

Control articulado para la obtención de resultados

Josefa Prada

INTRODUCCIÓN

Desde hace varias décadas vivimos en un mundo en constante y cada vez más acelerado cambio, en el que las transformaciones son casi siempre la consecuencia de periódicas crisis de los sistemas políticos, económicos y sociales vigentes.

Actualmente, estamos sufriendo los impactos provenientes del último y reciente cataclismo financiero mundial, derivado de la aplicación de la filosofía y la práctica del libre mercado sin límites y de la doctrina de las privatizaciones a ultranza –hasta del control gubernamental mismo- como bien lo describió un pensador de la talla de Eric Hobsbawm (2001).

En el marco de la llamada globalización, ese proceso general ha tenido y tiene, como es lógico, su manifestación y su impronta en América Latina, con muchas similitudes y algunas diferencias entre los países de nuestro continente.

Con sus particulares matices, la Argentina fue enfrentando esos cambios y produciendo sus propias y desiguales transformaciones: en lo político se logró el tránsito de las dictaduras militares a los gobiernos democráticos; en lo económico se acentuó el incremento sin control de la deuda externa; y en lo social se profundizó el crecimiento de la pobreza y la marginalidad.

En ese contexto crítico y cambiante se produjeron modificaciones en el plano institucional, con la creación de marcos normativos y organismos como la Ley de Administración Financiera Nacional (No. 24.156), surgida a instancias de las exigencias de instituciones internacionales de crédito, o la Ley No. 70, inspirada en la anterior y sancionada para el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Es así que en nuestro país, con muchas urgencias y necesidades, cada vez más acuciantes a partir del 2001, se comenzó a trabajar en el control más integral de la implementación de las políticas públicas y de la evaluación de sus resultados, como una instancia superadora del necesario pero insuficiente concepto del control entendido solamente en tanto garantía de la transparencia en la rendición de cuentas jurídico-contable.

Precisamente, el lanzamiento de programas nacionales para atender las emergencias y situaciones extremas provocadas por la crisis, que se articularon en la Ciudad de Buenos Aires con iniciativas locales, planteó la necesidad del seguimiento y control de la ejecución de dichos programas en forma coordinada, por lo que en febrero de 2002 la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires decidió sumarse a la constitución de la *Red Federal de Control Público*.

Podríamos definir a esta Red como la instancia dinámica de nexo y asociación que permite articular las tareas de la Sindicatura General de la Nación, las Unidades de Auditoría Interna de los Ministerios ejecutores de los planes sociales y los Entes de Control de las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires.

Este vínculo se pudo materializar a través de la firma de diferentes convenios y/o cartas de intención presentadas por los actores de las distintas jurisdicciones.

EVOLUCIÓN Y SIGNIFICADO ACTUAL DEL CONTROL

Desde un punto de vista simbólico conceptual, en la Argentina las palabras paradigmáticas vinculadas a la idea del control han evolucionado durante el siglo pasado y el presente. Así, se pasó del concepto de “fraude” en los comienzos de 1900; al de “efectividad” alrededor del año 1950; para luego hablar de “reportes o informes financieros” en la década de 1960; “controles internos” en la de 1970; “ética pública” en los años 80; “*accountability*”, “rendición de cuentas”, “transparencia”, “controles por oposición”, “control interno” y “control externo” en la década de los 90; y finalmente, “control de resultados” o de “objetivos programáticos de la gestión” a partir del año 2000.

La enumeración anterior muestra claramente la necesidad de una integración conceptual de los distintos organismos de control de nuestro país, que debe buscarse desde la complementariedad y no desde la reiteración de superposiciones en base a los modelos de las distintas jurisdicciones territoriales de nuestra república federal. Asimismo, dentro de esta imprescindible síntesis conceptual, es necesario diferenciar las funciones de control de las de juzgamiento de conductas para adjudicar responsabilidades, porque los auditores no son jueces.

La idea más actual apunta al control por “resultados”, que permita medir la gestión en términos de eficiencia, economía, eficacia, equidad y ecología (nuestras conocidas cinco “e”), más allá de los controles de legalidad y financieros que deben realizarse sobre los actos de gobierno.

Hablamos de medir la **eficacia** para evaluar si la aplicación del programa auditado cumplió los objetivos formulados en el diseño de la política pública.

Planteamos medir la **eficiencia** para evaluar la relación entre los costos del programa auditado y la calidad/impacto de sus efectos en los actores involucrados, en particular los beneficiarios de dicho programa.

Señalamos la necesidad de medir la **economía** para evaluar si la asignación de los recursos humanos, físicos y financieros entre las distintas actividades de los programas auditados fue óptima en orden a la maximización de los resultados de la política pública.

Hablamos de medir la **equidad** para evaluar si la distribución de los costos y beneficios del programa auditado se produce de manera socialmente justa entre los diferentes actores involucrados.

Planteamos, por último, medir la **ecología** para evaluar el impacto medio-ambiental del programa auditado, a la luz de la necesidad de la preservación y el uso racional de los recursos naturales y su relación con la calidad de vida de la población.

Por otra parte, a la imprescindible conjugación del círculo virtuoso de las cinco “e”, debemos sumar la complementariedad de las valiosas “i” para garantizar la obtención de resultados reales. Tales “i” son en nuestro país: inclusión social, infraestructura, inversión y control de la inflación, a las que podríamos agregar el control ambiental como el mayor problema a resolver en el siglo XXI.

La **inclusión social** refiere a las políticas públicas diseñadas con el fin de revertir la exclusión interior de sectores de la población marginados de la sociedad, especialmente de los jóvenes sin acceso al trabajo y a la educación, que los ubica en desigualdad de oportunidades frente a los demás.

El concepto de **infraestructura** refiere a las políticas públicas que apuntan a promover la inversión real directa o indirecta para la realización de obras imprescindibles para el desarrollo económico sostenido y la mejora de las condiciones de vida de la población.

La **inversión pública** refiere a la aplicación de recursos de origen público al incremento o reposición de las existencias de capital físico y/o de capital humano, con el objeto de ampliar la capacidad del país para la prestación de servicios o producción de bienes. Es decir que constituye un aspecto esencial para el desarrollo y la calidad y el nivel de vida de la población.

En orden a lo expuesto hasta aquí, es importante señalar que el control por “resultados” tiene por objetivo contribuir a la mejora de la gestión pública, facilitando las herramientas necesarias para que el Poder Ejecutivo implemente las acciones correctivas para mejorar la ejecución de sus políticas, plasmadas en los programas y acciones aprobados anualmente mediante la Ley de Presupuesto.

INSTITUCIONES Y MARCOS NORMATIVOS PARA EL ARTICULADO DE ORGANISMOS DE CONTROL

Desde el punto de vista normativo, el modelo de control expuesto fue plasmado en la Ley No. 24.156 a nivel nacional, y en la Ley No. 70 a nivel de la Ciudad de Buenos Aires. En este punto, resulta conveniente hacer una sintética comparación entre la Auditoría General de la Nación y la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires para puntualizar algunas diferencias en la función de uno y otro organismo, sin perjuicio de que la creación del órgano de control de nuestra ciudad estuvo inspirada en la existencia del órgano de control nacional.

Nos interesa fundamentalmente señalar dos cuestiones:

- Que la AGN concentra sus mayores esfuerzos en el análisis de la Cuenta de Inversión de la Nación – cuya dimensión es lógicamente mucho mayor que la de la Ciudad-, mientras que la AGCBA despliega su tarea en una variedad de auditorías de distinto tipo. En este sentido, podemos mencionar que la AGCBA ha producido un total de 1007 informes finales en sus diez años de existencia; de los cuales 442 corresponden a auditorías de tipo legal y financiera, 372 de gestión, 103 de relevamiento, 74 de seguimiento, 11 de informática y 5 dictámenes.
- Que los informes finales de las auditorías de la AGN requieren la aprobación de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, que funciona en la órbita del Congreso de la Nación, mientras que los informes finales de las auditorías de la AGCBA son aprobados por su propio Colegio de Auditores Generales.

Por otra parte, dentro del modelo de control integral e integrado que estableció la citada Ley N° 70, la AGCBA ha impulsado activamente la necesidad de presentar, en el marco de su planificación anual, proyectos de auditorías consensuados con la Sindicatura General de la Nación, con el objeto de fortalecer el control sobre aquellos programas nacionales que realizan transferencias a las distintas jurisdicciones y municipios.

Ello permite evaluar la transversalidad del gasto público, a fin de brindar herramientas que faciliten la concreción de los objetivos trazados para dichos programas nacionales.

También, dentro de ese modelo de control integral e integrado, la AGCBA coordina tareas con otros órganos de control de la ciudad, como la Sindicatura General, la Defensoría del Pueblo, la Procuración General y el Ente Regulador de los Servicios Públicos. A modo ilustrativo, como anexo de esta ponencia ofrecemos un cuadro resumen con la información básica de la AGCBA y la SIGEBA.

Insistimos en esta idea de la coordinación y articulación entre los organismos de control, porque la cultura organizacional del Estado está a veces excesivamente apegada al cumplimiento formal de normas, dejando de lado aspectos fundamentales de las políticas públicas en cuanto a su real implementación.

Esta característica se vincula con la coexistencia en nuestro país de distintos modelos de formulación presupuestaria, representados en algunos casos por presupuestos globales a nivel jurisdiccional, y en otros por presupuestos por programas que permiten definir metas físicas y evaluar gestión por resultados.

Es por eso que los diversos organismos de control comenzamos a repensar teórica y empíricamente los procesos de implementación de las políticas públicas, que no son de características uniformes. Existe una vasta literatura que da cuenta de dichos procesos de implementación, poniendo énfasis en diferentes aspectos de los mismos. Sin embargo, a los fines de esta presentación, sintetizamos en tres etapas principales esos procesos de implementación:

- La elaboración de los lineamientos.
- La distribución de recursos.
- La verificación de logros de los objetivos programáticos, mediante auditoría o evaluación.

Podemos decir que esta última es el único y máspreciado objetivo de la *Red Federal de Control*. Dicho en otras palabras: el objetivo prioritario de la Red es la coordinación, la articulación de los distintos responsables de la tarea de control –según los diferentes niveles gubernamentales de los actores-, para la verificación de los logros de las políticas públicas. Esto sin perjuicio del respeto por las diversas y particulares competencias de los distintos actores intervinientes.

En ciertas áreas de gobierno, como es el caso de los Ministerios de Trabajo y de Educación, podemos encontrar en el funcionamiento de los Consejos Federales los antecedentes de algunas de las misiones y funciones de la *Red Federal de Control*.

La Red verifica lo indicado por los decisores (del Poder Ejecutivo o del Legislativo), quienes promulgan una pauta que tiene forma de directriz jurídica (decreto o ley), mientras que los administradores se encargan de su implementación en forma de programas y objetivos programáticos contenidos en cada directriz.

De la articulación y coordinación de la Red –anualmente se realizan auditorías conjuntas y actividades de intercambio técnico- podremos obtener un diagnóstico específico a nivel micro, así como también una gran mirada macro que, en su continuidad y coherencia, garantizará la permanencia del ambiente de control y la definitiva instalación de una “cultura del control”.

Con respecto a la capacitación de los recursos humanos, cabe destacar que se celebraron, en promedio, una o dos reuniones-talleres nacionales por año.

A modo de reseña de los antecedentes que fueron cimentando la existencia de esta Red podemos mencionar:

En el año 2002:

- 28-02: Suscripción del Convenio 77.
- 23-05: Acta de Constitución de la Red Federal.

En el año 2004:

- 28-04: Firma del Convenio con el Secretariado Permanente de Tribunales de Cuentas.
- 09-11: Resolución 114/04 de la SIGEN para la Implementación del Programa de Regularización del Ambiente de Control.

En el año 2005:

- 02-06: Apertura de Oficinas de la *Red Federal de Control* en la sede central de la SIGEN.
- 19-10: Firma del Convenio con los Ministerios de Desarrollo Social, Educación, Ciencia y Tecnología, Salud y Ambiente y Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

COMPONENTES ACTUALES DE LA RED FEDERAL DE CONTROL

Organismos de Control del ámbito nacional

- Sindicatura General de la Nación
- Unidades de Auditoría Interna de los Ministerios de:
 - Desarrollo Social
 - Educación
 - Salud
 - Trabajo, Empleo y Seguridad Social

La Auditoría General de la Nación no forma parte de esta Red.

Organismos de Control del ámbito provincial, municipal y de la Ciudad de Buenos Aires

- Tribunales de Cuentas de las Provincias de: Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero, Tierra del Fuego, Antártica e Islas del Atlántico Sur, Tucumán
- Tribunales de Cuentas de los Municipios de: La Banda (Santiago del Estero), La Rioja, Rosario (Santa Fe), Salta, San Carlos de Bariloche (Río Negro), San Francisco (Córdoba), San Luis, Santa Fe, Santiago del Estero, Trelew (Chubut)
- Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires
- Sindicatura General de la Ciudad de Buenos Aires
- Auditoría General de la Provincia de Salta
- Sindicatura General de la Provincia de Salta
- Dirección General de Auditoría de la Provincia de Tucumán
- Sindicatura General de la Provincia de Santa Fe

Otros organismos o entidades

- Secretariado Permanente de Tribunales de Cuentas de la República Argentina

Como vemos, se encuentra representada la totalidad de las jurisdicciones del país, a las que se sumaron una decena de tribunales de cuentas municipales.

RESULTADOS DEL TRABAJO ARTICULADO EN RED DE LOS ORGANISMOS DE CONTROL

La *Red Federal de Control* constituye, en síntesis, una eficiente herramienta del Estado dentro de un sistema de seguimiento, evaluación y verificación de la ejecución de las políticas públicas a nivel nacional y local.

En tal sentido, aporta datos concretos, prácticos y teóricos, acerca de la implementación de los distintos programas, dando cuenta de las áreas críticas, identificando en su evaluación la necesidad de correcciones, de acuerdo a los principios de equidad, modernización y democratización del Estado.

Mediante el funcionamiento de la Red se revaloriza el trabajo técnico específico de los profesionales del control, verificando la efectiva “llegada” a los sujetos destinatarios de cada región o localidad.

El trabajo articulado en red de los organismos de control permite la implementación de una relación federal integrada y conjunta.

También, disminuye la superposición y las distorsiones que se producen por las distancias entre la Nación y las localidades de las distintas regiones del país. Sin dudas, el control conjunto entre los distintos niveles gubernamentales ahorra esfuerzos.

Finalmente, la *Red Federal del Control* da cuenta de una actualización y verificación constante de los registros o padrones de los sujetos titulares de los distintos programas, con la consecuente utilización y puesta al día de la información producida por los distintos organismos, posibilitando cruzamientos de las distintas bases de datos.

CONCLUSIÓN

Si bien, como hemos delineado hasta aquí, las “alertas” vigentes en materia de control público no han satisfecho del todo las expectativas, se debe reivindicar la necesidad de la existencia y el fortalecimiento de instituciones de este tipo (organizaciones y reglas de juego).

No obstante, la poca difusión de los resultados alcanzados hasta el momento, se ha probado que las instituciones vinculadas al control contribuyen a brindar mayor sustento al bienestar de los habitantes de la Argentina. Por lo tanto, podemos afirmar con seguridad que el control público es una tarea de extraordinaria importancia en la actualidad, que nos confronta diariamente a más y mayores desafíos.

Frente a la tendencia tradicional a realizar el control desde lo legal y financiero, en la Red Federal se hizo patente la necesidad de sumar el imprescindible control de los procesos y de los resultados.

Muy flaco favor le haríamos a nuestros compatriotas si, como organismos de control, nos mantenemos silenciosos, timoratos y susceptibles de caer cautivos de los intereses particulares, sectoriales o corporativos.

La publicidad de informes objetivos y respaldados técnicamente garantiza una amplia difusión del cumplimiento de las obligaciones de los “decisores del Estado”, así como de la tarea desarrollada por los propios “controladores”.

Bibliografía

Hobsbawm, Eric (2001), Historia del Siglo XX. Madrid, Editorial Crítica.

Minnicelli, Alesandra, Control interno en Argentina: Estado actual, perspectivas y desafíos.

SIGEN (2002), Red Federal de Control Público: Una novedosa experiencia organizacional.

Reseña biográfica

JOSEFA PRADA

Antropóloga UBA.

Auditora General de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires.

Dirección: Av. Corrientes 640, 5to. piso, (C1043AAT) Ciudad Autónoma de Buenos Aires, República Argentina.

Tel.: (+54 11) 4321-3709

E-mail: josefa.prada@agcba.gov.ar

Web: <http://www.agcba.gov.ar>

ANEXO - Cuadro del Modelo de Control de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Órgano	Dependencia jerárquica	Características del órgano	Composición del órgano	Designación	Competencia del órgano
Auditoría general	Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.	Personería jurídica propia, legitimación procesal y autonomía funcional y financiera. Una ley establece su organización y funcionamiento. (Art. 135 - Constitución de la CABA).	Se compone de siete miembros designados por mayoría absoluta de la Legislatura. (Art. 136 - Constitución de la CABA).	Su Presidente o Presidenta es designado/a a propuesta de los legisladores del partido político o alianza opositora con mayor representación numérica en el Cuerpo. Los restantes miembros serán designados a propuesta de los legisladores de los partidos políticos o alianzas de la Legislatura, respetando su proporcionalidad. (Art. 136 - Constitución de la CABA).	Ejerce el control externo del sector público en sus aspectos económicos, financieros, patrimoniales, de gestión y 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. Todos sus dictámenes son públicos. Se garantiza el acceso irrestricto de cualquier ciudadano a los mismos. (Art. 135 - Constitución de la CABA).
		Con personería jurídica, legitimación procesal y autonomía funcional y financiera. (Art. 131 - Ley 70)	Órgano colegiado formado por siete miembros. (Art. 131 - Ley 70)	Los/as Auditores/as Generales son designados por la Legislatura, por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros a propuesta de los representantes de los partidos políticos o alianzas de la Legislatura, respecto a su proporcionalidad. (Art. 138 - Ley 70)	
Sindicatura general	Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	Personería jurídica propia y autarquía administrativa y financiera. Una ley establece su organización y funcionamiento. (Art. 133 - Constitución de la CABA).	Su titular es el Síndico o Síndica General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (Art. 133 - Constitución de la CABA).	Designado y removido por el Poder Ejecutivo, con jerarquía equivalente a la de Ministro. (Art. 133 - Constitución de la CABA).	Tiene a su cargo el control interno, presupuestario, contable, financiero, económico, patrimonial, legal y de gestión, así como el dictamen sobre los estados contables y financieros de la administración pública en todas las jurisdicciones que componen la administración central y descentralizada, así como también el dictamen sobre la Cuenta de Inversión. (Art. 133 - Constitución de la CABA).
		El Sistema de Control Interno comprende el plan de organización y todos los métodos y procedimientos que en forma coordinada adopta el Gobierno de la Ciudad de Bs.As. en todas las jurisdicciones que componen la administración central y descentralizada, cualquiera fuera su modalidad, con los siguientes propósitos: a) Lograr el cumplimiento de las metas y objetivos fijados b) Salvaguardar sus bienes y otros recursos c) Suministrar información suficiente, confiable y en forma oportuna. d) Promover la eficacia, eficiencia y economía de las operaciones e) Asegurar el cumplimiento de las leyes y normas en vigor, que rigen para cada actividad f) Alentar la adhesión a las políticas operacionales y administrativas. (Art. 120 - Ley 70)			