

Auditoría de desempeño: el nexo entre el control y la evaluación de políticas públicas

Fernando Santiago

Introducción

La evaluación y el control de las políticas públicas cumplen una función fundamental en los sistemas políticos como expresión de que el ejercicio del poder en los países democráticos implica la existencia de límites, frenos y contrapesos; y también en su papel como instrumentos que garantizan la rendición de cuentas de los gobiernos y ciertos mecanismos de transparencia y de límite a la corrupción. Pese a esa relevancia compartida, en la República Argentina, los organismos de control han alcanzado un grado de institucionalización muy avanzado en contraposición a las experiencias fragmentadas y discontinuas en el campo de la evaluación.

Además de esa institucionalización diferenciada las tareas de fiscalización de la administración del estado y las de evaluación han sido interpretadas tradicionalmente como actividades contrapuestas e incompatibles; la primera, como una actividad técnica, regida por procedimientos establecidos y normatizados dotados de objetividad; y la evaluación, por su parte, como una herramienta de análisis más flexible, menos objetiva y desconectada de los tiempos de la gestión. Tal vez por su carácter menos rígido y su instrumental más ecléctico, la evaluación fue menospreciada como instrumento capaz de hacer aportes concretos en las instituciones de control.

Muchos autores han trabajado, y extensa bibliografía se ha producido, respecto a las diferencias entre evaluación y fiscalización; esa dicotomía se justificó, en buena medida, por la concepción tradicional que marcó a los organismos de control, ajustada a la comprobación del cumplimiento legal y a la verificación de la correcta utilización de los recursos en términos formales; este carácter se presentó como opuesto a la perspectiva más interpretativa de la evaluación.

Otro aspecto diferencial entre evaluación y control se concentró en el momento de realización de una u otra actividad; en el caso de la auditoría, esta se ha centrado en ciclos presupuestarios anuales concluidos mientras que la evaluación, además de procesos concomitantes, analiza impactos posteriores de mediano y largo plazo. Hay otros aspectos vinculados con las herramientas metodológicas utilizadas que se concentran, en el caso de control, en los cuantitativos mientras que la evaluación incorpora también herramientas cualitativas.

Otro aspecto distintivo entre fiscalización y evaluación es que la primera tiene como origen, ya sea en su versión interna o externa, y en cualquiera de los modelos institucionales (auditorías o tribunales de cuentas), un patrón común que es la determinación del riesgo y su análisis. El riesgo es la contingencia o eventualidad que impide a quien controla detectar la existencia de errores o falsedades en la información que corresponde examinar o irregularidades en el proceder de los administradores que posibilitan la emisión de un informe incorrecto.

Mientras en el proceso de control la determinación del riesgo constituye un requisito esencial; en la evaluación, son otros los puntos de partida, las motivaciones y preocupaciones centrales aunque no colisionan con la anterior sino que la complementan.

Si bien puede insistirse en esa dicotomía, nos parece valioso rescatar que, si bien han sido definidas tradicionalmente como dos formas divergentes de llevar adelante el análisis de las políticas y programas públicos, se trata de herramientas complementarias; incluso podemos reconocer que tienen límites difusos, con algunos aspectos compartidos, que hacen posible enriquecer el campo del control con esos aportes dejados de lado hasta aquí. Ese aspecto común constituye, en sus trazos generales, lo que entendemos como auditoría de gestión o desempeño.

El modelo de control: marco institucional para la auditoría de gestión

La actividad de fiscalización y control tienen en la Argentina una larga historia que se remonta, en sus aspectos inaugurales, a los tiempos coloniales; fue tomando forma con la estructuración del estado nacional a finales del siglo 19, pero es a mediados del siglo 20 cuando adquiere su formato más moderno. En 1956 se aprobó a nivel nacional el Decreto Ley N° 23.354 de Contabilidad que, en lo referente al control, constituía al Tribunal de Cuentas de la Nación como el órgano jurisdiccional y de control externo. El Tribunal contaba con garantía de independencia, estabilidad de sus autoridades y estaba separado del órgano de control interno y de la contabilidad del Estado. Ejercía funciones de control legal y técnico además del 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 correspondientes. El control técnico estaba referido a evaluaciones y verificaciones de índole contable y económica. El control jurisdiccional comprendía concretamente, la determinación de juicios de cuentas y de responsabilidad.

Después de ese hito estructurante del sistema de control nacional, que extendió su vigencia hasta la década de 1990, se produjo la renovación más reciente de la función control en la administración pública argentina en consonancia con el proceso de reforma económica y administrativa que abrazó a toda América Latina. La reforma estructural y específicamente la del Estado encarada a comienzos de los 90 en la Argentina se desarrolló en base a las Leyes de Emergencia Económica y de Reforma del Estado. La idea inicial fue garantizar la apertura de la economía, generar condiciones para la radicación de capitales, reducir el rol productor del Estado, eficientizar el gasto y transferir la ejecución de las políticas sociales a las provincias, reduciendo así notablemente la administración central. La reforma del sector público se enmarcó entonces en el paradigma del Estado "mínimo", que apuntaba a disminuir el tamaño del Estado, a conservar solamente sus roles clásicos (justicia, seguridad, educación, administración) y a declinar aquellos asociados al modelo desarrollista, empleador y distribuidor.

Esta acción mostró gran dinamismo y eficacia para alcanzar sus propios objetivos en un país con marcada inestabilidad política y económica logrando establecer nuevas reglas de juego destinadas en mayor medida a resolver necesidades de caja, de recorte del gasto, que a ampliar o mejorar las capacidades de gestión.

Entre las medidas que se adoptaron se cuenta el nuevo sistema de administración financiera que contenía el subsistema de control externo. Su aspiración era contar con instrumentos que garantizaran la transparencia en un marco de implementación de políticas económicas dirigidas a asegurar la centralidad del mercado, tal y como eran concebidas estas políticas en los años de máximo prestigio del Consenso de Washington.

Con la sanción de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, en el año 1992 se modificó el esquema de control que quedó conformado, en el nivel nacional, por dos organismos: la Sindicatura General de la Nación (SiGEN) y la Auditoría General de la Nación (AGN), que serán los órganos rectores de los sistemas de Control Interno y de Control Externo respectivamente.

Poco tiempo después, con la reforma constitucional de 1994, se incluye en la Carta Magna a la Auditoría General de la Nación como organismo rector del control externo. La consecuencia institucional y política más relevante del reemplazo del Tribunal de Cuentas de la Nación por la Auditoría General consiste básicamente en el traslado de la dependencia del control externo al Congreso de la Nación. Pero no sólo se modificó su dependencia histórica, sino que a partir de allí se conciben los mecanismos de control como garantía para el desarrollo de un modelo de gestión pública basado en la medición de resultados.

La Ley de Administración Financiera cambió de plano el enfoque de control e introdujo un nuevo paradigma, centrado en los criterios de economía, eficiencia y eficacia; un cambio doctrinario que requirió la incorporación de herramientas inexploradas hasta entonces como la auditoría de gestión o de desempeño.

Ese modelo institucional tuvo su reflejo en la Ciudad de Buenos Aires. A partir de la reforma de la Constitución Nacional de 1994, la Ciudad de Buenos Aires adquirió su autonomía política y sancionó su Constitución en 1996. Uno de los efectos fue la conformación de un sistema de organismos especializados en el control público: “un modelo de control integral e integrado, conforme a los principios de economía, eficacia y eficiencia” (...) que “Comprende el control interno y externo del sector público, que opera de manera coordinada en la elaboración y aplicación de sus normas. Los funcionarios deben rendir cuentas de su gestión.” (Artículo N° 132).

También de manera similar al modelo nacional, la Ciudad de Buenos Aires sancionó la Ley N° 70 (denominada de Sistemas de Gestión, Administración Financiera y Control del Sector Público de la Ciudad) que institucionalizó el sistema de control y los órganos rectores del control externo e interno, la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (AGCBA) y la Sindicatura General (SIGEBA). Dichos organismos deben operar de manera coordinada en la elaboración y aplicación de sus normas. El marco legal establecido en la ley de administración financiera incorpora explícitamente como función del organismo de control externo su responsabilidad en la evaluación de políticas y programas así como a los principios de eficiencia y eficacia como criterios rectores de la labor de control.

Hasta ese momento, los organismos de control habían adoptado un enfoque tradicional centrado en la verificación del cumplimiento de las leyes y regulaciones; marcando en sus informes la distancia entre lo establecido en las normas y lo efectivamente realizado. Como señalamos en trabajos anteriores (Santiago, F. 2012), esta perspectiva, cuyo instrumento operativo es la auditoría de cumplimiento, resultó acotada y fue dejando lugar a otras perspectivas que trascienden la verificación del cumplimiento legal, y se interesan en los éxitos y fracasos de las políticas; en la medición de sus resultados e impactos.

En el caso argentino, los sistemas de control de nivel nacional y subnacional, encuentran referencias a ambos modelos.

Mientras algunos se referencian en los principios doctrinarios ligados a los paradigmas tradicionales de control y cuya expresión institucional son los tribunales de cuenta; algunos otros, unos pocos, se referencian con un paradigma más moderno, siendo las auditorías generales el organismo típico. Entre estos últimos se cuentan aquellos más recientes, creados en la década de los años 90: las Auditorías Generales de la Nación, de la Ciudad de Buenos Aires y de la provincia de Salta que, a nivel nacional y subnacional, abandonaron el modelo clásico de control de cumplimiento para abrir paso a metodologías novedosas que recurren a herramientas de la evaluación de políticas públicas para llevar a cabo su cometido.

De la descripción precedente podemos identificar que existen un par de elementos posibles de ser identificados como facilitadores para la incorporación de la auditoría de gestión: por un lado, la creación de un sistema de control que incorpora objetivos y orientaciones de mayor integralidad para analizar las políticas públicas; que ensanchan la perspectiva tradicional de verificación legal e incorpora criterios más amplios para la valoración de las políticas públicas. Y por otro lado, la adopción de un modelo institucional para los organismos de control, que adoptan ese enfoque integral, la multidisciplinaria y herramientas metodológicas de diversas ciencias para ofrecer análisis de mayor complejidad y pertinencia.

Condiciones generales que posibilitan la auditoría de gestión.

Como planteamos al comienzo, evaluación y control fueron tratados como instrumentos enfrentados y lo que estamos proponiendo es comprenderlos como instrumentos concurrentes y complementarios. El punto de contacto que planteamos entre campos técnicos profesionales, hasta hace poco divergentes, configura en su intersección una disciplina profesional, un método de análisis que puede definirse como auditoría de gestión o de desempeño. Las conceptualizaciones que presentamos recuperan aspectos centrales de los procesos de evaluación que se entienden comunes con los de control si entendemos a este desde la concepción de auditoría de gestión. La auditoría de gestión puede ser definida entonces como un proceso de recolección, sistematización y análisis de información desarrollado para analizar la eficacia y eficiencia de la actividad estatal y por supuesto, el logro de los objetivos de los programas en relación con la planificación. En su concepción más avanzada puede incorporar también el análisis de sus posibles efectos sociales en términos de equidad, es decir, el grado en el cual el acceso a los servicios es equitativo y apropiado a las necesidades de los ciudadanos de acuerdo a sus condiciones para hacer uso de ellos.

En su acción requiere de “la aplicación sistemática de los procedimientos de la investigación social para valorar la conceptualización, el diseño, la ejecución y la utilidad de los programas de intervención social” (Rossi y Freeman, 1993). Esa metodología implica la recopilación sistemática de información sobre actividades, características y resultados de un programa para su utilización y así “mejorar la eficacia y tomar decisiones en función de qué se está haciendo con el programa y a quién está afectando” (Patton, 1987).

Los aportes de la auditoría de desempeño a la función de control

Un aspecto central en esta perspectiva, es la valoración de los resultados de la política por cuanto allí se cuentan como criterios de análisis la economía, la eficacia, la eficiencia en una muestra clara de su preocupación por observar los logros o fallos de la gestión además de la comprobación del cumplimiento legal. Evaluar la economía, la eficiencia y la eficacia de todas las actividades del gobierno tiene sentido, en este marco, como forma contribuir a la mejora del gasto público, de los servicios públicos y de la rendición de cuentas y la gestión públicas.

Otros aspectos que se revalorizan con la incorporación de la auditoría de gestión incluyen la relevancia otorgada a la producción de información y la valoración de los resultados para responder a las exigencias sociales de información y transparencia. Esta función favorece el aprendizaje institucional de la gestión y la posibilidad de una toma de decisiones racional basada en ese aprendizaje. En ese proceso, los decisores pueden introducir modificaciones para mejorar los resultados o cambiar los objetivos si los requerimientos sociales evolucionaran en otra dirección.

Uno de los avances que el marco institucional y los nuevos modelos de control han facilitado es la incorporación de efectiva de la interdisciplina en las auditorías de gestión. La necesidad de atender aspectos no explorados hasta hace poco tiempo requirió la incorporación de miradas multi e interdisciplinarias, que permiten comprender los procesos complejos que implica la gestión de las políticas públicas. La conjugación de disciplinas diferentes implica reconocer a las políticas como parte de un sistema complejo que, para su cabal entendimiento, requieren sostener un enfoque sistémico que hace inevitable la coincidencia de diferentes ciencias con sus particularidades cognoscitivas y metodológicas. La interdisciplinariedad, entendida como el encuentro y la cooperación entre dos o más disciplinas, cada una de ellas contribuyendo (a nivel teórico o de investigación empírica) con sus propios esquemas conceptuales, su manera de definir los problemas y sus métodos de análisis, constituye un aporte fundamental para la comprensión y análisis de las políticas públicas en sus aspectos complejos, comprendiendo que para la mejora de las políticas es necesario superar la visión estrictamente fiscalizadora y punitiva. La auditoría de gestión entonces comprende el examen de los estados financieros, típicos de la auditoría financiera; el examen de los procesos administrativos de las operaciones y el examen de legalidad de la auditoría operacional; y además. El examen de la gestión que abarca la legalidad y calidad de las operaciones en lo administrativo y contable, enfatizando en los criterios de economía, eficiencia y eficacia y cumplimiento de metas y objetivos.

Un nuevo sendero para la auditoría de desempeño

Más allá de los avances experimentados por los organismos de control con la incorporación de la auditoría de gestión que un amplio campo de desarrollo aún pendiente. En ese sentido, el análisis interpretativo de las políticas, que trasciende la auditoría de cumplimiento, debiera incluir la comprensión del contexto socio político de la coyuntura de creación de los programas para entender el diseño y la acción de las políticas. La idea de que el proceso de control analiza objetivamente la implementación de políticas o el uso de recursos y presupuestos pone en la sombra el contexto en el cual se diseñaron y desplegaron las políticas.

La perspectiva de la auditoría de gestión requiere identificar el contexto socio político para comprender la relevancia de los problemas abordados y la pertinencia de las políticas ofrecidas para los problemas identificados. En esa línea, la acción de control de gestión, no debe perder de vista que se trata de un análisis de intervenciones públicas destinadas a resolver problemas concretos en un contexto específico. En su intención de producir y ofrecer información y conocimiento utilizable este tiene que estar conectado a los contextos específicos, que en buena medida, explican el diseño, la lógica de intervención y el desempeño de los programas. Otro aspecto que puede incorporar la auditoría de gestión es el análisis de la sustentabilidad de las políticas o programas ejecutados. La sustentabilidad alude a la permanencia de los logros obtenidos por una intervención gubernamental después del cierre de las actividades de la intervención. Se refiere a las características del diseño y de implementación que pueden favorecer el logro de resultados definitivos y su permanencia.

Como vemos, la preocupación por la eficacia, eficiencia y economía se fue ampliando a otras dimensiones como las mencionadas y a las que se agregan también las cuestiones ambientales. En este marco la verificación de los recursos financieros constituye un aspecto más que se complementa con otros para comprobar la economía y eficacia de las operaciones como así también el cumplimiento de metas y objetivos de la organización. Es entonces la auditoría de gestión o desempeño una herramienta fundamental para el control y valoración de la política pública pues conjuga en un solo instrumento saberes, prácticas y metodologías de distintos campos profesionales y habilita en esa interrelación, enfoques novedosos y necesarios para que los organismos de control lleven adelante trabajos de calidad ajustados a las nuevas demandas y orientaciones.

Otros aportes posibles de la Auditoría de Gestión

Como sostuvimos hasta aquí la auditoría de gestión combina herramientas y prácticas de dos disciplinas profesionales que durante mucho tiempo fueron presentadas como antagónicas: la evaluación y el control de políticas públicas. El valor agregado de esta combinación, cristalizado en la auditoría de gestión, está en la posibilidad de ampliar el campo de acción de los organismos de control, sus métodos y sus alcances.

Uno de esos logros a alcanzar es incluso superar también el análisis del cumplimiento normativo, los procesos de gestión y los resultados. Puede proponerse incluso el análisis de la lógica de la intervención y las relaciones de causalidad entre las actividades programadas, objetivo y fines. En concreto, analizar la racionalidad y la coherencia de la intervención. El análisis de la racionalidad supone, en primer lugar, verificar la relevancia del problema que da origen a la acción pública; es decir, la verificación de la magnitud y significatividad del problema a atender explicitada en un diagnóstico; verificar la calidad y realidad del diagnóstico ofrecido por el programa auditado y revisar los elementos que justifican la necesidad de la intervención. En segundo lugar, observar la pertinencia de la intervención; constatar la existencia de objetivos claramente definidos para la mejora o solución de las situaciones abordadas y analizar su correspondencia con los problemas.

La coherencia, por su parte, tiene dos planos: el primero, refiere al alineamiento interno entre los objetivos establecidos en el programa con la estrategia diseñada para su obtención. El otro, es un aspecto de coherencia externa entre la estrategia del programa con otras políticas y programas con los que puedan tener sinergias o complementariedad, en el tiempo o en el espacio. Esto es importante porque no tiene sentido que programas que se aplican en un mismo ámbito o población sean contradictorios o impidan generar las sinergias que pueden reforzar o anular los impactos buscados. En este campo, el papel de auditor de gestión es asegurar que no existan conflictos entre objetivos de programas y de políticas.

Todos estos aspectos de análisis de la lógica y la racionalidad de la intervención se consideran valiosas pues funcionan como instrumentos para la reflexión y el aprendizaje de las instituciones. En ese sentido, además de su rol concreto de fiscalización, la acción de la auditoría de gestión consiste también en sumar información y conocimiento para la acción de gobierno y para el desarrollo de capacidades en las áreas de gestión; en promover y apoyar la aplicación de los hallazgos en el mejoramiento de la política; y también en la provisión de información al ciudadano; esa tarea tiene gran importancia para el sistema político institucional por cuanto promueve la honestidad en la administración en su rol como agentes de la institucionalización de la desconfianza pública.

Los funcionarios suelen menospreciar el valor de los aportes de los organismos de control; descreen de la utilidad de su tarea y hasta desconfían de sus posibles resultados. En este sentido, gestión y control son actividades que se encuentran en el centro de una constante tensión entre la necesidad de gobernar y la de desconfiar de los gobernantes. El papel de la auditoría de gestión va mucho más allá entonces de su acción operativa concreta y tiene también un rol fundamental en el desarrollo sistémico de transparencia y gobernabilidad.

Una cuestión poco debatida en el campo de la auditoría es el papel de la subjetividad de los profesionales en su actividad lo que requiere ser tenido en cuenta en la auditoría de gestión. La práctica del control ha sido caracterizada tradicionalmente como una profesión objetiva y realizada por equipos que llevan adelante una actividad exclusivamente técnica de la cual surgen observaciones y recomendaciones avaladas por esa inocuidad desplegada en la función profesional. Sin embargo, desde nuestra perspectiva, no se trata de una acción objetiva, desprovista de influencias subjetivas.

Es necesario, desde nuestra óptica, reconocer los intereses y motivaciones personales; las perspectivas políticas que anidan en cualquier valoración de una política o programa en contraste con la presunción de objetividad o externalidad absoluta. Sostener la objetividad absoluta puede llevarnos a incurrir en una supuesta imparcialidad que, tras el discurso metodológico, puede enmascarar una serie de valores. Tener claramente identificada la influencia de la subjetividad en el desempeño de las tareas, colabora en desarrollar mecanismos de verificación, de cruce de subjetividades que ayuden a limitarla y a fortalecer los aspectos técnicos o al menos, intersubjetivos.

La adopción de la auditoría de gestión no significa asignarle una significatividad mayor de la que corresponde. Su adopción como herramienta metodológica, debe valorar su alcance y también reconocer sus limitaciones. En ese orden es preciso reconocer que el producto de su acción es un tipo de información técnica que constituye una forma de conocimiento entre otras. Los responsables de la gestión, quienes toman decisiones, no usan el conocimiento surgido de los informes técnicos como motor exclusivo de su acción y pueden limitarse a utilizar sus resultados cuando justifican la acción que ya tenían pensado llevar a cabo.

Hay que dejar de lado la creencia de que la mirada técnica contiene valores superiores o de mayor relevancia que otras miradas. Sus contribuciones constituyen sólo una de las múltiples formas de saber y, en el campo político y social, deben competir con otras que se encuentran en circulación para ser tomadas en cuenta. Las decisiones respecto a una política pública no las toma un actor libre de presiones externas en la soledad de su gabinete sino que en su definición toman parte múltiples actores.

Quienes toman las decisiones no siempre buscan la racionalidad técnico-económica sino soluciones socialmente aceptables o políticamente convenientes a los problemas. En definitiva, la pretensión de lograr la aplicación exclusiva o preferencial de la racionalidad técnica a un programa o política olvida en algunas ocasiones que las decisiones públicas son negociaciones políticas y el resultado de la mediación de diferentes grupos de interés. Entonces hay que asumir expectativas realistas sobre lo que se puede lograr en el ámbito de la política. Hay un proceso que algunos autores llaman iluminación y que puede entenderse como el filtrado de información nueva e ideas hacia la esfera en la que se toman las decisiones.

La auditoría de gestión debe ubicarse en ese plano: puede generar información, datos, ideas que poco a poco pueden penetrar en el escenario de las políticas y alterar la forma en que se construyen las agendas sociales, los problemas y se diseñan las alternativas en un “lento goteo de iluminación” (Osuna, J.L. 2000). Este proceso es difícil de percibir pero puede llegar, en ocasiones, a influir el diseño o modificación de las políticas. Hacer auditoría de gestión es aportar información relevante, pertinente y sistematizada sobre la acción de una política y la falta de utilización directa de sus aportes técnicos no debe ocultar los posibles canales a través de los cuales puede incidir más allá de la evidencia directa.

La auditoría de gestión es a la vez el instrumento más idóneo para enfrentar los desafíos que las nuevas tendencias de control internacional van instalando. Uno de ellos lo constituyen los procesos de participación ciudadana en la planificación o en el control. Estos mecanismos toman alternativas diversas, desde aquellas más vinculantes a otras simplemente consultivas; instancias que sirvan para la planificación como así también otras enfocadas en la transmisión y difusión de resultados; algunas que incorporan actores sociales, como ONGs, otros organismos públicos, etc, y otras que se centran en los ciudadanos sin filiaciones; pero todas, con una preocupación por incorporar instancias de intercambio y enriquecimiento propositivo que trasciendan los límites de las entidades de fiscalización.

Esta línea orientadora ha sido valorizada por entidades internacionales como la OLACEFS que propone para los organismos de control la interacción con diferentes instancias a nivel horizontal (agencias estatales u otros órganos del Estado) y vertical (actores como la sociedad civil, la prensa o el electorado que ejercen un control sobre el Estado). Las experiencias participativas ha alcanzado desarrollos muy valiosos en experiencias aplicadas como es el caso de la Auditoría General de la Nación, en la Argentina, que ha sido precursora en materia de inclusión de la sociedad civil en la agenda de control de la entidad, por vías que van más allá de la apertura de canales para presentar denuncias que la mayoría de las entidades de Fiscalización de la región ha incorporado. Mecanismos como estos contribuyen a perfeccionar la calidad y la credibilidad del trabajo que desempeñan las entidades fiscalizadoras¹.

La participación de la sociedad civil, ya sea en términos de organizaciones o de ciudadanos, en la planificación, desarrollo, evaluación o difusión de auditorías de gestión, da voz a los ciudadanos, principales interesados en velar por la transparencia en el manejo de los recursos públicos. Herramientas como estas asociadas a mecanismos de control como la auditoría de desempeño, podrían aumentar la relevancia institucional y el impacto general de las actividades de los organismos de control al incorporar sistemáticamente parte de las preferencias, inquietudes e intereses de sectores más amplios de la sociedad. Pero para ello hace falta un compromiso activo y sostenido de los organismos en pos de la transparencia pública y una ardua labor destinada a coordinar los diversos intereses presentes en esa interacción que la auditoría de gestión puede articular

Conclusiones

Los cambios paradigmáticos en el campo del control público y la consolidación de modelos institucionales novedosos les abren a los organismos de fiscalización y control de la Argentina una gran ventana de oportunidad para implementar controles modernos y de calidad renovada.

¹ (INTOSAI. Principio 9 de las normas ISSAI 21 (Principios de Transparencia y Rendición de Cuentas, 2010).

La complementación del campo tradicional del control con parte del marco conceptual y metodológico de la evaluación de políticas públicas da lugar en esa intersección a la auditoría de gestión o desempeño. Un instrumento complejo, en construcción, que recupera la solidez de la auditoría financiera y de procesos pero la enriquece con elementos del campo de la evaluación de políticas públicas. En esa configuración se constituye en una herramienta de gran valor para afrontar los desafíos de un organismo de control cuya preocupación es la utilidad de su acción para la mejora de las políticas públicas y la rendición de cuentas.

La explotación plena de un marco institucional favorable, la utilización de herramientas de análisis multidisciplinarias, que valoricen herramientas cuanti y cualitativas para comprender cabalmente las políticas públicas, y la utilidad de sus aportes para mejorar las políticas públicas, su desempeño y su transparencia son los retos que los organismos de control y la auditoría de gestión deben enfrentar en el presente.

Bibliografía

- 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).
- González Tallón, José Miguel. (2011) La auditoría continua y el control financiero permanente. ¿Puede la Auditoría realizarse al mismo tiempo que la gestión auditada y seguir siendo auditoría?. Interventor Delegado, Agencia Estatal de Administración Tributaria, España. En Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, revista CONTEXBA Nro. 9 noviembre 2011.
- Lerner, Emilia (1996), "El control externo gubernamental: el caso argentino", en Ginestar, Ángel (comp.), *Lecturas sobre la Administración Financiera del Sector Público, Volumen I*, (UBA/CITAF/OEA/ ASAP/ASIP).
- Lupica, Antonio Juan. (2011) Auditoría de gestión: la herramienta de control para la eficaz reforma de Estado.
- Maldonado Trujillo, Claudia y Pérez Yahuarán, Gabriela comps. (2016) Antología sobre evaluación. La construcción de una disciplina.
- Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) (1995). *Acta de la V Asamblea General Ordinaria de la OLACEFS*. Lima.
- Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) (2002), Guía para la evaluación de desempeño de entidades fiscalizadoras superiores.
- Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (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>
- Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo (1984), "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación" en Kliksberg, Bernardo y Sulbrand, José (comps) "Para investigar la administración pública. INAP. Madrid.
- Osuna, J.L. y C. Márquez (Dir.) y A. Cirera y C. Vélez (Red.). Guía para la Evaluación de Políticas Públicas, Instituto de Desarrollo Regional, Sevilla, 2000.

- Peruzzotti, E. Marco conceptual de la Rendición de Cuentas. Ponencia preparada para la Reunión Técnica de la Comisión de Rendición de Cuentas de la Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior (OLACEFS), Auditoría General de la Nación, Buenos Aires, Argentina, 28 y 29 de agosto de 2008.
- Santiago, F. y García Wolff N. (2013) La Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (AGCBA), aportes a la transparencia y gobernabilidad en Buenos Aires. Ponencia presentada en el XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Montevideo, Uruguay.
- Santiago, Fernando.(2012). Los organismos de control: de la fiscalización normativa a la evaluación integral. Ponencia presentada en el XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Cartagena de Indias, Colombia.
- Tamayo Saenz, Manuel (1997), "El análisis de las políticas Públicas" en Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (Comps) La nueva administración pública, Alianza Universidad, Madrid

Reseña biográfica

Fernando Santiago es Licenciado en Política Social (Universidad Nacional de General Sarmiento UNGS. Argentina). Master en Administración y políticas públicas (Universidad de San Andrés. Argentina) y Master en evaluación de políticas públicas (Universidad Internacional de Andalucía. España).

Ocupó el cargo de Secretario General de la Universidad Nacional de General Sarmiento entre 2006 y 2010. Es auditor principal en la Dirección General de Control de Desarrollo Social de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (AGCBA). Es docente universitario. Actualmente es Presidente de la Red Internacional de Evaluación de Políticas Públicas.