

Material Imprimible

Curso Introducción a las Políticas Públicas

Módulo 5

Contenidos:

- La evaluación de las políticas públicas
- El impacto de las políticas públicas
- El control de las políticas públicas
- Los mecanismos y organismos de control

La evaluación de las políticas públicas

Como aprendimos en el módulo anterior, el monitoreo y la evaluación son dos actividades distintas pero complementarias.

La mayor diferencia radica en que mientras el monitoreo es un proceso llevado a cabo principalmente para derivar aprendizajes en el proceso de la implementación, conducentes a hacer correctivos puntuales de la política, la evaluación tiene como propósito juzgar el desempeño de la intervención o ausencia de políticas públicas.

Según las autoras Olga Nirenberg, Josette Brawerman y Violeta Ruiz, la **evaluación** es una actividad programada de reflexión sobre la acción, basada en procedimientos sistemáticos, con la finalidad de emitir juicios valorativos fundamentados y comunicables, y formular recomendaciones.

Asimismo, implica un proceso que indaga sistemáticamente la intervención que realiza una actividad pública sobre la realidad social, con el objeto de generar un conocimiento que luego facilite la mejora de esta actividad en términos de eficacia, eficiencia y equidad. A su vez, la evaluación constituye la última fase del proceso de la política pública y, dado que entendemos al proceso como cíclico, también es la primera.

Algunas características de la evaluación de políticas públicas son:

- Es una actividad sistemática, que apela a metodologías diversas
- Busca determinar el mérito, la relevancia y el valor de una política o un programa
- Este mérito o valor remiten al diseño, la gestión, los productos, los resultados o los impactos y la distribución de beneficios de esta política o programa
- El propósito final es generar un conocimiento acumulado y producir un aprendizaje organizacional necesario que permita perfeccionar la calidad, la pertinencia, la eficacia y la eficiencia de las políticas y los programas

En esta etapa se busca determinar en qué medida y cómo se han logrado los objetivos, lo que implica revisar el estado del problema para generar una nueva política, darle continuidad a la existente, reformularla, o dar la cuestión por resuelta si se comprende que nada puede hacerse.

La evaluación es importante porque es parte de los procesos de rendición de cuentas de los actos generados por los Estados a sus ciudadanos, es decir, es una forma de legitimar, con resultados, las decisiones tomadas; por lo tanto, la evaluación cumple una función política y no es solamente un instrumento técnico.

Además, es una actividad investigativa, con rasgos muy similares a los desarrollados por la investigación académica, pero con la particularidad de que debe generarse un aprendizaje en el nivel de las organizaciones públicas y no gubernamentales, para poder aplicar los nuevos conocimientos a la mejora de las intervenciones. La evaluación representa una actividad investigativa con fines prácticos, que busca consolidar saberes profesionales en los hacedores de políticas públicas.

De igual manera, la evaluación requiere que las intervenciones públicas hayan cumplido un determinado ciclo, para poder ponderar los cambios que ocurrieron en la realidad social objeto de la intervención. No es necesario que el programa haya concluido, pero sí que haya desplegado de manera completa sus líneas de intervención y haya transcurrido un tiempo prudencial para poder captar los avances, los resultados, y los aprendizajes.

Si bien existen diversos tipos de evaluaciones de acuerdo al momento en que se realicen y el propósito que se busca, en todos ellos resulta ser una actividad que se desarrolla desde el comienzo y durante todo el proceso de ejecución de una intervención.

Asimismo, su principal propósito es suministrar evidencia sobre el proceso de materialización del programa:

- la adquisición/provisión de los insumos necesarios
- la producción de los bienes y servicios intermedios y finales previstos en el diseño del programa
- y la calidad y oportunidad de todos los procesos productivos necesarios

En otras palabras, el seguimiento es una actividad concomitante a la ejecución del programa, que tiene como propósito verificar el cumplimiento del diseño operativo y generar información que pueda ser utilizada para producir adaptaciones o ajustes inmediatos que permitan asegurar un buen desempeño general.

La actividad de evaluación también puede contemplar indagaciones sobre la situación del problema que dio origen a la intervención, y habilitar determinadas adaptaciones en el suministro de insumos y productos que permitan enfrentar de manera más efectiva las nuevas manifestaciones.

La necesidad de realizar actividades evaluativas se justifican a través de las dimensiones políticas, político-programáticas y técnicas. A continuación, describiremos cada una de ellas.

Las dimensiones políticas expresan lo siguiente:

- La evaluación es una herramienta de la legitimación del accionar estatal
- La evaluación es una herramienta de fortalecimiento de la democracia y de control de los ciudadanos
- La evaluación es una oportunidad para estimular la participación ciudadana y el involucramiento no gubernamental

Las dimensiones político-programáticas manifiestan que:

- La evaluación es una oportunidad para conocer y aprender sobre las intervenciones de política pública
- La evaluación es una oportunidad para perfeccionar las intervenciones públicas

Por último están las dimensiones técnicas, que exponen que la evaluación es una herramienta para analizar y generar un conocimiento sobre la pertinencia, la calidad y la eficacia de ciertos instrumentos de política y ciertas tecnologías.

Asimismo, es una actividad orientada a la generación de conocimiento sobre distintos componentes, a saber:

- la pertinencia del diagnóstico del problema
- la pertinencia y la calidad del modelo de intervención
- la calidad y la pertinencia de la teoría de la intervención
- la calidad, la cantidad y la oportunidad de los insumos
- los procesos de abastecimiento y provisión de estos insumos
- los procesos productivos de reconversión de insumos en productos intermedios y finales
- la calidad, la cantidad y la pertinencia de los productos
- la calidad y la suficiencia de los efectos/resultados
- la generación de otros efectos no buscados

El autor Juan Pablo Guerrero Amparán distingue cinco tipos de evaluaciones, de acuerdo con cómo se fija el criterio de evaluación:

- Las evaluaciones descriptivas no asumen ningún criterio a priori, ya que se limitan a registrar el comienzo y el final de una intervención y a identificar las diferencias

- Las clínicas se realizan de acuerdo con un criterio definido endógenamente. Se trata de la mayoría de las evaluaciones, donde los términos de la evaluación se fijan desde el propio programa
- Las evaluaciones normativas se realizan de acuerdo con un criterio definido exógenamente. La medida de la evaluación es establecida por un actor externo y las actividades que pertenecen a este rubro son las relacionadas con la normalización y la certificación
- Por su parte, las evaluaciones pluralistas se realizan a partir de la conjunción de distintos criterios evaluativos, aportados por distintos actores, tanto internos como externos. Se trata de evaluaciones participativas que involucran en su diseño e implementación a una gran variedad de actores
- Por último están las evaluaciones experimentales, que requieren de la identificación/construcción de un grupo control para contrastarlo con un grupo de destinatarios a partir de criterios definidos por el propio programa.

A su vez, las evaluaciones pueden diferenciarse también a partir del objetivo de su indagación:

- La evaluación descriptiva releva procesos y cambios
- La normativa contrasta con ideales o estándares
- Y la evaluación de profundización de la relación causa-efecto comprueba la teoría del programa y sus mecanismos

Las evaluaciones pueden hacer un uso diferenciado de abordajes cuantitativos y cualitativos, así como requerir diseño observaciones, experimentales o semi experimentales. En suma, el campo de las actividades evaluativas es muy diverso y enriquece los instrumentos para conocer la realidad y actuar sobre esta.

El contexto evaluativo comprende el marco más amplio de procedimientos, instituciones y expectativas que rodean la realización de actividades evaluativas. Estas actividades están inmersas en una matriz de relaciones sociales de distintas dimensiones:

- el marco de procedimientos y reglas de juego de la producción de políticas públicas, dentro del cual existe, o no, un espacio para realizar las actividades evaluativas, porque representan un requisito, o no, en todo el proceso de una política
- la cultura evaluativa presente en las organizaciones políticas y públicas

- las expectativas que existen de manera más general o más específica y coyuntural alrededor de la realización de una evaluación

La evaluación que se hace de un programa puede ser realizada desde distintos criterios. Estos son complementarios, aunque pueden ser contradictorios entre sí. A continuación, describiremos algunos de los más comunes.

- La calidad alude a distintas facetas. La principal es la satisfacción de los sujetos destinatarios de política en cuanto a la naturaleza del servicio o del bien ofrecido y a las condiciones ambientales y relacionales de su provisión.
- La pertinencia evalúa la adecuación de la respuesta pública a las características del problema que le da origen
- La eficacia, por su parte, evalúa el cumplimiento de las metas convenidas. Este es, quizás, uno de los criterios preferidos
- La eficiencia evalúa el costo y agilidad en la provisión de los bienes y servicios ofrecidos por el programa. Es un criterio de gran demanda
- Y la legitimidad evalúa el apoyo y confianza que la política o el programa recibe por parte de distintos públicos, entre los que se encuentran los destinatarios.

El Doctor en Filosofía Carlos Ruiz Sánchez nos enseña que existen distintos tipos de evaluación. Según el momento en que se realicen, la evaluación puede ser ex-ante, durante o el monitoreo. Por su parte, según el propósito que se busca, la evaluación puede ser ex-post o de resultados e impactos.

A su vez, agrega que para evaluar una política pública, se pueden considerar, entre otros, los siguientes aspectos:

- La especificación de objetivos, ya que deben establecerse de antemano los niveles en que se va a practicar la evaluación y su finalidad, así como las limitaciones de esta
- La obtención de la información necesaria. Dicha información se debe plasmar en criterios e indicadores, es decir, en las variables que facilitan la determinación de las modificaciones intervenidas
- La verificación de la pertinencia, en donde la cuestión fundamental es comprobar la correspondencia entre las políticas formuladas y las políticas nacionales en materia social y económica

- Por su parte, la precisión de la suficiencia plantea si los problemas se han definido con claridad. Además considera, entre otros aspectos, la frecuencia y magnitud con que se presenta un problema, su distribución regional o geográfica, qué soluciones anteriores se han dado y con qué resultados.
- La valoración de la eficiencia y eficacia se valora en términos de los resultados obtenidos en relación con los esfuerzos desplegados, los recursos utilizados y el grado de resolución de la problemática dada
- En la ponderación de los efectos se evalúa el impacto social de la política pública y el análisis de la situación presente con base en los indicadores definidos, para precisar si ha mejorado la situación como consecuencia de las acciones emprendidas
- La obtención de conclusiones es la base para la reformulación de las políticas y para reorientar los objetivos y las metas, controlar periódicamente su cumplimiento y determinar nuevos cursos de acción
- Por último, sobre la formulación de propuestas de acción futura podemos decir que las políticas, por su naturaleza, se elaboran dentro del Poder Ejecutivo, puesto que son un instrumento de la administración pública; sin embargo, con frecuencia se requiere que la política pública sea sancionada por el Poder Legislativo para asegurar su posibilidad. Estas pueden expresarse como modificaciones constitucionales, leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y bandos. Asimismo, en estos casos deben presentarse como documentos formales a las Cámaras para que tengan el carácter de obligatoriedad.

Es obvio que no todas las políticas tendrán estas características, pero el análisis de viabilidad proporcionará los criterios para decidir si se requiere o no la formalización jurídica.

Una cuestión a tener en cuenta es que en esta etapa también pueden existir fallas o déficits, como por ejemplo, errores de diseño, de ejecución y/o la emergencia de factores externos desfavorables no considerados. Pero tanto el seguimiento, es decir, el monitoreo, como la evaluación, permiten detectar este tipo de deficiencias, ya sea para su inmediata o posterior rectificación de la política pública.

El foco de atención se orienta a generar información relevante que permita determinar si es necesario o no introducir algunas modificaciones para asegurar el logro de las metas establecidas a partir de los objetivos.

Ahora bien. La evaluación hace referencia al proceso de determinar hasta qué punto una determinada política pública, a través de sus proyectos/programas e iniciativas, ha logrado alcanzar los objetivos y metas que se ha propuesto. Además, constituye una importante herramienta para la retroalimentación, aprendizaje y mejora del diseño, implementación y ejecución de la política pública. No obstante, en la medida que las políticas públicas no sean debidamente explicitadas y formalizadas, se dificultará el proceso de evaluación.

Existen diversos factores ligados a las dinámicas políticas y organizacionales que ejercen una influencia tendiente a limitar la realización de evaluaciones o a acotar su relevancia y aplicabilidad. Algunos de los factores más significativos son:

- La opacidad deliberada como estrategia para reducir riesgos políticos. La actividad evaluativa permite generar conocimiento sobre las políticas públicas y sus efectos en la sociedad. Por dicho motivo, es frecuente que las autoridades políticas no promuevan las evaluaciones, para evitar confrontarse con los eventuales fracasos de los programas y que la publicidad de estos últimos afecte negativamente su continuidad en los cargos
- También la debilidad de la cultura evaluativa y ausencia de tecnologías adecuadas, ya que si la evaluación no es considerada una actividad necesaria y productiva para la organización, es muy probable que se desestime la implementación de actividades evaluativas. A esta debilidad se suma la falta de tecnologías o metodologías adecuadas para la realización de las evaluaciones
- De igual manera, la resistencia al cambio en general, dado que las organizaciones son proclives a resistirse a los cambios que pueden introducirse en sus rutinas y en sus propósitos, en la medida en que pueden afectar espacios de poder o de prestigio para algunos miembros. Como la evaluación es una fuente importante de eventuales cambios en la organización, puede ser resistida en su implementación
- Por último, el desconocimiento general sobre el accionar de las acciones públicas, debido a que la sociedad y los ciudadanos, entre ellos, los comunicadores y periodistas, tienden a tener una visión simplista del accionar de las organizaciones públicas y de la complejidad de la acción de gobierno. La ausencia de logros por parte de un gobierno, además del carácter controversial de estos, es atribuida principalmente a la incapacidad de las organizaciones o a la corrupción. Sin descartar estas causas, las principales fuentes de fracaso están en la

incertidumbre, la complejidad de la situación social, la incompletitud de los modelos de intervención y la posibilidad de error en cualquier emprendimiento humano.

Normalmente, la evaluación no abarca todos los aspectos posibles de una política, particularmente en lo que respecta a su impacto, y no todas las recomendaciones hechas son consideradas para su rediseño. En el pasado ni siquiera se llevaba adelante esta tarea. Fue recién hace unos años, y con el cambio de paradigma en la aplicación de las Políticas Públicas, que en Argentina se fue lentamente asentando en el sector público la tarea de evaluación, debido a la necesidad de alcanzar mayores niveles de eficiencia y eficacia en la solución de los problemas que las políticas públicas intentan resolver, así como a la de acercar más a los ciudadanos a la esfera política.

En palabras del especialista en estado y políticas públicas Roberto Martínez Nogueira, las políticas públicas constituyen un proceso, que en sus distintas etapas, requiere actividades de ejecución, seguimiento, evaluación formulación y, eventualmente, de la reformulación y acciones.

El impacto de las políticas públicas

La evaluación de las políticas públicas mide su **impacto** en la vida de las personas y brinda elementos de juicio sobre la marcha de los asuntos públicos y la gestión de gobierno. Así, se contribuye a fortalecer el rol del Estado, ya que es el instrumento por excelencia para garantizar la gobernabilidad y la gobernanza democráticas y, con ellas, el bienestar colectivo.

Para la académica estadounidense en educación y análisis de políticas Carol Weiss, la investigación para medir impactos está destinada a proveer datos, ya sean de evidencia empírica o nuevas aproximaciones posibles a un problema, así como a aportar distintas dimensiones, como por ejemplo:

- La expansión del conocimiento y puesta a disposición para su aplicación
- resolución de problemas
- aporte a la comprensión general
- uso en la lógica política
- uso táctico
- interactivo
- y ejercicio intelectual

Una condición significativa para que las actividades investigativas se expandan y se fomente su uso en la mejora de las políticas públicas, es su institucionalización.

Así, los autores Carlos Acuña, Roberto Martínez Nogueira, Jimena Rubio y Fernanda Potenza, indican que institucionalizar implica regularizar o normalizar su práctica, integrarla en otras actividades sustantivas de la gestión pública y asignar competencias generales o específicas a determinadas unidades de gobierno.

De esta manera, estos autores nos reseñan algunas características que debe incorporar un proceso de institucionalización:

- La institucionalización puede tomar distintas formas en cuanto a normalización y cristalización organizacional, y debe ser gradual, e incorporar paulatinamente estándares, aprendizajes, metodologías, comunidades de práctica y organismos. Asimismo, la institucionalización requiere de organismos que asuman roles de rectoría y de organización de las actividades
- La institucionalización se fortalece con la integración de las actividades evaluativas al conjunto de actividades relacionadas con la producción de acciones públicas, es decir, la planificación y definición de metas, el desarrollo de sistemas de información, la administración financiera y la gestión de personas, entre otros.
- Asimismo, la institucionalización se fortalece con los subsistemas públicos, debido a que mientras más esté integrada a estos subsistemas, mayor será su institucionalización
- Por último, la institucionalización va de la mano del fortalecimiento de las capacidades de gestión de evaluaciones, en el sentido de su producción y de su traslación a las instancias de toma de decisiones.

La evaluación y su institucionalización se basan también en la conformación de una comunidad de prácticas, sobre todo dentro del gobierno, que permita procesos de intercambio, aprendizaje, innovación y metaevaluaciones.

Las autoras Olga Nirenberg, Josette Brawerman y Violeta Ruiz nos indican que en las actividades propias de la medición del impacto, cobran relevancia los programas que ponen un fuerte foco en los procesos productivos de la organización y en los productos de las políticas.

A su vez, nos enseñan que el denominado “seguimiento estratégico de la acción pública” es un concepto que abarca a una gran variedad de instrumentos y prácticas que pueden

llevar el nombre de tablero de control o tablero de comando de la acción de gobierno, y que en inglés lleva el nombre de Balanced Score Card.

Estos instrumentos son sistemas de información gerencial que seleccionan áreas prioritarias de política o programación para enfocar el seguimiento sobre las variaciones que allí se producen. Los mismos pueden incluir información estructural de una colectividad y su consiguiente relevamiento y actualización periódica, así como información de productos, procesos y resultados.

Si bien los datos más agregados y la totalidad de la muestra son seguidos por las máximas autoridades de la organización, es necesario desarrollar aperturas para cada uno de los niveles subalternos de la organización, para que el seguimiento sea también una función de todos, con un impacto en el aprendizaje y en la mejora.

El seguimiento estratégico ha sido una herramienta que ha encontrado un fuerte impulso con la difusión de la nueva gestión pública y su énfasis en la medición de resultados en el sector público. Cuando aquí hablamos de resultados, se está aludiendo a distintas dimensiones del logro de las acciones públicas, sean estos logros lo que hemos llamado productos o resultados e impactos, con referencias también a indicadores que miden eficiencia, eficacia y productividad.

Más allá del uso del término evaluación, esta herramienta está más asociada al seguimiento del funcionamiento de las organizaciones públicas, a partir del análisis continuo de sus logros, y especialmente, sus productos. De acuerdo con quienes utilizan esta metodología, el sector público debe explicitar de manera permanente los logros que debe alcanzar, o sea, los productos y resultados, así como medidas relativas a la eficiencia, productividad u otro criterio.

Todas las organizaciones públicas están sujetas a la definición de las medidas para evaluar su desempeño, no solo aquellas que realizan sus actividades bajo la forma de proyectos. Una gran cantidad de organizaciones públicas producen servicios permanentes sin término fijo y, aun así, deben especificar sus medidas de logro o desempeño.

Las medidas de desempeño más usuales son las siguientes:

- Insumos, productos y resultados, es decir, inputs, outputs y outcomes
- Medidas asociadas a distintos criterios generales de valor en los resultados, como equidad, calidad, pertinencia, coherencia e innovación
- Y medidas de carga de trabajo, eficacia, eficiencia y productividad

En el caso particular de Argentina, la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional dependiente del Gabinete de Ministros de la Nación, tiene como objetivo diseñar programas dirigidos a analizar y mejorar la gestión.

Así, se encuentra desarrollando el Mapa de la Acción Estatal, una plataforma de seguimiento de las políticas que se implementan desde el Estado para abordar los problemas públicos que surgen de la emergencia sanitaria y económica, como también aquellos vinculados al desarrollo económico y social.

En la primera fase de implementación del Mapa, el objetivo es conocer en profundidad qué políticas públicas están llevando adelante los Ministerios y organismos descentralizados de la Administración Pública Nacional. En una etapa posterior, se procederá a evaluar el impacto social desde la perspectiva de los beneficiarios. Aquí se apunta a conocer el funcionamiento y el impacto de un programa, incorporando activamente la participación de sus beneficiarios para mejorar el proceso de toma de decisiones.

El control de políticas públicas

El control de las políticas públicas es una actividad que se desarrolla desde el comienzo y durante todo el proceso de ejecución del programa, ya que busca verificar el cumplimiento de su diseño operativo. Para ello, genera información que permite hacer adaptaciones y ajustes para mejorar el desempeño general.

El académico Rubén Darío Gómez Arias nos enseña que desde la perspectiva técnica, las políticas públicas son sistemas complejos de decisión y control que, en la práctica, se expresan de cuatro formas complementarias:

- En primer lugar, los dispositivos jurídicos, ya que el plexo normativo del Estado actúa como dispositivo de control social para asegurar la legitimidad y sostenibilidad de la política y promover su articulación con el sistema jurídico. En los Estados de derecho, toda política pública debe respaldarse en la normatividad jurídica del país. En tal sentido, al formular una política pública puede ser necesario definir también normas específicas que aseguren su coherencia con el sistema jurídico y soporten su legalidad. La juridicidad de la política puede ser indispensable para garantizar su legitimidad, pero por sí misma es insuficiente para asegurar los resultados.
- La segunda forma complementaria que podemos nombrar son los dispositivos administrativos. La puesta en marcha de una política pública puede ser un

proceso particularmente complejo, que difícilmente logrará los fines previstos si no se apoya en un sistema administrativo apropiado. De ahí la importancia de adoptar un modelo apropiado de planificación que soporte la gestión de la política y que defina, como mínimo, los siguientes elementos nucleares de la directriz: los objetivos o resultados esperados, las estrategias para lograrlos, los recursos humanos, técnicos y financieros necesarios, y los criterios de seguimiento y evaluación

- También los dispositivos de control ideológico, ya que para asegurar que la política se cumpla exitosamente, es necesario que la directriz sea conocida, aceptada y adoptada por los actores sociales. Ello puede lograrse mediante dispositivos de control ideológico y a través de la educación y la propaganda, la cual involucra acciones realizadas por actores políticos con el fin de impulsar la adhesión a un sistema de normas y asegurar su aprobación y cumplimiento por la población
- Por último, los mecanismos contractuales, es decir, contratos, acuerdos y tratados sobre asuntos públicos. Estos tres tipos de dispositivos predominan en los estados liberales y con un modelo burocrático basado en los avances gerenciales de la administración pública. En la medida en que la política involucre la gestión de agentes privados, será necesario fortalecer mecanismos ágiles y efectivos de interventoría, contraloría y veeduría social.

Como podemos observar, el control es un acto complementario con la evaluación de las políticas.

Parfraseando a la Licenciada en Ciencia Política Cristina Ruiz del Ferrier, la evaluación provee conocimiento válido, producido sobre bases científicas, para el análisis de política, y requiere criterios valorativos claros y explícitos.

El control es un insumo indispensable para la toma de decisiones y para mejorar las políticas, ya que genera de transparencia y facilita el diálogo entre los múltiples involucrados, sean políticos, técnicos, destinatarios, proveedores de recursos y todos aquellos a quienes les concierne la política en cuestión. En ese sentido, contribuye a que cada uno se haga cargo, de modo más claro y preciso, de sus responsabilidades en el marco de un proceso de aprendizaje colectivo.

Desde esta perspectiva, el Licenciado en Sociología Nerio Neirotti, expresa que 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. Asimismo, es importante manifestar que el control de políticas públicas se debe orientar a la economía, la eficacia, la eficiencia y la transparencia, debiendo contar con los recursos económicos necesarios, y los medios técnicos y tecnológicos precisos. Sin todo ello, sin equipos consolidados y sin un proceso de gestión y de producción de los servicios adecuados, 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.

El control y la evaluación pueden generar, sinérgicamente, condiciones de fortalecimiento de la democracia. A ello hay que adicionarle mecanismos de participación ciudadana efectivos tendientes a controlar las acciones y las omisiones en que el Estado incurre, y también las políticas públicas que se implementan.

Ruiz del Ferrier sentencia que “controlar, en líneas generales, significa tanto inspeccionar, fiscalizar, ordenar, regular, comprobar, refrenar, verificar, intervenir, dominar. Ciertamente 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”.

Los mecanismos y organismos de control

La evaluación de la gestión pública pasa, necesariamente, por el análisis y la evaluación de las políticas que la sustentan. Se trata de lograr una apreciación sistemática del diseño, la instrumentación y, muy especialmente, de los resultados e impacto en el cuerpo social de tales políticas, con miras al desarrollo de mejores planes de optimización para la gestión pública.

El abordaje de la temática del control tiene dos dimensiones centrales: una es de orden institucional, que incluye los mecanismos institucionales conforme a la Carta Magna, y la otra dimensión tiene que ver con cómo funciona la auditoría y cómo se hacen los trabajos de control en sentido estricto y concreto.

A partir de la reforma de la Constitución Argentina de 1994, la nueva Carta Magna modificó la manera de auditar y controlar. La necesidad de asumir nuevos roles, y de vigilar celosamente otros, por parte del Estado, ha determinado que la actividad de los

órganos públicos y, por ende, de sus funcionarios, se incrementa tanto cuantitativa como cualitativamente.

A continuación, señalemos brevemente los organismos de control:

El control del sector público nacional está determinado por la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, que es la Ley 24.156, que comprende a la administración financiera como el 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

Por otro lado, están los sistemas de control, constituidos por las estructuras de control interno y externo del sector público nacional, que tienen como sustento la obligación de los funcionarios públicos de rendir cuentas de su gestión.

En el artículo 8 de la Ley 24.156, se describe la composición del sector público nacional sujeto a auditoría por los organismos de control interno y externo del sector público, el cual se encuentra integrado por:

- La Administración Nacional, conformada por la Administración Central y los Organismos Descentralizados, comprendiendo en estos últimos a las instituciones de Seguridad Social
- Las Empresas y Sociedades del Estado que abarcan a las Empresas del Estado, las Sociedades del Estado, las Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria, las Sociedades de Economía Mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado Nacional tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias
- Los Entes Públicos excluidos expresamente de la Administración Nacional, que abarcan a cualquier organización estatal no empresarial, con autarquía financiera, personalidad jurídica y patrimonio propio, donde el Estado Nacional tenga el control mayoritario del patrimonio o de la formación de las decisiones, incluyendo aquellas entidades públicas no estatales donde el Estado Nacional tenga el control de las decisiones
- Y los Fondos Fiduciarios integrados total o mayoritariamente con bienes y/o fondos del Estado Nacional

Por medio de esta norma, se crea como órgano de control interno del Poder Ejecutivo Nacional, a la Sindicatura General de la Nación, que tiene la función de, ni más ni menos,

supervisar y coordinar todos los órganos del Estado. Ello es así ya que la esencia del sistema de este control es lograr una rendición de cuentas, que es un aspecto fundamental para la gobernabilidad y constituye un principio de la vida pública.

Tanto así que la propia Carta Magna, en el antepenúltimo párrafo de su artículo 36, establece que "(...) Atentará asimismo contra el sistema democrático quien incurriere en grave delito doloso contra el Estado que conlleve enriquecimiento, quedando inhabilitado por el tiempo que las leyes determinen para ocupar cargos o empleos públicos".

Entre las funciones de la Sindicatura General de la Nación, previstas en el artículo 104 de la Ley 24.156, se enuncian, a modo de síntesis, las siguientes:

- Dictar y aplicar normas de control interno
- Supervisar la aplicación de las normas de auditoría interna
- Realizar auditorías financieras, de legalidad y de gestión, investigaciones, pericias
- Supervisar el adecuado funcionamiento del sistema de control interno
- Aprobar los planes anuales de trabajo de las Unidades de Auditoría Interna, supervisando su ejecución y resultado
- Verificar la puesta en práctica por los organismos controlados de las observaciones y recomendaciones efectuadas por las Unidades de Auditoría Interna
- Asesorar en materia de control y auditoría al Poder Ejecutivo Nacional
- Y poner en conocimiento del Presidente de la Nación los actos que hubiesen acarreado o puedan acarrear significativos perjuicios para el patrimonio público

La lógica jurídica del control interno en cabeza del Poder Ejecutivo Nacional, a través de la Sindicatura General de la Nación, surge de la responsabilidad política del Presidente de la Nación en la administración general del país y su atribución de supervisar al jefe de gabinete de ministros.

Sin ir más lejos, una de las funciones específicas de la Sindicatura General de la Nación y las unidades de auditoría interna, recae en el análisis y control en el procedimiento de adquisición de bienes y servicios para la Administración Pública.

Este control abarca desde el nacimiento de la solicitud de gastos o requerimiento del organismo con su respectiva previsión presupuestaria, continúa por la elaboración de los pliegos, el acto administrativo de autorización del procedimiento de selección, la difusión de la convocatoria pública, la recepción de las ofertas, el acto de apertura de las

propuestas de los oferentes, hasta la evaluación de las ofertas, la adjudicación de los oferentes seleccionados, y los motivos por los cuales se desestiman determinadas ofertas. Como podemos observar, la Sindicatura General de la Nación tiene facultades para realizar un exhaustivo control que permita determinar si se dan los presupuestos contemplados por el Decreto 1023/01, en cuanto a la razonabilidad del proyecto y eficiencia en la contratación, promoción de la concurrencia de interesados y competencia entre oferentes, transparencia en los procedimientos, publicidad y difusión de las actuaciones, la responsabilidad de los funcionarios públicos que autoricen, aprueben o gestionen las contrataciones, e igualdad de tratamiento para interesados y oferentes.

Conjuntamente con la Sindicatura General de la Nación, el sistema de control interno está también integrado por las unidades de auditoría interna en cada jurisdicción y entidad del Poder Ejecutivo Nacional, y que están a cargo de un auditor interno nombrado por el máximo responsable de la jurisdicción o entidad de que se trate.

Tal como nos enseña la abogada Fabiana Schafrik, un importante fundamento para la existencia del control interno es brindar información oportuna al Poder Ejecutivo sobre la marcha de su administración. Esa función no debería estar pensada en beneficio de los responsables máximos de las jurisdicciones y entidades que colaboran con el Presidente en su atribución de tener la responsabilidad política en la administración general del país, sino a favor del propio Presidente de la Nación.

Asimismo, es importante remarcar que la necesidad de efectuar un pertinente control público surge como estructura misma del poder estatal y se impone como regulador del obrar público en toda su extensión.

Por su parte, el control externo del Sector Público Nacional está representado por la Auditoría General de la Nación, que conforme el artículo 85 de la Constitución Nacional, será el órgano encargado de controlar los aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos del Poder Ejecutivo de la Nación, siendo una atribución propia del Poder Legislativo. A su vez, el examen y la opinión del Poder Legislativo sobre el desempeño y situación general de la administración pública estarán sustentados en 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, y 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. Además, intervendrá necesariamente en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos.

La necesaria intervención de la Auditoría General de la Nación como órgano de asistencia técnica del legislador en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos se relaciona con la atribución del Congreso de fijar el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la Administración Nacional y aprobar o desechar la cuenta de inversión.

Por su parte, la Ley 24156, en su artículo 128, prevé la conformación de la una Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, que estará formada por seis senadores y seis diputados, cuyos mandatos durarán hasta la próxima renovación de la Cámara a la que pertenezcan y serán elegidos simultáneamente en igual forma que los miembros de las comisiones permanentes.

Para el desempeño de sus funciones, la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas debe:

- Aprobar juntamente con las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas Cámaras el programa de acción anual de control externo a desarrollar por la Auditoría General de la Nación
- Analizar el proyecto de presupuesto anual de la Auditoría General de la Nación y remitirlo al Poder Ejecutivo para su incorporación en el presupuesto general de la Nación
- Encomendar a la Auditoría General de la Nación la realización de estudios, investigaciones y dictámenes especiales sobre materias de su competencia, fijando los plazos para su realización
- Requerir de la Auditoría General de la Nación toda la información que estime oportuno sobre las actividades realizadas por dicho ente
- Analizar los informes periódicos de cumplimiento del programa de trabajo aprobado, efectuar las observaciones que pueden merecer e indicar las modificaciones que estime conveniente introducir

- Y analizar la memoria anual que la Auditoría General de la Nación deberá elevarle antes del 1º de mayo de cada año.

Asimismo, hay otros organismos que ejercen una especie de control sobre los actos de la administración y sus funcionarios, como puede ser la Oficina Anticorrupción, el Defensor del Pueblo, la Fiscalía de Investigaciones Administrativas y las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

Las Entidades Fiscalizadoras Superiores son el órgano público de un Estado que ejerce, en virtud de la Ley, la suprema función de auditoría pública de ese Estado, y en los diferentes países asumen distintas modalidades y funciones. Asimismo, en algunos casos, supervisando además los sistemas de auditoría interna o acumulando funciones jurisdiccionales para juzgar y aplicar sanciones.

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.

Dichas entidades se encuentran nucleadas en la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, mayormente conocida como 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 ONG con estatus especial en el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, dedicada a elaborar normas para la fiscalización del sector público y ofrecer 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.

Asimismo, las actividades e iniciativas de la INTOSAI están enfocadas en fortalecer y promover los pre-requisitos para las Entidades Fiscalizadoras Superiores independientes y eficientes, en la cooperación con las Naciones Unidas y sus agencias especializadas, en los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, así como en crear la conciencia para la contribución importante de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en monitorear la implementación de la Agenda 2030 sobre Desarrollo Sostenible.

Otro enfoque de la INTOSAI se concentra en la elaboración, el mantenimiento y la actualización de normas y directrices, en facilitar iniciativas para apoyar a Entidades

Fiscalizadoras Superiores y regiones a crear, y en desarrollar sus capacidades y aumentar sus conocimientos.

A su vez, los pronunciamientos profesionales de la INTOSAI son los anuncios o declaraciones formales y autoritativas, que se basan en la experiencia profesional colectiva de los miembros de la INTOSAI y que proporcionan los pronunciamientos oficiales de la INTOSAI sobre asuntos relacionados con la auditoría. Todos estos pronunciamientos están organizados y numerados de acuerdo a su estado y propósito en un solo marco.

Dicho marco, es decir, el Marco de Pronunciamientos Profesionales de la INTOSAI, contiene tres categorías de pronunciamientos profesionales:

- Los principios de la INTOSAI consisten en directrices que se distinguen entre principios fundadores y principios básicos. Los principios fundadores tienen un significado histórico y especifican el papel y las funciones a las que las Entidades Fiscalizadoras Superiores deberían aspirar. Estos principios pueden ser informativos para los gobiernos y parlamentos, y pueden utilizarse como referencia. Por su parte, los principios básicos respaldan los principios fundadores, aclarando el papel de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en la sociedad, así como los requisitos previos de alto nivel para su correcto funcionamiento y conducta profesional
- Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores son leyes internacionales autorizadas en materia de auditoría del sector público, cuyo propósito radica en asegurar la calidad de las auditorías realizadas, fortalecer la credibilidad de los informes de auditoría para los usuarios, ampliar la transparencia de los procesos de auditoría, entre otros
- Por último, los Lineamientos de la INTOSAI, que son desarrollados con el fin de apoyar a la Entidades Fiscalizadoras Superiores y a los auditores individuales en: cómo aplicar las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en la práctica en los procesos de auditoría financiera, de desempeño o de cumplimiento, Cómo aplicar las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en la práctica en otros compromisos, y cómo comprender un tema específico y aplicar las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

Una última instancia de control es el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento, que es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que produce conocimiento y ofrece recomendaciones para construir mejores políticas públicas.

La misión de este organismo es proponer políticas para el desarrollo con equidad y el fortalecimiento de la democracia argentina, que anticipen los dilemas del futuro mediante la investigación aplicada, los diálogos abiertos y el acompañamiento a la gestión pública.

Asimismo, sus objetivos son promover mejores prácticas en el sector estatal y el desarrollo de más y mejores profesionales con vocación por lo público, para que el Estado pueda responder a las necesidades de la población.