



## TÍTULO

**PROPUESTA DE SISTEMA DE SEGUIMIENTO PARA LA  
AUDITORÍA GENERAL DE LAS CIUDAD DE BUENOS AIRES**

## AUTOR

**Jorge Fernando Santiago**

Directora  
Tutora  
Curso  
ISBN

**Esta edición electrónica ha sido realizada en 2012**

Oneida Álvarez Figueroa

María Laura Porrini

Máster Iberoamericano en Evaluación de Políticas Públicas

978-84-7993-970-0

©

Jorge Fernando Santiago

©

Para esta edición, la Universidad Internacional de Andalucía



## Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas

### Usted es libre de:

- Copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra.

### Bajo las condiciones siguientes:

- **Reconocimiento.** Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciadador (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra).
  - **No comercial.** No puede utilizar esta obra para fines comerciales.
  - **Sin obras derivadas.** No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.
- 
- *Al reutilizar o distribuir la obra, tiene que dejar bien claro los términos de la licencia de esta obra.*
  - *Alguna de estas condiciones puede no aplicarse si se obtiene el permiso del titular de los derechos de autor.*
  - *Nada en esta licencia menoscaba o restringe los derechos morales del autor.*



**Sede Santa María de la Rábida**

Autor:

FERNANDO SANTIAGO

Título:

**PROPUESTA DE SISTEMA DE SEGUIMIENTO PARA LA AUDITORÍA GENERAL  
DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES.**

Directora de Tesis:

Dra. Oneida Álvarez

Tutora:

Mgter. María Laura Porrini

Tesina presentada a la Universidad Internacional de Andalucía como requisito previo para la obtención del título de IV Master Latinoamericano en Evaluación de Políticas Públicas - 2011/2012

Palos de Frontera, España  
2012

## RESUMEN

Este trabajo se propone reflexionar acerca de los mecanismos de evaluación de las políticas públicas y especialmente de las entidades públicas de fiscalización y control; y proponer un sistema de seguimiento para la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (AGCBA), que permita obtener la información necesaria para realizar evaluaciones de su desempeño.

**Palabras clave:** Políticas Públicas. Evaluación. Sistemas de seguimiento. Entidades de fiscalización superior. Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires.

## Agradecimientos

A mi familia que siempre acompaña con paciencia los esfuerzos de este tipo.

A los compañeros de la Maestría con quienes en la convivencia, en la diversidad y en el desacuerdo aprendimos un poco más de la vida.

A mi tutora de tesis, Laura Porrini por su atención, su esmerada corrección y el compromiso con el que asumió la tarea, sin el cual este trabajo no hubiera llegado a destino

A mi directora de tesis, Oneida Alvarez, maestra tenaz, entusiasta y dedicada, por su sabiduría y su compañerismo.

A los docentes de la maestría por su aporte a mi formación profesional, especialmente a Juan Casero, Marina Otero y José Luis Osuna por contagiarme su entusiasmo y su compromiso por lograr una cultura de la evaluación.

A todo el personal de la UNIA, que con su dedicación enriquece la experiencia de la maestría.

A mis compañeros de la AGCBA por su colaboración para este trabajo.

A todos ellos, muchas gracias!

Fernando

Marzo de 2012.

## ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS.....	2
INTRODUCCIÓN .....	4
CAPÍTULO 1	
LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	7
Evaluación y políticas públicas.....	7
Algunas definiciones acerca de la evaluación de políticas públicas.....	9
Evaluación de políticas públicas: enfoques e interrogantes.....	10
Qué entendemos por evaluación.....	15
El seguimiento: insumo vital de la evaluación.....	16
CAPÍTULO 2	
APROXIMACIONES A UN SISTEMA DE SEGUIMIENTO.....	19
A) Objetivos de un sistema de seguimiento.....	22
B) Características de un sistema de seguimiento.....	23
C) Requerimientos de un sistema de seguimiento.....	25
C.1) Niveles de competencia.....	26
C.2) Responsabilidad del seguimiento.....	28
C.3) Periodicidad del seguimiento.....	28
D) Instrumentos del seguimiento.....	29
D.1) Indicadores.....	29
D.2) Tipología de indicadores.....	31
CAPÍTULO 3	
CONTEXTO Y DIAGNÓSTICO.....	33
Los organismos de control en la Argentina: la época colonial.....	33
Organismos de control en tiempos de independencia.....	33
Control de la Hacienda en el siglo XIX.....	34
El control en la Constitución de 1956.....	35
La reforma neoliberal y los organismos de control.....	36
El sistema de control en la Ciudad de Buenos Aires.....	40
CAPÍTULO 4	
DEFINICIONES METODOLÓGICAS.....	46
Metodología.....	46
a) Estructuración de las actividades.....	47
b) Técnicas de investigación utilizadas.....	
CAPÍTULO 5	
SISTEMA DE SEGUIMIENTO PARA LA AGCBA.....	54
Por qué un Sistema de Seguimiento de Auditoría para la AGCBA (S.I.S.E.A).....	55
El modelo actual: Sistema de Seguimiento de los proyectos de Auditoría (S.I.G.A).....	56
Una propuesta innovadora: el Sistema de Seguimiento de Auditorías (S.I.S.E.A).....	59
Las finalidades del Sistema de Seguimiento de Auditorías (SISEA).....	61
Los criterios de análisis del Sistema de seguimiento.....	62
Variables e indicadores del Sistema de seguimiento.....	65
Requisitos del Sistema de Seguimiento.....	77
Niveles de competencia.....	78
Responsabilidad del seguimiento.....	80
Periodicidad del seguimiento.....	83
Los Instrumentos del seguimiento utilizados.....	83
CAPÍTULO 6	
EJERCICIO DE EVALUACIÓN.....	93
Resultados del proceso de evaluación.....	102
Recomendaciones.....	102
CAPÍTULO 7	
CONCLUSIONES.....	103

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo es la finalización del IV Master Latinoamericano en Evaluación de Políticas Públicas, realizado en la Universidad Internacional de Andalucía, en el año 2011. Como tesina final se propone reflexionar acerca de los mecanismos de evaluación de las políticas públicas y especialmente de las entidades públicas de fiscalización y control; y proponer un sistema de seguimiento para la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (AGCBA), que permita obtener la información necesaria para realizar evaluaciones de su desempeño.

Desde hace algún tiempo ha cobrado suma importancia la reflexión acerca de la evaluación de políticas públicas en América Latina. En los últimos años se vienen potenciando los esfuerzos orientados a impulsar de manera más sistemática la evaluación de políticas, programas y proyectos a partir de múltiples fuerzas que fueron confluyendo en ese sentido: por un lado, las acciones de los diversos actores sociales, políticos, académicos que en los países de América Latina han reivindicado las políticas de evaluación como forma de mejorar la eficacia y la eficiencia de las políticas y programas, así como su validez como mecanismo para aumentar la transparencia y la gobernabilidad. Por otro lado, a partir de las exigencias de los organismos internacionales que desde los años 90 financiaron proyectos y programas y han impuesto la evaluación como requisito para desembolsar los fondos destinados a los mismos.

Esa coincidencia y la presente necesidad de rediseñar el Estado y recuperar su papel y sus capacidades a fin de lograr dirigir con acierto los procesos generales de la administración, constituyeron el soporte fundamental del consenso sobre la relevancia del papel de la evaluación de las políticas públicas; la cual cobra sentido como una palanca de vital importancia para contribuir a mejorar la calidad de dichas políticas, profundizar la democracia, construir ciudadanía y crear valores públicos.

Es en este marco general de valorización de la evaluación que surge la Auditoría General como parte del sistema de control de la Ciudad de Buenos Aires y como institución destinada al control y evaluación del uso y aplicación de los recursos públicos del Gobierno de la Ciudad.

Los organismos de este tipo en las administraciones públicas argentinas son, en muchos casos, mecanismos de reciente incorporación; la Ciudad de Buenos Aires, recién en 1999, después de su consagración como Ciudad Autónoma, establece en la Constitución los organismos que constituyen dicho sistema. La valorización de dichos organismos y la maximización de su aporte a la transparencia, a la generación de una cultura de la evaluación y el control como así también a la gobernabilidad, son el aporte principal que debieran realizar para lo cual se requieren mecanismos sistemáticos de evaluación de su propia actividad; como modo de mejorar su desempeño pero a la vez como forma de legitimar su actividad más allá del valor formal que la misma tiene. Para ello se requieren sistemas de seguimiento capaces de generar información pertinente y útil que sirvan de insumos para el desarrollo de evaluaciones.

Nuestro trabajo se inscribe en esta preocupación y se propone ofrecer un sistema de seguimiento para la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, capaz de generar información pertinente y confiable para el desarrollo de evaluaciones del organismo.

Los objetivos del trabajo entonces son los siguientes:

### **Objetivo general**

El trabajo se propone elaborar un Sistema de Seguimiento para la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (SISEA) orientado permitir la valoración de las realizaciones, resultados, cobertura, eficacia, eficiencia e impactos de sus actividades.

### **Objetivos específicos**

- Describir el desarrollo teórico y metodológico de la evaluación de políticas públicas.
- Elaborar un marco teórico destinado a establecer los atributos de un Sistema de Seguimiento de políticas públicas.
- Proponer un Sistema de Seguimiento (SISEA) para la AGCBA que permita desarrollar evaluaciones sistemáticas; que pongan en valor los resultados y el impacto de las acciones acometidas, a partir de la generación de indicadores, a fin de colaborar en el mejoramiento del desempeño de la AGCBA.

Para avanzar en dichos objetivos, el trabajo se organizó en 7 capítulos: Inicialmente se delimita el marco teórico a partir de un breve recorrido sobre la conceptualización y perspectivas de evaluación de políticas públicas. El capítulo 2 define los sistemas de seguimiento en sus aspectos generales, marcando sus rasgos generales y sus alcances. El tercer capítulo, de contexto y diagnóstico, recorre el desarrollo de la implantación de organismos de control en América Latina y principalmente en Argentina, haciendo hincapié en la creación y desarrollo de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires. El capítulo 4 describe la metodología y las herramientas utilizadas. El capítulo siguiente se concentra en el desarrollo del sistema de seguimiento propuesto. El capítulo 6, como modo de poner a prueba el sistema, ofrece los resultados de algunos indicadores para los cuales se pudo obtener información. Finalmente, en el capítulo 7 se ofrecen las conclusiones.

## CAPÍTULO 1

### LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Las discusiones acerca del rol del Estado y sobre la necesidad o no de su intervención en el mundo económico y social parecen haber llegado a un punto de acuerdo en el sentido de reconocer la necesidad de una presencia protagónica del Estado, es decir, del desarrollo de política pública, en la regulación de las diversas dimensiones de la vida social.

Este reconocimiento trae aparejado también la idea de que dicha intervención, dado el esfuerzo social que significa la provisión de su financiamiento, debe darse incorporando fuertemente la evaluación de las funciones de la política pública, valorando tanto los resultados como el proceso de desarrollo; el papel y los requerimientos de los diversos actores intervinientes, ya sean los “hacedores” de la política, los organismos de control como así también los usuarios del servicio o producto que esta genera; y tomando en cuenta también los usos de la información que la evaluación proporciona.

#### **Evaluación y políticas públicas**

Inicialmente, nos interesa explicitar que nos referimos a las políticas públicas como “el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios” (Tamayo Saenz, M. 1997).

Ofrecida esta primera definición, creemos importante señalar que es muy extendida la perspectiva que para su análisis entiende a las políticas como un proceso que se desenvuelve en etapas a partir de la identificación de una situación problemática; que para modificar dicha situación en un sentido deseado se elige y ejecuta un plan de acción que produce resultados que pueden acercarse más o menos a lo esperado (Tamayo Saenz, M. 1997. Aguilar Villanueva, R. 1991); y que dicha decisión de intervenir es tomada por un actor único y libre y que los objetivos se definen de forma explícita y concreta.

En este punto creemos necesario diferenciarlos de dichas interpretaciones pues consideramos que la realidad es bien distinta. Inicialmente porque las políticas están sujetas a continuas revisiones, y quienes deciden sobre ellas no siempre buscan la racionalidad

técnico-económica sino soluciones socialmente aceptables o políticamente convenientes a los problemas. Además porque los objetivos de la política son, en buena parte de los casos, declaraciones de intenciones y no una definición explícita y concreta.

En definitiva, los intentos de buscar la racionalidad a un programa o política olvidan que estas políticas son una expresión de la conflictiva interacción desarrollada entre actores sociales, estatales e internacionales en el marco de ciertos entramados institucionales, de determinada matriz política<sup>1</sup>, donde cada uno de los actores defiende sus intereses, despliega su ideología y utiliza la gama de recursos con los que cuenta con el fin de incidir en la definición de “una cuestión”; esos asuntos, necesidades o demandas socialmente problematizadas (Oszlak, O y O’Donnel, G 1984). Es decir que, para explicar las políticas públicas en su compleja dimensión, no podemos analizar simplemente las situaciones problemáticas, las propuestas de solución y los intereses de los actores afectados por ellas sino también las relaciones que estos entablan, las reglas y los mecanismos que regulan las mismas, etc.

Por otra parte, si bien muchos autores, por ejemplo, Aguilar Villlanueva (1993) sostienen que utilizar un análisis que distinga etapas no es más que echar mano a un “dispositivo analítico” que responde más a un orden lógico para el análisis que a la representación descriptiva de tiempos y sucesos que efectivamente suceden uno tras otro, pues en la práctica pueden superponerse, sobreponerse, anticiparse, repetirse, etc; nos parece importante señalar, ante la extensión de la perspectiva que considera a la evaluación como el cierre de dicho análisis en etapas, que compartimos una visión que se pretende más integral, donde la evaluación se realiza en todas las etapas del diseño de la política, programa o proyecto, analizando la pertinencia y coherencia de los problemas, objetivos e instrumentos planteados, el proceso de aplicación y sus resultados (Osuna, J.L. 2000)

---

<sup>1</sup> Cuando mencionamos la matriz política nos referimos al sistema de variables estructurales, político institucionales e ideológicas que fijan los límites de factibilidad para la realización de intereses y el alcance de objetivos políticos, brindan a los distintos actores un conocimiento de cómo funcionan las relaciones sociopolíticas y por lo tanto influyen la percepción sobre los límites de factibilidad y más eficientes cursos de acción para el alcance de objetivos y realización de intereses.

En esa interpretación creemos que la evaluación cobra un mayor valor y, aunque la preocupación por evaluar el desempeño de las políticas no es reciente, colabora en lograr su fuerte inclusión como tema de la agenda pública actual.

### **Algunas definiciones acerca de la evaluación de políticas públicas**

Señalada la perspectiva desde la cual abordamos el trabajo, pretendemos ahora dar cuenta de los modos en que la evaluación de políticas públicas fue tomando cuerpo como disciplina y como campo de interés. Algunos trabajos suelen identificar los orígenes de la evaluación de políticas públicas en un estudio de Alfred Binet encargado en 1904 por el Ministro de la Instrucción Pública de los EEUU, con el cual marcó el inicio de la psicología experimental y la introducción del experimentalismo como enfoque científico adaptado para la Administración Pública (Osuna, J.L y otros, 2000)

Otros investigadores sitúan los comienzos de las experiencias evaluadoras en los Estados Unidos en los años 30 cuando empieza a acuñarse el término de evaluación de políticas públicas en el marco de la Ciencia Política y, concretamente, en el campo del Análisis de Políticas Públicas. Dicha experiencias centraban su preocupación en el análisis de programas de educación y de salud pública para reducir la mortalidad provocada por enfermedades infecciosas (Rossi y Freeman, 1993. Osuna, J.L y otros. 2000). Con posterioridad, y especialmente a partir del final de la II Guerra Mundial, la aplicación de técnicas de investigación social aplicadas a la evaluación creció a un ritmo acelerado ante la demanda de conocimiento sobre la repercusión de los programas de bienestar. De esta manera, la evaluación se hace una práctica recurrente desde los años 50 en Estados Unidos y Europa con una especial orientación a los programas educativos, sociales y de salud aunque pueden mencionarse también algunas experiencias valiosas en los países menos desarrollados que evidenciaron un cierto impulso a la evaluación de políticas en dicho período.

Es durante las décadas de los 60 y 70 cuando se expande la evaluación como área de investigación y estudio de diversas disciplinas científicas con la aparición de una amplia bibliografía en la que se abordan técnicas y enfoques metodológicos, tanto cualitativos como cuantitativos; se recopilan experiencias de prácticas en evaluación; se elaboran textos y

manuales formativos; proliferan los foros de debate académicos y políticos y se publican revistas y boletines especializados.

La producción teórica y académica se vio acompañada por la creación de instituciones como la General Accounting Office (1921) en Estados Unidos, la Audit Commission o la National Audit Office (1988) en el Reino Unido, y por la puesta en marcha de iniciativas encaminadas a modificar los procesos internos y estructuras organizativas de las agencias públicas en aras de desarrollar en ellas la capacidad necesaria para la evaluación de políticas. Entre estas iniciativas se puede mencionar a modo de ejemplo la Efficiency Strategy (1979) y la Financial Management Initiative en el Reino Unido; la creación del Comité Interministerial de la Evaluación (CIME) y el Fondo Nacional para el Desarrollo de la Evaluación (FNDE) en Francia.

### **Evaluación de políticas públicas: enfoques e interrogantes**

Claro que existen múltiples enfoques metodológicos para avanzar en el desarrollo de evaluación y dar respuesta a los interrogantes planteados, que van desde los que toman como referencia los objetivos explicitados hasta los que tratan de medir tanto los logros previstos como los no previstos. Así nos encontramos, por ejemplo, con evaluaciones centradas en objetivos, que toman como referencia los objetivos de la política evaluada para efectuar mediciones comparadas entre los que se pretendía inicialmente y lo realmente conseguido. Este enfoque, de los más extendidos y aplicados en la actualidad y recogido entre otros autores por Weiss (1972 y 1983), se enfoca en que dichos objetivos de referencia permiten concretar y delimitar los cambios buscados.

En clara contraposición con el enfoque anterior se ubican los trabajos de Scriven (1967) quien en su artículo "The methodology of evaluation," introduce los términos evaluación formativa y evaluación sumativa, para distinguir entre aquella que tiene por objetivo proporcionar información orientada a mejorar el objeto evaluado y las evaluaciones pensadas para proporcionar información sobre si se debe continuar o terminar un programa.

Posteriormente, en otros trabajos Scriven (1973) enfatiza que todos los efectos provocados por una política o programa son objeto de evaluación y no sólo aquellos que estaban

previstos inicialmente. Por ello se debe analizar el impacto sobre la situación o población objetivo; el impacto sobre las situaciones o poblaciones que no son objetivo directo de la política; el impacto sobre las condiciones actuales pero también sobre las futuras; los costes directos en términos de los recursos utilizados en el programa y los indirectos o costos de oportunidad.

Otras perspectivas adoptan metodologías más descriptivas; suelen sistematizar a modo de inventario la información relativa a las actividades y resultados de los programas ofreciendo una descripción detallada tanto en lo previsto o planificado como de lo que se explicita por fuera de ello. En una fase posterior proceden a valorar la utilidad del programa sobre la base de comparaciones con otros programas alternativos; con normas o standard de calidad o con parámetros establecidos por los grupos de implicados más significativos.

Estos modelos tienen como pretensión adicional al registro de los resultados, explicar por qué un objetivo propuesto no ha sido alcanzado y por qué otros no buscados se han producido. Se trata de identificar las diferencias y “explicarlas a través de las condiciones en las que se ha ejecutado la política tratando de responder a cuestiones de tipo causa- efecto” (Osuna, J.L. 2000 )

En el período que abarca los años 60 y 70 también hubo aportes significativos de Campbell, quien en el trabajo “Experimental and Quasi – Experimental Designs for Research” (1963), rechaza la idea de que la evaluación pueda generar una teoría neutral o un conocimiento objetivo.

Es a partir de los años 80 cuando se produce la aplicación más sistemática y generalizada de la evaluación en la mayoría de los países desarrollados. En dicho período aumenta la reflexión acerca de la utilidad de la evaluación a la vez que se estimula su desarrollo debido al interés y necesidad de directivos y gestores públicos por evaluar sus programas con el objetivo de encontrar maneras de gestionarlos mejor (Wholey 1981, 1983) como por otros procesos laterales como la incorporación y desarrollo tecnológico que modificó, y aún lo hace, las prácticas de evaluación.

Estos enfoques, desarrollados por autores como Stake (1974), Wholey o Weiss, se caracterizan por la importancia que asignan, en términos metodológicos, a la utilización de estudios de caso y a las estrategias y métodos cualitativos. Stake, por ejemplo, pone el énfasis en la utilización de los resultados de la evaluación por parte de los distintos grupos de interés además de su preferencia por la implicación de dichos grupos en el proceso evaluativo. En el caso de Wholey la prioridad está enfocada en que la gestión y la evaluación deberían servir para facilitar mejoras en la gestión de los programas, su rendimiento y resultados (1983).

Ese énfasis en la utilidad de la evaluación para la mejora de la gestión y los resultados de los programas públicos requiere que los objetivos de los programas estén claramente establecidos y existan hipótesis adecuadas y demostrables sobre los resultados perseguidos.

Otros autores como Crombach (1982) resaltan la consideración de las demandas e intereses de información de decisores y otros grupos de interés relacionados directamente con los programas en la elaboración de evaluaciones.

Weiss, por su parte, centró su preocupación en la falta de credibilidad de los resultados de la evaluación y en su escasa utilización, las cuales adjudica a la existencia de múltiples partes afectadas por los programas y al contexto político donde se desenvuelve la intervención. El reconocimiento de la pluralidad que coexiste en un proceso de evaluación limita la idea de evaluación imparcial que algunos autores sostienen y pone de relieve la multiplicidad de valores y opiniones que pueden coexistir en un programa, dando por ello mayor importancia a la evaluación cualitativa de los procesos de gestión y ejecución que a la cuantitativa de resultados.

Las definiciones son incontables, con múltiples matices, y diferencias relevantes; Patton, por ejemplo, afirma que la evaluación “consiste en la recopilación sistemática de información sobre actividades, características y resultados de un programa para su utilización por un grupo específico, de cara a reducir incertidumbres, mejorar la eficacia

y tomar decisiones en función de qué se está haciendo con el programa y a quién está afectando” (Patton, 1987).

Otros enfoques, como el experimental, consideran que la acción pública admite experimentar sobre la realidad y que las decisiones de políticas deben fundamentarse en la experiencia contrastada de los cambios en las condiciones sociales provocados por la intervención. De esa manera, la administración debiera evaluar cada nuevo programa sometiéndolo a experimentación antes de hacerlo extensivo a toda la población (Campbell y Stanley, 1966).

Xavier Ballart, desde una perspectiva más preocupada por la gestión concreta de las políticas, define la evaluación como la “producción de información que sirva a los gestores públicos para tener una idea sobre la calidad de los servicios que están produciendo, en función de lo que se estime como valor” (Ballart, 1992)

Otra perspectiva instrumental sostiene que “es la técnica que mediante el método cuantitativo y cualitativo, permite retroalimentar la planeación, ejecución y los resultados que se generen a los programas, metas y objetivos que componen una política pública, con el fin de determinar su eficiencia, eficacia, economía y calidad, dentro de un marco normativo” (Auditoría Superior de la Federación, México, 2007).

En la misma línea, el Banco Mundial ha enfatizado en que se trata de la “valoración sistemática y objetiva de la pertinencia, eficiencia, eficacia, sostenibilidad e impacto sobre el desarrollo institucional de una determinada intervención para el desarrollo” (Banco Mundial, 2002).

En el caso particular de América Latina la evaluación de políticas públicas cobró impulso principalmente en la década del 90, como señalamos anteriormente, en virtud de la preocupación de amplios sectores por mejorar la eficacia y la eficiencia de las políticas y programas; colaborar en la mejora del proceso de toma de decisiones políticas, estratégicas y económicas; promover espacios de aprendizaje sobre la gestión y fortalecer mecanismos de rendición de cuentas, la transparencia y la gobernabilidad entre otros objetivos.

Estos esfuerzos por sistematizar la evaluación de políticas fueron coincidentes con las exigencias de los organismos internacionales que financiaron buena parte de las políticas y programas de dicho período. Allí el Estado era objeto de fuertes procesos de reforma, de “ordenamiento” de sus tareas y funciones y de exigencias de mayor “racionalidad” en su accionar. Estos elementos no ofrecieron el mejor marco de ingreso a las políticas de evaluación pues, si bien pueden destacarse importantes avances en la materia siguen siendo miradas con recelo desde algunos sectores vinculados a las ejecución de políticas debido a que los pasos dados en la década del 90 han tenido más el propósito de “ordenar cierto tipo de información acerca de algunas políticas públicas” y de instalar criterios más próximos a los principios generales impulsados para las políticas públicas en dicho período (estado mínimo, focalización, privatización, descentralización, etc), que el de facilitar “situaciones de aprendizaje sobre las políticas para fortalecer los procesos de transformación social” (Amaya, 2010).

Muestra de ello es cómo se ha tendido a enfocar la evaluación sobre aquellos programas con un gasto predominantemente social. Esto puede justificarse en el hecho de que se trata de actividades que consumen partes significativas de los presupuestos; que son de alto costo y que tensionan el balance de las arcas públicas; pero también puede interpretarse como un modo de entender que al momento de evaluar éxitos y fracasos, definir prioridades y tomar decisiones sobre los destinos de las políticas públicas y programas, como por ejemplo recortar gastos, son estos a los que primero se les hecha mano. Mientras otras políticas de mayor o igual envergadura, (políticas financieras, impositivas, de defensa, seguridad, etc) no conocen mecanismos tan desarrollados de evaluación ni de análisis sistemático de sus objetivos, resultados e impactos.

En términos micro, esta tendencia a concentrar la evaluación en el gasto social, en demérito de analizar eficacia, eficiencia y transparencia de otras políticas, se hace evidente, por ejemplo, en la preocupación exacerbada por desarrollar mecanismos e instrumentos que midan la eficacia y eficiencia del gasto que realiza, por ejemplo, cada ciudadano pobre receptor de ayuda social, o cada país receptor de fondos de cooperación internacional; actores que son evaluados desde una perspectiva de control social y moral, como

carecientes de capacidad o afectados por cierta minusvalía en su atributos para la toma de decisiones.

Más allá de esto, lo que sí ha quedado claro de la experiencia es la necesidad de desarrollar y fortalecer los sistemas de evaluación. Numerosos y significativos son los objetivos que justifican dicha afirmación: inicialmente, la necesidad de legitimar la intervención estatal. El sector público debe estar al servicio de los ciudadanos y evaluar la adecuación y la eficacia de las políticas en las situaciones que generaron dicha intervención; y al mismo tiempo, rendir cuentas de sus actuaciones ante la ciudadanía a través de mecanismos de control; en un proceso doble de rendición de cuentas en el que confluyen la evaluación y el control.

Otro objetivo sustantivo de la evaluación es aumentar la transparencia del sector público ya que no sólo proporciona información a todos aquellos interesados en conocer cómo se elaboran y ejecutan las políticas y cuáles son sus resultados, sino que puede proporcionar conocimiento sistemático y riguroso para la toma de decisiones.

Con la misma envergadura de los anteriores debe mencionarse la necesidad de hacer efectiva la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones. La evaluación habilita posibilidades de incorporar la participación de los ciudadanos a lo largo del proceso de la política convirtiéndose en un instrumento al servicio de la ampliación de los marcos democráticos.

Claro que si nos enfocamos específicamente en el hacer de las políticas un objetivo central de la evaluación tiene que ver con las posibilidades de mejorar la intervención pública. La evaluación colabora en la mejora de la eficacia y la eficiencia en la medida que proporciona un mecanismo de retroalimentación que permite mejorar el conocimiento sobre acciones futuras en base a la detección y corrección de errores y efectos no deseados. Este proceso de aprendizaje, que facilita la introducción de mayor racionalidad y coherencia en la toma de decisiones, proporciona instrumentos para conocer el significado y repercusiones de sus actuaciones constituye un incentivo para el cambio y la mejora permanente en los procesos de gestión de la política pública. En ese sentido, ofrece también la posibilidad de poner a disposición de los responsables políticos y los ciudadanos información objetiva e imparcial

sobre la coherencia, el funcionamiento y los resultados de las políticas. Para ello debe convertirse en un proceso operativo integrado a la gestión cotidiana a fin de servir a los gestores como instrumento para la mejora de la gestión haciendo de sus resultados instrumentos que resulten de utilidad a los responsables de la gestión y por lo tanto utilizables.

Claro que, con el fin de interpretar en toda su dimensión el efecto de las políticas deben ser evaluadas en función de su capacidad para contribuir, por sí solas o mediante las sinergias que pueden producir con otras medidas, a alcanzar los objetivos de la intervención en la que se inserten.

### **Qué entendemos por evaluación**

Podemos decir que una de las interpretaciones que ha promovido un avance en el desarrollo conceptual de la evaluación en las últimas décadas, es la que impulsa su comprensión como una práctica compleja, que va más allá de la aplicación de una serie de metodologías para la búsqueda de información sobre los programas públicos. La evaluación entendida como actividad política, sumergida en un complejo escenario de disputas y decisiones políticas que puede colaborar en la legitimación de la intervención estatal en cuestiones relevantes.

Si bien hay múltiples enfoques como los que señalamos, puede coincidirse en que evaluar es emitir un juicio crítico sobre una determinada situación, que contiene como aspectos comunes en todas las aproximaciones conceptuales los siguientes (Osuna, J.L. 2000):

- La necesidad de hacer una recopilación sistemática de información.
- La utilización de técnicas de análisis propias de las ciencias sociales: entrevistas, encuestas, modelos de cálculo econométrico, etc.
- La intención de satisfacer unos objetivos: decidir, informar, formar, etc.
- La vocación de ser de utilidad para algún grupo de gestores, responsables políticos, o técnicos.
- La pertinencia de involucrar a los implicados: políticos, sindicatos, organizaciones empresariales, agentes económicos y sociales.

En nuestro caso, y en coincidencia con los elementos recién mencionados, hemos adoptado la definición<sup>2</sup> que sostiene que la evaluación de Políticas Públicas alude al ***“proceso sistemático que por medio de la aplicación de procedimientos científicos y el uso de técnicas de cualitativas y cuantitativas de investigación social juzga el valor y la oportunidad de una Política Pública, tanto de su diseño, como de su ejecución, resultados e impactos, persiguiendo con ello, mejorar la gestión pública, velar por la coherencia, eficacia, eficiencia y transparencia de las mismas, incentivando por medio de la participación activa de los diversos actores implicados en ellas, el ejercicio de la ciudadanía y la consolidación de la cultura democrática”***.

#### **El seguimiento: insumo vital de la evaluación**

En términos generales, el enfoque metodológico que consideramos más apropiado para abordar el proceso de evaluación se caracteriza, básicamente, por tratarse de un enfoque participativo y pluralista; que habilita procesos de diálogo, de intercambio y que promueva la participación activa de los agentes implicados.

Un proceso que produzca información útil para los diversos actores implicados; que apunte a lograr la utilización de los resultados del proceso de evaluación; tanto a los que participan en la gestión del programa como así también a sus otros destinatarios, permitiendo el aprendizaje y la difusión de buenas prácticas. Con una orientación analítica, formativa y conclusiva que vincule los aspectos críticos del programa con la gestión para calificar la eficacia, la eficiencia, el impacto de sus acciones revelando las relaciones causales e interrelaciones que existen entre ellos.

En conclusión, apostar por realizar evaluaciones de las políticas requiere asumir un compromiso político cuyos beneficios se deben traducir en una gestión innovadora, eficaz y eficiente de los recursos, la difusión de una cultura de responsabilidad entre los gestores de los programas, la consideración del receptor de la política como usuario y ciudadano, el

---

<sup>2</sup> Definición colectiva adoptada por los integrantes del IV Master Latinoamericano en Evaluación de Políticas Públicas de la Universidad Internacional de Andalucía. La Rábida, 2011.

conocimiento del impacto de la política, y la necesidad de incorporar las percepciones de los beneficiarios y participantes.

De esta forma, se entiende la evaluación como parte de un proceso colectivo, tendiente a solucionar problemas, que requiere que los implicados en los programas públicos sean también quienes juzguen la acción pública.

Desde nuestra perspectiva, más allá de estos objetivos la evaluación exige analizar el grado de aceptación y la capacidad de los responsables políticos, gestores y técnicos para la puesta en funcionamiento de nuevas medidas, su seguimiento y control para responder a problemas emergentes; profundizar la valoración de la utilidad social de los programas; mejorar la calidad de la información producida; desarrollar mecanismos de comunicación de la información producida y aumentar la participación de los diferentes actores involucrados en las políticas a la hora de evaluarlas.

En definitiva, se hace evidente la necesidad de la evaluación como elemento sustantivo de una nueva forma de encarar las políticas públicas y de desarrollar las administraciones públicas como elementos estratégicos de gobernanza y buena administración, para lo cual es indispensable la elaboración de mecanismos de recolección sistemática de información; esto es, de sistemas de seguimiento.

Casi a modo de definición puede decirse que el seguimiento es la **tarea sistemática de recolección, organización y puesta a disposición de información referida a los distintos elementos que componen una política o programa**. Es decir que el seguimiento “brinda los insumos que, además de servir los objetivos de la gestión, permitirán evaluar los diferentes aspectos de una intervención pública” (Osuna J.L y otros. 2000)

La cantidad, la calidad y la pertinencia de la información son algunos de los aspectos que, entre otros, dotarán de mayor o menor utilidad a un sistema de seguimiento y por ello la importancia de definir de manera precisa sus alcances y características pues, en muchas ocasiones, la existencia de información no resulta suficiente para avanzar con mecanismos de evaluación ni para describir con claridad la evolución de las actividades sustantivas de

una institución, política o programa. Su validez estará dada por la contribución que pueda realizar a la toma de decisiones, al cumplimiento de objetivos o a la medición de los progresos realizados, y para ello deberá contener toda la información que, en las diferentes etapas de la política, resultará necesaria para evaluarla.

## CAPÍTULO 2

### APROXIMACIONES A UN SISTEMA DE SEGUIMIENTO

Nuestra decisión por desarrollar un instrumento para el seguimiento del desempeño de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, está vinculada directamente a dos cuestiones que nos parecen de relevancia: la primera, ligada a una perspectiva más general acerca de los aportes que la evaluación sistemática de las políticas públicas puede tener en el desarrollo y mejoramiento de las mismas; ya sea ésta en organismos de gestión ejecutiva como en otros, como es nuestro caso, organismos de control y fiscalización. La segunda, por la importancia que el desarrollo de la evaluación adquiere particularmente para organismos de este tipo pues no son muy extendidas las prácticas de sistematización de información y, menos aún las de evaluación, en buena parte de los organismos de control y entidades de fiscalización superior (EFS) de toda América Latina y específicamente de Argentina.

Claro que habilitar los caminos a una evaluación sistemática requiere de esfuerzos persistentes e imperativos por desarrollar y consolidar un sistema de seguimiento capaz de proveer la información que permita el desarrollo de análisis y valoraciones del desempeño de organismos, políticas o programas.

Esto es así porque, casi a modo de definición, mientras la evaluación tiene como objetivo la emisión de un juicio crítico acerca de la validez de la intervención; el seguimiento, es la ***tarea sistemática previa de recolección, organización y puesta a disposición de información referida a los distintos elementos que componen una política o programa.*** El seguimiento informa, la evaluación concluye. El seguimiento brinda los insumos que permitirán al evaluador responder cómo se están haciendo las cosas; se está llevando a cabo la política tal cual se la diseñó? Es la actuación efectiva? se han logrado los resultados esperados?, se han cumplido los plazos establecidos?, qué efectos han tenido las acciones de la AGCBA en las instituciones bajo control? cuáles han sido sus impactos?Cuál es el costo de dicha intervención? entre otras preguntas.

Entonces es imprescindible comprender que el Sistema de Seguimiento que proponemos forma parte de un sistema pero no representa al sistema en su totalidad ya que cualquier sistema de seguimiento y evaluación contiene al menos dos subsistemas:

- el subsistema de seguimiento y
- el subsistema de evaluación

El **subsistema de evaluación** que, como ha sido dicho, debe brindar juicios y valoraciones acerca de los diversos objetivos que una institución se propone y puede ser realizada tanto por agentes internos como externos. El **subsistema de seguimiento**, en cambio, provee información; es una acción que constituye uno de los núcleos de tareas cotidianas y debe pensarse integrada a los circuitos de gestión, a diferencia de las evaluaciones, en las cuales el evaluador externo puede desempeñar un papel importante. Esto es así porque el gestor tiene la facilidad de acceder a la información necesaria pero a la vez el derecho de recurrir a ella como así también la obligación de generarla y hacerla disponible.

El siguiente cuadro resume las características y los aportes de los subsistemas mencionados:

APORTES COMPLEMENTARIOS DE LOS SUBSISTEMAS DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN	
Subsistema de Seguimiento	Subsistema de Evaluación
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aclara objetivos del programa.</li> <li>• Asocia actividades y objetivos con los recursos.</li> <li>• Traduce objetivos en indicadores.</li> <li>• Obtiene rutinariamente datos sobre dichos indicadores y compara resultados con objetivos.</li> <li>• Informa sobre avances, logros, desvíos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Analiza por qué se lograron o no los resultados previstos.</li> <li>• Examina el proceso de ejecución.</li> <li>• Analiza resultados no propuestos o previstos.</li> <li>• Resalta logros, marca limitaciones y ofrece recomendaciones</li> </ul>

Elaboración propia

En consonancia con estos intereses, objetivos e interrogantes, lo que nos proponemos es ofrecer un modelo de seguimiento que permita realizar estimaciones cuantitativas y

cualitativas acerca de lo que está haciendo la AGCBA, cuán bien se está desempeñando y cuáles son los efectos de sus actividades.

En definitiva creemos que un sistema de seguimiento, aún elemental en el período inicial, puede proveer información de utilidad que facilite el desarrollo de evaluaciones sistemáticas y sólidas que permitan que sus resultados sean utilizados para una toma de decisiones argumentada por parte de quienes gestionan y para una valoración informada por parte de los diversos actores involucrados.

Esto es así pues la cantidad y calidad de los datos disponibles respecto a una política o programa son factores que condicionan el alcance de la evaluación y la valoración de su ejecución. Disponer de información resulta imprescindible entonces para conocer con el mayor grado de exactitud posible qué es lo que se está haciendo o lo que se ha hecho.

Claro que la existencia de información es crucial pero no suficiente; a la hora de avanzar con una propuesta de seguimiento es imprescindible, y no un dato menor, reconocer los obstáculos que se pueden hallar aún contando con información: ésta puede estar desorganizada; dispersa, desestructurada o falta de periodicidad. Todas estas cuestiones constituyen problemas que deben ser asumidos y resueltos por un sistema de seguimiento y son, a la vez, aspectos que justifican su importancia.

Entonces vemos que son numerosos los problemas que debe sortear y los requerimientos que debe cumplir un sistema de seguimiento si pretendemos que sea de utilidad. Tanto los requerimientos acerca de su construcción, en cuanto a la sistematicidad en la recolección de información y la producción de indicadores; como en lo que tiene que ver con el marco institucional de implementación porque, como señala Cunill, debido a su escasa institucionalización y sistematicidad, los sistemas de seguimiento y evaluación han tenido poco impacto en el mejoramiento de las instituciones, políticas y programas; como así también ha tendido a “no existir consecuencias directas de los resultados de S&E en la gestión institucional” (Cunill, Nuria.CLAD, 2008)

Pese a ese panorama hemos sostenido desde el inicio de este trabajo que son muy numerosos los aspectos de la política pública con los cuales puede colaborar la sistematización de procesos de evaluación y por añadidura un consistente, aunque modesto, sistema de seguimiento como el que proponemos.

### **A) Objetivos de un sistema de seguimiento**

Un sistema de seguimiento, cualquiera sea el objeto de la política sobre la cual se aplica y por austero que resulte, debe incorporar como objetivo de partida la capacidad de describir la evolución de las actividades sustantivas de la institución, política o programa; proponiéndose también la descripción del desarrollo de la intervención mediante el establecimiento de criterios, índices y relaciones pertinentes con los objetivos del programa y con los de la evaluación.

Consideramos que un sistema de seguimiento será valioso en tanto pueda dar cuenta de los puntos críticos en la ejecución, permitiendo detectar problemas y alertar a los responsables sobre los posibles desvíos por incorrecciones o desajustes en la gestión. En definitiva, será valioso si es útil para contribuir a la toma de decisiones referida al cumplimiento de objetivos y a la medición de los progresos realizados ya sea para emprender acciones correctivas o para profundizar aquellas acciones que han demostrado su efectividad.

Sin dudas, si tuviéramos que hacer un listado de los objetivos a los cuales el sistema de seguimiento debiera dar cuenta mencionaríamos como uno de los principales la verificación periódica de lo que se está realizando desde la perspectiva física y financiera. Sin embargo, preferimos sostener el criterio más amplio de que el objetivo a cumplir es que contenga toda aquella información que, al inicio, a medio camino y una vez finalizado el programa, resultará necesaria para evaluar su eficacia, su eficiencia y su impacto, en los cuales sin dudas estarán los primeros aunque no solamente. Compartimos con Osuna (2000) que pueden contarse entre los objetivos particulares que podemos mencionar para un sistema de seguimiento los siguientes:

- Conocer el proceso de las actividades en desarrollo.
- Conocer los resultados de las actividades finalizadas.
- Conocer el impacto de las acciones desarrolladas
- Permitir el desarrollo de evaluaciones y con el tiempo, contribuir a la consolidación de un sistema de evaluación sistemático.
- Articular y relacionar información sobre proyectos de características similares

- Extraer aprendizaje a partir de los proyectos
- Mejorar la eficacia y la eficiencia de las intervenciones.
- Contribuir a la transparencia, la rendición de cuentas y la gobernabilidad.
- Permitir el análisis comparativo con instituciones similares
- Revisar las estrategias y políticas y evaluar su validez.
- Comunicar esta información a distintos actores involucrados en las intervenciones.

### **B) Características de un sistema de seguimiento**

Comprendidos los objetivos generales, hay una serie de características deseables que un sistema de seguimiento debiera esforzarse por lograr y que creemos necesario explicitar.

A fin de dotarlo de valor y utilidad para la realización de evaluaciones, el Sistema de seguimiento debe ser **abarcar**, con esto nos referimos a que deber cubrir la mayor parte de los aspectos sustantivos de la política o programa, describiéndolos con el mayor detalle posible. Entre los aspectos insoslayables se hallan los referidos a la ejecución, sus resultados, sus costes, los desvíos o atrasos respecto a los plazos previstos, etc.

Así como es deseable que los sistemas de seguimiento tengan una amplia cobertura y sistematicen información sobre la mayor cantidad de aspectos sustantivos de los programas, también lo es la incorporación de aspectos que si bien pueden no estar ligados directamente al programa permitirán comprender de manera cabal su envergadura y desarrollo. Entre esos aspectos a considerar, uno muy relevante es **la evolución del contexto socioeconómico** donde se desarrolla la intervención. Toda intervención pública se programa en un contexto económico, político, social e institucional determinado, cuya principal característica es que está en permanente evolución y es sumamente dinámico. El seguimiento de este contexto, su observación y análisis es una condición necesaria no sólo para poder prever los logros y posibles efectos de la intervención sino también para evaluar su propia viabilidad.

Un sistema de seguimiento debe ser también **confiable**; la credibilidad y validez de los datos ayudan a generar confiabilidad en el sistema para lo cual es preciso que sea capaz de ofrecer información de calidad; poner a disposición toda la información producida, ya sea

favorable o no, desvinculando el proceso de producción de información de motivaciones ajenas a su finalidad.

Otra característica deseable para un sistema de seguimiento es que sea **oportuno**. Esta característica depende de tres factores: la frecuencia, la actualidad y la accesibilidad. La recolección de información debe tener una frecuencia suficiente para respaldar las decisiones que se tomen en base a su producción; deben gozar de la mayor actualidad posible y ser accesible. Si cuando son necesarios los datos no están disponibles para quienes forman parte del proceso decisorio o para quienes precisan hacer uso de ellos, su oportunidad estará cuestionada haciéndole perder credibilidad.

Un sistema de seguimiento debe proponerse ser **pertinente**. Con ello queremos expresar que debe estar adaptado a las estructuras organizativas de los órganos gestores y ejecutores. Esto es, debe estar integrado en la gestión diaria y contar para su desarrollo con todos los implicados en la ejecución y gestión del programa. Otro rasgo que marca su pertinencia es la utilización de herramientas adecuadas para su instrumentación y la producción de información confiable. Para ello es imprescindible tener claridad acerca de que no hay ningún modelo de seguimiento que se adapte a todos los programas por lo cual es necesario considerar las particularidades de cada caso; la naturaleza de las acciones; las necesidades de información; y la estructura organizativa del área encargada de gestionarlo.

Dada la relevancia institucional que un sistema de este tipo adquiere tanto como mecanismo de legitimidad en la esfera política, como en la validez de las evaluaciones, en el plano más operativo, es imprescindible que el sistema de seguimiento no constituya un modelo cerrado y acabado sino que contenga mecanismos de verificación progresiva de pertinencia y la posibilidad de ser corregido. Es decir que sea **flexible**.

Buena parte de la pertinencia de un sistema de seguimiento puede explicarse por la atención que se presta a las modificaciones en las características de la política o programa a evaluar; a la verificación regular de que los aspectos sobre los que se recaba información sigan siendo los más sustantivos; que no pierdan relevancia, importancia ni se hagan marginales en el caso de que las políticas o programas vayan modificando o reorientando sus objetivos y por ende sus actividades. Los sistemas de seguimiento deben ser **flexibles** como para adecuarse al diseño de los programas y a sus modificaciones o reorientaciones.

### **C) Requerimientos de un sistema de seguimiento**

La elaboración de un sistema de seguimiento requiere la consideración de una serie de elementos a fin de dejar claramente establecidos los alcances y las responsabilidades de las distintas áreas implicadas. Entre esos requisitos debemos mencionar la necesidad de tener en cuenta los niveles de competencia de las distintas áreas en la producción y gestión de la información; también es preciso dejar claramente establecida la asignación de responsabilidades de seguimiento y la periodicidad del seguimiento.

Todo sistema de seguimiento debe asegurar la recolección sistemática y regular de información para lo cual es requisito indispensable prever los recursos materiales y humanos necesarios para llevar a cabo esta tarea.

Por otro lado, es necesario que la presentación de los datos y su tratamiento faciliten la interpretación y su análisis posterior. Al momento de seleccionar un método de recolección y presentación de la información que brindarán los indicadores seleccionados, como así también para facilitar su agregación y tratamiento, es importante que sea en soporte informático otorgando los permisos y restricciones correspondientes para cada nivel de intervención; en algunos casos será solamente la posibilidad de carga, en otros acceso a niveles simples de información de la propia área; y en otros a información más agregada y diversa.

En todo caso, el sistema de seguimiento debe ser lo suficientemente simple para que no resulte una carga excesiva al personal del programa pero lo bastante completo para satisfacer las necesidades tanto de aquellos grupos a los que se pretende dotar de información útil como así también a cuantos participan en el programa y su evaluación. Es importante tener en cuenta que la complejidad de un sistema de seguimiento, el excesivo tiempo que requiera para su carga o la dificultad para obtener los resultados puede conducir a que sea ignorado por aquellos que debieran ser sus principales involucrados. Esto fortalece aún más la necesidad de que se trate de un sistema que incorpore mecanismos participativos de los distintos niveles a fin de involucrar y comprometer en su creación como en su desarrollo y perfeccionamiento a los distintos niveles y actores vinculados a la intervención.

### **C.1) Niveles de competencia**

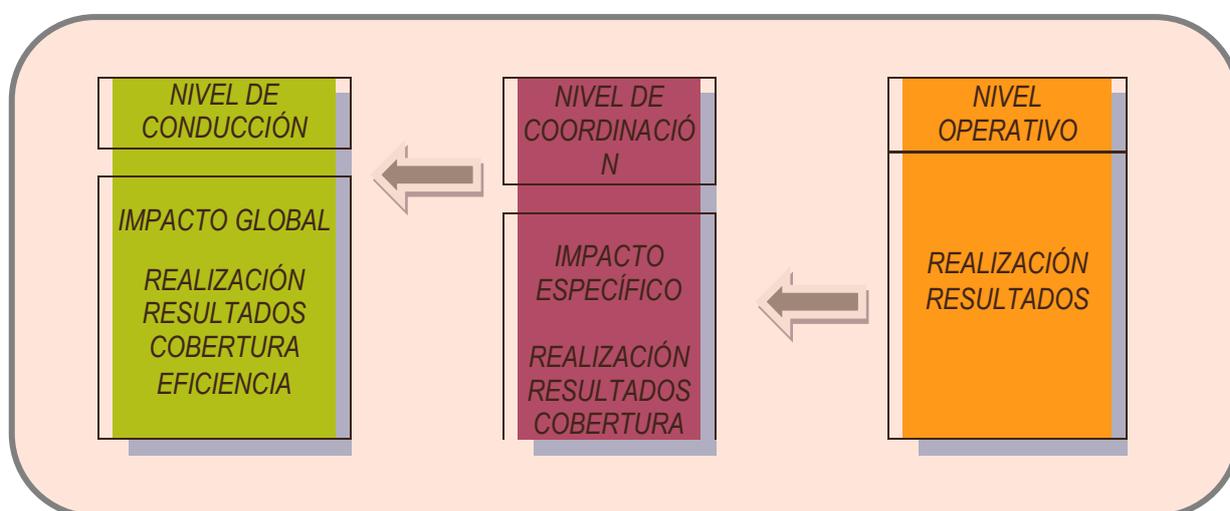
Debido a la implicación de diversos niveles de gestión con distintas competencias en relación con la ejecución de los proyectos y con el cumplimiento de los objetivos de la organización, el sistema de seguimiento debe satisfacer las necesidades de información de cuantos participan en la producción y utilización de información. Esto incluye aquellos de máximo nivel que requerirán información agregada sobre el conjunto del organismo como cada una de las áreas de menor nivel que demandará información detallada sobre aspectos que incidan de forma directa en su propio nivel de gestión.

Es por ello que el sistema de seguimiento debe articular información para los distintos niveles que constituyen la organización ya que cada uno tiene unos objetivos concretos, acciones específicas y características propias. La idea es seguir la cadena lógica de "abajo a arriba" en la construcción y consolidación de información como así también en sus potencialidades de uso. Esto significa que cada nivel de actuación ha de contribuir con el sistema de información suministrando los datos correspondientes a su nivel necesarios para las evaluaciones y ejercerá también las competencias para su utilización. En términos generales puede decirse que los niveles de competencia a considerar son: NIVEL OPERATIVO, NIVEL COORDINADOR, NIVEL DE CONDUCCIÓN.

El NIVEL OPERATIVO es el nivel más concreto de programación o unidad mínima de planificación. El seguimiento a este nivel, en general se trata de proyectos, posibilita el control pormenorizado de las actividades más elementales. Puesto que el objetivo de la acción a este nivel es contribuir a la realización material de los objetivos más generales, la información fundamental a recoger será sobre su realización y resultados. Los impactos son, sin embargo, difíciles de imputar a este nivel, aunque depende de la envergadura y naturaleza de la acción.

El NIVEL COORDINADOR refiere a las áreas, secciones o direcciones que coordinan o articulan el conjunto de acciones de nivel operativo; su responsabilidad es coordinar la información de los distintos niveles y áreas operativas destinada a alimentar el sistema. A la vez, será responsable del seguimiento global de los datos registrados; de la elaboración de los indicadores compuestos; consolidar el informe con los resultados para cada indicador y de su difusión.

El NIVEL DE CONDUCCIÓN hace referencia a aquel de mayor jerarquía institucional. Hablamos aquí de las autoridades del organismo en cuestión. El seguimiento a este nivel es básico para evaluar los efectos globales de la intervención debido a que accede y analiza información sobre todos los niveles anteriores. Es en este nivel donde se define explícitamente la estrategia de actuación del programa, que se concreta por vía de los niveles de coordinación y operativos. El seguimiento de las medidas en este nivel permite disponer de parámetros de contraste en la evaluación de la coherencia del programa en su conjunto y de los impactos que provoca.



### **C.2) Responsabilidad del seguimiento**

Queda claro que las actividades de seguimiento requieren la asignación de responsabilidades a los distintos niveles de gestión involucrados. Podemos definir aquí dos niveles principales: aquel de actuación más operativa cuya responsabilidad estará centrada en la generación, registro y carga de la información de sus propias acciones; y otro, de nivel superior, que articule el Sistema y cumpla tareas de coordinación.

Más allá de la función coordinadora de esta última instancia, suele ser recomendable la existencia de una instancia de seguimiento, que no asuma funciones operativas sino otras de carácter consultivo. Su finalidad es someter a prueba el Sistema de manera regular como modo de asegurar acciones tendientes a lograr un buen funcionamiento; difundir su valor y utilidad; hacer consistente su pretensión participativa; hacer recomendaciones de cambio o mejora, entre otras.

RESPONSABILIDADES DE SEGUIMIENTO		
Nivel operativo	Nivel de coordinación	Nivel consultivo
<ul style="list-style-type: none"><li>• Generación de información.</li><li>• Registro y carga de datos</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Coordinar el seguimiento de las actividades de las áreas operativas.</li><li>• Recopilar información de seguimiento.</li><li>• Hacer seguimiento global de los datos registrados.</li><li>• Consolidar informes con los resultados para cada indicador.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Someter a prueba el sistema.</li><li>• Difundir su utilidad.</li><li>• Hacer recomendaciones</li></ul>

### C.3) Periodicidad del seguimiento

Puede considerarse obvia la necesidad de definir la periodicidad del seguimiento para cualquier sistema de este tipo; sin embargo nos parece necesario no dar por supuesto ninguno de los aspectos que consideramos relevantes al momento de definir el Sistema. Por ello, y dada la diversidad y especificidad de los proyectos y acciones incluidas normalmente en los programas públicos, es necesario establecer para cada caso la periodicidad con que hay que realizar el seguimiento.

Además, para algunas acciones puede resultar necesario hacer un seguimiento casi continuo mientras que para otras, cuya secuencia en el tiempo es mayor, puede realizarse un seguimiento con mayor distancia temporal para hacerlo más operativo y funcional.

Claro que hay condicionantes temporales impuestos por el entorno que deben tomarse en cuenta pues pueden condicionar y definir la periodicidad de la toma de registros: por ejemplo, los plazos presupuestarios para la ejecución que son fijados anualmente.

### D) Instrumentos del seguimiento

La operacionalización del seguimiento requiere de una serie de instrumentos que conviertan en asequible la medición que se pretende realizar. Dichos instrumentos pueden ser de carácter cualitativo o cuantitativo siendo los indicadores junto a otros descriptores e informes periódicos, entre otros, los más utilizados.

### **D.1) Indicadores**

Los indicadores son una medida o apreciación, directa o indirecta, de un evento, una condición o situación o un concepto. Son a su vez variables observables o medibles, con bajo nivel de abstracción, que permiten inferir conclusiones apreciativas acerca de las variables correspondientes; por eso se dice que especifican las variables a las que hacen referencia.

Sin embargo, muestran sólo aspectos parciales de las variables que se pretende medir. Por ello, aunque resulta más útil tener una medida que carecer de cualquier estimación o parámetro de valoración, ningún indicador es perfecto ni llega a cubrir en su totalidad de aspectos de una variable. Por ese motivo, como sostiene Osuna, J.L (2000), es necesario definir una serie de indicadores que releven de manera minuciosa todos los aspectos fundamentales de la actuación y aporten una visión global de la misma.

Los indicadores más utilizados son los cuantificables, los que se expresan en cifras absolutas, tasas, proporciones o porcentuales. Pero si bien son casi indispensables, los indicadores cuantitativos no resultan suficientes para comprender y explicar plenamente cómo se producen los procesos, qué obstáculos impiden la acción o qué factores la dificultan. Para completar esa comprensión resultan de suma utilidad los indicadores cualitativos que permiten, de alguna manera, “triangular o complementar los anteriores” (Niremburg, O).

No se puede preestablecer el número óptimo de indicadores que deben utilizarse para construir un sistema de seguimiento. Son la especificidad de cada caso y la profundidad con la que se quiera analizar las que definirán el número de indicadores aunque hay ciertas nociones básicas que no se pueden desconocer; entre ellas, que no sean tan pocos como para dejar demasiado parcializada la información ni tantos como para sobrecargar de información al sistema y complicar su utilización.

En términos funcionales debemos decir que los indicadores responden tanto a funciones descriptivas como a otras normativas. En primer lugar porque deben ser capaces de ilustrar la situación y evolución de las variables analizadas; en segundo lugar, porque establecen parámetros de referencia para la evaluación del logro de los objetivos de un programa.

Para que cumplan su objetivo de ser explicativos y descriptivos, los indicadores cuantitativos o cualitativos, deben reunir ciertos atributos. Podemos mencionar entre ellos los siguientes (Osuna, J.L, 2000; Niremberg, O)

1. Pertinencia y relevancia. El indicador debe medir los elementos más significativos de la intervención; aquellos que estén directamente relacionados con lo que se quiere evaluar.
2. Unicidad. El indicador debe utilizarse para medir un sólo aspecto de la actuación.
3. Exactitud y consistencia. Los indicadores deben suministrar medidas exactas, proporcionando las mismas mediciones siempre que se use igual procedimiento de medición, independientemente de las personas que lo efectúen.
4. Objetividad. Cada indicador tiene que reflejar hechos y no impresiones subjetivas.
5. Ser susceptible de medición. La realidad sobre la que se quiere construir el indicador debe ser medible, siendo la expresión del indicador cuantitativa.
6. Fáciles de interpretar.
7. Accesibilidad. El indicador debe basarse en datos fácilmente disponibles de forma que pueda obtenerse mediante un cálculo rápido y a un coste aceptable, tanto en términos monetarios como de recursos humanos necesarios para su elaboración.
8. Comparables, espacial y temporalmente.
9. Costo razonable. La recolección de la información y el procesamiento posterior es razonable y posible en función del presupuesto disponible y la utilidad esperada (así como de su sinergia).

## **D.2) Tipología de indicadores**

Sólo a modo ilustrativo ya que no es el objetivo de nuestro trabajo profundizar en este tema, mencionaremos que existe una amplia tipología de indicadores. Las clasificaciones se basan en diferentes aspectos: algunas enfatizan en el papel desempeñado por los indicadores, distinguiendo entre los indicadores descriptivos y normativos; otras clasifican de acuerdo al objeto de medición, distinguiendo entre indicadores de recursos, de resultados, de impactos, de gestión y de contexto socioeconómico de la intervención.

Estas clasificaciones no son excluyentes, de forma que algunos indicadores de gestión pueden ser descriptivos o normativos; dependiendo de si sólo suministran información sobre lo que realmente ocurre o si establecen una norma para la evaluación.

Más allá de la tipología o de los indicadores que se escojan, es de suma importancia su selección de manera previa al comienzo de los proyectos, es decir, en la etapa de planificación, como modo de garantizar la evaluabilidad; ello no implica suponer la imposibilidad de modificar, eliminar o agregar alguno a lo largo de la intervención sino dar cuenta de un grado mayor de planificación en la implementación de la política y mayores garantías acerca de las posibilidades de evaluación, es decir de su evaluabilidad.

Hemos señalado que la información suministrada por un indicador cuantitativo es indispensable para apreciar el desempeño de las acciones de una política pública aunque se trata de una apreciación parcial de la misma. Ese hecho marca la necesidad de utilizar también instrumentos cualitativos como forma de reflejar otros aspectos relevantes y ofrecer una visión global de la actuación. De esta manera se agregan matices, exhaustividad y mayor riqueza a las descripciones que un sistema de seguimiento puede realizar. Herramientas como la observación directa, las encuestas y entrevistas ofrecen la posibilidad de conocer a través de distintos actores involucrados, aspectos intangibles para los instrumentos cuantitativos.

## CAPÍTULO 3

### CONTEXTO Y DIAGNÓSTICO

#### **Los organismos de control en la Argentina: la época colonial**

La existencia de organismos de control de la administración pública en el territorio que hoy constituye América Latina se remonta a los tiempos de la colonia. Desde allí, (1570) la corona española utilizó instrumentos como el juicio de residencia, las visitas y la rendición de cuentas para el control de la hacienda real en los territorios coloniales (AGN, 2011).

Sin embargo, mecanismos como los mencionados no respondieron adecuadamente a sus fines lo que afectó pecuniariamente al tesoro real y terminó por desacreditar el sistema. Como respuesta institucional, en 1605, durante el reinado de Felipe III, se promulgaron las ordenanzas de Burgos en virtud de las cuales se creaban los tres primeros Tribunales de Cuentas (constituidos por tres contadores cada uno) en las ciudades de Méjico de la Nueva España, Ciudad de los Reyes del Perú y Santa Fe del Nuevo Reino de Granada. Asimismo, la provincia de Venezuela y la Isla de Cuba debían nombrar Contadores que se entenderían directamente con el Consejo de Indias.

La labor de los Tribunales de Cuentas consistía sobre todo en tomar y dar cierre a las cuentas de los Oficiales Reales; entendían también en el cobro de los endémicos retrasos de pagos de deudas fiscales e inventariaban anualmente las cajas reales. En el Río de la Plata, mientras las Cajas provinciales fueron de escasa significación económica, no hubo Tribunal de Cuentas. Pero a mediados del siglo XVIII, Buenos Aires comenzó a experimentar un período comercial sin precedentes y, en 1767, Carlos III tomó debida nota de la nueva realidad. Tras consultar al Consejo de Indias, creó la Contaduría y Tribunal Mayor de Cuentas de Buenos Aires, que, abarcando las provincias del Río de la Plata, Paraguay y Tucumán, reorganizó el funcionamiento de todas las subtesorerías existentes en las provincias, hasta ese entonces deficientemente controladas por el tribunal de Lima (AGN, 2011).

#### **Organismos de control en tiempos de independencia**

Durante el proceso de Independencia, al menos desde 1810, mediante un Acta del Cabildo se regulan las facultades financieras acordadas a la Junta de Gobierno, como organismo

colegiado a cargo de las funciones de poder administrador. Se estableció el principio de la publicidad de las operaciones de la hacienda y la aprobación de los impuestos por el órgano que se atribuía la voluntad legislativa del Estado. Más tarde, los ensayos constitucionales que se sucedieron en el Río de la Plata adoptaron diversas previsiones en materia financiera: La Constitución de 1819 otorgaba al Congreso la facultad de establecer derechos e imponer contribuciones para las urgencias del Estado por un plazo máximo de dos años.

A partir de 1820, en Buenos Aires funcionaron dos organismos con atribuciones propias de un Tribunal de Cuentas. Uno era administrativo, debía controlar a toda persona que manejara fondos del Estado y enjuiciarla si no rendía cuenta satisfactoria de su inversión. El otro organismo, compuesto por tres miembros de la legislatura, debía estudiar y apreciar las cuentas presentadas por el Poder Ejecutivo antes de clausurarse las sesiones del año. Dicho proceso concluye en agosto de 1821 con la creación de la Tesorería General y de la Contaduría General de la Provincia.

La Constitución de 1826 incluyó disposiciones muy completas sobre finanzas públicas y se adoptaron algunas normas en materia de Contabilidad Pública: las funciones de caja del Estado se acordaron al Banco Nacional creado en 1826, se dictó un reglamento de contabilidad y administración para el ejército de operaciones en Brasil.

### **Control de la Hacienda en el siglo XIX**

En 1853 el Congreso reunido en Santa Fe establece en la Constitución disposiciones específicas sobre la hacienda y comprendían: -Institución del Tesoro Nacional, como caja única y descentralizada. -Organización del Poder Legislativo como órgano volitivo máximo de la hacienda. -Institución del Poder Legislativo como órgano de Control Externo de la hacienda en los aspectos preventivo, concomitante y crítico o ulterior. -Institución del Poder Ejecutivo Nacional como órgano directivo y ejecutor de la hacienda.

Luego se agregaron sucesivas normas que constituyeron pilares en lo relativo al control económico financiero del Estado Nacional: la Ley N° 217, del 26 de setiembre de 1859. Fue una verdadera Ley de Contabilidad; prohibía decretar pagos no autorizados por el Presupuesto –si esta prohibición era infringida, responsabilizaba solidariamente al

presidente de la República, a los ministros autorizantes y al contador mayor interventor–, ordenaba la apertura de la contabilidad de presupuesto y reglamentaba la forma de presentación de la Cuenta de Inversión. Tuvo vigencia hasta 1870, cuando fue reemplazada por la Ley N° 428. Dicha Ley, inspirada en la ley francesa sobre hacienda, fue sancionada por el Senado, pero permaneció cinco años en la Comisión de Hacienda de la Cámara Baja. Recién en 1870 se la debatió, volvió al Senado con modificaciones, y fue convertido en Ley el 26 de setiembre de 1870. La Ley 428 configuraba un verdadero código de contabilidad, pues preveía casi todos los aspectos del ordenamiento económico-financiero del Estado. Estuvo en vigencia durante más de tres cuartos de siglo, hasta 1947.

Ley N° 12.961. En setiembre de 1932, el Senado designó una comisión especial para elaborar una nueva ley de contabilidad. La comisión finalizó su labor en 1940, formulando un despacho sobre la reforma total de la Ley N° 428. Remitido en consulta al Poder Ejecutivo, el proyecto fue convertido en ley el 20 de marzo de 1947, con el número 12.961.

Luego de un siglo y medio de independencia política y habiendo producido numerosas normativas e instituciones vinculadas al manejo de la hacienda pública, la República Argentina regresó a la tradición de los Tribunales de Cuentas.

### **El control en la Constitución de 1956**

El 31 de diciembre de 1956 se aprobó el Decreto Ley N° 23.354 de Contabilidad. En lo referente al Control, establecía la institución del Órgano Jurisdiccional y de Control Externo delegado, con garantía de independencia y estabilidad, separado del órgano eje del Control Interno y de la contabilidad del Estado, el Tribunal de Cuentas, que ejercía las funciones de control legal y técnico, y de control jurisdiccional. Dentro del control legal se encontraban comprendidos los controles de legitimidad de los actos administrativos y de la aplicación de las disposiciones y normativa 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. En 1974, dada la importancia de la hacienda pública productiva y la necesidad de ajustar su gestión, se creó la Corporación de Empresas

Nacionales (CEN), estructurada como un holding de empresas públicas. En 1978, cuando se disolvió la CEN, su área de control fue ocupada por la Sindicatura General de Empresas Públicas (SiGEP), que actuaba como una entidad administrativa descentralizada con personería jurídica propia.

La incorporación o renovación más reciente de los organismos de control en las administraciones públicas argentinas no fueron ajenos a los procesos de reforma económica, y administrativa que recorrieron toda América Latina desde los años 80 y 90 presentados como forma de enfrentar la crisis fiscal y la corrupción.

### **La reforma neoliberal y los organismos de control**

La reforma estructural y específicamente la del Estado encarada a comienzos de los 90 en la Argentina se estructuró en base a las Leyes de Emergencia Económica y de Reforma del Estado. Algunos autores suelen explicarla como producto de distintos factores entre los que se cuentan la crisis terminal del Estado benefactor imperante hasta entonces; la lógica de la emergencia, producida por condicionamientos heredados del período anterior como fueron la hiperinflación y un marco de ingobernabilidad que terminaron en una grave crisis institucional; y la influencia creciente de los grupos económicos y de los organismos internacionales, cuyos préstamos estuvieron condicionados a la introducción de mecanismos de monitoreo y de evaluación de los proyectos, pues apuntaban al Estado Benefactor como ineficiente y responsable de todos los males (Consenso de Washington) (García Delgado, 1997).

La idea inicial del período 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 neoliberal 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.

Dicha reforma se fue haciendo junto con una profunda transformación de la sociedad en términos de su estructura: terciarización, diferenciación, complejización y fragmentación. Así como se redefine el papel del Estado, también comienza a desarrollarse un tercer sector -ni público ni privado-, como un espacio social autónomo entre el Estado y el mercado volcado hacia la realización de actividades sociales o voluntarias que generó nuevas formas de articulación, negociación y conflicto. Se produce entonces una abrupta ruptura con el pasado, con el Estado de Bienestar y con la denominada matriz estado-céntrica, y el predominio ahora de una matriz mercado-céntrica (Cavarozzi, 1994).

Esta primera fase transformadora mostró gran dinamismo y eficacia para cumplir sus objetivos en un país con enorme inestabilidad política y económica, logrando establecer nuevas reglas de juego, generar previsibilidades monetarias e insertar el crédito en el circuito de consumo.

Ahora bien, la reforma del Estado al operar más por necesidades de caja, de recorte del gasto, que por afán de ampliar las capacidades de gestión y de democratización generó la tan difundida caracterización de este proceso como de "desmantelamiento" del Estado.

Lo característico de esta primera etapa de reforma del Estado, no fue sólo la reducción de su tamaño, del nivel de cobertura social del Estado de bienestar, ni la desaparición de sus roles empresarial y empleador sino su drástico debilitamiento en favor de los mercados. A la vez, en términos políticos, la eficacia lograda en lo económico, en términos de sus propios objetivos, fue un elemento de mejoramiento de la gobernabilidad. Pero las relaciones de poder implícitas en la misma, también facilitaron la constitución de una democracia "delegativa", en términos de O'Donnell, "fragmentaria", de acuerdo a otros autores (Acuña, 1995, García Delgado, 1995).

En 1996, con el objetivo de profundizar los aspectos señalados anteriormente, se pone en marcha una nueva iniciativa reformista, conocida como segunda etapa de reformas. Fundamentada también en resolver una cuestión de caja, tiende a justificarse tanto por la necesidad de hacer frente a los desafíos que implica la globalización como por la exigencia de mejorar la competitividad del país.

Las medidas apuntaron a profundizar las reformas estructurales, a la reducción del gasto, aumentar la presión tributaria, terminar de privatizar lo que falta a nivel de los activos aún en manos del Estado nacional (aeropuertos, represas, centrales nucleares, banca nacional y provincial); disolver o fusionar los organismos descentralizados y eliminar cerca de 15.000 puestos en empleos públicos de organismos de la administración central y entes descentralizados.

También se propone aumentar la agilidad estatal; desarrollar mecanismos de fortalecimiento institucional para reducir la corrupción; la creación de organismos públicos con objetivos claramente definidos y metas esperadas que puedan medirse, es decir, donde claramente pueda evaluarse el desempeño tanto de la organización como la de los funcionarios responsables. Estas nuevas formas de gestión se complementaron con mecanismos de control externo ex post, que permitirían controlar el cumplimiento de las metas propuestas; la incorporación de formas de participación social y de mecanismos de protección de los consumidores, etc.

En síntesis, frente a uno de los grandes problemas que se pretendía resolver, es decir, la recuperación de la gobernanza, se adoptaron varias medidas trascendentes, entre ellas el nuevo sistema de administración financiera que contenía el subsistema de control externo de las contralorías o auditorías con la aspiración de 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 CW.

Hasta comienzos de la década de 1990, el manejo de los recursos públicos productivos nacionales continuaban sometidos al control de la Sindicatura General de Empresas Públicas (SiGEP), mientras que las erogaciones eran controladas por el Tribunal de Cuentas de la Nación. Este esquema de control se mantendría hasta 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 y actualmente vigente, que configura dos grandes sistemas, el de Administración Financiera y el de Control.

El sistema de control, que es el que nos interesa precisamente, queda 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. La consecuencia institucional y política más relevante del reemplazo del TCN por la AGN consiste básicamente en el traslado de la dependencia del control externo al Congreso de la Nación. Es decir que, no sólo se modificaba su dependencia histórica, sino que 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 introdujo un nuevo enfoque del control, al establecer como objetivos generales, entre otros, los criterios de economía, eficiencia y eficacia, que, utilizados de manera precisa y oportuna, permitieron ingresar en el campo de la auditoría integral, de naturaleza más abarcativa que las auditorías tradicionales. Realizada por equipos multidisciplinarios, la auditoría integral ha permitido a la AGN emitir su opinión y dar recomendaciones sobre la forma en que se conducen las instituciones auditadas, la eficacia, eficiencia y economía de sus logros y, por último, el impacto y significado de sus quehaceres en el medio, la comunidad e instituciones a las que se vinculan. Con la reforma constitucional de 1994 a través del art. 85 se confiere reconocimiento institucional a la Auditoría General de la Nación.

Algunos autores suelen explicar la decisión de crear el nuevo sistema administrativo y su módulo de control de gestión como modo de isomorfismo, entendido como la adopción de modelos institucionales y organizativos concebidos y desarrollados en otras realidades estatales, ya sea por vía coercitiva o mimética, y que proviene de la idea de que copiar o imitar modelos disponibles representa una variable posible a la hora de planificar políticas públicas (Aiscurri, M. 2008).

En la Argentina, la modificación del sistema de administración financiera se desarrolló reproduciendo un modelo desarrollado en una realidad institucional en la que funcionaba exitosamente. Ese modelo, desarrollado por ejemplo en Colombia u otros países, incluía el subsistema de control de gestión. Con lo cual, la creación de la AGN es, en principio, un

elemento en un paquete mayor que es adoptado por la combinación de ese afán de imitación y un claro impulso de requisitos impuestos por los organismos multilaterales de crédito.

ETAPAS DE DESARROLLO DE LOS ORGANISMOS DE CONTROL EN LA ARGENTINA				
ETAPA COLONIAL	ETAPA DE INDEPENDENCIA	CONTROL DE HACIENDA EN EL SIGLO XIX	CONSTITUCIÓN DE 1956	REFORMA NEOLIBERAL
- 1767 Contaduría y Tribunal Mayor de Cuentas de Buenos Aires	- 1821 creación de la Tesorería General y de la Contaduría General	- Ley N° 217, de 1859. - Ley 12.961 de 1941. Tribunales de Cuentas	- Ley N° 23.354 de Contabilidad. Tribunal de cuentas. -1978. Sindicatura General de Empresas Públicas (SiGEP)	- 1992. Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. - AGN y SIGEN

### El sistema de control en la Ciudad de Buenos Aires

Al momento de interpretar el proceso de creación de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, es necesario resaltar que el debate y su resolución efectiva tuvo en cuenta el consenso alcanzado previamente en el Congreso de la Nación para la creación de la Auditoría General de la Nación. Dicho consenso fue alcanzado por todos los bloques políticos del espectro nacional y dio lugar a la sanción de la Ley N° 24.156 de creación de la Auditoría General de la Nación; en una nueva experiencia de isomorfismo por imitación surge la Auditoría en la Ciudad rescatando el valor que tiene en un sistema federal que las normas de los distintos estamentos del Estado adopten "sistemas similares que permitan homogeneizar la información en la interrelación con el objeto de alcanzar adecuados agregados a nivel nacional." (Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 1998, pp.131).

En agosto de 1998, la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sancionó la Ley N° 70 (Sistema de gestión, administración financiera y control del sector público de la Ciudad). Allí se establece el sistema de control de las políticas públicas con la pretensión de que tenga integralidad y actúe de manera coordinada. Dicho sistema está compuesto por la Sindicatura General, la Procuración General, la Auditoría General, la Defensoría del Pueblo y el Ente Único Regulador de los Servicios Públicos.

EL SISTEMA DE CONTROL EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES				
AUDITORÍA GENERAL	SINDICATURA GENERAL	PROCURACIÓN GENERAL	DEFENSORÍA DEL PUEBLO	ENTE ÚNICO REGULADOR DE SERVICIOS PÚBLICOS
- Control externo en sus aspectos económicos, financieros, patrimoniales, de gestión y de legalidad.	- Control interno, presupuestario, contable, financiero, económico, patrimonial, legal y de gestión de la administración pública en todas las jurisdicciones cualquiera fuera su modalidad de organización, así como el dictamen sobre la cuenta de inversión.	- Ejerce el control de legalidad. - Ejerce la representación y patrocinio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en todo proceso en que se controvertan sus derechos e intereses, defendiendo su patrimonio.	- Defensa, protección y promoción de los derechos humanos y demás derechos e intereses individuales, colectivos y difusos frente a los actos, hechos u omisiones de la administración o prestadores de servicios públicos.	- Ejerce el control, seguimiento y resguardo de la calidad de los servicios públicos cuya prestación o fiscalización se realice por la administración central y descentralizada o por terceros para la defensa y protección de los derechos de sus usuarios y consumidores, de la competencia y del medio ambiente.

La Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (AGCBA) tiene como especificidad que fue creada a los efectos de ejercer el control externo del sector público (centralizado y descentralizado) de la Ciudad como así también a las empresas, sociedades o entes en los que la Ciudad tenga participación en sus aspectos económicos, financieros, patrimoniales, de gestión y de legalidad.

Este organismo tiene algunas diferencias con respecto a su antecedente nacional pese a ser el modelo de origen. Entre ellas puede destacarse que se admite la posibilidad del ejercicio del control previo. En un formato institucional que articula el sistema del control entre los poderes con la situación político partidaria, el organismo toma el modelo de cuerpo colegiado de siete miembros, el Colegio de Auditores, con integrantes designados por la Legislatura porteña de la siguiente manera:

1. Cada partido político o alianza de la Legislatura en base a su proporción en el cuerpo preselecciona representantes potenciales a ser Auditores.
2. Mediante votación por mayoría absoluta de los Legisladores se eligen los 7 Auditores Generales.

3. Los Legisladores del partido político o alianza opositora con mayor representación numérica en la Legislatura proponen al Auditor General quien va a ejercer la presidencia de la AGCBA.

La AGCBA cuenta con personería jurídica y legitimación procesal, tiene autonomía funcional y financiera, por lo que puede establecer su organización y funcionamiento. Como acciones primarias, esta Auditoría General de la Ciudad, tiene la función de:

- Examinar y emitir dictamen sobre estados contables y financieros de la Administración Central, preparados al cierre de cada ejercicio por la Contaduría General de la Ciudad.
- Hacer un seguimiento de la ejecución del presupuesto del Gobierno de La Ciudad a través de dictaminar sobre la cuenta de inversión.
- Realizar en las jurisdicciones, entidades bajo su control, y unidades ejecutoras, auditorías contables, financieras, de sistemas informáticos, de legalidad y gestión, así como las evaluaciones de programas, proyectos y operaciones.
- Controlar la aplicación de los recursos provenientes de las operaciones de crédito público.
- Auditar y emitir dictamen sobre los estados contables financieros del Banco de la Ciudad de Buenos Aires, independientemente de cualquier auditoría externa anual que pueda ser contratada.
- Auditar la gestión en los juicios en los que la Ciudad sea parte.
- Verificar el registro de todo acto de contenido patrimonial de monto relevante.
- Demandar judicialmente.
- Verificar la correcta aplicación de los recursos públicos destinados a los partidos políticos.
- Verificar el cumplimiento, de lo dispuesto por la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de los funcionarios de la administración pública de la Ciudad, de sus entes autárquicos y descentralizados, por los daños que ocasionen y por los actos u omisiones en que incurrieran al excederse en sus facultades, así mismo, deberá hacer cumplir la presentación de la declaración jurada al momento de asumir y al momento de cesar.

En términos operativos, para el mejor cumplimiento de estas acciones, la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires está organizada en Direcciones Generales que reproducen las áreas del ejecutivo.

- Dirección General de Control de Obras y Servicios Públicos, Desarrollo Urbano y Medio Ambiente.
- Dirección General de Control de Educación y Cultura.
- Dirección General de Control de Economía, Hacienda y Finanzas.
- Dirección General de Control de Desarrollo Social.
- Dirección General de Control de Salud.
- Dirección General de Control de Asuntos Legales.
- Dirección General de Control de Asuntos Institucionales y Partidos Políticos.
- Dirección General de Planificación.
- Dirección General de Estructuras Administrativas y Sistemas de Información.
- Dirección General de Asuntos Financieros Contables.

En la Constitucional de la Ciudad de Buenos Aires, la AGCBA fue concebida con mayor autonomía que la que la AGN. Si bien ambos textos constitucionales hacen depender las auditorías de poder legislativo respectivo y ambas auditorías están dotadas de autonomía funcional, la agencia nacional tiene una mayor dependencia del Congreso que la AGCBA. Esta cuenta, además de legitimación procesal para concurrir a la justicia en caso de que ella misma decida hacerlo como parte actora, con la potestad de publicar sus informes y dictámenes, sin necesidad de que ellos sean aprobados por la Legislatura.

Dos características fundamentales tienen las especificaciones de diseño del organismo de control externo creado en la Ciudad. En primer lugar, la Ley define que la AGCBA realiza el control externo posterior del sector público. Si bien, en el espíritu de los constituyentes, la fórmula alcanzada es la única admisible, la Constitución, en sentido estricto, admite la propuesta de un sistema del control previo y concomitante con intervención preventiva. (Aiscurri, M, 2008)

En segundo lugar, la AGCBA aprueba por sí sus normas internas y su estructura orgánico funcional y las remite a la Legislatura para su conocimiento; aprueba los informes y los remite a la Legislatura para su consideración. Las facultades de la Legislatura se limitan a aprobar el plan anual y el presupuesto para ser incluidos en el proyecto de presupuesto de la Ciudad que prepara el Poder Ejecutivo y a solicitarle la realización de exámenes especiales. Es más, la autonomía se ve subrayada cuando el texto establece que los Auditores Generales que sólo pueden ser removidos por una mayoría especial y que poseen una asignación salarial equivalente a la de diputado. En rigor, están alcanzados por las disposiciones del artículo 92° de la Constitución de la Ciudad como sujetos de juicio político. Es por ellos que el artículo 142° de la Ley N° 70 lo establece de este modo: “Los/las Auditores/as Generales sólo pueden ser removidos/as, con el voto de las dos terceras partes del total de los miembros de la Legislatura, por inconducta grave o mal desempeño en el ejercicio de sus funciones o procesamiento firme por delito doloso o imposibilidad material de cumplir con sus funciones. En cualquier caso debe asegurarse el previo ejercicio del derecho a defensa.”

Desde otra perspectiva de análisis, debe tenerse en cuenta que la sanción de la Ley N° 70 no contenía la disolución de ningún organismo de control previo a la AGCBA, lo que redujo el número de actores externos a la labor parlamentaria involucrados en esta discusión y a la vez los posibles rechazos de quienes estuvieran interesados en defender una organización existente e intentar algún tipo de veto.

En los comienzos institucionales se consideraba que la Legislatura era el único “cliente” de la AGCBA (la Legislatura podía usar los informes de auditoría para evaluar la gestión de gobierno y cumplir así con su tarea de control político del Poder Ejecutivo). Pero debe considerarse que hay otras posibilidades acerca de quiénes pueden ser los destinatarios de la tarea del organismo. Tanto la Constitución como la Ley N° 70 disponen la publicidad de los informes de auditoría, lo que permite considerar que hay un segundo “cliente”: la ciudadanía en forma directa y no sólo a través de sus representantes, a quién es posible dirigir los resultados de la labor de control de gestión. En este sentido, la calidad de los informes no debiera medirse solamente por el aporte técnico a la tarea legislativa, sino por la capacidad de lograr una mejora sustancial en los servicios que el Estado ofrece a los

ciudadanos, así como también la garantía en la transparencia de la gestión. Este nuevo parámetro de calidad obliga pensar en un tercer “cliente”, el auditado (tanto el ente como sus responsables), que podría utilizar el informe de auditoría como insumo para mejorar su gestión. De este modo, la AGCBA puede considerarse como una dependencia que pasa de ser de estricta utilidad para la Legislatura a productora de información para distintos sectores.

## CAPÍTULO 4

### DEFINICIONES METODOLÓGICAS

Como se mencionó anteriormente, el objetivo general del trabajo es elaborar un sistema de seguimiento que se constituya en un instrumento que aporte los insumos necesarios para desarrollar evaluaciones que pongan en valor el desempeño de las actividades de la AGCBA. Con ello pretendemos obtener y brindar elementos informativos y analíticos útiles para reorientar o reafirmar las acciones de la Auditoría General permitiendo el uso más eficiente de los recursos públicos como así también promover mayores niveles de transparencia.

El cumplimiento del objetivo propuesto supuso la utilización de diversas herramientas metodológicas como así también establecer e ir cumpliendo una serie de tareas, metas y resultados intermedios. Todo este proceso se describe a continuación.

#### **Metodología**

La metodología utilizada se caracterizó por la aplicación de un enfoque integral y pluralista en la determinación del sistema que pretende medir el desempeño y el grado de avance en la ejecución de las actuaciones desarrolladas por la AGCBA. Estas características fueron sostenidas pese a las limitaciones de tiempo en la elaboración del trabajo, como así también otras ligadas al acceso a la información. Estas últimas debidas a que se trató de un estudio que no contó con el auspicio de las autoridades de la AGCBA, por encontrarse en período de renovación de las mismas.

El trabajo entonces se concibió como un proceso con pretensiones participativas que involucró, dentro de las limitaciones señaladas, a diversos agentes vinculados con la gestión de la institución como así también a otros stakeholders. La participación constituye un elemento que debiera sostenerse y potenciarse y que a futuro debe orientar el sistema como así también actuar como legitimador de los resultados que se obtengan.

La perspectiva que adoptamos comparte con otros trabajos (I3E, 2008) el interés por concebir un instrumento que contenga una orientación analítica, formativa y conclusiva. Esto es, que se proponga la utilización de los resultados logrados por parte de los agentes involucrados en el desarrollo de la política; que permita el aprendizaje de los distintos

actores; y que incentive la difusión resultados como modo de aumentar la transparencia de las acciones públicas y una mejora de la gobernabilidad; que contribuya también a facilitar la toma de decisiones, al generar información sobre lo ya realizado y las posibles vías para optimizar la intervención en su conjunto.

Desde el punto de vista metodológico hay dos aspectos centrales para mencionar: a) la estructuración de las actividades; b) las herramientas y técnicas de investigación utilizadas.

**a) Estructuración de las actividades**

El proceso se estructuró en una serie de fases destinadas inicialmente a definir las finalidades generales que orientaron el sistema; a relevar la información existente y posteriormente a diseñar el sistema de seguimiento y sus herramientas de recopilación y sistematización de información. Dichas etapas se explicitan con fines analíticos y no reflejan estrictamente una secuencia temporal pues, al tratarse de un proceso en permanente enriquecimiento y diálogo, hubo actividades que se superponían; algunas que se interrumpían para avanzar con las de otra fase, etc.

En el siguiente esquema se presenta el programa de trabajo realizado, indicando cada una de las fases, las tareas desarrolladas en cada una de ellas y sus principales objetivos y contenidos:

Fase	Tareas	Instrumentos/Técnicas de investigación utilizadas
<b>Fase 1.</b>  Relevamiento documental	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relevar sistemas de seguimiento de entidades de fiscalización nacionales y extranjeros.</li> <li>• Relevar y analizar documentos institucionales.</li> <li>• Relevar información recolectada por el sistema vigente</li> <li>• Relevar circuitos de información</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relevamiento documental</li> <li>• Relevamiento web</li> <li>• Entrevistas a informantes clave</li> </ul>
<b>Fase 2.</b>  Definición de finalidades generales que orientan el sistema de seguimiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definición de finalidades que orientan el sistema de seguimiento.</li> <li>• Análisis de sistemas de seguimiento de entidades de fiscalización nacionales y extranjeros</li> <li>• Elaboración del marco teórico</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entrevistas a funcionarios con responsabilidades de conducción y dirección del organismo.</li> <li>• Entrevista a stakeholders</li> <li>• Reuniones técnicas</li> <li>• Trabajo de gabinete</li> </ul>
<b>Fase 3.</b>  Diseño y validación del Sistema de seguimiento.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definir los requerimientos de información sobre la acción de la AGCBA</li> <li>• Construcción de herramientas e instrumentos necesarios para el seguimiento (indicadores) y la evaluación.</li> <li>• Elaboración de matriz del sistema. Variables e indicadores</li> <li>• Propuesta de estructura del sistema.</li> <li>• Validación inicial del sistema.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis documental</li> <li>• Reuniones técnicas</li> <li>• Trabajo de gabinete</li> </ul>
<b>Fase 4.</b>  Elaboración de evaluación piloto	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tratamiento y análisis, cuantitativo y cualitativo, de la información recabada.</li> <li>• Construcción del sistema de seguimiento.</li> <li>• Sistematización de información.</li> <li>• Redacción de Informe.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trabajo de gabinete</li> </ul>

### **Fase 1. Relevamiento documental.**

La primera fase del trabajo consistió en relevar información de distinto tipo: por un lado, se hizo un relevamiento documental destinado a conocer sistemas y mecanismos de seguimiento existentes en entidades de fiscalización nacionales como extranjeras y a analizar los criterios y elementos que los constituyen. Con el mismo fin se realizaron entrevistas a informantes clave y se indagó en bibliotecas específicas y en la web.

Por otro lado, se relevó el Sistema de información vigente en el propio organismo para conocer la información que actualmente se recopila y está disponible y cuál es aquella de la que no se dispone, a fin de definir, al momento de diseñar el Sistema, qué aspectos estaban cubiertos y cuáles era necesario incorporar; también se analizaron documentos

institucionales de referencia (planes anuales, memorias anuales) y otras fuentes secundarias de información.

### **Fase 2. Definición de las finalidades que orientan el sistema de seguimiento**

Para llegar a la definición de las finalidades generales que dieran cuenta de las acciones de la AGCBA, entendido como el punto final de un sistema de seguimiento, se siguió la lógica de ir definiendo los elementos más abstractos para desembocar en aquellos más operativos. De esa forma se partió por definir inicialmente cuales eran las finalidades que orientarían el sistema y por ende la elaboración de los indicadores. Para ello se realizaron entrevistas en agentes con distinto nivel de responsabilidad, pero con preferencia por aquellos niveles de conducción y dirección, y responsables de equipos de auditores, a fin de detectar cuáles eran las expectativas y finalidades asignadas a un sistema de seguimiento y evaluación para la AGCBA.

### **Fase 3. Diseño y validación del sistema del Sistema de seguimiento.**

La tercera fase se concentró en la elaboración de la estructura inicial del Sistema. Para ello fue necesario realizar las siguientes actividades:

- Tratamiento y análisis cualitativo de la información recabada. En un primer momento, se analizó toda la información recabada a fin de elaborar el marco teórico y avanzar en la estructuración de un modelo inicial de sistematización de información.
- Construcción de las herramientas e instrumentos de seguimiento. Teniendo en claro los criterios que debían orientar el Sistema se definieron, en trabajo de gabinete, los criterios de análisis y las variables que, además de dar cuenta de esos criterios, permitieran avanzar en la definición de los indicadores. Los indicadores propuestos responden, a la vez que a estos requerimientos, a las acciones sustantivas de la institución y toman en cuenta sus aspectos más importantes y los momentos clave de los cuales se debe tener información para realizar un correcto seguimiento.
- Definición de los requerimientos de información del Sistema de seguimiento de la AGCBA. Definidos los componentes del sistema se realizó una revisión de sus necesidades informativas, habiendo relevado previamente la información que se recolecta en el sistema de información vigente.

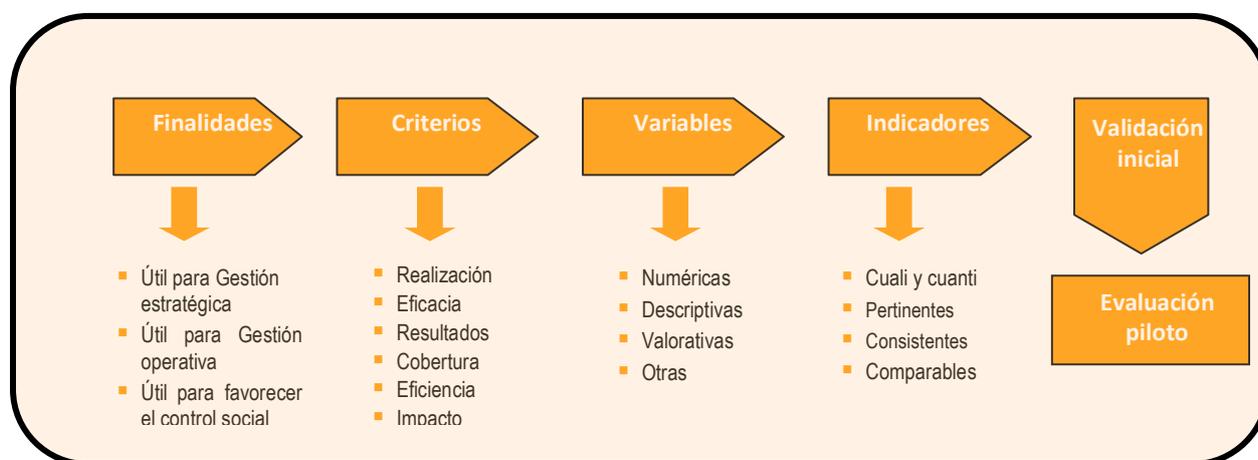
- Sistematización de la propuesta inicial de estructura del Sistema. Se elaboró la propuesta inicial de estructura y contenidos del Sistema que se consolidó en una matriz que presenta los criterios, variables e indicadores que dan respuesta a las necesidades de información tomando en cuenta las actividades sustantivas de la AGCBA y permiten valorar su desempeño.
- Validación de la propuesta inicial. Como todo sistema de información dinámico y flexible, que pretende adaptarse continuamente a la realidad que trata de medir y cualificar, fue revisado y validado en consultas técnicas con personal de distinto nivel del organismo, tanto directivo como técnico de la AGCBA, de las áreas de planificación y con responsables de proyectos.

#### Fase 4. Elaboración de evaluación piloto.

Esta etapa se concentró en trabajo de gabinete durante el cual se organizó y sistematizó la información disponible; se consolidaron los resultados obtenidos y se redactó el breve informe de evaluación.

Con la finalidad de poder avanzar en la evaluación piloto, la recolección de información fue ad hoc, sin responder a los circuitos previstos por el sistema al igual que las fuentes consultadas.

La lógica que orientó la construcción del sistema y los indicadores puede representarse en el siguiente esquema:



**b) Técnicas de investigación utilizadas**

Las herramientas y técnicas utilizadas en las distintas fases fueron las siguientes:

○ Relevamiento documental

El relevamiento documental tuvo como objetivo inicial identificar la existencia de sistemas de seguimiento en entidades de fiscalización con el fin de reconocer las experiencias existentes y contar con dichos avances para definir los aspectos de mayor envergadura al momento de definir nuestro sistema de seguimiento. Se realizaron búsquedas bibliográficas en bibliotecas especializadas (AGCBA; SIGEN) y vía web se relevaron organismos de control de la Argentina (Auditoría General de la Nación; Sindicatura General de la Nación) y de otros países de América Latina.

○ Análisis documental

Uno de los aspectos para los cuales utilizamos el análisis documental fue para identificar las actividades sustantivas del organismo a evaluar y así establecer las variables e indicadores que dieran cuenta de ellas. A tal fin se analizaron los informes de planificación anual y las memorias anuales de la AGCBA; la Constitución de la Ciudad Autónoma de la Ciudad de Buenos Aires; Instrumentos de evaluación de la Organización Latinoamericana y de Caribe de Entidades de Fiscalización Superior (OLACEFS), entre otras.

○ Entrevistas en profundidad

Como técnica de recopilación de información, propia de la investigación social, nos permitió obtener valoraciones cualitativas y cuantitativas de gran interés que de otra forma probablemente no podrían ser recogidas. Se entrevistaron funcionarios con diversos niveles de responsabilidad en el organismo de acuerdo a los perfiles e información clave a recolectar; centralmente se trató de aquellos con atribuciones de dirección y de coordinación y otros implicados directamente en los procesos de gestión institucional. A los primeros se indagó acerca de los requerimientos, expectativas y utilidad de un sistema de seguimiento; también respecto a los requerimientos mínimos de un sistema de evaluación y los productos que de él surjan. Al resto, respecto a los mecanismos de gestión de la información.

- Reuniones técnicas

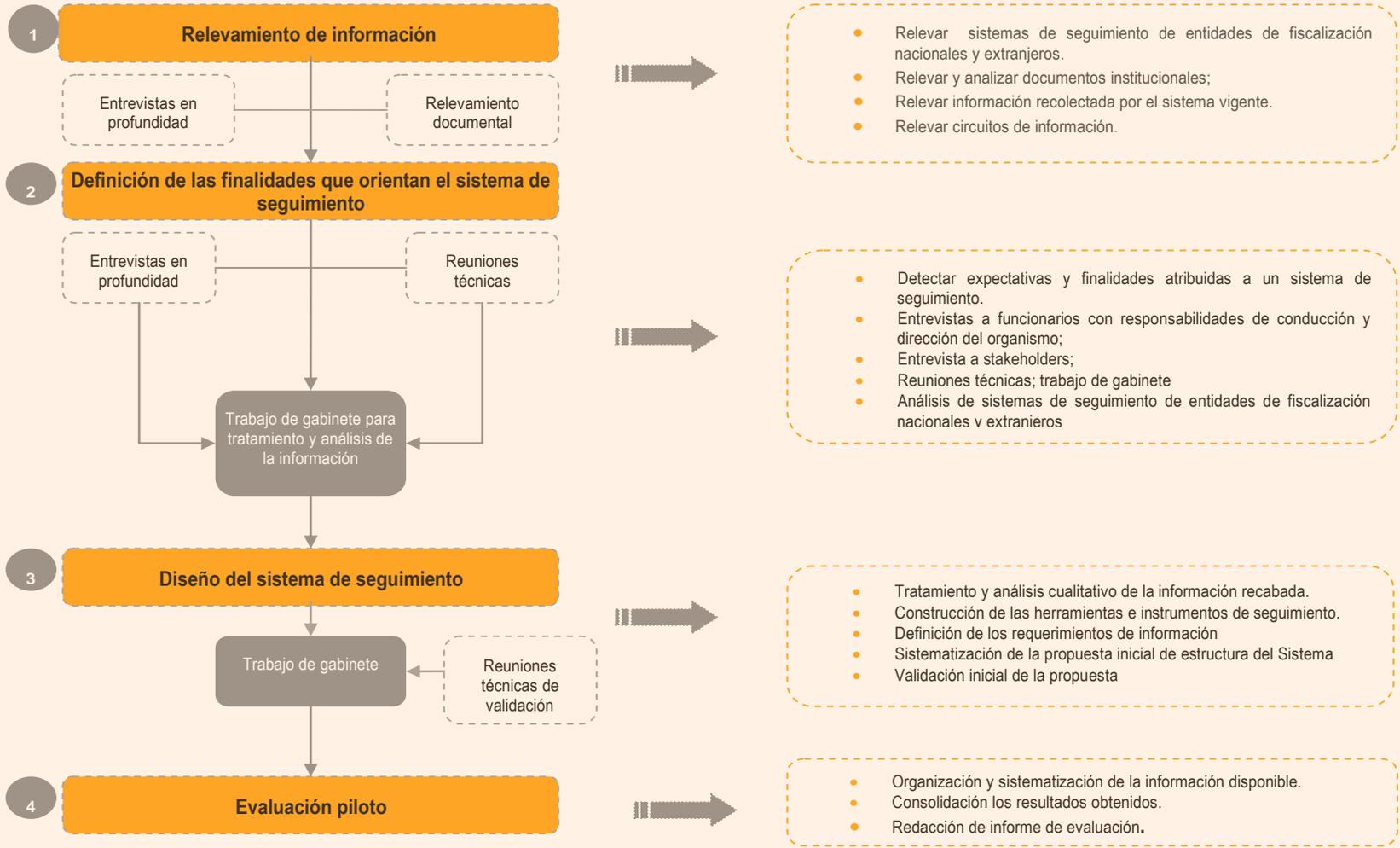
Con la finalidad de ir construyendo un sistema pertinente, que fuera generando herramientas consistentes y de utilidad a los requerimientos de información se realizaron reuniones técnicas con responsables de distintos niveles; con responsables de proyectos, a fines de indagar en los aspectos más operativos; y con responsables de planificación, para enfocar en aspectos más estratégicos.

Estas reuniones técnicas tuvieron como objetivo involucrar en la elaboración del sistema a diversos actores que participan en la gestión de la institución mediante el intercambio de opiniones, intereses y perspectivas; la reflexión conjunta permitió incluir temas y cuestiones no previstos y tenían la pretensión de que dichos actores se consideraran partes involucradas en el producto elaborado.

- Trabajo de gabinete

Nos referimos al trabajo de gabinete como aquella actividad de análisis y estudio de materiales recogidos o registrados en la etapa de relevamiento mediante el trabajo de campo. El trabajo de gabinete es el que se realiza después de la etapa primaria de cualquier investigación, que consiste en obtener materiales y documentos a través del relevamiento documental, oral o visual.

# Esquema del trabajo metodológico



## CAPÍTULO 5

### SISTEMA DE SEGUIMIENTO PARA LA AGCBA

La creciente demanda de mejora en los atributos de cualquier modo de intervención pública, ya sea eficacia, eficiencia, transparencia, etc, se basa fundamentalmente en que se ha tomado conciencia de que no es suficiente producir los “productos” esperados de una política pública para dar por satisfechos sus objetivos. Los proyectos y políticas, aún bien administrados, perderían su relevancia si no logran una mejora apreciable en los aspectos específicos de su intervención, ya sea en las condiciones de desarrollo, en las condiciones de vida de la gente o en el despliegue de políticas de mayor calidad; pero también si no contribuyeran a mejorar la gobernabilidad, profundizar la democracia y aumentar las posibilidades de control social sobre su desarrollo.

Hoy en día la proyección de toda entidad pública, y más aún de una entidad de fiscalización superior (EFS), como es el caso de la AGCBA, debe apuntar a lograr no sólo la optimización de sus recursos sino también de sus resultados, ya que estos últimos redundan en el desarrollo sostenible de la entidad, como así también en el fortalecimiento de la institucionalidad del ámbito en el que se desenvuelve, la Ciudad de Buenos Aires. Por tanto, la valoración de las actividades de organismos de este tipo constituye un aporte esencial para maximizar su aporte a la generación de una cultura de la evaluación y del control como así también a la gobernabilidad y la transparencia. Para ello, se requieren mecanismos sistemáticos de seguimiento y evaluación de su actividad como modo de mejorar su desempeño y a la vez de legitimar su actividad más allá del valor formal que la misma tiene.

La evaluación debiera considerarse entonces como una actividad sustantiva de toda organización pública, que tiene entre sus propósitos aumentar la eficacia de la intervención, al establecer vinculaciones entre las intervenciones pasadas, presentes y futuras, y los resultados. Actividad que puede ayudar a una organización a extraer información pertinente que pueda utilizarse como base para la afirmación de los objetivos planificados, la reorientación o la nueva planificación de los programas. Dicho de manera más precisa, el objetivo general de la evaluación es la medición y análisis del desempeño de una organización, una política o programa, a fin de gestionar con más eficacia los efectos, productos e impactos.

Esta perspectiva colabora en determinar si las actividades se encaminan en la dirección adecuada, si se registran progresos y logros como así también si fuera posible aspirar a mejoras en futuras acciones.

Para que todo esto sea posible, es imprescindible contar con un sistema de seguimiento confiable y que sea capaz de proveer la información necesaria para evaluar.

### **Por qué un Sistema de Seguimiento de Auditoría para la AGCBA (S.I.S.E.A)**

Este proyecto es la culminación de un proceso de investigación y de reflexión; de consulta y de aprendizaje que se ha beneficiado de las sugerencias de muchas personas, entre las que se cuentan los integrantes de la Maestría en Evaluación de Políticas Públicas de la Universidad Internacional de Andalucía, tanto docentes como compañeros de la misma, funcionarios de distinto rango de la Ciudad de Buenos Aires y profesionales de distinto nivel de la AGCBA, entre otros.

Se planteó por objetivo identificar algunas dimensiones de análisis y posibilitar el seguimiento y la medición de los resultados e impacto de las intervenciones de la AGCBA a fin de permitir evaluaciones sistemáticas. También nos propusimos dar un salto cualitativo con respecto al modelo existente en la sistematización de información referida al desempeño de la AGCBA a fin de completar y complejizar su composición; mejorar su información así como incentivar el aprendizaje colectivo mediante la introducción de instrumentos simples, ágiles y flexibles para efectuar el seguimiento de sus actividades.

Tenemos en claro que la elaboración de subsistemas de seguimiento de este tipo como así también de evaluaciones implica crear instrumentos que pueden romper rutinas administrativas y generar momentos sensibles en la gestión de programas y políticas públicas, especialmente si esperamos que estén dotados de consistencia y que sirvan de apoyo efectivo para la toma de decisiones y la orientación de políticas, programas o acciones. Por ello, la pretensión de generar un Sistema de Seguimiento para la AGCBA debe ineludiblemente reconocer los esfuerzos previos, experiencias y aprendizajes desarrollados por la institución pues se trata de una función inherente a la gestión mediante la cual se provee tanto a los gestores del programa como a otros actores, de información sobre el mismo y para la adopción de medidas. Esto es así principalmente para no repetir errores pero también para que cada esfuerzo de mejora o cambio no implique desconocer la memoria institucional; los procesos de construcción colectiva que se

han producido, o comenzar de cero cada vez que se proponen modificaciones, reformas o cambios.

Por esta razón, antes de embarcarnos en la presentación del Sistema propuesto y como modo de identificar rupturas y continuidades, comenzaremos por describir el Sistema de Seguimiento de los proyectos de Auditoría (SIGA), que es la herramienta desarrollada por la AGCBA hasta el momento.

### **El modelo actual: Sistema de Seguimiento de los proyectos de Auditoría (S.I.G.A)**

La AGCBA cuenta actualmente con un Sistema de Seguimiento de los proyectos de Auditoría, el SIGA, que puede comprenderse como un incipiente modelo de seguimiento. Se halla formalizado mediante dos Resoluciones del Colegio de Auditores, Res. 228/06 y Res. 50/09 y no ha tenido grandes avances en cuanto a la extensión de sus alcances ni a la complejización de sus componentes.

Tiene como antecedente al Sistema de Planificación y Seguimiento del Plan Anual de Auditoría, (SIPLASE), que expresó en su momento, en el año 2001, la preocupación de las autoridades de la AGCBA por el seguimiento y la evaluación de sus actividades. Dicho sistema tenía como objetivos los siguientes<sup>3</sup>:

- Conocer en tiempo real el avance del Plan de Auditoría y la necesidad de reprogramación en algún sector del organismo.
- La generación de un tablero de comando como herramienta útil para la toma de decisiones.
- La formulación progresiva de estándares que permitieran afinar la planificación.
- El establecimiento de un conjunto de indicadores de gestión que permitan evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos del organismo, su productividad, y la calidad de sus productos.
- Establecer en el mediano plazo un sistema de evaluación de desempeño basado en información que permita una adecuada asignación de responsabilidades a cada uno de los niveles.

Si bien puede notarse lo ambicioso de dicha formulación, debe señalarse que el Sistema de Planificación y Seguimiento de Auditoría actual (SIGA) poco ha recogido de aquellas pretensiones iniciales y ha limitado fuertemente sus alcances. Ha sido diseñado para crear

---

<sup>3</sup> Memoria anual 2008 AGCBA

registros sobre la ejecución de Proyectos de Auditoría a través de un sistema centralizado y en la mención de sus objetivos se establece que está pensado para reflejar el nivel de ejecución del Plan Anual de Auditoría y brindar una información precisa sobre el grado de avance de cada Proyecto de Auditoría durante su desarrollo.

Su justificación se centra en el reconocimiento de que el seguimiento del ciclo de vida del proyecto es fundamental para mejorar el ajuste entre la Planificación y la ejecución del Plan Anual, y en que, de acuerdo a lo expresado en la normativa de su creación, facilitaría la redistribución de los recursos humanos y materiales de acuerdo a las necesidades de cada etapa.

Además, el SIGA se propone permitir el cálculo de la relación entre los recursos humanos destinados a cada Proyecto de Auditoría y el tiempo empleado en llevarlo a cabo, como así también agilizar los procesos de información sobre la gestión de la Auditoría de la Ciudad a la Legislatura, a otros organismos de control y a la ciudadanía de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La información de los proyectos contenida por el sistema se divide en tres partes:

- La carátula del Proyecto, que incluye los datos de la Planificación (Cronograma y Plan Anual). El ingreso de esta información está a cargo de la Dirección de Planificación.
- La conformación inicial del Equipo y los cambios que se produzcan en el mismo que son cargados por el Director del Área.
- La ejecución del Proyecto, que incluye cada una de las etapas con sus fechas de inicio y fin y la carga horaria correspondiente. La actualización de estos datos está a cargo del Responsable del Proyecto y un agente administrativo designado por la Dirección respectiva, teniendo en cuenta que los Directores son los responsables de la información que carguen los administrativos.

Los datos están organizados de la siguiente manera:

- Cada Dirección carga la información sobre la ejecución de los Proyectos de Auditoría en forma continua y permanente.
- Los proyectos de los planes de Auditoría son cargados a lo largo de su desarrollo por los Responsables de cada área mediante la intranet en la siguiente dirección: <http://intranet/sistemas>

De su diseño como de su funcionamiento fáctico debe señalarse que, además de los integrantes de los equipos, la fecha de inicio y conclusión de cada etapa del proyecto y del proyecto en sí mismo, el Sistema registra solamente la cantidad de horas que cada agente dedica a cada proyecto. Esto significa que además de información escasa, no existen indicadores que vinculen información de distintos rangos u orígenes; como así tampoco existen resultados disponibles para los diversos niveles de gestión.

Por otro lado, se ha registrado un cumplimiento dispar al requisito de mantener la información actualizada de manera permanente por parte de los responsables de su carga yendo desde aquellos casos en que se cargan la totalidad de datos hasta quienes no cargan ninguno. Esto muestra las grandes limitaciones que tiene el sistema registrando información aislada y que no brinda posibilidades de realizar valoraciones ni extraer demasiadas conclusiones.

Sistema de seguimiento de proyectos de auditoría (SIGA)	
Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"><li>• Mide nivel de ejecución de los proyectos.</li><li>• Sistematiza información regularmente.</li><li>• Incorporado a las actividades de gestión.</li><li>• Facilita la redistribución de los recursos humanos y materiales de acuerdo a las necesidades de cada etapa.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Escaso cumplimiento de las responsabilidades de carga.</li><li>• Bajo reconocimiento de su utilidad.</li><li>• Brinda poca información para la gestión.</li><li>• No aporta información orientada a la evaluación.</li></ul>

#### Otros mecanismos informales de recolección de información

Además del sistema de seguimiento formalizado (SIGA) que la AGCBA desarrolló y utiliza, se cuenta aún con información registrada en los años previos por personal de la Dirección de Planificación que había participado inicialmente en la implementación del SIPLASE. Dicha información continuó registrándose y se volcaba en una matriz de recolección de datos que consolidaba información de diversos aspectos de la actividad del organismo, incluso algunas

cualitativas. Entre la información recogida se cuentan: año del proyecto auditado; fechas planificadas de inicio y finalización de proyectos; de trabajos de campo; si los informes registran observaciones; si estas han tenido respuesta de los organismos auditados, entre otros datos.

Dicha matriz cuenta con información consolidada hasta el año 2008 y otra muy fragmentada en los años posteriores que hacen dichos datos muy frágiles y de baja credibilidad. El abandono de este intento de sistematizar información se produjo en un momento de recambio de autoridades, entre otros motivos, por el desinterés de los nuevos responsables en la labor desarrollada hasta allí por distintos equipos de la institución; por la desvinculación de miembros de dichos equipos de la AGCBA, siendo que sostenían por interés propio dicha base, resultando los datos posteriores bastante frágiles en cuanto a su credibilidad. Esta información recopilada no despertó el interés de la conducción de la Auditoría y la información contenida allí nunca fue utilizada pese a su potencialidad.

Al final de nuestro trabajo, y como modo de poner a prueba nuestro Sistema de Seguimiento, haremos uso de algunos de los datos recogidos en dicha matriz para los años en que el grado de confianza y certidumbre es mayor; además de información referida a los indicadores que aquí elaboramos obtenidas de otras fuentes como los Presupuestos anuales del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Memorias y Planes anuales de la AGCBA, etc.

### **Una propuesta innovadora: el Sistema de Seguimiento de Auditorías (S.I.S.E.A)**

El Sistema de Seguimiento de Auditorías (SISEA) que aquí es propuesto, es una herramienta de recopilación sistemática de información que constituye la base sobre la que podrían sustentarse futuras evaluaciones. En este sentido, como ya fue mencionado, las tareas de seguimiento no son concebidas como un objetivo en sí mismo, sino como una herramienta útil para describir qué se está haciendo y cómo<sup>4</sup>; y que permitirá el desarrollo de evaluaciones y la emisión de los juicios de valor que surjan de su interpretación.

---

<sup>4</sup> Osuna Llana, José Luis, Carlos Bueno Suárez, Juan Murciano Rosado, Laura Porrini Marrau. LOS NIVELES DE EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA FORMACIÓN: CALIDAD VS. POLÍTICA. Universidad de Sevilla.

Sostenemos, como ya señalamos anteriormente que, en términos generales, mientras la evaluación tiene como objetivo la emisión de un juicio crítico acerca de la validez de la intervención, el seguimiento brinda información sobre los distintos elementos de un programa. Se distingue entonces el carácter informativo del seguimiento frente al carácter conclusivo de la evaluación pues el primero brinda los insumos que permitirán al evaluador responder los interrogantes que se plantee merced a la recolección sistemática de información.

En el caso específico del sistema de seguimiento que aquí se propone, queremos notar que cuenta con componentes diversos; que incorpora la preocupación por brindar información útil para valorar el logro de los resultados, pero también por valorar los avances y logros de las actividades en desarrollo; que se enfoca en permitir el análisis de los objetivos planificados pero también en la consideración de los efectos provocados no previstos, como por ejemplo su aporte a la consolidación de una cultura de la evaluación y el control en los organismos auditados. En ese sentido se halla alineado con la misión que la propia AGCBA se ha propuesto: "Ser un órgano de control externo dedicado a medir resultados y a promover la mejora de la calidad de la gestión pública, contribuyendo a alcanzar una sólida cultura de rendición de cuentas y resultados, a facilitar la toma de decisiones legislativas y a orientar la gestión fortaleciendo los principios republicanos". (AGCBA, Misiones y funciones)

Del mismo modo, se propone sistematizar información a modo descriptivo; pero no cualquier información sino aquella que responda a las necesidades e intereses de destinatarios diversos, ya sea de los distintos niveles del propio organismo como de otros grupos de interés implicados. Información que permita trazar líneas de base sobre las cuales establecer objetivos de mejora como así también posibilite, mediante la construcción de series temporales, recorrer trayectorias y procesos sustantivos. Respetando a la vez como principio orientador, para no complicar su composición ni disminuir su utilidad, no medir lo que no se pueda medir ni lo que no se usará y tomando en cuenta a la vez de manera central las funciones que el organismo tiene asignadas.

Los rasgos mencionados constituyen la pretensión de permitir un análisis más completo y complejo que si se considerara como parámetro de valoración sólo el logro de los resultados. En ese sentido, nos proponemos un sistema que produzca información sistemática sobre las actividades sustantivas de la AGCBA a partir de tres finalidades que, a modo de orientaciones generales, definen su constitución y explicitan el sentido que pretendemos otorgarle. Estas

finalidades son: que permita el análisis de la gestión operativa; el análisis de la gestión estratégica; como así también, que brinde instrumentos de utilidad para el control social y la transparencia.

### **Las finalidades del Sistema de Seguimiento de Auditorías (SISEA)**

En primera instancia nos resulta prioritario definir que el Sistema (SISEA) debe constituir un instrumento capaz de brindar elementos para valorar la **gestión operativa**. Esto es así porque será útil para emprender un proceso analítico destinado a establecer de manera clara el nivel de evolución de las actividades en desarrollo de la organización con respecto a lo planificado; redefinir actividades, o introducir las modificaciones necesarias en el diseño o ejecución y orientar decisiones sobre el trabajo en curso. Puede considerarse que será un insumo vital para pronunciarse “sobre la validez de la intervención en curso, la pertinencia de los objetivos considerados” (Osuna, JL. 2000) y cuyo principal objetivo es proporcionar, en el contexto de dicha intervención, indicaciones tempranas de progreso, o de la falta de progreso, en el logro de objetivos establecidos. Puede decirse que proveerá los insumos necesarios para una evaluación que, en términos temporales, puede definirse como “de medio camino”.

En segundo lugar, consideramos que el sistema de seguimiento debe ser útil para el análisis de la **gestión estratégica** de la institución. En términos generales puede decirse que su finalidad es proveer información que permita el análisis de procesos de más largo alcance y colabore en la toma de decisiones estratégicas respecto a diversas cuestiones, ya sea el uso de los recursos, la mejora de los procesos de gestión o el logro de los objetivos.

En tercer lugar, señalamos nuestra intención de que el SISEA brinde información sistemática que favorezca el **control social y aumente la transparencia**. Si bien es esencial que la evaluación colabore en la mejora de las políticas, de su desempeño, no menos importante es su aporte al desarrollo de una cultura de la evaluación y del control; a la mejora de la transparencia y la rendición de cuentas incluso de aquellos organismos dedicados justamente al control.

Podrían adoptarse otras finalidades que hicieran énfasis en otros aspectos también importantes, pero los presentados nos parecen los más relevantes como orientadores de nuestro trabajo y

suficientes como modo de ilustrar la diversidad posible de perspectivas para avanzar en el modelo de análisis y evaluación a proponer.

### **Los criterios de análisis del Sistema de seguimiento**

Tomando en cuenta nuestra decisión de elaborar un sistema de utilidad para el análisis de la **gestión operativa** y de la **gestión estratégica** como así también que sea útil para el **control social y la transparencia**, se definieron 6 criterios que pretenden dar cuenta de dichas finalidades y valorar las funciones establecidas normativamente para la AGCBA. La determinación de esos criterios implica dar un paso decisivo que avance en las definiciones conceptuales y operacionales que planteen la correspondencia entre las finalidades orientadoras, los criterios y las líneas de acción desplegadas. Algunos criterios resultan más estratégicos, otros tienen mayor consonancia con cuestiones sustantivas y también los hay conectados con aspectos más operativos. Dentro de esa diversidad, para elaborar nuestro sistema de seguimiento, nos decidimos por los siguientes criterios: **Realización; Resultados; Cobertura; Eficiencia; Eficacia e Impacto.**

#### **Criterio 1: Realización**

Este criterio refiere a la necesidad de contar con información del grado de avance de las actividades en desarrollo. Es decir, de acompañar de modo concomitante el desarrollo de las actividades de la institución y de registrar la información necesaria para ello. En ese sentido entendemos que las variables que pueden dar cuenta de los avances en la realización son aquellas que cuantifican la producción alcanzada, en nuestro caso, la cantidad de informes iniciados; cantidad de informes iniciados en el tiempo previsto, etc.

Este criterio está claramente asociada a la utilidad que pretendemos que la información tenga para el análisis de la gestión operativa.

#### **Criterio 2: Resultados**

Esta dimensión responde a la necesidad de información referida al logro de los productos finales alcanzados. Al igual que en el caso anterior, contiene variables referidas a la producción que permiten dar cuenta de la realización de productos u objetivos, pero en este caso, en procesos ya finalizados. Por ello, entre los indicadores que darán cuenta de ello se encuentran, entre otros, la cantidad de proyectos e informes finales concluidos, y otros del mismo tenor.

### **Criterio 3: Cobertura**

Es una dimensión que se propone medir la extensión, los alcances de las acciones desarrolladas. Para ello se propone medir la proporción cubierta de recursos, programas u otros componentes en relación a totales conocidos o preestablecidos a fin de permitir su valoración. Así se medirán por ejemplo, la cantidad de programas cubiertos por la Auditoría en relación a la cantidad total de programas existentes (cobertura programática); el monto presupuestario auditado en relación al monto total presupuestado (cobertura financiera), etc.

Este criterio ofrece información pertinente para la evaluación de la gestión estratégica de la institución pero también aquella que asociada a generar mecanismos de control social.

### **Criterio 4: Eficiencia**

El Sistema de Seguimiento de Auditorías, incorpora también como criterio la eficiencia. En este sentido, se orienta a sistematizar información que permita analizar los resultados de la intervención en relación con los recursos de diversa índole utilizados, tanto aquellos financieros como humanos o tecnológicos. Su intención es ofrecer información pertinente para la evaluación de la gestión operativa, especialmente, y estratégica de la institución.

### **Criterio 5: Eficacia**

La eficacia refiere al nivel o grado en que se han alcanzado los objetivos establecidos de un programa o actividad. Dicho criterio implica la medición de los logros y su contraste con los objetivos planteados.

Como puede verse, **resultados, cobertura, eficacia y eficiencia** son los criterios que constituyen el núcleo de información relevante para emprender un análisis de gestión más estratégico. El primero de ellos, **Resultados**, ofrece información referida al número de procesos terminados, dando cuenta de los efectos a corto plazo de las acciones desarrolladas. En el segundo criterio, **cobertura**, se brinda información acerca de los alcances de las actividades de control, es decir su nivel de cobertura sobre el universo total de las acciones susceptibles de ser controladas. **Eficacia** refiere al grado en que se han logrado las metas establecidas, comparando lo realizado con lo planificado –metas logradas/objetivos planteados-. Y finalmente, con el criterio de **eficiencia**, se pretende sistematizar información sobre el uso de recursos de diversa índole a fin de valorar su utilización.

### **Criterio 6: Impacto**

El Sistema de Seguimiento de Auditorías, incorpora también como dimensión el **Impacto**. Esta dimensión se orienta a sistematizar información que permita analizar los efectos de mediano y largo plazo, incluso algunos no previstos, de la acción de la AGCBA en organismos bajo su órbita de control como así también en las prácticas de diversos stakeholders. En este aspecto haciendo hincapié en registrar los efectos no inmediatos producidos en los organismos de la administración sometidos al control, especialmente en lo que tiene que ver con las capacidades de respuesta a los mecanismos de rendición de cuentas; con los cambios en la gestión atribuidos al control externo; con las nuevas prácticas e instrumentos de gestión adoptados a partir del mismo como así también con la utilidad de la información elaborada.

Esto significa que se trata de brindar información de relevancia para un público amplio respecto a la utilización de los recursos, por tratarse de la preocupación esencial sobre cualquier política pública; pero también sobre los efectos del desempeño de la AGCBA en otros aspectos más cualitativos. La observación de dichos efectos, por ejemplo los cambios en las prácticas y mecanismos de gestión de las reparticiones sometidas a control, serán útiles no sólo para valorar el desempeño de la propia Auditoría sino también para analizar su rol en el quehacer de otros organismos; ya sea desde su propia perspectiva como desde la de otros actores involucrados.

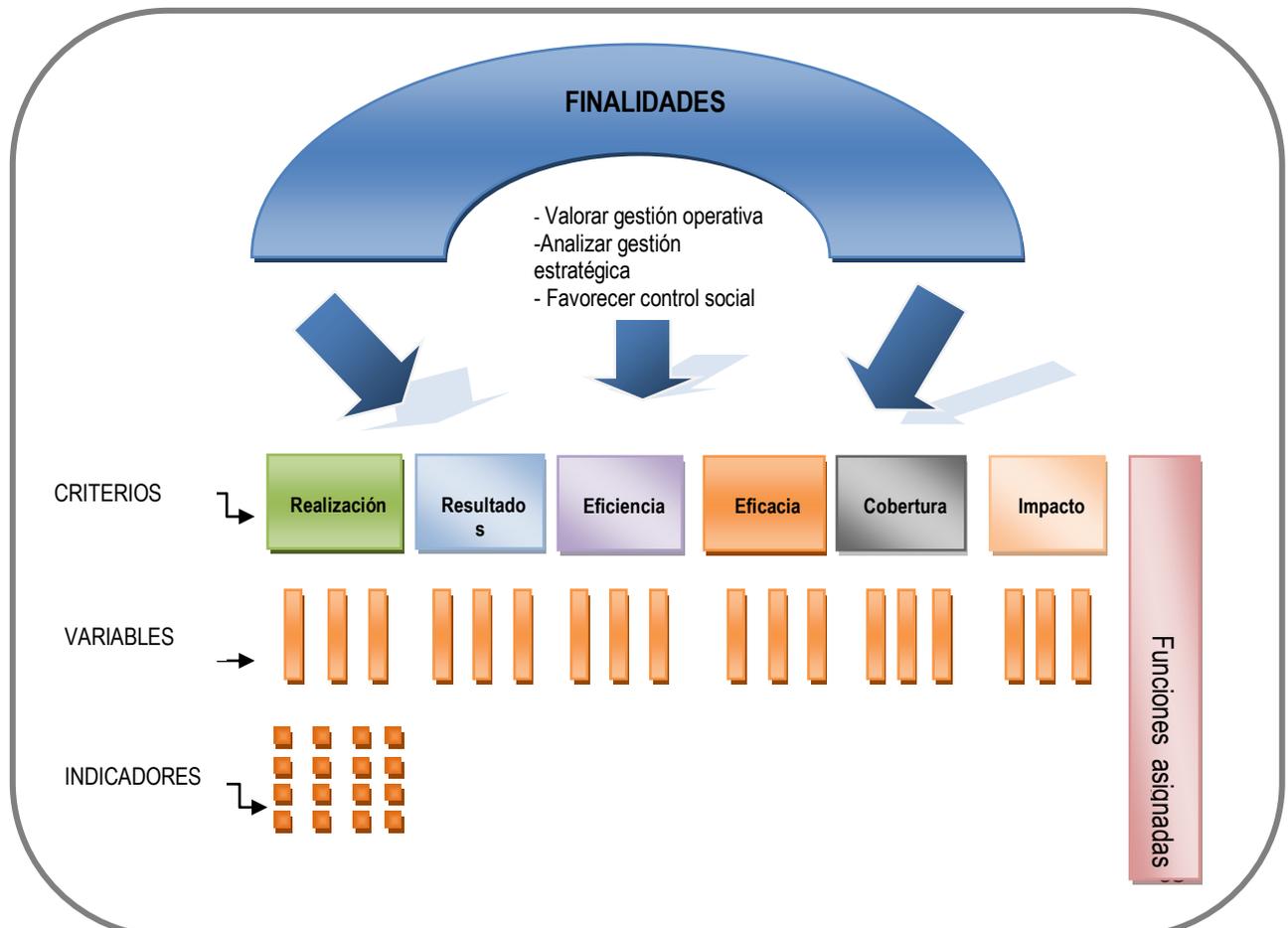
Como queda dicho, priorizamos un sistema donde se produzca información y análisis relevantes para diversos stakeholders y públicos involucrados e interesados pero que tiene como principal usuario a la propia AGCBA en la medida que se trata de una herramienta que operará al servicio de su propia mejora antes que como un instrumento de control. Entre el resto de los usuarios puede mencionarse a la Legislatura como uno de los principales, al ser responsable de la aprobación de los planes anuales y del presupuesto de la AGCBA; a los organismos sometidos a las actividades de control, como así también a la ciudadanía en general. Mención especial tienen también los otros organismos de control pues un modelo que sistematice información básica, equivalente para cualquier organización similar, constituiría una forma de permitir comparaciones y establecer estándares de funcionamiento y de calidad comunes para organismos de este tipo.

### Variables e indicadores del Sistema de seguimiento

Habiendo definido los criterios de análisis, **Realización; Resultados; Cobertura; Eficiencia; Eficacia e Impacto**, resultó necesario especificarlos en variables de menor complejidad, que a su vez requirieron de un proceso de operacionalización mediante la selección de los indicadores apropiados.

La determinación de las variables correspondientes a cada criterio se realizó teniendo en cuenta qué aspectos estructurales y procesuales eran necesarios para alcanzar el objetivo específico que plantea cada criterio. Nos propusimos que las variables incluidas en cada uno de ellos fuera de sencilla operacionalización y que se complementaran entre sí para dar cuenta de manera más acabada de dichos criterios dada sus condiciones más complejas y abstractas.

Las variables, finalmente, se operacionalizaron mediante indicadores de diversa índole pero apropiados para cada caso, con el fin de poder apreciar o mensurar la variable respectiva. Los indicadores refieren en sentido estricto a algunas de las funciones asignadas a la AGCBA contándose entre ellos indicadores que refieren a insumos, otros a recursos, procesos, tareas, etc. El gráfico que sigue presenta esquemáticamente la lógica con la cual se construyeron los indicadores:



En la siguiente matriz y con el mismo sentido del cuadro anterior, se presenta la estructura del sistema y de manera esquemática la lógica de su construcción; se explicitan además los indicadores, distinguiendo entre aquellos **indicadores simples**, que expresan información directa que se recoge pero no requiere elaboración; y los **indicadores compuestos**, que relacionan indicadores simples e implican una operación o cálculo de algún tipo.

CRITERIO	Descripción	Función del organismo a la que responde	Variable	Nro de indicador	Indicador simple	Indicador compuesto
<b>REALIZACIÓN</b>	Se refiere a los avances logrados en el desarrollo de las actividades en curso	AUDITORIA Realizar en las jurisdicciones, entidades bajo su control, y unidades ejecutoras, auditorías contables, financieras, de sistemas informáticos, de legalidad y gestión.	Realización de auditoría por Dirección	1	Cantidad de proyectos de auditorías planificados por Dirección para el semestre	
				2	Cantidad de proyectos de auditoría iniciados por Dirección durante el semestre	
				3	Cantidad de proyectos de auditoría iniciados en fecha por Dirección durante el semestre	
			Realización de auditoría totales	4	Cantidad total de proyectos de auditorías planificados para el semestre	
				5	Cantidad total de proyectos de auditorías iniciados durante el semestre	
				6	Cantidad total de proyectos de auditorías iniciados en fecha durante el semestre	
				7	Cantidad total de informes de avance de auditoría presentados durante el semestre	
				8	Cantidad total de informes de avance de auditoría presentados en fecha durante el semestre	
		EVALUACIÓN Realizar en las jurisdicciones, entidades bajo su control y unidades ejecutoras, evaluaciones de programas, proyectos y operaciones	Realización de evaluación por Dirección	9	Cantidad de proyectos de evaluación planificados por Dirección para el semestre	
				10	Cantidad de proyectos de evaluación iniciados por Dirección durante el semestre	
				11	Cantidad de proyectos de evaluación iniciados en fecha por Dirección durante el semestre	
			Realización de evaluación totales	12	Cantidad total de proyectos de evaluación planificados para el semestre	
				13	Cantidad total de proyectos de evaluación iniciados durante el semestre	
				14	Cantidad total de proyectos de evaluación iniciados en fecha durante el semestre	
				15	Cantidad total de informes de avance de evaluación presentados durante el semestre	
				16	Cantidad total de informes de avance de evaluación presentados en fecha durante el semestre	

UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DE ANDALUCÍA.  
IV MASTER LATINOAMERICANO EN EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

CRITERIO	Descripción	Función del organismo a la que responde	Variable	Nro de indicador	Indicador simple	Indicador compuesto
<b>RESULTADOS</b>	Refiere a los resultados obtenidos al finalizar al periodo a evaluar.	<b>AUDITORIA</b> Realizar en las jurisdicciones, entidades bajo su control, y unidades ejecutoras, auditorías contables, financieras, de sistemas informáticos, de legalidad y gestión.	Resultados de auditoría por Dirección	17	Cantidad anual de proyectos de auditorías planificados por Dirección	
				18	Cantidad de proyectos de auditoría finalizados por Dirección	
				19	Cantidad de proyectos de auditoría finalizados en fecha por Dirección	
			Resultados de auditoría totales	20	Cantidad total de proyectos de auditorías planificados	
				21	Cantidad total de proyectos de auditorías finalizados	
				22	Cantidad total de proyectos de auditorías finalizados en fecha	
		<b>EVALUACIÓN</b> Realizar en las jurisdicciones, entidades bajo su control y unidades ejecutoras, evaluaciones de programas, proyectos y operaciones	Resultados de evaluación por Dirección	23	Cantidad de proyectos de evaluación planificados por dirección	
				24	Cantidad de proyectos de evaluación finalizados por Dirección	
				25	Cantidad de proyectos de evaluación finalizados en fecha por Dirección	
			Resultados de evaluación totales	26	Cantidad total de proyectos de evaluación planificados	
				27	Cantidad total de proyectos de evaluación finalizados	
				28	Cantidad total de proyectos de evaluación finalizados en fecha	

UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DE ANDALUCÍA.  
IV MASTER LATINOAMERICANO EN EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

CRITERIO	Descripción	Función del organismo a la que responde	Variable	Nro de indicador	Indicador simple	Indicador compuesto
<b>RESULTADOS</b>	Refiere a los resultados obtenidos al finalizar al periodo a evaluar	AUDITORIA Y EVALUACIÓN Realizar en las jurisdicciones, entidades bajo su control, y unidades ejecutoras, auditorías contables, financieras, de sistemas informáticos, de legalidad y gestión.	Resultados de auditoría y evaluación totales	29	Cantidad de informes finales aprobados	
				30	Fecha de presentación de informe final	
				31	Fecha de aprobación de informe final de cada proyecto por Colegio de Auditores	
				32	Demora aprobación informe final	Fecha de presentación de informe final (29) - Fecha de aprobación de informe final por Colegio de Auditores (30)
				33	Promedio demora aprobación informe final	Suma Demora aprobación informe final (31) / Cantidad de informes finales aprobados (29)
			Resultados sobre denuncias	34	Cantidad de denuncias realizadas en el año por la AGCBA	
				35	Cantidad total de denuncias iniciadas por la AGCBA	
				36	Índice de judicialización	Cantidad de denuncias realizadas en el año (53) / Cantidad total de proyectos de auditorías finalizados (35)
			Resultados sobre esquema de seguimiento	37	Cantidad de observaciones realizadas en los informes de auditoría y evaluación	
				38	Cantidad de observaciones respondidas por los organismos auditados en los informes finalizados	
				39	Índice de respuesta a observaciones	Cantidad de observaciones que han sido respondidas por los organismos auditados (57) / Cantidad de observaciones realizadas en los informes de evaluación y auditoría (56)
				40	Cantidad de recomendaciones realizadas en los informes de auditoría y evaluación	
				41	Cantidad de recomendaciones aplicadas por los organismos auditados	
42	Índice de aplicación de recomendaciones	Cantidad de recomendaciones aplicadas por los organismos auditados (60) / Cantidad de recomendaciones realizadas en los informes de auditoría y evaluación (59)				

UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DE ANDALUCIA.  
IV MASTER LATINOAMERICANO EN EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

CRITERIO	Descripción	Función del organismo a la que responde	Variable	Nro de indicador	Indicador simple	Indicador compuesto
<b>COBERTURA</b>	Se refiere a la amplitud del alcance del trabajo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• AUDITORIA</li> </ul> Realizar en las jurisdicciones, entidades bajo su control, y unidades ejecutoras, auditorías contables, financieras, de sistemas informáticos, de legalidad y gestión	Alcance del control de ejecución	43	Cantidad de programas existentes	
				44	Cantidad de programas auditados y evaluados	
				45	Índice de cobertura programática	Cantidad de programas auditados y evaluados (44) / Cantidad de programas existentes (43)
				46	Presupuesto de programas existentes	
				47	Presupuesto de programas auditados o evaluados	
				48	Índice de cobertura financiera	Presupuesto de programas auditados (47) / Presupuesto de programas existentes (48)
		Auditar gestión de juicios	Alcance del control de juicios	49	Cantidad de juicios en los que los entes auditados son parte	
				50	Cantidad de juicios auditados	
				51	Índice de cobertura de juicios	Cantidad de juicios auditados (50)/ Cantidad de juicios en los que los entes auditados son parte (49)

UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DE ANDALUCÍA.  
IV MASTER LATINOAMERICANO EN EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

CRITERIO	Descripción	Función del organismo a la que responde	Variable	Nro de indicador	Indicador simple	Indicador compuesto
<b>EFICIENCIA</b>	Se refiere a la valoración y utilización de recursos de diversa índole. Financieros, humanos y tecnológicos	AUDITORIA Y EVALUACIÓN. Realizar en las jurisdicciones, entidades bajo su control y unidades ejecutoras, evaluaciones de programas, proyectos y operaciones y evaluaciones de programas, proyectos y operaciones	Utilización de recursos tecnológicos informáticos	52	Cantidad de equipos de PC aplicados a tareas de auditoría y evaluación	
				53	Índice de Cobertura de equipamiento informático	Cantidad de equipos de PC aplicados a tareas de auditoría y evaluación (52) / Cantidad de personal técnico destinado a proyectos de auditoría (64)
				54	Año de incorporación de cada equipo informático aplicado a tareas de auditoría y evaluación	
				55	Antigüedad del equipo informático aplicado a tareas de auditoría y evaluación	Año actual - Año de incorporación de cada equipo informático aplicado a tareas de auditoría y evaluación (54)
				56	Promedio de antigüedad del parque informático aplicado a auditoría y evaluación	Sumatoria Antigüedad del equipo informático (54) / Cantidad de equipos de PC aplicados a tareas de auditoría y evaluación (52)
			Utilización de Recursos financieros	57	Presupuesto total AGCBA	
				58	Presupuesto AGCBA en personal	
				59	Índice de participación presupuestaria de personal	Presupuesto AGCBA en personal (58) / Presupuesto total AGCBA (57)
				60	Presupuesto GCBA	
			Utilización de recursos humanos	61	Índice de productividad de recursos financieros	Presupuesto total AGCBA (57) / Cantidad total de proyectos finalizados (27+21)
				62	Índice de participación presupuestaria	Presupuesto total AGCBA (57) / Presupuesto GCBA (60)
				63	Cantidad de personal AGCBA	
				64	Cantidad de personal técnico destinado a proyectos de auditoría y evaluación	
				65	Cantidad de personal de apoyo	
				66	Índice de participación del personal	Cantidad de personal AGCBA (63) / Cantidad total de proyectos finalizados (27+21)
				67	Índice de especialización técnica	Cantidad de personal técnico destinado a proyectos de auditoría y evaluación (64) / Cantidad de personal AGCBA (63)
68	Índice de personal de apoyo	Cantidad de personal de apoyo (65) / Cantidad de personal AGCBA (62)				
69	Índice de especificidad técnica de personal	Cantidad de personal de apoyo (65) / Cantidad de personal técnico en proyectos de auditoría y evaluación (64)				

UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DE ANDALUCIA.  
IV MASTER LATINOAMERICANO EN EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

CRITERIO	Descripción	Función del organismo a la que responde	Variable	Nro de indicador	Indicador simple	Indicador compuesto
<b>IMPACTO</b>	Se refiere a los efectos producidos en los organismos de la administración sometidos al control y otros stakeholders interesados en la acción y efectos de las políticas de control (Legislatura, Defensoría del pueblo) Registra efectos de mediano y largo plazo en las organizaciones	AUDITORIA Y EVALUACIÓN Realizar en las jurisdicciones, entidades bajo su control y unidades ejecutoras, evaluaciones de programas, proyectos y operaciones y evaluaciones de programas, proyectos y operaciones	Desarrollo de Cultura del control y aportes a la innovación	70	Cantidad organismos que incorporaron nuevos mecanismos de gestión atribuidos al control externo	
				71	Índice de organismos que incorporaron cambios.	Cantidad de organismos que incorporaron nuevos mecanismos de gestión o nuevas prácticas atribuidos al control externo (70) / cantidad de proyectos de auditoría y evaluación finalizados (27+21)
			Utilización de resultados	72	Cantidad de Legisladores de la Ciudad que utiliza la información surgida de los informes de la AGCBA	
				73	Índice de utilización de información por parte de legisladores de la Ciudad	Cantidad de Legisladores de la Ciudad que utiliza la información surgida de los informes de la AGCBA (72) / Cantidad total de legisladores de la Ciudad

UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DE ANDALUCÍA.  
IV MASTER LATINOAMERICANO EN EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

CRITERIO	Descripción	Función del organismo a la que responde	Variable	Nro de indicador	Indicador simple	Indicador compuesto
<b>EFICACIA</b>	Se refiere a los avances logrados en el desarrollo de las actividades en curso en relación con los objetivos planteados	<b>AUDITORIA</b> Realizar en las jurisdicciones, entidades bajo su control, y unidades ejecutoras, auditorías contables, financieras, de sistemas informáticos, de legalidad y gestión.	Logros de auditoría por Dirección	74	Índice semestral de inicio de proyectos de auditoría por Dirección	Cantidad de proyectos de auditoría iniciados por Dirección durante el semestre (2) / Cantidad de proyectos de auditorías planificados por Dirección para el semestre (1)
				75	Índice semestral de inicio en fecha de proyectos de auditoría por Dirección	Cantidad de proyectos de auditoría iniciados en fecha planificada por Dirección durante el semestre (4) / Cantidad de proyectos de auditorías planificados por Dirección para el semestre (1)
			Logros de auditoría totales	76	Índice semestral de inicio de proyectos de auditoría	Cantidad total de proyectos de auditoría iniciados durante el semestre (7) / Cantidad total de proyectos de auditoría planificados para el semestre (6)
				77	Índice semestral de inicio en fecha de proyectos de auditoría	Cantidad total de proyectos de auditoría iniciados en fecha durante el semestre (9) / Cantidad total de proyectos de auditoría planificados para el semestre (6)
				78	Índice semestral de presentación de informes de avance de auditoría	Cantidad total de informes de avance presentados durante el semestre (11) / Cantidad total de proyectos de auditoría planificados para el semestre (6)
				79	Índice semestral de presentación en fecha de informes de avance de auditoría	Cantidad total de informes de avance presentados en fecha durante el semestre (13) / Cantidad total de proyectos de auditoría planificados para el semestre (6)
		<b>EVALUACIÓN.</b> Realizar en las jurisdicciones, entidades bajo su control y unidades ejecutoras, evaluaciones de programas, proyectos y operaciones	Logros de evaluación por dirección	80	Índice semestral de inicio de proyectos de evaluación por Dirección	Cantidad de proyectos de evaluación iniciados por Dirección durante el semestre (16) / Cantidad de proyectos de evaluación planificados por Dirección para el semestre (15)
				81	Índice semestral de inicio en fecha de proyectos de evaluación por Dirección	Cantidad de proyectos de evaluación iniciados en fecha planificada por Dirección durante el semestre (18) / Cantidad de proyectos de evaluación planificados por Dirección para el semestre (15)
			Logros de evaluación totales	82	Índice semestral de inicio de proyectos de evaluación	Cantidad total de proyectos de evaluación iniciados durante el semestre (21) / Cantidad total de proyectos de evaluación planificados para el semestre (20)
				83	Índice semestral de inicio en fecha de proyectos de auditoría	Cantidad total de proyectos de evaluación iniciados en fecha durante el semestre (23) / Cantidad total de proyectos de evaluación planificados para el semestre (20)
				84	Índice semestral de presentación de informes de avance de evaluación	Cantidad total de informes de avance de evaluación presentados durante el semestre (25) / Cantidad total de proyectos de evaluación planificados para el semestre (20)
				85	Índice semestral de presentación en fecha de informes de avance de evaluación	Cantidad total de informes de avance de evaluación presentados en fecha durante el semestre (27) / Cantidad total de proyectos de evaluación planificados para el semestre (20)

UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DE ANDALUCÍA.  
IV MASTER LATINOAMERICANO EN EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

CRITERIO	Descripción	Función del organismo a la que responde	Variable	Nro de indicador	Indicador simple	Indicador compuesto
<b>EFICACIA</b>	Se refiere a los avances logrados en el desarrollo de las actividades en curso en relación con los objetivos planteados	<b>AUDITORIA</b> Realizar en las jurisdicciones, entidades bajo su control, y unidades ejecutoras, auditorías contables, financieras, de sistemas informáticos, de legalidad y gestión	Logros de auditoría por Dirección	86	Índice de finalización de proyectos de auditoría por Dirección	Cantidad de proyectos de auditoría finalizados por Dirección (18) / Cantidad de proyectos de auditorías planificados por Dirección (17)
				87	Índice de finalización en fecha de proyectos de auditoría por Dirección	Cantidad de proyectos de auditoría finalizados en fecha por Dirección (19) / Cantidad de proyectos de auditorías planificados por Dirección (17)
			Logros de auditoría totales	88	Índice de finalización de proyectos de auditoría	Cantidad total de proyectos de auditorías finalizados (21) / Cantidad total de proyectos de auditorías planificados (20)
				89	Índice de finalización en fecha de proyectos de auditoría	Cantidad total de proyectos de auditorías finalizados en fecha (22) / Cantidad total de proyectos de auditorías planificados (20)
		<b>EVALUACIÓN</b> Realizar en las jurisdicciones, entidades bajo su control y unidades ejecutoras, evaluaciones de programas, proyectos y operaciones.	Logros de evaluación por Dirección	90	Índice de finalización de proyectos de evaluación por Dirección	Cantidad de proyectos de evaluación finalizados por Dirección (24) / Cantidad de proyectos de evaluación planificados por dirección (23)
				91	Índice de finalización en fecha de proyectos de evaluación por Dirección	Cantidad de proyectos de evaluación finalizados en fecha por Dirección (25) / Cantidad de proyectos de evaluación planificados por dirección (23)
			Logros de evaluación totales	92	Índice de finalización de proyectos de evaluación	Cantidad total de proyectos de evaluación finalizados (27) / Cantidad total de proyectos de evaluación planificados (26)
				93	Índice total de finalización en fecha de proyectos de evaluación	Cantidad total de proyectos de evaluación finalizados en fecha (28) / Cantidad total de proyectos de evaluación planificados (26)

### **Respecto a las funciones seleccionadas o descartadas para el seguimiento de la AGCBA**

Como se mencionó en el apartado anterior, el sistema intenta dar cuenta, mediante indicadores, del desempeño de la AGCBA en el cumplimiento de algunas de sus funciones asignadas. Las funciones que la AGCBA tiene establecidas normativamente son las siguientes:

- Examinar y emitir dictamen sobre estados contables y financieros de la Administración Central, preparados al cierre de cada ejercicio por la Contaduría General de la Ciudad.
- Hacer un seguimiento de la ejecución del presupuesto del Gobierno de La Ciudad a través de dictaminar sobre la cuenta de inversión.
- Realizar en las jurisdicciones, entidades bajo su control, y unidades ejecutoras, auditorías contables, financieras, de sistemas informáticos, de legalidad y gestión, así como las evaluaciones de programas, proyectos y operaciones.
- Controlar la aplicación de los recursos provenientes de las operaciones de crédito público.
- Auditar y emitir dictamen sobre los estados contables financieros del Banco de la Ciudad de Buenos Aires, independientemente de cualquier auditoría externa anual que pueda ser contratada.
- Auditar la gestión en los juicios en los que la Ciudad sea parte.
- Verificar el registro de todo acto de contenido patrimonial de monto relevante.
- Demandar judicialmente.
- Verificar la correcta aplicación de los recursos públicos destinados a los partidos políticos.
- Verificar el cumplimiento, de lo dispuesto por la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de los funcionarios de la administración pública de la Ciudad, de sus entes autárquicos y descentralizados, por los daños que ocasionen y por los actos u omisiones en que incurrieran al excederse en sus facultades, así mismo, deberá hacer cumplir la presentación de la declaración jurada al momento de asumir y al momento de cesar.

Como puede verse se trata de una serie de acciones de escala diversa entre las cuales seleccionamos las que consideramos más relevantes o de mayor envergadura para la AGCBA lo que redundaría en darle más sentido también al sistema de seguimiento. Entre las funciones más relevantes y sustantivas de la institución se cuentan sin dudas las funciones de auditar y evaluar proyectos.

Si bien ambas funciones tienen como objetivos finales la elaboración de informes y a los fines de evaluar sus resultados podrían considerarse sin distinguir entre proyectos e informes de uno u otro tipo; hemos preferido darle particularidad a cada caso pues las entendemos como dos formas distintas de entender el análisis de las políticas y programas públicos.

Si bien hay muchos aspectos que comparten, ya que se trata de procesos de recopilación sistemática de información que utilizan procedimientos científicos y técnicas de investigación para valorar las políticas públicas, creemos que hay aspectos significativos que las diferencian: uno básico y

principal es el carácter holístico e interpretativo de la evaluación frente a la perspectiva más normativa de la auditoría.

Otro aspecto diferencial es el que refiere a los períodos a analizar, siendo en la evaluación un proceso concomitante que analiza también efectos previos y otros posteriores de mediano y largo plazo, a diferencia de la auditoría que se centra en el año o ejercicio vencido. Para explicitar claramente las diferencias presentamos el siguiente cuadro:

Evaluación	Auditoría
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis amplio, holístico, interpretativo</li> </ul>	Análisis acotado, rígido, normativo.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Combina mirada interna y externa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es análisis externo</li> </ul>
Criterios aplicados: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Economía – Eficacia - Eficiencia</li> <li>• Realización</li> <li>• Cobertura</li> <li>• Impacto</li> <li>• Evaluabilidad</li> <li>• Sostenibilidad</li> </ul>	Criterios aplicados: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Economía</li> <li>• Eficacia</li> <li>• Eficiencia</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proceso político / técnico participativo con intervención de actores internos y externos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Procedimiento político / técnico desarrollado exclusivamente por cuerpo profesional de auditores</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proceso que es parte de la planificación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proceso ajeno y posterior a la planificación de las políticas.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• El período a evaluar puede ser amplio, la evaluación es concomitante y analiza también impactos posteriores de mediano y largo plazo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El período a auditar es el año vencido</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utiliza herramientas cuanti y cualitativas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se apoya en herramientas cuantitativas</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enfatiza en el análisis de la gestión y la mejora.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enfatiza en el control</li> </ul>

Debemos decir que, además de estas diferencias de enfoque y de método, hay otro aspecto que robustece nuestra postura centrada en diferenciar los proyectos de evaluación de aquellos de auditoría y es que la AGCBA es el único organismo público de la Ciudad de Buenos Aires con la atribución constitucional explícita de evaluar programas y proyectos. No hay hasta el momento otro organismo público destinado a realizar evaluaciones y pese a ello, la AGCBA solamente realizó hasta aquí proyectos de auditoría perdiendo esta posibilidad y descuidando dicho atributo, siendo necesario, desde nuestra perspectiva, rescatar dicha posibilidad y explotar al máximo las potencialidades del organismo.

Retomando el análisis de las funciones de la AGCBA que tomaremos para nuestra sistema, debemos mencionar que hay una que descartamos y es la de Demandar judicialmente. Este ítem refiere más a una atribución de la Auditoría, que surge de la tenencia de personería legal y de su legitimidad procesal, que a una función atribuida; es decir, que nos estamos refiriendo a una capacidad conferida para demandar a algún actor por algún daño que lo perjudique institucionalmente, y no a una función a desarrollar que debe ser evaluada y medida; pues no se trata de una acción que *debe* realizar sistemáticamente sino de una que *puede* llevar adelante, ya que puede darse el caso de que no existieran situaciones de ese tipo. Y si las hubiera, lo que hay es su capacidad para actuar legalmente más que una función a desarrollar.

Otro caso para mencionar es la función de “auditar la cuenta de inversión”. Este es un examen que se hace por única vez cada año sobre la ejecución presupuestaria del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires por lo cual, establecer indicadores que refirieran a la realización de una función con esa característica, no nos pareció relevante en esta instancia.

### **Requisitos del Sistema de Seguimiento**

Como señalamos en el capítulo anterior hay ciertos requisitos que un sistema de seguimiento debe dejar establecidos a fin de no dejar baches en su implementación. Entre aquellas cosas que deben quedar claramente establecidas se cuentan: los Niveles de competencia, la Responsabilidad del seguimiento, la Periodicidad del seguimiento, y los Instrumentos del seguimiento.

### **Niveles de competencia**

El sistema de seguimiento (SISEA) requiere, debido a la implicación de diversas áreas en su instrumentación, establecer claramente cuáles son los niveles de competencias de cada una de ellas, tanto en sus responsabilidades de provisión de información como en otras funciones que atañen al sistema. Como señalamos en el capítulo anterior, definimos tres niveles de competencia: el nivel OPERATIVO; el nivel de COORDINACIÓN; y el nivel de CONDUCCIÓN. Vamos a explicitar a continuación a qué áreas nos referimos exactamente con cada uno para nuestro caso específico y a definir sus competencias en cuanto a su responsabilidad en la carga de información como así también sus posibilidades de acceso y utilización de la misma.

En cuanto a la producción y carga de información, el sistema articula información provista por áreas de distintos niveles, siguiendo una cadena lógica de abajo hacia arriba, y provee información agregada sobre el conjunto del organismo a los niveles de mayor responsabilidad y otra de mayor especificidad a cada una de las áreas de menor nivel de acuerdo a sus necesidades.

De acuerdo con ello, el nivel **OPERATIVO** refiere a los *proyectos* en ejecución siendo para ese caso los Supervisores de proyecto quienes se responsabilizan de la carga de información referida a dichas

actividades. En ese nivel podrán acceder a la información específica de sus propios proyectos como modo de tener datos respecto al rendimiento de los equipos a su cargo.

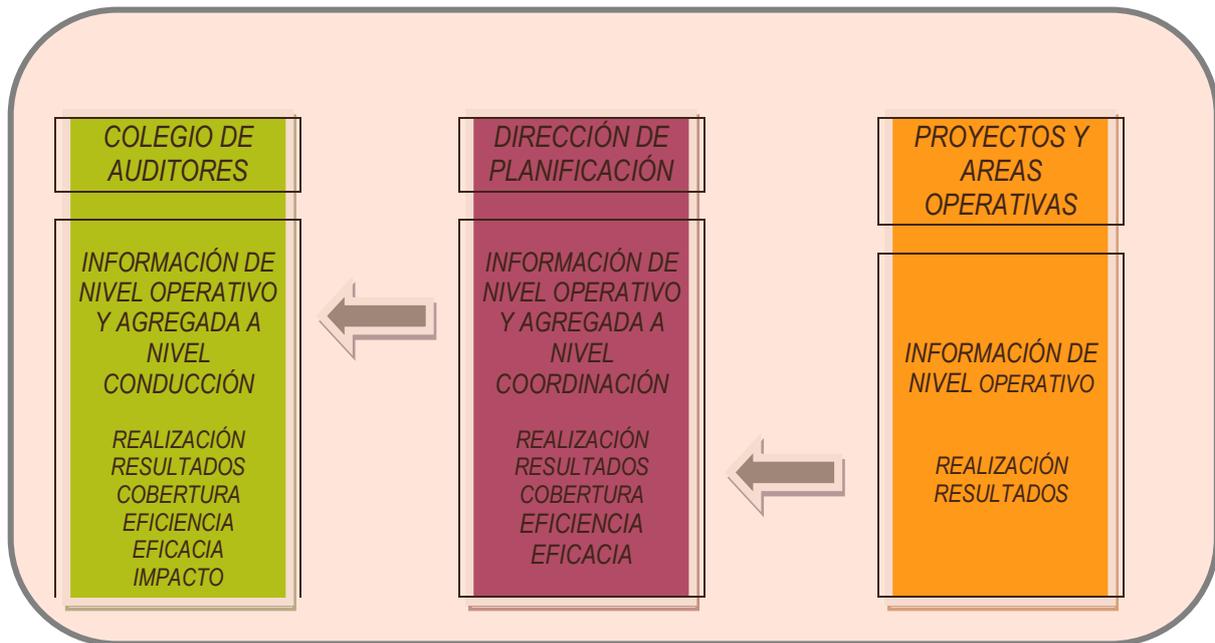
Si bien no fue tenido en cuenta en las consideraciones generales acerca de la definición de competencias en los sistemas de seguimiento, creemos necesario hacer una salvedad en nuestro caso y sumar a la propuesta un nivel intermedio entre el **OPERATIVO** y el de **COORDINACIÓN**. Sostenemos en nuestro caso la necesidad de incorporar un nivel de **VERIFICACIÓN** asignado a la Direcciones Generales de Control de las cuales dependen los proyectos (Direcciones Generales de Control de Salud, Desarrollo Social, Obras, Hacienda, etc). Su actividad de verificación se fundamenta en que no es necesaria su intervención en el proceso de generación de información que realizan los equipos en los niveles operativos pero, dada su responsabilidad en la coordinación de las actividades sustantivas de dichos equipos, es importante su papel verificando dicha actividad específica para el sistema de seguimiento.

Las Direcciones Generales de Control, si bien en sus aspectos sustantivos coordinan proyectos, en lo referido al sistema de seguimiento entonces se orientan a revisar la carga de información de los mismos. En cuanto al acceso a la información del sistema, sus posibilidades incluyen tanto la referida a nivel de proyectos como aquella más agregada que involucra a todos los proyectos de la Dirección.

Con nivel de **COORDINACIÓN** nos referimos a la Dirección de Planificación, la cual asume actividades que coordinan y articulan el conjunto de acciones del Sistema como así también los flujos de información provenientes de los diferentes niveles de la organización.

Con nivel de **CONDUCCIÓN** nos referimos a las máximas autoridades políticas de la institución, el Colegio de Auditores. Como responsables máximos del organismo, no hay asignadas en este caso responsabilidades de provisión de información. Dicho nivel cuenta con acceso a todos los niveles de información, pero básicamente resultará de mayor relevancia aquel que permite obtener los datos más agregados y permiten un análisis más estratégico de la acción institucional.

En síntesis, se trata de un sistema de seguimiento que articula información de distintos niveles, de acuerdo a diferentes objetivos concretos, acciones específicas y necesidades operativas. Esto significa que cada nivel de actuación ha de contribuir con el sistema de información suministrando los datos correspondientes a su nivel necesarios para las evaluaciones y accederá a la información que resulta pertinente para cada nivel de la organización de acuerdo a su finalidad. Conceptualmente el modelo podría presentarse de la siguiente forma:



### **Responsabilidad del seguimiento**

Así como en la elaboración y ejecución de los proyectos, las funciones y responsabilidades se encuentran distribuidas entre distintas áreas, las funciones y responsabilidades del seguimiento se distribuyen entre las distintas Direcciones y otras instancias de ejecución.

Siendo que, por la atribución de competencias y funciones, existen diversos grados y niveles de involucramiento por parte de las diversas áreas en la generación de información, es innegable también que el sistema de seguimiento debe satisfacer las necesidades de información de cuantos participan en el programa como así también de otros agentes interesados. Por ejemplo:

El órgano de máximo nivel, el Colegio de Auditores, requerirá información agregada sobre el conjunto de la institución e incluso sobre proyectos. Cada uno de las Direcciones demandará información detallada sobre aspectos que incidan de forma directa en su gestión, es decir, sobre todos y cada uno de los proyectos. Por su parte, las supervisiones de proyectos podrán requerir información específica sobre sus propios proyectos así como, en otro nivel, la Legislatura de la Ciudad podría requerir información agregada sobre el conjunto de la institución.

Como puede verse, estamos ante la necesidad de generar un sistema de seguimiento lo suficientemente flexible como para proporcionar información útil tanto a aquellas unidades con funciones operativas como a aquellas con funciones de dirección estratégica u otras con atribuciones sobre la definición de los planes anuales del organismo.

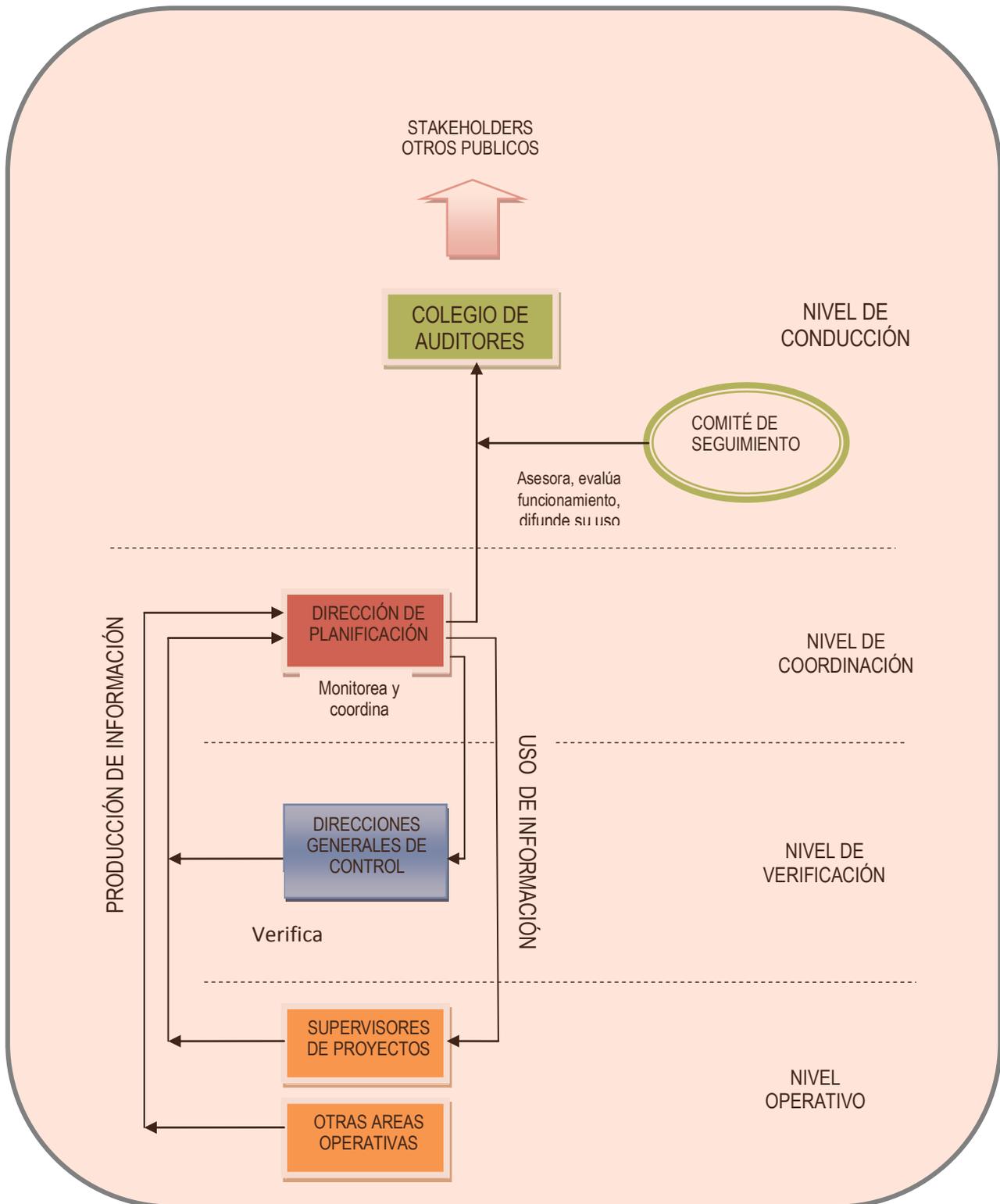
Queda claro también que las actividades de seguimiento requieren dejar explícitamente asignadas las responsabilidades de cada uno de los niveles de gestión involucrados. Aquellos de actuación más operativa, que en nuestro caso son los proyectos, generarán la información de sus propias acciones con la responsabilidad asignada a su supervisor quien podrá delegar en un asistente administrativo la operación de carga en la base informática.

Las Direcciones Generales de Control serán responsables de verificar el cumplimiento de esta responsabilidad atribuida a los niveles operativos y designarán un asistente administrativo que será el encargado práctico de la carga de información a la base informática de todos los proyectos de la Dirección.

La Dirección de Planificación, por su parte, será el órgano coordinador del sistema. Su responsabilidad es coordinar la información de los anteriores niveles como así también aquella que proviene de otras áreas operativas no vinculadas directamente a proyectos, por ejemplo, la que brinda información referida a ejecución física y presupuestaria, u otra que forme parte del sistema. A la vez, será responsable del seguimiento global de los datos registrados; de la elaboración de los índices complejos; de consolidar el informe con los resultados para cada indicador y de su difusión.

Más allá de la función coordinadora de esta instancia, nuestra propuesta incluye la creación de de un Comité de Seguimiento, que no asume funciones operativas sino otras de carácter consultivo. Su finalidad es someter a prueba el sistema de manera regular y ejecutar acciones tendientes a asegurar la constancia en el llenado de datos y su buen funcionamiento; difundir su valor y utilidad; hacer consistente su pretensión participativa; hacer recomendaciones de cambio o mejora, entre otras.

Lo descripto hasta aquí respecto a los niveles de competencia y responsabilidades en la generación y manejo de información puede presentarse en el siguiente gráfico.



### **Periodicidad del seguimiento**

Ya señalamos la necesidad de establecer para cada caso la periodicidad con que hay que realizar el seguimiento. Dicha necesidad puede considerarse obvia para cualquier sistema de este tipo; sin embargo nos parece necesario no dar por supuesto ninguno de los aspectos que consideramos relevantes al momento de definir el Sistema. Por ello, y dada la diversidad y especificidad de los proyectos y acciones incluidas normalmente en los programas públicos, es necesario explicitar esas frecuencias de manera clara y precisa.

En vista de estos aspectos y de las particularidades de las tareas de la AGCBA, que si bien elabora un plan anual distribuye el desarrollo de los proyectos en dos semestres, se consideró pertinente definir dos períodos de seguimiento. Uno semestral, que registra avances de los proyectos para la primera y la segunda mitad del año; básicamente en lo que refiere al criterio de Realización. Y un período anual, que se concentra en resultados más agregados y refiere al resto de los criterios definidos: Resultados, Cobertura, Eficiencia. Eficacia e Impacto.

### **Los Instrumentos del seguimiento utilizados**

La operacionalización del seguimiento requirió de una serie de instrumentos que convirtieran en asequible la medición que pretende realizar. Dichos instrumentos son los indicadores.

Los indicadores, como instrumentos de apreciación y medición, nos permiten inferir conclusiones apreciativas acerca de las variables seleccionadas aunque muestren, como ya señalamos, sólo algunos aspectos parciales de las mismas. Aquellos que construimos y proponemos trataron de responder a los requerimientos más elementales expresados anteriormente como son la pertinencia, relevancia, consistencia; que sean sencillos, comparables, etc. Utilizamos algunos de realización, que expresan los avances en el desarrollo de las actividades; otros indicadores que reflejan la ejecución física; indicadores de resultado, que cuantifican los productos generados como consecuencia de las actuaciones realizadas, es decir, miden los efectos directos o inmediatos que una acción consigue. Los hay también de eficacia, que hacen referencia al logro de los objetivos previstos sin tener en cuenta los costes. Y de eficiencia, que marcan la relación existente entre los objetivos alcanzados y sus costes. Otros refieren a medir la cobertura y recurrimos también a indicadores que nos permitan dar cuenta de los impactos.

Además de los atributos mencionados anteriormente, los indicadores seleccionados llevan implícita su pertenencia a un modelo, a un sistema de seguimiento que de acuerdo a lo

expresado anteriormente está orientado por criterios y consta de variables de análisis que pretenden dar cuenta de las funciones sustantivas del organismo de las cuales los indicadores son su expresión más concreta.

En la siguiente matriz se presenta la estructura final del sistema de seguimiento, la descripción de los indicadores de acuerdo al criterio que se proponen abordar y se señalan sus fuentes, periodicidad del registro y técnica de elaboración. Dicha matriz no es definitiva ni concluyente; es el inicio de un proceso que se propone dinámico, atento a mejoras y a ser profundizado pero que sin dudas provee un avance en la sistematización de los registros orientados a la evaluación.

INDICADORES DE REALIZACIÓN	Nro de indicador	Indicador simple	Indicador compuesto	Qué mide?	Fuente de información	Periodicidad	Técnica de elaboración
	1	Cantidad de proyectos de auditorías planificados por Dirección para el semestre		Es la cantidad de proyectos de auditoría planificados por Dirección para el período a evaluar	Dirección de Planificación	Semestral	Conteo
	2	Cantidad de proyectos de auditoría iniciados por Dirección durante el semestre		Es la cantidad de proyectos de auditoría iniciados por Dirección en el semestre a evaluar	Supervisores de proyecto	Semestral	Conteo
	3	Cantidad de proyectos de auditoría iniciados en fecha por Dirección durante el semestre		Es la cantidad de proyectos de auditoría iniciados en fecha por Dirección en el período a evaluar	Supervisores de proyecto	Semestral	Conteo
	4	Cantidad total de proyectos de auditorías planificados para el semestre		Es la cantidad de proyectos de auditoría establecidos en el Plan Anual para el período a evaluar sin distinguir por dirección	Supervisores de proyecto	Semestral	Conteo
	5	Cantidad total de proyectos de auditorías iniciados durante el semestre		Es la cantidad total de proyectos de auditoría iniciados en el período a evaluar	Supervisores de proyecto	Semestral	Conteo
	6	Cantidad total de proyectos de auditorías iniciados en fecha durante el semestre		Es la cantidad total de proyectos de auditoría iniciados en fecha en el período a evaluar	Supervisores de proyecto	Semestral	Conteo
	7	Cantidad total de informes de avance de auditoría presentados durante el semestre		Es la cantidad de proyectos de auditoría que presentaron informe de avance en el período a evaluar	Supervisores de proyecto	Semestral	Conteo
	8	Cantidad total de informes de avance de auditoría presentados en fecha durante el semestre			Supervisores de proyecto	Semestral	Conteo
	9	Cantidad de proyectos de evaluación planificados por Dirección para el semestre		Es la cantidad de proyectos de evaluación planificados por Dirección para el período a evaluar	Dirección de Planificación	Semestral	Conteo
	10	Cantidad de proyectos de evaluación iniciados por Dirección durante el semestre		Es la cantidad de proyectos de evaluación iniciados por Dirección en el período a evaluar	Supervisores de proyecto	Semestral	Conteo
	11	Cantidad de proyectos de evaluación iniciados en fecha por Dirección durante el semestre		Es la cantidad de proyectos de evaluación iniciados en fecha por Dirección en el período a evaluar	Supervisores de proyecto	Semestral	Conteo
	12	Cantidad total de proyectos de evaluación planificados para el semestre		Es la cantidad de proyectos de evaluación establecidos en el Plan Anual para el período a evaluar sin distinguir por dirección	Dirección de Planificación	Semestral	Conteo
	13	Cantidad total de proyectos de evaluación iniciados durante el semestre		Es la cantidad total de proyectos de evaluación iniciados en el período a evaluar	Supervisores de proyecto	Semestral	Conteo
	14	Cantidad total de proyectos de evaluación iniciados en fecha durante el semestre		Es la cantidad total de proyectos de evaluación iniciados en el período a evaluar	Supervisores de proyecto	Semestral	Conteo
	15	Cantidad total de informes de avance de evaluación presentados durante el semestre		Es la cantidad de proyectos de evaluación que presentaron informe de avance en el período a evaluar	Supervisores de proyecto	Semestral	Conteo
16	Cantidad total de informes de avance de evaluación presentados en fecha durante el semestre			Supervisores de proyecto	Semestral	Conteo	

UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DE ANDALUCÍA.  
IV MASTER LATINOAMERICANO EN EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

INDICADORES DE RESULTADOS	Nro de indicador	Indicador simple	Indicador compuesto	Qué mide?	Fuente de información	Periodicidad	Técnica de elaboración
	17	Cantidad anual de proyectos de auditorías planificados por Dirección			Dirección de planificación	Anual	Conteo
	18	Cantidad de proyectos de auditoría finalizados por Dirección			Supervisores de proyecto	Anual	Conteo
	19	Cantidad de proyectos de auditoría finalizados en fecha por Dirección			Supervisores de proyecto	Anual	Conteo
	20	Cantidad total de proyectos de auditorías planificados		sin distinguir por dirección	Dirección de planificación	Anual	Conteo
	21	Cantidad total de proyectos de auditorías finalizados			Supervisores de proyecto	Anual	Conteo
	22	Cantidad total de proyectos de auditorías finalizados en fecha			Supervisores de proyecto	Anual	Conteo
	23	Cantidad de proyectos de evaluación planificados por dirección			Dirección de planificación	Anual	Conteo
	24	Cantidad de proyectos de evaluación finalizados por Dirección			Supervisores de proyecto	Anual	Conteo
	25	Cantidad de proyectos de evaluación finalizados en fecha por Dirección			Supervisores de proyecto	Anual	Conteo
	26	Cantidad total de proyectos de evaluación planificados			Dirección de planificación	Anual	Conteo
	27	Cantidad total de proyectos de evaluación finalizados			Supervisores de proyecto	Anual	Conteo
28	Cantidad total de proyectos de evaluación finalizados en fecha			Supervisores de proyecto	Anual	Conteo	

UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DE ANDALUCÍA.  
IV MASTER LATINOAMERICANO EN EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

INDICADORES DE RESULTADOS	Nro de indicador	Indicador simple	Indicador compuesto	Qué mide?	Fuente de información	Periodicidad	Técnica de elaboración
	29	Cantidad de informes finales aprobados			Dirección de planificación	Anual	Conteo
	30	Fecha de presentación de informe final			Supervisores de proyecto	Anual	Relevamiento
	31	Fecha de aprobación de informe final de cada proyecto por Colegio de Auditores			Actuaciones colegiadas	Anual	Relevamiento
	32	Demora aprobación informe final	Fecha de presentación de informe final (30) - Fecha de aprobación de informe final por Colegio de Auditores (31)	Cantidad de días transcurridos para aprobar informe final	Dirección de planificación	Anual	Cálculo de índice
	33	Promedio demora aprobación informe final	Suma Demora aprobación informe final (32) / Cantidad de informes finales aprobados (29)		Dirección de planificación	Anual	Cálculo de índice
	34	Cantidad de denuncias realizadas en el año por la AGCBA		Cantidad de denuncias realizadas en el año por la AGCBA como producto de auditorías realizadas.	Dir. Asuntos legales	Anual	Conteo
	35	Cantidad total de denuncias iniciadas por la AGCBA		Cantidad de denuncias realizadas en todos los años de existencia por la AGCBA como producto de auditorías realizadas.	Dir. Asuntos legales	Plurianual	Conteo
	36	índice de judicialización	Cantidad de denuncias realizadas en el año (34) / Cantidad total de proyectos de auditorías finalizados (21)	Cantidad de denuncias realizadas en relación a la cantidad de proyectos de auditoría finalizados	Dirección de planificación	Anual	Cálculo de índice
	37	Cantidad de observaciones realizadas en los informes de auditoría y evaluación		Cantidad de observaciones realizadas por los proyectos de auditoría a las organizaciones auditadas.	Supervisores de proyecto	Anual	Conteo
	38	Cantidad de observaciones respondidas por los organismos auditados en los informes finalizados			Supervisores de proyecto	Anual	Conteo
	39	Índice de respuesta a observaciones	Cantidad de observaciones que han sido respondidas por los organismos auditados (38) / Cantidad de observaciones realizadas en los informes de evaluación y auditoría (37)	Expresa la magnitud de respuestas realizadas por los organismos auditados en relación a las observaciones recibidas.	Supervisores de proyecto	Anual	Conteo
	40	Cantidad de recomendaciones realizadas en los informes de auditoría y evaluación			Supervisores de proyecto	Anual	Conteo
	41	Cantidad de recomendaciones aplicadas por los organismos auditados			Supervisores de proyecto	Anual	relevamiento/ encuesta al organismo auditado
42	Índice de aplicación de recomendaciones	Cantidad de recomendaciones aplicadas por los organismos auditados (41) / Cantidad de recomendaciones realizadas en los informes de auditoría y evaluación (40)		Dirección de planificación	Anual	Cálculo de índice	

UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DE ANDALUCÍA.  
IV MASTER LATINOAMERICANO EN EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

INDICADORES DE COBERTURA	Nro de indicador	Indicador simple	Indicador compuesto	Qué mide?	Fuente de información	Periodicidad	Técnica de elaboración
	43	Cantidad de programas existentes		Es la cantidad de programas del GCBA existentes	Presupuesto GCBA	Anual	Relevamiento
	44	Cantidad de programas auditados y evaluados		Es la cantidad de programas que se ha planificado evaluar o auditar en el período	Dirección de Planificación	Anual	Conteo
	45	Índice de cobertura programática	Cantidad de programas auditados y evaluados (44) / Cantidad de programas existentes (43)	Es el % de programas del GCBA alcanzados por evaluación o auditoría en el período a evaluar	Dirección de Planificación	Anual	Cálculo de índice
	46	Presupuesto de programas existentes		Es el monto presupuestario total de los programas existentes en el GCBA	Presupuesto GCBA	Anual	Relevamiento
	47	Presupuesto de programas auditados o evaluados		Es el monto presupuestario de los programas del GCBA alcanzados por evaluación o auditoría en el período a evaluar	Presupuesto GCBA	Anual	Relevamiento
	48	Índice de cobertura financiera	Presupuesto de programas auditados (47) / Presupuesto de programas existentes (46)	Es el % del presupuesto de los programas del GCBA alcanzados por evaluación o auditoría en el período a evaluar	Dirección de Planificación	Anual	Cálculo de índice
	49	Cantidad de juicios iniciados contra el GCBA		Es la cantidad total de juicios iniciados en el año contra el GCBA.	Dir. Asuntos legales	Anual	Relevamiento en organismos auditados
	50	Cantidad de juicios auditados		Cantidad de juicios en los que el GCBA es parte que son auditados	Dir. Asuntos legales	Anual	Conteo
51	Índice de cobertura de juicios	Cantidad de juicios auditados (50)/ Cantidad de juicios iniciados contra el GCBA (49)	Es el % de juicios auditados que fueron iniciados en el año y en los que el GCBA es parte	Dir. Asuntos legales	Anual	Cálculo de índice	

UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DE ANDALUCÍA.  
IV MASTER LATINOAMERICANO EN EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

INDICADORES DE EFICIENCIA	Nro de indicador	Indicador simple	Indicador compuesto	Qué mide?	Fuente de información	Periodicidad	Técnica de elaboración
	52	Cantidad de equipos de PC aplicados a tareas de auditoría y evaluación		Es la cantidad de equipos de PC destinados exclusivamente al uso por parte de equipos de auditoría y evaluación	Dirección de sistemas	Anual	Conteo
	53	Índice de Cobertura de equipamiento informático	Cantidad de equipos de PC aplicados a tareas de auditoría y evaluación (52) / Cantidad de personal técnico destinado a proyectos de auditoría (64)	Expresa la cobertura de equipamiento informático para el personal que realiza auditorías y evaluaciones	Dirección de Planificación	Anual	cálculo de índice
	54	Año de incorporación de cada equipo informático aplicado a tareas de auditoría y evaluación		Es el año en que se ha incorporado cada PC a la institución	Dirección de sistemas	Anual	Relevamiento
	55	Antigüedad del equipo informático aplicado a tareas de auditoría y evaluación	Año actual - Año de incorporación de cada equipo informático aplicado a tareas de auditoría y evaluación (54)	es al tiempo transcurrido entre la incorporación del equipo informático y la actualidad. Es la antigüedad del equipamiento	Dirección de Planificación	Anual	cálculo de índice
	56	Promedio de antigüedad del parque informático aplicado a auditoría y evaluación	Sumatoria Antigüedad del equipo informático (54) / Cantidad de equipos de PC aplicados a tareas de auditoría y evaluación (52)	Es el promedio de antigüedad del equipamiento informático expresado en años	Dirección de Planificación	Anual	cálculo de índice
	57	Presupuesto total AGCBA		Es el monto presupuestario total de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires AGCBA	Dirección de Planificación	Anual	Relevamiento
	58	Presupuesto AGCBA en personal		Es el monto presupuestario de la AGCBA destinado a personal	Dirección de Planificación	Anual	Relevamiento
	59	Índice de participación presupuestaria de personal	Presupuesto AGCBA en personal (58) / Presupuesto total AGCBA (57)	Es el % del presupuesto total destinado a gastos en personal	Dirección de Planificación	Anual	cálculo de índice
	60	Presupuesto GCBA		Es el monto presupuestario total del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires GCBA	Presupuesto GCBA	Anual	Relevamiento
	61	Índice de productividad de recursos financieros	Presupuesto total AGCBA (57) / Cantidad total de proyectos finalizados (27+21)	Expresa el costo en \$ de cada informe	Dirección de Planificación	Anual	cálculo de índice
	62	Índice de participación presupuestaria	Presupuesto total AGCBA (57) / Presupuesto GCBA (60)	Expresa el % del presupuesto del GCBA que significa el presupuesto de la Auditoría	Dirección de Planificación	Anual	cálculo de índice
	63	Cantidad de personal AGCBA		Es la cantidad total de personal de la Auditoría	Dirección de Planificación	Anual	Conteo
	64	Cantidad de personal técnico destinado a proyectos de auditoría y evaluación		Es la cantidad de personal destinado a exclusivamente a proyectos de auditoría y evaluación	Dirección de Planificación	Anual	Conteo
	65	Cantidad de personal de apoyo		Es la cantidad de personal destinado a tareas de apoyo y administrativas	Dirección de Planificación	Anual	Conteo
66	Índice de participación del personal	Cantidad de personal AGCBA (63) / Cantidad total de proyectos finalizados (27+21)	Expresa la cantidad de personal en relación a cada informe finalizado	Dirección de Planificación	Anual	cálculo de índice	
67	Índice de especialización técnica	Cantidad de personal técnico destinado a proyectos de auditoría y evaluación (64) / Cantidad de personal AGCBA (63)	Expresa el % del personal técnico dedicado a tareas de auditoría y evaluación sobre el personal total	Dirección de Planificación	Anual	cálculo de índice	
68	Índice de personal de apoyo	Cantidad de personal de apoyo (65) / Cantidad de personal AGCBA (62)	Expresa la relación entre el personal dedicado a tareas de apoyo y administrativas y el total de personal	Dirección de Planificación	Anual <sup>88</sup>	cálculo de índice	
69	Índice de especificidad técnica de personal	Cantidad de personal de apoyo (65) / Cantidad de personal técnico en proyectos de auditoría y evaluación (64)	Expresa la relación entre la cantidad de personal de apoyo y personal técnico	Dirección de Planificación	Anual	cálculo de índice	

UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DE ANDALUCÍA.  
IV MASTER LATINOAMERICANO EN EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

INDICADORES DE CIMPACTO	Nro de indicador	Indicador simple	Indicador compuesto	Qué mide?	Fuente de información	Periodicidad	Técnica de elaboración
	70	Cantidad organismos que incorporaron nuevos mecanismos de gestión atribuidos al control externo		Es la Cantidad de organismos auditados que incorporan cambios en la gestión atribuidos al control externo. Se refiere a los efectos producidos en los organismos de la administración sometidos al control. Registra efectos de mediano y largo plazo en las organizaciones	Supervisores de proyectos	Anual	Relevamiento/ encuesta en organismos auditados
	71	Índice de organismos que incorporaron cambios.	Cantidad de organismos que incorporaron nuevos mecanismos de gestión o nuevas prácticas atribuidos al control externo (70) / cantidad de proyectos de auditoría y evaluación finalizados (27+21)	Registra cambios en la gestión atribuidos al control externo. Nuevas prácticas e instrumentos de gestión adoptadas a partir de observaciones y recomendaciones surgidos de los informes de auditoría y otras actividades de control	Supervisores de proyectos	Anual	Relevamiento/ encuesta en organismos auditados
	72	Cantidad de Legisladores de la Ciudad que utiliza la información surgida de los informes de la AGCBA			Dirección de Planificación	Anual	Relevamiento/ encuesta a Legisladores de la Ciudad
	73	Índice de utilización de información por parte de legisladores de la Ciudad	Cantidad de Legisladores de la Ciudad que utiliza la información surgida de los informes de la AGCBA (72) / Cantidad total de legisladores de la Ciudad		Dirección de Planificación	Anual	Cálculo de índice

UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DE ANDALUCÍA.  
IV MASTER LATINOAMERICANO EN EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

INDICADORES DE EFICACIA	Nro de indicador	Indicador simple	Indicador compuesto	Qué mide?	Fuente de información	Periodicidad	Técnica de elaboración
	74	Índice semestral de inicio de proyectos de auditoría por Dirección	Cantidad de proyectos de auditoría iniciados por Dirección durante el semestre (2) / Cantidad de proyectos de auditorías planificados por Dirección para el semestre (1)	Es el % de proyectos de auditoría iniciados por Dirección en el período a evaluar	Dirección de Planificación	Semestral	Cálculo de índice
	75	Índice semestral de inicio en fecha de proyectos de auditoría por Dirección	Cantidad de proyectos de auditoría iniciados en fecha planificada por Dirección durante el semestre (4) / Cantidad de proyectos de auditorías planificados por Dirección para el semestre (1)	Es el % de proyectos de auditoría iniciados en fecha planificada por Dirección en el período a evaluar	Dirección de Planificación	Semestral	Cálculo de índice
	76	Índice semestral de inicio de proyectos de auditoría	Cantidad total de proyectos de auditoría iniciados durante el semestre (7) / Cantidad total de proyectos de auditoría planificados para el semestre (6)	Es el % del total de proyectos de auditoría iniciados en el período a evaluar	Dirección de Planificación	Semestral	Cálculo de índice
	77	Índice semestral de inicio en fecha de proyectos de auditoría	Cantidad total de proyectos de auditoría iniciados en fecha durante el semestre (9) / Cantidad total de proyectos de auditoría planificados para el semestre (6)	Es el % del total de proyectos de auditoría iniciados en fecha en el período a evaluar	Dirección de Planificación	Semestral	Cálculo de índice
	78	Índice semestral de presentación de informes de avance de auditoría	Cantidad total de informes de avance presentados durante el semestre (11) / Cantidad total de proyectos de auditoría planificados para el semestre (6)	Es el % de proyectos de auditoría que presentaron informe de avance en el período a evaluar.	Dirección de Planificación	Semestral	Cálculo de índice
	79	Índice semestral de presentación en fecha de informes de avance de auditoría	Cantidad total de informes de avance presentados en fecha durante el semestre (13) / Cantidad total de proyectos de auditoría planificados para el semestre (6)	Es el % de proyectos de auditoría que presentaron en fecha informe de avance en el período a evaluar.	Dirección de Planificación	Semestral	Cálculo de índice
	80	Índice semestral de inicio de proyectos de evaluación por Dirección	Cantidad de proyectos de evaluación iniciados por Dirección durante el semestre (16) / Cantidad de proyectos de evaluación planificados por Dirección para el semestre (15)	Es el % de proyectos de evaluación iniciados por Dirección en el período a evaluar	Dirección de Planificación	Semestral	Cálculo de índice
	81	Índice semestral de inicio en fecha de proyectos de evaluación por Dirección	Cantidad de proyectos de evaluación iniciados en fecha planificada por Dirección durante el semestre (18) / Cantidad de proyectos de evaluación planificados por Dirección para el semestre (15)	Es el % de proyectos de evaluación iniciados en fecha planificada por Dirección en el período a evaluar	Dirección de Planificación	Semestral	Cálculo de índice
	82	Índice semestral de inicio de proyectos de evaluación	Cantidad total de proyectos de evaluación iniciados durante el semestre (21) / Cantidad total de proyectos de evaluación planificados para el semestre (20)	Es el % del total de proyectos de evaluación iniciados en el período a evaluar. No diferencia entre Direcciones. Permite análisis agregado.	Dirección de Planificación	Semestral	Cálculo de índice
	83	Índice semestral de inicio en fecha de proyectos de auditoría	Cantidad total de proyectos de evaluación iniciados en fecha durante el semestre (23) / Cantidad total de proyectos de evaluación planificados para el semestre (20)	Es el % del total de proyectos de auditoría iniciados en el período a evaluar	Dirección de Planificación	Semestral	Cálculo de índice
84	Índice semestral de presentación de informes de avance de evaluación	Cantidad total de informes de avance de evaluación presentados durante el semestre (25) / Cantidad total de proyectos de evaluación planificados para el semestre (20)	Es el % de proyectos de evaluación que presentaron informe de avance en el período a evaluar.	Dirección de Planificación	Semestral	Cálculo de índice	
85	Índice semestral de presentación en fecha de informes de avance de evaluación	Cantidad total de informes de avance de evaluación presentados en fecha durante el semestre (27) / Cantidad total de proyectos de evaluación planificados para el semestre (20)	Es el % de proyectos de evaluación que presentaron informe de avance en fecha en el período a evaluar.	Dirección de Planificación	Semestral	Cálculo de índice	

UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DE ANDALUCIA.  
IV MASTER LATINOAMERICANO EN EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

INDICADORES DE EFICACIA	Nro de indicador	Indicador simple	Indicador compuesto	Qué mide?	Fuente de información	Periodicidad	Técnica de elaboración
	86	Índice de finalización de proyectos de auditoría por Dirección	Cantidad de proyectos de auditoría finalizados por Dirección (18) / Cantidad de proyectos de auditorías planificados por Dirección (17)		Dirección de planificación	Anual	Cálculo de índice
	87	Índice de finalización en fecha de proyectos de auditoría por Dirección	Cantidad de proyectos de auditoría finalizados en fecha por Dirección (19) / Cantidad de proyectos de auditorías planificados por Dirección (17)		Dirección de planificación	Anual	Cálculo de índice
	88	Índice de finalización de proyectos de auditoría	Cantidad total de proyectos de auditorías finalizados (21) / Cantidad total de proyectos de auditorías planificados (20)		Dirección de planificación	Anual	Cálculo de índice
	89	Índice de finalización en fecha de proyectos de auditoría	Cantidad total de proyectos de auditorías finalizados en fecha (22) / Cantidad total de proyectos de auditorías planificados (20)		Dirección de planificación	Anual	Cálculo de índice
	90	Índice de finalización de proyectos de evaluación por Dirección	Cantidad de proyectos de evaluación finalizados por Dirección (24) / Cantidad de proyectos de evaluación planificados por dirección (23)		Dirección de planificación	Anual	Cálculo de índice
	91	Índice de finalización en fecha de proyectos de evaluación por Dirección	Cantidad de proyectos de evaluación finalizados en fecha por Dirección (25) / Cantidad de proyectos de evaluación planificados por dirección (23)		Dirección de planificación	Anual	Cálculo de índice
	92	Índice de finalización de proyectos de evaluación	Cantidad total de proyectos de evaluación finalizados (27) / Cantidad total de proyectos de evaluación planificados (26)		Dirección de planificación	Anual	Cálculo de índice
	93	Índice total de finalización en fecha de proyectos de evaluación	Cantidad total de proyectos de evaluación finalizados en fecha (28) / Cantidad total de proyectos de evaluación planificados (26)		Dirección de planificación	Anual	Cálculo de índice

## CAPÍTULO 6

### EJERCICIO DE EVALUACIÓN

El presente capítulo tiene por objeto ofrecer los datos del proceso de recolección de información previsto por el tema de seguimiento (SISEA); los resultados que ofrecen los indicadores seleccionados y una primera evaluación basada en dichos indicadores.

Si bien el objetivo del trabajo estaba limitado a la elaboración del subsistema de seguimiento resultaba imperativo poder ofrecer una demostración inicial, aunque limitada y breve, de los posibles productos que el sistema permite obtener a fin de dejar en claro la potencialidad en su integración con el subsistema de evaluación.

El ejercicio entonces no se propone ser una muestra acabada del sistema porque el ejercicio de análisis es muy elemental debido a la limitada la cantidad de información recolectada por la imposibilidad de acceder a ciertos datos- Pero sí se propone como una acotada demostración de los alcances del mismo porque, pese a sus limitaciones, permite elaborar observaciones y juicios que dejan en claro su potencialidad.

A continuación presentamos la información obtenida de algunos de los indicadores dejando en claro que la selección incluye a aquellos indicadores para los cuales se pudo obtener información confiable; la serie temporal para cada caso quedó demarcada por la misma accesibilidad a los datos. Las observaciones, juicios y recomendaciones vertidos tendrán esa limitación y deben ser interpretados a partir de las mismas, lo que no menoscaba su validez.

Nro de indicador	Indicador simple	Indicador compuesto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
20	Cantidad total de proyectos de auditorías planificados		136	190	176	151	155	147	126	97	123	99	109
21	Cantidad total de proyectos de auditorías finalizados (aprobados por CA)		82	155	113	122	144	126	104	84	95	81	54
88	Índice de finalización de proyectos de auditoría	Cantidad total de proyectos de auditorías finalizados (21) / Cantidad total de proyectos de auditorías planificados (20)	60%	82%	64%	81%	93%	86%	83%	87%	77%	82%	50%
22	Cantidad total de proyectos de auditorías finalizados en fecha		3	4	2	3	1	0	2	1	0	1	s/d
89	Índice de finalización en fecha de proyectos de auditoría	Cantidad total de proyectos de auditorías finalizados en fecha (22) / Cantidad total de proyectos de auditorías planificados (20)	2%	2%	1%	2%	1%	0%	2%	1%	0%	1%	s/d
32	Demora aprobación informe final	Fecha de presentación de informe final (30) - Fecha de aprobación de informe final por Colegio de Auditores (31)											
33	Promedio demora aprobación informe final	Suma Demora aprobación informe final (32) / Cantidad de proyectos de auditoría finalizados (21)	283	222	189	119	202	226	213	167	169		
46	Presupuesto de programas existentes*		s/d	13.579	8.803	28.472							

UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DE ANDALUCÍA.  
IV MASTER LATINOAMERICANO EN EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

\*En millones de pesos

48	Índice de cobertura financiera	Presupuesto de programas auditados (47) / Presupuesto de programas existentes (46)									31,6%	31,2%	40,5%
57	Presupuesto total AGCBA*		s/d	17,55	s/d	14,21	16,43	19,56	26,97	39,71	54,30	61,99	77,11
58	Presupuesto AGCBA en personal*		7,99	11,05	s/d	11,19	12,76		23,35	35,38	41,16	54,75	68,49
59	Índice de participación presupuestaria de personal	Presupuesto AGCBA en personal (58) / Presupuesto total AGCBA (57)	s/d	63%	s/d	79%	78%	0%	87%	89%	76%	88%	89%
60	Presupuesto GCBA*		s/d	s/d	s/d	3.510	4.279	6.154	8.263	9.917	13.144	16.882	18.605
61	Índice de productividad de recursos financieros (costo por proyecto)	Presupuesto total AGCBA (57) / Cantidad total de proyectos finalizados (21+27)	s/d	113.273	s/d	116.475	114.097	155.238	259.327	472.738	571.579	765.319	1.428
62	Índice de participación presupuestaria	Presupuesto total AGCBA (57) / Presupuesto GCBA (60)	s/d!	s/d	s/d	0,40%	0,38%	0,32%	0,33%	0,40%	0,41%	0,37%	0,41%
63	Cantidad de personal AGCBA				300					639	700	900	1000
66	Índice de participación del personal	Cantidad de personal AGCBA (63) / Cantidad total de proyectos finalizados (21+27)	0,0	0,0	1,94	0,0	0,0	0,0	0,0	7,6	7,4	11,1	18,5

Como ya mencionamos anteriormente, la utilidad de un sistema de seguimiento está dada por una serie de atributos que ya fueron mencionados y desarrollados en los capítulos precedentes. Entre esos atributos hay uno que refiere a la capacidad de poner en relación la política o institución a evaluar con el entorno en el cual se desenvuelve. Es decir, que sea capaz de observar los modos en que el marco en el cual realiza su actividad incide en el desarrollo la misma.

En ese sentido, nuestro sistema ha incorporado algunos indicadores que tienen esa pretensión, entre los cuales se destaca el que refiere a la vinculación del presupuesto de la Ciudad de Buenos Aires con el de la propia AGCBA.

Nro indic	Indicador simple	Indicador compuesto	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
57	Presupuesto total AGCBA*		14,21	16,43	19,56	26,97	39,71	54,30	61,99	77,11
60	Presupuesto GCBA*		3.510	4.279	6.154	8.263	9.917	13.144	16.882	18.605
62	Indice de participación presupuestaria	Presupuesto total AGCBA (57) / Presupuesto GCBA (60)	0,40%	0,38%	0,32 %	0,33%	0,40%	0,41%	0,37%	0,41%

• En millones de pesos

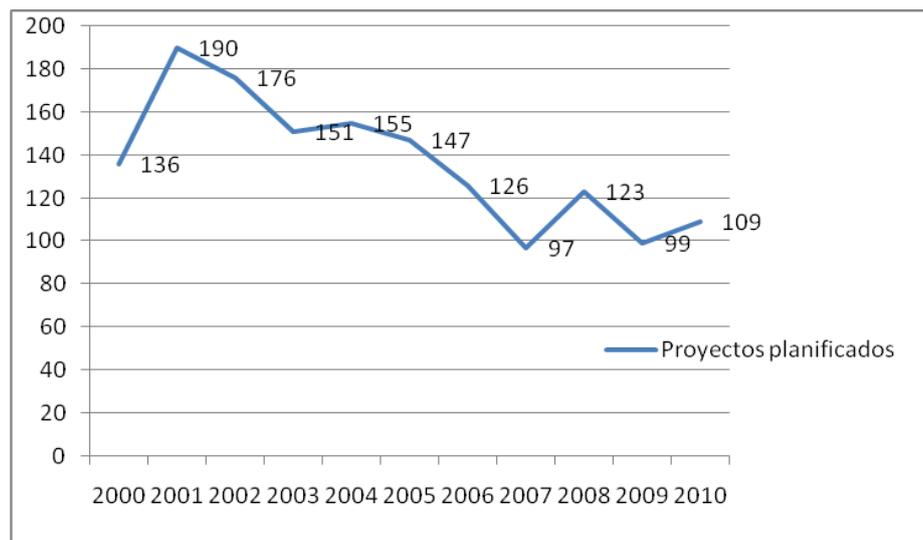
Los datos presentados muestran la relación entre el presupuesto anual del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y el asignado específicamente a la Auditoría General de la Ciudad, lo que en alguna medida expresa la relevancia que dicha actividad tiene en el cúmulo de actividades públicas. En términos absolutos el monto presupuestario aumenta considerablemente año a año, pero en términos relativos se mantiene estable como proporción del presupuesto de la Ciudad. Sin embargo debe señalarse que el comienzo de la serie corresponde a los años inaugurales de la institución por lo cual podría esperarse que con el correr de los años y la consolidación de sus equipos, metodologías y procedimientos como así también de la generación de nuevas expectativas y requerimientos, dicha proporción presupuestaria debiera ir en aumento como producto de esa maduración institucional.

Lo que puede verse entonces es que, en términos de asignación presupuestaria, la proporción se repite como foto estática de un año a otro y no parece considerar modificaciones sustanciales que impliquen la asignación de mayor relevancia institucional a las actividades de control como tampoco la expectativa de asumir nuevos desafíos o definir mayores exigencias. Es pertinente aclarar que la definición del presupuesto no es atribución de la Auditoría sino de Legislatura de la Ciudad que, en general, legitima el proyecto presupuestario del Poder ejecutivo. Ese dato nos permite la aseveración respecto a que dicho presupuesto refleja las expectativas del gobierno de la Ciudad acerca del rol que los organismos de control desempeñan. Planteando la repetición anual de presupuestos y relegando para cada definición de presupuesto la posible definición de nuevas expectativas, objetivos más exigentes, etc.

#### Respecto a la productividad

La AGCBA inició sus tareas específicas en el año 2000 dándose un plan de actividades sumamente ambicioso al imponerse como objetivo desarrollar 136 proyectos de auditorías. (Indicador Nro. 20). En los años siguientes dicha cifra se eleva alcanzando 196 proyectos en 2001 (su punto máximo) para comenzar a descender a partir de allí. Alcanzado cierto grado de maduración institucional la cifra parece estabilizarse alrededor de los 100/120 proyectos anuales<sup>5</sup>.

- Gráfico 1: Cantidad de proyectos de auditoría planificados por año



<sup>5</sup> En 2011 la cantidad de proyectos de auditoría planificados es de 100

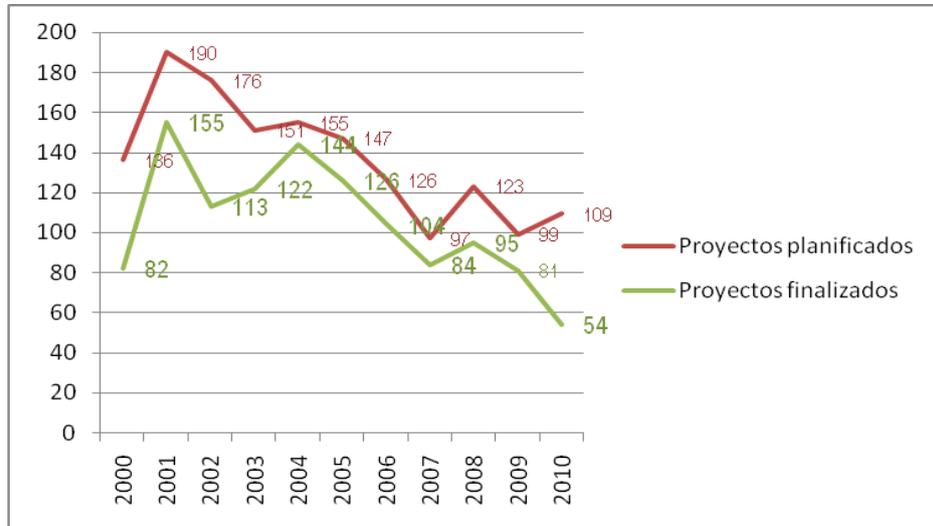
UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DE ANDALUCÍA.  
IV MASTER LATINOAMERICANO EN EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

Si bien la cantidad de proyectos planificados tendió a estabilizarse a medida que el organismo ingresaba en lo que podemos denominar “régimen” de funcionamiento continuó siendo dispar el logro de finalización de proyectos. Diversas causas concurren en dicho resultado: algunos se descartan antes de comenzar por imposibilidad de realización, con autorización previa de la Legislatura de la Ciudad; otros, pese a cumplir con todos los pasos previos, incluso la realización del informe final, no concluyen nunca su circuito por falta de aprobación en el mismo Colegio de Auditores, donde las opiniones encontradas de sus integrantes traban en ocasiones la culminación del ciclo de los proyectos.

Esta última causa, pone de relieve la tensión que implica para el logro de dicho objetivo la composición de la autoridad del organismo que incluye posibles disputas partidarias en el circuito de aprobación de los proyectos complicando el cumplimiento de sus objetivos institucionales.

Indic Nro	Indicador simple	Indicador compuesto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
20	Cantidad total de proyectos de auditorías planificados		136	190	176	151	155	147	126	97	123	99	109
21	Cantidad total de proyectos de auditorías finalizados (aprobados por CA)		82	155	113	122	144	126	104	84	95	81	54
88	Índice de finalización de proyectos de auditoría	Cantidad total de proyectos de auditorías finalizados (21) / Cantidad total de proyectos de auditorías planificados (20)	60%	82%	64%	81%	93%	86%	83%	87%	77%	82%	50%

- Gráfico 2: Cantidad de proyectos de auditoría finalizados por año en relación a los planificados



Puede notarse que el grado de culminación de proyectos es muy variable con años donde apenas se alcanzó el 50% y otros cerca del 90%, aunque el dato más llamativo es sin dudas el referido a la finalización en fecha de los proyectos.

Si se considera poco satisfactorio el resultado en términos de finalización de proyectos, los resultados en cuanto al cumplimiento de los plazos establecidos para la finalización de los mismos puede calificarse directamente como decepcionante en tanto no alcanzan el 1% los proyectos que se concluyen en los plazos establecidos.

De manera llamativa, dicho índice no ha podido mejorarse a lo largo del tiempo cuando podría esperarse que el paso de los años, el aprendizaje y la maduración institucional permitirían la mejora de los logros.

UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DE ANDALUCÍA.  
IV MASTER LATINOAMERICANO EN EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

Nro. Indic	Indicador simple	Indicador compuesto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
21	Cantidad total de proyectos de auditorías finalizados (aprobados por CA)		82	155	113	122	144	126	104	84	95	81
22	Cantidad total de proyectos de auditorías finalizados en fecha		3	4	2	3	1	0	2	1	0	1
89	Índice de finalización en fecha de proyectos de auditoría	Cantidad total de proyectos de auditorías finalizados en fecha (22) / Cantidad total de proyectos de auditorías planificados (20)	2%	2%	1%	2%	1%	0%	2%	1%	0%	1%

#### Alcances del control

Aunque no contamos con una serie temporal demasiado extensa para el análisis de la cobertura del control, en el corto plazo considerado puede notarse una mejora, en el último año, de los alcances de dicho control. En efecto, 2010 representa el año en que la cobertura de control alcanzó el 40% del total de recursos ejecutados por los diversos programas del Gobierno de la Ciudad siendo un avance considerable en la actividad de la Auditoría, al menos en lo que respecta a la elección de los programas a controlar que reúnen, para esta ocasión, aquellos con mayor incidencia presupuestaria.

Nro. Indic.	Indicador simple	Indicador compuesto	2008	2009	2010
46	Presupuesto de programas existentes*		13.579	8.803	28.472.710
47	Presupuesto de programas auditados o evaluados*		4.297	2.742	11.536
48	Índice de cobertura financiera	Presupuesto de programas auditados (47) / Presupuesto de programas existentes (46)	31,6%	31,2%	40,5%

### Utilización de recursos

Algunos de los indicadores seleccionados están orientados a analizar la utilización de los recursos con que cuenta la Auditoría. Respecto a ello, específicamente al caso de los recursos humanos, puede observarse que el presupuesto destinado a personal se acerca al 90% del total de los recursos de la AGCBA. Debido a que se trata de un organismo técnico, donde el personal es el principal insumo, los índices tienen razonabilidad.

Nro. Indic.	Indicador simple	Indicador compuesto	2001	2003	2004	2006	2007	2008	2009	2010
57	Presupuesto total AGCBA*		17,55	14,21	16,43	26,97	39,71	54,30	61,99	77,11
58	Presupuesto AGCBA en personal*		11,05	11,19	12,76	23,35	35,38	41,16	54,75	68,49
59	Índice de participación presupuestaria de personal	Presupuesto AGCBA en personal (58) / Presupuesto total AGCBA (57)	63%	79%	78%	87%	89%	76%	88%	89%

\*En millones de pesos

Sin embargo, cuando observamos la relación entre la cantidad de personal y el producto logrado, es decir, medimos la productividad del personal, puede verse una baja muy notoria en el rendimiento. Para la serie temporal lograda, puede señalarse que mientras en el año 2002 la relación era de 2 agentes por cada proyecto, en 2010 dicho índice alcanza a 18,5 agentes por cada proyecto terminado siendo un indicador que debiera preocupar sobremanera a las autoridades de la institución.

Nro. Indic.	Indicador simple	Indicador compuesto	2002	2007	2008	2009	2010
63	Cantidad de personal AGCBA		300	639	700	900	1000
66	Índice de participación del personal	Cantidad de personal AGCBA (63) / Cantidad total de proyectos finalizados (21+27)	1,93	7,6	7,4	11,1	18,5

UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DE ANDALUCIA.  
IV MASTER LATINOAMERICANO EN EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

Otro análisis en el mismo sentido podría realizarse considerando el costo total por proyecto. Si bien no está realizado el ajuste para dejar constante el valor la moneda, al menos en términos orientativos y en un marco económico medianamente estable, puede observarse que en el término de 10 años el costo de cada proyecto aumentó 10 veces, pasando de \$113 mil a \$ un millón cuatrocientos mil, lo que al menos merecería un análisis exhaustivo de parte de la institución.

Nro indic	Indicador simple	Indicador compuesto	2001	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
21	Cantidad total de proyectos de auditorías finalizados		155	122	144	126	104	84	95	81	54
57	Presupuesto total AGCBA*		17,55	14,21	16,43	19,56	26,97	39,71	54,30	61,99	77,11
61	Índice de productividad de recursos financieros (costo por proyecto)	Presupuesto total AGCBA (57) / Cantidad total de proyectos finalizados (21+27)	113	116	114	155	259	472	571	765	1.428

\*En miles de pesos

### Resultados principales del proceso de evaluación

- *Definición del presupuesto repetitiva. Definido a partir de la repetición de ejercicios anteriores y no en base a los nuevos requerimientos, expectativas, rol esperado, etc.*
- *Bajo índice de finalización de proyectos planificados.*
- *Bajísimos índices de cumplimiento de metas temporales.*
- *Mejora de la cobertura de control en términos de recursos presupuestarios.*
- *Excesivo aumento de recursos humanos en relación al producto alcanzado.*
- *Aumento del costo unitario por proyecto superior a la media de inflación; mayor incluso al crecimiento presupuestario total.*

### Recomendaciones

- *Trabajar en la mejora de los índices de finalización de proyectos para lo cual se requiere seguimiento de los procesos.*
- *Propender al ajuste de los proyectos a los plazos establecidos como forma de mejorar el desempeño pero también la credibilidad del organismo.*
- *Continuar el proceso de mejora de la cobertura de control.*
- *Generar mecanismos de mejora de la productividad del personal de auditoría, ya sea por la vía de mayor inversión en tecnología u otros.*
- *Mejorar la planificación anual a fin de ajustar la cantidad de proyectos planificados a los recursos disponibles permitiendo la mejora en la productividad del organismo.*

## CAPÍTULO 7

### CONCLUSIONES

Es posible afirmar con cierta seguridad que la evaluación de las políticas públicas, en un marco de revalorización del papel del Estado como el actual, constituye un aporte fundamental para lograr la mejora de los procesos generales de la administración, contribuir a mejorar la calidad de las políticas, profundizar la democracia y crear valores públicos.

El debate y la elaboración de propuestas de sistemas y herramientas de evaluación en y desde los distintos ámbitos y niveles del estado constituyen un paso adelante en ese sentido que debe incentivarse a fin de lograr avances en la construcción de ciudadanía y en el desarrollo de una cultura de la evaluación.

La iniciativa que aquí presentamos, aunque no sea mas que una propuesta de profundización y mejora de una herramienta existente, aunque escasamente desarrollada, es un aporte en ese sentido. Especialmente porque los organismos de este tipo requieren para su valorización social realizar un aporte sustancial a la transparencia y a la gobernabilidad incorporando para sí mecanismos sistemáticos de evaluación como modo de mejorar su desempeño pero a la vez como forma de legitimar su actividad. Para lograr este objetivo son necesarios sistemas de seguimiento como el que proponemos que sean capaces de generar información útil y relevante que sirvan de insumos para el desarrollo de evaluaciones.

La propuesta elaborada ofrece un modelo de seguimiento que permite realizar estimaciones cuantitativas y cualitativas acerca de lo que está haciendo la AGCBA; cómo se está desempeñando y cuáles son los efectos de sus actividades. En definitiva, provee información de utilidad para el desarrollo de evaluaciones sistemáticas y sólidas; permite que sus resultados sean argumentos consistentes para la toma de decisiones de quienes tienen la responsabilidad de gestionar; y habilita la valoración informada por parte de los diversos actores involucrados.

El sistema propuesto presenta, desde su concepción, aspectos de gran potencialidad; el carácter participativo y holístico, como conceptos orientadores. La búsqueda de integralidad y pluralismo como características constitutivas y enriquecedoras. Y la perspectiva orientada a los fines analíticos, formativos y conclusivos que permiten el aprendizaje y la difusión resultados; que fomentan la transparencia, la mejora de la gobernabilidad y que contribuyen a facilitar la toma de decisiones. Todo esto satisface nuestras expectativas y nos compromete a continuar en la senda que aquí iniciamos.

## ANEXO

### **Agentes y funcionarios entrevistados.**

Se entrevistaron funcionarios con diversos niveles de responsabilidad de acuerdo a la información que se pretendía recolectar. Las entrevistas fueron pocas dadas las limitaciones de tiempo pero cubrieron los criterios que se pretendían responder. Esto es, para la definición de las expectativas y finalidades esperadas de un sistema de seguimiento centralmente se trató de aquellos con responsabilidades de dirección; también se los indagó respecto a los requerimientos mínimos de un sistema de evaluación y los productos que de él surjan. Los niveles de menor responsabilidad fueron consultados respecto a las necesidades particulares de información y los mecanismos de gestión de la misma.

A.B cuadro medio en Dirección de planificación. Participó en actividades de sistematización de información en períodos anteriores.

M.R Director General de Planificación de la AGCBA.

M.M director General de control.

M.L Auditor Supervisor. AGCBA.

M.G Auditor supervisor. AGCBA

L.L asesor Colegio de auditores

### **Participantes de reuniones técnicas**

A.B cuadro medio en Dirección de planificación

MG Auditor Supervisor. AGCBA

E.P Auditor supervisor. AGCBA

P.A profesional integrante de equipos de auditorías

**Guía de entrevistas referida a expectativas y finalidades de un sistema de seguimiento.**

Considera de utilidad evaluar la gestión de la AGCBA?

Cuál sería el aporte que puede realizar a la gestión?

Que cuestiones habría que tomar en cuenta al momento de idear un sistema de seguimiento? A qué objetivos debiera dirigirse un sistema de seguimiento? Qué utilidad le asigna?

Considera que el sistema actual contiene toda la información necesaria? Qué limitaciones tiene? Qué aspectos positivos? Qué aspectos le incorporaría? Qué elementos utilizaría para medir el desempeño de la AGCBA?

Considera posible/ viable incorporar un sistema de este tipo a la gestión? Que limitaciones encontraría?

## BIBLIOGRAFIA

AGUILAR VILLANUEVA, Luis (1993), Estudio introductorio, en Aguilar Villanueva, Luis (ed), "la implementación de las políticas", Miguel Ángel Porrúa, México.

AISCURRI, Mario (2008), La mirada desde el después y la información oportuna, Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, CONTEXBA N° 3, 2008.

AISCURRI, Mario (2008), Las auditorías de gestión en la Argentina: ¿una solución que busca su problema? Tesis de la maestría en Auditoría Gubernamental. Universidad Nacional de San Martín.

ALVAREZ, Oneida. (2011) Contexto internacional de las políticas públicas. Universidad de La Habana.

AMAYA, Paula. (2011), La Evaluación de Políticas como estrategia para la integración de la de la acción estatal. En Amaya, Paula y otros, El estado y las políticas públicas en América Latina.

AMAYA, Paula. (2011), La evaluación como estrategia de transversalidad en las políticas públicas y la administración.

ATCHABAHIAN, Adolfo (2006), Organismos de control externo en la hacienda pública: importancia de su raigambre constitucional, en <http://www.elcontrolpublico.com.ar/ecp107/archivos/documentos/Conferencia%20de%20Atchabahian%20Texto%20completo.doc> leído el 29 de junio de 2008

DURRIEU, Marcela (2007); Informe de Gestión de la Dirección General de Control de Desarrollo Social y Salud de la AGCBA (1999-2007), junio de 2007

FEINSTEIN, Osvaldo (2007), Evaluación pragmática de políticas públicas. En ICE Nro. 836, Mayo-Junio 2007.

GARCÍA DELGADO, Daniel (1997). La reforma del Estado en la Argentina: de la hiperinflación al desempleo estructural en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 8 (May. 1997). Caracas.

GRILLI, Stella Maris (2008), La independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. Un requisito necesario para que el control fortalezca la accountability, tesis en la Maestría de Auditoría Gubernamental de la Universidad Nacional de San Martín

I3E. Evaluación de los Sistemas de Gestión de Información de la Red Territorial de Apoyo a Emprendedores: Propuesta para la optimización del Seguimiento y la Evaluabilidad de las actuaciones. Sevilla. 2008

INSTITUTO DE DESARROLLO REGIONAL, Fundación Universitaria. (2004) Sistema de seguimiento de los proyectos presentados por los Gobiernos Locales en el ámbito de los nuevos yacimientos de empleo (NYE).

KUSEK, Jody Zall y RIST, Ray C. (2004) Diez pasos hacia un sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados. Banco Mundial.

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).

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES DE ESPAÑA. Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (2001). Metodología de Evaluación de la Cooperación Española II

NIRENBERG, Olga, Nuevos enfoques en la evaluación de proyectos y programas sociales  
<http://cdi.mecon.gov.ar/biblio/docelec/clad/cong6/7nov/49/nirenber.pdf>

NIRENBERG, O., BRAWERMAN, J. RUIZ, V. (2003) Programación y Evaluación de Proyectos Sociales. Aportes para la racionalidad y la transparencia. Colección Tramas Sociales, Vol.19, Editorial Paidós. Buenos Aires, Argentina.

ORGANIZACIÓN LATINOAMERICANA Y DEL CARIBE DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES (OLACEFS) (2002), Guía para la evaluación de desempeño de entidades fiscalizadoras superiores.

OSZLAK, O. Y O'DONNELL, G. (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 LLANEZA, José Luis (2011) La evaluación: instrumento para mejorar la eficacia y la eficiencia de las políticas públicas.

OSUNA LLANEZA, JOSÉ LUIS, BUENO SUÁREZ, C, MURCIANO ROSADO, J, PORRINI MARRAU, L. Los niveles de evaluación y seguimiento de la formación: calidad vs política. Universidad de Sevilla.

Osuna, JL. y C. Márquez (Dir.) y A. Cirera y C. Vélez (Red.). Guía para la Evaluación de Políticas Públicas, Instituto de Desarrollo Regional, Sevilla, 2000.

PNUD (2002), Oficina de evaluación. Manual de seguimiento y evaluación de resultados. New York, USA.

SCRIVEN, M., (1967), "The Methodology of Evaluation", *Perspectives on Curriculum Evaluation*, AERA Monograph Series on Curriculum Evaluation, 1, Chicago: Rand McNally.

SISTEMA INTEGRADO MODELO DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA Y CONTROL PARA AMÉRICA LATINA, (SIMAFAL),  
[http://www.respondanet.com/spanish/anti\\_corrupcion/informes/phase1\\_documents/simafal\\_eng.htm](http://www.respondanet.com/spanish/anti_corrupcion/informes/phase1_documents/simafal_eng.htm), leído el 22 de enero de 2007

SCHWEINHEIM, Guillermo F. F. (2004), "Experiencias de educación de posgrado en auditoría gubernamental: factores institucionales y estrategias de formación de competencias de responsables de auditoría y control del sector público y desarrollo de comunidades de práctica de auditores gubernamentales", IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, <http://www.clad.org.ve/fulltext/0049737.pdf>, 22 de enero 2007.

STAKE, R.E. (1980a). Program Evaluation, Particularly Responsive Evaluation. In W.B. Dockrell & D. Hamilton (Eds.), *Rethinking Educational Research* (pp. 72-87). London: Hodder & Stoughton.

SUBIRATS, Joan ¿Podemos utilizar los instrumentos de evaluación como palanca de gobierno del sector público? Congreso Internacional del CLAD. Madrid 2 – 5 de Noviembre de 2004.

TAMAYO SAENZ, M. (1997), "El análisis de las políticas Públicas" en Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (Comps) *La nueva administración pública*, Alianza Universidad, Madrid.

WEISS, Carol H. *Evaluation, second edition*, por Editorial: Prentice-Hall, Inc.

WHOLEY, J.S. (1983). *Evaluation and Effective Public Management*. Boston: Little Brown.