jurisdiccional y legislativa. Tal es el caso de los Artículos 1 y 2 del Código Civil y Comercial de la Nación por los que se subordina a los principios y garantías constitucionales y de los tratados internacionales con jerarquía constitucional todas las operaciones de aplicación (Art. 1) y de interpretación (Art. 2) de las leyes. Recuérdese que el Código Civil y Comercial entró en vigencia a mediados del año 2015, esto es más de una década después de la reforma constitucional de 1994 y a más de veinte años de iniciado y consolidado el proceso de globalización económico, político y también jurídico.

### **III. El control público: ¿Un sistema o un modelo?**

Los mencionados presupuestos configuran distintos modelos de control público. Por *modelo* se entiende al diseño conceptual, axiológico, funcional de una realidad, pero que no se identifica con esta última. El concepto de modelo “es una representación simplificada de la realidad, a la vez esquemática, parcial y selectiva. Es también provisional, aproximativo y sometido a revisión”. De este modo, un modelo “es un esquema interpretativo, mediador entre la realidad y el pensamiento, aunque no agota la inter-

pretación de la realidad”, por lo que constituye “una estructura para organizar el conocimiento, y cumple una función, no sólo interpretativa, sino explicativa”, y como tal, es una “fuente de hipótesis y de estrategias de investigación” (Martínez Paz, 1995: 12-13).

Todo modelo incluye una teoría o un conjunto de teorías, y también una metodología o pluralidad de procedimientos que responden a metodologías coherentes o, incluso, diversas y dicotómicas. Así se reconocen a modelos jurídicos (unidimensionales, tridimensionales o multidimensionales) (Martínez Paz, 2003), modelos económicos (capitalistas, intervencionistas), o modelos políticos (republicanos, populistas, contractualistas), etcétera.

De igual manera, es dable analizar al control público a partir de concebirlo como una construcción teórica y metodológica, esquemática y selectiva, configurada por una red de enunciados, una trama de interrelaciones y una serie de propiedades que lo constituyen como mediador entre el pensamiento y la realidad (Martínez Paz: 2003: 24). Por ello, los presupuestos, conceptos, valores, procedimientos, principios, objetivos y directivas que confluyen a delinear las actividades que definen al control público son susceptibles de ser concebidos y proyectados como los elementos, las relaciones y los enunciados que conforman el cuerpo teórico y metodológico de un modelo. Como consecuencia de ese planteo, el control del sector público deja de concebirse como un “sistema”, es decir, como un régimen cerrado, definitivo, abstracto y unidimensional, para verse como un modelo en el que el contexto y las perspectivas no sólo jurídicas sino políticas y económicas, lo delimitan, caracterizan e influyen en su dinámica.

En el derecho de la postmodernidad las teorías estructuradas en una sola dimensión de los fenómenos sociales, como el político, el económico, el sociológico, el jurídico, entre los más representativos, ceden su paso a una concepción cifrada en los modelos que las integran a las metodologías, que reclaman la interdisciplina para abordar la complejidad de los sucesos que tratan de explicarse y a los que intenta darse respuesta, y que no admite más la identificación de una construcción conceptual –las teorías– con la realidad misma que pretende comprender.

Semejante cambio de paradigma confluye también en el control público. Por un lado, los modelos de control público exigen identificar los presupuestos de los que se parte, explícita o implícitamente, para analizar y evaluar a la gestión del Estado. Por otro lado, las acciones de control y las actividades sometidas al control, analizados no como hechos aislados o actos definidos por normas sino como fenómenos jurídicos, no se fundan únicamente en ese *plexo* de reglas reconocibles en un sistema de derecho, sino que además responden a valores y principios, junto a objetivos y finalidades.

Por último, es improcedente en la hora actual analizar un modelo de control público, como cualquier otro modelo, por la sola articulación lógica de las normas jurídicas apli-

cables. La materia sometida al control público, verbigracia la gestión de políticas sociales tendientes a incluir a minorías desprotegidas, es compleja y multidimensional, por lo cual, el esquema conceptual con el que se lo aborde, reclama integrar a la construcción jurídica con los presupuestos, valores, reglas, directivas, finalidades y principios que informan todo el modelo.

#### **IV. Los modelos de control público**

La explicación de un modelo de control público es, como se dijo más arriba, compleja, multidimensional, interdisciplinaria y contextual, entendiéndose por esto último a la necesaria e indiscutible interacción conceptual, axiológica y empírica de una teoría y una metodología con el marco sociocultural en el que opera. Por ello, concebir, diseccionar, analizar, reconstruir a un modelo de control impone una revisión total que trasciende la descripción de constituciones, tratados, leyes y reglamentaciones. De la misma manera, toda iniciativa de reforma, modificación, abrogación y sustitución de un “sistema” o modelo de control exige la misma evaluación integral de todas esas variables.

Un modelo de control se construye durante décadas y siglos. Así ocurrió con el régimen nacional anterior al cambio de paradigma instaurado en la década de 1990, el cual se gestó desde la época colonial; otro tanto ocurre con el modelo bonaerense de control cuya complejidad se explica por la acumulación, revisión, reconversión e introducción de distintas figuras, instituciones, procedimientos y finalidades desde 1821 al presente.

Así como un modelo se construye por siglos o décadas, paradójicamente es susceptible de destruirse en un solo acto o instante. El cambio de paradigma instaurado por la Ley 24.154 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional implicó abrogar el proceso prolongado y continuo de construcción de un modelo para pretender introducir uno nuevo sobre fundamentos, presupuestos, metodologías y principios diferentes, concebido para un contexto social, económico y político diverso al argentino. La experiencia y los fracasos verificados hasta el presente, revelan la problemática que se viene exponiendo en este capítulo. El intento de instaurar un sistema nuevo de control pasó por alto la falta de adecuación con la realidad nacional e implantó un esquema que se desarrolla en el marco de sociedades anglosajonas, con un desarrollo económico capitalista y con regímenes políticos democráticos ininterrumpidos, profundamente influenciados por cánones éticos de raigambre protestante que regulan a toda la actividad pública y sostenidos en prácticas diversas y hasta opuestas a la experiencia nacional. Por caso, pese a los objetivos legales de un “control previo y posterior y de la auditoría interna” (Artículo 4, inc. d, apartado ii de la Ley 24.156), la única instancia de análisis prevista de modo obligatorio es el control posterior (Artículo 102 y Artículo 117 de la Ley 24.156), lo que conduce a una gestión que primero gasta y, si

media alguna desviación o irregularidad, la instancia de control es tardía, carece de toda competencia preventiva del daño a los intereses fiscales y concluye por ser meramente acusatoria o reveladora de la falla, sin resorte o instrumento alguno para que el órgano de control arbitre medios o evite la lesión.

En primer lugar, este esquema es diametralmente opuesto al modelo de control previo imperante en el país a partir de la instauración de los Tribunales de Cuentas desde el inicio de la organización nacional, con competencias para oponerse y evitar erogaciones contrarias al interés público. En segundo lugar, la implantación de un régimen extraño a la gestación, tradición, principios y presupuestos sobre los que se construyó el control público en el país, desde antes de su constitución como Estado republicano y federal, se agravó por la pretensión de instaurarlo *ex novo*, suprimiendo instituciones y procesos preexistentes, y de una vez, sin adecuación alguna. Tal fue el caso del control previo, tradicionalmente ejercido por el Tribunal de Cuentas nacional, institución arraigada en todo el territorio y en la tradición del control, con competencia para un análisis preventivo obligatorio, posteriormente sustituido por la Auditoría y Sindicatura cuyas atribuciones no se corresponden con las que tenía el primero, amén de la ausencia total de herramientas para imponer sus observaciones, las cuales terminan judicializándose como denuncias penales. En tercer lugar, la creencia de que un cambio legislativo es suficiente para modificar la realidad llevó a interrumpir toda continuidad con el proceso precedente y a elaborar de la nada instituciones, autoridades, funciones, prácticas y metodologías. Los costos de esa experiencia se vienen pagando desde 1994 porque se destruyó el control preexistente, el modelo con el que se sustituyó nunca alcanzó los objetivos perseguidos, y dio lugar a todo tipo de quebrantamientos por parte de los responsables de la gestión pública sin verificarse un sólo remedio derivado del régimen implantado. Los reiterados, ininterrumpidos y persistentes actos y procesos de corrupción en la gestión no han sido prevenidos o resueltos por ninguno de los actores del control público. El control público a nivel nacional ha terminado siendo un mecanismo superfluo, estéril e inexistente, sin solución alguna para los desvíos, ineficiencias o quebrantamientos de la gestión sometida a su escrutinio, por lo que su cometido se ha diferido al Poder Judicial. El control real en el ámbito nacional está potencial o actualmente judicializado y ninguno de los órganos internos o externos al sector público es o ha sido idóneo para evitar o solucionar los desvíos en la gestión.

En la Argentina ésa no fue la única experiencia de modificación de los modelos de control. En el caso de la Provincia de Córdoba se integró ese nuevo paradigma al modelo tradicional, y en el caso de la Provincia de Buenos Aires, directamente se reformuló el modelo construido desde 1821 sin afectarse ninguno de los presupuestos, principios o diseño institucional.

La complejidad que entraña construir un modelo de control se extiende a los intentos de conceptualizarlo y describirlo. De un modo simplista, abstracto y altamente esquemático, se podría caracterizar a los diversos modelos según los parámetros definidos legalmente. Así podrían reconocerse como tipologías de modelos a uno de índole dualista estructurado sobre la contraposición de un control interno opuesto a otro externo, como es el previsto en la Ley 24.154. En el sentido asignado por este cuerpo legal, lo interno y lo externo se configura por la dependencia o independencia del órgano de control respecto al sector público sometido a control. La Sindicatura General de la Nación (SIGEN) es puesta como órgano rector del *control interno* (Artículo 96 de la Ley 24.156), en tanto sus autoridades son designadas y dependen del Poder Ejecutivo nacional (Artículo 108) y la actividad de control es llevada a cabo por las Unidades de Auditorías Internas (UAI) que, coordinadas por la primera, están conformadas por agentes y funcionarios subordinados a la unidad ministerial, órgano o entidad sujetos a control (Artículos 100 y 101).

El *control externo* se define, por el contrario, por la ajenidad del órgano de control al ámbito personal y funcional del organismo controlado. La Auditoría General de la Nación (AGN) está constituida y ejerce su cometido bajo dependencia del Poder Legislativo (Artículo 116), a la vez que dirige su control al Sector Público integrado por organismos centralizados y descentralizados del Poder Ejecutivo, empresas del Estado, fideicomisos públicos (Artículo 117), extraños a la integración y a la supervisión del órgano rector del control externo.

El esquema dual de control interno y externo difiere sustancialmente en los modelos de control provinciales, tales como el de la Provincia de Buenos Aries y de Provincia de Córdoba. En estas provincias, lo interno y lo externo no se define por la subordinación jurídica o funcional del órgano controlante respecto del órgano controlado. En efecto, la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires (Artículo 103 de la Ley 13.767) y el Tribunal de Cuentas de Córdoba ejercen el control interno sin depender sus autoridades, funcionarios y agentes, ni la actividad misma llevada a cabo por aquéllos, de ninguno de los Poderes del Estado sujetos al control. En ambos casos, las autoridades son designadas electivamente (caso de las autoridades del Tribunal de Cuentas de Córdoba) o por un procedimiento especial y calificado (elevación de ternas por parte del Poder Ejecutivo y selección del funcionario por el Senado, como es el caso del Contador y Subcontador Generales de Buenos Aires), con un mandato constitucionalmente fijado (un plazo determinado o mientras dure la buena conducta) y con mecanismos de remoción calificados y especiales para los que la voluntad del Poder Ejecutivo o Legislativo, por sí solos, son insuficientes (por caso, el juicio político para el Tribunal de Cuentas cordobés

y la remoción por las dos terceras partes del Senado a propuesta del Ejecutivo para los titulares de Contaduría General de Buenos Aires).

Sin embargo, la Contaduría General es designada como el órgano rector del control interno (Artículo 103 de la Ley 13.767). De ello, se infiere que lo interno alude a una calidad distinta al modelo nacional. En el caso del control público provincial, lo interno se define porque la actividad de control integra y es necesaria en el proceso de formación del acto administrativo o de la gestión que concluye con la asunción de una obligación patrimonial, con el egreso de un bien del patrimonio estatal o con la decisión sujeta a revisión. A tal punto ello es así que el dictamen, juicio o valuación realizada por el órgano controlante es vinculante para el órgano controlado, al punto que se le atribuyen al primero facultades y competencias para enervar el apartamiento que el segundo haya incurrido respecto de lo supervisado, analizado u observado por el organismo de contralor. Ejemplo de ello es la facultad de observación discernida a la Contaduría General de Buenos Aires cuyo efecto es suspender de pleno derecho los efectos del acto administrativo lesivo, irregular o configurativo de un perjuicio fiscal (Artículos 105 a 110 de la Ley 13.767).

En estos modelos, lo externo, correlativamente, se define porque la actividad de control no integra el proceso de toma de decisión, salvo como un informe obligatorio, pero no vinculante, y porque el apartamiento de la gestión respecto de la regularidad o legalidad exigidas sólo es posible ser sancionada a través de una acción judicial ejercida por el órgano de control, sin potestad para enervar por sí mismo los efectos del acto administrativo lesivo. En última instancia, la decisión jurisdiccional será la que nulifique u otorgue fuerza vinculante a la actividad de control que se oponga a lo decidido en la gestión. Así, la Fiscalía de Estado (de la Provincia de Buenos Aires o a través de la Procuración que depende de ella en la provincia de Córdoba) es titular de la acción contencioso administrativa para dejar sin efecto el acto administrativo lesivo y el Tribunal de Cuentas de Buenos Aires obtiene fuerza ejecutoria para sus fallos a través de las acciones judiciales de apremio o ejecutivas que efectivicen sus decisiones, en la medida que hayan sido ratificadas ante la apelación o impugnación que también se deducen y resuelven jurisdiccionalmente. Esos esquemas se verifican en los modelos bonaerense y cordobés. La Ley 13.767 de la Provincia de Buenos Aires nombra a la Fiscalía de Estado y al Tribunal como órganos de control (Artículo 102), reservando la calidad de órgano rector del control interno a la Contaduría General (Artículo 103), de donde los primeros son establecidos como controles externos por exclusión.

En suma, la descripción precedente, demuestra que los regímenes de control no son sistemas lógicos, normativos o conceptuales cerrados y definitivos, sino que integran un esquema que depende de la organización institucional, de los principios definidos en cada ordenamiento jurídico y del contexto normativo de cada sector público.

## **V. Los principios del control público**

El nuevo paradigma que se propone para construir, analizar y hacer operativo al control público confiere una importancia axial a los principios jurídicos sobre la base de los cuales se delinea al modelo que se conciba. La relevancia de los principios deriva de presupuestos conceptuales, legales y valorativos. Desde el punto de vista conceptual, todo modelo de control reconoce un núcleo o fenómeno con dimensiones en lo social, político, económico y, especialmente, jurídico, que incluye al “conjunto de normas, regulaciones o sistemas jurídicos que se aplican a problemas o casos de la misma naturaleza” y a “los problemas o situaciones concretas reguladas por las instituciones” (Martínez Paz, 1998: 378).

Este fenómeno, visto desde lo jurídico, está constituido no sólo por las reglas y normas jurídicas sancionadas por el Estado para el control del sector público, sino por los valores y principios jurídicos. Desde el punto de vista legal, la reciente sanción del Código Civil y Comercial de la Nación importó un cambio de paradigma en materia de aplicación y de interpretación de la Ley. En efecto, el Artículo 1 estatuye que la aplicación de la ley se conforma a los fines del ordenamiento jurídico sobre la base de los principios y garantías constitucionales y de los tratados internacionales. Por su parte, el Artículo 2 establece que la interpretación de toda ley, no ya del Código Civil y Comercial, debe practicarse teniendo en consideración a, entre otros, los principios y valores jurídicos. De sendos preceptos se deriva la necesaria consideración e incorporación de los principios jurídicos en la actividad de la hermenéutica legal y de la adecuación de las reglas normativas al caso sometido a decisión. Finalmente, desde el punto de vista axiológico es indiscutible que la actividad de control involucra “al conjunto de valores, principios y normas que configuran la vida humana, tanto en el ámbito de las instituciones, como en el de las conductas personales” (Martínez Paz, 1998: 389), pues el fenómeno sometido a análisis está conformado por un “núcleo de valores y principios jurídicos que configuran las sociedades democráticas” (Martínez Paz, 1998: 387). Toda política pública sometida a control abarca esos aspectos sin controversia alguna. Por ello, la consideración de los principios deviene esencial en la hora actual para definir a todo modelo de control.

Varios motivos adicionales fundamentan esa conclusión. Por un lado, el objeto del control comprende, abarca e incluye esos principios en el fenómeno social, político, jurídico y económico que conforma la materia analizada. Toda gestión supervisada en una actividad de control está atravesada por criterios de eficiencia, eficacia, razonabilidad, economía, igualdad, etcétera, que no son más que principios reguladores de ambas instancias, gestión y control.

Por otro lado, las regulaciones legales y reglamentarias postulan a los principios como pautas de inexcusable consideración en la metodología y definición del control público. Así, el Artículo 101 de la Ley de Administración Financiera y de Control de la Provincia de Buenos Aires, Ley 13.767, requiere que “el modelo de control a aplicar deberá ser integral e in-

tegrado, abarcar aspectos presupuestos, 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 subrayado es nuestro). Otro tanto ocurre a nivel nacional para el control interno de la Sindicatura General conforme a lo dispuesto en el Artículo 103 de la Ley 24.156. Estos *criterios*, según la terminología utilizada por las normas, constituyen *principios* del modelo de control, lo cual es explícito en la Ley de Contrataciones del Estado de la misma Provincia de Buenos Aires. En efecto, la Ley 13.981 incorpora como un subsistema de la administración financiera del sector público a las contrataciones del Estado (Artículo 1) y, por lo tanto, extiende el régimen de control de la Ley 13.767 al primero. En particular, el Artículo tercero de la Ley 13.981 dispone que “los *principios generales* a los que deberá ajustarse la gestión de las contrataciones de la totalidad del Sector Público Provincial y de los Poderes Legislativo y Judicial, teniendo en cuenta las particularidades de cada una de ellas y los objetivos de la Ley N° 13.767 y modificatorias, serán los de razonabilidad, publicidad, concurrencia, libre competencia, igualdad, economía y transparencia. Los *principios* expuestos servirán también de criterio interpretativo para resolver las cuestiones que puedan suscitarse”. De allí que los *criterios* o *principios* del modelo son el eje alrededor del cual toda la interpretación, aplicación, evaluación y actividad de control se lleva a cabo.

#### IV. 1. Principios explícitos (enunciados o declarados) del control público

Habiéndose concluido respecto a la exigencia lógica, jurídica y axiológica de fundar toda la actividad de control en los principios del control público, corresponde ahora analizar a estos últimos. En tal sentido, una primera lectura del marco normativo que regula al control público llevaría a considerar como únicos principios a los enunciados en las leyes o reglamentaciones inherentes a la materia. Tal como, en el caso de la Provincia de Buenos Aires, serían principios relevantes y dirimientes a los declarados en la Ley 13.767 y Ley 13.981, y sus respectivas reglamentaciones.

Estamos en ese caso ante principios explícitos, enunciados normativamente y, en algunos casos, definidos reglamentariamente. De ese elenco de principios expuestos o declarados se destacan:

1. Principio de *economía*. El mismo está contenido en el Artículo 101 de la Ley 13.767 y Artículo 3 de la Ley 13.981, cuya reglamentación lo caracteriza como “los criterios de simplicidad, austeridad, concentración, eficiencia y ahorro en el uso de los recursos, debiéndose evitar exigencias y formalidades costosas e innecesarias”. Para el caso de contrataciones del Estado es de aplicación en las etapas de los procesos de selección y en las resoluciones que en ellos recaigan. Con relación a la actividad de control, este principio inhibe llevar a cabo actuaciones cuyos costos sean superiores a



los intereses fiscales que se intentan defender, proteger o supervisar. Ejemplo de esto último se verifica en los sumarios de responsabilidad patrimonial, los cuales no se instruyen “cuando la investigación sumarial resultare ostensiblemente antieconómica en función del monto del daño o de la reparación emergente del mismo” (Artículo 12, inc. f *in fine*, del Apéndice del Decreto Reglamentario 3260/08).

2. Principio de *eficacia*. El mismo está contenido en el Artículo 101 de la Ley 13.767. La eficacia alude a la consecución de los resultados a los que se orienta la actividad de control. Como tal, tiene grados en función de la mayor o menos obtención de los objetivos perseguidos. Un control eficaz requiere medirse, cuantificarse o traducirse en las acciones concretas ejecutadas con relación al cumplimiento de los objetivos específicos que se persigue. De ese modo, el control previo interno de las políticas públicas es susceptible de poner de manifiesto su eficacia a través de consignar i. los montos que se proyectan gastar, erogar o transferir que son sometidos a análisis por los órganos controlados (por ejemplo, los importes de la oferta de una contratación en la que se somete a consideración la preadjudicación de una obra o de la adquisición de un bien), ii. los montos autorizados por el órgano controlante a partir de un análisis de conveniencia, razonabilidad, justificación (verbigracia, el control del precio de una licitación que arroja como monto razonable de la contratación el que se pretende adjudicar o uno menor) y iii. las diferencias entre los primeros y los segundos que se presentan como el *ahorro* en el que se cifra el resultado útil del control (en el ejemplo dado, la reducción de los montos a contratarse que se obtiene a partir del análisis de precios por el cual el organismo de control evidencia que la oferta es superior a los valores de mercado).
3. Principio de *eficiencia*. Al igual que los dos anteriores, está consagrado en el Artículo 101 de la Ley 13.767. La eficiencia requiere la adecuación de los medios empleados para los resultados pretendidos, de modo tal que se utilice la menor cantidad de recursos para tal cometido. Los recursos del sector público son limitados pues limitados son los presupuestos estatales, no sólo por las restricciones legales (impuestas por las normas presupuestarias), sino por la evitación del despilfarro. El control es eficiente si las prestaciones que se gestionan se satisfacen con recursos escasos y si son producidas (Schäfer-Ott, 1991: 11). El criterio de eficiencia se verifica en dos niveles: en la misma gestión (por caso, la adquisición de alimentos con destino a hogares en situación de emergencia o pobreza es eficiente si se realiza en condiciones más convenientes y económicas que si el destinatario los debiera procurárselos por sí mismo) y en el control de la política pública (en el mismo ejemplo anterior, al verificarse que el Estado no esté pagando por los alimentos más de lo que el beneficiario pudiera gastar por sí mismo si se le proveyera de los fondos para tal fin).

4. Principio de *razonabilidad*. Está previsto en el Artículo 3 de la Ley de Contrataciones del Estado y está caracterizado como “la estrecha vinculación entre el objeto de la contratación y el interés público comprometido” en la Reglamentación. Según el Decreto 1300/16, “el principio de razonabilidad implica, en lo sustancial la adecuación entre medios utilizados y fines perseguidos”, cuestión que, en realidad, connota a la eficacia. Llevado al ámbito del control, la razonabilidad impone que la materia sometida a análisis conlleve una utilidad e interés público, excluyéndose de esa manera revisiones nominales, superfluas o intrascendentes de la gestión. Desde esta perspectiva, no es razonable una doble instancia de control que superponga el mismo tipo de análisis por dos organismos distintos respecto a una misma materia (por caso, un control previo de legalidad efectuado por la Contaduría General y la Fiscalía de Estado respecto a un mismo procedimiento de contratación) y dejar sin contralor alguno a ejecuciones presupuestarias trascendentes (por ejemplo, la liquidación y el pago de sueldos y las contribuciones que representan la partida más importante de los presupuestos provinciales).
5. Principio de *publicidad*. Expresamente consagrado en materia de contratación del Estado (Artículo 3 de la Ley 13.981), persigue “asegurar la libertad de concurrencia suscitando en cada caso la máxima competencia posible” y, en el ámbito del control, permitir el acceso del ciudadano al conocimiento de la gestión y de su evaluación. Esto último impone admitir, sin cortapisas ni formalismos, las denuncias o peticiones respecto a investigaciones o situaciones sometidas a control, la información de los resultados que el análisis de la gestión conlleva, tanto a instancia del ciudadano como del mismo órgano controlante. En particular, la publicidad es un recaudo sustancial de toda gestión sometida a análisis y de todo control, por lo que las sanciones a su quebrantamiento son las nulidades o ineficacias, sin posibilidad de subsanación alguna posterior.
6. Principios de *concurrencia, libre competencia e igualdad*. Especialmente aplicables a los concursos y a las contrataciones en el sector público, los mismos están previstos en el Artículo 3 de la Ley 13.981, y más recientemente, en el Artículo 1.808 del Código Civil y Comercial de la Nación. La reglamentación en materia de contrataciones del Estado los define en los siguientes términos: i.- La concurrencia a los procesos licitatorios del Estado Provincial es libre y todo oferente de bienes o servicios que cumpla con los requerimientos normativos y quiera contratar con las entidades y jurisdicciones, tiene acceso al procedimiento pertinente; ii.- Todo oferente de bienes y/o servicios debe participar en los procesos de Compras y Contrataciones públicos en las mismas condiciones que los demás, estando prohibida la existencia de privilegios, ventajas o prerrogativas, salvo las excepciones previstas por las leyes; iii.- La Libre Competencia

importa asegurar de manera amplia, objetiva e imparcial, la concurrencia, debiendo las regulaciones fomentar la pluralidad y la mayor participación de oferentes potenciales.

7. Principio de *transparencia*. Complementario del principio de publicidad, la transparencia es exigida especialmente en las Contrataciones Públicas (Artículo 3 de la Ley 13.981). Proyectado a la gestión, en general, y al control de esta última, en particular, exige que todas las etapas se desarrollen de modo claro e inequívoco, basado en la publicidad y difusión de las actuaciones, en la utilización de tecnologías informáticas que permitan facilitar el acceso de la sociedad a la información relativa a la gestión y en la participación real y efectiva de la comunidad.

## IV. 2. Principios implícitos del control público

El elenco de principios, sin embargo, no se agota en los tipificados normativamente. Por un lado, no hay un *numerus clausus* de principios ni una taxonomía legal que los establezca exhaustivamente y, por lo tanto, que excluya a otros no enunciados o declarados en las reglas vigentes. Por otro lado, emergen una serie de principios implícitos que derivan no ya de la reglamentación legal, sino de los mismos presupuestos del control público, sea cual sea el modelo que se adopte. Previamente, se ha especificado que esos axiomas, ideas previas, premisas y fundamentos básicos de la organización social, política, económica y jurídica del Estado incidían en la configuración del control. Por caso, la forma republicana de gobierno establece como presupuesto básico a la responsabilidad de todos los funcionarios y agentes que ejercen la función pública y de todos aquellos, incluidos los particulares, que tienen una obligación legal de rendir cuentas (por ejemplo, una fundación o un individuo que reciben un subsidio estatal). De ese presupuesto, se deriva, entonces, un principio general en materia de control: todos los ciudadanos y funcionarios que están obligados a rendir cuentas por disponer o gestionar recursos estatales son alcanzados por la normativa de control del sector público.

De los presupuestos del control se derivan condiciones legales para su ejercicio y a partir de estas condiciones se infieren otros principios que regulan al primero. Por ello, estos principios son imperativos en todo modelo de control y no meramente declarativos, programáticos u orientativos. Su obligatoriedad se impone, antes que por una enunciación o reconocimiento normativo en una Ley relativa al control del Estado (verbigracia, la Ley 13.767 en el caso de la Provincia de Buenos Aires), por el marco constitucional del que se desprenden y por la articulación sistemática de las normas, reglas y objetivos del modelo que implican, presuponen o requieren a un principio como base o sustento para ser operativos. Esos principios implícitos se enuncian a continuación juntamente con las fuentes de los que derivan.

1. Principio de la *autonomía funcional*. Este se manifiesta a partir de una doble contraposición: por un lado, como la independencia de las actividades y cometidos de un órgano de control y de sus funcionarios respecto de los órganos controlados y de los funcionarios sometidos a control; y, por otro lado, como la independencia entre los mismos órganos controlantes. Lo primero connota que el ejercicio del control no está sujeto a instrucciones o restricciones por parte del órgano o sujeto sometido al control, tanto a nivel reglamentario (por caso, limitaciones impuestas administrativamente que impiden el control pues solamente una norma de igual jerarquía a la que estatuye y regula la supervisión de la gestión pública es idónea para circunscribir o reducir el ámbito personal, material, temporal, etcétera de lo que debe analizarse), cuanto por las vías de hecho administrativas (concretamente, las prohibiciones materiales, órdenes verbales, tráfico de influencias que cercenan al control). Lo segundo impone que un órgano de control no está sometido a las indicaciones de otro órgano de control (por caso, la Fiscalía de Estado que ordene o instruya a la Contaduría General o al Tribunal de Cuentas sobre cómo, qué o a quién supervisar). Este principio responde al presupuesto de especificidad, el cual requiere que una función de control se justifica por la disciplina, materia o alcance propio e inherente al órgano al cual se discierne esa competencia.
2. Principio de *autonomía jurídica*. Este principio se traduce como las facultades y la competencia de definir la propia estructura orgánico-funcional por cada órgano de control, así como de dictar las normas interpretativas, operativas y reguladoras en el ámbito de sus actuaciones, las cuales son incluso obligatorias para los organismos u organizaciones sometidas a la supervisión de aquél. De ese modo, en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, el Artículo 1 de la Ley 13.375 confiere a los titulares del Honorable Tribunal de Cuentas, Contaduría General de la Provincia y Tesorería General de la Provincia la atribución de aprobar, de acuerdo al presupuesto anual asignado, su estructura orgánico-funcional y el plantel básico correspondiente, para lo cual, en cumplimiento de sus funciones, dictarán el reglamento interno y las resoluciones que estimen convenientes para el funcionamiento del organismo a su cargo. Por su parte, la Ley de Administración Financiera y de Control 13.767 confiere la facultad de dictar normas operativas (por caso a la Tesorería General, el Artículo 69, inc. 16, la faculta para “dictar normas sobre remisión de información y documentación de pago y sobre plazos de pago, a las que deberán ajustarse los servicios administrativos de la Administración Central de los Poderes del Estado y de las entidades descentralizadas). Especialmente relevante son las atribuciones reguladoras de la Contaduría General, órgano rector del control interno del Estado, a quien se le

discierne la facultad de dictar normas y de interpretar las disposiciones legales y reglamentarias en materia de su competencia (Artículo 90, inc. a y b de la Ley 13.767).

3. Principio de *separación de las funciones de control*. Corolario de los principios precedentes es que las funciones discernidas a un órgano de control no son ejercibles ni delegables a otro. Esta pauta está sentada constitucionalmente en materia de pagos por la cual la Contaduría General de Buenos Aires tiene la obligación de autorizar el pago (y prohibición de hacerlo si se viola a la Ley de presupuesto y leyes especiales, conf. Artículo 157 de la Constitución provincial), y la Tesorería General, por su parte, la función de efectivizar el pago (y, por lo tanto, la prohibición de hacerlo si no ha sido autorizado previamente por la Contaduría General, conf. Artículo 158 de la Constitución). También se traduce como la improcedencia de que un órgano controlante deje de ejercer sus atribuciones específicas pretendiendo diferir ese cometido a otro organismo de control (verbigracia, la Contaduría General omite expedirse en el ámbito de su control previo o lo hace parcialmente bajo pretexto de que ello será analizado posteriormente por el Tribunal de Cuentas).
4. Principio de *ilimitación temporal*. A la pregunta de cuándo corresponde controlarse la gestión del Estado se responde que en cualquier momento en la medida que sea útil y factible. Por lo tanto, salvo una restricción legalmente impuesta, todo control es ejercible en toda oportunidad. Expresión de este principio se manifiesta en el Artículo 104, inc. f de la Ley 13.767 de la Provincia de Buenos Aires, el cual asigna al órgano rector del control interno “efectuar tareas de control preventivo, simultáneo o posterior en la Administración provincial, mediante los procedimientos usuales de auditoría e inspección”. De allí que las limitaciones temporales al control se justifican, legal y reglamentariamente, cuando aquél es externo por cuanto el órgano controlante carece de potestad para enervar o suspender la gestión o el dictado del acto administrativo al que se orienta la primera. En estos casos, cualquier inobservancia o irregularidad se corrige a través del ejercicio de acciones judiciales por las que se determinará la nulidad o la ineficacia del acto o de la sanción aplicada por el órgano de control. De ese modo, el juicio de cuentas sólo admite ser posterior a la actividad sometida a análisis, nunca preventivo ni concomitante, así como los informes de legalidad que se requieran del Fiscal de Estado de Buenos Aires puesto su oposición no suspende los efectos del acto que se dicte contrario a su parecer y sólo es eficaz en la medida que accione demandado la nulidad en sede contencioso-administrativa.
5. Principio de *universalidad*. La forma republicana de gobierno establece como presupuesto inherente a ella la responsabilidad del Estado, de sus funcionarios y agentes. Por ello, si se pregunta quiénes están alcanzados por el control público, la respuesta es todos son responsables y, en particular, aquéllos obligados a rendir cuentas. Eso configura el

principio de universalidad por el cual, salvo excepción legalmente establecida, nadie está exento de ser controlado y llamado a responder. Las restricciones que se observan a nivel nacional (verbigracia, la no sujeción de la administración del Poder Judicial al control de la Auditoría General de la Nación (AGN), pese a la previsión legal expresa y al rango constitucional de ese organismo) felizmente no se replican en el ámbito provincial. Así, en la Provincia de Buenos Aires, son sujetos alcanzados por el control el Sector Público, el Poder Legislativo y el Poder Judicial (Artículo 103 de la Ley 13.767: “La Contaduría General de la Provincia ejercerá el control interno de la gestión económico-financiera del Sector Público Provincial y de los Poderes Legislativo y Judicial”). El “sector público” al que refiere la norma está definido por el Artículo 8 de la Ley de Administración Financiera y Control, ya referida, y está constituido por: a) la Administración pública provincial (conformada por la administración central y las entidades descentralizadas); b) las Empresas y sociedades del Estado provincial (incluyendo a las empresas públicas, las sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, las sociedades de economía mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado provincial tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias); c) los Fondos fiduciarios existentes y a crearse, integrados total o mayoritariamente con bienes y/o fondos del Estado Provincial; y d) Las organizaciones privadas a las que se hayan otorgado subsidios o aportes y a las instituciones o fondos cuya administración, guarda o conservación esté a cargo del Estado provincial en forma directa o a través de entidades provinciales, salvo las que por ley especial tengan otro régimen establecido, las que son responsables por la rendición de cuentas.

## **Conclusiones**

Como hemos visto en este capítulo, actualmente, el control de las políticas públicas se concibe como un modelo, antes que como un sistema. Como modelo se interpreta, esquematiza y conceptualiza una realidad, la gestión sometida a control, a partir de un conjunto de enunciados, ideas, valores, principios, relaciones, experiencias que constituyen una teoría y una metodología respecto a lo que es el control de esa política pública, cómo se lleva a cabo, cuáles son sus objetivos, qué y a quiénes se supervisa.

Todo modelo de control parte de presupuestos que son axiomas, premisas, condiciones, ideas previas respecto a la organización política, económica, social y jurídica que es sometida a análisis y a evaluación. Por ello, los presupuestos no derivan exclusivamente de las regulaciones legales que el Estado dicta con relación al control, sino que trascienden y atraviesan a aquéllas en tanto dependen también del marco social, cultural,

político, económico, constitucional, nacional e internacional, que es el contexto en el que el modelo de control se desarrolla.

De esos presupuestos pueden deducirse o inferirse principios relativos al control público. Estos son fundamentales en la hora actual pues toda la actividad de interpretar, aplicar, ejecutar y definir un modelo de control, comprensivo de un cuerpo teórico y metodológico, se funda en esos principios. Los principios relativos al control de las políticas públicas se distinguen según su recepción y reconocimiento legal explícito, expreso o enunciativo, o según si los mismos son derivaciones implícitas, lógicas y axiológicas de los presupuestos de todo modelo de control.

Para finalizar, nos resta decir que, a nivel provincial, en muchos casos coincidentes con los vigentes a nivel nacional, constituyen principios explícitos de control los relativos a la *economía, eficacia, eficiencia, publicidad, concurrencia, libre competencia, igualdad y transparencia*. Igual y correlativamente, son principios implícitos del control público los de *autonomía funcional, autonomía jurídica, separación de las funciones de control, ilimitación temporal y universalidad*.

## Referencias bibliográficas

- Atchabahian, A. (2008). *Régimen jurídico de la gestión y del control en la hacienda pública*. Buenos Aires: La Ley.
- Azar, A. M. (2011). El sistema integral e integrado del control público: Bases, obstáculos, riesgos y desafíos. *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública*. Número de octubre, 397.
- Martínez Paz, F. (1995). *La enseñanza del derecho (modelos jurídico-didácticos)*. Córdoba: Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.
- Martínez Paz, F. (1998). *Introducción al derecho*. Buenos Aires: Abaco de Rodolfo Depalma.
- Martínez Paz, F. (2003). *La construcción del modelo jurídico multidimensional*. Córdoba: Academia Nacional de Derecho de Córdoba Advocatus.
- Schäfer, Hans Berd-Ott, Claus. (1991). *Manual de análisis económico del Derecho Civil*. Madrid: Tecnos.





## CAPÍTULO IV

# El control de Políticas Públicas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

*Un repaso a veintiún años de su autonomía*

**Por Nuria García Wolff y Fernando Santiago**

### **Introducción**

En 2017, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires celebra veintiún años de autonomía como consecuencia del aniversario de la sanción de su propia Constitución, que incluyó la instauración de un sistema de control integral e integrado de las Políticas Públicas. En las páginas que siguen, podremos leer sobre los logros, avances y desafíos del modelo del control gubernamental de la Ciudad a dos décadas de su institucionalización.

### **Hacia un modelo integral e integrado de control**

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires adquirió, con la reforma de la Constitución Nacional de 1994, un nuevo estatus jurídico político. En ese momento, alcanzó la autonomía política y comenzó el desarrollo de su propio esquema institucional con la sanción de su Constitución en 1996. Como producto de ese proceso, se estableció un sistema de organismos especializados en el control público. La carta magna de la Ciudad de Buenos Aires establece, en su título séptimo, capítulo primero: “Órganos de control”, que “La Ciudad cuenta con un modelo de control integral e integrado, conforme a los principios de economía, eficacia y eficiencia. Comprende el control interno y externo del sector público, que opera de manera coordinada en la elaboración y aplicación de sus normas” (Artículo N° 132).

Por *sistema integral* se entiende al control de la totalidad de las áreas de intervención de la gestión de la Ciudad y de los múltiples aspectos en que se estructuran: la legalidad de sus intervenciones; la economía, eficacia y eficiencia del gasto; el respeto de los

derechos individuales y colectivos; la calidad de los servicios públicos y prestaciones, etcétera. Para ello, articula las perspectivas complementarias que ofrecen el control interno y externo; el análisis en todo el recorrido temporal de la intervención: *ex ante*, concomitante y *ex post*, en una modalidad cuyo fin esencial es la rendición integral de cuentas del sector público.

Por *sistema integrado*, en tanto, se refiere a que el control es componente de un sistema que abarca los distintos tipos de control como proceso distinto, pero integrado al resto de los procesos de la gestión, y no como un conjunto de mecanismos burocráticos aislados, añadidos a dichos procesos. Es ejecutado por organizaciones específicas que, al decir de Guillermo O'Donnell, podemos referirlas como agencias de *accountability* horizontal asignada (auditorías, defensorías, contralorías, fiscalías y similares) “legalmente encargadas de supervisar, prevenir, desalentar, promover la sanción, o sancionar acciones u omisiones presuntamente ilegales de otras agencias estatales, nacionales o subnacionales” (2001: 23).

El carácter sistemático del control, entonces, implica la necesidad de que la acción que ejecutan dichos organismos suceda de manera coordinada, con lo cual se evita el aislamiento o la superposición de sus acciones, objetivos, funciones y alcances, a fin de complementarse de forma sistémica en su accionar de fiscalización del accionar gubernamental. Este sistema de significativa fortaleza institucional, que por su anclaje constitucional tiene una independencia potencialmente amplia de los vaivenes políticos coyunturales, contiene un grupo de organismos con atributos y objetivos diversos, aunque concurrentes. Como se adelantó previamente, las funciones y las atribuciones generales del modelo de control, y de cada organismo, han sido definidas en el título séptimo de la Constitución, apartado en el cual se allana el camino para la sanción de las leyes particulares que establecen su organización y el funcionamiento específico de cada órgano.

El texto constitucional presenta la naturaleza, la organización y las funciones de cada uno de los organismos del sistema de control en los siguientes Artículos:

- Sindicatura General (SIGEBA): ARTÍCULO N° 133.
- Procuración General: ARTÍCULO N° 134.
- Auditoría General (AGCBA): ARTÍCULOS N° 135 y N° 136.
- Defensoría del Pueblo: ARTÍCULO N° 137.
- Ente Único Regulador de los Servicios Públicos: ARTÍCULOS N° 138 y N° 139.

La estructuración del sistema abrazó una concepción del control que trasciende la idea de castigo a las transgresiones y se aproximó a la más moderna de rendición de cuentas

o *accountability*. En ella, el ejercicio democrático del poder comprende la existencia del control sobre la acción del gobierno y unas garantías suficientes que permitan llevarlo a cabo. En él toma fuerza no sólo el cumplimiento de las responsabilidades, esas atribuciones y tareas asignadas normativamente a los funcionarios, sino también la responsabilización, esto es, el involucramiento personal en las funciones y tareas que trascienden la obligación impuesta y le adicionan al funcionario la acción consciente y voluntaria para lograr los objetivos y rendir cuentas. Esa fisonomía institucional comprende los aspectos legales, financieros, presupuestarios, económicos, contables y de eficiencia, eficacia y economía de los actos y operaciones, e incluye el control interno y el externo, así como la coordinación en la elaboración y aplicación de las normas.

En esta perspectiva, como sostiene Peruzzotti, la rendición de cuentas debe entenderse como “una cadena compleja de instituciones que debería operar de manera convergente y coordinada” la cual “no puede ser analizada en términos de agencias aisladas” puesto que “los distintos tipos de agencia de control horizontales deberían funcionar complementaria y cooperativamente” (2008: 14).

## **Los componentes del Sistema de control**

El modelo de control de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con propósitos y mandatos constitucionales de integralidad e integración –y de rendición de cuentas por parte de los funcionarios– significó, al momento de su creación, un diseño superador de aquel que predominaba en los estados subnacionales de la Argentina. Implicó un modelo de alcance integral, que abarcó los aspectos de eficiencia, eficacia y economía; la defensa de los derechos humanos de los ciudadanos y el seguimiento de la calidad de los servicios públicos frente a otro que se limitaba al control interno y externo de las cuentas públicas y que propugnaba el control con base exclusivamente en el cumplimiento legal y financiero.

En este esquema, gestión y control, lejos de distanciarse y de presentarse como opuestos, deben interpretarse como las dos caras de una misma moneda, como manifestaciones integradas del ejercicio del poder en sociedades democráticas, donde ningún poder actúa, al menos teóricamente, sin la posibilidad de ser controlado y, en su caso, corregido por otro. Las particularidades de esos organismos componentes del sistema de control se reseñan en las páginas siguientes de este capítulo.

## **El abogado de la Ciudad: La Procuración General**

La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires incorpora como integrante de su modelo de control a la Procuración General, cuyas funciones propias son la defensa

judicial, la función de contralor y la función sumarial de la administración de la Ciudad. Tiene a su cargo los dictámenes sobre la legalidad de los actos administrativos, la defensa del patrimonio del Estado de la Ciudad y la representación de este en todo proceso en que se controviertan sus derechos o intereses.

El organismo está conducido por el Procurador General, quien es designado y removido por el Poder Ejecutivo y, en función de las competencias que le son propias, tiene una doble naturaleza: por un lado, se ocupa de su rol de abogado y asesor jurídico del gobierno, y, por el otro, de ser órgano de control. Al decir de Astarloa<sup>1</sup>, “la Procuración General cumple un rol bifronte: es un órgano de control y también un órgano de gestión” y, en ese orden, su designación la lleva a cabo el Poder Ejecutivo con acuerdo de la Legislatura, en tanto “tiene dependencia funcional y jerárquica del Jefe de Gobierno, pero ejerce sus funciones con independencia técnica” (2016: 1369). La Ley N° 1.218 fija las funciones del organismo:

#### *Función de defensa judicial*

En el ejercicio de esta función, realiza la defensa del patrimonio y del patrocinio letrado, es decir, representa a la Ciudad y al Estado como aparato jurídicamente organizado, en todo proceso en que se controviertan sus derechos o intereses. El procurador general se constituye, en ese marco, como el jefe del cuerpo de abogados de la Ciudad y asume la responsabilidad por la defensa en juicio de sus intereses.

#### *Función de contralor*

La función de controlador hace referencia a la facultad de emitir dictámenes, establecer el criterio de interpretación jurídica del gobierno y controlar la legalidad de los actos administrativos y de la dirección técnica respecto de los servicios jurídicos existentes en la administración pública centralizada, desconcentrada y descentralizada. El dictamen del organismo resulta obligatorio, aunque no es vinculante, por lo cual:

... cuando un acto administrativo se aparte de aquel al ser dictado, deberá expresar en sus considerandos las razones de hecho y de derecho para dicho apartamiento. Asimismo, se establece que en tal caso deberá informarse a la Procuración General dentro de los cinco días de emitido el acto (Astarloa, 2016: 1364).

Según el Artículo N° 11 de la Ley N° 1218, el dictamen es obligatorio, previo e indelegable ante: a) toda licitación, contratación directa o concesión, cuando su monto supere un millón quinientos mil (1.500.000) unidades de compra, incluyendo su opinión sobre pliegos y sobre la adjudicación que se propicie; b) reclamaciones por reconocimiento de derechos, proyectos de contrato, resoluciones o cualquier asunto que, por la magnitud de los intereses en juego

---

1 Gabriel María Astarloa, Procurador General Adjunto, en ejercicio de las funciones de Procurador General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA).

o por la posible fijación de un precedente de interés para la administración, pudiere afectar bienes de la Ciudad, derechos subjetivos o intereses legítimos de terceros o de agentes de la Ciudad.

### *Función sumarial*

Implica la investigación y dictamen en relación con la aplicación de sanciones administrativas a los agentes y funcionarios del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), a través de la sustanciación de sumarios administrativos cuando lo dispone la normativa vigente<sup>2</sup>.

## **La Defensoría del Pueblo: Defensa, protección y promoción de los derechos**

La Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires tiene como misión la defensa, protección y promoción de los derechos humanos y demás derechos e intereses individuales, colectivos y difusos tutelados en la Constitución Nacional, las leyes y la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), frente a los actos, hechos u omisiones de la administración o de prestadores de servicios públicos. Para ejercerla puede requerir de las autoridades públicas en todos sus niveles la información necesaria, sin que pueda oponerse reserva alguna.

La Ley N° 3 establece, entre las atribuciones del defensor o defensora:

- Solicitar vista de expedientes, informes, documentos, antecedentes y todo otro elemento que estime útil a los efectos de la investigación, aún aquellos clasificados como reservados o secretos, sin violar el carácter de estos últimos;
- Realizar inspecciones a oficinas, archivos y registros de los entes y organismos bajo su control;
- Solicitar la comparencia personal de los presuntos responsables, testigos, denunciantes y de cualquier particular o funcionario que pueda proporcionar información sobre los hechos o asuntos que se investigan;
- Ordenar la realización de los estudios, pericias y la producción de toda otra medida probatoria conducente al esclarecimiento de la investigación;
- Fijar los plazos para la remisión de informes y antecedentes y para la realización de diligencias;

---

2 Para más datos sobre el organismo, se puede consultar: <http://www.buenosaires.gob.ar/procuracion>

- Requerir la intervención de la justicia para obtener la remisión de la documentación que le hubiere sido negada.

Como sostiene el Defensor del pueblo, el Dr. Alejandro Amor (2016), la normativa le ha asignado actividades más amplias que la defensa de garantías constitucionales como la magistratura de opinión, las tareas de divulgación y la contención comunitaria que superan largamente la noción del control.

La Defensoría del Pueblo tiene “ciudadanía constitucional” (Amor, A. 2016: 1387) a partir del Artículo N° 137 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), que fija la naturaleza y misión de este organismo unipersonal que tiene la particularidad de ser independiente y no recibir instrucciones de ninguna autoridad. Entre sus condiciones se destaca la de contar con autonomía (funcional) y autarquía (financiera), legitimación procesal e iniciativa legislativa. La preocupación por la independencia ha sido consagrada institucionalmente con el fin de evitar la dependencia de ningún otro poder político. De hecho, bajo esta premisa a su titular le está vedada la actividad político-partidaria (Artículo N° 3 de la Ley N° 3 de 1998, Ley orgánica de la Defensoría del Pueblo) y su designación es atribución de la Legislatura, que por el voto de las dos terceras partes del total de sus miembros, lo elige en sesión especial y pública.

El Defensor del Pueblo –que debe reunir las mismas condiciones que las establecidas para ser legislador– goza de iguales inmunidades y prerrogativas y lo alcanzan las mismas inhabilidades e incompatibilidades que a los jueces. Tiene un mandato de cinco años (puede ser designado en forma consecutiva por una sola vez) y sólo puede ser removido por juicio político.

El interés por la articulación entre los componentes del sistema de control quedó plasmado, en el caso de la Defensoría del Pueblo, en su propia norma de creación, que establece que, cuando el titular del organismo detecte fallas sistemáticas o generales de la administración, debe dar intervención al órgano de control que corresponda, sin perjuicio de poder continuar con su actuación. Asimismo, da cuenta de su labor ante el poder político y de sus resultados en informes anuales de gestión de acceso público ([www.defensoria.org.ar](http://www.defensoria.org.ar)). Este informe tiene las siguientes características principales:

- Se presenta a la Legislatura el 15 de marzo de cada año.
- Cuando la gravedad o urgencia de los hechos lo aconsejen, puede presentar informes especiales.
- Ambos son públicos.
- Deben ser enviados al Poder Ejecutivo para su conocimiento.

- El informe anual debe contener el número y tipo de quejas presentadas, de aquellas que hubiesen sido rechazadas y sus causas, de las que fueron objeto de investigación, de las medidas adoptadas para su resolución y del resultado de ellas. En el informe no deben constar datos personales que permitan la pública identificación de los quejosos.
- El informe debe contener un anexo que incluya la rendición de cuentas del presupuesto ejecutado en el periodo que corresponda.

La lógica que guía la acción de este tipo de organismos incluye la flexibilidad y bajos requisitos de formalidad para quienes hagan allí denuncias o presentaciones para facilitar el acceso. La propia ley dispuso que las actuaciones ante el organismo y ante el Defensor no estén sujetas a formalidad alguna (Artículo N° 26) y que sean gratuitas. En esa facilitación también se inscribe el proceso de descentralización efectuado por el organismo, para acercar sus dependencias a los distintos barrios de la ciudad.

En ese sentido, la Defensoría del Pueblo ha fortalecido su descentralización institucional para acercarse al ciudadano y facilitar la realización de consultas y reclamos. Está presente físicamente, en su sede central, ahora en edificio propio y en más de 30 sub-sedes que están distribuidas en las distintas comunas de la Ciudad. Se trata de los siguientes espacios<sup>3</sup>: Colegiales; Constitución; Flores; Floresta; Lacroze-Centro de Jubilados, Pensionados y Adherentes Colegiales; Mataderos; Monserrat; Parque Patricios; Paseo Colón; Plaza Miserere; Retiro; Santa Fe; CAJ Constitución; CAJ Once; AMIA; Villa 1.11.14; Villa 15; Villa 20; Villa 21.24; Villa 31; Cildañez; La Carbonilla; Los Piletones; Playón de Chacarita; Rodrigo Bueno; Defensoría LGBT; Defensoría del Turista; Cruceiros; Florida; La Boca; Palermo; Puerto Madero; Recoleta; San Telmo; San Telmo II.

Además, multiplicó los mecanismos de presentación de denuncias o reclamos al ofrecer canales para la presentación personal en cualquiera de las sedes: vía telefónica, a través del portal del vecino (<https://vecino.defensoria.org.ar>), por correo electrónico escribiendo a [consultas@defensoria.org.ar](mailto:consultas@defensoria.org.ar), por correo postal o por fax.

La Defensoría del Pueblo desplegó una importante actividad de comunicación y de difusión a través de canales electrónicos y redes sociales, con una completa Página *web* que incluye materiales, guías y documentos útiles para los vecinos. También lo hizo en medios de comunicación tradicionales con el programa de radio *La Defensoría con vos*, centrado en la difusión de los derechos de la ciudadanía y ofrecido como un espacio de micrófono abierto para que muchos ciudadanos y ciudadanas hagan llegar sus dudas, inquietudes y reclamos. Esta política, así como sus campañas de difusión de los derechos de los consumidores, inquilinos y consorcios, le ha permitido alcanzar un significativo

---

3 Para más información, véase: <http://www.defensoria.org.ar/subsedes/>

grado de visualización en la ciudadanía como organismo de referencia en la defensa de los derechos ciudadanos.

La Defensoría del Pueblo ejerció también su potestad de iniciativa legislativa con la presentación de numerosos proyectos de ley en los últimos años, así como su función educativa y de promoción de derechos fundamentales mediante cursos, seminarios, publicaciones, participaciones en eventos y organización de congresos. Al respecto, vale la pena remarcar el desarrollo de carreras y especializaciones<sup>4</sup>.

## **El control en defensa de los usuarios y consumidores: El Ente Único Regulador de los Servicios Públicos**

En sus Artículos N° 138 y N° 139, la Constitución establece que el Ente Único Regulador de los Servicios Públicos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires depende del Poder Ejecutivo y cuenta con personería jurídica, independencia funcional, legitimación procesal y autarquía. Sus funciones se refieren al ejercicio del control, seguimiento y resguardo de la calidad de los servicios públicos cuya prestación o fiscalización se realice por la administración central y descentralizada o por terceros para la defensa y protección de los derechos de sus usuarios y consumidores, de la competencia y del medioambiente, para velar por la observancia de las leyes que se dicten al respecto.

A diferencia de organismos de este tipo de nivel nacional, el Ente de la Ciudad no posee atribuciones de regulación (generador de normativa), sino de fiscalización del cumplimiento de la legislación vigente. Esto constituye “una desigualdad con sus corresponsales organismos a nivel federal” (Michielotto, 2016: 1402) y, a la vez, una desventaja, en palabras de la titular del organismo.

El Ente está conducido por un directorio conformado por cinco miembros designados por la Legislatura por mayoría absoluta, previa presentación en audiencia pública de los candidatos (el mecanismo de la audiencia pública también se emplea para los Auditores, el Defensor y sus adjuntos). El presidente/a se designa a propuesta del Poder Ejecutivo y los vocales por la Legislatura, lo cual garantiza la pluralidad de la representación, debiendo ser uno de ellos miembro de organizaciones de usuarios y consumidores. No podrán tener vinculación directa ni mediata con los concesionarios y licenciatarios de servicios públicos.

El directorio forma quórum con la presencia de tres de sus miembros, uno de los cuales debe ser el presidente o el miembro que lo reemplace. Las decisiones se adoptan por mayoría simple. El presidente, o quien lo reemplace, tiene doble voto en caso de empate

---

4 Para más detalles, puede consultarse en el Centro de Estudios de Fortalecimiento Institucional: <http://www.cefi.org.ar/>



(Ley N° 210/1999). Entre sus funciones, se cuenta la de requerir a los prestadores de servicios bajo su control la información necesaria para verificar el cumplimiento de sus obligaciones, con el adecuado resguardo y reserva de la información que pueda corresponder. En tal sentido, se define que la falta de información de los prestadores al Ente es considerada grave. Este, según la mencionada norma, debe elevar al Poder Ejecutivo y a la Legislatura de la Ciudad, al 30 de abril de cada año, un informe sobre las actividades del ejercicio inmediato anterior y las sugerencias sobre inclusión de actividades bajo régimen de servicio público, como cualquier otra medida que se deba adoptar en beneficio del interés general. A tal fin, el presidente del Ente asiste personalmente a la Legislatura.

En su afán por difundir su accionar y visualizar el organismo, ha generado distintas campañas ante la opinión pública y mantiene una completa Página *web* con sus áreas de competencia a partir de la producción de información dirigida a los ciudadanos respecto de qué tipo de reclamos puede realizar al organismo. Con ese objetivo, también ha desarrollado distintos documentos que están disponibles en su página de Internet (por ejemplo, manuales para los usuarios) y ha incrementado su actividad en las redes sociales. De igual modo que el resto de los organismos, uno de los principales desafíos es ganar visibilidad y reconocimiento social, *máxime* entre los habitantes de la ciudad, principales destinatarios de la actividad de la institución. La Página *web* es: <http://www.entedelaciudad.gov.ar/>

## **Órganos rectores el control interno y externo: La Sindicatura y la Auditoría**

Si bien el modelo de control, en su pretensión de integralidad, incluye los organismos descriptos anteriormente, la centralidad del sistema está expuesta en la Ley N° 70 De Sistemas de Gestión, Administración Financiera y Control del Sector Público de la Ciudad de Buenos Aires. Allí se establece la organización y el funcionamiento de la Auditoría General y de la Sindicatura General de la Ciudad de Buenos Aires. Su centralidad radica en que se focalizan en el control de los aspectos presupuestarios, económicos, financieros, patrimoniales, normativos y de gestión, la evaluación de programas, proyectos y operaciones; y es el gasto donde las políticas tienen su explicitación y donde el control adquiere su máxima expresión.

Como ya hemos reflexionado anteriormente (Caccaviello, García Wolff y Santiago, 2015) el modelo que instaura la Ley N° 70 dirige la acción de los organismos que regula (Auditoría y Sindicatura) hacia un control más integral que incluye la evaluación de los resultados desde la perspectiva de las 3 E: eficacia, eficiencia y economía, es decir, que ya no consagra la rendición de cuentas desde la perspectiva exclusiva del marco jurídico y contable. La integralidad, en este caso específico, corresponde a la complementación

entre el control interno, llevado a cabo por la Sindicatura de la Ciudad de Buenos Aires (SIGEBA) y el control externo, a cargo de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (AGCBA). Dichos organismos son los encargados del ejercicio del control público y de dictar las normas en la materia de su competencia.

La Ciudad sigue el modelo inaugurado en nuestro país por la Ley Nacional 24.156, sancionada en 1992, que rige la administración financiera y los sistemas control público. Esta Ley nacional fue sancionada en un contexto de ajuste y reforma de la administración pública y su justificación era superar debilidades estructurales de la gestión, en un marco internacional de cambios, y promover la gestión por objetivos y resultados mediante la incorporación de criterios de eficacia, eficiencia y economía para gestionar y, en consecuencia, controlar. La Ciudad siguió esa oleada de reestructuración al incorporar ese modelo en la Constitución sancionada en 1996. La Ciudad y la Nación presentan, entonces, modelos de control similares en sus lineamientos y en la naturaleza de sus organismos rectores, aunque con algunas particularidades, como se expondrá más adelante.

## **El control interno en la Ciudad: La Sindicatura General**

El componente interno del sistema de control de la Ciudad de Buenos Aires (Artículo N° 121 de la Ley N° 70) está conformado por la Sindicatura General (SIGEBA), como órgano normativo, de supervisión y coordinación, y por las Unidades de Auditoría Interna (UAIs) de cada jurisdicción y entidades que dependen del Poder Ejecutivo. Estas unidades dependen jerárquicamente de la autoridad superior de cada organismo (ministros, por ejemplo) y actúan coordinadas técnicamente por la Sindicatura General en un diseño de centralización normativa y descentralización operativa<sup>5</sup>.

Desde la perspectiva del sistema, el control interno no constituye un fin en sí mismo, sino un proceso llevado a cabo por una organización integrada al proceso de administrar a través de un “órgano que no es independiente del controlado y que está subordinado jerárquicamente al Jefe de Gobierno” (Oliveto Lago, 2016: 1339). El titular de cada jurisdicción es el responsable obligado jurídicamente de establecer y mantener un adecuado sistema de control interno, que debe plasmarse en los planes de la organización y en los manuales de procedimientos.

La Sindicatura desarrolla, por mandato constitucional y por normativa específica (Ley N° 70), tres tipos de funciones: funciones normativas, funciones de coordinación y supervisión, y funciones de control y auditoría. En esta última, si bien la propia Sin-

---

5 El listado completo de las UAIs de la Ciudad puede consultarse en: <http://www.buenosaires.gob.ar/sindicatura-general/uais>

dicatura lleva a cabo auditorías por su cuenta, es donde juegan un papel preponderante las Unidades de Auditoría Interna (UAIs).

Merced a las atribuciones que detenta, la SIGEBA ha dictado las normas rectoras del control interno siguiendo los dictados de la normativa internacional establecidos en el informe COSO II (*Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*, 2013). Dichos componentes son:

- Ambiente de control;
- Evaluación de riesgos;
- Actividades de control;
- Información y comunicación;
- Supervisión.

Entre las normas que ha dictado la SIGEBA, están aquellas más generales, como el *Manual de Control Interno*, aprobado por resolución 31/2002. Allí se especifica, en el sentido que se expuso anteriormente, que el control interno es un proceso integrado a los procesos de la gestión, efectuado por los niveles directivos de la organización y el resto del personal, diseñado con el objeto de garantizar razonablemente los objetivos de:

- Eficacia y eficiencia de las operaciones;
- Confiabilidad de la información financiera;
- Cumplimiento de las leyes, reglamentos y políticas.

En el nivel más operativo, ha producido instrumentos como el *Manual de Auditoría Interna*, de reciente actualización (Resolución 215/16), orientado a garantizar el cumplimiento de los objetivos institucionales y proporcionar criterios unificados para la ejecución de las auditorías internas. En el mismo plano, se ubican las *Normas de Auditoría Interna*, otro hito del organismo en su función normativa. Allí se define el control como el ejercicio de “una mirada inteligente sobre la gestión, con el fin de mejorarla, favoreciendo la corrección de desvíos y anomalías” (SIGEBA, Resolución 160, 2006). Esta función esencial, según las mencionadas Normas de Auditoría, está en manos de las Unidades de Auditoría Interna (UAIs), entre cuyos fines se distingue el de “comprobar si los objetivos delineados se cumplen razonablemente. En caso contrario, sugerir las correcciones necesarias” y “Producir informes de auditorías sobre las actividades desarrolladas, y en su caso, formular las recomendaciones u observaciones que correspondan, haciendo el efectivo seguimiento de las mismas, elevándolos a la superioridad y

remitiendo copia a la SGCBA” (SIGEBA, Resolución 160, 2006). Según las facultades vigentes, una vez recibidos los informes de auditoría interna, los titulares de las áreas del Poder Ejecutivo deben informar a la Sindicatura y a las Unidades de Auditoría Interna (UAI). En tal sentido, se han establecido sanciones ante incumplimientos de esta obligación de informar<sup>6</sup>.

La SIGEBA, por su parte, como coordinador del sistema de control interno, asume la tarea de “analizar las observaciones y recomendaciones efectuadas por las UAIs y comprobar su puesta en práctica por parte de las jurisdicciones y entidades controladas” (SIGEBA, Resolución 160, 2006). Esta función de comprobación sistemática de cumplimiento de observaciones y recomendaciones es una herramienta muy valiosa, en tanto implica la obligación de elaborar planes de mejora por parte de las organizaciones auditadas en el plazo de 20 días hábiles de recibidas las observaciones, así como la repuesta acerca de cuáles serán las acciones que se instrumentarán, acompañadas de un cronograma de implementación, a fin de regularizar las observaciones efectuadas.

Otro aspecto que se debe remarcar es el hecho de que la Sindicatura ha definido los objetivos institucionales en el marco de la certificación otorgada bajo los términos de la Norma ISO 9001:2008, y entre ellos se cuentan:

- Sustentar los procesos con el Sistema de Gestión de la Calidad para optimizar el desempeño del organismo y las prácticas de control interno.
- Identificar, analizar y evaluar los riesgos.
- Optimizar el enfoque sistémico entre quienes componen el Sistema de Control Interno de la Ciudad, procurando la estandarización del proceso de auditoría y la mejora continua en el control efectivo de las acciones de gobierno.
- Promover el desarrollo constante de la profesionalización del personal.
- Impulsar nuevas prácticas sobre la seguridad de la información.
- Contemplar los aspectos ambientales incorporando acciones ecológicas en el establecimiento.

En ese marco, se están desarrollando instrumentos de mejora y actualización de la gestión, entre los que se cuentan el Sistema de Gestión de Control Interno (SIGECI), que tiene como objeto la informatización, automatización y *despapelización* de diferentes productos. Asimismo, se destaca la institucionalización del Sistema Inteligente de Control de Riesgos (SICOR), destinado a la obtención de información calificada y cualitati-

---

6 Para mayores detalles, consultar decretos 925/2008 y 40/2009 GCABA.

va para la toma de decisiones sobre los riesgos que pudieran afectar el cumplimiento de los objetivos de las distintas áreas del Gobierno.

La planificación anual de la institucional se aprueba mediante una resolución en la cual, además de dejar plasmado el cronograma de actividades del año (más de 160 informes para 2017), se presentan los lineamientos generales del organismo. Como para el resto de los componentes del sistema de control, su rango constitucional y el mandato para dictaminar sobre la cuenta de inversión son característicos de su relevancia y de su fortaleza institucional. Sus productos (informes) no son públicos, aunque entre sus objetivos institucionales figura el fortalecimiento de la transparencia<sup>7</sup>.

## **El control externo en la Ciudad: La Auditoría General**

El componente externo del sistema de control de la Ciudad de Buenos Aires lo constituye la Auditoría General, un organismo creado por la Constitución de la Ciudad a los efectos de ejercer el control externo del sector público, como así también a las empresas, sociedades o entes en los que la Ciudad tenga participación en sus aspectos económicos, financieros, patrimoniales y de gestión de legalidad. Dictamina sobre los estados contables financieros de la administración pública, centralizada y descentralizada, cualquiera fuera su modalidad de organización, de empresas, sociedades o entes en los que la Ciudad tenga participación y, asimismo, sobre la cuenta de inversión. Tiene facultades para verificar la correcta aplicación de los recursos públicos que se hubiesen otorgado como aportes o subsidios, incluyendo los destinados a los partidos políticos del distrito.

La autoridad de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (AGCBA) es un cuerpo colegiado, el Colegio de Auditores, integrado por 7 miembros que son designados por la Legislatura mediante votación por mayoría absoluta de los legisladores después de superar la audiencia pública de antecedentes. Su presidente, actualmente presidenta, es designado a propuesta de los legisladores del partido político o alianza opositora con mayor representación numérica en el cuerpo. Los restantes miembros son designados a propuesta de los legisladores de los partidos políticos o alianzas de la Legislatura, respetando su proporcionalidad y por un período de cuatro años, y pueden ser reelegidos una única vez al igual que los legisladores.

Para llevar adelante sus funciones, la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (AGCBA) adoptó una organización con base en direcciones generales de control que, en buena medida, reflejan a modo de espejo los ministerios del Poder Ejecutivo del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. La novedad más notoria radica en que,

---

<sup>7</sup> Para más datos sobre las herramientas de control interno, normativas y material de interés en materia de control interno, puede consultarse en: <http://www.buenosaires.gob.ar/sindicatura>

además de las tareas de comprobación del cumplimiento legal, enfatiza en los logros de la gestión, en la medición de resultados para promover la mejora de la calidad y en fortalecer la rendición de cuentas. Al incluir la gestión como uno de los aspectos que se deben controlar, la Carta Magna hace referencia a una administración por objetivos que excede lo financiero. De manera específica, la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (AGCBA) tiene también, entre sus responsabilidades primarias, controlar y evaluar los programas, proyectos y operaciones de la administración en términos de eficacia, eficiencia y economía, para lo cual adopta herramientas metodológicas de distintas disciplinas e incorpora una perspectiva multidisciplinaria en la que se combinan profesionales de las ciencias económicas, sociales, sanitarias y humanísticas.

Es importante recordar que, al sentar las bases del modelo de control externo, los constituyentes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires optaron por replicar los lineamientos del sistema nacional consagrados en la Auditoría General de la Nación (AGN), aunque lo concibieron con mayor autonomía. “Si bien ambos textos hacen depender las auditorías del poder legislativo respectivo y ambas auditorías están dotadas de autonomía funcional, la agencia nacional tiene una mayor dependencia del Congreso que la AGCBA que cuenta además de legitimación procesal para concurrir a la justicia en caso de que ella misma decida hacerlo como parte actora y la prescripción de publicar sus informes y dictámenes, sin necesidad de que ellos sean aprobados por la Legislatura” (Santiago, y García Wolff, 2013: 10). Las facultades del Poder Legislativo se limitan a aprobar el plan anual de actividades, solicitar la realización de exámenes especiales y aprobar el presupuesto para ser incluido en el proyecto de presupuesto de la Ciudad que consolida el Poder Ejecutivo.

La Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (AGCBA) concluye su tarea de control, de acuerdo a lo establecido en las normas básicas de auditoría externa aprobadas por la Ley N° 325, con un Informe de Auditoría, que expone fortalezas y debilidades de los programas y políticas implementados, tanto en lo referido al cumplimiento de objetivos –en términos de eficiencia, eficacia, economía, legalidad y transparencia–, como en su adecuación normativa. Ofrece, finalmente, observaciones y recomendaciones, que no son vinculantes, dirigidas a los distintos públicos: los funcionarios a cargo de las políticas, los legisladores y la ciudadanía.

Este modelo de control, que no sanciona, y el producto de su tarea, el informe, tienen como intención la mejora de la calidad de la gestión y el perfeccionamiento de los circuitos, tareas, procesos y productos brindados a los ciudadanos. Al mismo tiempo, constituye un instrumento de potencial utilidad para que los legisladores puedan evaluar el accionar gubernamental a través de información relevante y rigurosa.

Entre los atributos cualitativos del organismo, sobresale el desarrollo de la mirada interdisciplinaria durante el proceso de control. La Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (AGCBA) “ha venido construyendo un enfoque que incorpora una efectiva mirada multi e interdisciplinaria” que se propone “ir más allá del enfoque exclusivo de los profesionales del derecho y las finanzas, a fin de comprender los procesos complejos que implica la gestión de políticas públicas cada vez más sofisticadas” (Santiago, y García Wolff, 2013: 12). La interdisciplina se evidencia tanto en la composición de los equipos de trabajo como en la conformación de la autoridad colegiada que, a diferencia de otros organismos de control, no prevé requisitos profesionales excluyentes (como ser contadores o abogados), sino un perfil más amplio y flexible que incluye la exigencia de contar con título universitario y probada experiencia en temas jurídicos, económicos, contables, financieros o de gestión, vinculados al sector público. En el caso de los equipos técnicos, la incorporación de psicólogos, nutricionistas, trabajadores sociales, sociólogos, arquitectos, abogados, contadores, licenciados en administración, educadores, economistas y una variedad considerable de disciplinas, estructura un plantel profesional variado y de notoria complejidad. Dicha conformación profesional tan plural constituye un punto de fortaleza institucional que va en sintonía con un sistema de capacitación con base en la detección de necesidades de los agentes, tanto de áreas de apoyo como del área sustantiva de control. En el mismo sentido de fortaleza, debe contarse que se trata de un cuerpo técnico profesional regido por una carrera administrativa formalizada, sujeta a un convenio colectivo de trabajo aprobado recientemente.

Los aspectos mencionados constituyen recursos fundamentales para el desarrollo de un trabajo riguroso, como así también para el logro de una mayor productividad del control reflejada, inicialmente, en el aumento de los informes planificados que alcanzaron en el plan anual 2017 un total de 103 proyectos. Esa planificación, al igual que los informes, las resoluciones del Colegio de Auditores y la memoria anual, son públicas y pueden consultarse en el sitio *web*: <http://www.agcba.gov.ar/web/>

La perspectiva interdisciplinaria, que habilitó el aporte sistemático de distintas disciplinas para la comprensión y el análisis de las políticas, es posible merced al enfoque de control que adoptó el modelo centrado en el análisis integral de la gestión. Lo interdisciplinar cobra valor en la búsqueda de aportes al mejoramiento de las políticas cuando es necesario trascender la perspectiva comprobatoria, estrictamente fiscalizadora y punitiva. La utilización de auditorías de gestión e integrales resulta útil para lograr evaluaciones de programas, proyectos y operaciones como las previstas en la Ley N° 70, que resulten valiosas, de calidad y permitan emitir juicios críticos respecto al estado de las políticas. En los últimos años, el volumen de auditorías de gestión fue en aumento respecto a las legales y financieras, y sus observaciones, que trascienden el análisis legal

y presupuestario, contribuyen en mayor grado a la mejora de las políticas públicas al ofrecer este enfoque enriquecido e innovador.

Los informes de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (AGCBA), que constituyen el producto final del control, ponen a disposición de diversos públicos información técnica e imparcial sobre la coherencia, la relevancia y la pertinencia de las políticas, así como sobre su funcionamiento y sus resultados. Por supuesto que un destinatario principal está en los organismos auditados, en tanto los informes se presentan como insumos para mejorar su gestión, pero no debe soslayarse la Legislatura, cuyos integrantes pueden emplear los informes de auditoría para evaluar, sancionar normas y controlar la gestión de gobierno y cumplir, así como su tarea de control político del Poder Ejecutivo. Además de esos dos destinatarios, está clara la preocupación por incluir a la ciudadanía en general como receptor importante de su acción. Tanto la Constitución, como la Ley N° 70, disponen que los informes de auditoría sean públicos, lo cual habilita como destinatarios directos de los resultados de la labor de control ya no sólo los representantes legislativos, sino al conjunto de la población. Para ellos se elaboran y se publican versiones más acotadas de los informes, denominadas Informes Ejecutivos, que tienen el propósito de acercar los informes a la ciudadanía, en un lenguaje accesible, con menor rigidez técnica y un formato resumido.

La exposición pública de sus informes, y de otros documentos, busca responder al desafío de ampliar la difusión de sus productos, obtener una visibilidad social hasta ahora esquiva y fortalecer la incidencia de sus informes. Estas limitaciones están asociadas, en cierta medida, al déficit de canales de participación social que la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (AGCBA) muestra, a diferencia de lo que sucede en otras organizaciones, por ejemplo, en la Auditoría General de la Nación (AGN). Allí se instrumentó un proceso de planificación institucional con participación ciudadana alineado con las orientaciones de OLACEFS, que auspicia hace varios años la exploración de formas de articulación del control fiscal con el control ciudadano, especialmente para la etapa de planificación y para el seguimiento de recomendaciones. Esa preocupación por incluir la voz ciudadana como “fuente de información calificada y permanente sobre las áreas críticas de la administración pública” (Velásquez Leal, 2011: 4) aún no ha logrado avances significativos en la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (AGCBA) y constituye un amplio campo de posible acción.

Hay ciertos aspectos del diseño institucional que son muy relevantes a la hora de pensar el funcionamiento de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (AGCBA). Uno de ellos es su modelo de autoridad colegiada de origen multipartidario elegida por la Legislatura de la ciudad. Este esquema, fundado en la concepción del control externo como una atribución inherente al Poder Legislativo y a la representatividad del



pueblo que se da en su seno –en virtud de la participación del ciudadano en el sufragio– favorece el debate plural entre auditores generales y miradas múltiples sobre los procesos de gestión. Pero esta virtud pluralista presenta el riesgo de dilatar el tratamiento y la aprobación de los informes, vistas las tensiones o disputas, en función de la defensa o el cuestionamiento de las observaciones surgidas, de acuerdo a la afinidad política partidaria de cada auditor. Es un tema que trasciende al organismo y que, en todo caso, abre un debate sobre la operatividad de los organismos colegiados y la tensión intrínseca entre la posibilidad de deliberación y la oportunidad de su acción y sus informes, derivada de la vinculación directa de sus autoridades con la política partidaria.

Un aspecto básico para la rendición de cuentas y el control es el acceso a la información. Si bien existe una normativa específica que le otorga a la Auditoría la potestad de disponer de la información necesaria para el ejercicio de sus competencias y, además, el Gobierno de la ciudad tiene una política muy publicitada de gobierno abierto que habilitó a la ciudadanía el acceso a cierta información presupuestaria, todavía se encuentran limitaciones de acceso a la información indispensable para el control externo. Esas limitaciones se evidencian, por ejemplo, en la imposibilidad de acceder al Sistema de Administración de Documentos Electrónicos (SADE), lo cual permitiría consultar y verificar sin intermediación la totalidad de procesos administrativos; y en el acceso restringido al Sistema Integrado de Gestión y Administración Financiera (SIGAF) del Gobierno de la Ciudad. Respecto a este último, si bien la Auditoría cuenta con perfiles de consulta, estos no contemplan el acceso pleno a la información, sino uno muy limitado; por ejemplo, no se pueden observar los partes de recepción definitiva (PRV), que constituyen la prueba final de recepción del bien o servicio adquirido; tampoco se puede acceder plenamente a la información de las modificaciones presupuestarias. Todo esto conspira contra la integralidad de la información, que es una condición básica que debe cumplir, junto a la disponibilidad y la confiabilidad. Actualmente, el desarrollo tecnológico hace posible el acceso a la información con los debidos cuidados y resguardos para impedir las intrusiones externas, por lo cual estas limitaciones de acceso no encuentran razón de ser más que en el interés del Gobierno por no facilitar la tarea de fiscalización.

En general, ante la falta de respuesta satisfactoria o información limitada, la AGC-BA no agota los instrumentos a su alcance establecidos en el Artículo N° 14 de la Ley N° 325, que estipulan, ante una negativa, silencio, obstaculización o demora por parte del ente auditado, la reiteración del pedido con copia al ministro/a del área correspondiente, a la Legislatura, al jefe de Gobierno y a la Dirección General de Seguimiento de Organismos de Control y Acceso a la información. Estos caminos no han sido explorados lo suficiente, sino que sólo se ha limitado a explicitar estas deficiencias como limitaciones al alcance.

Uno de los requisitos del sistema de control de la Ciudad de Buenos Aires, para responder al mandato constitucional de ser integral e integrado, es la coordinación interinstitucional. Si bien la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (AGCBA) realiza –durante el desarrollo de las tareas de control– consultas a la Procuración o la Defensoría del Pueblo, como organismos vinculados con las temáticas específicas de las áreas auditadas, siguen siendo poco explotadas las oportunidades de articulación orgánica y los canales de colaboración sistemática. Estas vinculaciones pueden enriquecer la labor de control, por lo cual subsanar dicho *déficit* constituye una tarea valiosa que requiere avanzar en acuerdos institucionales y formas de coordinación entre los distintos componentes del sistema de control.

## Conclusiones

En este capítulo, hemos dejado expuestas las potencialidades de un modelo diseñado para brindar respuestas integrales e integradas a las necesidades de control gubernamental a partir de un esquema que abarca la totalidad de los ámbitos de intervención pública en la vida social: desde la rendición de cuentas, pasando por el control de los servicios públicos hasta la defensa de los derechos ciudadanos. Dicho sistema ha dado cuenta de esos desafíos iniciales, pero encuentra aún limitaciones para desarrollar una integración más pronunciada entre sus diversos componentes. Más allá de la obligatoriedad legal de establecer medidas de integración, el tendido de puentes entre ellos ha resultado, todavía hoy, limitado.

Para todos los casos, vale la pregunta referida a la incidencia de su acción en los aspectos e instituciones controladas; en el caso del control interno, dichos resultados no son públicos, como así tampoco la información sobre las medidas correctivas implementadas por el Poder Ejecutivo; el control externo, por su parte, carece de la atribución de observaciones o recomendaciones vinculantes y sus informes de seguimiento no ocupan una porción significativa de la planificación institucional.

Sin lugar a dudas, la garantía de independencia otorgada por la Constitución a la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (AGCBA) como organismo rector del sistema de control externo y su rol como agente fundamental de la rendición de cuentas son los puntos fuertes de un sistema que adeuda todavía la generación de mecanismos de participación social que permitan una mayor visibilidad social, una mayor incidencia de su acción en la ejecución de las políticas y en la percepción cotidiana de los ciudadanos y una integración más fluida entre los componentes del sistema. En suma, hay más de veinte años de camino recorrido y un amplio campo de oportunidades y logros por alcanzar.

## Referencias bibliográficas

- Amor, A. (2016). *La Defensoría del Pueblo*. En *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Edición comentada*. Consejo de la Magistratura. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Jusbaire.
- Astarloa, G. (2016). *El control a través de la gestión eficaz y el asesoramiento oportuno*. En *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Edición comentada*. Consejo de la Magistratura. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Jusbaire.
- Caccaviello J., García Wolff, N., y Santiago, F. (2015). *Los organismos de control como herramientas de evaluación para mejorar las políticas públicas: El caso de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires*. En Pablo Sanabria (Coord.), *Avances y retos de la evaluación de políticas públicas en gobiernos subnacionales* (pp. 78-101). México D.F.: Centro CLEAR para América Latina, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C. (CIDE), Red Interamericana de Educación en Administración Pública (INPAE).
- Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. Versión en español 2013 en: [http://www.consejo.org.ar/comisiones/com\\_43/files/coso\\_2.pdf](http://www.consejo.org.ar/comisiones/com_43/files/coso_2.pdf), con acceso 20/05/2017-
- Consejo de la Magistratura, Bastera (Dir.). Enzo L. Pagani; Alejandro G. Fernández (Eds.). *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Edición comentada*. (2016). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Jusbaire.
- Michielotto, P. (2016). *El Ente Único Regulador de los Servicios Públicos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. En *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Edición comentada*. Consejo de la Magistratura. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Jusbaire.
- O'Donnell, G. (2001). Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. *POSTData, Revista de Reflexión y análisis político*. Nro. 7, 11-34.
- Oliveto Lago, P. (2016). *Reflexiones sobre el Control Integral e Integrado en la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires*. En *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Edición comentada*. Consejo de la Magistratura. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Jusbaire.
- OLACEFs. (1995). *Acta de la V Asamblea General Ordinaria de la OLACEFs*. Lima.
- OLACEFs. (2012). *Participación ciudadana en el control fiscal. Buenas Prácticas para el fortalecimiento de las relaciones entre las EFS y la ciudadanía. Comisión técnica de participación ciudadana*. Recuperado de <http://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2014/05/Buenas-practicas-Informe.pdf>
- Peruzzotti, E. (2007). *Rendición de Cuentas, Participación Ciudadana y Agencias de Control en América Latina*. En *XVII Asamblea General Ordinaria OLACEFs*, Santo Domingo, República Dominicana.
- Santiago, F., y García Wolff, N. (2013). Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (AG-CBA), aportes a la transparencia y gobernabilidad en Buenos Aires, Argentina. En *XVII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y la Administración Pública*, Montevideo, Uruguay.
- Velásquez Leal, L. (2011). *Avances y desafíos de las EFS en materia de Participación Ciudadana en América Latina. Iniciativas para su fortalecimiento*. Bogotá: Proyecto OLACEFs – 09.2015.7-001.00. Recuperado de [https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/jaguar/Documentos/com\\_olacefs/avances\\_desaf.pdf](https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/jaguar/Documentos/com_olacefs/avances_desaf.pdf)

## **Legislación**

Decreto N.º 40 / GCABA. (2009). Buenos Aires.

Decreto N.º 925 / GCABA. (2008). Buenos Aires.

Ley N.º 3 de la CABA. (1998). Orgánica de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Buenos Aires.

Ley N.º 70 de la CABA. (1998). De Sistemas de Gestión, Administración Financiera y Control del Sector Público de la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires.

Ley N.º 210 de la CABA. (1999). Definición, objeto y funciones del Ente Único Regulador de Servicios Públicos. Buenos Aires.

Ley N.º 325 de la CABA. (1999). Aprobación de las Normas de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires.

Ley N.º 1218 de la CABA. (2003). Obligaciones, deberes, atribuciones y competencia de la Procuración General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Buenos Aires.

Ley N.º 24.156 de la Nación Argentina. (1992). De Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector público Nacional. Buenos Aires.

Resolución N.º 31 /SGCBA. (2002). Aprobación del Manual de Control Interno de la Sindicatura General de la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires.

Resolución N.º 160 /SGCBA. (2006). Aprobación de las Normas de Auditoría Interna de la Sindicatura General de la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires.

Resolución N.º 215 /SGCBA. (2016). Aprobación del Manual de Auditoría Interna de la Sindicatura General de la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires.

## Anexo I: Presupuesto

A fin de tener idea de la magnitud relativa del sistema de control, se ofrece el presupuesto de cada organismo en relación al total del presupuesto de la CABA. El conjunto de los organismos de control acumula un presupuesto que alcanza el 1,48 % del total del presupuesto de la administración que controla, tal como se refleja en el siguiente cuadro:

**Tabla 1:**

Presupuesto sancionado para organismos de control CABA 2017

<b>Organismos de control</b>	<b>Presupuesto 2017 (en \$)</b>	<b>%</b>
<b>Presupuesto total Ciudad Autónoma de Buenos Aires</b>	<b>178.806.757.691</b>	<b>100</b>
Auditoría General	643.920.519	0,36 %
Defensoría del Pueblo	830.680.004	0,46 %
Sindicatura General	120.929.307	0,07 %
Procuración General	671.449.211	0,38 %
Ente Único Regulador de Servicios Públicos	385.568.230	0,22 %
<b>Total organismos de control</b>	<b>2.652.547.271</b>	<b>1,48 %</b>

**Fuente:** Elaboración propia a base de GCBA, 2017.

Al respecto, debe señalarse que, si bien el presupuesto de cada uno se ha ubicado en porcentajes relativamente estables, no existe garantía de presupuesto fijo respecto al presupuesto total de la ciudad. Para cada ejercicio, los titulares de distintos organismos exponen los lineamientos de gestión para el año siguiente ante la Legislatura en el marco del tratamiento del proyecto de ley de presupuesto. Del mismo modo que las autoridades del resto de las jurisdicciones del Gobierno de la ciudad “defienden” sus requerimientos de recursos para el año entrante ante el Poder Legislativo.

## Anexo II: Plan anual AGCBA

A continuación, se exponen proyectos que integran la planificación 2017 de la Auditoría General, clasificados según el área a cargo (dirección general). El total de proyectos planificados para el ejercicio ha sido de 103, con distintos tipos de informes de auditoría: gestión, legal y financiera, integral, seguimiento, etcétera.

**Tabla 2:**

Síntesis Plan Anual de Auditoría AGCBA 2017

<b>Plan Anual de Auditoría 2017</b>		
<b>Proyectos por dirección o área</b>		<b>Objeto</b>
DG de Control de Justicia, Organismos Interjurisdiccionales y Control	9	Procuración General de la CABA - Gestión de Juicios Sector Daños. Ente Único Regulador de Servicios Públicos -Descentralización. Corporación Mercado Central Bs. As. - Cobros.
DG de Control de Obras, Servicios Públicos y Medioambiente	12	UPE Villa Olímpica y Sedes Deportivas. Paseo del Bajo Autopista Ribereña. Programa 85-Recolección, Barrido e Higiene de la Ciudad de Buenos Aires.
DGC de Educación	10	Programa 53 Infraestructura Escolar. Programa 51 Asistencia Alimentaria y Acción Comunitaria.
DGC de Salud	8	Efectores Programa Atención Primara de la Salud - Zona Sur. Servicio de Neonatología de los Hospitales Generales. Compras de Medicamentos. Contrato de alimentos de hospitales.
DG de Control de Economía, Hacienda y Finanzas	16	Estados Contables de la OSBA. Agencia de Bienes S.E. Dirección General de Empleo.
DG de Control de Asuntos Institucionales y Partidos Políticos	11	Dirección General de Defensa y Protección del Consumidor. Agencia Gubernamental de Control - DGFyC - DGHyP de Clubes y Gimnasio. Veredas. Comunas 4, 7, 11, 13 y 14.

DG de Control de Asuntos Financieros – Contables	7	Dictamen Cuenta de Inversión 2016. Deuda 2016. Balance General de la Ciudad - Ejercicio 2016.
DG de Planificación	2	A definir Red Federal.
DGC de Desarrollo Social	13	Atención Niñez y Adolescencia Vulnerable. 45 (Asistencia Inmediata ante la Emergencia Social) Programas 42 (Asistencia Socio Habitacional) - 43 (Asistencia a Familias con Alta Vulnerabilidad Social)
DG de Sistemas	3	8618 - ADMINIST.GUBERNAMENTAL DE INGRESOS PÚBLICOS. Boleta Única Electrónica.
DGC de Cultura y Turismo	8	Incentivo a la Producción Cultural. Pro Teatro. Control cumplimiento Ley N.º 2264 Mecenazgo. Programa 65. Turismo de la Ciudad. Actividad 10 Desarrollo de la Oferta. Registros.
ACuMaR	4	Obras de infraestructura y mejoramiento de viviendas en Villas de la CUMAR. Ejecución presupuestaria del Plan Integral de Saneamiento Ambiental del GCBA - 2do semestre 2015.
<b>Total</b>	<b>103</b>	

**Fuente:** Elaboración propia a base de AGCBA, 2017.







SEGUNDA PARTE

# El Sistema de Control y Evaluación de Políticas Públicas en perspectiva.

*Dilemas y desafíos en la democracia contemporánea*



## CAPÍTULO V

# Rendición de Cuentas en el sistema democrático.

## Los desafíos del control público externo

Por Cecilia Segura Rattagan

### Introducción

América Latina ha vivido cambios significativos desde los inicios del siglo XXI, de la mano de gobiernos de orientación popular que han consolidado procesos genuinos de desarrollo que combinaron crecimiento económico con inclusión social. Para la ejecución de estas políticas fue necesario recuperar el rol y las funciones que el Estado había abandonado y/o delegado en el sector privado bajo la vieja óptica neoliberal del Estado mínimo que predominó en las últimas décadas del siglo XX.

En el marco de este proceso –y ante la reaparición de gobiernos conservadores– el debate sobre el rol de los sistemas de rendición de cuentas (*accountability*) y los organismos de control se vuelve central ya que replica a nivel sectorial distintas visiones sobre el rol del Estado. Mientras que desde las corrientes liberales se intenta caracterizar a los gobiernos *populistas* como formas de *democracias delegativas* que buscan evitar el control ciudadano, desde este capítulo se plantea que los gobiernos populares que han reconstruido las funciones del Estado y fomentado la inclusión de sectores sociales postergados han generado las condiciones necesarias para el desarrollo de nuevas formas de rendición de cuentas, promoviendo una ciudadanía activa que se involucre más en los procesos de definición y gestión de las políticas públicas. En última instancia, los distintos enfoques sobre los organismos de control se relacionan con la visión acerca del Estado, ya sea que se considere a éste como obstáculo para el desarrollo pleno de las libertades individuales, o que se lo caracterice como la institución imprescindible para reparar las desigualdades existentes en la sociedad.

## Las visiones sobre el Estado

Los filósofos y juristas de la corriente liberal pensaron los atributos del control como formas de limitar al poder estatal despótico frente a los ciudadanos. Estos pensadores serán fundamentales para modelar los cambios acontecidos desde el siglo XVII, creando normas e instituciones que permitirán regular los *deseos del príncipe*.

La experiencia histórica muestra que con las libertades formales no alcanzaba para garantizar el bien común y estos avances resultaron insuficientes. Por eso, durante el siglo XIX y XX, tomarán fuerza las corrientes que plantean que es necesario un Estado activo que universalice y garantice los derechos políticos, económicos y sociales de toda la población, poniendo especial énfasis en proteger y promover a los sectores más vulnerables.

El debate sobre el rol del Estado como promotor o limitador de las capacidades individuales, remite a los conceptos filosóficos de *libertad negativa* y *positiva*. Por un lado, la *libertad negativa* refiere a la libertad individual y a la defensa de los derechos civiles e individuales, los cuales se gozan en la esfera privada y deben sufrir lo mínimo posible la interferencia del poder estatal. Este paradigma liberal considera que el Estado debe reducirse al mínimo, ajustarse y hasta retirarse con el fin de no intervenir en la autorregulación del mercado. El aparato estatal en retirada también tiende a delegar las funciones no lucrativas, aunque esenciales y de su absoluta responsabilidad, en las organizaciones no gubernamentales y en el mundo privado de las familias.

Por otro lado, el concepto de *libertad positiva* se refiere a la capacidad de la sociedad para autogobernarse protegida por un Estado presente en la satisfacción de sus demandas. La regulación estatal no es entendida como una limitación a la libertad, sino como la posibilidad para el desarrollo de las personas y la comunidad. Este tipo de Estado presupone un aparato institucional fuerte dotado de las capacidades técnicas y regulatorias, las facultades jurídicas, los recursos humanos y la capacidad financiera necesaria para ejercer un control eficiente de la gestión pública.

Desde el punto de vista del control y de la transparencia, no es lo mismo ejercer el control a través de un Estado mínimo que hacerlo desde un Estado presente, activo e inteligente que busca cumplir una amplia variedad de funciones para garantizar el cumplimiento efectivo de los derechos ciudadanos. Administrar un Estado que asume múltiples funciones es mucho más complejo en términos de gestión y de control, que hacerlo en Estados liberales que se limitan a cumplir –muchas veces en forma deficiente– cuestiones puntuales de administración, seguridad y justicia. Una sociedad cada vez más compleja, diversa y participativa necesita de Estados dinámicos que aborden cada vez más tareas y sistemas de rendición de cuentas que puedan absorber esta complejidad.

## Democracia y Rendición de Cuentas

La rendición de cuentas, la transparencia y el control externo son elementos básicos del sistema democrático que ayudan al buen gobierno. Distintos autores definen a la rendición de cuentas como la obligación de los gobernantes (autoridades políticas) y empleados públicos de asumir responsabilidad por sus acciones y dar cuenta de ello, desde una concepción que trascienda la idea de sanción o de castigo. Para ser efectiva, la rendición de cuentas debe ser una obligación normativa y ética, que en caso de incumplimiento tendrá una reparación o castigo.

En primer lugar, debe haber una obligación de rendir cuentas por parte de los funcionarios y el derecho a obtener una respuesta de las instituciones que realizan el control o los ciudadanos que exigen una rendición de lo actuado, ya que en este proceso se genera una interacción ciudadana que fortalece las instituciones democráticas y la calidad de gobierno. Esta obligación se desprende no sólo del deber objetivo surgido de las normas y de los procedimientos formales previamente definidos, sino de la disposición ética de los funcionarios y de los empleados públicos que asumen dicha responsabilidad. Esta situación es definida como *responsabilidad*, entendida como el compromiso moral de responder por el alcance de los productos o resultados como de los insumos que se emplean sin que medie exigencia externa alguna (Oszlak, 2003).

Pero, además, la rendición de cuentas presupone la capacidad de hacerla efectiva, es decir, que dichos organismos tengan la fortaleza institucional para que se tomen medidas reparatorias, ya sea en materia de sanción cuando haya un incumplimiento o como insumo para el monitoreo y mejora de las políticas públicas desarrolladas.

Emergen así variados mecanismos de control del poder que cuentan con sistemas institucionales complejos que involucran distintos poderes, niveles y etapas en su accionar. Teniendo en cuenta estas condiciones de desarrollo se pueden considerar tres dimensiones para su análisis: I) la legitimidad y la legalidad de gobierno; II) las relaciones que los entes estatales establecen entre sí y con la ciudadanía; y III) las dinámicas diferentes que existen en las esferas de la política, de la gestión y del control.

Los conceptos weberianos de legitimidad y legalidad se ligan a los principios de control político y control normativo-procedimental inherentes a la rendición de cuentas (Peruzzotti, 2007). Existe una dimensión *política* del control que refiere al principio de legitimidad de gobierno entendida como la capacidad de la ciudadanía para lograr que las políticas gubernamentales reflejen sus intereses y preferencias. La democracia no sólo es un sistema procedimental de elección de los gobernantes, sino que también es un sistema de representación en donde se genera un *contrato* entre los representantes y los representados de acuerdo a valores ideológicos y a un programa de acción previamente explicitado. La otra dimensión del control refiere a lo *legal*, a los mecanismos institu-

cionales que regulan los comportamientos de todo el sistema político, administrativo y judicial.

Otra forma de clasificar los sistemas de control consiste en diferenciar los mecanismos de *control horizontal o interestatal* que se refiere a las acciones que ejercen los poderes del Estado entre sí, de los *controles verticales* que ejercen los ciudadanos sobre los poderes del Estado (O'Donnell, 2004). Esta definición ha evolucionado con el tiempo ya que el control horizontal de división de poderes que definió Montesquieu, junto al control vertical del voto ciudadano para elegir gobernantes, no alcanzan para atender la diversidad y la complejidad de la organización estatal actual ni a la necesidad de generar nuevas formas de participación política. Las mejores prácticas en rendición de cuentas tienden a combinar formas de control horizontal y vertical en sus estructuras organizacionales o en sus procesos de gestión.

En cuanto a las esferas de acción se puede diferenciar entre la definición de políticas, la ejecución de las mismas (gestión estatal) y la función del control que puede ser político o judicial (Loewenstein, 1970). Esta clasificación incorpora el rol de la gestión y la necesidad de abordar la temática como un elemento con su propia especificidad. En esta perspectiva, se inscriben las auditorías que desde los órganos de control se focalizan en auditar la gestión—analizando al cumplimiento de procesos y resultados—, planteándose como una instancia de evaluación para generar recomendaciones que permitan reformular las políticas públicas. Desde esta perspectiva, el control es una instancia más en el proceso de la mejora continua de la gestión.

## **Evolución de los Sistemas de Rendición de Cuentas en la Argentina**

Mientras que en las democracias modernas la rendición de cuentas implica obligaciones para quienes ejercen el poder, al asumir la responsabilidad de sus acciones y dar cuenta de ello; los gobiernos autoritarios no rinden cuentas e impiden cualquier tipo de control de la sociedad sobre los resultados de la actividad estatal y la adecuada aplicación de sus recursos.

En la Argentina, la última dictadura cívico-militar constituyó un exponente trágico de la negación absoluta de los principios democráticos ejecutando una violación flagrante de los derechos humanos a través del terrorismo de Estado. Un régimen ilegal e ilegítimo, que prohíbe los derechos políticos e impide cualquier tipo de control ciudadanos sobre los resultados de la gestión estatal.

Tras la recuperación democrática, y en sintonía con el proceso experimentado a nivel regional, se restableció gradualmente el funcionamiento de los distintos poderes estatales y la participación social respecto a la rendición de cuentas. Este proceso fue *in crescendo* y con el afianzamiento de las instituciones democráticas emergió una

demanda de mayor transparencia en la gestión pública (Oszlak, 2003). Las reformas constitucionales de la época estarán influidas por estos procesos e irán modernizando sus estructuras de control estatal y generando nuevas formas de participación ciudadana. En sintonía con los postulados del *New Public Management* y tratando de incorporar los elementos dinámicos del sector privado, se promueve un nuevo sistema de control para la administración pública. Desde esta visión neoliberal de administración del Estado, se sancionará a nivel nacional la Ley 24.156 de Administración Financiera que creará un nuevo sistema de control del sector público nacional organizado en base a dos tareas principales: el *control interno* (SIGEN) y el *control externo* (AGN). Dichas tareas estarán regidas por los conceptos de control integral que refiere a la amplitud del alcance, abarcando cuestiones referidas a la gestión y control integrado que alude a la coordinación con otros organismos públicos, evitando el aislamiento de dichas estructuras.

La Sindicatura General de la Nación (SIGEN) y las Unidades de Auditoría Interna (UAI) de cada Ministerio ejercen el *control interno* de la administración, ya que sus funcionarios son nombrados por el Poder Ejecutivo. La Auditoría General de la Nación (AGN) es el organismo dependiente del Poder Legislativo creado para realizar el control externo de la administración nacional. Su diseño institucional fue tomado como ejemplo por la Ciudad de Buenos Aires y la provincia de Salta que crearon sus propias auditorías. Tienen la misión de controlar y evaluar la ejecución de políticas en cuanto a procedimientos y cumplimiento de resultados, y sus tareas son realizadas *ex post* de la ejecución de las mismas. En este sentido, las auditorías ganan en perspectiva y tiene enfoques más amplios que los tribunales de cuentas que –bajo el modelo tradicional de control– se abocan al análisis patrimonial, legal y formal del ente auditado. No obstante, las auditorías deben lidiar con la dificultad de carecer de potestades imperativas para corregir las falencias detectadas y las observaciones contenidas en sus informes se traducen en recomendaciones que el ente auditado puede aplicar o no. Además, las auditorías no tienen la posibilidad de abordar la dimensión política, analizando la pertinencia de las políticas en tanto reflejo de intereses y preferencias de una sociedad.

En conclusión, las innovaciones en materia institucional desarrolladas durante la década del '90 en la Argentina, se producen durante un período de reingeniería de la matriz estatal que incluyeron una variedad de acciones (privatización, descentralización y desregulación) que desarticulaban los roles que históricamente cumplía el Estado, y signaron una etapa de avance de actores de la esfera privada en el control público. De este modo, las modificaciones del contexto social y el recorte del rol del Estado durante el neoliberalismo, neutralizaron los beneficios generados por las innovaciones institucionales y socavaron las capacidades de la sociedad en términos de control vertical.

## La vuelta del Estado

Luego de la crisis del 2001, en la Argentina, se generó un consenso ciudadano en torno a la idea de abandonar el paradigma neoliberal y a comenzar a construir un Estado presente, responsable de la regulación de los recursos y la satisfacción de las demandas sociales, que recupere las capacidades para garantizar derechos, sobre todo de los sectores sociales más necesitados. En cuanto a la necesidad de fortalecer mecanismos de *accountability*, desde este nuevo paradigma se buscó abandonar los principios de *mercantilización* que hacen eje en el ciudadano-consumidor, para promover herramientas de *rendición de cuentas social* que promuevan sujetos activos y organizados (Ackerman, 2006). No obstante, es importante señalar que para que dicho proceso sea fructífero, la participación no debe quedar encapsulada en pocas organizaciones especializadas; sino que debe tratar de incorporar a la diversidad de organizaciones de la sociedad y a la ciudadanía en su conjunto.

El desarrollo de las nuevas políticas públicas será clave para resolver la crisis de representación política de la etapa anterior en donde las acciones de gobierno –de una dirigencia política incapaz de modificar las tasas de acumulación definidas por los sectores concentrados de la economía– se contraponían abiertamente con sus promesas de campaña. El kirchnerismo tendrá la capacidad de reconstruir la legitimidad de gobierno a partir de fundar su gestión en la resolución de demandas sociales de larga data, construyendo nuevos canales institucionales de representación.

La reconfiguración del rol del Estado implicó entonces implementar una serie de medidas que fortalecieron las capacidades técnicas, administrativas, jurídicas y financieras de los entes públicos. Este proceso también impactó positivamente en las formas de control público estatal, aunque con distinta intensidad según la jurisdicción. En este sentido, se fortalecieron los mecanismos de control a través del acceso a los nuevos sistemas informáticos de control, sobre todo a nivel nacional, en la administración centralizada y descentralizada. También se promovieron instancias de coordinación y articulación de los distintos organismos de control a nivel federal bajo una óptica integral que buscaba evaluar todo el proceso de la política pública, ampliando la visión procedimental a una perspectiva holística que analice si los resultados alcanzados y los recursos efectivamente aplicados han permitido dar respuesta a las demandas sociales.

La visión neoliberal del Estado es disfuncional a un sistema de control efectivo, porque un Estado que debe reducirse al mínimo, ajustarse y retirarse para no generar distorsiones en el mercado, conduce a un Estado que es incapaz de dar respuestas, tanto a las problemáticas sociales como a los mecanismos de control. Sin un Estado presente, activo e inteligente, las facultades estatales se vuelven abstractas más fácilmente. Por eso, el fortalecimiento de las capacidades estatales que se produce en el país durante



el kirchnerismo significó simultáneamente la construcción de organismos estatales de control más robustos (con más recursos económicos, humanos y de equipamiento) y el desarrollo de políticas que generaron las posibilidades sociales para que exista una ciudadanía más activa, especialmente de aquellos sectores excluidos que vieron mejorar sustancialmente su situación. La rendición de cuentas plantea como uno de sus ejes el control ciudadano, es decir, que la ciudadanía exija a políticos y a funcionarios que den cuenta de sus actuaciones. En el marco de un proceso de movilidad social ascendente, la ciudadanía tiene más herramientas y posibilidades de hacer oír sus reclamos y pedir respuestas por sus actuaciones a los gobernantes.

## **Desafíos del control público externo en el contexto de la restauración neoliberal:**

### **El caso de la Ciudad de Buenos Aires**

La restauración del paradigma neoliberal que intenta instalarse con la aparición de gobiernos conservadores en América Latina, constituyen un fuerte retroceso político, económico y social. En lo que refiere estrictamente a los organismos de control público, la consolidación de estos gobiernos conservadores fortalece una visión del rol de los organismos ligada a la mera formalidad. Estas concepciones generan las condiciones para que nuevamente se sostenga la necesidad de tercerizar las tareas de control, es decir, un nuevo intento de avance del mercado en la esfera pública.

Frente a los desafíos que genera este nuevo contexto, los organismos de control público externo deberán desarrollar líneas de acción que garanticen el ejercicio efectivo del control. En el caso de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (AGCBA), se proponen las siguientes acciones:

#### *Fortalecer la autonomía de los órganos de control público externo*

Si se realiza un análisis con perspectiva histórica, los organismos de control público externo han ido ganando poder y presencia a lo largo de las últimas tres décadas en la Argentina. No obstante, es necesario seguir avanzando en el proceso de fortalecimiento institucional frente a los poderes ejecutivos de turno. A la independencia funcional y presupuestaria que definen actualmente los marcos legales, es sustantivo sumar niveles reales de autonomía económica, garantizando el cumplimiento de su misión institucional y la estabilidad de su funcionamiento en el tiempo.

En el caso de la auditoría porteña, es necesario incorporar una autonomía presupuestaria que permita niveles de independencia y estabilidad, evitando posibles situaciones de sujeción económica a los organismos que debemos auditar. Con el diseño institucional actual, en la práctica aparecen tensiones constantes derivadas del entrecruzamiento

de roles, ya que la auditoría debe controlar y evaluar organismos que luego son los responsables de definir y autorizar las necesidades presupuestarias del organismo de control. Si bien ésta es una de las cuestiones a estudiar que presenta alternativas múltiples de resolución, *a priori* debiera analizarse la posibilidad de establecer un porcentaje fijo del presupuesto para financiar las tareas regulares del organismo que garantizan su funcionamiento. En caso de surgir necesidades presupuestarias adicionales se podrían solicitar partidas especiales para estas cuestiones específicas.

Otra cuestión clave a debatir acerca de la autonomía de los organismos de control se refiere a la autonomía política de los mismos. En el caso de la AGCBA este punto está vinculado con el diseño institucional del organismo. De acuerdo a lo que establece el artículo 136 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, los siete miembros del cuerpo colegiado que constituyen el gobierno del organismo son nombrados por la Legislatura. Seis auditores generales se designan respetando la proporcionalidad de los partidos políticos o alianzas. Asimismo, se establece que la presidencia corresponde al partido político o alianza opositora con mayor representación. Sin embargo, dado que las decisiones se toman de forma colegiada por mayoría simple de sus miembros y que el Poder Ejecutivo suele tener mayoría parlamentaria, debe reflexionarse acerca de la conveniencia de que la conducción política efectiva de este organismo de control recaiga en el oficialismo por contar con la mayoría de los votos.

En este punto es central repensar cómo se seleccionan los funcionarios directivos de estos organismos. La experiencia de funcionamiento muestra que la obligatoriedad de que la presidencia de la Auditoría recaiga sobre una fuerza opositora no alcanza para que los organismos se manejen con una dinámica autónoma de los intereses del Poder Ejecutivo.

Luego de 20 años de institucionalidad de la auditoría porteña, es importante debatir las formas de elección de los auditores generales, pensando nuevos marcos institucionales que eviten la generación de mayorías oficialistas que desvirtúan el objetivo mismo de un organismo de control público externo que tienen como misión realizar tareas de control desde una óptica diferente e independiente de la visión del Poder Ejecutivo.

### *Conflicto de intereses*

El debate anterior, nos introduce en un elemento clave que debe cumplir cualquier funcionario público –sean estos funcionarios políticos o de carrera– que es la inexistencia de conflictos de intereses entre la tarea que se realiza y los posibles beneficios que puedan obtenerse, ya sea por parte del Poder Ejecutivo de turno –como se señaló en el apartado anterior– o por actores y grupos del sector privado. Esta problemática es clave

en un contexto general de avance de los poderes económicos concentrados que intentan colonizar áreas del Estado.

#### *Fortalecimiento de las áreas de personal*

Para consolidar los procesos de autonomía de los organismos de control debe continuarse y profundizarse las acciones de fortalecimiento institucional y mejora de las capacidades organizacionales que incluye robustecer las áreas de personal, garantizando la estabilidad de carrera, una capacitación continua e incentivos por resultados que permitan en conjunto mejorar la gestión de los organismos. Frente a Estados presentes y dinámicos que deben asumir cada vez más responsabilidades, las auditorías deben ampliar y capacitar a sus profesionales para poder controlar las nuevas políticas que se realizan.

#### *Control ex ante y concomitante*

Otro elemento del fortalecimiento institucional hace a la ampliación de las posibilidades de control de las políticas públicas. Es clave garantizar que los órganos de control público externo puedan realizar intervenciones antes, durante y después de la ejecución de las políticas públicas. Dado que el Estado realiza actividades en una sociedad cada vez más variada y compleja, se requiere un control público externo que pueda auditar la integridad del proceso. Por ejemplo, una auditoría *ex ante* puede detectar errores de diseño de una política y evitar costos innecesarios antes de la aplicación de la misma. Del mismo modo, una auditoría de proceso o monitoreo permite incorporar cuestiones socialmente problematizadas que aparecen en la agenda pública y que no han sido planificados en el ejercicio anterior, pero requieren intervenir en el momento. Dotar al organismo de esta flexibilidad para responder a demandas sociales, refuerza su legitimidad acercando su tarea a las problemáticas emergentes.

También debe repensarse la relación entre la auditoría y los organismos controlados, ya que el carácter no vinculante de los informes no puede ser la excusa para que los funcionarios del Poder Ejecutivo hagan oídos sordos a las observaciones que se les realizan. Es recurrente que una serie de observaciones a un organismo se mantengan año tras año, sin que las autoridades tomen medidas para subsanarlas, o que las observaciones a un organismo específico aparezcan luego en informes realizados a otros organismos de la administración. Para mejorar esta situación se requiere aumentar la vinculación entre las recomendaciones que realiza la Auditoría a las áreas auditadas y sus funcionarios responsables. La incorporación de estas recomendaciones, por ejemplo, generando un espacio de intercambio entre el órgano de control, la administración auditada y los miembros de la sociedad civil, puede ser un mecanismo idóneo para favorecer la mejora continua de la gestión, corrigiendo y nutriendo a las políticas públicas que se vienen desarrollando.

En síntesis, la auditoría *ex ante*, *concomitante* y *ex post* debe ser un instrumento para brindar insumos de monitoreo y evaluación que podrán mejorar la política pública desde su formulación con el fin de optimizar los recursos y favorecer el cumplimiento de sus objetivos.

*Coordinación con instancias institucionales que avancen sobre aspectos que la auditoría no tiene competencia*

En los informes realizados por las auditorías es frecuente que se detecten irregularidades administrativas en las que, para determinar si existe un delito contra la administración pública, se requiere de una investigación que está por fuera del alcance, objeto y competencias del organismo. Al respecto, deberían institucionalizarse mecanismos de derivación para estas situaciones que requieren de una ulterior investigación. Por ejemplo, en la administración nacional, para estos casos, existe la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas.

Otro aspecto que refuerza el propósito de conformar efectivamente el sistema de control integral e integrado es el referido a la articulación con otros organismos de control. En la auditoría porteña, por ejemplo, en aquellos informes donde se detecta la vulneración de uno o más derechos, su derivación inmediata a la Defensoría del Pueblo de la Ciudad. Del mismo modo, cuando auditamos un servicio público, si detectamos incumplimientos contractuales o fallas en las actividades –tanto de los concesionados como los prestados por el mismo gobierno– darle intervención al Ente Único Regulador de los Servicios Públicos.

*Institucionalizar y modernizar mecanismos de acceso integral a la información*

Las posibilidades de un control efectivo están fuertemente relacionadas con el acceso a la información de los documentos públicos con que se gestiona el Estado. Con la evolución de las nuevas tecnologías, es absolutamente viable acceder *online* a dicha información, superando la situación de “esperar la entrega oportuna” de la información que caracterizaba a los procesos a principios del siglo XX. Hoy representa un sinsentido mantener formas opacas de administración y evitar el acceso directo a las bases de datos públicos por parte de los organismos de control.

Por ello es necesario institucionalizar formas de acceso integral a la información, estableciendo la obligatoriedad de brindar acceso directo a todos los sistemas de información existentes a nivel consulta y en forma *online* para lograr un buen desarrollo de la tarea de control. En algunas jurisdicciones, como en la Ciudad de Buenos Aires, las recurrentes demoras en la entrega de información por parte de los entes controlados constituyen una fuerte limitación al funcionamiento de los organismos de control. La

incorporación de sistemas de gestión de documentos electrónicos por parte del gobierno porteño lejos de facilitar el acceso a la información y acelerar los procedimientos de control, están constituyendo una herramienta para limitarlo. La auditoría porteña no tiene acceso irrestricto a nivel consulta a los sistemas de información pública. Es importante recordar que el acceso a la información pública es un derecho que coadyuva al funcionamiento del sistema democrático, siendo una condición *sine qua non* de los regímenes republicanos. La falta de información –que en términos administrativos se define como *limitación al alcance*– tiene como consecuencia inmediata la reducción de la calidad de los informes ya que los equipos de auditoría no cuentan con información integrada, oportuna y fiable, ni el tiempo necesario para su análisis. Principios como *gobierno abierto* y *gobierno electrónico* se vuelven consignas vacías si no permiten más transparencia involucrando plenamente a los organismos de control público.

### *Participación ciudadana*

Una de las dimensiones de la rendición de cuentas refiere a la necesidad de generar nuevas formas de control vertical que fortalezcan los controles horizontales vigentes. Es necesario intensificar los niveles de participación ciudadana promoviendo el principio de *democracia participativa* que establece la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Si hacemos un balance de la historia de los organismos de control público externo en el país, se puede señalar que los mismos no han sabido abrirse en forma plena a la sociedad civil, generando mecanismos de participación ágiles y efectivos de la ciudadanía. Los flamantes organismos de control han realizado aportes en la dimensión del control vertical referido a la relación entre instituciones del Estado, pero no han tenido la suficiente capacidad para canalizar institucionalmente las nuevas demandas de participación de la sociedad.

Para resolver este déficit es imprescindible generar canales institucionales que faciliten la participación de los ciudadanos en las distintas instancias del proceso de auditoría, desde la elaboración de planificación de anual de trabajo (cuando se seleccionan los programas a auditar) hasta la elaboración propia del informe, para que los mismos se focalicen desde la perspectiva de los destinatarios de las políticas públicas.

## **Conclusiones**

Haciendo un balance del proceso, podemos afirmar que los sistemas de rendición de cuentas y los organismos de control son actualmente instituciones esenciales del sistema democrático de nuestros países. En términos de diseño institucional se generaron mecanismos para promover mayores niveles de control y monitoreo de la ciudadanía en el desarrollo de las políticas públicas, no obstante, en la práctica estas potencialidades han

alcanzado niveles de activación más bajos de los esperados, con un fuerte déficit en sus capacidades para articular nuevas formas de participación ciudadana.

En este trabajo se desarrollan una serie de elementos que apoyan la idea de que los procesos políticos que promueven un Estado presente que recupera roles que se habían delegado en el sector privado, generan mejores condiciones para la rendición de cuentas que las formas que se corresponden a un Estado mínimo. No obstante, es importante señalar que la existencia de un Estado presente es una condición necesaria, pero no suficiente para poner en marcha procesos fuertes y estables de control y de participación. Los desafíos para el control público externo enumerados en el apartado anterior deben entenderse como ejes para lograr dichos objetivos. En este punto debemos remarcar que los sistemas de rendición de cuentas y los organismos de control –como toda institución– tienen que construir su legitimidad dando cuenta de sus acciones a la ciudadanía, para lo cual, deben seguir fortaleciendo sus capacidades de actuación.

Para ello, es necesario fortalecer a las instituciones de control en el marco de un proceso político general que propugne por un Estado fuerte apoyado en valores como la solidaridad, la responsabilidad, la equidad, la inclusión y el compromiso con el trabajo. Porque el control refiere no sólo al cumplimiento de normas y procedimientos, sino que debe fundarse en una disposición ética que enmarque la tarea en un objetivo social trascendente.

En conclusión, las instituciones de *accountability* tienen el desafío de ganar en institucionalidad y en capacidad de gestión frente a los poderes a controlar, así como revalidar continuamente la legitimidad de su accionar frente a una ciudadanía cada vez más exigente. La consolidación de Estados presentes y dinámicos brinda mejores posibilidades para el desarrollo de los organismos de control, pero deben profundizarse los mecanismos de participación ciudadana para poder alcanzar todas las potencialidades de estas instituciones.

## Referencias bibliográficas

- Ackerman, J. (2006). *Estructura Institucional para la Rendición de Cuentas: Lecciones Internacionales y Reformas Futuras*. Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas. Distrito Federal: Auditoría Superior de la Federación.
- Bañón, R. y Carrillo, E. (1997). *La Legitimidad de la Administración Pública. La Nueva Administración Pública*. Madrid: Editorial Alianza Universidad Textos.
- Barreda, M. (2010). La calidad de la *accountability* de las democracias latinoamericanas. *Politai. Revista de Ciencia Política*. Lima: Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Loewenstein, K. (1970). *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Editorial Ariel.

- López Hernández, A. M. y Ortiz Rodríguez, D. (2005). *El control de la gestión económico-financiera de las administraciones públicas. La ciencia de la contabilidad del Dr. Mario Pifarré Riera*. Barcelona: Editorial Universidad de Barcelona.
- Neirotti, N. (2005). *Elementos conceptuales y metodológicos para la evaluación de programas y políticas sociales*. Buenos Aires: IIPE.
- O'Donnell, G. (2004). *Accountability horizontal: La institucionalización legal de la desconfianza política*. *Revista Española de Ciencia Política*. Núm. 11, octubre, 11-31.
- Oszlak, O. (2003). ¿Responsabilización o responsabilidad?: El sujeto y el objeto de un estado responsable. Ponencia presentada en *el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Ciudad de Panamá, Panamá.
- Peruzzotti, E. (2007). Rendición de cuentas, participación ciudadana y agencias de control en América Latina. Ponencia presentada en *la XVII Asamblea General Ordinaria OLACEFS*. Santo Domingo, República Dominicana.
- Reyes García, R. (2008). Relación entre las funciones de control público y buen gobierno. Ponencia presentada en *el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Buenos Aires, Argentina.
- Torres Becerra, R. (2012). Transparencia, rendición de cuentas y control externo alineados para combatir la corrupción. Ponencia presentada en *el XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Cartagena, Colombia.





## CAPÍTULO VI

# Gestión y Control de Políticas Públicas. Dilemas y Desafíos post Bicentenario

**María Soledad Cantero y Natalia Jauri**

### Introducción

*“De distinta manera y con diferente intensidad se han instalado en el espacio político, por una parte, demandas de mayor participación del Estado en la gestión del desarrollo y la expansión de la institucionalidad democrática y, por otra, demandas de mayor control ciudadano Sobre el poder público.”*  
(Calderon, 2008)

En este capítulo, nos proponemos realizar un aporte sobre algunas premisas necesarias para el análisis del “control” de las políticas públicas, desde una perspectiva asociada a la experiencia en la gestión de gobierno y al análisis del funcionamiento interno de los organismos de control de la Ciudad de Buenos Aires. Tomaremos como período a analizar aquel que transcurre entre los años 2007 y 2015. Para ello, consideramos necesario enunciar la construcción teórica, histórica y simbólica asociada a la idea de “control” y también de “evaluación” como una instancia relacionada más a una función de oposición que de complementariedad, puesto que a nuestro criterio esta última idea necesariamente debe ser revisada.

### Notas sobre el Control

La idea de gestión, entendida como el conjunto de operaciones que se realizan para dirigir y administrar algo, contiene como una operación más: en términos estrictos de administración pública el “control”, y en términos política pública la “evaluación” de los procesos realizados. Ahora bien, podemos partir desde varios interrogantes para plantear una aproximación y construir una visión al respecto: ¿cuál es el valor de la ope-

ración “control” dentro de una gestión? ¿La gestión contiene en su esencia el concepto de control?

Este aporte reside en la posibilidad de observar críticamente los procedimientos aplicados, asegurando que son ejecutados bajo los estándares planificados para el objetivo que se busca alcanzar. De esta manera, se detectan y mitigan desvíos e ineficiencias, a la vez que se produce conocimiento que potencialmente puede ser aprovechado para mensurar el volumen o tamaño de las tareas, los recursos implicados e, incluso, mejorar los protocolos establecidos generando un mayor aprovechamiento de los esfuerzos comprometidos.

Actualmente, es difícil pensar los conceptos control, evaluación y gestión por separado. Para planificar un trabajo a realizar, en general, se parte de cierta información respecto a cómo, quiénes y cuándo deben realizarse las tareas implicadas. Para producir este conocimiento no habrá mejor insumo que aquel que surge de la observación, la evaluación y por qué no, del control sobre el mismo. Mal aplicados, la evaluación y el control pueden ser un factor de ineficiencia de la gestión aplicada agregando tareas que vistas superficialmente no aparentan tener valor en el producto final. El resultado dependerá exclusivamente del uso que se le dé a la información que proporcionan estos controles.

Ahora bien, existen diversas formas de controlar en una gestión. Dependerá de la ubicación que encuentra esta tarea (interno o externo) en el concierto de tareas que supone la administración de algo. El control, como así también la evaluación, puede ser antes, durante y/o de forma posterior al proceso implicado. En otras palabras, vemos que no existiría un “*versus*” o una antinomia entre los conceptos de gestión y de control.

## **Una digresión sobre Gestión, Control y Evaluación**

### **Control y Evaluación**

En los párrafos precedentes, hemos utilizado los términos de evaluación y control de forma indistinta. Ahora nos proponemos afinar sus definiciones. ¿A qué nos referimos con control y con evaluación? ¿Son estos términos equivalentes?

Si bien existen muchas definiciones, acordamos con aquellos autores que coinciden en señalar que la evaluación es una forma de indagación o investigación de tipo valorativo, es decir, generadora de juicios de valor, en función del patrón de referencia o normativa. En el caso de la evaluación de Políticas Públicas el fin es producir conocimiento con el propósito de brindar elementos para la toma de decisiones, mejorar y fortalecer la gestión pública, transferir los aprendizajes surgidos de experiencias innovadoras y poner la información a disposición de la ciudadanía a los efectos de darle transparencia a la gestión de gobierno (Niremberg, 2000; Osuna, 2000 y Neirotti, 2005; entre otros).

El núcleo central de toda evaluación consiste en emitir juicios valorativos fundamentados acerca de la totalidad del ciclo de vida de un programa, proyecto o intervención. Implica atribuir un valor, medir o apreciar si, por ejemplo, se han ejecutado las actividades de acuerdo a lo programado. También supone considerar si los resultados obtenidos se corresponden con los objetivos y metas propuestos, así como valorar la medida en que ha mejorado la situación de los destinatarios producto de la intervención desplegada.

Existen diferentes tipos de evaluación. A modo ilustrativo, a continuación, se presenta un cuadro a modo de resumen de los diferentes criterios que definen los diferentes tipos de evaluación.

### CUADRO:

#### CRITERIOS Y TIPOS DE EVALUACIÓN

Según el momento en que se evalúa	Según el objeto de evaluación	Según quién evalúa	Según la perspectiva de los involucrados
Ex ante	-De diseño -De viabilidad y factibilidad -De sustentabilidad	-Externa  -Interna	-Los “beneficiarios”  -Los financiadores
De proceso	-Monitoreo -De gestión	-Autoevaluación	-El equipo de gestión
Ex post	-De efectos -De impacto	-Mixta	-Mixto

**Fuente:** Elaboración propia.

Ahora bien, ¿Qué es la gestión de un proyecto, programa o política pública? Es un proceso permanente e integral que comprende la planificación, la ejecución y la evaluación de las acciones de ese proyecto o programa, destinado a generar resultados razonables y acordes a la problemática que se intenta abordar. Estos resultados, además, deben ser transparentes, oportunos, económicos, eficaces, eficientes y de calidad, a fin de transformar las condiciones de vida de la población destinataria (SIEMPRO, 1999).

En una evaluación de gestión, indefectiblemente, debe evaluarse, además, su planificación y el diseño del programa, ya que la eficacia y la eficiencia también dependen de cuestiones de su planificación. Es decir, deberá evaluarse:

- La pertinencia de la propuesta.
- Su coherencia interna.
- Su adecuación a los problemas o necesidades detectados y al estado del arte en la temática.
- La claridad de sus objetivos (y si son mensurables).
- La viabilidad y factibilidad de la estrategia de acción planteada.

Estas evaluaciones pueden medir los efectos o los impactos de la intervención, pero deben tenerse en cuenta las temporalidades del ciclo de vida de una política pública. Los efectos o impactos deben evaluarse una vez que haya transcurrido un tiempo prudencial (años) de la ejecución del proyecto.

Resumiendo, los aspectos a verificar en las evaluaciones de gestión (SIEMPRO, 1999; Osuna, 2000; Niremberg, 2000):

Organización del programa, incluyendo la división del trabajo, responsabilidades y jerarquías
Secuencia de actividades, relación entre las mismas y ubicación en el tiempo
Metas: planificación y ejecución
Asignaciones y ejecuciones presupuestarias y su vínculo con las metas
Existencia de normativas actualizadas y manuales de procedimientos, y su nivel de cumplimiento
Temporalidad de los circuitos administrativos y de ejecución
Comunicación interna y externa-Difusión
Cobertura
Reclutamiento, organización, capacitación, modalidad de contratación, cantidad y cualificación de los recursos humanos
Recursos físicos
Diseño del programa y monitoreo interno del mismo
Niveles de participación en la planificación y ejecución de la población destinataria y otros actores involucrados (ONGs, etc.).

**Fuente:** Elaboración propia.

## Control y Gestión

El rol del control<sup>1</sup>, tal como el que pueden desarrollar los organismo de control externo o interno<sup>2</sup>, consiste en un examen global, total e integrado, que tiende al control de la gestión pública desde una perspectiva externa o interna a su propio proceso y que está orientada, entre otras cuestiones, a promover la mejora de las operaciones de gobierno –en términos de economía, eficacia y eficiencia– y a fortalecer la capacidad sistémica del estado de rendir cuentas de su gestión ante la sociedad.

Siguiendo esta enunciación, las auditorías tendrían una doble finalidad. Una, más normativa y vinculada estrictamente al control; y otra finalidad, vinculada a la posibilidad de convertirse en un insumo para la toma de decisiones y la mejora de la gestión pública. Esta última finalidad caracteriza tanto a la función de las auditorías, como a las evaluaciones; y claramente, resulta su punto de contacto. Específicamente, las auditorías de gestión son exámenes sistemáticos de evidencias con el objeto de fundar una opinión independiente acerca de la gestión de una organización gubernamental, programa, actividad o función. En este tipo de auditorías<sup>3</sup>, no sólo se deben evaluar los aspectos legales y financieros, sino también aquellos vinculados con la gestión. En este punto se abre un amplio e importante abanico de dimensiones y variables a evaluar –recordemos que gestión es un proceso permanente e integral que comprende la planificación, la ejecución y la evaluación de las acciones–, y que los estudios sobre evaluación de políticas públicas, sobre todo aquellas evaluaciones de gestión, pueden contribuir a definir las dimensiones a auditar en este tipo de auditorías.

## La función del Control

Los diferentes organismos de control integral e integrado en la Argentina<sup>4</sup> comparten en sus misiones y funciones: “*identificar fortalezas y debilidades y de esta manera colaborar*

- 
- 1 El Sistema de Control Integral e Integrado en la Ciudad de Buenos Aires tiene sus inicios normativos en la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de 1996.
  - 2 Por ejemplo, para el caso de la Ciudad de Buenos Aires, los órganos de control por excelencia son: la Auditoría General de la Ciudad (control externo) y la Sindicatura General de la Ciudad (control interno).
  - 3 Existen diferentes tipos de auditorías externas, las cuales se diferencian entre sí por el aspecto de control en el que se van a centrar. Entre otras: auditorías legales, auditorías financieras, auditorías de gestión, etcétera.
  - 4 Auditoría de la Ciudad de Buenos Aires, Auditoría de la Nación, Auditoría General de Salta, todas ellas surgen luego de la sanción de la nueva Constitución Nacional de Argentina de 1994.

*a través de esquemas que propicien recomendaciones y sumen al trabajo de los programas*<sup>5</sup>, contribuyendo así al logro de los objetivos gubernamentales desde la visión de acompañamiento. Como mencionamos anteriormente, el propósito es ser un insumo para mejorar la gestión, como así también, para fortalecer la cultura de la rendición de cuentas, lo que constituiría una acción preventiva ante posibles hechos de corrupción. En cambio, los Tribunales de Cuenta provinciales –antecedente inmediato de las Auditorías gubernamentales (actualmente, coexisten ambas)– se focalizan principalmente en la rendición de cuentas siendo su fuerte el control de los aspectos legales y presupuestarios/ financieros.

La relativamente nueva creación de estas instituciones de control integral e integrado nos invita a repensar cuál es la función y el lugar que ocupan en el marco de la gestión de gobierno los procesos de control, más que como un interrogante como un dilema de la práctica en pos de construir teoría y realizar un aporte real sobre esta relación que entendemos debe ser de complementariedad y no de alteridad.

Retomando el análisis, nuestra línea de base es pensar a las políticas públicas desde la perspectiva de la implementación, es decir, de programas reales implementados en relación a beneficiarios y a necesidades específicas de los ciudadanos, que fueron transformadas en temas de Agenda Gubernamental (Villanueva, 2009)<sup>6</sup>. Si analizamos las fases completas del ciclo de las políticas públicas, advertimos que se piensa desde una perspectiva eficientista (y bastante teórica en la práctica) y la importancia de la evaluación como una instancia necesaria para el análisis real de los programas y de las políticas de gobierno; y al control, como una instancia separada y escindida de la gestión de gobierno, como lo externo.

A continuación, presentamos a través de un gráfico construido a partir del ciclo de políticas clásico de las Ciencias Sociales un esquema simple que sustenta y sintetiza nuestro planteo.

---

5 Véase: [www.agcba.gob.ar](http://www.agcba.gob.ar)

6 Hacemos mención a programas como la Asignación Universal por Hijo (AUH), las pensiones por discapacidad, ayuda escolar, programas de viviendas, salud reproductiva, programas que tienen identidad en las problemáticas ciudadanas.

## GRÁFICO I:

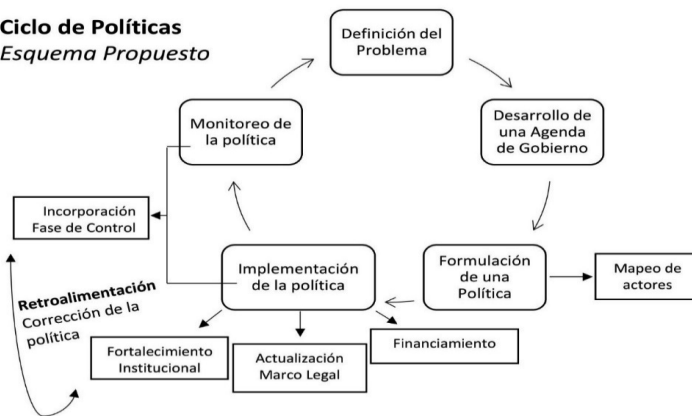
El ciclo de las Políticas Públicas.

Esquema Base

**Ciclo de Políticas**  
*Esquema Base*



**Ciclo de Políticas**  
*Esquema Propuesto*



**Fuente:** Elaboración propia.

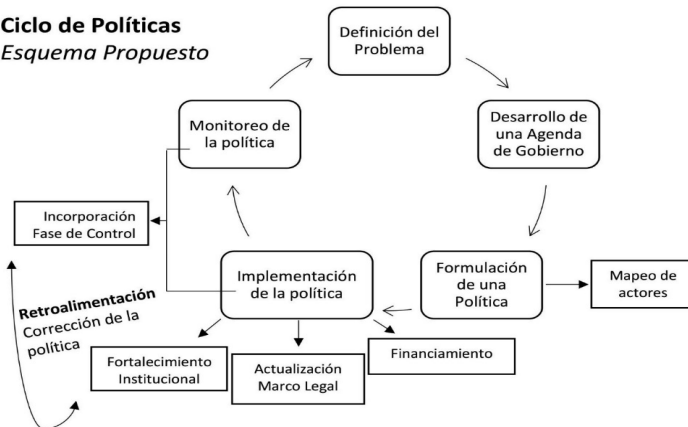
## GRÁFICO II:

El ciclo de las Políticas Públicas.  
El esquema propuesto

**Ciclo de Políticas**  
*Esquema Base*



**Ciclo de Políticas**  
*Esquema Propuesto*



**Fuente:** Elaboración propia.



## **Políticas de Estado y Control en la Ciudad de Buenos Aires**

Una de las grandes falencias de la gestión post creación de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (AGCBA), sin lugar a dudas, ha sido no comprender al control como fase intrínseca de la implementación de la política, el programa o el proyecto. Es decir, entenderlo no sólo en su carácter de rendir cuentas, sino también en su carácter evaluador. Por el contrario, se ha interpretado como una instancia dividida o separada, perdiendo la oportunidad de ser una instancia necesaria para el logro de objetivos enmarcados en las políticas que implementamos, pensando desde un esquema de retroalimentación.

A esta falencia, debemos sumarle el cambio de gobierno local en diciembre de 2007 en la Argentina, aún vigente. Este cambio no fue sólo una alternancia de poder, sino que, a nuestro parecer, representó un cambio de paradigma en la concepción e implementación de la política pública. Un cambio no sólo respecto al corto periodo del gobierno local anterior<sup>7</sup> sino, y principalmente, frente a la política nacional que desplegó el kirchnerismo (2003-2015) en nuestro país.

Para poder pensarlo y analizarlo en la práctica, vayamos por un momento al 10 de diciembre de 2007 con la asunción de Mauricio Macri como Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. A partir de entonces, se observa una estructura creciente en las jerarquías institucionales a lo cual podría calificarse como “CEOcracia de amigos”, conjuntamente con un desmantelamiento de los incipientes programas sociales que se habían ido configurando en el periodo anterior. Estos cambios, sin dudas, fueron sustentados por una concepción neoliberal del Estado y que, con la implementación de diferentes medidas, fueron reduciendo la intervención Estatal en los problemas reales de la ciudadanía, quedando relegadas las clases vulnerables y los trabajadores, primando así un esquema de “favoritismo” para las

---

7 Entre los años 2000-2005, Aníbal Ibarra fue el Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

clases más pudientes. Caracterizamos las políticas sociales implementadas desde 2007 en la Ciudad como “fragmentada”<sup>8</sup>, “focalizadas”<sup>9</sup>, “precarias”<sup>10</sup>, y “clientelares”<sup>11</sup>.

La población que fue quedando sin la cobertura local pasó, durante ese periodo 2007-2015, a recibir la cobertura brindada por el Estado Nacional. A partir del año 2003, el Gobierno Nacional reconfigura todas las estructuras y funcionalidades estatales. Esto significó el despliegue de una batería de políticas inclusivas y de alcance masivo en materia de políticas sociales, de salud y, sobre todo, de inversión pública y promoción industrial.

Ahora bien, por qué planteamos que esta concepción neoliberal de la gestión pública local tuvo su correlato en el control de las mismas. Desde esta concepción, la política pública, y principalmente de la política social, ocupan un lugar residual en la agenda de gobierno. De acuerdo con ello la atención del Estado se dirige a los casos marginales, del resto de los casos “se encargaría” el mercado. Recordemos, sintéticamente, las fases de la política pública plasmadas en los gráficos precedentes: planificación, ejecución y evaluación/control. Consecuentemente, no sólo la planificación y la implementación de la política pública ocupan un lugar subsidiario sino también, y más aún, la evaluación y el control. A esta característica debemos adicionarle que, como ya hemos mencionado, los engranajes del Estado Local no conciben el control y la evaluación como una fase propia sino como una externalidad y una alteridad, a la cual hay que tratarla como tal y no como una herramienta necesaria para el replanteo y la retroalimentación de los programas de gobierno.

---

8 Las caracterizamos como intervenciones fragmentadas sin articulación entre sí. Por ejemplo, los beneficiarios del Programa *Ciudadanía Porteña* con hijos en edad escolar no tienen acceso directo al Programa *Estudiar es Trabajar*. Lo mismo sucede con los subsidios habitacionales que no se encuentran articulados con programa de construcción de vivienda o con créditos habitacionales y la población se mantiene constante en un programa de subsidios que debería en realidad ser transitorio.

9 Son prestaciones restringidas a subgrupos vulnerables. Bajo esta concepción el Estado sólo debe asistir (ni siquiera proteger) a los más débiles entre los débiles. Mientras que las políticas sociales universales previenen situaciones de vulnerabilidad o privación generando pisos de dignidad, las políticas focalizadas son paliativas y actúan una vez que la privación o daño social ya ha sucedido.

10 Las respuestas a los problemas sociales no garantizan pisos de dignidad reproduciendo la situación de vulnerabilidad. A modo de ejemplo, el Programa *Ciudadanía Porteña* cerró su inscripción directa en 2007, alternativamente el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires ofrecía (en el año 2015) a las familias indigentes una transferencia monetaria de \$390 mensuales por familia, es decir, para una familia con 4 integrantes esto equivale a \$3.25 por persona por día. Lo mismo sucede con los subsidios habitacionales de \$1.200 mensuales (2015), que apenas alcanza para alquilar una habitación precaria en alguna villa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

11 El acceso a los programas no es directo, ni masivo, ni universal. Está mediado por vínculos e intercambios.

## Debilidad institucional del Control

Otra de las grandes falencias es lo que llamamos *resistencia a la cultura del control* o, concretamente, a la rendición de cuentas. El control que se realiza es acorde al organismo que se audita, según los recursos (materiales y humanos) que se tienen y dependiendo estrechamente del acceso a la información y la calidad de la misma. Uno de los grandes obstáculos para realizar auditorías de calidad, durante los años analizados, ha sido la falta de acceso a la información para los organismos que auditan o controlan la gestión en la Ciudad. Tal es el caso de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (AGCBA), organismo que aún no ha logrado el acceso al Sistema de Administración de Documentos Electrónicos (SADE)<sup>12</sup>, siendo que el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires ha promocionado un esquema de “Gobierno Abierto”<sup>13</sup>. No contar con este acceso repercute, básicamente, en dos cuestiones fundamentales para las tareas de control: I) poder validar los universos que auditamos (ya sean éstos: transferencias, contrataciones, establecimientos, etcétera), dependemos de la información brindada por el organismo auditado sin posibilidad de cotejarla; y por otra parte, II) retrasa los tiempos de ejecución ya que al no tener acceso libre al Sistema de Administración de Documentos Electrónicos (SADE) depende de la información brindada por el auditado que por lo general suele llegar con excesivas demoras<sup>14</sup>, de manera incompleta e inconsistente.

Cabe destacar además que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires<sup>15</sup> forma parte de las 69 ciudades que han sido premiadas por la iniciativa de Gobierno Abierto en un esquema más amplio de transparencia gubernamental. Sin embargo, el Poder Ejecutivo Local aún no habilitó el acceso al Sistema de Administración de Documentos Electrónicos (SADE) para los organismos de control como la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (AGCBA)<sup>16</sup>, afectando la eficiencia, la eficacia y la economía de la propia

---

12 El SADE es un sistema integrado para la generación, identificación, certificación electrónica, resguardo, seguimiento y registración de movimientos, de todos los expedientes del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En los últimos años, la Ciudad de Buenos Aires ha avanzado con la despa-pelización y progresiva digitalización de los documentos que elabora. Contar con acceso a este sistema permitiría ver expedientes con información sobre contrataciones, convenios, pagos, con tramitación de resoluciones e creación o modificación de programas, entre otros.

13 Para más consultas, véase: [www.buenosaires.gob.ar/innovacion/ciudadinteligente/proyectos](http://www.buenosaires.gob.ar/innovacion/ciudadinteligente/proyectos).

14 En algunas auditorías, los entes auditados han demorado más de cuatro meses en brindar determinada información.

15 El Documento completo sobre la fundamentación, estrategias, plan de avance, etcétera, se encuentra disponible en: [www.legacy-site-ogp.pantheonsite.io/sites/default/files/Buenos\\_Aires\\_Subnational\\_Action-Plan20161201.pdf](http://www.legacy-site-ogp.pantheonsite.io/sites/default/files/Buenos_Aires_Subnational_Action-Plan20161201.pdf)

16 Los diferentes requerimientos por parte de la AGCBA se han manifestado con el siguiente fundamento: “la AGCBA es el organismo de control externo de la Ciudad de Buenos Aires, encargado de auditar la gestión

tarea de control. Lo señalado hasta aquí, nos suma nuevos interrogantes: ¿Desde qué dimensión avanzamos en materia del control en la Ciudad de Buenos? ¿Nuestra premisa debe ser auditar el *marketing* y la promoción de los programas? Sin lugar a dudas, no son interrogantes vacíos, son dilemas que tienen respuestas y que, si bien podemos teorizarlas a la hora de implementar programas, tendremos que tener la responsabilidad institucional de llevarlas a la práctica para fortalecer el rol del control.

A ello, tenemos que sumarle la naturaleza organizacional que lleva adelante al control externo en la Ciudad. La Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (AGCBA) es un ente gobernado por un cuerpo colegiado compuesto por siete auditores elegidos por la Legislatura de la Ciudad, pero propuestos por diferentes espacios políticos. La conformación del Colegio de Auditores presidido por la oposición (primera minoría), es directamente proporcional a la representación política en las instancias legislativas, con lo cual, la mayoría absoluta se corresponde con el oficialismo. Esta conformación obliga a que todas las decisiones tomadas deban ser consensuadas por los siete auditores generales (o al menos aprobadas por la mayoría de los mismos), convirtiendo al organismo en un campo de disputa e imprimiéndole complejidad a la gestión diaria del mismo.

## **Conclusiones: *Desafíos post Bicentenario***

Llegados a este punto, a continuación, proponemos algunos desafíos, a los cuales los entendemos como necesarios para pensar al control en pos de fortalecer el espíritu democrático y como un aporte a la ardua búsqueda de justicia social en la Argentina.

En este capítulo, quisiéramos enumerar una serie de puntos que los enmarcaremos como desafíos de cara a la gestión de gobierno y también de cara a la ciudadanía como actor preponderante de las políticas de gobierno pensando desde un lugar de prospectiva. Esos puntos son:

- Institucionalizar áreas de evaluación interna en los organismos de gestión y control.
- Desarrollar herramientas públicas que permitan realizar seguimiento de las observaciones realizadas por los organismos de control a los organismos de gestión.

---

del GCBA. Desde hace algunos años esta tarea se ha comenzado a ver cada vez más limitada, a partir de una profunda transformación en la forma de gestionar sus expedientes y documentos, implementando así un sistema de gestión documental electrónica, lo que se ha dado en llamar *EcoSistema SADE*, eliminando de este modo el papel. Lamentablemente, esta innovación tecnológica, lejos de haber facilitado, transparentado y agilizado la tarea de la AGCBA, la ha limitado al extremo de no permitirle a la AGCBA el acceso a las bases de consulta que contienen la información a auditar. Esta falta de acceso a los diferentes sistemas módulos del SADE, implica que la AGCBA vea acotada su función de evaluar en términos de economía, eficiencia y eficacia de la actuación de los distintos organismos que forman parte del sector público de la Ciudad” (párrafo extraído de las diferentes presentaciones que ha realizado la AGCBA al Gobierno de la Ciudad).

- Desarrollar sanciones sociales o públicas para aquellos organismos que continúen incumpliendo normas y que hayan sido observados en informes de auditoría.
- Lograr el acceso pleno a la información, mediante el acceso a los expedientes electrónico, en el marco de la progresiva digitalización documental.
- Articulación entre organismos de control y organismos de la gestión de gobierno para la articulación permanente y la construcción de dispositivos para la retroalimentación.
- Armado de esquemas de gestión participativa, y fortalecimiento de las existentes tanto en los organismos de control como en los de gestión.
- Lograr formalizar los procedimientos de auditoría a través de manuales y diagramas de flujo sobre gran cantidad de procesos y procedimientos estableciendo parámetro sobre el cual comparar.
- Digitalizar e informatizar procesos y procedimientos vinculados con el control y con las áreas de apoyo que hacen al control.
- Unificar la normativa de los organismos de control teniendo en cuenta normas directrices que proponen organismos internacionales representativos del control como la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI).
- Legitimar es esquema de auditoría en relación a los organismos auditados, promoviendo las funciones desde una visión compartida.
- Fortalecer la comunicación entre organismos supranacionales, nacionales y locales en función de construir visión acerca de la línea general del control.

En suma, en este capítulo, hemos planteado algunas premisas aspiracionales en relación a la implementación del control como fase de la ejecución de políticas públicas en el marco de un Estado local que entendemos interesante como referencia para el análisis, siendo que administra el tercer presupuesto más grande del país.

Con ello, quisimos aportar un esquema de reflexión acerca de los dilemas y de las limitaciones propias de los organismos que llevan adelante semejante responsabilidad y desafío. En la medida que los ejecutores de las políticas públicas no interpreten la necesidad de identificar lo que programan en relación a las necesidades de la gente, la brecha entre el control y la gestión de gobierno será aún más y más amplia.

Nuestro principal desafío, sin lugar a dudas, va más allá de poder pensar y analizar al control como fase o como instancia de “vinculación”, sino que debemos pensarlo en el marco de la Planificación Estratégica Situacional (Matus, 2007), como ya nos lo planteara Carlos Matus.

## Referencias bibliográficas

- Ballart, J. (1992). *Cómo evaluar programas y servicios públicos. Aproximación sistemática y estudios de caso*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Calderon, F. (2008). *Una inflexión histórica. Cambio Político y Situación socioinstitucional de América Latina*. Buenos Aires: CEPAL.
- CEPAL (2017). *Institucionalidad Social*. Buenos Aires: CEPAL.
- Cohen, E. y Franco, R. (1988). *Evaluación de proyectos sociales*. México D.F.: Siglo XXI.
- Constitución de la Ciudad de Buenos Aires (1996)
- Constitución Nacional de Argentina (1994)
- Fernández Ballesteros, R. (1996). *Evaluación de programas sociales*. Madrid: Editorial Síntesis.
- García Delgado, D. (2011). Profundización del Modelo. En Delgado-Peirano, *Modelo de Desarrollo con Inclusión Social*. Buenos Aires: CICCUS-FLACSO.
- Matus, C. (2007). *Planificar para Gobernar: el método PES*. Buenos Aires: Universidad de la Matanza.
- Neirotti, N. (2001). *La función de evaluación de programas sociales*. Buenos Aires: CLAD.
- Neirotti, N. (2005). *Elementos conceptuales y metodológicos para la evaluación de políticas y programas sociales*. Buenos Aires: IIPE/UNESCO.
- Nirenberg, O.; Brawerman, J.; y Ruiz, V. (2000). *Evaluar para la Transformación: innovaciones en la evaluación de proyectos y programas sociales*. Buenos Aires: Paidós.
- Osuna Llana, J. L. y Márquez, C. (2000). *Guía para la evaluación de Políticas Públicas*. Sevilla: Instituto de Desarrollo Regional.
- Santiago, F. (2012). *Propuesta de sistema de seguimiento para la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires*. Andalucía: Universidad Internacional de Andalucía.
- Santiago, F.; García Wolff, N.; y Caccaviello, J. (2014). Los organismos de control como herramientas de evaluación para mejorar las políticas públicas. El caso de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires. X Conferencia INPAE: *Políticas Públicas en Estados Subnacionales*. 28 al 30 de mayo de 2014. Buenos Aires: Universidad General Sarmiento.
- SIEMPRO (1999). *Gestión integral de programas sociales orientada a resultados. Manual metodológico para la planificación y evaluación de programas sociales*. Buenos Aires: SIEMPRO/ UNESCO/ Fondo de Cultura Económica.
- Villanueva, L. F. (2009). *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. Barcelona: Porrúa

## CAPÍTULO VII

# **Institucionalización de la Evaluación de Políticas Públicas. *Consideraciones y exigencias en orden a una mayor calidad democrática***

**Por José Luis Osuna Llana y Carlos Bueno Suárez**

### **Introducción**

En las democracias avanzadas, las Administraciones Públicas, a través del Gobierno, del Parlamento, de los agentes socioeconómicos y de la sociedad civil organizada cuentan con los mecanismos legales para poner en marcha el proceso de elaboración normativa que regule la institucionalización de la Evaluación de Políticas Públicas; es decir, incorporar la evaluación y su “enfoque” de manera sistemática en los programas y en las políticas públicas que se planifiquen, se presupuesten y cuenten con los mecanismos de regulación que garanticen el cumplimiento de los procedimientos legales exigidos y de los criterios que regulan su ejecución.

Esta aparente constatación obvia no es una cuestión menor. Con demasiada frecuencia se tiende a creer que el órgano hace la función; y, aunque todos lo cuestionamos, se suele aceptar la propuesta del Poder Ejecutivo y/o del Legislativo como una “ventana de oportunidad” para iniciar el camino de implementar la “cultura de la evaluación” en la Gestión Pública. Craso error.

La voluntariedad de que sea el Gobierno o su Grupo Parlamentario el que establezca el “qué” y el “cuándo” evaluar, sin una reflexión previa sobre el “para qué”; suelen ser, cualesquiera que sea el modelo orgánico/institucional establecido, demasiado lastre en aras a su desarrollo y posterior consolidación. Ésta, debe basarse en la conquista del prestigio social y político, con encargos relevantes y contrastado rigor metodológico. Insistimos. Centrar la reflexión en decidir si en éste u otro “perchero” administrativo;

“ponerle” éste u otro traje, sin definir “por qué” vamos a evaluar, ahondaría en la inoperancia del ente subsecuente como elemento para la mejora continua de las políticas públicas.

Hay, por lo tanto, que dotarse de una Ley que regule la organización y el funcionamiento de un “*sistema*” de evaluación de políticas públicas. Sólo con ese marco y ese rango normativo, la aplicación y el desarrollo del mismo resulta ser una herramienta de utilidad para lograr los resultados esperados de una administración eficaz y eficiente. Porque sólo así, se puede disponer de la flexibilidad como para afrontar situaciones cambiantes que permitan novedosas reformulaciones institucionales al ser considerada como la tercera pieza del “trípode” que deben constituir transparencia (aún con grandes carencias, la hay), participación (marcadamente burocratizada, existe) y evaluación.

Además, aun resultando paradójico, gozamos de un amplio consenso dubitativo; en efecto, si algo caracteriza al tiempo que vivimos es que, desde muy diferentes ámbitos políticos e ideológicos, la pregunta se hace persistente: “¿Qué nos está pasando?” Y las respuestas se vuelven insatisfactorias de manera contumaz.

Desde las Ciencias Sociales, con el instrumental de la Ciencia Política y de las Ciencias Económicas, disponemos de una herramienta que “abriendo el objetivo”, sin el “corsé” de la cuántica estandarizada, puede contribuir a dar respuestas desde la óptica de la exigible necesidad de fortalecer la calidad de la democracia; verdadero “nexo” de preocupación en todos los análisis.

## **1. La Evaluación no resuelve el conflicto entre objetivos; permite conocer sus términos**

En efecto, con carácter general, la evaluación de políticas públicas es un área de investigación que pretende valorar la utilidad y la bondad de la intervención pública, aplicando un conjunto de técnicas propias de las Ciencias Sociales. En esa línea, su desarrollo está motivado por la constante preocupación por determinar cuál debe ser el papel del sector público en la sociedad, ante la confrontación entre el deseo de generalizar el Estado del Bienestar y la aparición del *déficit* presupuestario por el incremento del gasto público.

No es una técnica, ni un instrumento mecánico, ni una herramienta informática. La evaluación es política (Bueno & Osuna, 2012). Y pensar en su aplicación con el “corsé” de un rígido sistema imperativo, sería un error. Los contextos son diferentes en cada administración; en consecuencia, la evaluación, aunque se base en unos principios y elementos generales y comunes (que sí deben establecerse en la Ley), en su aplicación y recorrido, debería posibilitar respuestas políticas diferentes. Porque, no olvidemos que quienes toman las decisiones no siempre buscan la racionalidad técnico-económica, sino soluciones socialmente aceptables o políticamente convenientes a los problemas, lo que conlleva un



replanteamiento sobre cuál debe ser el objetivo central de atención de la evaluación y, con él, dar prioridad a aspectos tales como la gestión eficaz de los recursos, la difusión de una cultura de responsabilidad entre los gestores de programas, la consideración del receptor de la política como usuario y la preocupación por conocer el impacto de la política.

Así, abundando en nuestro interés por significar la importancia de responder prioritariamente al “por qué” y al “para qué” evaluar, con carácter previo, hay que certificar que –pese a los avances clarificadores que supuso la propuesta de Alkin & Christie<sup>1</sup>–, ni desde el punto de vista epistemológico, ni desde el ámbito de la ética profesional, nos encontramos ante un “todo armonioso”. La observación de la realidad sociopolítica y económica, evidencia que estamos ante “escenarios” en conflicto: eficacia y eficiencia no se acompañan siempre de simultaneidad; la equidad no siempre es compatible con la eficiencia; la libertad con la igualdad o la justicia con la equidad.

No es objetivo de la herramienta resolver aquellos conflictos que constituyen el núcleo ético-político de la vida social, sin caer en la tentación antidemocrática de usurpar la vida política a la ciudadanía<sup>2</sup>; para estimar el grado de utilidad para satisfacer las necesidades que proporciona un determinado nivel de bienestar como consecuencia de la aplicación de las políticas públicas.

La evaluación, permite poner de manifiesto las implicaciones y las consecuencias de la intervención pública en la economía; *vr. gr.* podemos estimar en qué medida, en un espacio y tiempo diferenciados, son más o menos eficientes, son preferibles a sus alternativas; o, al contrario, en el establecimiento conceptual de los objetivos contemplan acentuar las desigualdades existentes. Conocer los términos del conflicto entre objetivos; esa es la gran aportación de la herramienta, porque eso, es empezar a resolverlo (Bueno & Osuna, 2014).

El debate sobre la pertinencia de la intervención del Estado en la Economía es tan secular como pendular en el pensamiento económico; en la última década del siglo XX, el “neoliberalismo” triunfante en el Consenso de Washington puso en duda la necesidad de la propia Política Económica. Aún más, el renacido “*neoliberalismo.com*”, alimentado por el impulso con las políticas de ajuste presupuestario aplicadas en el contexto de la crisis, no pudiendo cuestionar aquella; trata de circunscribir la evaluación a un simple

---

1 Muestran a través de la revisión exhaustiva de las teorías asociadas a los autores pioneros y más relevantes en este campo que la evaluación es un ámbito repleto de teorías, enfoques y modelos (Alkin & Christie, 2004: 381-392 y 2012: 12-64).

2 Carlos Román: “o, aún peor, intentar transformar a los ciudadanos en súbditos, ahora no del rey sino de los nuevos y tecnificados burócratas, científicos, especialistas que no cesan de fomentar la inquietante utopía de la superación de la condición política del ser humano” (citado en Osuna, 2009: 22) (en Osuna 2012: 9).

análisis “coste-eficacia” y sólo para las políticas sociales; incluso, abusando del “experimentalismo” de dudosa ética en su aplicación (Osuna & Márquez, 2001).

Antes, al contrario, nosotros entendemos que si algo ha “resuelto” la mundializada crisis financiera internacional que nos ocupa —y, lógicamente, nos preocupa— desde hace una década, es que la participación activa del Estado en la Economía resulta indubitable; y, con ello, la vigencia de la Política Económica.

En efecto, desde muy diversas ópticas y posiciones ideológicas, la confluencia en el aserto anterior es muy palmaria. *Vr. gr.* se desprende de la lectura simultánea de tres obras de autores dispares en enfoques y diversos en resultados que, “triangulados”, resultan clarificadores: George Soros (2008) vaticina el *fin del mercado eficiente*<sup>3</sup>; Thomas Piketty (2014) certifica el *fin del sueño americano*<sup>4</sup>; y, en fin, Naomi Klein (2015) evidencia la exigible necesidad del *fin del capitalismo salvaje*<sup>5</sup>.

---

3 Soros en *El nuevo paradigma de los Mercados Financieros*, ya viene avisando, y es de suponer que de esto algo sabe, que una simple reparación del actual sistema financiero no puede ser la solución a las crisis: “...concepciones erróneas se manifiestan no sólo en su fracaso para comprender lo que está sucediendo; también han dado lugar a los excesos que están en la raíz del actual caos en los mercados” (Soros, 2008: 29). En este sentido, reconoce la necesidad de cambiar el modo en el que se entiende y predice la economía: “En contra de lo que afirma la teoría económica clásica, que supone conocimiento perfecto, ni los participantes en el mercado ni las autoridades monetarias y fiscales pueden basar sus decisiones puramente en el conocimiento” (Soros, 2008: 12). Es decir, que no puede entenderse que la metodología aplicable a las Ciencias Naturales sea aplicable a ninguna Ciencia Social y menos aun a la economía, en la que no sólo influyen los datos objetivos, sino también las percepciones que se tienen de esos datos, y eso hace que la evolución de la economía y de los mercados sea impredecible en la mayoría de las circunstancias. Soros se refiere para explicar esto a lo que él denomina *la teoría de la reflexividad*. Y esto le lleva a defender la idea de que las incertidumbres imprevistas se deben a que los mercados realmente no operan como se creía que debían hacerlo, sino como se temía que podrían hacerlo. Y curiosamente coincide, aun pudiendo esto ser llamativo, con la idea, quizás más heterodoxas, de que soluciones aplicadas a las anteriores crisis no hicieron más que agravar la situación desde el fortalecimiento de la ideología más extrema y fundamentalista de mercado (Soros, 2008).

4 En la obra *El Capital en el Siglo XXI*, Piketty muestra cómo el aumento de riqueza no se dirige al conjunto social, sino que se concentra en pocas manos, de modo que provoca niveles de desigualdad propios del siglo XIX. En este sentido, afirma que retorna el capitalismo patrimonial, más allá de que el origen de la fortuna estuviese en la tierra (siglo XVII); en la industria (siglo XIX); o en el entorno inmobiliario y financiero siglo XX y XXI). El caso es que esto responde a la misma lógica de la acumulación dominada por las dinastías familiares (Piketty, 2014).

5 En su última obra, *Esto lo cambia todo. El capitalismo contra el clima*, hace referencia al cambio climático, y amenaza; de este modo, afirma que la maquinaria productivista neoliberal necesariamente tendrá fecha de caducidad, siendo por ello necesario acometer un cambio radical en términos económicos y políticos que haga frente a la actual lógica del crecimiento y que se erige en el pilar esencial del actual modelo: “...las medidas que debemos tomar para garantizar una transición justa, equitativa y modélica que nos aleje de los combustibles fósiles chocan frontalmente a todos los niveles con la ortodoxia

Superada ya la mitad del primer cuarto del siglo XXI, “la eficiencia y la transparencia son las mejores legitimaciones posibles de la intervención del Estado”<sup>6</sup>; con lo que el foco de atención se traslada a valorar “cuánta” y “cuál” intervención. La cuestión no es baladí; si la elaborada Teoría General de Keynes y su amplísima carga argumental legitimó, en el pasado, la presencia del Estado en la economía; en el siglo XXI, la intervención tiene que legitimarse.

Por lo tanto, lo que antes era una voluntad de algunos investigadores sociales y/o una práctica institucionalizada de manera interesada para “controlar” el gasto en Políticas Sociales; ahora, resulta una exigencia. Que se convierte en necesaria, cuando el cambio de paradigma de la evaluación clásica a la evaluación pluralista ha corrido a la par que el cambio en el “rol” de las políticas públicas que señalamos (Rossi, & Freeman, 1993) (Chanut, 2002) (Brugué, 2004) (Solarte Pazos, 2004) (Osuna, 2012) (Santiago, García Wolff & Caccavielo, 2015).

## 2. La exigible “toma de posición” conceptual y metodológica.

Así, debemos incorporar la complejidad de la novedosa realidad socioeconómica, pasando de la “relación causal cartesiana –positivismo, objetividad, medición cuántica como la única posible, metodología estándar– a la “eco-integración sistémica”<sup>7</sup>, incorporando desde el constructivismo, la subjetividad, la mediación cualitativa (Monnier, & Spencehaur, 1992) (Patton, 1987) –para hacer el tránsito de la evaluación ajena al proceso político, al margen de la tabla axiológica referencial de cada organización social, a la evaluación inmersa en el proceso político– (Porrini, 2015).

Entendemos, por ello, que es momento de hacer una apuesta rotunda por posicionarse a favor de una evaluación integral, formativa y participativa. En efecto, hay que demandar la importancia de la evaluación no sólo por la información que suministra, sino por su efecto de retroalimentación en el proceso de elaboración de leyes, planes y programas de reforma y modernización, donde sus conclusiones y recomendaciones sirven de base para planificaciones futuras (Bueno & Osuna, 2013a).

---

económica imperante” (Klein, 2015: 126). De igual modo, Klein, trata de evidenciar cómo muchas de las políticas del libre mercado fueron introducidas aprovechando momentos de intensa transformación social, desastres y confusión. Menos de un año después, se pudo constatar que el hundimiento bursátil de Wall Street sería instrumentado para llevar a cabo políticas que en otro contexto hubieran encontrado mucha más resistencia (Klein, 2015).

6 Carlos Román del Río, Presidente-Fundador de la Sociedad Española de Evaluación de Políticas Públicas, en el Acto de constitución en la Universidad de Sevilla, febrero de 2001.

7 Carlos Román: “entender la realidad económica como un entramado polacotómico –del griego “*polaxos*”–, cortar, dividir de muchas maneras” (2001: 3).

Pese a la evidencia tanto de los clásicos de la evaluación como de la tozuda constatación de los hechos; una vez más, avanzamos con el paso cambiado. Un breve recorrido por el panorama de la evaluación, pone de relieve el claro predominio alcanzado por los enfoques de carácter cuantitativo (Patton, 1987). La preeminencia de este tipo de diseños es tal que ha llegado a producirse casi una suerte de metonimia, con la que se confunde un tipo de evaluación –la de impacto– con el diseño “cuasi-experimental.”

La carga ideológica es tan evidente, como intelectualmente obscenas resultan las justificaciones pretendidamente académicas. La cuestión obviamente no es baladí; sin embargo, tampoco debiera resultar compleja si partiésemos de considerar con humildad investigadora *“dime como defines impacto, y te diré como lo mides”*.

En otras palabras, se ha llegado a considerar que sólo es posible determinar los impactos mediante la utilización de métodos exclusivamente cuantitativos. Estas posiciones “resultan cómodas” por ventajosas desde el punto de vista estadístico, sociopolítico y de los medios de comunicación (la cuántica facilita el “titular” rotundo) para determinar el impacto neto, el atribuible única y exclusivamente a la política y/o programa.

A nuestro entender, la tendencia general a identificar la evaluación con el análisis de los resultados e impactos de las políticas o programas públicos resulta demasiado restrictiva y fragmentaria, puesto que el alcance de la evaluación es, debe ser, mucho mayor (Bueno & Osuna, 2013b).

No obstante, en coherencia con nuestra anterior toma de posición y en aras de vincular la institucionalización de la evaluación con la idea de ser útil para dotarnos de una mayor calidad democrática, como venimos reclamando desde la introducción, resulta preciso abordar la reflexión sobre la combinación de factores, tanto exógenos como endógenos que, en la segunda década del siglo XXI, contribuyen al proceso.

Entre los primeros, los exógenos, cabe destacar:

- El momento económico, marcado por el ajuste y la crisis, que exige la gestión de recursos escasos a la par que la inserción competitiva en los mercados locales, nacionales y globales.
- El cambio en las relaciones entre el capital y el trabajo, que resituó al empleo y la productividad en función de dos variables de carácter “intangibles”, conocimiento e información, que son piedra cuadrangular de toda arquitectura social moderna basada en la educación, la investigación y la innovación. Y que, por cierto, pueden estimarse; pero, no son susceptibles de ser contados, pesados y/o medidos con rigor por mucha pretendida “estandarización” que le apliquemos.
- La cada vez mayor cooperación local, nacional y supranacional (organizacional, funcional y presupuestaria), en el marco de los diferentes procesos de integración, para

incorporarse a las políticas tecnológicas (con un agravante, su rapidísima obsolescencia) y de infraestructuras (con el problema de sus elevadas exigencias presupuestarias).

- Una ciudadanía, con mayor acceso a todo tipo de información y que sintiéndose cada vez más “desafecta” de la práctica política, reivindica una democracia más participativa. La sociedad digital se informa en “tiempo real” y puede contrastarlo todo; así, en principio, resulta ser menos manipulable y obliga a la transformación digital de los partidos políticos y de las organizaciones, que tratan de avizorar con su manejo en redes cómo deben actuar ante las necesidades/problemas de aquella<sup>8</sup>.

Entre los segundos, los endógenos, cabe destacar:

- No hay dos “vertientes” de la Evaluación. Los estudios, análisis y criterios sobre la “calidad de los servicios” no tienen nada que ver con la Evaluación de una Política Económica. Aquellos tienen sus propios modelos, tipologías, métodos, agencias de calificación, normas de obligado cumplimiento; la evaluación, acompaña al Plan, requiere de un diseño metodológico específico –para cada política, en cada espacio urbano diferencial, para cada tiempo–, está en el nuevo paradigma del constructivismo, exige la participación activa de la población objetivo. Es, en fin, un juicio crítico de la acción de gobierno, no sobre el funcionamiento de un servicio, ni sobre el trato recibido, sino sobre las necesidades y los problemas de la ciudadanía.
- La voluntariedad no puede ser la clave del modelo. El sistema tiene que dotarse de un carácter normativo de cierta obligatoriedad, que puede ser en función de la relevancia (presupuestaria, de empleo, estratégica) de la actuación, a petición de los beneficiarios, deseablemente consensuada; pero, que debe tener un cierto carácter coercitivo y de compromiso de aplicación y uso por parte del Gobierno.
- La visión de la evaluación, a los fines propuestos en la declaración inicial de intenciones, no puede ser “como una actividad puntual”; sino, como una función sistemática y periódica. Y ello, vuelve a ser contradictorio con la voluntariedad.

---

8 Belén Barreiro establece que la diferencia fundamental entre la sociedad digital y la analógica estriba en el carácter “voraz” de la audiencia de la primera. Asimismo, afirma que la lectura de una noticia que pudiera no ser veraz exige la búsqueda de la verdad a través de su contrastación, es de ese modo como suele llegarse a aproximarse a la verdad. Afirma, sin embargo, que quien se restringe a lo que la televisión transmite, tan sólo puede creerlo o no sin posibilidad de contrastarlo. De este modo, habla en su obra de una sociedad cuádruple en la que distingue entre los digitales acomodados, los digitales empobrecidos, los analógicos acomodados y los analógicos empobrecidos, que vienen a conformar lo que denomina *cuatro constructos estadísticos* (Barreiro, 2017).

- El incremento de la demanda y de la profesionalización son elementos que se retroalimentan, con la ayuda de la iniciativa pública.

Con todo ello, el nuevo marco de aplicación de la Evaluación obliga a buscar una correcta combinación del enfoque participativo con el formativo. Entorno a la Política Económica los grupos de interés son múltiples, sus intereses además de diversos son cambiantes y con la participación se puede crear un “clima” favorecedor del consenso entre los implicados en la actuación pública, que debe ser acompañado por su aprendizaje tanto del Plan como del proceso evaluativo.

La reflexión, más allá del simple ejercicio intelectual, tiene que avanzar pragmáticamente en el bien entendido que:

- Debe incorporarse desde el primer momento de la planificación –la Comisión de la Unión Europea tardó tres lustros en “caerse del guindo” y ahora exige la Evaluación “*ex ante*” de los Programas Regionales de la Estrategia 2014/20–, tratando de examinar, de un modo sistemático, la idoneidad de la lógica y de las relaciones de causalidad entre las actividades programadas, objetivos y fines, y la adecuación de los sistemas articulados para la ejecución de la política.
- Tiene que analizar el grado de aceptación y capacidad de los responsables políticos, gestores y técnicos para la puesta en funcionamiento del seguimiento y evaluación.
- Y, lógicamente, debe medir los resultados y los impactos en términos cuantitativos; pero, también cualitativos.

Así, la evaluación de políticas públicas es una tarea necesaria y exigible; pues una administración pública moderna debe abordar como tarea cotidiana la evaluación del diseño, gestión y resultados de sus actuaciones. En nuestro análisis, la urgencia de implementar la evaluación se hace más evidente si consideramos ciertos ámbitos de actuación en los que los efectos de las políticas son más cuestionados o menos visibles.

*Vr.gr.:*

- La evaluación de **las políticas de empleo**, especialmente necesarias cuando se han superado los dos dígitos en el porcentaje de desempleo sobre la población activa; y aun más, si se tiene en cuenta: de una parte, el próximo escenario de la “robotización” y la subsecuente destrucción de empleo en el sistema; y de otra, que: su puesta en marcha implica la participación de una multiplicidad de instituciones, gestores y beneficiarios. Los impactos provocados por la intervención pública en el mercado de trabajo se insertan en la compleja realidad socioeconómica del territorio donde se desarrollan,

por lo que son susceptibles de no ser correctamente apreciados si no se dispone de un marco conceptual preciso que ayude a situar el instrumento frente a la problemática socioeconómica a la que responde. Así, debe ser valorada la información que se genera en la etapa de evaluación como esencial para preparar el terreno de la concertación de los agentes socioeconómicos y grupos de interés que intervienen en el proceso de planificación y programación (Zaltsman, 2007); y favorecer el intercambio de opiniones entre los diferentes actores implicados y la introducción de las modificaciones que demande una realidad tan compleja como cambiante (Cunill & Ospina, 2008).

- En el caso de **las políticas de formación, Investigación + Desarrollo (I+D) e innovación**, el problema se centra en hacer visibles sus resultados, porque la ya señalada intangibilidad del “factor conocimiento” dificulta la detección inmediata de los resultados obtenidos. El conocimiento ha adquirido un gran protagonismo en la sociedad y en la economía de los países desarrollados y ha sido reconocido como el factor clave del incremento de la productividad y la competitividad. En la llamada “sociedad del conocimiento”, los gobiernos definen políticas de ciencia y tecnología con el objetivo último de alcanzar niveles más altos de bienestar económico y social; las empresas adoptan estrategias basadas en la “gestión del conocimiento” y aumentan sus inversiones en Investigación y Desarrollo (I+D); las universidades y centros públicos de investigación adquieren un papel muy relevante en la dinámica socio-económica como proveedores de conocimiento y recursos humanos altamente cualificados; y las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones introducen cambios profundos en las relaciones socio-económicas (Castells, 1997). La importancia que han adquirido las actividades de Investigación y Desarrollo (I+D) e innovación requiere mecanismos de evaluación que aseguren que los esfuerzos invertidos en la producción y explotación del conocimiento sirven a las necesidades e intereses de la sociedad y reversionen efectiva y eficazmente en ella.
- En otros casos, como **la política medioambiental**, la horizontalidad de los temas tratados y la importancia del efecto “rebote” o “colateral” y a largo plazo, requieren un análisis minucioso de las necesidades y de las soluciones.
- En el caso de **las políticas de desarrollo regional**, la principal dificultad estriba en determinar el coste de oportunidad de las iniciativas aprobadas, especialmente si tenemos en cuenta la escasez de recursos y la lógica redistributiva que las ampara. Sin embargo, presenta la ventaja del amplio consenso conceptual entorno a la planificación estratégica del desarrollo provincial/local<sup>9</sup> que ha permitido avanzar desde una política

---

9 Proceso participativo en el que diferentes actores locales, públicos y privados, colaboran para estimular la actividad económica en un territorio, creando nuevas oportunidades productivas y de empleo, para mejorar la calidad de vida de la población (Murciano, *et. al.*, 2010).

del Estado (años '70), a incorporar la dimensión territorial (años '90) y, ahora, en el siglo XXI, incorporar el capital natural, el cultural y la sostenibilidad ambiental, desde el reconocimiento de que la población es el recurso y sujeto fundamental del desarrollo. Ese requerimiento explícito de la descentralización, hacen a éstas políticas especialmente demandantes de la evaluación porque en su concepción contemplan: actitud pro-activa de actores locales para aliarse (“partenariado”); plan estratégico propio con capacidad administrativa y cooperación público-privada (Murciano, *et. al.*, 2010); institucionalización, no depender únicamente de individuos o personalidades; integración de los objetivos económicos con otros de la comunidad territorial; control sobre los recursos y políticas locales (marco jurídico/normativo) y, en fin, pasar del diagnóstico a la planificación estratégica (objetivos realistas, prioridades comunes y acciones realizables) para conseguir que los actores que se benefician de la situación actual acepten cambios (lograr compromisos y recursos).

Con ello, con las matizaciones apuntadas en los ejemplos, se reafirma nuestra posición en considerar la planificación y la evaluación “dos caras” de la misma moneda (Cardozo, 2012). Por ello, sin renunciar a nuestros postulados como investigadores sociales, insistimos en considerar fundamental definir el “cómo” evaluar; sin excluir métodos ni enfoques (Bueno, & Osuna, 2013b). Ahora bien, sería necesario definir qué métodos y para qué casos. Ni la perspectiva constructivista vale para todo, ni la perspectiva positivista tiene la verdad absoluta<sup>10</sup>.

### **3. Un Sistema Integral de Evaluación, por Ley.**

Disponer de una Ley de Evaluación permitirá poner en marcha en Sistema Integral de Evaluación de las Políticas Públicas (en adelante, genéricamente, SIEPP). Ahora bien, en coherencia con lo ya dicho, el SIEPP debe ser flexible porque no debemos olvidar que la esencia de la evaluación es política.

Con todo, lo que resulta esencial es definir muy bien y de una vez por todas, aprovechando el contexto actual (amplia demanda social de transparencia, de participación, de lucha contra la corrupción) el sentido y la utilidad de la evaluación. ¿Se quiere evaluar? Esta es la pregunta que hay que hacerse.

---

10 Entendemos como una práctica útil que en Finlandia estén aplicando métodos experimentales, sobre un grupo seleccionado de manera aleatoria, para ver los impactos de implementar la “renta mínima”; nos parece soez la aplicación de idéntico método al PROTEJA en México.



Si la respuesta es afirmativa, resulta imprescindible definir con carácter previo el “para qué”<sup>11</sup>. En síntesis, antes de afrontar el debate sobre el método, abordemos el reto de institucionalizar definitivamente la evaluación, para mejorar la intervención pública en la economía; y con ello, poder valorarla con rigor en beneficio de una mayor calidad de nuestra democracia.

A modo de “hoja de ruta”, el primer paso es la incorporación de la necesidad de evaluar las políticas públicas a la Agenda del Gobierno. Es, por lo tanto, una invitación a tomar la iniciativa política para la puesta en marcha de la institucionalización de la evaluación en el gobierno en aras a plantearlo en el Poder Legislativo. Un camino que debe hacerse a “dos pies”: uno, formación; dos, diseñar el marco para el desarrollo de un sistema integral de evaluación de las políticas públicas.

La formación tiene que ser considerada una “palanca de fuerza” de la evaluación al servicio del Plan. Orientada a la toma de decisiones, utilizando la información para generar conocimiento, podemos contribuir a fomentar en el ámbito de la gestión el uso de la Evaluación por parte de las diferentes áreas, departamentos y/o unidades; pues, no la verían en su cara fiscalizadora, sino formativa, como una herramienta útil para mejorar sus prácticas (Osuna & Bueno, 2010).

La cuestión adquiere aun mayor relevancia al considerar que las políticas, los programas, no se diseñan ni se ejecutan aislados; sino que forman parte de un mosaico donde cada pieza juega un papel en los resultados finales y, con ello, la modernización de “lo público” requiere una posición más activa de todos, ciudadanos y administraciones, que facilite la participación de aquellos en el establecimiento de políticas, de estrategias y de medidas organizativas y de personal (Zapico, 2005).

De otra parte, el funcionariado público que ya viene siendo formado en promover la gestión de calidad, mejorar la atención a la ciudadanía, debe fortalecer –en aras al desarrollo de la Evaluación de Políticas Públicas– sus capacidades para contribuir a establecer un sistema integral de comunicación, participar en la definición de una nueva forma de dirigir desde “lo público” y, para ello, tiene que contar con una organización administrativa flexible; y, a su vez, debe entender que está llamado a protagonizar la integración de la Administración en el nuevo modo de producción, favoreciendo la competitividad del sistema para hacer sostenible el proceso.

Por lo tanto, nos encontramos ante la necesidad de afrontar “nuevos retos”, coherentes con los nuevos tiempos, y esto exige afrontar e impulsar una serie de mejoras: mayor

---

11 Resulta ya un clásico señalar que, a finales de los años sesenta del siglo pasado, el equipo de evaluación del Urban Institute de Washington, liderado por Joseph Wholey, ya trabajó en esta dirección, en torno a la utilidad de la evaluación; y más recientemente, Dahler-Larsen profundiza en la implementación de sistemas de evaluación como “nueva cultura” de gestión pública.

capacidad funcional, favorecer las sinergias orientadas al logro de los objetivos mediante la utilización coordinada y vertebrada de las tecnologías de la información y comunicación, atención directa –incluso, personalizada– a la “población objetivo” con acciones de vanguardia, disposición de información ágil, puntual, comparable en el tiempo y en el espacio, tanto de las realizaciones, como de los resultados e impactos de las diferentes actuaciones, programas y/o políticas, fortalecimiento de la coordinación, complementariedad, cooperación y corresponsabilidad entre las distintas unidades funcionales.

El logro de aquellos radicará, en buena parte, en que la aplicabilidad para su funcionamiento sea fácilmente comprensible e interpretable; y, además, que su aplicación facilite la introducción de mejoras y eficiencias en la aplicación de las acciones, programas y/o políticas.

A tenor de todo lo expuesto y en orden a su desarrollo, la Ley deberá recoger que el sistema integral de evaluación requiere de la incorporación de los siguientes principios rectores: independencia y autonomía de gestión, transparencia e información pública de sus trabajos, participación ciudadana, colaboración ínter administrativa, objetividad e imparcialidad, excelencia profesional y rigor, cooperación y asistencia a instituciones y a los ciudadanos, agilidad, flexibilidad y economía de medios y orientación al aprendizaje, retroalimentación e innovación en la elaboración de políticas y en la gestión pública.

Debe destacarse la exigencia que la estrategia para la consecución del SIEPP hace de la participación ciudadana –entendida como la presencia motivada y activa en la elaboración y evaluación de las políticas públicas, de carácter individual y asociado en los ámbitos cívicos, social, cultural, económico y político–, el elemento central de su estrategia en orden al “buen gobierno”.

## **Conclusiones**

Uno de los principales retos que plantea el nuevo siglo para los gobiernos consiste en determinar el modo en que se debe intervenir para conseguir una interacción efectiva entre todos los agentes sociopolíticos y económicos. Para ello, la Administración pública debe asumir, entre otras, las funciones de garantía de provisión a toda la población de un nivel de bienestar, a través de la mejora de los servicios sociales básicos y dinamización de la sociedad civil para que alcance el máximo protagonismo, no sólo en las esferas política y social, sino también en la económica. Una sociedad dinámica que participe activamente en la toma de decisiones políticas, que se responsabilice de sus acciones, que tome las riendas de su propio destino, guiándose por los principios de solidaridad y de justicia, y que cree un entorno favorable al cambio y a la innovación, es la clave del progreso en este nuevo siglo.

Por este motivo, la evaluación debe incorporarse desde el primer momento de la planificación, ya que es muy importante examinar de modo sistemático la idoneidad de la lógica y de las relaciones de causalidad entre las actividades programadas, objetivos y fines, y la adecuación de los sistemas articulados para la ejecución de la política. Igualmente, con la evaluación, se debe analizar el grado de aceptación y la capacidad de los responsables políticos, gestores y técnicos para poner en marcha los sistemas de seguimiento y de evaluación.

Los avances tecnológicos aplicados al cálculo econométrico y la presencia en todos los ámbitos de la esfera social de los medios de comunicación, cada vez más concentrados, hace que la intervención se cuantifique (partidas presupuestarias, presión fiscal, balanzas fiscales y de inversión “inter” e “intra” territoriales) y sea sometida a la opinión pública sin la necesaria y exigible cualificación.

Si, observando lo que hacen otros territorios del mundo, consideramos que la institucionalización de la evaluación viene –como antes lo hizo en Francia, Suecia, Reino Unido, Dinamarca y en el Quebec canadiense– impulsada por los Gobiernos al calor de una cultura innovadora, moderna, reformadora, descentralizadora y democrática en la prestación de los servicios públicos;

Si conveníamos que quienes toman las decisiones no siempre buscan la racionalidad técnico económica, sino soluciones socialmente aceptables o políticamente convenientes a los problemas, lo que conlleva un replanteamiento sobre cuál debe ser el objetivo central de atención de la evaluación y, con él, dar prioridad a aspectos tales como la gestión eficaz de los recursos, la difusión de una cultura de responsabilidad entre los gestores de los programas, la consideración del receptor de la política como usuario y la preocupación por conocer el impacto de la misma sobre las necesidades detectadas;

Si, convencidos del avance alcanzado, consensuamos que en el seno de la Administración aún es preciso asumir, de manera efectiva y operativa, la evaluación de la racionalidad y la coherencia de las políticas públicas –plasmadas en documentos programáticos o legislativos–, de sus efectos sobre la población objetivo y de los impactos provocados en la realidad socioeconómica; actividades que complementan a las de control, auditoría y mejora de la calidad en la prestación de los servicios;

Si, en fin, entendemos que no existe ningún mecanismo de evaluación de la acción de los poderes públicos y es necesario abordarlo como un gran reto para, difundiendo, desarrollando y practicando la “cultura de la evaluación” como salto cualitativo de trascendental valor democrático, mejorar la “posición” y la “situación” estratégica de la socio-economía y la práctica administrativa de la región en el espacio global;

Entonces sí, podemos considerar que es el momento de abordar el objetivo de: legislar la institucionalización de la evaluación de políticas públicas; y para alcanzarlo,

es necesario conseguir de manera previa y consecutivamente, los siguientes objetivos específicos:

1. Establecer las condiciones de un sistema de evaluación como tal: es un concepto comúnmente aceptado y la formalización –regulación normativa– de un diseño organizacional para producir, demandar y reflejar la intención de uso de las evaluaciones realizadas.
2. Articular los aprendizajes habidos, destacando la función formativo/sumativa de la herramienta.
3. Incorporar a otros actores, agentes y/o promotores de la evaluación.
4. Liderar el proceso de armonización de indicadores, sin establecer un inflexible “corse” de “estándares” generalizados que no pueda atender a diferencias temporales y/o espaciales.
5. Aplicar el principio de “voluntariedad discriminatoria”, siendo partidarios de los “beneficios agregados” que el carácter voluntario de la evaluación tiene, resulta conveniente aprovechar la oportunidad de establecer una discriminación positiva (en términos de mayor dotación presupuestaria, adjudicación, reconocimiento social, político) para aquellas agencias, departamentos y/o unidades que lleven a cabo la elaboración y aplicación de los resultados de la evaluación.

El planteamiento estratégico para la consecución lógica del objetivo señalado debe partir de la “idea posicional” de entenderlo como un “proceso” que:

- Implica el análisis de los estrangulamientos político-económicos, funcionales e instrumentales actuales.
- Conlleva, implícitamente, la necesidad de graduación, tanto en la presentación a la opinión pública como en la intensidad de la aplicación de la estrategia que, en buena lógica, tendrán que pivotar en nuevos desarrollos normativos.
- Propone reformas de los instrumentos existentes para dar cumplimiento a la llamada ecuación “C”<sup>12</sup>.

Asumir las pautas procedimentales de la citada ecuación es el primer paso para la institucionalización de la Evaluación de Políticas Públicas y, a su vez, la consecución del logro

---

<sup>12</sup> “Coordinación + Cooperación + Corresponsabilidad = Complementariedad” en la actuación.

hace necesario: impulsar la “Cultura de la Evaluación” en el modelo de gestión de las diferentes actuaciones y adaptar el Seguimiento al conjunto del Sistema de Evaluación, integrándolo en la gestión diaria de los instrumentos que se derivan de las actuaciones públicas.

Esta cuestión deberá ser siempre interpretada con carácter unívoco y clarificador, dejando constancia explícita de que no se trata, en ningún caso, de controlar o de auditar el desempeño de los gestores o directivos. En definitiva, se entiende que:

- Las herramientas de seguimiento y evaluación que se han de proponer para el conjunto del Sistema se centrarán en los instrumentos de “lo gestionado” y no en los gestores o técnicos responsables.
- El Sistema que se propone deberá incorporar las exigencias, los requerimientos y las propuestas de los propios gestores.

A modo de corolario, en defensa de la institucionalización de la evaluación de políticas públicas como exigencia de calidad democrática, más allá de la simple rendición de cuentas y superando –mediante la adaptación flexible– el “sempiterno” debate sobre el método, concluimos que: ante la creciente complejidad (revolución tecnológica de vertiginosa obsolescencia, cambios convulsos en el concierto geoestratégico internacional, crisis sistémicas generalizadas) se requiere un nuevo “rol” del Estado y una nueva concepción de la Política Económica, la Planificación debe “dar el salto” de espacio bi-dimensional (causa-efecto) que proporcionan las antiguas técnicas de “foto fija” para expresar lo que buscamos, hacia algo más holístico, más integral, que nos permita expresar lo que deseamos. Metafóricamente, en la representación de la realidad para la toma de decisiones, los investigadores sociales tenemos que “avanzar” de la escultura (planificación por programas) a la fotografía (programación operativa) y de ésta, a la conjunción de las más modernas aplicaciones audiovisuales a través del ciberespacio (planificación más evaluación) para acotar el ciclo “problema-solución” en la moderna Administración Pública de manera participativa.

## Referencias bibliográficas

- Alkin, M. & Christie, C. (2004). *An evaluation theory tree*. In M. Alkin (Ed.). *Evaluation Roots*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications Inc.
- Alkin, M. & Christie, C. (2012). *An evaluation theory tree. Evaluation Roots: Tracing Theorists' Views and Influences*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications Inc.
- Barreiro, B. (2017). *La sociedad que seremos. Digitales, Analógicos, Acomodados y Empobrecidos*. Barcelona: Ed. Planeta.
- Brugué, Q. (2004). Modernizar la administración desde la izquierda: Burocracia, nueva gestión pública y administración deliberativa. *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*. Nº 29.
- Bueno, C. & Osuna, J. L. (2012). La Evaluación de Políticas Públicas en las Ciencias Sociales: Entre el ser y el deber ser. *Prisma Social. Revista de Ciencias Sociales. Fundación iS+D para la Investigación Social Avanzada*. Vol. 9. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid.
- Bueno, C. & Osuna, J. L. (2013a). Evaluación del diseño de Políticas Públicas: Propuesta de un modelo integral. *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*. Nº 57.
- Bueno, C. & Osuna, J. L. (2013b). Reflexiones epistemológicas y metodológicas para la Evaluación de Políticas Públicas. *Andamios. Revista de Investigación Social*. Vol. 10, Nº 21.
- Bueno, C. & Osuna, J. L. (2014). Diálogo Social y Evaluación pluralista: Ajustes entre cauce y enfoque para una gobernanza más democrática. *Studia Politicae*. Nº 34. Córdoba: Universidad Católica de Córdoba.
- Cardozo, M. (2012). *Evaluación y metaevaluación en las políticas y programas públicos*. México D.F.: Porrúa.
- Castells, M. (1997). *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. (Vol. I). Madrid: Alianza.
- Chanut, V. (2002). L'évaluation: affaire d'État ou question d'organisations? *Politiques et Management Public*. Vol. 2, Núm. 4, Número especial. Francia: Institut de Management Public.
- Cunill, N. & Ospina, S. (2008). *Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina*. Proyecto CLAD, Banco Mundial.
- Klein, N. (2015). *Esto lo cambia todo. El capitalismo contra el clima*. Barcelona: Paidós.
- Monnier, E. & Spenlehaur, V. (1992). L'évaluation dans le triangle de la décision. Opinons singulières et processus pluraliste. *Politiques et management publique*. Vol. 10, No. 3.
- Murciano, J. Porrini, L. Bueno, C. Vélez, C. (2010). Redes de cooperación público-privada y partenariados: Retos y pistas para su evaluación. El caso de la Iniciativa Comunitaria Equal en Andalucía. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas (GAPP)*. No 4. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). España.
- Osuna, J. L. & Márquez, C. (2001). *Guía de Evaluación de Políticas* (edición agotada). Disponible en: [www.consigna.us.es](http://www.consigna.us.es) (También en: [www.clad.org](http://www.clad.org))
- Osuna, J. L. & Vélez, C. (2005). Programación y evaluación pública: Un triángulo complejo. *Ekonomiaz: Revista vasca de Economía*. Nº 60. La evaluación de las políticas públicas. Ed. Gobierno Vasco, Servicio Central de Publicaciones.

- Osuna, J. L. & Bueno, C. (2010). Los niveles de evaluación y seguimiento de la formación: Calidad vs. política. *Revista Fuentes*. Nº 10. Sevilla: Facultad de Ciencias de la Educación. Universidad de Sevilla.
- Osuna, J. L. (2012). Relevancia del enfoque participativo en los procesos de diseño y evaluación de las políticas laborales. Ponencia presentada en el *XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Cartagena, Colombia.
- Patton, M. Q. (1987). *How to use qualitative methods in evaluation*. Sage: Sage Publications.
- Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. Barcelona: Fondo de Cultura Económica.
- Porrini, L. (2015). *La construcción de una metodología de evaluación de políticas formuladas desde la colaboración interinstitucional. Avances y retos de la evaluación de políticas públicas en gobiernos subnacionales*. México, D.F.: Clear, CIDE, INPAE.
- Román, C. (2001). *Discurso de Apertura del Acto Constituyente de la SEE* (recogido por José Luis Osuna en su "laudatio" del Acto de Investidura como Doctor "Honoris Causa" de la Universidad de Sevilla del Profesor Dr. Manuel Castells Oliván). Colección de Textos Institucionales Núm. 43. Secretariado de Publicaciones Sevilla, 2009.
- Rossi, P. H. & Freeman, H. E. (1993). *Evaluation: A systematic approach*. Sage: Sage Publications.
- Santiago, F., García Wolff, N. y Caccavielo, J. (2015). *Los organismos de control como herramientas de evaluación para mejorar las políticas públicas. Avances y retos de la evaluación de políticas públicas en gobiernos subnacionales*. México, D.F.: Clear, CIDE, INPAE.
- Solarte Pazos, L. (2004). *La evaluación de políticas públicas en el Estado liberal*. Cali: Universidad del Valle.
- Soros, G. (2008). *El nuevo paradigma de los mercados financieros*. Barcelona: Taurus.
- Stake, R. E. (2006). *Evaluación comprensiva y evaluación basada en estándares*. Barcelona: Editorial Graó.
- Stufflebean, D. y Shinkfield, A. (1987). *Evaluación sistemática*. España: Paidós.
- Subirats, J. (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. España: INAP.
- Weiss, C. (1998). *Evaluation. Methods for studying programs and policies*. New York: Prentice Hall.
- Zaltsman, A. (2004). La evaluación de resultados en el sector público argentino: Un análisis a la luz de otras experiencias en América Latina. *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*. Nº 29.
- Zapico, E. (2005). *Desarrollo integrado de la evaluación y el presupuesto por resultados: Un camino largo y pedregoso con destino incierto. Responsabilización y evaluación de la gestión pública*. Caracas: CLAD-AECI-MAP-FIIAPP.





# ÍNDICE DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

The image shows a modern building with a glass facade reflecting the sky and surrounding environment. In the foreground, there is a brick wall with a decorative pattern of recessed rectangular openings. A small green plant is growing from the top of the brick wall. The text 'ÍNDICE DE SIGLAS Y ABREVIATURAS' is overlaid on the top left of the image.



## ÍNDICE DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

- ACuMaR: Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo.  
AFIP: Administración Federal de Ingresos Públicos.  
AFROSAI: Asociación de Entidades Fiscalizadoras Superiores de África.  
AGCBA: Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires.  
AGN: Auditoría General de la Nación.  
ANSES: Administración Nacional de la Seguridad Social.  
APF: Administración Pública Federal.  
APN: Administración Pública Nacional.  
ARABOSAI: Asociación de Entidades Fiscalizadoras Superiores de Arabia.  
ASOSAI: Asociación de Entidades Fiscalizadoras Superiores de Asia.  
BAPIN: Banco de Proyectos de Inversión.  
BCRA: Banco Central de la República Argentina.  
BICE: Banco de Inversión y Comercio Exterior.  
BID: Banco Interamericano de Desarrollo.  
BIRF: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.  
BNA: Banco de la Nación Argentina.  
CABA: Ciudad Autónoma de Buenos Aires.  
CAF: Banco de Desarrollo de América Latina.  
CAROSAI: Asociación de Entidades Fiscalizadoras Superiores del Caribe.  
CCNPS: Consejo Consultivo Nacional de Políticas Sociales.  
CEFI: Centro de Estudios de Fortalecimiento Institucional.  
CEN: Corporación de Empresas Nacionales.  
CENOC: Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad.  
CNCPS: Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.  
CONAMI: Comisión Nacional de Microcréditos.  
CONEVAL: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.  
COSO: Committee of Sponsors Organizations.  
CTPBG: Comisión Técnica de Prácticas de Buena Gobernanza.  
DAGPyPS: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales.  
EFS: Entidades Fiscalizadoras Superiores.  
EFSUR: Organización de las Entidades Fiscalizadoras Superiores del MERCOSUR, Bolivia y Chile.  
EUROSAI: Asociación de Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa.  
GAO: Contraloría General de los Estados Unidos.  
IDI: INTOSAI Development initiative's.

INAP: Instituto Nacional de la Administración Pública.  
INTOSAI: Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores.  
INTOSAI GOV: Directrices de la INTOSAI para la Buena Gobernanza.  
ISSAI: Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.  
LAFCO: Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.  
M&E: Monitoreo y Evaluación.  
NCEG: Normas de Control Externo Gubernamental.  
OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.  
ODM: Objetivos de Desarrollo del Milenio.  
ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible.  
OLACEFS: Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores.  
ONG: Organización No Gubernamental.  
ONIG: Oficina Nacional de Innovación de Gestión.  
ONP: Oficina Nacional de Presupuesto.  
ONU: Organización de las Naciones Unidas.  
PAA: Programa de Acción Anual.  
PAE: Programa Anual de Evaluación.  
PAMI: Programa de Atención Médica Integral.  
PASAI: Asociación de Entidades Fiscalizadoras Superiores del Pacífico.  
PbR: Presupuesto basado en Resultados.  
PNIP: Plan Nacional de Inversiones Públicas.  
POA: Plan Operativo Anual.  
PROFIS: Sistema de Procesamiento de Fichas Sociales.  
PRV: Partes de Recepción Definitiva.  
SADE: Sistema de Administración de Documentos Electrónicos.  
SAF: Sistema de Administración Financiero.  
SAHRA: Sistema de Administración de Recursos Humanos de la AFIP.  
SEM: Sistema de Evaluación y Monitoreo.  
SICOR: Sistema Inteligente de Control de Riesgos.  
SIDIF: Sistema Integrado de Información Financiera.  
SIEMPRO: Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales.  
SIENA: Sistema de Gestión de Inmuebles del Estado.  
SIEPP: Sistema Integral de Evaluación de las Políticas Públicas.  
SIG: Sistema de Información de Gestión.  
SIGAF: Sistema Integrado de Gestión y Administración Financiera.  
SIGECI: Sistema de Gestión de Control Interno.  
SiGeN: Sindicatura General de la Nación.  
SIGEBA: Sindicatura de la Ciudad de Buenos Aires.  
SiGEP: Sindicatura General de Empresas Públicas.  
SINTyS: Sistema Nacional de Identificación Tributaria y Social.

SIRHU: Sistema Integrado de Recursos Humanos.

SISFAM: Sistema de Identificación y Selección de Familias beneficiarias de Programas y Servicios Sociales.

SME: Sistema de Monitoreo y Evaluación.

TCN: Tribunal de Cuentas de la Nación (Argentina).

TCU: Tribunal de Contas da União (Brasil).

UAI: Unidades de Auditoría Interna.

UCN: Unidad de Coordinación Nacional.

UEM: Unidad Ejecutora Municipal

UEP: Unidad Ejecutora Provincial.





# LISTADO DE INFORMACIÓN ÚTIL





## LISTADO DE INFORMACIÓN ÚTIL

### Organismos de control e instituciones de referencia

**AGCBA:**

Disponible en: <http://www.agcba.gov.ar/>

**Buscador de informes aprobados:**

Disponible en: <http://www.agcba.gov.ar/web/index.php/hacemos/informes>

**Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (AGCBA) Ley 325: aprobación de las Normas Básicas de Auditoría:**

Disponible en: [http://www.agcba.gov.ar/web/doc/ne-ley\\_325.pdf](http://www.agcba.gov.ar/web/doc/ne-ley_325.pdf)

**Normas Básicas de Auditoría Externas (NAE):**

Disponible en: [http://www.agcba.gov.ar/web/doc/ni-normas\\_basicas\\_de\\_auditoria\\_externa.pdf](http://www.agcba.gov.ar/web/doc/ni-normas_basicas_de_auditoria_externa.pdf)

**AGN. Auditoría General de la Nación:**

Disponible en: [www.agn.gov.ar](http://www.agn.gov.ar)

Listado de informes. Disponible en: <https://www.agn.gov.ar/informes/listado-de-informes>

**Constitución Nacional:**

Disponible en: <http://www.casarosada.gob.ar/images/stories/constitucion-nacional-argentina.pdf>

**Defensor del Pueblo:**

Disponible en: <http://www.dpn.gob.ar/>

**Defensoría del Pueblo:**

Disponible en: <http://www.defensoria.org.ar/>

**Informes anuales de la Defensoría:**

Disponible en: <http://www.defensoria.org.ar/informe-anual/>

**Ley 3 (orgánica de la Defensoría):**

Disponible en: [http://www.buenosaires.gob.ar/areas/leg\\_tecnica/sin/normapop09.php?id=17&qu=dig&ft=0&cp=&rl=0&rf=0&im=&ui=0](http://www.buenosaires.gob.ar/areas/leg_tecnica/sin/normapop09.php?id=17&qu=dig&ft=0&cp=&rl=0&rf=0&im=&ui=0)

**Ente Regulador:**

Disponible en: <http://www.entedelaciudad.gov.ar/>

**Manual de usuario:**

Disponible en: <http://www.youblisher.com/p/1190623-Manual-del-Usuario-Edicion-AGOSTO-2015/>

**INTOSAI:**

Página de las ISSAIS (Normas Profesionales para Entidades Fiscalizadoras Superiores)  
Disponible en: <http://es.issai.org/>

**El Sistema de Control de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**

**Normativas de consulta:**

**Para la búsqueda de cualquier normativa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires:**

[http://www.buenosaires.gob.ar/areas/leg\\_tecnica/sin/index.php](http://www.buenosaires.gob.ar/areas/leg_tecnica/sin/index.php)

**Sistema de Control de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires:**

**Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Título Séptimo. Órganos de Control:**

Disponible en: [http://www.buenosaires.gob.ar/areas/leg\\_tecnica/sin/normapop09.php?id=26766&qu=c&ft=0&c](http://www.buenosaires.gob.ar/areas/leg_tecnica/sin/normapop09.php?id=26766&qu=c&ft=0&c)

**Ley 70 (de Sistemas de Gestión, Administración Financiera y Control del Sector Público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires):**

Disponible en: [http://www.buenosaires.gob.ar/areas/hacienda/dg\\_ogpp/documentos/normativa/ley70\\_dto1000\\_ra.pdf](http://www.buenosaires.gob.ar/areas/hacienda/dg_ogpp/documentos/normativa/ley70_dto1000_ra.pdf)

**Sindicatura General de la Ciudad de Buenos Aires (SIGEBA):**

**Normas de Auditoría Interna:**

Resoluciones 160/2006 y 25/2007

**Resolución 160/2006:**

Disponible en: [http://www.buenosaires.gob.ar/areas/leg\\_tecnica/sin/normapop09.php?id=97443&qu=c&ft=0&cp=&rl=1&rf=0&im=&ui=0&printi=&pelikan=1&csezion=4143061&primera=0&mot\\_toda=&mot\\_frase=&mot\\_alguna](http://www.buenosaires.gob.ar/areas/leg_tecnica/sin/normapop09.php?id=97443&qu=c&ft=0&cp=&rl=1&rf=0&im=&ui=0&printi=&pelikan=1&csezion=4143061&primera=0&mot_toda=&mot_frase=&mot_alguna)

**Resolución 25/2007:**

Disponible en: [http://www.buenosaires.gob.ar/areas/leg\\_tecnica/sin/normapop09.php?id=97373&qu=c&ft=0&cp=&rl=1&rf=0&im=&ui=0&printi=&pelikan=1&csezion=4143061&primera=0&mot\\_toda=&mot\\_frase=&mot\\_alguna](http://www.buenosaires.gob.ar/areas/leg_tecnica/sin/normapop09.php?id=97373&qu=c&ft=0&cp=&rl=1&rf=0&im=&ui=0&printi=&pelikan=1&csezion=4143061&primera=0&mot_toda=&mot_frase=&mot_alguna)

**Boletín oficial anexos resolución 25/2007:**

Disponible en: <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/20070328.pdf>

**Otras normativas SIGEBA:**

Disponible en: <http://www.buenosaires.gob.ar/sindicatura/normativa/resoluciones>

**Ente Regulador de los Servicios Públicos:**

**Ley 210:**

Disponible en: [http://www.buenosaires.gob.ar/areas/leg\\_tecnica/sin/normapop09.php?id=4623&qu=dig&ft=0&cp=&rl=0&rf=0&im=&ui=0](http://www.buenosaires.gob.ar/areas/leg_tecnica/sin/normapop09.php?id=4623&qu=dig&ft=0&cp=&rl=0&rf=0&im=&ui=0)

**Oficina Anticorrupción:**

Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/anticorrupcion>

**Oficina Nacional de Presupuesto:**

Disponible en: <http://www.mecon.gov.ar/onp/html/>

**OLACEFS (Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores):**

Disponible en: <http://www.olacefs.com/>

**Plan Anual de Auditoría de la Ciudad de Buenos Aires:**

Disponible en: [http://www.agcba.gov.ar/web/index.php/hacemos/planes\\_anuales](http://www.agcba.gov.ar/web/index.php/hacemos/planes_anuales)

**Procuración General de la Nación:**

Disponible en: <https://www.mpf.gob.ar/>

**Procuración General de la Ciudad de Buenos Aires:**

Disponible en: <http://www.buenosaires.gob.ar/procuracion>

**Buscador de dictámenes:**

Disponible en: <https://dictamenesprocuracion.buenosaires.gob.ar/>

**Secretariado Permanente de Tribunales de Cuentas, Órganos y Organismos Públicos de Control Externo de la República Argentina.:**

Disponible en: <http://www.tribunalesdecuentas.org.ar/index/>

**SIGEBA:**

Disponible en: <http://www.buenosaires.gob.ar/sindicatura>

**SIGEN. Sindicatura General de la Nación:**

Disponible en: <http://www.sigen.gob.ar/>

Listado de informes. Disponible en: <http://www.sigen.gob.ar/informes.asp>

**Tesorería General de la Nación:**

Disponible en: <http://www.tgn.mecon.gov.ar/>

# SOBRE LOS AUTORES





## **SOBRE LOS AUTORES**

**ALDO MARCELO AZAR** es Abogado. Doctor en Derecho y Ciencias Sociales. Profesor Titular y Adjunto de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Investigador categorizado de la Secretaría de Ciencia y Tecnología U.N.C. Director del Programa de Estudios Interdisciplinarios del Centro de Investigaciones de la Facultad de Derecho U.N.C. Asimismo, se desempeña como Docente de posgrado en el Diploma Superior en Gestión y Control de Políticas Públicas de FLACSO Argentina en temas de Control de Políticas Públicas a nivel provincial. Es autor de diversas obras de teoría general del derecho, derecho de las obligaciones y derecho de daños.

**CARLOS BUENO SUÁREZ** es Doctor en Economía Regional por la Universidad de Sevilla. Especializado en Planificación y Evaluación de Diseño de Políticas Públicas. Profesor Contratado Doctor en el Departamento de Economía Aplicada II de la Universidad de Sevilla donde imparte docencia desde el año 2006 en la Facultad de Ciencias del Trabajo y en la Escuela de Ingeniería Agronómica. Profesor en todas las ediciones del Master de Evaluación de Políticas Públicas en la Universidad Internacional de Andalucía; donde dirigía el módulo de evaluación conceptual o de diseño. Profesor del Curso “on-line” de Expertos y del Master en Evaluación de Políticas Públicas de la Universidad de Sevilla. Miembro del Grupo de Investigación “Clave Europa” y Coordinador de Programas de la Cátedra “Carlos Román” en Evaluación de Políticas Públicas de la Universidad de Sevilla. Socio fundador de la Sociedad Española de Evaluación. Director Científico del Instituto de Estudios de Economía, Evaluación y Empleo, dedicado a la consultoría y a la investigación social en materia de Políticas Públicas.

**GABRIELA NOEMI CAMILLETI** es Contadora Pública de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Cuenta con posgrados en Administración Financiera de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y Política Industrial y Desarrollo en la Universidad de Ferrara, Italia (UNIFE). Se desempeñó como Directora de la PyMES, Evaluación y Promoción Industrial y como Directora de Aplicación de la Política Industrial en la Secretaría de Industria, Comercio y PyMES de la Nación.

Fue Vicepresidenta y Gerente de Planeamiento Estratégico y Control de Gestión de Nación Fideicomisos S. A. También fue Subgerente de Administración de Garantizar Sociedad de Garantías Recíprocas. En el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, fue Coordinadora de la Oficina de Gestión Sectorial en la Secretaría de Medio Ambiente y asesora de la Secretaría de Hacienda y Finanzas. Actualmente, se desempeña como Profesora e investigadora en la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ) y Jefa de Gabinete del Auditor General en la Auditoría General de la Nación (AGN).

**MARÍA SOLEDAD CANTERO** es Licenciada en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Maestranda en Diseño y Gestión de Programas y Políticas Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina. Realizó Cursos de Posgrado en Gerenciamiento del Talento y Liderazgo Humano en Facultad de Ciencias Económicas y en *Análisis y Elaboración de Indicadores Sociales* en la Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER). Se desempeñó como docente Titular en la Tecnicatura Universitaria en Gestión Administrativa de la Facultad de Ciencias Económicas (UNER). Desde el 2007, se desempeña como Docente de posgrado en el Diploma Superior en Gestión y Control de Políticas Públicas y en el Diploma Superior en Desarrollo Local y Economía Social de FLACSO Sede académica Argentina. Se especializó en Gestión Pública, ocupando diferentes cargos en gestión a nivel Nacional, Provincial y Municipal. Estuvo a cargo de la Dirección de Proyecto en la Dirección General de Desarrollo Social de la AGCBA (2016). Estuvo a cargo de la Televisión Digital Abierta en la provincia de Entre Ríos. Fue Coordinadora Ejecutiva de la Unidad Ejecutora de Paraná implementando el PROMEBA (2015). Asimismo, fue asesora en el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2006). Actualmente, se desempeña como Jefa de Gabinete en la Presidencia de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (AGCBA).

**CECILIA FERNÁNDEZ BUGNA** es Licenciada en Economía de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster en Economía y Desarrollo Industrial de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) con estudios de Posgrado en la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Se ha desempeñado como Directora del Banco de la Nación Argentina (BNA) y Presidenta de Nación Leasing SA. Ha sido Presidenta y Miembro del Consejo Académico del Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina (CEFID-AR). Actualmente, se desempeña como Docente e Investigadora de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ) y



como Docente de grado y de posgrado en la Universidad de Buenos Aires (UBA). Sus principales líneas de investigación y publicaciones se vinculan a temas de desarrollo productivo, finanzas y políticas públicas.

**JUAN IGNACIO FORLÓN** es Abogado de la Universidad de Buenos Aires (UBA) con posgrado en Actualización de Derecho del Petróleo y el Gas de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Se ha desempeñado como Presidente y Director del Banco de la Nación Argentina (BNA) y como Presidente de la Asociación de Bancos Públicos y Privados de la República Argentina (ABAPPRA). En representación del Banco de la Nación Argentina, participó como Presidente de Nación Seguros, Nación Retiro y Nación Reaseguro. Fue Presidente de Garantizar Sociedad de Garantías Recíprocas. Se desempeñó como asesor en el Senado de la Nación y en la Cámara de Diputados de la Nación. Actualmente, es Auditor General de la Nación en la Auditoría General de la Nación (AGN).

**NURIA GARCÍA WOLFF** es Licenciada en Ciencias de la Comunicación (Universidad de Buenos Aires, Argentina). Experta en Evaluación de Políticas Públicas (Universidad de Sevilla, España) y Magister en Auditoría Gubernamental (Universidad de San Martín, Argentina). Integra la Comisión de la Red Internacional de Evaluación de Políticas Públicas. Es docente del Diploma Superior en Gestión y Control de Políticas Públicas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede académica Argentina. Asimismo, se desempeña como Auditora principal en la Dirección General de Control de Desarrollo Social de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (AGCBA).

**NATALIA JAURI** es Licenciada y Profesora de Sociología por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Doctoranda en Ciencias Sociales (UBA) y Magister en Políticas Sociales por la Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales por la Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Actualmente, se desempeña como Directora General en la Dirección de Control de Educación de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, habiendo participado en Cursos y Congresos Internacionales sobre control público y evaluación, tales como el Seminario Internacional “Introducción a la Evaluación de Políticas Públicas”, de la Universidad de Sevilla; y el XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, entre otros.

**ANIBAL KOHLHUBER** es Contador Público, egresado de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Se desempeña como Profesor Titular de la materia Auditoría Integral I de la Maestría en Auditoría Gubernamental de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Profesor Titular de Posgrado de Derecho Administrativo y Administración Financiera de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Es Especialista Certificado en Técnicas de Instrucción, Diseño y Desarrollo de Cursos realizado en la IDI (INTOSAI DEVELOPMENT INITIATIVE). Graduado por su participación en el International Fellowship Programme, Programa especial patrocinado por la CCAF (Canadian Comprehensive Audit Foundation) y la OAG (Oficina del Auditor General de Canadá) para el desarrollo de profesionales en la especialidad de la auditoría de Gestión, Gerente de Desarrollo de Capacidades de la IDI en OLACEFS (Organización Latinoamericana y el Caribe de entidades Fiscalizadoras Superiores). Además, en el Sector Público se ha desempeñado como: Asesor de la Presidencia de la AGN (Auditoría General de la Nación), Coordinador de Auditoría y, Especialista en el área de Recursos Humanos de la AGN. Actualmente, se desempeña como Síndico General Adjunto de la Sindicatura General de la Nación.

**NERIO NEIROTTI** es Doctor en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina. Master of Public Affairs por la Lyndon B. Johnson School of Public Affairs, University of Texas. Licenciado en Sociología por la Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo). Se ha especializado en análisis, diseño y evaluación de políticas públicas. Es profesor de la Universidad Nacional de Lanús (UNLa), donde actualmente es Vicerrector y ha sido también director de la Maestría en Políticas Públicas y Gobierno, y profesor de FLACSO Argentina. Desarrolló actividades académicas de grado y posgrado en varias universidades. Ha escrito numerosos artículos y libros sobre análisis y evaluación de políticas públicas. Ha ocupado diversos cargos nacionales e internacionales de gestión. Fue Director de Promoción Social, Director del Programa de Modernización del Estado y Subsecretario de Control de la Gestión Pública (Provincia de Mendoza, Argentina), Gerente de Evaluación de SIEMPRO Argentina (Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales - Gobierno Nacional) y Coordinador de Programas de Evaluación en el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de UNESCO (IPE – UNESCO Oficina Regional Buenos Aires).

**JOSÉ LUIS OSUNA LLANEZA** es Doctor en Ciencias Económicas y Director del Departamento de Economía Aplicada II y de la Cátedra “Carlos Román” de Evaluación de Políticas Públicas en la Universidad de Sevilla, España. Su atención investi-

gadora se centra en el Desarrollo Regional, las Políticas Sectoriales y su aplicación en la Unión Europea y la Evaluación de las Políticas Públicas; en ésta especialidad, es el investigador español que mayor número de proyectos ha dirigido, cuenta con más de cuarenta publicaciones y ha impartido conferencias, seminarios y cursos en más de cincuenta universidades. Presidente de la Sociedad Española de Evaluación de Políticas Públicas; ha sido miembro del Consejo Rector de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas, Evaluador de la Agencia Nacional de Evaluación y Prospectiva (ANEP) del Ministerio de Ciencia e Innovación y de la Comisión de Expertos del Ministerio de Administraciones Públicas del Gobierno de España, para la creación de la AEVAL; Consultor Internacional de Naciones Unidas para el Gobierno de Ecuador con el encargo de elaborar un Programa Master en “Seguimiento y Evaluación de la Gestión Pública por Resultados”. En la Comisión de la Unión Europea ha sido “Stagiaire Administratif” y miembro del Programa MEAN's (Metodologías de Evaluación).

**FERNANDO SANTIAGO** es Licenciado en Política Social por la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Magister en Administración y Políticas Públicas por la Universidad de San Andrés (UdeSA). Magister en Evaluación de Políticas Públicas por la Universidad Internacional de Andalucía, España. Ocupó el cargo de Secretario General de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) entre 2006 y 2010. Es docente universitario en la materia de Control Público en la Licenciatura en Administración Pública de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) y en el Diploma Superior en Gestión y Control de Políticas Públicas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede académica Argentina. Actualmente, es el Presidente de la Red Internacional de Evaluación de Políticas Públicas. Asimismo, se desempeña como Auditor principal en la Dirección General de Control de Desarrollo Social de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (AGCBA).

**CECILIA SEGURA RATTAGAN** es Licenciada en Sociología por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Maestranda en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Diplomada en el Diploma Superior en Gestión y Control de Políticas Públicas por FLACSO Sede académica Argentina. Se ha desempeñado como Coordinadora de la Mejora Continua en la Gestión de la Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) entre 2010 y 2011. Desde 2012, se desempeña como Presidenta de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (AGCBA) y como Vicepresidenta metropolitana del Comité de Auditoría Federal de la Red Federal.

**CRISTINA RUIZ DEL FERRIER** es Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Doctoranda en Ciencias Sociales por la UBA. Ha sido becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Dicta clases de posgrado en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede académica Argentina y como docente de posgrado en la Maestría de Comunicación y Cultura en la UBA. Asimismo, se desempeña como Docente universitaria en la asignatura Teoría Política Contemporánea de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA y de la asignatura Ciencia Política del CBC de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA. Por su parte, se desempeña como investigadora-docente y como Coordinadora Académica del Diploma Superior en Gestión y Control de Políticas Públicas del Área Estado y Políticas Públicas (AEPP) de FLACSO Argentina. Desde el año 2013, se desempeña como Directora del Programa Gestión del Conocimiento del Área Estado y Políticas Públicas y como Editora responsable de la *Revista Estado y Políticas Públicas* de FLACSO Argentina. Sus principales áreas de interés son: la Teoría Política, las Políticas Públicas y los derechos de las personas con discapacidad.



# FLACSO ARGENTINA

## Área Estado y Políticas Públicas

### Programa Gestión del Conocimiento



## Presentación

El Programa Gestión del Conocimiento pertenece al Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO sede Académica Argentina, bajo la dirección de Daniel García Delgado. El objetivo principal del Programa es difundir la producción académica que se produce desde el Área (libros, tesis de posgrado, artículos de investigación, monografías, publicaciones, documentos de trabajo, entrevistas, entre otros) sobre el rol del Estado en sus diversos niveles de gobierno y dependencias y sobre las Políticas Públicas de la Argentina y de América Latina. La asesoría y la capacitación en los distintos temas y en las diversas problemáticas que se vinculan al Programa Gestión del Conocimiento resultan un insumo fundamental tanto para la investigación como para el diseño de políticas públicas. Asimismo, a partir de la producción de conocimientos se establecen redes de difusión y cooperación regional entre las distintas organizaciones sociales y estatales abocadas al estudio, la investigación y el diseño de políticas públicas. El Programa consolida redes institucionales, universitarias, de posgrado, estatales y científicas tanto a nivel nacional como regional.

## Documentos de Trabajo

### Documento de Trabajo Núm. I



#### Evaluando “en clave pública”

BERNAZZA,  
Claudia  
COMOTTO,  
Sabrina  
LONGO, Gustavo  
Mayo de 2015

### Documento de Trabajo Núm. II



#### Estado y Desarrollo Inclusivo en la Multipolaridad

GARCÍA  
DELGADO, Daniel  
RUIZ DEL  
FERRIER, Cristina  
(Compiladores).  
Octubre de 2015

### Documento de Trabajo Núm. III



#### El sistema de Protección Social en la Argentina y en América Latina Contemporánea. El rol del Estado frente a la cuestión social.

RUIZ DEL  
FERRIER, Cristina  
TIRENNI, Jorge  
(Compiladores).  
Mayo de 2016

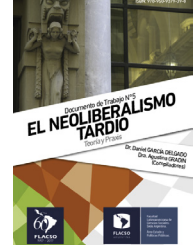
### Documento de Trabajo Núm. IV



#### ¿Fin de ciclo o paréntesis en la Región? Balance de la última década y reflexiones sobre el nuevo escenario para el MERCOSUR

RACOVSCHIK,  
Ma. Alejandra  
RAIMUNDI, Carlos  
(Compiladores).  
Octubre de 2016

### Documento de Trabajo Núm. V



#### El neoliberalismo tardío. Teoría y Praxis

GARCÍA  
DELGADO, Daniel  
GRADIN, Agustina  
(Compiladores).  
Junio de 2017

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO– Argentina.

Luis Alberto Quevedo (Director).

Área Estado y Políticas Públicas.

Daniel García Delgado (Director).

Programa Gestión del Conocimiento.

Cristina Ruiz del Ferrier (Directora).

### CONTACTO PRINCIPAL

Área Estado y Políticas Públicas

**Dirección:** Oficina 31 – Tucumán 1966 – CP: C1026AAC – Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**Página WEB:** <http://politicaspublicas.flacso.org.ar/>

**Teléfono:** (54) (11) 5238-9456.

**Correo electrónico:**

[gestionconocimiento@flacso.org.ar](mailto:gestionconocimiento@flacso.org.ar)

# Revista Estado y Políticas Públicas

La Revista Estado y Políticas Públicas es una publicación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina abocada al análisis del Estado y de las Políticas Públicas. Se propone aportar a la labor de intercambio y difusión de la producción científica, publicando artículos sujetos a las condiciones de referato doble ciego y que comprenden distintas modalidades: artículos de investigación focalizados en temáticas específicas de la Ciencia Política, de la Administración Pública, como así también artículos que hacen hincapié en paradigmas teóricos y contribuciones que expliciten avances de investigaciones y reseñas críticas. La Revista Estado y Políticas Públicas se encuentra **indizada y catalogada en Latindex con el nivel 1** (nivel superior de excelencia), REDIB, Biblioteca de Ciencias Sociales Enzo Faletto, Repositorio FLACSOAndes y Clase.

Revista Estado y Políticas Públicas  
Núm. 1, Año I, octubre de 2013.



Revista Estado y Políticas Públicas  
Núm. 2, Año II, mayo de 2014.



Revista Estado y Políticas Públicas Núm. 3, Año II, octubre de 2014.



Revista Estado y Políticas Públicas Núm. 4, Año III, mayo de 2015.



Revista Estado y Políticas Públicas Núm. 5, Año III, octubre de 2015.



Revista Estado y Políticas Públicas Núm. 6, Año IV, mayo de 2016.



Revista Estado y Políticas Públicas Núm. 7, Año IV, octubre de 2016.



Revista Estado y Políticas Públicas Núm. 8, Año V, mayo de 2017.



Revista Estado y Políticas Públicas Núm. 9, Año V, octubre de 2017.



ISSN 2310-550X

## CONTACTO PRINCIPAL

*Revista Estado y Políticas Públicas*  
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO Argentina.

Daniel García Delgado (Dir.) - Cristina Ruiz del Ferrier (Ed.).

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO Argentina.

Área Estado y Políticas Públicas

Dirección: Oficina 31 – Tucumán 1966 – CP: C1026AAC – Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Teléfono: (54) (11) 5238-9300.

Correo electrónico: [revistaeypp@flacso.org.ar](mailto:revistaeypp@flacso.org.ar)





Con las **Tarjetas Credicoop Aerolíneas Plus** todas las compras que realices suman millas para canjear por pasajes aéreos a cualquier destino de Argentina y el mundo.

**Con Credicoop, viajar es cada vez más fácil.**

*AerolíneasPlus*



**VISA**



La Banca Solidaria



Solicita tus tarjetas **Credicoop Aerolíneas Plus** en cualquiera de nuestras **filiales** en todo el país. Más información en [www.bancocredicoop.coop](http://www.bancocredicoop.coop)

Programa válido para usuarios de tarjetas de crédito Cabal y Visa Credicoop, excepto Cabal Cuenta Empresa, Visa Business, AgroCabal y Cabal Mayorista. Podrán adherirse todos los Asociados personas físicas que sean titulares de una Cuenta de depósito a la vista (cuenta corriente, caja de ahorro, etc) en el Banco, y de una tarjeta de crédito Cabal emitida por el Banco Credicoop Coop. Ltda. Por cada consumo de \$1.000 se acumularán 63 millas. Por cada consumo de u\$s 1.000 se acumularán 1.000 millas. Cotización BNA \$15,70 al 21/04/2017. Programa no acumulable con otros programas de acumulación de puntos. La responsabilidad del Banco se limita exclusivamente al otorgamiento de millas por consumos. Programa correspondiente a la cartera de consumo según Art. 1379 del Código Civil y Comercial. Consulte bases y condiciones del programa en [www.bancocredicoop.coop](http://www.bancocredicoop.coop). Banco Credicoop CL, Reconquista 484, CP 1003, CABA. Cuit: 30-57142135-2. Credicoop Responde 0810-444-8500

# CONTROL DE POLÍTICAS PUBLICAS

LA CUESTIÓN DE LA TRANSPARENCIA  
Y LA TRANSPARENCIA EN CUESTIÓN



**Prólogo** • Por Nerio Neirotti

**Introducción** • Por Cristina Ruiz del Ferrier

*PRIMERA PARTE: El Sistema de Control de Políticas Públicas. Historia y niveles de gobierno*

**I: El control de Políticas Públicas en la Argentina desde una visión integral e integrada. ¿El logro o la utopía?** • Por Aníbal Guillermo Kohlhuber

**II: El control de Políticas Públicas a nivel nacional** • Por Juan Ignacio Forlón, Gabriela Camilletti y Cecilia Fernández Bugna

**III: Modelos y Principios del Control Público. Proyección al control de Políticas Públicas a nivel provincial** • Por Aldo Marcelo Azar

**IV: El control de Políticas Públicas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Un repaso a veintiún años de su autonomía** • Por Nuria García Wolff y Fernando Santiago

*SEGUNDA PARTE: El Sistema de Control y Evaluación de Políticas Públicas en perspectiva. Dilemas y desafíos en la democracia contemporánea*

**V: Rendición de Cuentas en el sistema democrático. Los desafíos del control público externo** • Por Cecilia Segura Rattagan

**VI: Gestión y Control de Políticas Públicas. Dilemas y Desafíos post Bicentenario** • Por María Soledad Cantero y Natalia Jauri

**VII: Institucionalización de la Evaluación de Políticas Públicas. Consideraciones y exigencias en orden a una mayor calidad democrática** • Por José Luis Osuna Llaneza y Carlos Bueno Suárez



Facultad  
Latinoamericana de  
Ciencias Sociales.  
Sede Argentina.

Área Estado y  
Políticas Públicas.