

UNIVERSIDAD DE SEVILLA

MAESTRIA EN EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

TRABAJO FINAL DEL MASTER (TFM):

“Aportes Conceptuales y Metodológicos de la Evaluación de Políticas Públicas a la Auditoría de Desempeño”

ALUMNO: Mg Sebastián Gil

DIRECTORA DEL TRABAJO: Dra. Paula Amaya

ÍNDICE

I.- Introducción: Preguntas a responder	p. 2
II.- Evaluación de Políticas Públicas - concepto y alcance	p. 4
III.- La Auditoria de Desempeño: Dimensiones de Análisis y Enfoques Posibles	p. 13
<i>III.1. Dimensiones posibles</i>	<i>p. 13</i>
<i>III.2 Enfoques posibles</i>	<i>p.25</i>
IV.- Dimensiones Abarcadas y Enfoques Utilizados	p. 29
<i>IV.1.- Condicionantes de las Dimensiones Abarcadas y Enfoques Utilizados</i>	<i>p. 31</i>
V.- Brechas entre la Evaluación de Políticas Públicas y la Auditoría de Desempeño	p. 34
VI.- Conclusión del Trabajo Final	p. 38
Bibliografía	p. 39
Apéndice A: “Plan Nacer”	p.42
Apéndice B: “Programa de Mejoramiento del Sistema Educativo”; SubPrograma I “Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación”	p.45
Apéndice C: “Programa de Mejoramiento del Sistema Educativo”; Subprograma II “Expansión de la Infraestructura Escolar” (PROMSE; SP II)	p.51
Apéndice D: “Proyecto de Energías Renovables en Mercados Rurales Dispersos” (PERMER)	p. 57
Apéndice E: “Programa de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos” (GIRSU)	p. 59
Apéndice F: “Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural” (PROMER)	p. 65
Apéndice G: “Programa de Mejoramiento de la Educación”, SubPrograma II (PROMEDU I, SP II)	p. 74
Apéndice H: “Proyecto de Integración de Pequeños Productores a la Cadena Vitivinícola”	p.82
Apéndice I “Análisis de las Observaciones de los Proyectos Testigo”	p.86

I.- Introducción: Preguntas a responder

En el año 1994 se sancionó en Argentina la “Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control”. Como parte de ese proceso se creó la Auditoría General de la Nación, organismo rector del sistema de control externo que reemplazó al Tribunal de Cuentas de la Nación¹. El cambio de sistema implicó - entre otros - la diversificación de los productos que hacen al control externo, particularmente por la incorporación de la *auditoría de gestión*. A partir de ello, el alcance del control externo – basado en mandatos, normas y convenciones orientados a la rendición de cuentas -, no sólo abarcó la verificación del cumplimiento normativo, y la adecuada exposición de las transacciones y estados financieros, sino también análisis acerca de los procesos de gestión y del adecuado uso de los recursos, y el cumplimiento de los objetivos de producto.

Más allá de que se haya maximizado o no el potencial que la Auditoría de Gestión posee considerando las dimensiones que nominalmente abarca (eficacia, eficiencia, economía, efectividad y equidad²), en la actualidad existen desarrollos “de segunda generación”, que hacen énfasis en la pertinencia de la aplicación complementaria de otras herramientas metodológicas provenientes del campo de la Evaluación de Políticas Públicas.

Ello permite formular las dos preguntas que serán eje de este Trabajo Final:

- ¿En qué medida la práctica de la Auditoría de Gestión es consistente con las expectativas derivadas de las dimensiones que nominalmente abarca?, y
- ¿Qué puede aportarle la Evaluación de Política Públicas a la Auditoría de Gestión?

El supuesto implícito es que se trata de dos disciplinas que poseen puntos de contacto, y con potencialidad para complementarse.

La utilidad y motivación para tratar de contestar a estas preguntas son evidentes; se avanzaría hacia la generación de informes de auditoría que, independientemente de los atributos ya presentes (contribución a la gestión y al control, y provisión de información a los diversos *stakeholders*, entre ellos la sociedad), incorporen dimensiones de análisis que aporten a la reflexión acerca del “modo” en que se instrumentan las políticas públicas y eventualmente, aporten a los procesos de toma de decisiones involucrados.

¹ A partir de la Reforma Constitucional del año 1994 la AGN adquirió rango constitucional (véase Art. 85) como “órgano de asistencia técnica del Congreso”.

² Resolución AGN 186/16 “Normas de Control Externo de la Gestión Gubernamental”.

El primer paso para avanzar hacia la respuesta a estas preguntas exige precisar el alcance y enfoques de ambas actividades. Específicamente, qué conceptos o dimensiones son abarcadas al implementar una Evaluación de Política Públicas, y cuales al llevar adelante una Auditoría de Gestión. Naturalmente, explicitar estas definiciones y alcances exige, particularmente en el caso de la Evaluación de Política Públicas, la adopción de tipos ideales.

Cumplido este primer paso, los caminos metodológicos para responder a las preguntas formuladas difieren.

Por un lado, para responder acerca de qué se hace en relación al alcance nominal de la Auditoría de Gestión, se evaluarán un conjunto de ese tipo de auditorías implementadas por el alumno en calidad de Supervisor de auditoría, es decir en el rol de máximo responsable técnico por la elaboración de esos trabajos. Este conjunto de auditorías representa, por tanto, la “ventaja comparativa” del alumno. Ello permite avanzar en la identificación de dos aspectos complementarios, como son: a) los enfoques recurrentes, y b) los aspectos de contexto o coyuntura, endógenos o exógenos, que actúan como “condicionantes” para la tarea de auditoría, incidiendo incluso sobre las dimensiones abarcadas y los enfoques utilizados.

Por el otro, responder acerca de aquello que la Evaluación de Política Públicas puede aportarle a la Auditoría de Gestión exige trabajar - apoyándonos en las definiciones, alcances y enfoques presentados previamente - en la contrastación entre ambas actividades, en la identificación de sus aspectos comunes, sus brechas y sus condicionantes, y reflexionar acerca de las posibles formas de contribución de la Evaluación de Política Públicas en relación a la Auditoría de Gestión. Para ello resulta de gran apoyo la bibliografía proporcionada a lo largo de la Maestría y, en particular la producción en la materia del Prof. Osuna Llana, quien regularmente ha hecho reflexiones acerca del vínculo entre las dos disciplinas consideradas.

II.- Evaluación de Políticas Públicas - concepto y alcance:

Es un hecho que la Evaluación de Políticas Públicas (en adelante “EPP”) ha superado el Modelo de Tyler centrado en objetivos y resultados de su *Eight Year Study* de la década de 1940, para avanzar hacia el Modelo de Scriven que, prescindiendo de los objetivos por el sesgo que pueden introducir al proceso evaluatorio, busca considerar todos los efectos provocados por la gestión.

No obstante, la definición de EPP sostenida desde esta Maestría, al proponer un enfoque que aborde cuestiones no sólo relacionadas con los objetivos y los impactos de la gestión, sino también instancias concomitantes e incluso previas a la implementación de los programas, supera en mucho el referido “avance”.

La reexpresión de esta propuesta en términos temporales supone, por tanto, un enfoque que abarque todo el ciclo de la gestión, desde la identificación de la necesidad de implementación de una política pública (en adelante PP), entendida como el *primer acto* de ese proceso, hasta la evaluación de sus impactos, o aquel análisis que conforme su *último acto*. En palabras de Osuna Llana, “La evaluación debe incorporarse, por tanto, desde el primer momento de la planificación, tratando de examinar, de un modo sistemático, la idoneidad de la lógica y de las relaciones de causalidad entre las actividades programadas, objetivos y fines, y la adecuación de los sistemas articulados para la ejecución de la política.”³.

Se pretende por tanto, que la EPP se transforme en un *insumo para la planificación* – y para todos los procesos de toma de decisiones vinculados a las PP -, razón por la cual debe abarcar todos los aspectos relativos a esta, es decir, tanto su diseño como sus sistemas de gestión y seguimiento, y sus procesos de ejecución. Incluso, se hace énfasis en la necesidad de la EPP: “*se hace evidente la necesidad de la evaluación como control financiero y de legitimidad, pero también y, sobre todo, para la racionalización de la toma de decisiones públicas, como instrumento para la formación de los implicados en el programa, como generadora de información, y como elemento determinante en la que resulta ser ya una inaplazable y profunda reforma (revolución) de las Administraciones Públicas. Por todo ello, entendemos que la evaluación de políticas públicas es el mejor instrumento para legitimar la intervención del Estado en el S. XXI.*”⁴.

³ Osuna Llana, J. L. “La Evaluación de Políticas Públicas” en Universidad de Sevilla, Cátedra Carlos Román, Maestría en Evaluación de Políticas Públicas, Módulo I: Fundamentos Teóricos e Institucionalización de la Evaluación.

⁴ Osuna Llana, J.L. “La Evaluación de Políticas Públicas” en Universidad de Sevilla, Cátedra Carlos Román, Maestría en Evaluación de Políticas Públicas, Módulo I: Fundamentos Teóricos e Institucionalización de la Evaluación.

Al mismo tiempo, la pretensión es – y parafraseando al Prof. Osuna Llana - , abarcar “todas las cuestiones”⁵, tanto como contestarnos:

- ¿Qué ha pasado? (esto es la *dimensión descriptiva y valorativa* de la PP, definida por Stufflebeam⁶ y compañía para conocer qué es lo que está sucediendo como resultado de la aplicación de una política y medir los efectos producidos),
- ¿Cómo se producen los cambios? (*dimensión cognoscitiva*, para estimar, conocer y comprender las relaciones causas y efecto),
- ¿Se está actuando en forma correcta? (*dimensión normativa*, que hace a la emisión de un juicio de valor), y
- ¿Se puede actuar mejor? (la *dimensión instrumental*, defendida entre otros por Carol Weiss⁷ y Wholey⁸, acerca de la necesidad de efectuar recomendaciones sobre formas de mejorar la actuación pública).

Estamos por tanto, ante un enfoque “integral” de la EPP, también denominado “global” o “comprehensive evaluation”, consistente con la definición de EPP formulada por Rossi, P. y Freeman, H. “...es la aplicación sistemática de los procedimientos de la investigación social para valorar la conceptualización y el diseño, la ejecución y la utilidad de los programas de intervención social.”⁹. La consistencia del enfoque con la definición de Ballart – “La implicación de los diversos grupos de interés en el proceso evaluador rechaza la idea de la evaluación imparcial y objetiva de los resultados de un programa. Se centra en la importancia de los valores y de las opiniones de la pluralidad de actores que tienen que ver con el programa.”¹⁰ -, también lo transforma en *holístico*.

Ahora bien, haciendo nuestra la lógica presentada por el Prof. Osuna, arribar al detalle de las dimensiones a ser abarcadas (referidas a la pregunta acerca de ¿Qué se hace?), demanda haber contestado otras preguntas más relevantes, fundacionales, que hacen al rol del evaluador. Concretamente antes debemos contestar/nos acerca de las motivaciones de la evaluación (¿Por qué se hace?), y cuáles son las funciones y/o utilidad esperadas (¿Para qué se hace?). Sólo una vez respondidas estas preguntas – que

⁵ Osuna Llana, J. L., “Desafíos Institucionales para la Evaluación del Impacto en la Argentina - CIPPEC” en presentación de powerpoint de Desayuno de Trabajo, CIPPEC, Buenos Aires, Argentina, p 19.

⁶ En Porrini, Laura G., “Principales Enfoques de la Evaluación”, Cap. 2 “Las diferentes clasificaciones de modelos o enfoques y el sentido de estudio de los mismos”, “C. Modelos Experimentales”.

⁷ En Porrini, Laura G.. “Principales Enfoques de la Evaluación”, Cap. 2 “Las diferentes clasificaciones de modelos o enfoques y el sentido de estudio de los mismos”, “C. Enfoques Orientados a la Toma de Decisiones”.

⁸ En Osuna Llana, J.L. “La Evaluación de Políticas Públicas” en Universidad de Sevilla, Cátedra Carlos Román, Maestría en Evaluación de Políticas Públicas, Módulo I: Fundamentos Teóricos e Institucionalización de la Evaluación, p. 6.

⁹ Rossi, P. y Freeman, H. (1993). Evaluation: a systematic approach. Sage Publications.

¹⁰ En Osuna Llana, J.L. “La Evaluación de Políticas Públicas” en Universidad de Sevilla, Cátedra Carlos Román, Maestría en Evaluación de Políticas Públicas, Módulo I: Fundamentos Teóricos e Institucionalización de la Evaluación, pp. 6-7.

naturalmente condicionarán y hasta moldearán el resto del proceso evaluatorio. -, podremos preguntarnos acerca del “qué” , junto con el “quién”, “cuándo”, “cómo”, “donde”, etc.

Hecha esta aclaración procedimental – acerca de preguntas preliminares *que el evaluador debe hacerse y que el auditor rara vez hace* -, se reconoce que existen dimensiones comunes a ambas disciplinas¹¹; concretamente, la eficacia, la eficiencia y la efectividad cumplirían esta “doble pertenencia”. Mientras que las 2 primeras están explícitamente abarcadas por el modelo integral y holístico¹², la “efectividad” se abarca dentro del concepto de *sinergia* (positiva o negativa), que refiere – y valora - los efectos de la PP. El mismo autor junto con sus colegas Bueno y Murciano proporcionan una definición de EPP que confirma lo ya expresado acerca de las dimensiones comunes con la AG, pero también acerca de las diferencias con las 3E que conforman su sustrato: “La aplicación del enfoque integral de la evaluación al promover la participación activa de los agentes implicados, diferencia a la herramienta de la llamada “auditoría operativa” (las “3E”) y se sustenta – dado su carácter holístico – en el reconocimiento de la pluralidad de tablas axiológicas de referencia que coexisten en el seno de la sociedad, asumiendo naturalmente su inmersión en el proceso político”¹³.

A continuación, se avanza en el sentido de identificar todas las dimensiones abarcadas por la EPP (“¿Qué evalúo?”), aunque referenciando el “¿Cuándo...?”, “¿Quién...?”, y “¿Para quién...?”, ya que ello forma parte de las diferencias entre la EPP y la AD.

¹¹ Recuérdese que para el caso de la definición de la Auditoría de Gestión se utiliza la norma de la AGN; Resolución N° 186/16, “Normas de Control Externo de la Gestión Gubernamental”.

¹² Osuna Llana, J. L., “Desafíos Institucionales para la Evaluación del Impacto en la Argentina - CIPPEC” en presentación de powerpoint de Desayuno de Trabajo, CIPPEC, Buenos Aires, Argentina, p 29.

¹³ En Osuna Llana, J.L. “La Evaluación de Políticas Públicas” en Universidad de Sevilla, Cátedra Carlos Román, Maestría en Evaluación de Políticas Públicas, Módulo I: Fundamentos Teóricos e Institucionalización de la Evaluación, p. 6.

Tabla N° 1:

Alcance de la EPP en su versión Integral y holística

Contenido (¿Qué?) ¹⁴	Alcance	Categoría específica ¹⁵	Alcance específico
Evaluación de la Evaluabilidad ¹⁶	Antes de realizar una evaluación de una determinada política pública es preciso hacerse determinadas preguntas previas, tales como: quiénes son sus destinatarios; qué información necesitan y cuándo; cómo y para qué se utilizarán los resultados; o qué fuentes de información y con qué recursos se cuenta para llevar a cabo la evaluación. Las respuestas a estas y otras cuestiones determinarán el tipo de evaluación más apropiado. Pero igualmente, en función de estos elementos, será posible analizar hasta qué punto la política, plan y/o programa público es, o no, “evaluable”. Es así como esta cualidad, la de evaluabilidad de la intervención pública, debe contrastarse como paso previo y absolutamente necesario a toda evaluación puesto que esta evaluación previa condiciona la calidad y utilidad de la evaluación, al tiempo que permite “evitar gastos y esfuerzos innecesarios” (Wholey, 1979). Por tanto, la evaluabilidad de una política, plan o		

¹⁴ Fuente: Osuna Llana, J.L. “La Evaluación de Políticas Públicas” en Universidad de Sevilla, Cátedra Carlos Román, Maestría en Evaluación de Políticas Públicas, Módulo I: Fundamentos Teóricos e Institucionalización de la Evaluación, p. 10.

¹⁵ Fuente: Osuna Llana, J. L., “Desafíos Institucionales para la Evaluación del Impacto en la Argentina - CIPPEC” en presentación de powerpoint de Desayuno de Trabajo, CIPPEC, Buenos Aires, Argentina, p 29.

¹⁶ Fuente: Prof. Juan Casero “Evaluación de Evaluabilidad y Evaluación del Diseño” en Universidad de Sevilla, Cátedra Carlos Román, Maestría en Evaluación de Políticas Públicas, Módulo III, pp. 2-4.

Contenido (¿Qué?) ¹⁴	Alcance	Categoría específica ¹⁵	Alcance específico
	<p>estrategia es una tarea previa y necesaria para una eficaz evaluación.</p> <p>Elementos a considerar en la evaluación de evaluabilidad son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La calidad de la planificación: diagnóstico, objetivos y estrategia. • La disponibilidad de información orientada a la evaluación. • La capacidad de gestión de evaluaciones. 		
Evaluación de diseño	<p>Analizar la racionalidad y la coherencia de la intervención, verificar la calidad y realidad del diagnóstico realizado, constatar la existencia de objetivos claramente definidos, analizar su correspondencia con los problemas y examinar la lógica del modelo de intervención diseñada. El análisis de coherencia se puede realizar tanto de forma interna como externa.</p>	Evaluación de la Racionalidad ¹⁷	Refiere al Análisis de Relevancia, de Contexto y de Pertinencia
		Evaluación de la Coherencia ¹⁸	<p>La evaluación de la coherencia de una intervención pública se centra en analizar el grado de compatibilidad de la estrategia en su conjunto, tanto en lo que respecta a su estructura interna, como en relación a otras referencias de intervención, normativas, etc. Estas últimas, aún pudiendo ser ajenas a la política diseñada pueden incidir, positivamente o negativamente, en sus posibilidades de ejecución y de alcance de resultados. La</p>

¹⁷ Fuente: Prof. Carlos Bueno “Evaluación de la Racionalidad” en Universidad de Sevilla, Cátedra Carlos Román, Maestría en Evaluación de Políticas Públicas, Módulo III “Evaluación de Evaluabilidad y Evaluación del Diseño”.

¹⁸ Fuente: Prof. Carlos Bueno “Evaluación de la Coherencia” en Universidad de Sevilla, Cátedra Carlos Román, Maestría en Evaluación de Políticas Públicas, Módulo III “Evaluación de Evaluabilidad y Evaluación del Diseño”.

Contenido (¿Qué?) ¹⁴	Alcance	Categoría específica ¹⁵	Alcance específico
			<p>evaluación de la coherencia presenta, siguiendo las referencias teóricas de la bibliografía disponible, dos ámbitos de análisis diferenciados: □ La coherencia interna, en la que se analiza y juzga, por una parte, la compatibilidad y las sinergias entre objetivos; y por otra parte, la asociación lógica entre los medios y los objetivos que se pretenden alcanzar. En definitiva, a través de la evaluación de la coherencia interna se analiza la ordenación de los niveles en los que se establece la estrategia y su lógica en virtud de los “modelos de repercusión” (Osuna J. L. 2000). □ La coherencia externa, en la que se analiza el grado de compatibilidad entre los objetivos perseguidos por la política diseñada y otros objetivos propuestos por otras actuaciones o incluso normativas de rango superior, igual o inferior a los que propone la política de intervención.</p>
Evaluación de proceso o de gestión	<p>Valorar la forma en que se gestiona y aplica la política en sus diferentes formatos y niveles de planificación. Se trata de analizar la capacidad de los centros de planificación y gestión de la intervención y de examinar la implicación y coordinación determinando el rol de cada uno, la idoneidad de la organización y la suficiencia en la dotación de recursos.</p>	Seguimiento Orientado a la Evaluación ¹⁹	<p>Se quieren evaluar políticas y programas públicos, pero la cantidad y calidad de los datos disponibles sobre la ejecución de dichas políticas condicionan el alcance de su evaluación. Se necesita disponer de información útil para la evaluación, tanto cuantitativa como cualitativa. Los problemas a los que se enfrentan los evaluadores (internos y/o externos) no sólo son de ausencia de información también son de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desagregación de la información (Ej. Desagregación por edad o sexo de la población beneficiaria; sector de la política; etc.). • Dispersión de la información

¹⁹ Fuente: Prof. Francisco Sánchez “Seguimiento Orientado a la Evaluación” en Universidad de Sevilla, Cátedra Carlos Román, Maestría en Evaluación de Políticas Públicas, Módulo IV “Módulo 4. Seguimiento orientado a la Evaluación y Evaluación de Gestión Presupuestaria”.

Contenido (¿Qué?) ¹⁴	Alcance	Categoría específica ¹⁵	Alcance específico
			<p>(disponible, pero en diversos centros gestores). • Falta de estructuración de la información. • Periodificación de la información.</p> <p>Todos estos problemas y otros muchos son resueltos por los evaluadores gracias a la construcción de sistemas de seguimiento orientados a la evaluación, compuestos estos sistemas por un conjunto de indicadores y a través de los cuales se dispone de la información necesaria para poder evaluar las políticas públicas.</p> <p>De este modo el seguimiento, o monitoreo, orientado a la evaluación de las políticas públicas, supone la verificación de la realización progresiva, física y financiera, cuantitativa y cualitativa, de las intervenciones integradas en la política objeto de evaluación mediante la sistematización de toda aquella información que, tanto en origen, a medio camino o tras su finalización, resulte fundamental para evaluar, entre otros aspectos, su impacto, su eficacia o su eficiencia.</p>
		Evaluación de la Gestión Presupuestaria ²⁰	Refiere a la “dimensión económica de la gestión: la disciplina presupuestaria y su evaluación en organizaciones, proyectos y programas”.

²⁰ Fuente: Prof. Dr. Javier Rodríguez Alba “Seguimiento Orientado a la Evaluación” en Universidad de Sevilla, Cátedra Carlos Román, Maestría en Evaluación de Políticas Públicas, Módulo IV “Módulo 4. Seguimiento orientado a la Evaluación y Evaluación de Gestión Presupuestaria”.

Contenido (¿Qué?) ¹⁴	Alcance	Categoría específica ¹⁵	Alcance específico
Evaluación de resultados	Analizar y valorar hasta qué punto se pueden conseguir, se están consiguiendo o se han conseguido, los objetivos más inmediatos y directos establecidos (eficacia) y examinar a qué coste se alcanzan en términos de tiempo y recursos humanos, materiales y monetarios (eficiencia).	Eficacia: Física y Financiera	Mide el grado o nivel de alcance de los objetivos y resultados de un proyecto en una población beneficiaria y en un periodo de tiempo determinado, sin considerar los costes en los que se incurre para obtenerlos.
		Eficiencia: Absoluta y Relativa	Mide el logro de los resultados en relación con los recursos que se consumen; esto es, la combinación óptima de recursos financieros, materiales, técnicos, naturales y humanos para maximizar los resultados. El valor de la eficiencia de un programa o proyecto se suele dar en la comparación con ratios recursos/logros de otros proyectos similares o bien con el mismo proyecto en años consecutivos.
Evaluación de impactos	Valorar los efectos más generales y menos inmediatos de la intervención sobre las necesidades de sus beneficiarios. Es un análisis complejo, pues debe indagar en las relaciones de causalidad entre la intervención y los cambios habidos (efecto neto), deslindándolos de los efectos producidos por intervenciones distintas a la evaluada o por la propia evolución del contexto.	Sinergias: Valor Añadido	Efectos producidos cuando el conjunto de acciones o medidas de un programa provoca un impacto mayor (sinergia positiva) o menor (sinergia negativa) que la suma de los impactos de esas medidas de forma separada. Se puede considerar la sinergia como el valor añadido de un conjunto de acciones
		Impactos: Globales y Específicos	Efectos indirectos que se producen como consecuencia de la ejecución de una acción
		Efectos Estructurales: Económicos y Sociales	Impactos que se mantienen en el tiempo y que se traducen en cambios en la estructura económica y social de la realidad sobre la que se interviene.

Contenido (¿Qué?) ¹⁴	Alcance	Categoría específica ¹⁵	Alcance específico
Metaevaluación ²¹	<p>La evaluación debe también evaluarse, someterse a análisis sistemáticos y críticos que permitan identificar aciertos y errores, proporcionar evidencias para la mejora de futuras evaluaciones e, incluso, el control y la rendición de cuentas sobre el modo en que, con fondos públicos, se ha criticado al poder.</p> <p>La contribución de las evaluaciones a la mejora de las políticas públicas y al fortalecimiento de la accountability pasa, necesariamente, por la revisión y perfeccionamiento de los instrumentos de los que se sirve, por contrastar la validez de sus juicios y comprobar su utilidad “en la práctica”.</p>		

²¹ Fuente: Prof. Dra. Ester García Sánchez en Universidad de Sevilla, Cátedra Carlos Román, Maestría en Evaluación de Políticas Públicas, “Módulo VI: Metaevaluación, presentación y usos de la Evaluación”.

III.- La Auditoría de Desempeño: Dimensiones de Análisis y Enfoques Posibles

Como se ha mencionado, este trabajo parte de la experiencia del alumno como auditor en la Auditoría General de la Nación (AGN). Este organismo, rector del Sistema de Control Externo de Argentina, fue creado en el año 1992 a partir de la sanción de la Ley de Administración Financiera N° 24.156.

La misión de la Auditoría General de la Nación consiste en asesorar al Congreso Nacional mediante el control externo posterior de la gestión de las jurisdicciones y entes de la Administración Pública Nacional. Específicamente, refiere a la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial, legal, así como el dictamen sobre los estados contables financieros de la administración central, organismos descentralizados, empresas y sociedades del Estado, entes reguladores de servicios públicos, y los entes privados adjudicatarios de procesos de privatización, en cuanto a las obligaciones emergentes de los respectivos contratos” (Ley de Administración Financiera N° 24156, Art. 117).

III.1 Dimensiones Posibles

En términos de tipo de control, si bien las actividades planificadas por el organismo en principio se concentraron, casi de modo exclusivo, en la continuidad de las auditorías financieras (anteriores a la creación de la AGN), progresivamente se ha avanzado hacia las auditorías de gestión (también denominada “de desempeño” o “*performance audit*”). Se trata de un proceso mediante el cual se evalúan las dimensiones de eficiencia, eficacia, economía de la gestión de un ente, programa o proyecto, y que, en reconocimiento de los aportes de INTOSAI (Organización Internacional de Entidades de Fiscalización Superior²²) y de distintas

²² La Organización Internacional de Entidades de Fiscalización Superiores (INTOSAI) es la entidad rectora a nivel mundial en materia de control externo. Si bien es una entidad autónoma, independiente y apolítica, posee un vínculo directo con el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC). Fundada en el año 1953 he integrada por más de 190 miembros, ha “... proporcionado un marco institucional para la transferencia y el aumento de conocimientos para mejorar a nivel mundial la fiscalización pública exterior y por lo tanto fortalecer la posición, la competencia y el prestigio de las distintas Entidades de Fiscalización Posterior(EFS) en sus respectivos países.”.

Se estructura en Grupos Regionales de Trabajo, entre ellos OLACEFS (Organización Latinoamericana de Entidades de Fiscalización Superior).

A partir de estos objetivos, estructura y antecedentes, ha desarrollado un sólido conjunto normativo integrado por las *Normas Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores* (ISSAI) que contienen los principios fundamentales para el funcionamiento de las Entidades Fiscalizadoras Superiores y los requisitos previos de las auditorías de entidades públicas. Su producción, de más de 80 documentos, se estructura en los siguientes 4 niveles: i) “Nivel 1: Principios Fundamentales”; refiere a la Declaración de Lima y a la necesidad de establecer EFS; ii) “Nivel 2: Requisitos Previos para el Funcionamiento de las EFS”; refiere a condiciones necesarias para la actividad de la EFS como la independencia, transparencia, rendición de cuentas, ética, control de calidad; iii) “Nivel 3: Principios Fundamentales de Auditoría”; refiere a los principios profesionales que sustentan cada tipo específico de auditoría, y iv) “Nivel 4: Directrices de Auditoría”; asociado a Directrices Generales de Auditoría (según tipo de auditoría: Financiera, de Desempeño o de Cumplimiento), o a temas específicos de auditoría

Entidades de Fiscalización Superior (EFS), ha permitido la incorporación formal (en la normativa de aplicación) de otras dimensiones del análisis como ser la efectividad y la equidad.²³

A partir de este cambio, además de verificar la regularidad de lo auditado (asociada con el cumplimiento de aspectos normativos, contables y de razonable exposición financiera), también se abarcan otras dimensiones del desempeño de los proyectos.

A continuación, se exponen las dimensiones referidas:

(Auditoría de las Instituciones Internacionales, Auditoría Ambiental, Tecnología de la Información, Deuda Pública, Desastre, Revisión entre Pares).

²³ En la normativa original de la AGN para la implementación de este tipo de auditorías (Resolución N° 145/93) se refería a estas tres dimensiones “clásicas”, a las que en la nueva norma (Resolución N° 186/16) se les agregaron las dimensiones *efectividad* y *equidad*.

Tabla N° 2:

Alcance potencial de la Auditoría de Desempeño²⁴

Dimensión	Alcance	Problemas identificados	Preguntas que se responden
Diseño y Planificación	Refiere al proceso de diseño y formulación del Proyecto, incluyendo tanto aspectos generales relativos a instrumentos para su formalización y componentes de base (por ej. estudios de factibilidad y antecedentes, convenio de préstamo, manual de funciones y procedimientos, etc.), como otros más operativos relacionados con la definición de los componentes de su estructura de gestión y objetivos ²⁵ . El análisis de esta dimensión supone no sólo validar la existencia de todo lo mencionado, sino también su lógica, consistencia de sus resultados esperados con la situación que se pretende revertir o mitigar mediante la instrumentación del Proyecto, así como la debida fundamentación de la cuantificación de sus líneas de base, metas y objetivos de producto. La incorporación de aspectos críticos del control interno, el análisis de riesgos o de factibilidad, la formulación de indicadores y la existencia de sistemas de información integrados, son también aspectos considerados en el marco de esta dimensión.		¿se planificó en función de los resultados que se pretenden conseguir?, ¿se incorporaron todos los procesos a la planificación, manteniendo consistencia desde las actividades específicas hasta los resultados?, ¿se fundamentaron las cantidades incluidas?

²⁴ Fuente: elaboración propia en base a la experiencia de auditoría.

²⁵ En el caso de las auditorías, el alcance de esta dimensión se ve limitado por la imposibilidad de poder opinar acerca de la política. De este modo, juicios acerca de si el proyecto objeto de análisis era la mejor forma de instrumentar determinada decisión de política, o acerca de su costo de oportunidad, no son viables.

Dimensión	Alcance	Problemas identificados	Preguntas que se responden
Eficacia	Grado de cumplimiento de una meta, expresada en términos de cantidad, calidad, tiempo, etc. Requiere contar con una planificación detallada y con sistemas de información para conocer la situación y precisar desvíos.” Esta definición suele hacerse extensiva a los <i>objetivos</i> del proyecto. En términos generales su análisis se articula con la dimensión de planificación, ya que resulta necesario saber cómo se articulan los objetivos generales, los específicos, con las metas de producto anuales, qué alcance específico poseen, y en qué medida la y el sistema de seguimiento o monitoreo son consistentes y abarcativos de esta estructura. ²⁶	Algunos problemas observados al analizar estas dimensiones son la falta de precisión o alcance de los objetivos, el no emplazamiento de metas, o la falta de conexión entre metas y objetivos, y planificaciones sin el suficiente detalle.	¿se cumplió con todo lo planificado?, ¿se cumplió con las metas definidas (en tiempo, cantidad y calidad) ?, ¿se cumplió con los objetivos del proyecto?
Eficiencia	“Relación entre los bienes o servicios producidos y los recursos utilizados para producirlos (o relación “insumo – producto”).” ²⁷ En términos generales su análisis exige conocer el proceso que permite transformar insumos en productos, sus diversas instancias, tiempos y procedimientos asociados, los actores institucionales intervinientes y la normativa vinculante en cada	Problemas observados al analizar esta dimensión son justamente la dificultad para definir con precisión circuitos, actores y tiempos del proceso, actor institucional responsable primario de cada	¿cuáles son las instancias del proceso que culminan con la recepción definitiva de la obra (producto) o con la vacunación de los pacientes de riesgo (servicio)?, ¿cuál ha sido el nivel de productividad?, o ¿los tiempos

²⁶ En el caso particular de los proyectos financiados por Organismos Internacionales de Crédito, un insumo generalmente provisto es la *matriz de marco lógico* que vincula *componentes, sub-componentes y actividades* del proyecto, con los recursos derivados del préstamo.

²⁷ Incluso puede medir la relación “insumo – resultado”, más cercana a la *efectividad* de la gestión o proyecto.

Dimensión	Alcance	Problemas identificados	Preguntas que se responden
	<p>caso. En el caso de los proyectos con financiamiento internacional y de alcance federal²⁸, se trata de un ejercicio complejo, tanto por la existencia potencial de múltiples actores (organismo de financiamiento, Nación, Provincia, organismo de control provincial, Municipio y contratista local), como por la interrelación muchas veces no lineal entre ellos, como por los casos particulares en las jurisdicciones provinciales (alta rotación de funcionarios, organismos de control), y por el impacto o restricción impuestos por variables exógenas diversas.</p>	<p>instancia o producto intermedio. La inexistencia de Manuales de Procedimientos o similar suele ser un indicador de alerta en relación a esta dimensión.</p>	<p>demandados por las obras del Proyecto son razonables en relación al mercado?</p>
<p>Economía</p>	<p>“Evaluar si los resultados se están obteniendo a los costos de oportunidad alternativos más bajos posibles, y si satisfacen las necesidades que los originaron, para un nivel dado de calidad.” En términos generales su análisis exige saber cuál es la estructura de costos del proyecto, cuáles son las variables exógenas que lo afectan y con qué fuentes pueden ser comparados.</p>	<p>Problemas observados al analizar esta dimensión son la falta o fragilidad de las fuentes de información para poder realizar comparaciones, y la existencia de múltiples variables que inciden sobre el precio final, lo cual</p>	<p>Permite responder preguntas como ¿los costos del proyecto se ajustan a los precios de mercado?</p>

²⁸ Refiere al sistema político – administrativo vigente en la Argentina, integrado por el Poder Ejecutivo Nacional y por 24 jurisdicciones (23 Provincias más la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), que poseen cierto grado de autonomía, vínculo que dentro de las 23 Provincias eventualmente se replica con los Municipios, particularmente con los de mayor importancia relativa. En relación a la cuestión específica de los proyectos, ello implica que éstos no pueden ser “impuestos” por el Poder Ejecutivo Nacional, sino que deben ser formulados y presentados por cada *unidad adherente* al Programa, sea Jurisdicción o Municipio.

Dimensión	Alcance	Problemas identificados	Preguntas que se responden
		<p>adquiere aún más complejidad en el caso de proyectos que se implementan en diversas jurisdicciones o con beneficiarios muy heterogéneos. En la Argentina este es el caso de la mayoría de los proyectos con financiamiento internacional que, en general, o bien poseen una pretensión de alcance federal o, mínimamente se enfocan o priorizan un conjunto de provincias pertenecientes a una región deficitaria (caso típico NOA²⁹).</p>	
Efectividad	Relación de causalidad entre los objetivos de la política alcanzados y la política implementada. Permite evaluar los resultados del proyecto, en principio formalizados en los	Problemas observados al analizar esta dimensión se	Permite responder preguntas como ¿en

²⁹ Refiere a “Nor-Oeste Argentino”, región del país relativamente más deficitaria en términos de NBI (índice de Necesidades Básicas Insatisfechas), comprendido por las provincias de Salta, Jujuy, Catamarca, La Rioja, Santiago del Estero y Tucumán.

Dimensión	Alcance	Problemas identificados	Preguntas que se responden
	<p><i>objetivos del Proyecto</i> (por ejemplo “disminución de la mortalidad infantil”). Se nutren de las denominadas <i>metas de producto</i> (o <i>resultados concretos</i> (por ejemplo “X cantidad de niños vacunados).</p> <p>En términos generales su análisis es más complejo en el sentido de que: (a) se precisa conocer acabadamente el funcionamiento del proyecto, (b) se precisa conocer el horizonte de impacto del proyecto, (c) debe “salirse” del proyecto para identificar las variables que – desde las instancias preliminares al proyecto hasta la actualidad - impactan sobre su implementación y cumplimiento de objetivos, así como su peso ponderado en relación al proyecto y correlación, (d) debe incorporar otros aspectos del contexto o coyuntura que pudieran incidir sobre los objetivos.</p>	<p>relacionan con la poca información en relación a las variables que inciden sobre los objetivos (incluidos otros proyectos o programas), y desde ya menos aún en relación a su relevancia y correlación. En este contexto se debe “crear” un propio parámetro <i>ad hoc</i> e intentar legitimarlo, lo cual supone una tarea adicional.</p> <p>En un plano más amplio del análisis de efectividad, otro problema es la dificultad que puede aparecer para medir la contribución específica del proyecto bajo análisis, a un programa asociado a determinados objetivos de</p>	<p>qué medida ha mejorado la situación a partir de la implementación del proyecto?, o aquellas más sofisticadas como ¿en qué medida las mejoras observadas se deben al Proyecto?³¹</p>

³¹ De acuerdo con INTOSAI, la pregunta que fundamentalmente se responde aquí es “¿Se están haciendo las cosas correctas? (*Performance Audit Guidelines*” - ISSAI 3000-3100), sección 1.4.

Dimensión	Alcance	Problemas identificados	Preguntas que se responden
		política buscados. Este es el caso de una gran parte de los programas en ejecución, que se nutren de diversos proyectos – o sub-programas - para lograr un determinado impacto ³⁰ .	
Costo – efectividad (derivada de la Efectividad)	procura cuantificar el impacto del proyecto en términos de recursos para concluir con afirmaciones del tipo “Cada \$100 que se gastan en vacunas, disminuye en un 0,5% la mortalidad infantil...” ³² .	la pretensión de concluir en estos términos es aún más compleja ya que además de superar los problemas relacionados con el análisis de efectividad, se debe exponer y fundamentar – y cuantificar - la relación de causalidad (en este caso “\$ gastados en vacunas - mortalidad infantil”).	

³⁰ Por ejemplo, el Programa de Mejoramiento Educativo (PROMEDU) que desde ya es consecuencia de una política específica para el sector, se nutre de diversos “sub-programas” (que bien podrían denominarse “proyectos”), que en un caso tiene por objetivo específico “Mejoramiento del desempeño del sistema educativo Estatal” (llamado Sub-Programa I), y por el otro “la expansión de la infraestructura educativa” (llamado Sub-Programa II).

³² Afirmaciones observadas regularmente en los informes de auditoría de la *National Audit Office* (NAO) del Reino Unido.

Dimensión	Alcance	Problemas identificados	Preguntas que se responden
Direccionalidad	se trata de identificar los efectos colaterales que todo proyecto genera, y definir si son positivos o negativos en el sentido de reafirmar o alterar la dirección <i>original</i> del proyecto. ³³ Indirectamente este análisis permite tener una visión amplia del escenario en el que se implementa el Proyecto, y de los factores contextuales más significativos que lo afectan.		
Impacto	Se procura ver en qué medida la situación de base se modificó como consecuencia del Proyecto, contrastándola con una población análoga no alcanzada por el Proyecto. Si bien el análisis de impacto puede confundirse con el objetivo del Proyecto, debería incorporar la incidencia de factores exógenos, y definirse para distintos niveles. Por ejemplo, en el caso de un proyecto que procura la asociación de productores de un bien X, la inserción en el mercado puede ser el objetivo del proyecto, al mismo tiempo que se definen impactos específicos como capacidades instaladas en términos de aprendizaje acerca de mejores procedimientos de cosecha, tratamiento de plagas, medidas preventivas contra variables, mecanismos de financiamiento disponibles, etc.		
Sustentabilidad	refiere a un aspecto fundamental de los procesos de planificación, como es la permanencia en el tiempo de los logros del Proyecto, sean físicos, prácticas, sistemas o procedimientos. Resulta una obviedad decir que si estos logros desaparecen una vez culminado el proyecto, entonces		

³³ Véase, de Robirosa, Mario “Turbulencia y Gestión Planificada: Principios de planificación participativa social, territorial y organizacional” (Eudeba; 2014), p 252.

Dimensión	Alcance	Problemas identificados	Preguntas que se responden
	<p>algo ha fallado. Como sostiene Robirosa, “Esta dimensión debe tenerse en cuenta en el diseño del Proyecto, de modo de fortalecer las posibilidades de que este perdure en el tiempo...seguramente significará incorporar acciones de fortalecimiento de los compromisos que debe asumir los beneficiarios y otros actores para hacer sustentables los resultados que se logren”³⁴. Como ejemplo, en el caso de la construcción de un hospital, previa transferencia a las autoridades locales deberán contratarse las respectivas garantías y/o tomarse los recaudos necesarios para la solución de vicios de obra y realizar un adecuado mantenimiento.</p>		
Equidad	<p>Como se ha dicho, es frecuente que los proyectos implementados en la Argentina desde el Poder Ejecutivo Nacional posean un alcance federal o regional, lo cual implica que la forma en que se asignan y distribuyen sus recursos es un tema relevante. Aunque en menor escala, dentro de las jurisdicciones también resulta importante saber qué criterios se usaron para distribuir entre beneficiarios y/o localidades específicas, lo cual adquiere mayor relevancia en coyunturas</p>	<p>En cuanto a los problemas de este enfoque, si bien en la mayoría de estos proyectos existe un <i>distribuidor</i> regional o provincial de los recursos, generalmente se trata de criterios orientadores (es decir no obligatorios) y/o no</p>	<p>que la principal pregunta que se plantea al analizar la equidad de un proyecto es: ¿La asignación y distribución de los recursos, obras y</p>

³⁴ Véase, de Robirosa, Mario “Turbulencia y Gestión Planificada: Principios de planificación participativa social, territorial y organizacional” (Eudeba; 2014), p 251.

Dimensión	Alcance	Problemas identificados	Preguntas que se responden
	<p>de altos déficits y necesidades insatisfechas.</p> <p>En la práctica ello supone que la asignación y distribución de los beneficios del proyecto deben realizarse a partir de un <i>criterio rector</i> debidamente formalizado y de razonabilidad fundamentada (proporcional a la mayor necesidad relativa). Esta afirmación es consistente con lo expresado por el TCU³⁵, cuando señala que <i>“La equidad se basa en el principio que reconoce la diferencia entre los individuos y la necesidad de tratamiento diferenciado...(...)...el trato desigual es justo cuando es benéfico para los individuos más carentes(...)”</i> <i>“Promover la equidad es garantizar las acciones para que todos tengan acceso al ejercicio de sus derechos civiles(...), políticos y sociales (salud, educación, vivienda y seguridad). Por lo tanto las políticas públicas de protección y desarrollo social con equidad son clave”</i>³⁶, tanto en referencia a sujetos en similares condiciones (<i>equidad horizontal</i>) como a otros con condiciones disímiles que deben ser reconocidas y consideradas, propendiendo a la reducción de los desvíos (<i>equidad vertical</i>). De modo similar, el TCU sostiene que el</p>	<p>planteados al nivel de detalle de la mínima unidad del proyecto.³⁸ Como consecuencia de ello, los criterios que en la práctica se usan para la asignación de los recursos del proyecto difieren de los orientadores y en muchos casos no están formalizados o documentados. Otros aspectos críticos son la no previsión de un mecanismo de asignación para el caso de que hubiera nuevos recursos, y la carencia en algunos proyectos de una <i>línea de base</i>³⁹ o de demanda de necesidades</p>	<p>actividades del Proyecto, tanto a nivel <i>inter</i> como <i>intra</i> jurisdiccional se realizó conforme a criterios de equidad? Preguntas subsidiarias pueden ser: ¿Qué criterios de equidad se formalizan en la normativa del Programa, y cuáles se incorporan a partir de convenciones o prácticas jurisdiccionales o municipales? ¿Cuál es el rol de las Jurisdicciones o</p>

³⁵ Tribunal de Cuentas de la Unión, entidad de fiscalización superior de la República Federativa de Brasil.

³⁶ Tribunal de Cuentas de la Unión, Manual de Auditoría de Rendimiento (2010), pág. 8.

³⁸ Por ejemplo, en materia de educación un distribuidor inter-jurisdiccional (provincias + CABA) de uso frecuente, es el definido por el Consejo Federal de Educación.

³⁹ Medida de *stock*, situación o *foto* al inicio del proyecto en la que se sustenta la planificación de asignaciones y contra la que se contrastan su impacto y resultados.

Dimensión	Alcance	Problemas identificados	Preguntas que se responden
	<p>análisis de esta dimensión podrá implicar por ejemplo, la implementación de los siguientes enfoques específicos: “...<i>la investigación de los criterios de destino de recursos en relación a la distribución espacial o perfil socioeconómico del público – meta; las estrategias adoptadas por los funcionarios públicos para adecuar la oferta de servicios o beneficios a las diferentes necesidades del público destinatario; o el examen del impacto diferencial derivado de la implementación de la política pública</i>”³⁷.</p> <p>De no abordarse esta dimensión – derivada de la <i>eficacia</i> – puede entenderse que el proyecto es eficaz, pero en todo caso se estará hablando de una <i>eficacia agregada</i> y no del cumplimiento de metas en relación a la alocación específica de los productos o servicios del proyecto: a) entre las jurisdicciones participantes (lo que podríamos denominar <i>equidad inter-jurisdiccional</i>), y b) entre las unidades mínimas (localidades o beneficiarios) más carentes (<i>equidad intra-jurisdiccional</i>).</p>	<p>que fundamente la asignación finalmente materializada.</p>	<p>Municipios como proveedores de información vinculada a demandas insatisfechas y/o situaciones de inequidad?</p>

³⁷ Tribunal de Cuentas de la Unión, Manual de Auditoría de Rendimiento (2010), pág. 9.

Estas dimensiones no son mutuamente excluyentes; de hecho, en la práctica están imbricadas, se superponen y alimentan entre sí. Las siguientes preguntas permiten reflexionar al respecto: ¿cuán eficiente puede ser un proyecto si compra sus insumos a precios altos?, o ¿cuán eficaz será si no es eficiente?, ¿será todo lo efectivo que pueda ser si no es eficaz?

III.2 Enfoques posibles

La definición de las dimensiones alcanzadas por este proceso no implica que todas vayan a ser abarcadas efectivamente abarcadas por la auditoría. Lo dicho acerca de las dimensiones de análisis, acerca de que “el mandato, función o términos de referencia de quien realice el análisis, así como las convenciones, contexto y coyuntura, alterarán el análisis realizado” ...también se aplica al caso de los *enfoques* del análisis.

La referencia a las denominadas “preguntas básicas” de auditoría ¿Se están haciendo las cosas correctas? y ¿Las cosas se están haciendo en la forma correcta?⁴⁰, sólo permite introducir al tema de los enfoques posibles, las dimensiones que se abarcarán y el alcance esperado del producto final de ese trabajo. A continuación se exponen las clasificaciones más corrientes:

En un histórico documento de INTOSAI⁴¹ se hacía referencia a las siguientes siete categorías de evaluación y fiscalización:

- i. Fiscalización de la regularidad: ¿Se cumplen las reglamentaciones?
- ii. Fiscalización de la economía: ¿Los medios elegidos representan el uso más económico de los fondos públicos en la gestión específica?
- iii. Fiscalización de la eficiencia: ¿Los resultados obtenidos son proporcionales a los recursos empleados?
- iv. Fiscalización de la eficacia: ¿Los resultados son coherentes con la política?
- v. Evaluación de la coherencia de la política: ¿Los medios empleados por la política son coherentes con los objetivos fijados?

⁴⁰ Traducción al español de las preguntas “Are things being done in the right way?” y “Are the right things being done?” (véase de INTOSAI, ISSAI 3000 “Normas y directrices para la auditoría del rendimiento basadas en las Normas de Auditoría y la experiencia práctica de la INTOSAI”; Parte 1, punto 1.4, p 14).

⁴¹ En ISSAI 3000 (Parte 1, Punto 1.7, p 25) en referencia al Informe Resumido del Grupo de Trabajo sobre Evaluación de Programas de la INTOSAI (1995).

- vi. Evaluación del influjo de la política: ¿Cuál es el influjo económico y social de la política?
- vii. Evaluación de la eficacia de la política y análisis de las causas: ¿Los resultados observados se deben a la política, o existen otras causas?

Otra clasificación es la desarrollada por la GAO⁴² acerca de los 4 posibles enfoques de la evaluación de programas:

- i. La evaluación de procesos: valora el grado en que un programa está funcionando en la forma deseada. Suele hacer referencia a la conformidad de las actividades del programa con los requisitos legislativos y reglamentarios, el diseño del programa, y las normas profesionales o las expectativas de los clientes. Cada vez resulta más importante evaluar si la calidad de las actividades –por ejemplo, los formularios de solicitud, los tiempos de proceso, las prestaciones de servicios y otras actividades orientadas a los clientes- satisfacen las expectativas de los ciudadanos.
- ii. La evaluación de productos: valora el grado en que un programa logra sus objetivos orientados a resultados y orientados a clientes. Se centra en outputs y productos (incluidos efectos colaterales y efectos involuntarios) con objeto de juzgar la eficacia de los programas, pero también puede destacar los temas de calidad y las perspectivas de los clientes. Una evaluación de productos también puede evaluar los procesos de los programas para comprender la forma en que se elaboran los productos.
- iii. La evaluación del influjo: valora el efecto específico de un programa comparando los productos del programa con una estimación de lo que podría haber ocurrido en ausencia del programa. Esta forma de evaluación se emplea cuando se sabe que hay factores externos que influyen sobre los productos del programa, con objeto de aislar la contribución de éste al logro de sus objetivos.
- iv. Las evaluaciones del coste-beneficio y del coste-eficacia: son análisis que comparan los outputs o productos de un programa con los costes (los recursos dedicados) que se requieren para conseguirlos. Cuando se aplican a programas ya existentes, también se les considera como una forma de evaluación de programas. El análisis de la relación coste-eficacia valora el coste de cumplir un único objetivo o meta, y puede utilizarse para identificar la alternativa menos costosa para satisfacer dicho objetivo. El

⁴² *General Accounting Office*, entidad de fiscalización superior de los EE.UU.

análisis de coste-beneficio se propone identificar todos los costes y beneficios pertinentes.

En el caso de la Oficina del Auditor General de Canadá (OAG-BVGC) uno de sus históricos referentes⁴³ hace referencia a los siguientes dos tipos de enfoque de la auditoría de desempeño:

- i. Auditoría de resultados: se concentra en el cumplimiento de las metas y objetivos de la entidad.⁴⁴ Su implementación exige una clara comprensión acerca del mandato y de la misión de la entidad, del “mapa programático”, del sistema de información y de los indicadores de la entidad, de la consistencia entre el sistema de información y los niveles de decisión de la entidad (estratégico, táctico y operativo).
- ii. Auditoría de procesos o de sistemas: se concentra en estos aspectos entendiendo que el logro de resultados es una función de la adecuada implantación y funcionamiento de los procesos de la gestión y de sus sistemas. Las preguntas que se hace son del tipo: ¿Qué hay que hacer y cómo?, ¿Qué se está haciendo y cómo?. Se concentrará en los manuales de procedimientos, protocolos y recursos.

En la contemporánea versión normativa de INTOSAI “ISSAI 3000 - Normas y Directrices para la Auditoría de Desempeño”, la institución se nutre de estos aportes para realizar su propia clasificación de enfoques:

- i. Enfoque orientado a resultados: *“...trata principalmente de cuestiones como “¿Cuál es el rendimiento obtenido o qué resultados se han logrado?” o “¿Se han cumplido los requisitos o los objetivos?” En este enfoque se estudia el rendimiento (que hace referencia a la economía, la eficiencia y la eficacia) y se relacionan los descubrimientos efectuados con las normas establecidas (metas, objetivos, reglamentaciones, etc.) o los criterios de auditoría (definidos antes de que comience el estudio principal). Si el criterio es difícil de identificar, el auditor necesita trabajar con los expertos en el campo para desarrollar criterios creíbles que sean objetivos, pertinentes, razonables y alcanzables en el momento de su aplicación. Los criterios de fiscalización permiten proporcionar evaluaciones de los resultados. En este enfoque, es probable que las deficiencias se definan como desviaciones de las normas y los*

⁴³ Ver William F. Radburn “Auditoría basada en resultados”.

⁴⁴ En el extremo de este análisis, “si se cumple con los resultados no habría cuestiones que observar”.

críterios. Si se exponen recomendaciones, a menudo se proponen eliminar tales desviaciones. La perspectiva, en este sentido, es básicamente normativa.”⁴⁵.

- ii. Enfoque orientado a problemas: “...se trata primordialmente de la verificación y el análisis de problemas, por lo general sin hacer referencia a criterios de fiscalización definidos con anterioridad. En este enfoque, las deficiencias y los problemas -o como mínimo, los indicios de los problemas- son el punto de arranque de una auditoría, no la conclusión. Una de las tareas principales de la auditoría consiste en verificar la existencia de los problemas señalados y analizar sus causas desde distintas perspectivas (problemas relacionados con la economía, la eficiencia y la eficacia en empresas o programas del sector público). El enfoque orientado a problemas trata interrogantes de este tipo: “¿Los problemas constatados existen realmente, y en tal caso, cómo pueden entenderse y cuál es su causa?” Se formulan y se comprueban hipótesis sobre las causas y las consecuencias. La perspectiva es analítica e instrumental; el propósito es facilitar información actualizada sobre los problemas constatados y cómo afrontarlos. Los auditores no tienen restricciones en sus análisis. Se toman en consideración todas las posibles causas importantes (sólo se dan por supuestas las metas generales), es decir, no se excluyen las propuestas para modificar las leyes, las reglamentaciones y el diseño estructural de las empresas del sector público, si se demuestra que las premisas existentes dan origen a problemas graves y verificados.”⁴⁶.

Aunque más sofisticadas y poco comunes, otras diferencias identificadas por INTOSAI tienen que ver con: (a) la perspectiva del auditor que en general es del tipo *top-down* (a partir de los objetivos, metas y normativa de la administración, Gerencia, Poder Legislativo, etc) pero que podría ser del tipo *bottom up* (desde la necesidad o interés del ciudadano), y (b) la obligación del auditor como responsable de la rendición de cuentas (caso más corriente y asociado al enfoque de resultados), pero que podría vincularse con la necesidad de identificar las causas y posibles soluciones a los problemas identificados, en vez de señalar quien es el responsable o culpable.

⁴⁵ ISSAI 3000 (Parte 1, Punto 1.8, p 28).

⁴⁶ ISSAI 3000 (Parte 1, Punto 1.8, pp 28-29).

IV.- Dimensiones Abarcadas y Enfoques Utilizados

En el marco de este trabajo se recoge y analiza la experiencia de un conjunto de 8 auditorías implementadas sobre proyectos relacionados con la educación, la salud, la gestión de residuos, la provisión de energías alternativas, y el asociativismo de pequeños productores, que cubren un período de 11 años de gestión (entre los años 2003 y 2014). Se trata de ocho auditorías de gestión⁴⁷ en las que quien suscribe ha tenido el rol de supervisor, y que refieren a los siguientes programas y proyectos implementados en la Argentina:

- Plan Nacer
- Programa de Mejoramiento del Sistema Educativo (PROMSE) Subprogramas I
- Programa de Mejoramiento Educativo (PROMEDU), Subprogramas II (“700 Escuelas”)
- Proyecto de Energía Renovable en Mercados Rurales Dispersos (PERMER)
- Programa Nacional de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU)
- Programa de Mejoramiento de la Educación Rural (PROMER)
- Programa de Mejoramiento Educativo (PROMEDU)
- Programa de Pequeños Productores Vitivinícolas (PROVIAR)⁴⁸

Según puede observarse en los Apéndices específicos (del A al H), por cada una de esas auditorías se exponen su Objeto, Ministerio en el que se implementan, periodo auditado (serie de años), fuente, alcance / enfoque (líneas específicas de auditoría), observaciones y conclusiones. A partir de esta información, se procura responder a la primera de las preguntas formuladas en este trabajo, acerca de ¿En qué medida la práctica de la Auditoría de Gestión es consistente con las expectativas derivadas de las dimensiones que nominalmente abarca? Complementariamente, se intenta hacer evidente cuál es el enfoque generalmente utilizado o preeminente en estas auditorías.

⁴⁷ Se subraya que, atento a que no se trata de un conjunto representativo de auditorías, no es la intención del autor generalizar los resultados obtenidos y/o conclusiones realizadas y/o condicionantes identificados a lo largo de este Trabajo Final.

⁴⁸ Estos y otros proyectos contemporáneos de enfoque social – progresivamente incorporados en los programas operativos anuales de la Auditoría General de la Nación -, fueron implementados por el Gobierno Argentino en los inicios o mediados de la década del 2000 como respuesta a la crisis precedente - con un pico de conflicto en el año 2001 – para poder así mitigar la situación generalizada de altos niveles de pobreza, desocupación, déficits estructurales y efectos nocivos relacionados. En su gran mayoría han sido financiados mediante préstamos contraídos con organismos internacionales de crédito como el Banco Mundial (BIRF) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

A partir del análisis realizado sobre las observaciones y conclusiones de las auditorías de gestión - volcadas en los Apéndices A a H - sobre los 8 programas / proyectos señalados, y considerando las particularidades del enfoque adoptado en el marco de esos ejercicios, se concluye – en función de la información agregada del **Apéndice I “Análisis de las Observaciones de los Proyectos Testigo”** - que si bien el trabajo utilizado ha estado en principio delimitado por las dimensiones clásicas de la AG (Eficacia, Eficiencia y Economía), progresivamente se han abarcado otras dimensiones complementarias (Calidad, Equidad), y considerado instancias de la gestión previas (Planificación) o posteriores (Resultados).”.

No obstante ello, se observa en el referido Apéndice I, que la mayoría de las observaciones y análisis se relacionan con (a) el cumplimiento de diversos aspectos formales, (b) el cumplimiento de metas y objetivos de producto (Eficacia), y (c) el análisis de los diversos procesos involucrados (Eficiencia). Sólo en casos puntuales se ha avanzado en el análisis de la Economía o la Efectividad. En principio ello se explicaba fundamentalmente por carencias a nivel de la preeminencia de un enfoque convencional u ortodoxo, pero también se vió limitado por algunas carencias básicas de los objetos de auditoría relacionadas con la formulación de los Proyectos.

Es decir que, el hecho de que gran parte de los esfuerzos de auditoría se destinen a analizar la consistencia entre objetivos, componentes y actividades, y fundamentos de las metas y objetivos de productos definidos, a generar supuestos, en resumen, a suplir la deficiente no exhaustividad de los procesos de planificación, necesariamente **se pierde la oportunidad de avanzar más allá de las dimensiones de análisis clásicas.**

Otras carencias observadas se relacionan con no contar con un análisis de factibilidad (o análisis de riesgos o similar), por no incorporar la opinión de los beneficiarios o actores críticos, por no poseer un nivel de apertura consistente con su alcance (por jurisdicción, por tipo de beneficiario, etc.), por no poseer un diseño que va de los objetivos a las metas, por no contar con indicadores, o por no proyectar la evolución de variables críticas, o por no actualizarse.

Se entiende que el “factor humano” también está presente ya que, de acuerdo a *quién* realice el análisis, las dimensiones efectivamente abarcadas variarán.

Más allá del mandato, función o términos de referencia del analista, otras cuestiones también incidirán, como ser las convenciones de trabajo, y aspectos del contexto y la coyuntura, entre

ellos el carácter limitado de los recursos con que se cuenta (tanto humanos como tecnológicos), y del tiempo asignado para efectuar el análisis.

En el caso particular de los informes objeto de este trabajo, el **enfoque adoptado** se nutre de las ideas de “fiscalización de la regularidad, la eficacia y la eficiencia” y de “coherencia de la política”, lo que implica que en términos de la GAO realiza “evaluaciones de procesos y productos”, y que en términos de INTOSAI implementa – aunque de modo parcial - un “enfoque orientado a resultados”.

Ello implica que, salvo casos aislados, no se han realizado “evaluaciones del influjo de la política”, o de su “eficacia y análisis de causas”, y evaluaciones del tipo “costo-beneficio” o “costo-eficacia”. En particular no forma parte del abanico de opciones de análisis instrumentar un “enfoque orientado a problemas”, con una orientación *bottom up* o similar.

Por lo tanto, se trata de una versión restringida del enfoque, que no refirió mayormente a la efectividad y a las dimensiones sinónimas o derivadas (resultados, impacto, direccionalidad, sustentabilidad).

IV.1. Condicionantes de las Dimensiones Abarcadas y Enfoques Utilizados

De modo complementario, y con el objeto de incorporar más información para identificar brechas y distancias entre la Auditoría de Desempeño y la Evaluación de Políticas Públicas, en este punto se procuró ir más allá de las dimensiones efectivamente abarcadas, y avanzar en la identificación de cuestiones de la coyuntura o de la práctica, que necesariamente condicionan el listado de dimensiones efectivamente abarcadas.

En términos generales puede sostenerse que el trabajo realizado y resultados alcanzados están condicionados tanto por factores endógenos como exógenos. Entre los primeros se encuentran fundamentalmente las convenciones de auditoría y la falta de información que permitiera abarcar análisis de resultados, y entre los segundos aspectos del diseño de los Proyectos y falta de información sobre los resultados. Debe aclararse que en algunos casos la materialización de los resultados de fondo (objetivos del Proyecto) no puede darse en los tiempos asignados al trabajo o auditoría, con lo cual mal puede efectuarse un análisis al respecto.

Específicamente, se han identificado las siguientes 10 cuestiones o problemas sistemáticos, que a continuación se exponen, agrupados según refieran a la primera implantación de un proyecto. Se aclara que, para una mejor comprensión, esas conclusiones / reflexiones

refieran a los bancos financiadores, a la ejecución de proyectos en un marco federal (Nación – Provincias), a resistencias internas de los organismos de control, al desincentivo que supone para el auditor ver que su trabajo no se canaliza adecuadamente maximizando su potencial, y a la insuficiencia de tiempo para desplegar todas las dimensiones posibles (puntualmente conclusiones acerca de resultados, impacto, etc.).

1. Si bien los bancos financiadores son en muchos casos determinantes para la ejecución de un determinado proyecto (no sólo por el financiamiento aportado, sino porque a partir de su larga experiencia coadyuvan en la resolución de aspectos relevantes del Proyecto, relativos tanto al enfoque, como a su alcance, formulación y ejecución), la lógica de replicar localmente proyectos exitosos en otros países exige un esfuerzo de adaptación vernácula que no siempre se implementa con la profundidad necesaria. Ello conlleva la incorporación de requisitos para la elegibilidad de beneficiarios, definición de indicadores de gestión y metas y objetivos de producto, no necesariamente factibles.
2. En determinadas ocasiones se observa el uso del mecanismo de otorgamientos de “no objeción” – entre la gestión y el banco financiador - viabiliza una determinada acción, modificación u omisión de las obligaciones de la gestión, sin contar con todos los elementos que la fundamenten.
3. El sistema federal que en el marco de los programas y proyectos, implica la interacción entre unidades coordinadoras, ubicadas en ministerios del Poder Ejecutivo Nacional, y unidades ejecutoras ubicadas en jurisdicciones provinciales o municipios. Se ha observado que en algunos casos implica un límite para el accionar del Estado Nacional, toda vez que son las unidades jurisdiccionales las que proponen los listados de beneficiarios y efectúan el seguimiento físico de su ejecución. En el caso de la obra pública este rol es aún más intensivo, participando de todo el proceso, tanto evaluando necesidades, como presentando los proyectos asociados, asignando terrenos y efectuando el seguimiento de la obra.
4. Existe una importante heterogeneidad entre las diversas jurisdicciones elegibles, no sólo en términos de carencias de base (medidas por el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas; NBI), o carencias topográficas o térmicas, sino también de cantidad del personal calificado requerido para la ejecución de los Proyectos. Ello incide sobre la posibilidad de replicar métodos, soluciones y/o procedimientos probados previamente como efectivos por la unidad coordinador del Poder Ejecutivo Nacional.
5. La alta rotación de funcionarios y especialistas en determinadas jurisdicciones, incide sobre la mejora continua en la implementación (local) de los Proyectos.

6. Todavía existe una corriente de auditores de gestión que se concentran en señalar sólo los aspectos negativos de la gestión, sin referir a buenas prácticas u otros aspectos positivos, en línea con las recomendaciones de INTOSAI.
7. Atento a la no obligatoriedad de su implementación, se observa una escasa receptividad y consideración por parte de la gestión, y de los actores institucionales que participan de los procesos de formulación y ejecución de los proyectos (incluidos los bancos financiadores), de las observaciones, recomendaciones y conclusiones del auditor. Más allá de las comunicaciones formales, tampoco se verifican procedimientos que jerarquicen esta información para su uso por parte de los tomadores de decisiones y/o legisladores. Ello constituye un desincentivo para el auditor que no observa que su trabajo se canalice adecuadamente y/o se maximice su potencial.
8. No obstante tener en funcionamiento indicadores, metas u objetivos que refieran al análisis de sus resultados, efectividad, impacto, direccionalidad o sustentabilidad, se reconoce que puede ser necesario que transcurra un determinado tiempo desde la ejecución del Proyecto para poder evaluarlo en función de esas dimensiones.
9. Se suele plantear que el problema más relevante del análisis de efectividad (o de su derivada “costo – efectividad”) es que se se considere que se está opinando acerca de la política adoptada - lo cual excede el alcance de la tarea del auditor – y no acerca del modo en que esa política se lleva adelante.
10. Se observa que ante la obligación de auditar proyectos complejos, no se cuenta con una planta suficientemente diversificada de profesionales. Considerando el conjunto de dimensiones formalizadas en la Auditoría General de la Nación⁴⁹, ello incide particularmente sobre la economía y la efectividad.

⁴⁹ Resolución N° 186/16, “Normas de Control Externo de la Gestión Gubernamental.

V.- Brechas entre la Evaluación de Políticas Públicas y la Auditoría de Desempeño

Lo primero que debe señalarse respecto es que, mientras que la **EPP** referida se construyó a partir de un *modo ideal*, propugnando la implementación del *enfoque integral y holístico* demandado desde la Maestría para fomentar y consolidar un “cambio cultural” a favor de la evaluación como insumo para la planificación (y con el cual, desde ya coincido en un 100%), la versión de la **AD** se construyó a partir de: a) la normativa vigente que aplica al caso de la Auditoría General de la Nación de Argentina, y a la implementación dentro de este organismo rector del control externo, del sinónimo local de la AD, esto es la Auditoría de Gestión (genéricamente, el control externo de la gestión gubernamental), y b) la experiencia de control del alumno, en su rol de supervisor de auditoría, liderando procesos de ADs durante más de 10 años, sobre programas de enfoque social implementados sobre diversos sectores durante un lapso de gestión de 11 años. Va de suyo que un trabajo más robusto, o una versión posterior de este, que procure alguna representatividad en relación al universo de ADs, seguramente exigiría una muestra mayor.

Por otro lado, se aclara que el ejercicio de contraste entre dimensiones de la EPP y dimensiones de la AD se ha “rotulado” como de *identificación de brechas* entre la EPP a la AD y no como *aportes* de la EPP a la AD, ya que este último ejercicio requiere de un proceso complejo cuyos componentes no pueden asumirse como de rápida y eficiente factibilidad, de modo que un día se audite de un modo y al siguiente, de otro habiendo ya incorporado los *aportes* de la EPP. Estas restricciones pueden incluir o no adaptaciones normativas, pero sin duda demandarán adaptaciones genéricas de procesos, definición de procesos específicos, inducción, práctica y persistencia en el cambio, que no pueden exponerse livianamente. En todo caso se podrá hablar de un *potencial* aporte o de *aportes conceptuales y metodológicos* como se señala en el título de este Trabajo Final.

Por último, se recuerda que la identificación de brechas sólo se refiere a lo que el Prof Osuna incluyó dentro del “¿Qué evalúo?”, prescindiendo del análisis del “¿Cuándo...?”, “¿Quién...?”, y “¿Para quién...?”, ya que estas últimas 3 preguntas además de estar definidas en la normativa de aplicación para el caso de la AGN⁵⁰, no presentan en este organismo ningún margen factible de innovación o reflexión, ya que el análisis siempre será ex – post, siempre serán llevadas adelante por agentes externos, y en ningún caso serán promovidas - formalmente - por más de una entidad.⁵¹

⁵⁰ Resolución N° 26/15, “Normas Generales de Control Externo Gubernamental” y Resolución N° 186/16, “Normas de Control Externo de la Gestión Gubernamental”.

⁵¹ Esta afirmación no aplicaría si estuviéramos refiriendo a un organismo desarrollado a partir de un modelo de control distinto al de la Auditoría General de la Nación de Argentina. Por caso, si estuviéramos refiriendo al

Hechas estas aclaraciones, **en términos teóricos**, y a partir de la diferencia entre las Tablas N° 1 (“*Alcance de la EPP en su versión Integral y holística*”) y N° 2 (“*Alcance Potencial de la Auditoría de Desempeño*”), puede sostenerse que las brechas teóricas del análisis – además de relacionarse con las preguntas acerca del “¿Cuándo...?”, “¿Quién...?”, y “¿Para quién...?” - , se vinculan con:

- Evaluación de la Evaluabilidad: si bien el proceso de la AD tiene un componente de verificación previa o análisis de riesgo en el marco de la planificación previa o institucional rara vez resulta una opción asequible no implementar la auditoría. En todo caso, se suele “ajustar por el lado de la oferta de control”. Es decir, limitar el alcance del trabajo y/o construir nuestros propios elementos para el seguimiento y análisis de la gestión. El límite de este remedio se da cuando no se cuenta con los profesionales idóneos y/o cuando las carencias de la gestión tienen un nivel alarmante.
- Evaluación del Diseño (incluida la Racionalidad y la Coherencia): Esta es una dimensión sobre la que se está avanzando (la teoría de las dimensiones de la AD difiere de la praxis) en el reconocimiento de que el diseño y estructura de la planificación son condiciones de base de la gestión, y que muchas de las observaciones de auditoría devienen de un mal diseño o planificación. Es un avance lento, ya que no existe una lectura homogénea y transversal al organismo acerca de la lectura sobre la necesidad de auditar el diseño, racionalidad y coherencia, y consecuente planificación. En esto son de ayuda los programas que poseen matrices de marco lógico o similar incorporadas.
- Evaluación de proceso o de gestión: las brechas son relevantes, ya que si bien en términos de seguimiento presupuestario existe – considerando que uno de los productos principales de la AGN es la provisión al Congreso Nacional de una opinión acerca de la Cuenta de Inversión (o Cuenta General de le Ejercicio) producida por la Contaduría General de la Nación - una historia, estructura y método homologados, se carece de herramientas formales para el seguimiento o monitoreo de la gestión para la evaluación. Más bien el auditor de AD (suele apoyarse en los sistemas e información provistos por la gestión, lo cual conlleva, en términos generales, la necesidad de tener que construir el vínculo entre seguimiento y evaluación, y en términos específicos de la información, tener que aprehender las características de la información e interpretar si posee o no los atributos deseables. La situación se torna más compleja en programas o proyectos donde se conjugan la articulación de sistemas, actores (algo esperable en programas de implementación federal) y dónde existe un control interno nulo o inexistente. Sobre esto último, se aclara que para el auditor externo, el gran valor que agrega el control interno es el aseguramiento acerca

Tribunal de Cuentas de la Unión, organismo de facultades, estructura y peso propio mucho mayores, por lo menos el “¿Cuándo?” estaría cuestionado, ya que efectúan trabajos de control en todas las instancias posibles (ex – ante, concomitante y ex –post) y con herramientas para determinar acciones y aplicar sanciones y multas.

de que puede apoyarse en la información provista por la gestión, y desde ahí construir su AD.

En ese contexto, de incipiente implementación de la dimensión de Efectividad, no es de esperar que se desarrollen dimensiones relacionadas como “costo – efectividad” (ver Tabla N° 2) o las abarcadas por el relevamiento en relación a la EPP, “sinergias”, “impactos” y “efectos estructurales”. Es a mi criterio el área donde más énfasis se debería poner desde las EFS como la AGN.

- **Metaevaluación:** Asumiendo que se trata de un proceso de revisión de cada proceso evaluativo y su método, afirmarí que no existe tal cosa en el ámbito de la EFS en la que me desempeño, por lo menos de modo orgánico o institucional. En todo caso, existen, aunque sin ese rótulo y profundidad, sino enmarcados dentro de procesos de control - o aseguramiento - de calidad – pero siempre al interior de cada equipo o área. Si en cambio adoptamos una acepción más rígida de la metaevaluación, que se plasme en normativa, diría que este proceso se ha dado una vez en los 25 años que lleva de existencia el organismo, fundamentalmente con la definición de un Plan Estratégico y la posterior sanción de un nuevo conjunto normativo (que incluye la norma de AD ya referida).
- **Evaluación de resultados:** es el área en el que existen mayores coincidencias, ya que tanto la eficacia como la eficiencia (junto con la economía), conforman las harto referidas “3E”, núcleo duro de la AD. Dicho esto, aunque se analiza la eficiencia, se trabaja no tanto en la maximización de los insumos en el marco del proceso productivo, sino en la verificación de las instancias y procesos definidos en un manual de procedimientos o similar (por ello una observación recurrente es la ausencia de este tipo de manuales). Aunque no mencionado de modo explícito en el relevamiento de las dimensiones de la EPP, se aclara que si bien la economía si bien reconocida dentro de las 3E, impone varias restricciones metodológicas que la hacen de difícil implementación en el marco de las AD.
- **Evaluación de impactos:** es diría, la gran deuda de la AD, ya que es la dimensión que mayor interés para la comunidad en general, ya que no debiera ser de *mayor* interés saber si se distribuyeron las vacunas del programa X, sino si disminuyó la mortalidad infantil por la enfermedad contra la que se vacuna; o por ejemplo, si la escuela fue construida, sino si todos los niños en edad escolar de la zona en la que se construyó en la escuela están integrados al sistema escolar, y/o si – resuelto lo anterior -, se incrementaron los resultados o impactos positivos de la gestión educativa relacionada con esa escuela. A favor de la mitigación de este déficit productivo de la AD, debe señalarse que la nueva norma vigente⁵² explicita esta dimensión (reconocida hace

⁵² Resolución AGN N° 186/16.

décadas en la normativa especializada de otras EFS y de INTOSAI), con lo cual es de esperar que se abarque de modo regular en próximos informes de AD.

Aunque las reflexiones que siguen han sido mayormente abarcadas, debe señalarse que **en términos prácticos**, y basándonos en los párrafos conclusivos del capítulo IV acerca de **lo que realmente se ha hecho en términos de dimensiones de la AD**, se reitera que “los informes objeto de este trabajo, se nutren de las ideas de fiscalización de la regularidad, la eficacia y la eficiencia y de coherencia de la política”, lo que implica que en términos de la GAO realiza “evaluaciones de procesos y productos”, y que en términos de INTOSAI implementa – aunque de modo parcial - un “enfoque orientado a resultados”. Se señalaba también que, salvo casos aislados, no se han realizado “evaluaciones del influjo de la política”, o de su “eficacia y análisis de causas”, y evaluaciones del tipo “costo-beneficio” o “costo-eficacia” y que “en particular no forma parte del abanico de opciones de análisis instrumentar un “enfoque orientado a problemas”, con una orientación *bottom up* o similar. Por lo tanto, se trataba de una versión restringida del enfoque, que no refirió mayormente a la efectividad y a las dimensiones sinónimas o derivadas (resultados, impacto, direccionalidad, sustentabilidad), con las limitaciones ya señaladas.

Por último, al momento de reflexionar acerca de la brecha entre la teoría y praxis de la AD, y acerca de los potenciales aportes de la EPP, deben recordarse los condicionantes mencionados en el punto IV.1. Ello permitirá otorgar mayor factibilidad – y hasta pensar en soluciones menos dramáticas que por ejemplo cambios normativos - a la versión final que se pueda proponer.

VI.- Conclusión del Trabajo Final

Este trabajo buscó construir un puente entre la Evaluación de Políticas Públicas y la Auditoría de Desempeño (o de Gestión). En el marco de este ejercicio se verificó la necesidad de definir el alcance de esas actividades, lo cual demandó: a) la definición de una postura en relación a la Evaluación de Políticas Públicas (apoyándome a su vez en la postura ya adoptada por la Maestría, particularmente por el Prof. Osuna), y b) el trabajo sobre un conjunto de Auditorías de Desempeño, sobre las que el alumno ha tenido experiencia de primera mano.

Recién luego se pudieron formular las siguientes dos preguntas; ejes de este trabajo y disparadoras de toda la actividad posterior:

1. ¿En qué medida la práctica de la Auditoría de Gestión es consistente con las expectativas derivadas de las dimensiones que nominalmente abarca?, y
2. ¿Qué puede aportar la Evaluación de Políticas Públicas a la Auditoría de Gestión?

Respecto de la pregunta 1 puede señalarse, que la Auditoría de Gestión es parcialmente consistente con las expectativas derivadas de las dimensiones que nominalmente abarca. Sus grandes déficits *consigo misma* (o con su propia normativa nacional e internacional) se relacionan fundamentalmente con el análisis del diseño y con el amplio alcance de la dimensión de efectividad, identificado como el mayor déficit. En menor medida con el concepto de economía, y con el muy caro concepto – para programas de alcance federal – de equidad. Este análisis debe obligatoriamente tamizarse con los condicionantes oportunamente identificados, tanto para trabajar sobre los endógenos (por lo tanto “administrables” si se toma la decisión), como sobre los exógenos (mínimamente para hacerlos explícitos).

Respecto de la pregunta 2 - y por todo lo ya expuesto en el punto previo - puede señalarse, que la Evaluación de Políticas Públicas tiene - *potencialmente* hablando - mucho que aportar a la Auditoría de Gestión, particularmente en dimensiones como la Evaluabilidad, el Seguimiento para la Evaluación, los análisis de “sinergias”, “impactos” y “efectos estructurales” (dentro del amplio concepto de Efectividad) y la Metaevaluación. A la hora de considerar seriamente “cruzar este puente” no deben perderse de vista los condicionantes oportunamente identificados, para luego sí evaluar su factibilidad y conveniencia, ya que algunas de estas cuestiones pueden demandar en el extremo cambios normativos, aunque otras sólo requerirían una adaptación de procesos de auditoría.

En cualquier caso, existe espacio para la mejora del proceso de auditoría y para la incorporación de aportes desde la Evaluación de Políticas Públicas, todo lo cual redundará en

auditorías mejores, más útiles para el control ciudadano y, que eventualmente permitan ayudar en la mejora de las acciones de la política que afectan la realidad de nuestros países.

BIBLIOGRAFÍA

- Amaya, Paula “Evaluación para Mejorar la Cooperación: ¡Pasemos a la Acción!”, en Revista “Tiempo de Paz: La Evaluación en la Cooperación”; UNESCO FUNDIPAXX; 2017.
- Auditoría General de la Nación; Disposición AGN N° 145-93: “Normas de Auditoría Externa” (NAE)
- Auditoría General de la Nación; Resolución N° 26/15: “Normas de Control Externo Gubernamental” (NCEG)
- Auditoría General de la Nación; Resolución AGN 186/16: “Normas de Control Externo de la Gestión Gubernamental
- Auditoría General de la Nación – Página web institucional www.agn.gov.ar
- Auditoría General de la Nación – Documento Técnico N° 28 “Guía para la Implementación de Auditorías de Gestión de Programas con Financiamiento Internacional” (2014; Autor: Mg. Sebastián Gil)
- Bueno, Carlos; “Evaluación de la Racionalidad” en Universidad de Sevilla, Cátedra Carlos Román, Maestría en Evaluación de Políticas Públicas, Módulo III “ Evaluación de Evaluabilidad y Evaluación del Diseño”
- Casero, Juan; “Evaluación de Evaluabilidad y Evaluación del Diseño” en Universidad de Sevilla, Cátedra Carlos Román, Maestría en Evaluación de Políticas Públicas, Módulo III
- CEPAL – ILPES “Los indicadores de evaluación del desempeño: una herramienta para la gestión por resultados en América Latina”, (2003)
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) Banco Mundial (BM); "Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina y el Caribe, a través del aprendizaje Sur-Sur y del intercambio de conocimientos" – (2008; Consultor: Salvador Rios)
- Constitución Nacional de la República Argentina
- GAO, Performance Auditing: The Experiences of the United States Government Accountability Office (GAO; 2013)

- INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions); International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAI) 100 “Principios Fundamentales de Auditoría del Sector Público”
- INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions); International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAI) 40 “Control de Calidad para la EFS”
- INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions); International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAI) 300 “Fundamental Principles of Performance Auditing”
- INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions); International Standards of Supreme Audit Institutions 3000-3100 “Performance Audit Guidelines”
- Ley de Administración Financiera N° 24156.
- Osuna Llana, J. L. “La Evaluación de Políticas Públicas” en Universidad de Sevilla, Cátedra Carlos Román, Maestría en Evaluación de Políticas Públicas, Módulo I: Fundamentos Teóricos e Institucionalización de la Evaluación
- Osuna Llana, J. L., “Desafíos Institucionales para la Evaluación del Impacto en la Argentina - CIPPEC” en presentación de powerpoint de Desayuno de Trabajo, CIPPEC, Buenos Aires, Argentina
- Porrini, Laura G., “Principales Enfoques de la Evaluación”
- Robirosa, Mario “Turbulencia y Gestión Planificada: Principios de planificación participativa social, territorial y organizacional” (Eudeba; 2014)
- Rodríguez Alba, Javier; “Seguimiento Orientado a la Evaluación” en Universidad de Sevilla, Cátedra Carlos Román, Maestría en Evaluación de Políticas Públicas, Módulo IV “Módulo 4. Seguimiento orientado a la Evaluación y Evaluación de Gestión Presupuestaria”
- Sánchez, Ester García; en Universidad de Sevilla, Cátedra Carlos Román, Maestría en Evaluación de Políticas Públicas, “Módulo VI: Metaevaluación, presentación y usos de la Evaluación”
- Sánchez, Francisco “Seguimiento Orientado a la Evaluación” en Universidad de Sevilla, Cátedra Carlos Román, Maestría en Evaluación de Políticas Públicas, Módulo IV

“Módulo 4: Seguimiento orientado a la Evaluación y Evaluación de Gestión Presupuestaria”

- Tribunal de Cuentas de la Unión Europea (TCE); “Manual de Auditoría de Gestión”
- Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU); “Manual de Auditoría de Rendimiento”, 2010

Apéndice A: “Plan Nacer”

Objeto	<p>“PLAN NACER” (CONVENIO DE PRÉSTAMO BIRF Nº 7409-AR Y 7225-AR)</p>
Ministerio	Salud
Periodo Auditado	agosto 2004 – diciembre 2008
Fuente	http://www.agn.gov.ar/informes/informesPDF2009/2009_212.pdf
Alcance / Enfoque	<p>El análisis de la gestión fue abordado desde tres ejes temáticos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Evaluación de la eficacia y la eficiencia en la aplicación de los recursos de los préstamos BIRF. • Análisis de la ejecución de la capacitación prevista por el Programa y del apoyo brindado por la UEC para facilitar a las provincias el logro de las metas planificadas. • Evaluación en el cumplimiento de las metas del programa a través de la ejecución de las denominadas trazadoras.
Observaciones	<ol style="list-style-type: none"> 1. Categorías de inversión: a) La ejecución por línea de inversión de cada préstamo no mantuvo la proporción establecida en los presupuestos iniciales de cada línea en detrimento del segmento “capacitación”. 2. Capacitación a cargo de las provincias: a) La Nación no realizó controles sobre el cumplimiento de los cursos planificados -y que debían ser financiados por las provincias – los que formaban parte de los compromisos anuales de cada jurisdicción - APL 1 -; 3. b) La ejecución de los cursos comprometidos por las provincias, controlados por la UEC durante el ejercicio 2008, resulta baja. 4. Capacitación a cargo de la Nación, con ejecución de fondos correspondientes al APL 1: a) La capacitación brindada desde la UEC en las distintas provincias sólo se orientó a los efectores. No se ha incluido, hasta el momento de realización de esta Auditoría, ningún acercamiento a los beneficiarios. 5. Comunidades indígenas: a) La autodefinición del beneficiario como indígena no resulta suficiente para lograr el objetivo de inclusión de esta comunidad al Plan Nacer; 6. b) El indicador definido para la Trazadora X (“inclusión de la población indígena”) no permite medir el cumplimiento de su objetivo;

	<p>7. c) El procedimiento y pautas establecidas en el Manual Operativo no resultan procedentes para justificar expresión “personal capacitado en atención de población indígena” incorporado en la trazadora X.</p> <p>8. Cumplimiento de las trazadoras a nivel agregado para el APL 1: a) El porcentaje de cumplimiento agregado en las trazadoras del APL1 fue alcanzado en 58,99%.</p> <p>9. Manejo del Nomenclador por parte de las Provincias: a) Las Provincias no han utilizado eficazmente el incentivo económico que el manejo del nomenclador les brinda, para incentivar la permanencia de los beneficiarios en el Plan, y en particular, el cumplimiento de la Trazadora VI (Cobertura de Inmunizaciones), la Trazadora VIII (Seguimiento de niño sano de hasta 1 año de edad), y la Trazadora IX (Seguimiento de niño sano de 1 a 6 años de edad).</p> <p>10. Medición de la evolución relativa de las trazadoras: a) El documento “Línea de Base de Formulación”, que expone la situación al inicio del Programa y permite medir el impacto y evolución relativa de las trazadoras, se presentó dos años después de iniciada la gestión.</p>
Conclusiones	<p>De las tareas realizadas en el ámbito del Ministerio de Salud según el detalle efectuado en el capítulo de alcance del presente informe, se puede concluir que si bien el Plan Nacer ha logrado un avance destacado en la nominalización de la población elegible, en la corrección de mecanismos de desembolsos que no distinguían entre cumplimientos parciales y nulos y en el ritmo de su ejecución, debe orientar sus esfuerzos a generar cambios culturales en los actores (equipo de salud y beneficiarios) que permitan cumplir los objetivos del Plan.</p> <p>Específicamente mediante:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La generación de hábitos de concurrencia a los centros de salud para controles periódicos • El cumplimiento del cronograma completo de vacunación. • El reconocimiento e inclusión de la población indígena, respetando su diversidad cultural.

	<p>En particular, en lo relativo a la capacitación y al manejo de los incentivos vinculados al nomenclador, la Unidad Ejecutora Central no ha profundizado suficientemente el intercambio de información y verificación de mecanismos de control en su relación con las jurisdicciones provinciales. En este sentido debe tenerse presente que el funcionamiento organizado de todos los actores del Programa es una condición necesaria, no sólo para el logro de los objetivos, sino también para la ejecución consistente con el tiempo, forma y presupuesto del Convenio de Préstamo.</p> <p>Esta Coordinación – que impacta sobre la eficacia, eficiencia y economía del Programa en que se basa este trabajo de auditoría -, también evita la materialización de riesgos de corto plazo, como, la reasignación – o reducción - de recursos hacia otros Programas y el incremento del endeudamiento público de la Administración Central a través de la generación – por eventuales demoras en los desembolsos – de comisiones de compromiso excedentes.</p>
--	---

**Apéndice B: “Programa de Mejoramiento del Sistema Educativo”; SubPrograma I
“Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación”**

Objeto	<p>“PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DEL SISTEMA EDUCATIVO (PROMSE) - SUBPROGRAMA I – MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD Y EQUIDAD DE LA EDUCACIÓN”</p> <p>(CONVENIO DE PRÉSTAMO BID Nº 1345/OC-AR AL 31/12/08)</p>
Ministerio	Educación
Periodo Auditado	noviembre 2003 - diciembre de 2008
Fuente	http://www.agn.gov.ar/informes/informesPDF2009/2009_160.pdf
Alcance / Enfoque	<p>Análisis de la gestión de la deuda Seguimiento y monitoreo Asignación de becas</p> <p>Limitaciones del Programa Nacional de Becas Estudiantiles – ejecutor de la Línea de Acción “Asignación de Becas” - para otorgar adecuada accesibilidad al equipo de auditoría al sistema de administración de datos de la gestión de becas “Afrodita”</p>
Observaciones	<p>D.1. Análisis de la Gestión de la Deuda Cronograma de Ejecución. Presentación e implementación de los Programas Operativos Anuales (POAs), criterios para su confección; cumplimiento y modificaciones. :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La UFI no cumplió, para ninguno de los ejercicios auditados, con los plazos de presentación de los POAs al BID. 2. La existencia de criterios dispares para la elaboración de los POAs no permite verificar el cumplimiento de metas anuales con fondos provenientes del Préstamo. 3. El Subprograma no cumplió con el cronograma original, consecuencia de lo cual debió solicitar una prórroga de 180 días <p>Ejecución del Programa y Endeudamiento Público. Impacto a nivel de comisiones de compromiso/de crédito.</p> <ol style="list-style-type: none"> 4. Como consecuencia del incumplimiento del cronograma original (Observación Nº 3), se pagaron comisiones de compromiso excedentes del 19,8%.

	<p>Existencia y claridad de los objetivos</p> <p>5. El concepto de “calidad”, central a los efectos del cumplimiento del objetivo del Subprograma, no fue definido con precisión.</p> <p>D.2. Análisis de Obra</p> <p>Análisis de cumplimiento de procedimientos técnico-administrativos y legales vinculados a obras sobre una muestra representativa de la provincia de Buenos Aires.</p> <p>6. El objetivo del Subprograma está expuesto de distinta manera en el Convenio de Préstamo y en el Reglamento Operativo General.</p> <p>Indicadores. Responsabilidad acerca de su elección o diseño, existencia, pertinencia y confiabilidad</p> <p>7. No se ha encontrado mención explícita a oficina, dependencia, unidad o jurisdicción encargada de la tarea de diseñar o elegir los indicadores globales que permitan evaluar la eficacia del Subprograma.</p> <p>8. La presentación de la Línea de Base en abril de 2007 y la contratación en noviembre de 2008 de una consultora para desarrollar y evaluar los indicadores globales, son extemporáneas.</p> <p>Metas. Responsabilidad, existencia y modificaciones, desagregación por jurisdicciones, características deseables y oportunidad, fundamentación de valores. Metas intermedias.</p> <p>9. La responsabilidad por la fijación de metas no está claramente establecida.</p> <p>10. Las metas globales del Subprograma no fueron determinadas cuantitativamente.</p> <p>11. El Programa no realizó al inicio de la gestión un análisis que permitiera determinar los valores de referencia para las metas.</p> <p>12. No se establecieron procedimientos o metodologías alternativos de seguimiento y monitoreo.</p> <p>Datos. Dependencia responsable de su suministro y medición de indicadores, procedimientos para su recopilación, características deseables, criterios de contrastación, consistencia con metas. Responsabilidad por la confección de la “Línea de Base”.</p> <p>13. La tarea de recopilar datos y medir el valor de los indicadores</p>
--	---

	<p>recae simultáneamente sobre dos dependencias.</p> <p>Análisis de la “Funcionalidad de los Proyectos” sobre obras inspeccionadas en las provincias de Neuquén, Río Negro y Buenos Aires</p> <p>14. El método de contrastación intertemporal definido por el Subprograma – si bien generalmente aceptado -, introduce un sesgo en la información utilizada para evaluar la eficacia de la gestión, que limita los resultados de la evaluación. La solución propuesta por el Subprograma de medir “variables contextuales” para reducir este sesgo, debería abarcar la complejidad de la coyuntura del Programa, incluyendo variables económicas, políticas y sociales.</p> <p>Seguimiento de la eficacia de la gestión. Responsabilidad por la elaboración de informes y valores de los indicadores a instancias intermedia y final.</p> <p>15. Se encuentra limitada la capacidad de evaluar la eficacia de la gestión en virtud de, a) no haberse implementado el Sistema de Seguimiento y Monitoreo, b) no haberse realizado – a pesar de haberse previsto -, una “evaluación de medio término”, y c) hallarse en proceso la contratación de una consultora para la realización de una “evaluación final”.</p> <p>Objetivos de la Línea de Acción. Desarrollo del modelo de seguimiento, metas, método de contrastación. Compatibilidad de criterios. Consistencia y oportunidad de los documentos</p> <p>16. La Línea de Acción no cuenta con sistemas, documentos y criterios consistentes, procedimientos idóneos ni metas definidas para realizar un seguimiento eficiente de la gestión y monitorear su eficacia.</p> <ul style="list-style-type: none"> a) No fue implementado el módulo específicamente programado para el seguimiento y monitoreo de la asignación de becas. b) No se establecieron metas de resultado e impacto para el objetivo de la Línea de Acción. c) No se proporcionaron evidencias acerca del establecimiento al inicio de la gestión de la Línea de Acción, de métodos de contrastación adecuados; con lo
--	--

	<p>cual los resultados alcanzados no pueden evaluarse respecto de las acciones emprendidas.</p> <p>d) No se observa consistencia entre los distintos documentos pertenecientes al diseño evaluativo referidos al inicio, medio término y finalización del Subprograma, que permitan establecer comparaciones confiables y precisas acerca de la ejecución de la Línea de Acción.</p> <p>e) La Línea de Base, que da cuenta de la situación socioeducativa al inicio de la ejecución de la Línea de Acción, se confeccionó con dos años de demora, lo que condicionó la definición oportuna de las metas de resultado e impacto asociadas a su objetivo.</p> <p>Información. Provisión y oportunidad. Consistencia y accesibilidad. Impacto.</p> <p>17. Existen deficiencias en la accesibilidad, consistencia, integridad y oportunidad de la información necesaria para la ejecución de la Línea de Acción</p> <p>a) El carácter disímil de la composición a nivel de recursos humanos y materiales de cada Jurisdicción y circuito escolar, únicos proveedores de la información que conforma la base de datos que asiste a la gestión de las Línea de Acción, eventualmente conlleva demoras que ponen en riesgo la oportunidad de dicha información.</p> <p>b) Tanto la información provista por la unidad ejecutora de la Línea de Acción como los Informes Semestrales presentados por la UEC, carecen de un criterio unívoco y presentan inconsistencias en sus datos.</p> <p>c) El carácter fragmentario de la información que administra la gestión de la Línea de Acción incide sobre el cumplimiento de las metas de producto.</p>
Conclusiones	<p>En función de las tareas realizadas en el ámbito del Ministerio de Educación y del Enfoque de Auditoría definido en el Alcance de este trabajo se realizan las siguientes conclusiones:</p> <p>Área de auditoría análisis de la gestión de deuda: Se materializaron demoras y prórrogas sobre el cronograma original; y</p>

	<p>consecuentemente, se observaron excedentes sobre las comisiones de compromiso proyectadas que, – por definición -, implican un incremento sobre el endeudamiento público y constituyen indicadores de ineficacia de la gestión. Como ejemplo de ello, se puede mencionar la presentación extemporánea de los Programas Operativos Anuales durante cada uno de los ejercicios auditados.</p> <p>La disparidad de criterios en la elaboración de los POA y su registración en pesos, no permiten verificar el cumplimiento de metas anuales con fondos provenientes del Préstamo y dificultan el seguimiento de su aplicación en relación a los montos presupuestados.</p> <p>Área de auditoría seguimiento y monitoreo: El Subprograma no cuenta con instrumental suficiente como para monitorear la eficacia de su gestión, o la eficacia del Subprograma propiamente dicho, en tanto conjunto de estrategias oportunamente seleccionadas. Los puntos más salientes que condicionan la posibilidad de monitoreo son i) el objetivo presenta dificultades para su interpretación, acompañado de precisiones tardías que no suman claridad, ii) la falta de precisión respecto de sobre quién recae la tarea de elegir o diseñar los indicadores que se utilizarían para dar cuenta de los avances hacia el objetivo, iii) la dificultad para identificar indicadores globales para el Subprograma, iv) la falta de precisión respecto de la responsabilidad de la tarea de precisar las metas, v) la consecuente falta de metas contra las cuales contrastar la medición de indicadores, vi) la no implementación del Sistema de Seguimiento y Monitoreo, con la definición de indicadores necesarios para evaluar posteriormente el cumplimiento de los objetivos del Subprograma, y vii) la adopción de un diseño evaluativo que – si bien generalmente aceptado como metodología – contempla la comparación contra sí mismo en un entorno de interdependencia respecto de variables económicas y sociales, exógenas para el Subprograma.</p> <p>Área de auditoría asignación de becas: El cumplimiento de esta Línea de Acción alcanzó al 70%, debido a factores asociados a la complejidad en su implementación, y no cuenta con instrumental suficiente para realizar el seguimiento de las acciones desarrolladas, como así tampoco para dar cuenta de los niveles de eficacia</p>
--	--

	<p>alcanzados. El módulo correspondiente al sistema de seguimiento y monitoreo, instrumento fundamental programado para la Línea de Acción, no fue confeccionado. Como resultado de ello se adoptaron acciones paliativas (elementos de programación, seguimiento y evaluación de las acciones desarrolladas), que no se encuentran sistémicamente integradas, ni en términos de diseño y criterio, ni en términos de oportunidad y reciprocidad de la información que dichas instancias demandan. Esta situación se expresa en la ausencia de metas de resultado e impacto para el objetivo buscado, en falencias de consistencia interna y de oportunidad en los componentes del diseño evaluativo propuesto y en una gestión de la información que presenta insuficiencias para atender las necesidades de la Línea de Acción, dadas su escala y complejidad. La instrumentación de una política de manejo de la información – en este caso, referido a la población atendible - posee un carácter prioritario ya que posibilita corregir desvíos o potenciar las acciones exitosas alcanzadas, y garantizar los altos parámetros de calidad (reuniendo las características de oportunidad, integridad y accesibilidad).</p>
--	---

**Apéndice C: “Programa de Mejoramiento del Sistema Educativo”; Subprograma II
“Expansión de la Infraestructura Escolar” (PROMSE; SP II)**

Objeto	“PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DEL SISTEMA EDUCATIVO (PROMSE) - SUBPROGRAMA II – EXPANSIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA ESCOLAR” (CONVENIO DE PRÉSTAMO BID Nº 1345/OC-AR AL 31/12/08)
Ministerio	Planificación Federal
Periodo Auditado	junio de 2004 - diciembre de 2008
Fuente	http://www.agn.gov.ar/informes/informesPDF2011/2011_170.pdf
Alcance / Enfoque	Análisis de la Gestión Física y Presupuestaria Análisis de Obra Análisis de asignación y reasignación presupuestaria entre jurisdicciones
Observaciones	<p>D.1. Análisis de la Gestión Física y Presupuestaria</p> <p>Cronograma de Ejecución. Presentación e implementación de los Programas Operativos Anuales (POAs), criterios para su confección; cumplimiento y modificaciones.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>El Subprograma no cumplió con la emisión de los POAs anuales.</i> El ROP establece que el Área de Planificación y Control de Gestión de la UES tendrá la responsabilidad de <i>preparar los Planes Operativos Anuales (POA) bajo la supervisión de la Coordinación Ejecutiva, y cuando correspondiese, con la intervención de las demás áreas de la UES.</i> 2. <i>El Subprograma no cumplió con la emisión regular de los Informes Semestrales</i> 3. <i>No hubo, en la etapa de diseño del Subprograma, suficiente precisión en el cálculo de la dimensión de los edificios escolares a ser construidos.</i> 4. <i>Se pagaron comisiones de compromiso excedentes.</i> <p>D.2. Análisis de Obra</p> <p>Análisis de cumplimiento de procedimientos técnico-administrativos y legales vinculados a obras sobre una muestra representativa de la provincia de Buenos Aires.</p> <ol style="list-style-type: none"> 5. <i>El archivo de la documentación provista carece de formalidad.</i> 6. <i>No se ha observado la aplicación de un criterio operativo que establezca de modo unívoco qué documentación relativa a las</i>

	<p><i>licitaciones públicas (documentos, antecedentes y registros) debe ser organizada y resguardada por la UES o por la UEP (o sus dependencias), “de modo que reflejen adecuadamente las actividades ejecutadas”, a fin de asegurar la supervisión y auditoría.</i></p> <p>7. <i>No se tuvo a la vista la documentación completa asociada a los procesos licitatorios analizados.</i></p> <p>8. <i>Se verificó en un caso que, habiendo impugnación, la UES fue notificada en contrario.</i></p> <p>Análisis de “Cumplimiento del Pliego” sobre obras inspeccionadas en las provincias de Neuquén, Río Negro y Buenos Aires</p> <p>9. <i>Para ninguna de las obras verificadas consta que se haya cumplido con la presentación de los “Planos Conforme a Obra” y los “Certificados de Aprobación de Instalaciones”.</i></p> <p>10. <i>Los “Manuales de Mantenimiento y Operación de Instalaciones Eléctricas y Mecánicas” no han sido entregados a las autoridades de ninguno de los establecimientos visitados.</i></p> <p>11. <i>Hay tareas especificadas en los pliegos que no fueron ejecutadas y cambios para los que no se ha provisto documentación respaldatoria</i></p> <p>Análisis de la “Ejecución de las Tareas” sobre obras inspeccionadas en las provincias de Neuquén, Río Negro y Buenos Aires</p> <p>12. <i>Se ha detectado que todas las escuelas inspeccionadas presentan, dentro de un lapso relativamente breve desde su entrega provisoria o definitiva, fallas en la ejecución de algunas tareas y/o tareas incompletas</i></p> <p>Análisis de la “Funcionalidad de los Proyectos” sobre obras inspeccionadas en las provincias de Neuquén, Río Negro y Buenos Aires</p> <p>13. <i>Las instalaciones complejas (ascensores, instalaciones de incendio con hidrantes y bombas de impulsión, plantas de tratamiento cloacal, etc.) de algunas proyectos, requieren de un mantenimiento específico no acorde con las posibilidades institucionales o jurisdiccionales.</i></p> <p>14. <i>La optimización de la funcionalidad de los establecimientos escolares estuvo limitada por no contarse –</i></p>
--	--

durante la etapa de proyecto – con un procedimiento articulado de intercambio con sus usuarios finales.

15. *Se han detectado, para todos los establecimientos inspeccionados, que los “espacios exteriores” no han sido debidamente tenidos en cuenta en el momento del desarrollo del proyecto y conformación del pliego licitatorio.*

16. *En general los proyectos no contemplan sistemas que mitiguen el impacto del sol y del calor durante la época estival (parasoles y sistemas de acondicionamiento térmico).*

17. *El diseño de los proyectos ubica las puertas con barrales antipánico en áreas de uso intensivo. Adicionalmente no se han contemplado apropiados mecanismos de seguridad que permitan su instalación en instituciones en las que estas puertas son violentadas para ingresar al establecimiento.*

18. *En términos generales, en el diseño de los proyectos no se observa la estandarización de ciertas instalaciones y/o elementos de obra que son resueltos a criterio de cada jurisdicción, lo cual, eventualmente, genera distintos niveles de calidad y prestación y supone una prescindencia de la experiencia acumulada por la gestión nacional del proyecto.*

Análisis de la “Calidad Exigida en los Pliegos” sobre obras inspeccionadas en las provincias de Neuquén, Río Negro y Buenos Aires

19. *En los pliegos, la calidad exigida para la carpintería exterior no responde al uso intensivo a la que está sometida, lo cual incide sobre su normal funcionamiento y duración esperada.*

D.3. Análisis de Asignación y Reasignación Presupuestaria entre Jurisdicciones

Existencia y cumplimiento de procedimientos administrativos relativos a las asignaciones y reasignaciones entre jurisdicciones del presupuesto original, remanentes y excedentes.

20. *El ROP no da cuenta de las necesidades reales de infraestructura a nivel jurisdiccional.*

21. *En materia de distribución de recursos remanentes y/o excedentes entre las jurisdicciones, el ROP no*

	<p><i>define criterios ni procedimientos, ni se ha tenido a la vista documentación que sustente la razonabilidad de su asignación.</i></p> <p>22. <i>En el caso de cuatro jurisdicciones no se ha tenido a la vista documentación que fundamente la diferencia observada entre la asignación inicial de los recursos (estipulada en el ROP) y su ejecución.</i></p>
Conclusiones	<p>G. 1. Conclusiones de Economía, Eficiencia, Eficacia y Cumplimiento</p> <p>Este informe tuvo por objetivo realizar una auditoría de gestión sobre el “Plan Nacional 700 Escuelas” (Subprograma) desde su inicio y hasta el 31-12-2008. Específicamente se han desarrollado procedimientos de auditoría para abarcar no sólo la eficacia, la eficiencia y economía de la gestión, sino también el cumplimiento de los aspectos legales y administrativos vinculados.</p> <p>Estos procedimientos se implementaron sobre tres actividades críticas o áreas de auditoría: el análisis de la gestión física y presupuestaria, el análisis de obra – 97,8% del presupuesto original del Subprograma, incluyendo aporte local y préstamo BID – y el análisis de la asignación y reasignación presupuestaria entre jurisdicciones. En particular, el análisis de obra permitió – mediante el uso de encuestas en el marco de las inspecciones oculares – que las conclusiones relativas a la eficacia de esta actividad crítica, no se expongan exclusivamente en términos de objetivo o producto – construcción de escuelas – sino también en términos de resultado e impacto.</p> <p>A partir de este análisis y considerando las dificultades de gestión y operativas impuestas por un diseño que establecía un objetivo específico en cantidad de escuelas, no necesariamente consistente con las variables presupuestarias asociadas, puede concluirse que en términos generales se trata de un Subprograma de gran importancia, caracterizado por una gestión ejecutiva que ha sido eficaz en el cumplimiento de su objetivo de construir escuelas - de acuerdo a los pliegos y en general asegurando un adecuado nivel de calidad –, lo que ha derivado en un significativo impacto social en diversas comunidades, y económica; en el sentido de que los costos de las obras se han mantenido consistentes con la coyuntura económica propia del sector.</p> <p>El grado de eficiencia – medido en términos de plazos - se ha visto</p>

	<p>afectado por las demoras en las tareas preliminares al efectivo inicio de las obras (coordinación con otros actores institucionales, firma de convenios de adhesión, elevación de proyectos, etc.) y por los plazos de ejecución de algunas obras (afectados por variables de coyuntura que han incidido en los costos y que eventualmente han derivado en redeterminaciones de precios y/o en alteraciones sobre los cronogramas). Esta auditoría reconoce que ésta situación ha sido crítica durante los primeros años, pero que ha habido un proceso de aprendizaje por lo que el Subprograma ha mejorado progresivamente sus niveles de eficiencia. No obstante, debe señalarse que las demoras en la gestión durante la etapa inicial del Subprograma han derivado en el pago de comisiones de compromiso excedentes.</p> <p>Otro de los aspectos considerados al referirse al concepto de eficiencia ha sido el análisis de la funcionalidad de los establecimientos escolares en relación a la comunidad a la que sirven y al proyecto educativo. En este sentido, toda vez que las escuelas tienen un alto valor percibido para la comunidad, su funcionalidad podría haber sido mayor de haberse definido un procedimiento articulado entre los proyectos (elaborados por las jurisdicciones) y los usuarios finales de la obra.⁵³</p> <p>El cumplimiento de los aspectos legales y administrativos del Subprograma ha sido la dimensión en la que se han identificado las mayores debilidades. En términos generales, se ha observado un significativo nivel de informalidad y de carencia de documentación sobre la razonabilidad de los procedimientos de reasignación de recursos - originales y excedentes - entre las jurisdicciones.⁵⁴ Si bien el Subprograma cuenta con un sistema de desarrollo propio de planificación y seguimiento, no se ha formalizado la información que éste genera de tal forma de poder considerarla como sustituto de la documentación exigida en el contrato de Préstamo (“Planes Operativos Anuales” e “Informes Semestrales”) y poder así, realizar un adecuado control externo de la gestión. En el mismo sentido, se ha observado que el Subprograma carece de un adecuado método de archivo de documentación asociada a procesos licitatorios, lo que redundará en el</p>
--	--

⁵³ El auditado en su descargo señala que la etapa de proyecto es anterior a la intervención de la Unidad Ejecutora.

⁵⁴ El auditado en su descargo señala los criterios y procedimientos utilizados.

	riesgo de que se carezca de la totalidad de la documentación asociada, y en dificultades para ejercer el control de una gestión que, por otra parte, ha sido evidentemente eficaz en el cumplimiento de su objetivo de construir escuelas. ⁵⁵
--	--

⁵⁵El auditado en su descargo señala la responsabilidad de las provincias en el resguardo de dicha documentación.

**Apéndice D: “Proyecto de Energías Renovables en Mercados Rurales Dispersos”
(PERMER)**

Objeto	<p>“PROYECTO DE ENERGÍAS RENOVABLES EN MERCADOS RURALES DISPERSOS (PERMER)”</p> <p>(CONVENIO DE PRÉSTAMO BIRF N° 4454/AR Y CONVENIO DE DONACIÓN GEF TF N° 020548/AR)</p>
Ministerio	de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (Secretaría de Energía)
Periodo Auditado	octubre de 1999 - diciembre 2009
Fuente	http://www.agn.gov.ar/informes/informesPDF2011/2011_186.pdf
Alcance / Enfoque	<p><i>“Análisis de la Gestión Física y Presupuestaria”</i></p> <p><i>“Análisis de provisión a usuarios de paneles fotovoltaicos”</i></p> <p><i>“Análisis de la asignación física de equipos entre jurisdicciones”</i></p>
Observaciones	<p>D.1. Análisis de la Gestión Física y Presupuestaria</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>La ejecución física y financiera del Proyecto no se ajusta a las distintas proyecciones.</i> 2. <i>El Proyecto no cumplió con la calendarización inicial ni con las posteriores, a consecuencia de lo cual se pagaron comisiones de compromiso excedentes.</i> 3. <i>La carencia de una denominación unívoca al referirse a los beneficiarios en los distintos documentos del Proyecto, dificulta el adecuado control de su avance.</i> 4. <i>Se redujo la financiación local del Proyecto, alterándose la relación entre aporte local y aporte externo.</i> <p>D.2. Análisis de provisión a usuarios de paneles fotovoltaicos.</p> <ol style="list-style-type: none"> 5. <i>Hasta el año 2008 el Proyecto no contó con un Manual de Operaciones.</i> 6. <i>El Proyecto no cuenta con normativa que establezca de manera específica qué documentación relativa a las licitaciones públicas (documentos, antecedentes y registros) debe ser organizada y resguardada por la UCP o por la UEP (o sus dependencias), de modo que reflejen adecuadamente las actividades ejecutadas, a fin de asegurar los controles.</i> 7. <i>No se tuvo a la vista la documentación completa asociada a los procesos licitatorios analizados en la provincia de Jujuy.</i>

	<p>D.3. Análisis de la Asignación Física de Equipos entre Jurisdicciones</p> <p>8. <i>El Proyecto no ha formalizado un procedimiento para la asignación de equipos fotovoltaicos domiciliarios entre jurisdicciones, ni ha provisto documentación que permita validar su razonabilidad, ni ha provisto de manera completa la documentación respaldatoria de lo efectivamente implementado.</i></p> <p>9. <i>En 5 provincias sobre la 14 que efectivamente implementaron el proyecto, la UCP no realizó estudios de factibilidad para evaluar las condiciones de implementación, sin perjuicio de que la participación de las provincias es voluntaria y éstas lo han decidido según sus propios méritos, posibilidades y conveniencias.</i></p> <p>10. <i>La UCP no ha llevado a cabo una gestión sistemática de campañas de difusión e información sobre el Proyecto, ni para las jurisdicciones, ni para los beneficiarios actuales o potenciales.</i></p> <p>11. <i>La estructura de recursos humanos que ejecuta el Proyecto es insuficiente para el cumplimiento de las metas productivas a nivel federal.</i></p> <p>12. <i>La distribución e instalación de equipos fotovoltaicos instalados en las jurisdicciones participantes no guarda relación con el peso relativo de su demanda insatisfecha.</i></p>
<p>Conclusiones</p>	<p>En función de las tareas realizadas en el ámbito del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, y del enfoque de auditoría definido en el Alcance de este trabajo, se arriba a las siguientes conclusiones:</p> <p>F.1 Análisis de la Gestión Física y Presupuestaria:</p> <p>El PERMER es un proyecto en el que intervienen múltiples actores, múltiples fuentes de financiamiento, y una población-objetivo que puede entender que la solución brindada (de naturaleza transitoria) podría constituirse en una postergación o amenaza para arribar a la solución definitiva (tendido eléctrico convencional). A esta complejidad se le suma el hecho de que, a poco de iniciar sus actividades, el Proyecto debiera transitar la crisis del 2001, a consecuencia de lo cual reformuló su diseño para pasar de un lógica de mercado a otra de</p>

servicio público y subsidios al consumo. Esto ha derivado en la modificación de su estructura de financiamiento, de sus metas productivas y de los incentivos económicos de los actores intervinientes (modelo de negocio) en reiteradas oportunidades, mediante sucesivas enmiendas y otros documentos.

A pesar de la disminución en el monto del presupuestario asignado, de la extensión de sus plazos y de las revisiones a las metas, el Proyecto no ha podido cumplir con las metas productivas y financieras en los plazos de ejecución preestablecidos. Esta situación derivó en un retraso en la satisfacción de las necesidades de los usuarios, además de en un exceso en el pago de las comisiones de compromiso (relevantes en relación con el costo financiero total del préstamo). A partir de ello puede sostenerse que el Proyecto en lo que hace a esta actividad crítica, o bien no ha sido eficaz ni eficiente, o bien las metas fueron sobredimensionadas atento a los recursos humanos y materiales con los que se contaba, o una combinación de ambas.

F.2 Análisis de Provisión a Usuarios de Paneles Fotovoltaicos:

Los procedimientos aplicados para la adquisición de bienes están regidos por la normativa del BIRF. Si bien se cumple con esta normativa, existen limitaciones para la actividad de control debido a la falta de precisiones y formalidad en el sistema de archivo de la documentación asociada a los procesos licitatorios. En particular, la falta de especificaciones para el resguardo de la documentación asociada a estos procesos, y la no aplicación de manera supletoria de la legislación nacional, afecta el adecuado reflejo de las actividades ejecutadas.

Por otra parte, son razonables los procedimientos utilizados para la instalación y mantenimiento de equipos, pudiendo verificarse su existencia y pertinencia.

Por último, el Proyecto ha sido eficaz para mejorar la calidad de vida de los usuarios visitados en Jujuy (Fase 1 del Proyecto) desde el momento en que les suministra iluminación básica, aunque no ha logrado desarrollar toda su capacidad. En particular se observan debilidades en la difusión, tanto del Proyecto en sí mismo como proveedor de soluciones a la población sin acceso a la energía

	<p>eléctrica convencional, como del potencial de uso del sistema de energía solar y los medios para optimizarlo.</p> <p>F.3 Análisis de la Asignación Física de Equipos entre Jurisdicciones: Los procedimientos aplicados por el Proyecto para la asignación de equipos entre jurisdicciones no se encuentran formalizados, ni se pudo validar la razonabilidad del criterio implementado para su distribución, que en la práctica, fue “a demanda”. De hecho, la información que debió operar a modo de “línea de base” (estudios de factibilidad, de análisis previo, etc.) no fue o no pudo ser considerada, por lo que la distribución observada de equipos no se condice con la demanda insatisfecha (potencial y real) de cada jurisdicción. A este resultado han contribuido, tanto la forma como la periodicidad de la difusión del Proyecto a las jurisdicciones; todo lo cual ha incidido sobre la eficiencia del Proyecto.</p>
--	--

Apéndice E: “Programa de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos” (GIRSU)

Objeto	“SUBPROGRAMA 1 DEL PROGRAMA DE GESTION INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS EN MUNICIPIOS TURISTICOS” (CONVENIO DE PRÉSTAMO BID Nº 1868/OC-AR)
Ministerio	Turismo
Periodo Auditado	noviembre 2007 - diciembre de 2010
Fuente	http://www.agn.gov.ar/informes/informesPDF2012/2012_097.pdf
Alcance / Enfoque	<p>“Análisis de la Gestión Física y Presupuestaria”</p> <p>“Análisis de la Gestión de obra”</p> <p>“Análisis de la Presencia Institucional” (del Subprograma con los beneficiarios potenciales)</p> <p>Debe aclararse que no se abarcan aspectos técnicos vinculados con la ejecución física del Proyecto por corresponder al ámbito del Departamento de Control de Gestión Ambiental.</p>
Observaciones	<p>D.1. Análisis de la gestión física y presupuestaria</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>En relación a las metas físicas: a) no se alcanzaron los niveles de cumplimiento proyectados, y b) existen inconsistencias entre los documentos que las exponen.</i> 2. <i>El Subprograma presenta una significativa subejecución financiera, lo que derivó en el pago de excedentes en concepto de comisiones de crédito, y el consecuente incremento en los servicios de la deuda pública.</i> 3. <i>No se verifica homogeneidad en los formatos y contenidos de los distintos POAs.</i> 4. <i>El Estado de Inversiones en pesos al 31/12/2010 muestra valores incorrectos que afectan su utilidad como documento de consulta.</i> <p>D.2. Análisis de la gestión administrativa de obras.</p> <ol style="list-style-type: none"> 5. <i>No se tuvo a la vista un listado consolidado de municipios elegibles ni se definió el criterio que permitiera precisar el carácter “turístico” de estos municipios.</i> 6. <i>El Manual Operativo y de Procedimientos excede el mandato conferido por el Contrato de Préstamo, tanto en relación a los municipios elegibles como a la naturaleza del derecho de titularidad requerido a los municipios para la ejecución de las</i>

	<p>obras.</p> <p>7. <i>La reglamentación del Contrato de Préstamo no establece con precisión cuál es la documentación vinculante para acreditar el derecho posesorio de los terrenos.</i></p> <p>8. <i>La documentación relativa a datos catastrales presenta inconsistencias en tres de cinco obras finalizadas o en curso al 31/12/2010.</i></p> <p>9. <i>En los expedientes correspondientes a obras terminadas se verifica documentación faltante relativa a procesos licitatorios y vicios formales.</i></p> <p>10. <i>En el expediente correspondiente a obras realizadas en Puerto Iguazú se verifican vicios procedimentales que han puesto en riesgo de incumplimiento a la parte contratante.</i></p> <p>11. <i>No se tuvo a la vista documentación que acredite la realización de gestiones orientadas a (i) recabar las opiniones e inquietudes de las comunidades adheridas en relación al Subprograma, (ii) supervisar las actividades de consulta y difusión encomendadas a los municipios y (iii) tramitar y supervisar la difusión pública de los resultados de los Estudios de Impacto Ambiental.</i></p> <p>D.3. Análisis de la presencia institucional</p> <p>12. <i>La comunicación del Subprograma presenta debilidades que afectan a la gestión de proyectos en curso y a la incorporación de otros municipios.</i></p> <p>13. <i>En la mayoría de los casos, los funcionarios contactados manifiestan dificultades para alcanzar una solución conjunta con otros municipios para la gestión exitosa de sus residuos sólidos.</i></p>
Conclusiones	<p>El Subprograma presenta un nivel de eficacia - entendida en término de cumplimiento de objetivos – significativamente menor que el que fuera planificado. Esto puede verificarse tanto en el cumplimiento de metas productivas, como en su correlato presupuestario. Asimismo, el Subprograma no ha acreditado el cumplimiento de actividades relacionadas con recabar opiniones e inquietudes de comunidades adheridas, supervisar actividades de consulta y difusión encomendadas a los municipios y, tramitar y supervisar la difusión pública de resultados de los estudios de impacto ambiental.</p> <p>Dentro de las causas que permiten explicar los actuales niveles de</p>

	<p>cumplimiento, por un lado cabe mencionar que la unidad ejecutora no ha tenido un rol activo orientado a facilitar acuerdos entre municipios próximos para la gestión de su problemática en materia de residuos sólidos (aspecto inherente a este tipo de proyectos oportunamente advertido por el Banco a partir de su experiencia en programas similares), aunque también se advierte que sobre la eficacia del subprograma pudo haber incidido los diversos cambios en la coyuntura institucional en la que se inserta su gestión. La falta de una política de comunicación/difusión universal y sistemática es también una variable que incidió sobre los niveles de eficacia. Así, si bien al iniciarse el Subprograma la Secretaría de Turismo (Unidad Ejecutora) dependía de Presidencia de la Nación, posteriormente fue incorporada al Ministerio de Producción (Decreto 2025/2008), creándose finalmente el Ministerio de Turismo de la Nación (Decreto 919/2010).</p> <p>Como consecuencia de lo anteriormente descrito se demoró el logro de los resultados previstos para el Subprograma, lo cual impactó sobre los servicios de la deuda pública al abonarse excedentes significativos en concepto de comisiones de crédito.</p> <p>Respecto de la asignación de recursos / proyectos entre municipios, se verificaron debilidades relacionadas con la definición de criterios necesarios para considerar la elegibilidad de los municipios (“condición turística del municipio” y “colindancia a Parques Nacionales”). Sin perjuicio de lo anterior el auditado no ha provisto oportunamente un listado de municipios elegible de acuerdo al criterio que efectivamente utilizó.</p> <p>En términos del cumplimiento de lo establecido en el Convenio de Préstamo, específicamente acerca de la reglamentación vinculada con los terrenos en los que se ejecutarán las obras, se observa que, por un lado el Manual Operativo y de Procedimientos flexibiliza el criterio definido al reemplazar la figura de “derecho de titularidad” por la de “derecho posesorio” – lo cual incrementa la probabilidad de conflictos – y, por el otro, no se establece con precisión cuál es la documentación vinculante que permite acreditar ese derecho.</p> <p>Si bien se han identificado algunos vicios formales, en términos generales el Subprograma presenta aceptables niveles de formalidad en relación a la documentación que acredita su gestión. No obstante,</p>
--	---

	se han verificado faltantes de documentación en los expedientes correspondientes a los procesos licitatorios de las obras terminadas.
--	---

Apéndice F: “Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural” (PROMER)

Objeto	“PROYECTO DE MEJORAMIENTO DE LA EDUCACIÓN RURAL” (PROMER) (Convenio de préstamo BIRF N° 7353/AR)
Ministerio	Educación
Periodo Auditado	octubre 2006 - diciembre 2011
Alcance / Enfoque	“ <i>Gestión Financiera</i> ” “ <i>Gestión de Adquisiciones</i> ” “ <i>Gestión del Sistema de Monitoreo y Evaluación</i> ” “ <i>Gestión Agregada de Obras</i> ”
Observaciones	<p>D.1 Análisis de la Gestión Financiera</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El Proyecto no cumplió con la calendarización inicialmente planificada, lo que implicó, en el período auditado, el pago de un excedente del 52% en términos de comisiones de compromiso y constituye un indicio de ineficiencia y/o deseconomía del proceso llevado a delante por la gestión 2. El Proyecto no cumple con la prioridad en la asignación a las provincias de los recursos del Componente A del Proyecto, tanto en términos agregados como de obra 3. El Proyecto asigna recursos proporcionalmente mayores a lo previsto a provincias pertenecientes a regiones no prioritarias, tanto en términos agregados como de obra 4. La DGUFI-CCP no cumplió con los plazos y/o con la presentación al Banco de los Planes Operativos Anuales <p>D.2 Análisis de la Gestión de Adquisiciones</p> <ol style="list-style-type: none"> 5. En el marco de la formalización de las diversas actividades del proceso licitatorio, no constan notificaciones a los oferentes no adjudicados del dictamen de evaluación y de la adjudicación 6. El Proyecto tiene demoras en la tramitación de los expedientes de los procesos de adquisición; en las Contrataciones Directas supera los 6 meses y en las Licitaciones Públicas supera los 12 meses. <p>D.3 Análisis de la Gestión de Obras</p> <ol style="list-style-type: none"> 7. Las obras ejecutadas abarcan el 52% de la demanda agregada estimada; lo cual adquiere mayor importancia por la menor ejecución relativa en provincias que integran las regiones del NOA

	<p>y NEA, en las que el Proyecto se focaliza</p> <ol style="list-style-type: none"> 8. A partir del Apto Técnico otorgado por la Dirección de Infraestructura, el PROMER comprometió fondos del Préstamo por un monto superior al que efectivamente podía ser financiado mediante esa fuente 9. El criterio de intervención de las obras realizadas durante los primeros dos años del Proyecto dio como resultado un bajo impacto 10. La no instrumentación por parte del Proyecto de mecanismos de control del proceso de obras de las escuelas rurales previo al financiamiento, implica que no posee certeza acerca de: a) la correcta priorización de las escuelas objeto de obra, b) la pertinencia de la escala de las intervenciones efectuadas, y c) las restricciones que puedan asociarse a las situaciones dominiales 11. La gestión de obras en la provincia de Corrientes evidencia falta de relación entre el relevamiento inicial efectuado y las obras realizadas, alto nivel de subejecución de los fondos asignados y bajo impacto de las obras hasta el año 2009 <p>D.4 Análisis de la Gestión del Sistema de Monitoreo y Evaluación</p> <ol style="list-style-type: none"> 12. El Proyecto no ha realizado un abordaje sistemático y extendido para cumplir con el objetivo de desarrollo educativo de incrementar la calidad de la educación en relación a la sobreedad; aspecto mencionado dentro de los objetivos del Bicentenario explicitados en la Ley de Financiamiento Educativo, y como parte de la política educativa del Gobierno Nacional 13. El sistema de indicadores del Proyecto se ha modificado sustancialmente - tanto en número como en su alcance y precisión -, lo cual supone una debilidad del diseño que afecta la posibilidad de evaluar la gestión a lo largo del tiempo. 14. El componente B del Proyecto (Fortalecimiento de la gestión Educativa a Nivel Nacional) ha sido formalizado y luego modificado de tal modo en cuanto a su alcance y composición que no puede cumplir con el objetivo de “asegurar el funcionamiento eficaz y eficiente de las actividades de seguimiento y evaluación de las intervenciones clave del Componente A del Proyecto”. 15. El proceso de conformación de la estadística para el seguimiento y
--	---

	<p>evaluación del Proyecto presenta un alto grado de centralización en la DINIECE, lo que limita la contribución de las jurisdicciones provinciales</p> <p>16. El diseño del Sistema de Seguimiento y Evaluación del Programa impide dar cuenta del aporte de las acciones implementadas para la consecución de sus objetivos específicos, y por carácter transitivo, del alcance logrado en la consecución de su Objetivo de Desarrollo.</p> <p>17. El Programa incumple, en relación a la información estadística que publica, con el compromiso de permitir el acceso a aperturas más allá de la escala provincial para los indicadores básicos del sistema educativo, incluidos bajo el componente A. Asimismo, para dicho conjunto de indicadores, la información disponible on-line se limita a la descripción de la cobertura alcanzada, a través de datos de matrícula.</p>
Conclusiones	<p>El Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural es una iniciativa ambiciosa que procura revertir el enfoque centrado en la <i>escuela urbana</i> que durante décadas fue el modo privilegiado de gestión educativa impulsado, tanto desde el gobierno Nacional, como en la mayoría de los gobiernos provinciales. De hecho, no obstante múltiples antecedentes de gestión educativa en ámbitos rurales, la formalización de la <i>modalidad rural</i> en el ámbito del Ministerio de Educación data del año 2006; como parte de la Ley Nacional de Educación.</p> <p>Este punto de partida demandó, que el diseño del Proyecto, y la futura gestión, objeto de este Informe, contemplase las múltiples carencias y limitaciones que entonces (año 2004/05) se hacían evidentes principalmente por la falta de acceso a los 10 años de educación obligatoria vigentes en ese momento, y por tasas de repetición, exceso de edad y abandono mucho más altas para los niños rurales que para sus pares urbanos. En el mismo sentido, otras características distintivas de la realidad escolar en las áreas rurales se referían a la presencia de aulas con varios grados, la falta de acceso de los docentes rurales a fuentes de información y oportunidades de desarrollo profesional, y un histórico - menor acceso a inversiones en cuestiones básicas como infraestructura (incluida electricidad y cloacas) y equipamiento y materiales didácticos.</p>

	<p>Considerando que la ruralidad abarca a 23 jurisdicciones (y a aproximadamente 900.000 alumnos y 16.000 establecimientos), el Proyecto resulta aún más ambicioso por tener un alcance federal y en ese marco, por focalizarse en las provincias de las regiones del NOA y NEA. Si bien éstas representaban el 60% de la matrícula total de las zonas rurales del país, poseían los mayores <i>déficits</i> educativos y niveles de NBI, y concentraban el 70% de los niños que no asistían a la escuela. Por ello el PAD refería al objetivo “de nivel superior” (por exceder los objetivos de producto y de desarrollo específico del Proyecto) de reducir la desigualdad social.</p> <p>Asociado a esta pretensión de alcance federal, debe agregarse que la “ruralidad” difiere por provincia y por región⁵⁶, y que la idea de “escuela rural” tampoco es homogénea, pudiendo ser cuasi-urbana o estar absolutamente aislada, poseer <i>maestros plurigrado</i> o no, poseer una matrícula de entre 5 y más de 100 alumnos, discutir cuestiones de “conectividad satelital” o no tener resueltos, como se ha mencionado, temas básicos de infraestructura.</p> <p>En este contexto de múltiples carencias, y de heterogéneas <i>ruralidades</i> por provincia y región, el PROMER definió el objetivo general de ...“...respaldar la política del gobierno nacional para mejorar la cobertura, la eficiencia y la calidad del sistema educativo de Argentina, así como su gestión a través del fortalecimiento de la capacidad normativa, planeamiento, información, monitoreo y evaluación en los niveles nacionales y provinciales.”, traducidos en los siguientes objetivos específicos de desarrollo de la Educación Obligatoria en las áreas rurales:⁵⁷</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cobertura: Mejorar la cobertura de la educación preescolar y de EGB3 en áreas rurales de Argentina. • Eficiencia: Mejorar el porcentaje de promoción y reducir la matriculación con exceso de edad y el porcentaje de deserción en los niveles EGB1 y EGB2 en Áreas Rurales. • Calidad: Mejorar el porcentaje de alumnos en escuelas rurales que logren superar los objetivos de los NAP.
--	---

⁵⁶ Más allá de que no ha formado parte del enfoque de este informe, la ruralidad de la Provincia de Corrientes o de la Provincia de Santiago del Estero difieren en mucho, por diversos factores socio-económicos, de la ruralidad de la Provincia de La Pampa o de la Provincia de Buenos Aires. Al respecto de esta heterogeneidad, “multiactividad” y pluralidad de actores, puede consultarse el Anexo a la Resolución CFE 128/10.

⁵⁷ La Ley de Educación Nacional N° 26.206, de sanción posterior al PAD, alteró el universo de aplicación del PROMER para abarcar en reemplazo de los niveles que a continuación se mencionan, a los niveles inicial, primario y secundario.

	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión: Ejecutar de forma satisfactoria los Convenios Bilaterales concertados entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales y los Planes Anuales, relativos a la recopilación, el análisis, la divulgación y el uso de estadísticas educacionales. <p>Dadas las múltiples actividades específicas que el Proyecto demandaba, incluidas las correspondientes al citado “Mecanismo de Monitoreo y Evaluación”, su diseño implicó altos niveles de coordinación de la gestión con sus pares del Ministerio de Educación de la Nación.</p> <p>En efecto, mientras que por un lado debía coordinarse con la Subsecretaría de Planeamiento Educativo para abarcar entre otras cuestiones la formalización del vínculo, y la determinación de los compromisos y metas anuales de las jurisdicciones, también debía coordinarse con áreas técnicas del Ministerio para abarcar aspectos relativos a la información estadística y a la infraestructura del Proyecto (con DINIECE ⁵⁸ y con DI, respectivamente), e intervenir en consonancia con los parámetros de otras Direcciones involucradas, en particular con las Direcciones de Nivel (inicial, primario y secundario) y de Modalidad (Educación Rural, Educación Intercultural Bilingüe y Educación Especial).</p> <p>En cuanto a la relación con las jurisdicciones provinciales, se planteó una estructura particular ya que, más allá del nombramiento de un “responsable PROMER”, no se creó una unidad de gestión del Proyecto por cada jurisdicción, sino que se trabajó con una lógica de <i>espejo</i>⁵⁹ aprovechando las estructuras existentes.⁶⁰</p> <p>El trabajo de auditoría se llevó adelante a partir de la selección de cuatro actividades críticas relacionadas con el Proyecto, en virtud de su significatividad y materialidad. El objetivo de la auditoría fue el de analizar la eficiencia, eficacia y economía en la ejecución del Proyecto, como así también el cumplimiento de los procedimientos y normas vigentes. Estas actividades críticas son el Análisis de la Gestión Financiera, de la Gestión de Adquisiciones, de la Gestión Agregada de Obras y de la Gestión del Sistema de Monitoreo y Evaluación.</p>
--	--

⁵⁸ Más allá de que la citada DINIECE forma parte de esta Subsecretaría, se hace aquí referencia por se la unidad que concentra los aspectos estrictamente estadísticos.

⁵⁹ Al respecto véase Gráfico N° 2.

⁶⁰ Parte de este proceso – para un grupo reducido de 7 jurisdicciones – fue abarcado a partir de la denominada “Donación japonesa”.

	<p>A partir del trabajo realizado sobre el período comprendido entre el inicio de la gestión y el 31-12-2011, puede concluirse en términos generales que se trata de un Proyecto que posee una estructura de Coordinación Central responsable, eficaz y eficiente, que funciona acorde con los compromisos asumidos y con las normativas del Banco, pero que se inserta en un Proyecto cuya característica principal es poseer un diseño sumamente ambicioso, no sólo por su alcance federal, sino porque, más allá de satisfacer necesidades puntuales (de infraestructura, equipamiento, capacitación, etc.) de cada jurisdicción - con la complejidad que ello implica dada la heterogeneidad y situación de inicio en cada caso -, busca cumplir con objetivos de desarrollo específicos (de cobertura, eficiencia, calidad y gestión), e incluso con objetivos superiores como ser disminuir la desigualdad social.</p> <p>Con el mismo carácter general puede sostenerse que los desafíos que la gestión ha tenido a partir de un diseño que exige una sistemática coordinación con sus pares del Ministerio de Educación e inserción con las jurisdicciones provinciales – dada la lógica <i>de espejo</i> implementada -, aumentaron el grado de complejidad de la gestión.</p> <p>Más allá de la existencia de un conjunto de factores exógenos (particularmente la Ley Nacional de Educación que amplió el espectro de cobertura para incluir el nivel inicial y todos los años del nivel secundario), y de aspectos observados de la propia gestión, ésta estuvo particularmente condicionada por un diseño que ha incidido particularmente sobre los niveles de eficacia alcanzados (cumplimiento de objetivos de desarrollo, de avance financiero y físico, de aspectos definidos en la normativa aplicable, y de funcionalidad de los instrumentos de monitoreo y seguimiento), lo que en algunos casos incide / impide evaluar la efectividad del Proyecto, posee impactos en términos de eficiencia y economía, y en otros afecta la equidad pretendida de sus acciones.</p> <p>En el caso del análisis financiero se destaca el incumplimiento del cronograma planificado de recursos, la menor asignación de recursos al NOA y NEA (regiones en las que el Proyecto explícitamente se focalizó) y por el contrario, la asignación excedente a lo planificado para provincias con situaciones de inicio muy diferentes (de acuerdo a los documentos preliminares del Proyecto), particularmente los casos</p>
--	--

	<p>de las provincias de Santa Cruz y Buenos Aires. En particular debe señalarse que la menor asignación de recursos a las regiones NOA y NEA afecta la equidad interjurisdiccional pretendida y formalizada por el Proyecto.</p> <p>En el mismo sentido de observaciones relacionadas con la falta de eficacia y de equidad se concluye en el caso del análisis de la gestión de obras, de considerarse la distribución geográfico – temporal de las afectaciones preventivas de fondos (no “ejecución financiera de fondos”) instrumentada por el Proyecto a partir del “apto técnico” otorgado por la DI.</p> <p>Del análisis de la gestión del sistema de monitoreo y evaluación surgen aspectos de ineficacia asociados mayormente al diseño del Proyecto que no sólo implican el incumplimiento de lo señalado en la documentación vinculante, sino que condicionan la posibilidad de evaluar la efectividad del Proyecto.</p> <p>Otros aspectos igualmente relevantes – y también con impacto a nivel de efectividad - son la imposibilidad que el sistema tiene desde su diseño para valorar su impacto, y las diversas modificaciones del contenido, alcance y detalle del sistema de indicadores. Se observa también el rol de DINIECE que, en el contexto de su función de administrador del sistema de información estadística, concentró gran parte de los ejercicios de generación de información y análisis de gestión a nivel de jurisdicciones locales y provinciales, lo cual limitó la contribución de estos actores.</p> <p>La mencionada subejecución determinó la existencia de dos claros indicadores de falta de eficiencia del proceso llevado adelante por la gestión del Proyecto, como son su prórroga en más de un 50% de su plazo original (extensión en más de 2 años y medio, hasta diciembre de 2013) y el pago de un 52% de comisiones de crédito por sobre las originalmente acordadas. En cuanto a la gestión agregada de obras – aspecto en el que la falta de eficiencia es mayor -, un componente coyuntural relevante, es el condicionamiento que la gestión posee a partir de la pérdida de control de parte del proceso a favor de la Dirección de Infraestructura del Ministerio de Educación. En particular puede sostenerse que no se observa una clara vinculación entre las necesidades relevadas e intervenciones efectuadas en el total país, lo</p>
--	--

	<p>que denota la ausencia de un criterio explícito para vincular la demanda agregada inicial con las obras realizadas. A ello se le agrega la no instrumentación por parte del Proyecto de mecanismos de control sobre las provincias del proceso de selección / definición de las obras a financiar – etapa de análisis general de demandas y evaluación de necesidades -, lo cual implica que no posee certeza absoluta acerca de la correcta priorización de las escuelas sujetos de obra, de la pertinencia de la escala de las intervenciones efectuadas, ni de las restricciones que puedan asociarse a las situaciones dominiales. Ambos aspectos implican que existen los riesgos de asignación de los recursos que el Proyecto administra y de inequidad intrajurisdiccional. Otro aspecto, aunque menor dado el carácter en general ordenado de la gestión, se relaciona con la demora observada en la tramitación de los expedientes de los procesos de adquisición, que en las Contrataciones Directas supera los 6 meses y en las Licitaciones Públicas supera los 12 meses.</p> <p>En términos de economía - y siendo que no se han abarcado aspectos específicos de análisis de costos de obra y/o de equipamiento -, se destaca el pago de comisiones de crédito excedentes por más de U\$S 450.000. Aunque este monto representa el 7,71% de los servicios de la deuda pública asociados al préstamo (comisión inicial, intereses de la deuda y comisiones de crédito) - o el 2,09% de incluirse las amortizaciones en tanto <i>montos a pagar</i>-, sólo alcanza al 0,44% del monto desembolsado a la fecha de corte de este Informe, superior a U\$S 103 millones.</p> <p>Por último, en cuanto al cumplimiento de la normativa aplicable a los procesos licitatorios para la Adquisición de Bienes, se señala que no constan notificaciones a los oferentes no adjudicados del dictamen de la adjudicación, tal como lo define el Decreto N° 436/2000 (Art. 82), de aplicación supletoria al Proyecto. Ello incide sobre la posibilidad de que estos oferentes presenten las impugnaciones que puedan considerar pertinentes.</p>
--	---

**Apéndice G: “Programa de Mejoramiento de la Educación”, SubPrograma II
(PROMEDU I, SP II)**

Objeto	“PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE LA EDUCACIÓN (PROMEDU I) – SUB-PROGRAMA II (PROGRAMA “MÁS ESCUELAS”) (Convenio de préstamo BID N° 1966/AR)
Ministerio	Planificación Federal
Periodo Auditado	abril 2008 - diciembre 2012
Alcance / Enfoque	<p><i>Gestión del Proyecto de Obra, Gestión de Obra (incluyendo Análisis de Costos y de Calidad), Gestión del Sistema de Información y Cumplimiento Normativo.</i></p> <p>Se consideraron los antecedentes relativos al Informe de la Auditoría de Gestión del Programa 700 Escuelas (implementado por la misma Unidad Ejecutora), y su posterior Informe de Seguimiento de Observaciones y Recomendaciones, aprobados mediante Resolución N° 170/11 y Resolución N° 218/13, respectivamente.</p>
Observaciones	<ol style="list-style-type: none"> 1. La estructura de costo y financiamiento del Componente 1 expuesta en distintos documentos, es confusa y dificulta el control ex –post de la ejecución financiera del subprograma 2. El Subprograma no cuenta con una calendarización financiera anual lo cual afecta el seguimiento de su avance 3. La agregación por jurisdicción de las asignaciones de recursos que el Subprograma realiza para obras locales, arroja resultados inconsistentes con el criterio básico definido, vinculado con el Indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). 4. Recursos y metas del Programa: En relación a las metas de la asignación original de recursos del Programa se observan desvíos en el cumplimiento de la meta de cantidad de aulas. En relación a las metas de la asignación posterior de recursos (transferencia Subprograma I para la construcción de 172 jardines), se observan mayores costos por m2 (en U\$S) y menores dimensiones de establecimientos y de aulas 5. El Subprograma cumplió de modo parcial con los documentos a presentar para la programación anual de inversiones (Plan de

	<p>Adquisiciones y Plan Operativo Anual)</p> <ol style="list-style-type: none"> 6. Resulta insuficiente la participación de los directores de establecimiento en los procesos de elaboración de proyectos arquitectónicos. 7. Los espacios exteriores evidencian defectos constructivos y deficiencias en los acondicionamientos necesarios para servir de apoyo a la actividad escolar. 8. Los proyectos visitados en las provincias de Chaco, Santa Fe y en la ciudad de Bahía Blanca, no responden con adaptaciones particulares a las características climáticas de los lugares de implantación, especialmente en los prototipos de nivel inicial. 9. Se observa que existe un conjunto relevante de obras que presentan inadecuaciones y/o insuficiencias en los medios y mecanismos para poner a resguardo bienes e instalaciones, así como para controlar la accesibilidad y privacidad de sus espacios exteriores. Ello surge de las visitas a escuelas de las provincias del Chaco, Santa Fe, y a la ciudad de Bahía Blanca. 10. El proceso de supervisión e inspección de obra presenta debilidades en sus aspectos formales y prácticos que redundan en escenarios de riesgo para lograr adecuados estándares en calidad de obra. 11. La gestión del Programa no contempla medidas, ni en materia financiera ni de fortalecimiento de las labores de inspección y supervisión en las etapas de tratamiento de suelos, tendientes a la mitigación de condicionamientos a la implantación de las obras, originados en la localización de terrenos inconvenientes. Estos factores terminan afectando la calidad y efectividad de los servicios provistos por los destinatarios. 12. Algunos artefactos, instalaciones y resoluciones de obra no han evidenciado la resistencia, adecuación ni calidad (necesaria) compatibles con la intensidad de su uso, incidiendo sobre su normal funcionamiento y duración esperada. 13. La desvinculación de la UES de la supervisión de obras al momento de la recepción provisoria, conforma un escenario de riesgo para alcanzar su correcta ejecución. 14. Se evidencian inconsistencias entre los diversos registros/fuentes
--	--

	<p>de información atendiendo a la población de obras, así como entre ellos y la condición efectiva de las obras visitadas en terreno.</p> <p>15. En el caso de obras abandonadas por parte del contratista el Programa sólo contempla la rescisión del contrato y consecuente re licitación de la obra, sin plantear alternativas más flexibles que viabilicen su culminación en un plazo razonable</p> <p>16. De la contrastación de la evolución del Índice Ponderado de Costos de Obras, con la primera y última fechas de apertura de obras de nivel inicial del mismo ejercicio, surgen desvíos superiores al 10%, para los casos de Mendoza (años 2008 y 2010) y San Juan (año 2010)</p> <p>17. De la contrastación de los Presupuestos Oficiales de obra con los montos efectivamente contratados, surge que para el caso de la provincia de Mendoza el promedio de los desvíos ha sido superior al 10%.</p> <p>18. En relación al análisis de cumplimiento de procedimientos técnico-administrativos y legales vinculados a obras, para el caso de las Provincias de Buenos Aires, Corrientes y Santa Fe, se puede observar que el archivo de la documentación provista carece de formalidad.</p> <p>19. En relación al análisis de cumplimiento de procedimientos técnico-administrativos en licitaciones de obras, en las UOLs de las Provincias de Buenos Aires, Corrientes y Santa Fe, se evidenció falta de formalización de requerimientos para la organización y resguardo de la documentación, como faltantes y deficiencias en sus registros.</p>
Conclusiones	<p>Según surgía del punto C.2, el Programa “Más Escuelas” – que da continuidad al Programa “700 Escuelas” – poseía <i>a priori</i> – es decir a partir de su planificación - un alto nivel de complejidad. Ello no sólo se derivaba de su antecedente inmediato, sino del volumen de trabajo asociado al cumplimiento de cada una de las 7 instancias propias del “ciclo de los proyectos de escuelas” (graficado en el Cuadro C.2.5), de cuestiones locales específicas, de los <i>tipos de obra</i> abarcados (véase Cuadro C.2.4) y, de un modo general, de la necesidad de conciliar el <i>enfoque micro</i>, asociado a cada obra específica, con el <i>enfoque macro</i></p>

- que pretende en el largo plazo contribuir a la mejora de los indicadores de NBI en las provincias del NOA y NEA.

A partir del posterior análisis de la gestión se corroboró esta complejidad y se precisaron algunos de sus aspectos particulares, entre ellos la presentación de proyectos aceptables – tanto técnica como presupuestariamente - para el Programa. Ello es reflejo de la recurrente “tensión” entre un *proyecto local* y un *proyecto estandarizado*, ya que si bien este último permite - en principio - reducir tiempos y costos, en algunos casos - como se ha observado -, también afecta la funcionalidad y el mejor desarrollo posible del plan pedagógico, particularmente en los casos en los que no se incorporan y/o consideran los aportes y/o preocupaciones de usuarios o beneficiarios como son, entre otros, los Directores de establecimientos. Complementariamente se ha verificado la incidencia de *factores exógenos* como ser: la alta rotación de autoridades – e incluso de equipos de trabajo - a nivel jurisdiccional, la expansión no planificada de los centros urbanos que condicionan la efectiva demanda de establecimientos escolares por parte de las jurisdicciones (más allá de su NBI específico), la falta de articulación de políticas para la provisión de terrenos que acompañen esa expansión, los déficits edilicios de cada jurisdicción para cumplir con los compromisos asumidos en relación a la Ley de Financiamiento Educativo para la “...*incorporación total de la población de 5 años de edad y progresiva de la población de 3 y 4 años, priorizando los sectores sociales más desfavorecidos.*”, y los incentivos y expectativas que los *mercados locales* de la construcción poseen y que naturalmente condicionan su participación en los procesos licitatorios.

A partir de la consideración de estos aspectos de coyuntura y contexto de lo que se denomina de modo genérico *gestión del Programa*, en esta auditoría se ha trabajado de modo específico – según se describía en el punto “B.2 Enfoque del Trabajo de Auditoría” - sobre la *gestión del proyecto*, la *gestión de obra*, la *gestión del sistema de información*, y el *cumplimiento normativo*.

Es a partir de estas *extracciones* de la gestión, y considerando las *dimensiones de desempeño* que dan especificidad al alcance de esta auditoría de gestión (véase sección “B. Alcance”), que en términos

	<p>generales puede sostenerse que se trata de un proyecto EFICAZ y ECONÓMICO, que ha ampliado– en muchos casos notablemente - la condición edilicia preexistente a nivel federal, pero cuya CALIDAD y EFICIENCIA, han incidido no sólo sobre su impacto potencial óptimo, sino también sobre la EFECTIVIDAD de cada establecimiento escolar en el ámbito local, y sobre su SUSTENTABILIDAD, considerando el concepto de <i>vida útil esperada</i>.</p> <p>Otros aspectos perfectibles de la gestión se vinculan con (a) los desvíos sobre la EQUIDAD que a nivel jurisdiccional pretendía alcanzar el Programa (asociada a los índices de NBI, que claramente priorizaban jurisdicciones del NOA y NEA), (b) el CUMPLIMIENTO parcial en relación a (b.1) la formalización, corrección, o suficiente nivel de detalle de distintos documentos propios de las instancias de planificación general y anual del Programa que inciden sobre la posibilidad del correcto seguimiento y control de la gestión, y (b.2) procedimientos técnico-administrativos y legales vinculados a obras, como la falta de formalidad de los archivos, la no existencia de un criterio unívoco acerca de qué documentación relativa a las licitaciones públicas debe ser organizada y resguardada por la UES o por la UOL, y eventualmente la falta de la documentación completa asociada a los procesos licitatorios.</p> <p>Específicamente, acerca de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • la EFICIENCIA del Programa: refiere al análisis de los <i>procesos</i> que llevan al <i>producto</i> “escuela terminada”. Se ve afectada por diversas cuestiones. Entre ellas y <u>de modo directo</u> por (i) los defectos constructivos y las deficiencias en los acondicionamientos necesarios de los espacios exteriores, para que sirvan de apoyo a la actividad escolar, y (ii) la falta de resistencia y adecuación de algunos artefactos, instalaciones y resoluciones de obra que no son compatibles con la intensidad de su uso. <u>De un modo indirecto</u> - aunque de impacto generalizado sobre la correcta ejecución -, por (iii) las debilidades del proceso de supervisión e inspección de obra, y (iv) la desvinculación de la UES de la supervisión de obras al momento de la recepción provisoria. El caso (v) de las obras abandonadas, sin mecanismos alternativos a la rescisión y consecuente re-licitación que permitan su culminación, es desde ya
--	---

	<p>un caso extremo de falta de eficiencia (porque el <i>proceso</i> queda trunco), pero también de eficacia (por no cumplir con las metas específica que suponen esas obras).</p> <ul style="list-style-type: none"> • la CALIDAD del Programa: refiere a la correcta implementación de las actividades propias de las diversas instancias de los procesos del Programa (incluyendo su supervisión), de modo que <i>puede abarcar</i> tanto la calidad del Proyecto, como su formalización en el respectivo Pliego de Bases y Condiciones, la ejecución de la obra (incluyendo materiales utilizados), su mantenimiento, la correcta y pronta resolución de los problemas y/o vicios detectados, o la supervisión de todo este proceso. <p>Particularmente durante la fase de proyecto y anteproyecto se observan, (i) la baja participación de los directores y de otros actores institucionales identificados como “usuarios”, con el consecuente impacto que ello tiene sobre la funcionalidad y consistencia del edificio terminado con la cantidad, características y proyección de su matrícula, considerando el correspondiente plan de estudios, (ii) defectos constructivos y deficiencias en los acondicionamientos necesarios de los espacios exteriores para que sirvan de apoyo a la actividad escolar (aspecto ya referido al analizar la <i>eficiencia</i>), (iii) baja adaptación particular de los proyectos a las características climáticas de los lugares de implantación, especialmente en el caso de los <i>prototipos</i> de nivel inicial, (iv) un inadecuado tratamiento de suelos en terrenos con condicionantes evidentes en su aptitud, lo cual es motivo de afectaciones estructurales en las obras (grietas, rajaduras, desniveles en pisos, etc.), así como de mayor exposición al ingreso de alimañas, aguas de napas e inundaciones provenientes de predios lindantes, y (v) inadecuaciones y/o insuficiencias en los medios y mecanismos para poner a resguardo bienes e instalaciones, así como para controlar la accesibilidad a y privacidad de, sus espacios exteriores.</p> <p>En relación a la fase de obra debe aclararse que la dimensión de CALIDAD no puede escindirse de la de EFICIENCIA, ya que la primera hace a la segunda. A partir de ello, también aplica aquí lo expresado acerca de que la inapropiada calidad de algunos</p>
--	--

	<p>artefactos, instalaciones y resoluciones de obra no resulta compatible con su <i>esperado uso intenso</i>, lo que incide sobre su normal funcionamiento y duración esperada.</p> <p>En relación a la supervisión de obras por parte de la UES, puede señalarse que tanto las debilidades de ese proceso (incluida la inspección de obra, como el hecho de que se desvincule de esa tarea al momento de la recepción provisoria, afectan la calidad – e impacto posible - de su rol.</p> <ul style="list-style-type: none"> • (C) la EFECTIVIDAD y SUSTENTABILIDAD del producto “escuela”: se ve condicionado por lo expresado previamente en relación a las dimensiones de EFICIENCIA y CALIDAD, ya que lo <i>no eficiente</i> o de <i>baja calidad</i> afecta el logro del <i>objetivo de desarrollo</i> planteado por el Programa de “<i>contribuir a la provisión de la infraestructura edilicia necesaria para responder a las proyecciones de demanda insatisfecha de los niveles educativos Inicial, Primario y Secundario, para los próximos diez años y al reemplazo de los edificios existentes cuyo grado de obsolescencia físico-funcional represente riesgos para la seguridad de los usuarios o comprometa la funcionalidad adecuada y necesaria para alcanzar los niveles de calidad educativa, requeridos por el sistema educativo jurisdiccional.</i>” En términos más generales, la inconsistencia que resulta de la agregación de los recursos de las obras de cada jurisdicción, y de la comparación de esos resultados a nivel de cada jurisdicción con los respectivos déficits de NBI, también afecta su nivel de efectividad. <p>La SUSTENTABILIDAD refiere a la prolongación en el mediano y largo plazo de la efectividad ya referida. En este sentido la efectividad es una <i>condición necesaria</i> de la sustentabilidad, y se asocia directamente al concepto de <i>vida útil esperada</i> del establecimiento escolar.</p> <p>Por último debe señalarse que 9 de las 19 observaciones realizadas en este Informe de Auditoría (47,37%), ya habían sido realizadas en ocasión de la Auditorías de Gestión implementada sobre el Programa “700 Escuelas” y su respectivo Informe de Seguimiento.</p>
--	--

Apéndice H: “Proyecto de Integración de Pequeños Productores a la Cadena Vitivinícola”

Objeto	“Proyecto de Integración de Pequeños Productores a la Cadena Vitivinícola” (Convenio de Préstamo BID 2086 OC/AR)
Ministerio	Agricultura, Ganadería y Pesca
Periodo Auditado	marzo 2009 - julio 2014
Alcance / Enfoque	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Gestión del cumplimiento de objetivos de cobertura (*)</i> • <i>Integración y apoyo de Pequeños Productores (PP)</i> • <i>Sistema de monitoreo y evaluación del objetivo del Plan Estratégico que sustenta el Proyecto</i> • <i>Registro de procesos asociados a PP, Grupos Asociativo de PPs (GAPP), Asistentes Técnicos (AT) y Planes Integrados de Negocio (PIN)</i> • <i>Apoyo de la gestión para regularización dominial de potenciales PP</i> <p>(*)Se aclara que al cierre del Proyecto (septiembre 2014) no se puede contar con información relativa a los resultados “a nivel de fin” del proyecto (ingreso de los PP) de la Matriz de Resultados (“Productividad por hectárea” y “Utilidad bruta anual por hectárea”), por haberse definido sus metas para el año 2017.</p>
Observaciones	<p>1. La cuantificación de los PP que conforman la “población objetivo” formalizada en el proyecto es inconsistente con el rango identificado en el Informe de Inicio.</p> <p>2. Algunas decisiones vinculadas con las metas de producto han carecido de la suficiente fundamentación, tanto en relación a determinados ajustes, como a algunos casos de tardía consideración en los Informes de Seguimiento y Evaluación (ISE) del Proyecto.</p> <p>3. Se incumplió de modo significativo con las metas de los productos “Dirigentes y técnicos capacitados” y “Proyectos gremiales financiados”.</p> <p>4. La ejecución del Proyecto no ha guardado la distribución entre jurisdicciones participantes expresada en las metas del Informe de Inicio.</p> <p>5. La composición del Área de Asistencia Técnica de la UEP evidenció condicionamientos cualitativos (carencia de</p>

	<p>interdisciplinaria y de perfiles sociales) y cuantitativos (en términos de cantidad de Supervisores por ATs) para brindar, de forma oportuna y eficaz, asistencia y fortalecimiento a las acciones que desarrollan los ATs.</p> <p>6. El Sistema de Seguimiento y Evaluación del Proyecto (SSE) no evidencia la funcionalidad o robustez esperadas, tanto por no conformar una medida “directa” de evaluación de la tarea de los asistentes técnicos o de los logros alcanzados en materia de asociativismo, como por no nutrirse exclusivamente del Sistema Integrado de Gestión (SIG), no intercambiar información con fuentes externas al Proyecto y por poseer un sistema de consulta complejo.</p> <p>7. La página web con información del Proyecto disponible para la ciudadanía en general no se encuentra actualizada, ni presenta todo el contenido previsto en el ROP para la adecuada transparencia y difusión.</p> <p>8. En relación a las “solicitudes de bajas” de PP, la UEP y su SIG adolecen de información que permita conocer y comprender acabadamente esos procesos.</p> <p>9. Respecto de los potenciales grupos beneficiarios (PP, Establecimientos), la UEP no elabora un archivo o expediente común y público que permita el control externo de las instancias previas a la firma de los contratos.</p> <p>10. Las carpetas conformadas por la UEP para la administración y registro formal de la documentación integrada para cada Grupo asociativo, no siguen lo estipulado a partir de la Ley de Procedimiento Administrativo</p>
Conclusiones	<p>De la ejecución de la auditoría surge que en general se trata de un proyecto de importante eficacia que ha superado ampliamente la mayor parte de sus metas (18 asociadas a 10 productos) y sólo incumplido con algunas puntuales relativas a la cantidad de dirigentes y técnicos capacitados, y al financiamiento de proyectos gremiales. Entre las metas específicas que justifican este alto nivel de eficacia – de hecho, de no haberse modificado las metas originales el cumplimiento hubiera alcanzado al 390% -, se encuentran la</p>

	<p>conformación de 199 grupos asociativos, y la integración de aproximadamente 2.700 PP⁶¹. En una escala más micro, este proceso se explica por la emisión de casi 10.300 certificados relativos a “aportes no reembolsables” (ANR).</p> <p>El análisis de efectividad del Proyecto puede realizarse en términos de los objetivos de “propósito” pero no de “fines”. En efecto se puede afirmar que los resultados evidenciados tanto en la conformación y funcionamiento de los GAPPs como en el posterior desarrollo de los PINs dan cuenta de un alto nivel de integración de los pequeños productores, aun cuando no puedan medirse – fundamentalmente por haberse establecido metas para el año 2017 -, la “productividad por hectárea” y “utilidad bruta anual por hectárea” de los PP.</p> <p>En este marco se destacan: (a) los beneficios cualitativos que sobre la cadena vitivinícola ha tenido la propuesta de integración y asistencia técnica de PPs a GAPPs y EL, (b) la importancia del contrato (a 10 años) que más allá de herramienta formal para la conformación de estructuras asociativas, otorga sustentabilidad a los procesos de integración, y (c) la gestión de la UEP en el proceso de capitalizar y compartir las experiencias de gestión exitosas a nivel de finca generadas a partir del trabajo conjunto de PPs y ATs.</p> <p>Otra cuestión asociada a la evaluación de efectividad se relaciona con la cuantificación de la población objetivo. Al respecto se ha observado que se ha trabajado considerando una población objetivo de entre 8.000 – 8.500 PP, y no de entre 10.000 – 11.000 como surge del Informe Inicial. De ello surge que se sobrestima la efectividad alcanzada por el Proyecto en relación a la situación de origen. En la práctica la cobertura alcanzaría al 41% de calcularse sobre 8.000 PP, pero alcanzaría sólo el 33% de considerarse 10.000 PP (y 30% sobre 11.000 PP).</p> <p>La referencia realizada a la gran cantidad de certificados emitidos sobre casi 200 grupos y 2.700 PP en 8 jurisdicciones, y los ya citados procesos involucrados (véanse puntos “Aclaraciones Previas - C.3.1 Procesos” y “Anexos H.3: Procedimientos Centrales”) permite entender la complejidad de la ejecución del Proyecto. De ello surge</p>
--	---

⁶¹ En rigor durante este proceso, si bien la meta modificada era de 3000 PP, se han abarcado más de 3.300 PP. La cantidad final de aproximadamente 2700 PP, surge de la baja - por distintos motivos - de 600 PP.

	<p>que las principales observaciones se vinculan con la eficiencia.</p> <p>En efecto, la mayor parte de las observaciones de auditoría se asocian con esta dimensión del desempeño, vinculándose tanto con la cantidad y formación de los recursos del Área de Asistencia Técnica para dar respuesta a la diversidad de situaciones en tiempo y forma que debieron enfrentar los ATs en el marco de sus múltiples y abundantes tareas, como con la falta de funcionalidad y robustez esperada de sus sistemas e informes de seguimiento en relación a la potencialidad esperada, la escasa visibilidad pública del Proyecto a través de su página web, la falta de formalización de los procesos previos y posteriores a la firma del contrato (archivo o expediente de PPs y ELs potenciales, y conformación de expedientes por cada Grupo conformado de acuerdo a la Ley de Procedimiento Administrativo, respectivamente), y la falta de información acerca de la fundamentación de las solicitudes de baja. No obstante, se debe destacar el rol que la gestión pública no estatal del Proyecto ha tenido para lograr ajustes y mejoras ante contingencias de los procesos en implementación o fallas de diseño. Esto se evidenció particularmente en el tratamiento –y posterior flexibilización- de las condiciones de elegibilidad vinculadas con temas dominiales y etarios, problemas comunes a un número relevante de PPs calificados <i>a priori</i> dentro de la población objetivo del Proyecto.</p> <p>Más allá de las observaciones particulares, agregaría valor a la gestión de futuros proyectos que los indicadores de resultados posean metas definidas a la fecha de cierre del Proyecto. Ello permitiría contar con más información del Proyecto para evaluar su efectividad.</p> <p>Por último, en relación al crédito público se entiende que se trata de un endeudamiento de calidad, ya que la inversión de fondos obtenidos del préstamo fue asignada a la resolución de un grave problema sectorial y regional, como es la incorporación sustentable de pequeños productores agrícolas al mercado vitivinícola. La internalización de las prácticas realizadas por los asistentes técnicos con los productores forma parte de la buena inversión realizada en el capital humano de ese segmento de la producción. Asimismo, la resolución del problema dominial (tenencia de la tierra formalizada para el PP) permite inferir que la capitalización de la inversión realizada tendrá un impacto</p>
--	--

	favorable en la sustentabilidad del Proyecto. Todos los aspectos señalados generan un valor agregado importante a la inversión realizada.
--	---

Apéndice I: “Análisis de las Observaciones de los Proyectos Testigo”

Proyecto																		
	“PLAN NACER” (Convenio de préstamo BIRF N° 7409-AR y 7225-AR)		“PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DEL SISTEMA EDUCATIVO (PROMSE) - SUBPROGRAMA I – Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación” (Convenio de préstamo BID N° 1345/OC-AR al 31/12/08)		“PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DEL SISTEMA EDUCATIVO (PROMSE) - SUBPROGRAMA II – EXPANSIÓN DE LA INFRAESTRUCTUR A ESCOLAR” (Convenio de préstamo BID N° 1345/OC-AR al 31/12/08)		“PROYECTO DE ENERGÍAS RENOVABLES EN MERCADOS RURALES DISPERSOS (PERMER)” (Convenio de préstamo BIRF N° 4454/AR y convenio de donación GEF TF N° 020548/AR)		“SUBPROGRAMA 1 DEL PROGRAMA DE GESTION INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS EN MUNICIPIOS TURISTICOS” (Convenio de préstamo BID N° 1868/OC-AR)		“PROYECTO DE MEJORAMIENTO DE LA EDUCACIÓN RURAL” (PROMER) (Convenio de préstamo BIRF N° 7353/AR)		“PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE LA EDUCACIÓN (PROMEDU I) – SUB-PROGRAMA II (PROGRAMA “MÁS ESCUELAS”) (Convenio de préstamo BID N° 1966/AR)		"Proyecto de Integración de Pequeños Productors a la Cadena Vitivinícola" (PROVIAR) / BID			
	Anexo A		Anexo B		Anexo C		Anexo D		Anexo E		Anexo F		Anexo G		Anexo H			
Sector	Salud		Educación		Obra Pública		Educación		Turismo		Educación		Obra Pública		Agricultura			
Observaciones	N°	Cant.	N°	Cant.	N°	Cant.	N°	Cant.	N°	Cant.	N°	Cant.	N°	Cant.	N°	Cant.	Partic.	
Planificación	15 67	4	25 78 9 10 11 12 13	9	3 14 20	3	35 69 11	5	5 6 7	3	12 13	2	2 6 11	3	1 2	2	29	24%
Eficacia	2 3 4 8	4	14 15	2			1 2	2	1 2	2			1 4	2	3 4	2	12	10%
Cumplimiento			1 3	2	1 2 5 7 8 9 10 11	8			3 4 9 10	4	4 5 17	3	5 13 15 18 19	5	9 10	2	22	18%
Eficiencia	9 10	2	4 6 16 17	4	4 6 12 13 15 16 17 18 19	9	4 7 10	3	8 11 12 13	4	1 6 8 10 11 15 16	7	7 8 9 10 12 14	6	5 6 7 8	4	35	29%
Economía													16 17	2			2	2%
Efectividad											9 14	2					2	2%
Costo - Efectividad																	0	0%
Impacto																	0	0%
Direccionalidad																	0	0%
Sustentabilidad																	0	0%
Equidad					21 22	2	8 12	2			2 3 7	3	3	1			11	9%
Total		10		17		22		12		13		17		19		10	120	
Partic.		8,3%		14,2%		18,3%		10,0%		10,8%		14,2%		15,8%		8,3%		