

Maestría en Administración Pública-Facultad de Ciencias Económicas -UNL

AUDITORÍA DE GESTIÓN INTEGRAL

*Nuevos aportes para la evaluación y el control de la
Planificación Institucional. El caso de la Universidad
Nacional del Litoral*

Maestrando: **CPN Mejías Néstor Darío**

Director: **Dr. Rezzoagli Bruno**

Defensa de Tesis: 04 de diciembre de 2017

MARCO GENERAL

0.0 SITUACIÓN PROBLEMÁTICA

La crisis del Estado de Bienestar y el surgimiento de nuevas teorías sobre el rol y funcionamiento del Estado, pusieron énfasis en la necesidad de un Estado menos intervencionista y burocrático, para dar paso a uno más eficiente en el uso de sus recursos y eficaz en sus objetivos.

En la Argentina, la reforma del Estado toma cuerpo durante la década de los 90 en las leyes de emergencia económica que “en nombre de la desregulación de los mercados y la apertura económica, redujeron, de esta manera, tanto su tamaño, como el papel del Estado Nacional frente a los ciudadanos, dando lugar a los llamados procesos de modernización, racionalización o reforma del estado, sufriendo cambios de tal trascendencia, que obligaron a replantear, incluso, sus sistemas de control yendo a sistemas abarcativos de la globalidad de la organización, y no selectivos de una actividad. (Lupica, s.f. p1)

Con esta concepción de control abarcativo y contributivo, en 1992 se sanciona la Ley 24.156 de Administración financiera y control del sector público, donde el Control Interno queda formalmente constituido en las Unidades de Auditoría Interna pasando de un control de tipo económico financiero y legal a uno de tipo Integral, abarcando todos los aspectos de la Institución

En tanto la Planificación Estratégica o Planes de desarrollo, si bien tienen antecedentes anteriores, con el paradigma de la Nueva Gerencia Pública se instituyen como buenas prácticas para una gestión más eficiente y eficaz y comienzan los procesos de Control de Gestión y las evaluaciones como mecanismo para contribuir a la calidad de las Instituciones.

Encontramos entonces instrumentos como el Planeamiento como orientador de las políticas y el Control como corrector oportuno de las acciones tendientes a la consecución de los objetivos establecidos, dejando abierto los mecanismos de verificación de la eficacia.

En este sentido como mecanismos de verificación aparecen la evaluación tanto interna como externa (dependencias internas, comisiones evaluadoras, organismos certificadores, etc) y las Auditorías en sus variantes de gestión, de rendimientos, de efectividad, de impacto, como contribución a la mejora de la gestión.

En el caso del Sector Público, particularmente las Universidades Públicas Nacionales, comienzan a implementar Planes estratégicos o de desarrollo, en tanto evaluaciones Institucionales y de carreras con la creación de CONEAU se someten progresivamente a los estándares de acreditación fijados.

Por otro lado, Auditorías de gestión en dichos ámbitos si bien se realizan, no se encuentran enmarcadas en los procesos de evaluación institucional, sino focalizadas en el control de tipo tradicional, de cumplimiento, de regularidad.

En el caso particular de la Universidad Nacional del Litoral (UNL) las acciones de evaluación y control, si bien se llevan adelante, se realizan mediante dependencias diferentes con escasa articulación, producto tal vez de sus propios orígenes constitutivos.

La Auditoría como unidad orgánica-funcional se crea en 1993 y en sus fundamentos se establece que la misma contribuye al logro de la gestión mediante sus mecanismos de control llevados adelante mediante auditorías. El área de Planeamiento Institucional se crea en 2010, aunque tiene antecedentes ya en 1994 como Dirección.

Tanto la Unidad de Auditoría Interna como la Secretaría de Planeamiento, dependen directamente del Rector y tienen como fin contribuir a la mejora de la gestión. Pero encontramos aquí una primera inconsistencia, las 3 funciones (Planeamiento, Evaluación y Auditoría) se encuentran en dependencias diferentes, pero orgánicamente bajo la misma órbita.

Por otra parte, para la elaboración del Plan de Desarrollo Institucional (PDI 2010-2019) se consideraron todos aquellos informes que pudieran aportar elementos diagnósticos sobre el estado actual de la Institución y sirvieran de base para establecer las Políticas y Acciones (PyA) a fin de reducir o erradicar las brechas definidas. Relevando los informes que se utilizaron de base para la elaboración del PDI figuran (Informes de CONEAU, Informes Institucionales, Memorias Institucionales, Autoevaluaciones, entre otros), no encontrándose ninguna mención a informes de auditoría, que nos permite verificar una ausencia de articulación entre la Planificación, Evaluación y de éstos con el aporte del control interno de la UAI.

Surge aquí entonces los primeros interrogantes *¿el diseño de los informes de Auditoría no permiten relevar información diagnóstica de base que contribuya junto a otros documentos a la elaboración posterior del PDI? ¿Su alcance en las áreas relevadas no son lo suficientemente significativa o abarcativas de las funciones sustantivas de la institución como para sustentar una Evaluación Institucional?*

Pasando luego de la planificación, al control y evaluación como etapa posterior del mismo, seguimos encontrando disfuncionalidades a pesar de ciertos puntos de encuentros. En primer lugar los ciclos de realización de los mismos, si bien no son coincidentes, se verifica una yuxtaposición en sus desarrollos. Así por un lado encontramos el seguimiento y evaluación de la implementación

del PDI que se realiza cada 3 años, afín de evaluar los avances en las metas y objetivos establecidos, en tanto el ciclo de auditoría, se realiza cada 5 años y debe abarcar el control de todas las áreas sustantivas de la UNL, la autoevaluación institucional cada 6 años, como proceso interno tendiente a revalidar su vigencia institucional y mejorar su gestión Institucional y la evaluación externa a cargo de CONEAU (evaluación de un programa académico determinado), cada 6 años a fin de acreditar la vigencia y calidad de la misma en forma periódica.

Entrando mas en detalles, el control, ejecutado mediante auditorías realizadas por la UAI, son abarcativas de todas las funciones sustantivas y de apoyo de la Institución, incluyendo la auditoria de gestión como proyecto específico realizado cada 5 años, en tanto la Evaluación interna (Autoevaluación) es ejecutada cada 6 años bajo la dirección de la Sec. de Planeamiento, abarcando las funciones de docencia, investigación, extensión, vinculación y gobierno.

Surgen aquí entonces otros interrogantes: ¿Si el proceso de control llevado adelante mediante auditorías como el de evaluación, tienden al mismo objetivo “contribuir a una gestión eficiente, eficaz y efectiva,” que contribuya a alcanzar los objetivos trazados en su PDI, porqué se encuentran disociadas y desarticuladas, bajo dependencias diferentes, y en programas que no dialogan? ¿La auditoría de gestión y la autoevaluación como mecanismos institucionales internos pueden complementarse o cumplen funciones disímiles?

En caso de complementarse ¿podría la auditoria de gestión constituirse en una parte de la autoevaluación Institucional o constituirse como auditoria y evaluación en sí mismo? ¿cuáles deberían ser entonces los alcances, oportunidad, responsables y aportes de cada uno de ellos?

Sintetizando la situación problemática podemos observar:

- El alcance y el tipo de informe de Auditoría no se estructura de modo tal de contribuir a la planificación y evaluación institucional
- La planificación Institucional no considera en su elaboración los aportes que pueden brindar los informes de auditoría.
- Las funciones de Evaluación y la de Control de la gestión se encuentran en distintas dependencias aunque ambas dependen orgánicamente de la dirección del Rector

- No existe articulación entre la Autoevaluación Institucional y Auditoría de Gestión, duplicando la actividad sobre el sector evaluado o auditado, siendo los mismos los resultados buscados.
- La evaluación y la auditoría de gestión se encuentran en una zona gris de definiciones no claras en cuanto a sus funciones futuras como instrumentos para la mejora de la gestión.
- ¿Podría la auditoría de gestión constituirse en una parte de la autoevaluación Institucional o constituirse como auditoría y evaluación en si mismo?

0.1 HIPOTESIS

La ausencia de articulación entre la auditoría de gestión y autoevaluación institucional impide la optimización de los recursos materiales y humanos de la UNL y debilita la contribución a la mejora de gestión, es por ello que la correcta planificación conjunta de las acciones a realizar, permitirá fortalecer no solo el control, sino contribuir a la mejora de la gestión.

0.2 OBJETIVO GENERAL

Aportar nuevos elementos de análisis que permitan una mayor articulación entre la autoevaluación Institucional y la Auditoría de gestión como valor agregado para la contribución a la mejora de la gestión

0.3 OBJETIVO ESPECIFICO

- Determinar convergencias y divergencias entre las actividades de control y las de evaluación
- Comprobar la falta de articulación entre las areas de Evaluación Institucional y de Auditoría Interna de la UNL
- Determinar la necesidad de propiciar un ámbito o espacio de interacción institucional entre la autoevaluación institucional y la auditoría interna para la mejora de la gestión
- Sintetizar sobre la viabilidad de una planificación conjunta de acciones a realizar entre la UAI y Autoevaluación Institucional
- Delimitar el alcance de las posibles tareas a realizar por la Auditoría Interna y la Autoevaluación

0.4 METODOLOGIA DE INVESTIGACION

Para dar respuesta a la hipótesis formulada se aplicará el *método deductivo*, partiendo de la base de conocimientos generales sobre la temática para inferir luego sobre la viabilidad de las propuestas al ámbito de interés.

Según la estrategia utilizada es de tipo *no experimental*: debido a que se realizan sin manipulación deliberada de las variables. Es decir que no hacemos variar intencionalmente las variables independientes, no se construye ninguna situación y no se provocan cambios intencionales. En estas investigaciones se observan los fenómenos tal como se dan en su contexto natural, para después analizarlos.

Según el alcance temporal es una investigación de tipo *“transversal”* dado que se realizará sobre el contexto situacional actual y se recolectarán datos en un solo momento con el propósito de describir variables y analizarlas.

Según el carácter de la medida es principalmente *“Cualitativa”*: el tratamiento de los datos es básicamente cualitativo no habiendo manipulación de datos e información cuantitativa, el trabajo se realizará mediante la recopilación de información existente en la Unidad de Auditoría Interna relativo a auditorías de gestión, informes sobre proyectos que contemplen Proyectos y Acciones (PyA) vigentes en el PDI, lineamientos de SIGEN y en la Secretaría de Planeamiento, sobre antecedentes para la elaboración del Plan, de los PyA, consideraciones de las autoevaluaciones, informe de los consultores externos, informe Delphi, entre otros, ampliándose con relevamiento estadístico de fuentes primarias existentes en las publicaciones Institucionales y entrevistas semi-estructuradas a actores claves de la gestión universitaria

Es una Investigación orientada a la aplicación en el sentido de la adquisición de conocimiento con el propósito de dar respuesta a problemas concretos

0.5 JUSTIFICACIÓN DE MI INVESTIGACIÓN

Las nuevas tendencias en torno a la Planificación y el control hacen énfasis en la necesidad de la evaluación como mecanismo de mejora para la corrección oportuna de las acciones de gobierno. En la UNL estas acciones se llevan adelante mediante dos dependencias diferentes que deberían coordinar sus acciones en pos de alcanzar el mismo objetivo que persiguen *“contribuir a la mejora de la gestión”*

No todas las Universidades registran Planes estratégicos o de desarrollo, en tanto evaluaciones Institucionales solo 2 se encuentran transitando su tercer proceso de autoevaluación y evaluación externa por CONEAU, en tanto Auditorias de gestión en ámbitos de las Universidades si bien se realizan, no se encuentran enmarcadas en los procesos de autoevaluación institucional, sino focalizadas mas en el control de tipo tradicional.

Esta propuesta podría insertarse como novedosa en la medida que el diseño de la Auditoría de Gestión Integral, en su objeto, alcance, procedimientos, aportes y conclusiones, sean del tipo abarcativas y puedan constituirse en una verdadera autoevaluación institucional, que en el corto plazo unifique en un solo proceso ambos mecanismos y sean reconocidos por los organismos de control y evaluación como válidos para ambas procesos.

CAPITULO 1

REFORMA DEL ESTADO Y EDUCACIÓN SUPERIOR

1.0 Introducción

El campo de las políticas públicas es un espacio cargado de debate ideológico, en el cual confluyen las miradas de economistas, politólogos, sociólogos, filósofos entre otras disciplinas y en donde el planteo a lo largo de la historia rondó en términos de mayor o menor intervencionismo Estatal, según sean los ciclos económicos y las ideologías políticas prevalecientes.

En la Argentina, el pasaje de un Estado de Bienestar a un Estado Liberal, se remonta a la década de los 70, específicamente toma cuerpo con el golpe militar de 1976 con las políticas económicas impulsadas por Martínez de Hoz y tras un período de transición con el retorno a la democracia, la reforma del Estado se profundiza y materializa durante la década de los 90 en las leyes de emergencia económica y reforma del estado.

En un campo más global, la crisis del Estado de Bienestar y el surgimiento de nuevas teorías sobre el rol y funcionamiento del Estado, pusieron énfasis en la necesidad de un Estado menos intervencionista y burocrático, para dar paso a uno más eficiente en el uso de sus recursos y eficaz en sus objetivos. En tanto en lo político-económico se sustentaron en las ideas del Consenso de Washington y en los nuevos aportes teóricos de la Nueva Gerencia Pública (NGP) que reconfiguraron así las leyes y normas de su funcionamiento.

Es en este marco donde el campo específico de la gestión pública no puede separarse del debate económico, si bien podríamos remontarnos a debates más lejanos en el tiempo, nos posicionaremos como recorte histórico en los más contemporáneos que lleva algo más de 20 años. Será en el contexto de cambio de ciclo económico donde las nuevas ideas en el campo económico se plasman en un documento denominado “Consenso de Washington” (Williamson, 1988). La dificultades del estado benefactor para dar respuestas a las demandas sociales, da paso para el resurgimiento del pensamiento neoliberal, “Menos estado y más Mercado” que encuentra en los gobiernos de Margaret de Tacher y Ronal Reagan dos impulsores de estas nuevas reformas.

Así este cambio de paradigma en lo económico comienza a tomar cuerpo en las reformas necesarias de un estado más ágil y menos (obeso, bobo, grande, para tomar algunos calificativos de la época) El cambio de paradigma surgido en la década de los 80, implicó el pasaje del estado burocrático weberiano al posburocrático (Barzelay, 1998), “gobierno empresarial”, “emprendedor” (Osborne y Gaebler, 1997) dando nuevas formas a la organización y planificación del accionar público.

Si bien la problemática económica fiscal empujaron a un debate en torno al rol del estado y sus reformas, que fueron plasmadas en documento final conocido por Consenso de Washington, existen otros consensos que además de valorar la cuestión de las finanzas públicas ponen el énfasis en los nuevos modos administrativos, de cara a los problemas institucionales y sociales que enfrenta la consolidación de la democracia latinoamericana. Hacemos mención al consenso OCDE y al Consenso de Santiago o consenso CLAD y que dentro de estas nuevas tendencias, aparecen también las teorías sobre “Gobernanza” y “Accountability”, “Gestión por Resultados”, “Institucionalismo” entre otros, que materializadas en políticas públicas incorporan en leyes, decretos y documentos institucionales, conceptos como “Planeamiento, Planificación, Control, Evaluación, Acreditación, Eficiencia, Eficacia, Economicidad, Efectividad” como representativos de horizontes más claros, previsibles y transparentes tendientes a contribuir a la mejora de la gestión pública,

En este capítulo en forma sucinta, desarrollaremos las diferentes teorías sobre el rol del Estado y su modelo de organización política y administrativa, al menos las que consideramos de mayor impacto en nuestro país, para luego buscar sus relaciones con la gestión en Argentina, en la Educación Superior Universitaria y particularmente en la Universidad Nacional del Litoral (UNL)

1.1 Delimitaciones conceptuales de las principales teorías del estado.

El pasaje de los Estados-Nación centralista y benefactores, de fuerte proteccionismo al nuevo contexto internacional de apertura, globalización, internacionalización, de construcción de Bloques económicos como la Unión Europea (UE), el NAFTA, MERCOSUR, ASEAN, entre otros, de organismos internacionales supranacionales como el BM, el FMI, la OCDE, la ONU, la OCM, tendieron a cambiar el esquema de poder de los Estados-Nación y forzaron a una mayor interacción, cooperación y negociación en las relaciones y decisiones de gobierno tanto a nivel internacional como hacia dentro de los propios territorios. “La globalización no ha debilitado a los Estados que siguen siendo los actores claves en la arena política interna e internacional. Pero están cambiando su roles. Los Estados dejan de ser los proveedores universales para convertirse en catalizadores, habilitadores, protectores, orientadores, negociadores, mediadores y constructores de consensos. La globalización está produciendo un nuevo ordenamiento de roles, asociaciones entre los gobiernos, los ciudadanos y las empresas y fortalece la influencia del público, las instituciones y los gobiernos” (Aguilar Villanueva, 2006, p. 131).

En este esquema de cambios surgen nuevas teorías sobre el Rol del Estado, su gobierno, las relaciones con los diversos actores y la agenda de políticas necesarias para lograr gobernabilidad y

a su vez como condición necesaria para alcanzar estabilidad, crecimiento y desarrollo sostenible posterior.

1.1.1 Modelo Burocrático

El modelo Burocrático desarrollado por Max Weber viene a fundamentar la necesidad de una organización administrativa más orgánica, profesional y de alguna manera más eficiente en las funciones del Estado. Originariamente, el término "burocracia" parece haber sido utilizado para referirse a un fenómeno que venía adquiriendo creciente importancia en la sociedad francesa del siglo XVIII: el surgimiento de un nuevo grupo de funcionarios para los cuales la tarea de gobernar se había convertido en un fin en sí mismo. Es decir, se consideraba que la apelación al interés público constituía simplemente un medio para legitimar la existencia de oficinas, empleados, secretarios, inspectores e intendentes, con lo cual se señalaba un rasgo de la burocracia -su capacidad de generar intereses propios- que sería frecuentemente ignorado por la literatura más contemporánea. (Oszlak 1977, p.3)

El estudio de los tiempos, procesos, responsabilidades, funciones no sólo fue tema de estudio en el Sector Público, la búsqueda de la eficiencia, la economía en los costos, la mejora de la productividad, fue estudiado e implementado también en el sector privado que en lo que "se denominó "Tradicción gerencial" o modelo Taylorista que intentó demostrar como la organización racional del trabajo humano puede contribuir a la mejora de la organización, o una corriente más Humana "Elton Mayo" se planteó la búsqueda de aquellas condiciones que pueden mejorar la interacción humana con, y dentro de, organizaciones provocando así respuestas individuales más favorables a las demandas organizacionales. (Oszlak 1977, p.9)

En cuanto al Sector Público, unos de los puntos abordados por el modelo burocrático tenía que ver con la profesionalización de su personal y la búsqueda de criterios objetivos, transparentes y eficientes para su selección, basados primordialmente en el mérito, incorporando a su vez la permanencia en el puesto, la promoción y el salario fijo como retribución que se plasmaron en un conjunto de leyes que garantizaban el mismo.

Aparte de la institucionalización del mérito, uno de los propósitos consistía en marginar a los políticos del campo de la administración del personal y eliminar el padrinazgo político, llegando a establecerse como principio que el servicio civil fuera un instrumento obediente e imparcial de la soberanía estatal, y un intérprete e implementador de la ley y de las políticas públicas; de esta manera, el servicio civil llegó a disfrutar de un estatus de protector imparcial del interés público y se

convirtió en un símbolo de estabilidad y continuidad. (Repetto, Fabián citado por Manuel A. Medina 2009, p.169)

A modo de sintetizar algunas características del modelo y sin la intención de hacer una lista acabada de la misma, detallaremos 10 puntos principales:

1. Separación de medios administrativos y agente
2. Selección de personal por competencia técnica y méritos (meritocracia)
3. Existencia de “carrera” y perspectiva de ascenso
4. Asignación de poderes fijados rigurosamente
5. Principio de jerarquía funcional (subordinación)
6. Administración mediante expedientes
7. Desempeño atendiendo a un reglamento
8. Retribución en dinero por la tarea realizada
9. Cohesión de la organización sobre la base de normas y reglamentos.
10. Despersonalización de las relaciones laborales.

Sin embargo el modelo que prevaleció en gran parte de la etapa del Estado de bienestar, comienza a demostrar falencias para dar respuesta al nuevo contexto social, y ante la falta de adecuación comienzan a plantearse nuevas demandas sustentadas específicamente en los principios de eficiencia, eficacia y efectividad o modelo de las 3 E, que se complementaban con mecanismos de seguimiento, control y evaluación.

A los problemas de índole organizativo, administrativo, se suman otros problemas de carácter económico como ser el “otorgamiento de subsidios sin considerar el costo fiscal, los mecanismos de financiamiento, la viabilidad económica y el control de su ejecución, ampliación de la prestación pública de bienes y servicios no públicos, interferencia en el sistema de formación de precios mediante la regulación de los mercados, reglamentarismo burocrático en las tareas de fiscalización, control y regulación; ejercicio deficiente del rol como empleador, derivado en organizaciones distorsionadas en cantidad y calidad del recurso humano; deterioro en la calidad y la cobertura en la prestación de los servicios públicos por ineficiencia en la estructura del gasto; falta de transparencia en los mecanismos de compras públicas. (Repetto, Fabián citado por Manuel A. Medina 2009, p.171)

Las nuevas demandas sociales y la incapacidad del Estado para dar repuestas al mismo, sea por su excesivo reglamentarismo, inflexibilidad y formalismo del modelo administrativo burocrático, sumado a una estructura pesada, politizada, clientelar como metamorfosis del modelo weberiano que en lo económico se representaba en un Estado interventor, empresario, un tanto elefántico y que abrió las puerta a nuevas corrientes de pensamiento en torno a la administración pública.

Desarrollaremos seguidamente algunas de las que consideramos más influyentes en la organización y accionar del Estado.

1.1.2 La Gobernanza/Gobernación

El gobierno y la gestión centralista del modelo de Estado benefactor no daban respuesta a las nuevas demandas sociales, induciendo al surgimiento de nuevas teorías superadoras del modelo vigente. En este marco la nueva gobernación/gobernanza según A Villanueva (2006) surge con el propósito de neutralizar las malformaciones fiscales y administrativas de los gobiernos (autoritarios no) de los Estados sociales del pasado, ofrecer respuestas gubernativas a las transformaciones sociales y económicas que experimentan las sociedades contemporáneas y dejar atrás las críticas que desde varios frentes cuestionan la obsolescencia de la teoría aceptada de la Administración Pública (AP) y su prácticas defectuosas (p.35)

La búsqueda de mecanismo que permitan alcanzar mejores resultados, lleva a transpolar experiencias exitosas del sector privado hacia el sector público, en ese sentido el concepto de gobernanza en lo público, se adapta de la “gobernanza corporativa” utilizado en los 80 en empresas de gran tamaño organizadas en forma de propiedad común (accionistas).La gobernanza corporativa implicaba, no la gestión unipersonal de las viejas formas tradicionales de empresas de un único dueño, que en la mayoría de las veces oficiaba de dueño/gerente, sino en nuevas formas menos piramidales que involucra,(empleados, clientes, accionistas, proveedores, gobierno, comunidad..) y en donde las decisiones, el interés, los resultados, no eran ya responsabilidad e información exclusiva de la alta gerencia, sino de todos los miembros de la misma.

Esta misma lógica se adapta y adopta en el sector público, que como neologismo se los encuentra por primera vez en los documentos del Banco Mundial (1989), luego en el programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD) en 1997 y en la Comisión de ayuda al desarrollo de la organización para la cooperación y el desarrollo Económico (OCDE) en el 2000. Si bien no son coincidentes los conceptos, sí comparten la necesidad de un nuevo rol del Gobierno en el impulso para alcanzar el desarrollo.

La gobernanza en este sentido para el Banco Mundial (1992) se entiende a) la forma del régimen político, las instituciones políticas b) el ejercicio de la autoridad política y la administración de los recursos económicos y sociales de un país para su desarrollo c) la capacidad del gobierno para diseñar formular e implementar sus políticas y para cumplir sus funciones.

Se interpreta de lo anterior que pone el foco en la gobernación con ascendencia gubernamentalista (régimen, autoridad, gobierno) y menos en la gestión basada en cooperación, delegación, en redes que es otra de las concepciones de gobernanza. La OCDE (2000) por su parte la define como “el proceso mediante el cual los ciudadanos resuelven colectivamente sus problemas y responden a las necesidades de la sociedad, empleando al gobierno como el instrumento”. Sin embargo aquí pareciera invertirse las jerarquías, donde la sociedad es la que toma preminencia, relegando al gobierno como un instrumento para alcanzar los fines.

Un poco más abarcativo pareciera ser el concepto utilizado por el PNUD (2007) que afirma que la gobernación contemporánea consiste en un proceso que incluye la interacción/asociación multimodal entre el gobierno y los actores (económicos y no) de la sociedad civil, entre actores gubernamentales y no gubernamentales. La gobernación acertadamente consiste en “el conjunto de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones mediante los cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones y concilian sus diferencias...”. En el mismo sentido A. Villanueva (2006), entiende la Gobernanza/gobernación como “el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia-fundamentales y coyunturales- y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de coordinación y su capacidad de dirección”. (P.90)

Si bien aquí utilizaremos Gobernanza y Gobernación con igual significado, haremos una diferenciación con el de Gobierno. Esta distinción "en los años ochenta y noventa comenzó a desarrollarse en la teoría política y en la opinión pública ilustrada la distinción entre gobierno y gobernación/gobernanza, la distinción entre el actuar del gobierno y la dirección de la sociedades experimentaban debido a que la acción directiva del gobierno había arrojado resultados menores a los esperados o terminado en notorios fracasos" (A. Villanueva, 2006, p.81)

Si bien existen similitudes en su fin, algunos autores realizan diferenciación entre Gobierno (government), gobernar (governing) y gobernanza (governance); el primer se refiere a la institución responsable del gobierno de una institución, el segundo a la acción de gobernar del gobierno mismo y el tercero al proceso más o menos formalizado de gobernar (se) o conducir (se) a (de) una sociedad, (Ibídem p.87)

Entonces gobernar en términos de gobernanza requiere no solo del involucramiento social sino de la evaluación de las políticas a los fines de fijar los nuevos lineamientos políticos. La construcción de los consensos, el gobierno al ser construidas centralmente desde abajo y no en forma inversa, da mayor legitimidad a las políticas y contribuye en mayor medida al logro de los objetivos trazados.

Otra distinción necesaria de realizar reside entre Gobernanza y gobernabilidad: “Por gobernanza, traducción de *governance*, se entiende la capacidad administrativa y financiera de implementar decisiones políticas. Por gobernabilidad se entiende la capacidad política del gobierno para intermediar intereses, garantizar la legitimidad y gobernar” (Nosiglia-Trippano, 2005, p.1). La gobernabilidad "es el ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa en la gestión de los asuntos de un país en todos los niveles..... La gobernabilidad incluye al Estado pero lo trasciende, abarcando a todos los sectores de la sociedad, incluidos el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil". (PNUD, 2010 p.1)

“La cuestión de gobernabilidad es subsumida por la de gobernanza, que la compendia, y va de suyo que gobernabilidad no es conceptualmente sinónimo de gobernanza, pues las dos hacen referencia a distintos interrogantes y realidades, aunque graviten alrededor de la problemática del gobierno o dirección de la sociedad”. (A. Villanueva, 2006, p.38)

Aclarada entonces estas distinciones conceptuales, volvemos a centrarnos en la gobernanza, sus orígenes y alcances. Joan Prats (2004), sostiene que “desde mediados de los noventa, surge un consenso creciente en torno a que la eficacia y la legitimidad del actuar político se fundamenta en la calidad de la interacción entre los distintos niveles de gobierno y entre éstos y las organizaciones empresariales y de la sociedad civil. Los nuevos modos de gobernar en que esto se plasma tienden a ser reconocidos como gobernanza, gobierno relacional o en redes de interacción público-privado-civil o a lo largo del eje local/global (p.31)

Incluso esta concepción que rompe con el verticalismo de la toma de decisiones lo plasma en su definición la Real Academia Española (RAE, 2014) que define la Gobernanza como “Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía.”

Otros autores como Mayntz (2001), Zurbriggen (2011) incorporan la cooperación como forma de gobernar, entendiendo que la gobernanza en este enfoque rompe con el modelo jerárquico y centralista que relegó al público y desperdició talentos dentro de sus equipos y donde ahora prevalece la interdependencia entre sector público y redes de organizaciones privadas y sociales que

interactúan y cooperan en la formulación de las políticas públicas en la búsqueda de mejoras en los rendimientos y resultados de las mismas, a su vez que fortalecen la gobernabilidad.¹

Por último a los fines de cerrar este tema y entendiendo que la gobernanza no fue un hecho aislado sino que se dio en un contexto determinado donde se conjugaron diferentes componentes, y que implicó una reforma del estado basado en 4 componentes interdependientes 1) la delimitación del tamaño del Estado; 2) la redefinición del papel regulador del Estado; 3) la recuperación de la "gobernancia" (governance) o capacidad financiera y administrativa de implementar las decisiones políticas; y 4) el aumento de la gobernabilidad o capacidad política de gobierno para intermediar intereses y garantizar la legitimidad (Bresser Pereira,1998)

En la delimitación del tamaño del Estado están comprendidas las ideas de privatización, "publicitación" y tercerización. La regulación viene acompañando este proceso virando a un Estado más promotor de las capacidades de competencia. El problema de la "gobernancia" hace referencia a la redefinición de las formas de intervención en el plano económico-social; a la superación de la forma burocrática de administrar el Estado por una forma más gerencial y la separación en las actividades exclusivas del estado de las tareas de formulación y ejecución de las políticas. La gobernabilidad supone el logro de una mayor capacidad de las instituciones políticas para garantizar la intermediación de intereses y hacer más legítimos y democráticos a los gobiernos, perfeccionando la democracia representativa y abriendo espacio al control social o democracia directa.

1.1.3 New Public Management- Nueva Gestión Pública o Gerencialismo

El New Public Management denominada por Hood (1991) o Reinención del Gobierno por Osborne y Gaedler (1992) o en su traducción al español como Nueva Gestión Pública también tiene sus raíces en el intento de transpolar las buenas prácticas, de la gestión privada a la gestión pública.

“Los programas de reforma basados en el gerencialismo estaban dominados por los valores de la eficiencia y la economía, siendo la eficacia el tercero en discordia, mientras que otros valores como la equidad, la justicia, la representación o la participación quedaban fuera de la agenda o eran considerados como límites a la persecución de una mayor productividad”. (Pollitt 1990 citado Martin-Castilla JI, 2005, p.56) Primaba aquí la visión economicista, competitiva, del

¹ En una postura extrema, algunos autores sostienen que puede haber “gobernanza sin gobierno” y que las redes sociales pueden muy bien organizarse a sí mismas y proveer de dirección a segmentos específicos de la sociedad. Dado que en esas redes participan los principales actores de los diversos campos de las políticas públicas, tendrán mayor legitimidad que un gobierno distante. (Guy Peters , 2005,p.590)

individualismo, de la teoría del derrame, que suponía que primero es necesario crecer, acumular, para luego redistribuir.

Como iniciativas que combinaban producciones académicas y diagnósticos públicos, las mismas comienzan a tomar cuerpo de la mano de los organismos internacionales como el Banco Mundial, el BID, el FMI y también la OCDE, que coherentes con sus políticas, todo financiamiento otorgado viene condicionado a ciertas reformas prioritarias. Así podemos encontrar en el informe de OCDE que propone una “organización del gobierno por medio de las agencias o departamentos, toma de decisiones estratégicas en función de resultados, utilización de objetivos de output, indicadores de rendimiento, pagos en función de los resultados, reducción de los gastos y optimización de la prestación de los servicios. (Ritto G., 2016, p. 153)

El puntapié inicial para su introducción en el sector público, tuvo lugar cuando la administración del gobierno de Clinton llevó a cabo un estudio denominado “Análisis de la Actuación Nacional” (NPR), con el objeto de impulsar “un gobierno que ponga a la gente en primer lugar, mediante la creación de un claro sentido de misión, tomando el timón más que los remos, delegando autoridad, sustituyendo normas y regulaciones por incentivos, formulando objetivos por resultados, buscando soluciones de mercado más que soluciones administrativas, y cuando ello fuese posible midiendo el éxito de las acciones de gobierno en términos de satisfacción del usuario.” (Gore, 1993, p.7)

Las reformas contempladas en el NPM contemplaban etapas de implementación conocidos con “generaciones”² una primera generación que pone el énfasis en la modificación de los componentes del Estado tendientes a reducirlo, mediante los procesos de descentralización, desconcentración, privatización, tercerización y una segunda generación que ponía mayor énfasis en los proceso de reorganización interna, inversión en RRHH, proceso de calidad, entornos normativos, reestructuración orgánicas, es decir una vez achicado el estado, con lo que queda, hay que hacerlo más eficiente, efectivo y eficaz (3E). Una tercera generación está vinculada a abordar el problema de la incorporación de los elementos de management empresarial al ámbito público, donde aparecen la Acontability, Calidad Total, la Planificación, la evaluación en lugar del control, etc.

Las reformas por generación no se desarrollaron en forma aislada, sin bien fueron pensadas en forma secuencial por su lógica de prioridades, se retroalimentaban en acciones y efectos, así con la descentralización y desconcentración se buscó no solo acercarse más al cliente-usuario, sino también a delegar tareas desde los organismo centrales “De este modo se buscaba desconcentrar las decisiones de la cabeza del ejecutivo, es decir del presidente. Esta lógica organizacional, basada en

² La clasificación en generaciones no es compartida por OSZLAK (1999) ya que sostiene que hay una larga prehistoria ignorada en el momento de iniciar la cuenta con la “primera generación”. Y en segundo término, porque no existe tal separación nítida entre una y otra “generaciones”

la flexibilización, en oposición a la rigidez burocrática del tipo weberiana, suponía que la creación de agencias de funcionamiento altamente capacitados les otorgaría independencia de los avatares coyunturales políticos y, por lo tanto, garantizaría su eficacia. (De Piero, 2016, p. 95)

En esta misma línea Löffler (1996) citado por Martín Castilla JI, 2005, sostiene que la creación de agencias autónomas de las administraciones, supone una clara orientación a resultados y a satisfacer a los ciudadanos contemplados como clientes, dotándolas de flexibilidad en la gestión de recursos y asumiendo los principios de “orientación al cliente, mayor libertad en la gestión de recursos y personas, medición del rendimiento, inversión en recursos tecnológicos y humanos y receptividad ante la competencia. (p.56)

Brunner J. (2010), coincide en los postulados descritos anteriormente al que agrega “preferencia por organizaciones más livianas, especializadas, planas y autónomas; sustitución de las relaciones jerárquicas por contratos; [...] colaboración público-privada y con el tercer sector y prioridad otorgada a los valores de eficiencia e individualismo” (p.146).

Otros elementos son incorporados por López, (2007) que focaliza en la mejor asignación y uso de los recursos que hace a la eficiencia, y economía y la transparencia de los actos gubernamentales a partir del perfeccionamiento de los mecanismo de control y evaluación de las instituciones públicas, donde nos ubicaríamos más en la eficacia y efectividad de las acciones. Para alcanzar los objetivos también se brinda mayor flexibilidad y autonomía a los gerentes públicos, sea seleccionando su personal como disponiendo de los recursos, la carrera administrativa y la estabilidad burocrática son relegadas por nuevo personal que se desempeñará por plazos determinados fijados en el cumplimiento de determinados planes y objetivos, incorporándose además mecanismos de recompensas por metas .

Si bien la técnica de ordenar las reformas por generación es una de las líneas adoptadas, también pueden utilizarse otras categorías que tienen que ver con enumerar específicamente las herramientas o técnicas de la Gestión privada transpoladas a la gestión pública, que permiten visualizar en forma más lineal dicha influencia. Si adoptáramos la clasificación de Mendoza (1990) podríamos clasificarlos como:

- **Técnicas de dirección gerenciales**, como la planificación estratégica, gestión de los procesos de cambio organizativo, dirección por objetivos (DPO) y dirección de proyectos.

- **Técnicas empresariales**, como ser: Marketing, Dirección de operaciones, Diseño organizativo, Dirección de recursos humanos, Gestión de servicios, Gestión Financiera, Gestión de sistemas de información y Control de gestión.

- **Técnicas de habilidades directivas** como ser, capacidad de toma de decisiones en la ambigüedad y la incertidumbre; negociación y gestión del conflicto; liderazgo; trabajo en equipo; creatividad e innovación.

Así como el NPM se caracteriza por enumerar acciones concretas que deben implementar los gobiernos tomando las experiencias exitosas de la actividad privada, no encontramos el mismo proceder en la corriente de Reinención del Gobierno que enfatizan más en principios y poco y nada en políticas, este último punto lo desarrollaremos seguidamente.

1.1.3.1 Reinención del gobierno

La Reinención del gobierno aparece también como respuesta a la crisis de legitimidad del modelo de Estado benefactor, con la intención de transformar el sistema burocrático en gobiernos empresariales que den respuesta a las demandas de una sociedad más exigentes en cuanto a eficiencia y eficacia de las acciones gubernamentales.

David Osborne se había convertido en el asesor principal del vicepresidente Al Gore en el diseño y elaboración del Informe para la Revisión del Rendimiento Nacional, "National Performance Review-NPR", cuyo objetivo era transformar el funcionamiento del gobierno federal y abaratar sus costos utilizando la estrategia del llamado gobierno empresarial. Los cuatro principios básicos del NPR son: a) reducción del papeleo innecesario "red tape"; b) prioridad a las necesidades y exigencias de los clientes en la prestación de los servicios públicos; c) mayor poder "empowerment" a los empleados en la toma de decisiones y d) reducción a lo básico, es decir, lograr un gobierno que produzca más con menor costo (Rabell y Portillo, 1996, p. 1).

Dentro de los principios que Osborne y Gaedler establecen en la reinención del Gobierno podemos enunciar y describir como:

- ✓ **Gobierno catalizador**: el gobierno debería abandonar su función tradicional de proveedor de los servicios para convertirse en *facilitador*; *promotor* de las iniciativas privadas en la búsqueda de las soluciones a los problemas sociales. Los gobiernos no

deberían remar sino llevar el timón, es decir no ofrecer el servicio, sino controlar que se lo haga en forma eficiente y con calidad.

- ✓ **Gobierno competitivo:** tiene que ver con el principio de que la competencia favorece la eficiencia, la calidad y la economía, por ello debe incentivarse la competencia entre privados, pero también entre el Sector público vs. El sector privado que impactará en costos más bajos, mayor productividad, innovación, calidad del servicio y por sobre todo un uso más eficiente de los recursos públicos.
- ✓ **Gobierno inspirado por misiones:** como crítica al modelo burocrático basado en reglas, normas, procesos, el gobierno debe definir su Misión y luego sobre esa base planificar su estrategia, indicando objetivos, metas, resultados e instrumentos necesarios para alcanzarlos.
- ✓ **Gobierno de resultados:** se debe virar de las acciones basadas en insumos y procesos a resultados y para ello es necesario construir indicadores que nos permitan evaluarlo. Esto nos permitirá aplicar incentivos al personal sobre metas de productividad y redefinir los presupuestos tradicionales a un presupuesto por resultados.
- ✓ **Gobierno orientado al cliente:** considerar al ciudadano como un cliente que debe evaluar las acciones y por ello debe tener la potestad de elegir los servicios que recibe, para ello se debe tender a otorgarles los recursos para que elijan libremente (demanda). La evaluación por estos mecanismos contribuye a mejorar la calidad de los servicios.
- ✓ **Gobierno empresarial:** dirigir las acciones hacia ganar dinero en lugar de gastarlo, para ello los servicios deben brindarse con el objetivo de obtener lucro, ganancia y por ello es estratégico las formas de determinación de las tarifas, ventas y la inversión. Los objetivos debe estar puesto en este sentido y el personal actuar acorde al mismo.
- ✓ **Gobierno descentralizado:** tender a una mayor potestad de toma de decisiones en los niveles más bajos de la organización, aquellos más próximos a los clientes, es decir reducir las jerarquías burocráticas, delegar funciones y responsabilidades y fomentar la participación y el trabajo en equipo.
- ✓ **Gobierno de la comunidad:** otorgarle más poder a la comunidad incentivando la participación de los ciudadanos en las toma de decisiones
- ✓ **Gobierno previsor:** que se anticipe a los problemas, para ello debe planificar, identificar los problemas más urgentes o prioritarios y adoptar los objetivos, decisiones y acciones para alcanzarla.
- ✓ **Gobierno orientado al mercado:** utilizar los mecanismos del mercado para ofrecer servicios públicos, reestructurando o introduciendo criterios de mercado en los programas tradicionales del gobierno.

En resumen, la reinención del gobierno implica un gobierno catalizador, que lleva el timón en lugar de remar, que se focaliza en el cliente y por ello actúa con instrumentos de mercado, que entiende que para dirigir y ejecutar debe tener en claro su misión, planificar en ese sentido, establecer sus objetivos, afectar sus recursos por resultados y evaluar mediante indicadores cualitativos y cuantitativos para luego retroalimentar la gestión.

1.1.4 Teoría y Herramientas del NGP

La NGP debe interpretarse a la luz de su fuente de sustentación que da forma a una nueva organización pública, el neoinstitucionalismo económico como teoría que se enriquece además con el gerencialismo y sus instrumentos. Explicaremos brevemente el Neoinstitucionalismo y los instrumentos del Gerencialismo; el Sistema de análisis de capacidad Institucional (SADCI) y la Gestión por Resultados (GxR).

1.1.4.1 El Neoinstitucionalismo

La economía de las organizaciones o neoinstitucionalismo nace alrededor de la cuestión planteada por Coase (1937) sobre la existencia y naturaleza de la empresa y específicamente, la pregunta de porque en determinadas situaciones los mercados fallan en coordinar los intercambios y, por ende, aparecen organizaciones que mediante jerarquías de mando se encargan de gobernarlas ¿Por qué las organizaciones o jerarquías sustituyen a los mercados? (A. Villanueva, 2006 p. 220). Y enfatiza que las fallas están en los costos de transacción que son costos de coordinación y que están relacionados a la información que manejan los participantes que es incompleta y asimétrica, lo cual tensa las transacciones, encareciéndolas, dificultándolas o cancelándolas.

Los costos de transacción y coordinación intraorganizacional que se caracteriza por la relación entre un superior y un subordinado es lo que se conoce como la “teoría de la agencia” o de relaciones entre el principal y el agente “la idea central de esta relación es conocida y consiste en que una persona, el agente (mandatario, delegado) actúa voluntariamente a nombre de o por instrucciones de otra persona, el principal (mandante, delegante...) a cambio de una remuneración. Entre el principal que trata de realizar un determinado propósito, y el agente al que se encarga la tarea de realizarlo y que se dedica a lograrlo, existe un contrato de mutua conveniencia. El motivo para el intercambio y arreglo suele ser el hecho de que el principal no está en condiciones de realizarlo por si solo sus fines...mientras que el agente posee o acredita razonablemente poseer la competencia específica

para lograrlo y manifiesta estar dispuesto a dedicar todo su tiempo a hacerlo a cambio de recibir un determinado monto y tipo de remuneración (Ibíd. p. 222-223)

Esta relación entre el principal y el agente, se sustenta en el vínculo contractual, por producto, rendimiento y por lo tanto temporal, a diferencia del modelo burocrático basado en normas y reglamentos y trabajo para toda la vida mediante al carrera administrativa, la NGP plantea contratos de corto plazo que permita delimitar responsabilidades, evaluar rendimientos y dar flexibilidad al sistema para adecuarlo a los objetivos trazados.

1.1.4.2 Sistema de Análisis de Capacidad Institucional (SADCI)

La metodología SADCI lo desarrollamos brevemente por constituir el esquema sobre el cual se basa el PDI de la Universidad Nacional del Litoral y que lo abordaremos en los próximos capítulos.

El SADCI "se aplica en los casos en que se necesita identificar el grado de capacidad institucional actual para llevar a cabo determinadas acciones; evaluar los obstáculos y debilidades a remover o eliminar y establecer las acciones y planes requeridos para ello. En tal sentido, su dimensión temporal de referencia es el futuro y su aplicación está concebida particularmente para programas y proyectos. La situación típica es el análisis del componente de fortalecimiento institucional requerido para asegurar el éxito de un proyecto. Así fue concebido inicialmente este instrumento. Sin embargo, el SADCI puede también ser aplicado para conocer los déficit de capacidad en la gestión rutinaria de una organización, así como para evaluar los resultados de un programa o proyecto". (Oszlak-Orellana, 2000, p. 2)

Como el sistema SCDI, se basa concretamente en la Capacidad Institucional, la misma refiere a "la aptitud de las instancias gubernamentales de plasmar a través de políticas públicas los máximos niveles posibles de valor social. Este ha de ser definido y redefinido constantemente a través de la interacción política de individuos y grupos con intereses, ideologías y, sobre todo, diferentes recursos de poder" (Repetto, F. 2009, p.33)

Si bien Repetto plantea dos tipos de capacidades, "las administrativas" y "las políticas", se entiende que las mismas están íntimamente relacionadas y tal separación es a los efectos analíticos de las acciones que pueden desarrollarse en cada campo. La capacidad administrativa lo entiende en términos del mejoramiento tecnológico, procedimental y de recursos humanos del estado, como condición necesaria pero no suficiente para el fortalecimiento de la capacidad estatal, por ello es necesario complementar con la "capacidad política del estado"; entendiendo ésta como "la

capacidad de los gobernantes para problematizar las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses de y la ideología de los mismos, más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública” (ibíd p. 37)

La estructura básica del SCDI es la siguiente:

- a. Definición del Objetivo general del proyecto u organización analizada.
- b. Definición de los Objetivos particulares de cada componente del proyecto o la organización analizada.
- c. Delimitación de Actividades o subcomponentes de cada objetivo.
- d. Establecimiento de Tareas de cada actividad o subcomponente.
- e. Identificación de los déficits.
- f. Definición de la Estrategia para superar la brecha de capacidad.

Esta estructura es la que delinea el proceso de Planificación institucional ya que delimita las etapas y componentes de cada uno de ellos, es por ello que hablamos de herramientas de la NGP ya que constituye uno de los elementos principales que adopta el sector público del sector privado, incorporando a su vez indicadores para evaluar los logros y corregir oportunamente los desvíos.

1.1.4.3 Gestión por resultados

La gestión por resultados puede definirse como el modelo que propone la administración de los recursos públicos centrada en el cumplimiento de las acciones estratégicas definidas en el plan de gobierno, en un período de tiempo determinado. De esta forma, permite gestionar y evaluar la acción de las organizaciones del Estado con relación a las políticas públicas definidas para atender las demandas de la sociedad. (Makon, 2000, p.2)

La Jefatura de Gabinete de la Nación entiende por su parte que "La Gestión por Resultados (también denominada administración por objetivos o dirección por resultados) es un enfoque de gestión que busca incrementar la eficacia y el impacto de las políticas del sector público a través de una mayor responsabilización de los funcionarios por los resultados de su gestión. Se caracteriza por la adecuación flexible de los recursos, sistemas de gestión y estructura de responsabilidades, a un conjunto de resultados estratégicos precisos, definidos y dados a conocer con antelación, posibles de cumplir en un período establecido de tiempo.

Podríamos sostener que la gestión por resultados incorpora diversos instrumentos del sector privado, aunque no enfatiza en los procedimientos, sino que planifica, estableciendo metas, indicadores, evaluación y el análisis de los desvíos a fin de determinar si las políticas alcanzan los resultados esperados. “En ese sentido, se requiere diseñar un sistema de control de gestión que monitoree el desarrollo de las operaciones y el desempeño de los gerentes públicos. En virtud de ello, es necesario diseñar e implementar una operación orientada al control de la gestión y del cumplimiento de los resultados”. (Makon M, 2000 p.11)

Es en el control de gestión, donde entra en disputa o diálogo la evaluación, el control y la auditoría de gestión que desarrollaremos más en detalle en el capítulo siguiente.

1.1.5 Gobernanza y Nueva Gerencia Pública: similitudes y diferencias

A los fines de la clasificación de las diferentes políticas en el marco de las teorías sobre el Estado, es necesario aclarar que conceptualmente no pueden utilizarse indistintamente los conceptos de gobernanza y NGP, aunque parezca una obviedad y en un mismo tipo de Estado pueden convivir ambas expresiones. Por ello es necesario hacer algunas precisiones.

A. Villanueva(2006) hace una diferenciación entre la naturaleza política de la Administración Pública y su capacidad administrativa, la primera tiene que ver principalmente con eliminar cualquier forma de arbitrariedad, discrecionalidad, de patrimonialismo y corrupción, la de rendir cuentas al público de lo actuado y sus resultados y la participación de los ciudadanos en la deliberación de los asuntos públicos, en la puesta en práctica y la evaluación de las políticas,...acciones más relacionada con la Gobernanza.... en cambio la capacidad administrativa tienen que ver con asegurar la eficiencia, eficacia y economía, la calidad en la provisión de los bienes y servicios introduciendo para ello esquemas de organización posburocráticos basados en esquemas de gestión financiera, dirección estratégica, administración de calidad (control, aseguramiento, mejora continua, certificación, etc.), gestión del desempeño, formatos alternativos de control interno, presupuesto por resultados, profesionalización del personal , incorporación del gobierno electrónico y ética pública...acciones más relacionadas con la NGP .

Guy Peters (2005) también hace una diferenciación pero focalizando más en lo político y menos en lo administrativo, sostiene que “las reformas de la NGP y hasta cierto punto, los modelos neoliberales de gobierno en general han puesto mayor énfasis en el papel del gerente público en la tarea de gobernar, con lo que se redujo la posición dominante del político...la rendición de cuentas en el modelo de la NGP depende más del desempeño y menos de los criterios políticos, lo que, de

nuevo, debilita los fundamentos políticos de gobernar...la gobernanza a diferencia de la versión de gobierno de la NGP, la elección que se ejerce es colectiva y política, más que individual y económica. En cierto sentido, el ciudadano vuelve a ser de nuevo un ciudadano, más que un "cliente"... representa un intento por sobrepasar las jerarquías y el control de arriba-abajo dentro del propio sector público, y entre éste y la sociedad. (P. 590-591-592)

En la Gobernanza el foco se pone en la capacidad de gobernar más que en los instrumentos de gobierno aplicados, en el gobierno de la NGP se pone el eje en los resultados y por ello tanto en los instrumentos, que debieran ser cambiados si no responden a las metas trazadas, en la gobernanza si bien no se soslaya las metas, el objetivo está puesto en la construcción de los consensos y gobernanza con los actores principales más que en la delegación en un poder unitario

Desde la perspectiva de la NGP, los gobiernos obtienen su legitimidad casi por completo de los resultados que ofrecen a sus clientes. En la gobernanza, en cambio, la legitimación depende de un elemento más democrático y político, pero tal legitimación política no fluye a través de los partidos políticos y las legislaturas electas, sino más bien se deriva de las relaciones ciudadanas más directas con el gobierno y en particular con las burocracias gubernamentales. (Peters Guy, 2005, p.593)

Pareciera que el modelo de Gobernanza lograría un mayor empoderamiento de los actores sobre las políticas, en tanto la NGP sería más propensa a derivar ciertas acciones en busca de eficiencia o al menos así lo plantea en términos de evaluar la conveniencia, pero aquí entraríamos a analizar si lo abordamos desde la planificación o desde la ejecución, donde resultaría más apropiado un modelo de gobernanza desde la planificación y uno de NGP desde la eficacia, eficiencia y efectividad de las acciones. Pero no podemos olvidar que Planificar y ejecutar disociados no lograrán la efectividad que estamos buscando. Por lo tanto Gobernanza y NGP por obviedad descripta anteriormente no son lo mismo, pero a su vez no son excluyentes en su aplicación en el Estado, por el contrario, se complementan y enriquecen en la búsqueda de mejores resultados.

1.2 Las Teorías del Estado y su impacto en Argentina

1.2.1 Introducción

Siguiendo el análisis precedente y con la intención de encontrar la bajada de las teorías en las políticas aplicadas en América Latina y en Argentina, podemos remarcar que el marco político que favoreció la implementación del NPM devino de planteos no solo del excesivo intervencionismo y burocracia, sino además de su excesiva politización. La discusión en Argentina luego del período

de recuperación democrática y el fortalecimiento de las instituciones del derecho y ante los resultados poco satisfactorios en materia económica, la etapa de los 90 vino de la mano de avanzar hacia un estado mínimo, característico del estado neoliberal, que reemplazaría al burocrático benefactor de los 80.

Las críticas que se hacen principalmente al proceso de reformas de esta etapa fue su grado de aceleración y expedición en los cambios, muchos de ellos profundos y drásticos y que rompieron con una larga tradición en materia de funciones del Estado, esta crítica puede inducirnos a pensar si fueron planificados en etapas, conscientes del cambio institucional-ideológico o fueron una secuencia desordenada, especulativa y fiscal ante todo. Ramió Matas (2001) afirma que para implementar reformas primero hay que definir el modelo de Estado y después buscar los mejores instrumentos de gestión acordes con los objetivos y condicionantes del modelo de Estado seleccionado, la idea estaría centrada que el modelo de estado condiciona el gobierno, las políticas, y por ende la gestión y que no están desprovistas de una carga ideológica fuerte. En ese sentido sostiene que “hay que abandonar la idea que la Nueva Gestión Pública es sólo un conjunto de instrumentos para la mejora de la gestión sino que hay que tener en cuenta que también llevan incorporados valores ideológicos y administrativos” (p.7).

La pregunta en este sentido vendría en que si Argentina al enmarcarse dentro de las reformas del estado delineados por el liberalismo económico, definió primero “Que” estado quería y luego avanzó en el “como”. Tomado las palabras de Roberto Dromi quien fuera el ideólogo e impulsor de las reformas en la Argentina de los 90, sostiene que “la reforma del estado no solo es la reconversión de las empresas públicas, sino que significa relocalizar el estado, redistribuir la economía, reorganizar el gobierno, reconvertir la descentralización, recrear el control, reinstalando el legislativo, redefinir el federalismo, redimensionar el municipio, reformular el derecho y renovar el Estado” (Dromi, 1991). Pareciera que responden en este sentido primero al tipo de Estado que quieren y luego avanzan en el “cómo”.

Las respuestas al “Que” Estado se clarifican con el planteo de menos Estado y más Mercado donde “La privatización, la descentralización, la desregulación y la tercerización de servicios redujeron el aparato estatal, pero expandieron simultáneamente la responsabilidad del mercado y la sociedad civil en la satisfacción de necesidades sociales, modificando profundamente el esquema de división social del trabajo. Los gobiernos provinciales pasaron a asumir un papel mucho más relevante como eje central del vínculo Estado-ciudadanía, mientras que el sector más concentrado del capital se convirtió en el principal proveedor de bienes y servicios públicos. (Oszlak, 1999, p.8)

Entonces el “que” estado quedó enmarcado en un Estado reducido, para ello el “cómo” implicó la sanción de una serie de Leyes y Decretos que abarcaron cuestiones económicas, financieras administrativas, salud, educación, seguridad social entre otras tantas que significaron el achique del Estado y de su rol económico y social.

Detallaremos seguidamente las que consideramos de principal relevancia para este proceso

1.2.2 Ley N° 23.696 de Reforma del Estado y Ley N° 23.697 de emergencia económica

El principal sustento jurídico de las reformas implementadas fueron las leyes 23.696 de Reforma del Estado y 23.697 de emergencia económica, aprobada durante 1989 en pleno proceso hiperinflacionario, que dieron amplísimas potestades al Poder Ejecutivo para llevar adelante proceso de reducción y racionalización del gasto público, privatizaciones, desregulación y descentralización.

“Pese a su espectacularidad, las reformas de primera generación correspondieron a la “etapa fácil” de la reforma del estado. [...] La “facilidad” de esta etapa inicial dependió no sólo de condiciones de viabilidad político-ideológica favorables sino, también, de la relativa “simplicidad” de las propias reformas planteadas. No se trataba, como ocurría en las décadas de la prehistoria reformista, de **introducir** cambios, sino de **extraer** áreas de la competencia estatal, de desprenderse de dominios funcionales. La intención no era mejorar la gestión sino reducir su ámbito”. (Oszlak, 1999, p.4)

En esta etapa a partir de los decretos N° 435, 612,1757 y 2476 del año 1990, no solo se establecen estrategias de reforma estatal, sino que se llevan adelante diferentes medidas de austeridad: suspensión de trámites de contrataciones, licitaciones y compras (art 9 y 13 435/90), arancelar servicios que daba el estado gratuitamente (1757 art 9), suprimir secretarías ministeriales y poner un techo de 32 subsecretarías para todo el Estado (art 22 435/90), congelar vacantes y promociones (art 27 435/90), intervenir empresas públicas y organismos descentralizados (art 58-59 y 62 435/90) entre otros (Cao, Luca, Rey,2015 p.103).

En 1996, se anuncia el lanzamiento de la Segunda Reforma del Estado. “No era un planteo original, en toda América Latina se venía pregonando el inicio de lo que podría llamarse la reforma **hacia adentro** del estado, es decir, su fortalecimiento institucional: una estructura aligerada, menos trámites, mayor capacitación, vigencia efectiva de una carrera del funcionario, incorporación de tecnología. [...] La Ley 24629 y sus decretos reglamentarios 558/96 y 660/96, fijaron las orientaciones de la *segunda generación* de reformas. Los objetivos explícitos de la norma legal difirieron muy poco de los que inspiraron el Programa de “reinención del gobierno” norteamericano: orientación al ciudadano; responsabilidad por resultados; contratos por objetivos;

definición de estándares (*benchmarks*); incentivos al desempeño; capacitación permanente y mayor transparencia de la gestión pública”. (Oszlak O, 1999, p.9)

Esta Ley 24.629, incorpora conceptos tales como reorganización administrativa, racionalización y eficiencia de las acciones de los funcionarios públicos. Aquí es donde se incorporan además herramientas de la Gestión por Resultados que incluye la Planificación estratégica en Organismos públicos que se aprueban mediante el Dec. 928/96 la medición de resultados, el control de gestión, entre otros puntos, aunque careció de un Plan Global, se limitaron a planes puntuales de cada organismo sin visión integral. “Si bien este cuerpo normativo colocó en la agenda pública los tópicos propios del modelo de gestión por resultados, pecó de formalista porque no priorizó el fortalecimiento de las capacidades gerenciales que permiten generar organizaciones creativas, alineadas estratégicamente y preocupadas por lograr resultados relevantes para el ciudadano”. (Makon, 2000, p.5)

Otra de las leyes relevantes de la segunda generación tiene que ver con la Ley No.24.156, de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional, sancionada en 1992 y a la Ley 25.152 de Solvencia Fiscal, sancionada en 1999, que desarrollaremos más adelante.

Como resultados de las reformas aplicadas tanto en la primera como segunda generación, los resultados finales no fueron los esperados, ni el achicamiento del Estado, ni su refuncionalización interna repercutieron en una mayor eficiencia, eficacia y efectividad del accionar estatal. Oszlak (1999), afirma esto al sostener que “el precipitado desmantelamiento del Estado nacional acarreó serias consecuencias: a) al no programarse los cambios ni preverse sus efectos, se trocó hipertrofia por deformidad del Estado; b) al privatizarse empresas públicas con mínimos recaudos, se comprometió la capacidad de regulación estatal, sustituida en los hechos por un verdadero Estado privado; c) al descentralizarse servicios casi a ciegas, se afectó la capacidad de gestionarlos por no contar los gobiernos provinciales con recursos financieros y organizativos suficientes; d) al desmovilizarse y/o excluirse del proceso de reforma a actores y mecanismos fundamentales de la democracia (Congreso, partidos, ONG's, órganos de fiscalización, audiencias públicas), se tendió a acentuar su debilidad frente al nuevo poder económico; y e) al aplicarse en forma ortodoxa e inflexible las recetas sugeridas por los organismos financieros internacionales (FMI, Banco Mundial), la inercia de las reformas dificultó la oportuna corrección del rumbo que estos mismos organismos propugnan periódicamente. (p.9)

Por otra parte la forma de gobernación en este período no se caracterizó por formas cooperativas, ni de redes, ni de integración de diversos actores en la toma de decisión, por el contrario exacerbó el verticalismo y centralidad de las decisiones al hacer abuso de los decretos de necesidad y urgencia como forma de imponer las decisiones y acelerar los procesos de implementación de las reformas, sumado al debilitamientos de las organizaciones sindicales que facilitaron el proceso, en síntesis la “gobernanza” no estuvo presente durante las etapa liberal de los 90 en Argentina.

Podríamos como síntesis final sostener que las reformas planteadas en los 90 en Argentina no se enmarcan exclusivamente en un modelo particular, sino se verifican una continuidad de acciones que recogen principios weberianos y de NGP pero escasa incorporación de la Gobernanza que tal vez hubiera contribuido a fortalecer los controles, legitimar las acciones y corregir oportunamente los desvíos e irregularidades que prevalecieron en gran parte de este período.

1.2.3 Ley N° 24156 de Administración Financiera y Control del Sector Público

La ley de Administración Financiera se sancionó en el marco del proceso de Reforma del Estado iniciado con la Ley 23.696. La ley 24.156 organizó la administración financiera gubernamental, estableciendo sistemas, órganos rectores, competencias y funciones para aquéllos. No desarrollaremos aquí en detalle el espíritu y contenidos ya que lo abordaremos específicamente en el capítulo siguiente, pero esbozaremos algunas cuestiones concretas relativas al control. La ley, definió, además, dos sistemas de control, ambos ex-post: la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) de control interno, dependiente del Poder Ejecutivo y la Auditoría General de la Nación (AGN), órgano de control externo y dependiente del Poder Legislativo.

Con la Ley, el Control Interno queda formalmente constituido por la SIGEN y las Unidades de Auditoría Interna en cada dependencia, dando un viraje en sus funciones y concepciones tradicionales basada en el control ex-ante, de tipo punitivo y preferentemente financiero que exacerbaba aún más el sistema burocrático. “En el contexto actual esta acepción del control interno se ha vuelto obsoleta; y no porque el control ya no deba atender al principio de legalidad, faltaría más, sino porque debe atender también a otros principios. Podríamos decir que la función de control se ha vuelto multidimensional y multidisciplinar. En efecto, la función de control interno no puede seguir obviando por más tiempo el análisis y evaluación de los resultados e impactos de la acción pública, sino que, por el contrario, debe revalorizarse, incorporando valor añadido propio de nuestra actual sociedad del conocimiento”. (Parrez García A, 2010, p.32)

Se abandona el **control previo** que lentificaba o burocratizaba el proceso y se adopta el control concomitante y posterior. El control previo queda de alguna manera incorporado en la intervención de la UAI en todo procedimiento y norma antes de su aprobación. [...]”en rigor, está orientado para realizarse a través de manuales de procedimiento que esa unidad de administración activa debe utilizar en su gestión cotidiana, en el logro de los objetivos trazados” (Mertehikian E. en Control de la Administración Pública,2002, p.153)

Aparece la Auditoria de Gestión, la necesidad de construir indicadores y las relaciones con la Planificación Estratégica, se concibe al control con contribución a la mejora de la gestión, agregando valor al mismo. En síntesis estas nuevas concepciones se incorporan en la ley 24.156 que cambia el espíritu del control, adaptándose a un nuevo contexto y adecuándose a las nuevas concepciones del rol del estado.

1.3 Educación Superior: adecuación a las reformas del estado en los 90.

En 1993, el Departamento de Educación y Política Social del Banco Mundial, como parte de una serie de estudios sobre los diferentes subsectores de la educación, denominado “La educación superior: lecciones derivadas de la experiencia” parte de un diagnóstico del deterioro de la calidad de la educación superior dado por la masificación, el deterioro correlativo de la infraestructura y equipamiento (libros, materiales didácticos, materiales de laboratorio, etc.), sumado a un uso ineficiente de los recursos (baja relación docente- alumno, facilidades subutilizadas, plan de estudios duplicados, alta deserción estudiantil, gastos enormes en cuestiones no educativas – subsidios para residencias, comida) y por otro lado intentaba demostrar que la ampliación de la matrícula no solucionó los problemas de equidad, ya que la educación sigue siendo elitista en términos de que los grupos incorporados representan a los sectores medio y altos de la sociedad.

“La función tradicionalmente importante del Estado en el subsector de enseñanza superior tiene sus orígenes en circunstancias políticas y económicas —sistemas elitistas, empleo garantizado en el sector público y economías estables— que han sufrido un cambio radical.” (Banco Mundial, 1994: 61)

En base a este diagnóstico anterior y su postura ideológica, se proponen cuatro estrategias de acción: a) enfrentar la gran diferenciación de instituciones, incluyendo el desarrollo de instituciones privadas; b) incentivar a las instituciones públicas para diversificar recursos de financiamiento, incluyendo costo compartido con estudiantes y relaciones financieras con el gobierno; c) redefinir el

rol del gobierno en educación superior y e) introducir políticas explícitamente diseñadas para dar prioridad a los objetivos de calidad y equidad.

Veremos de qué manera estos principios buscaron anclar en la Argentina y los resultados de su desembarco posterior.

1.3.1 Principios y herramientas de la NGP y su impacto en las Universidades

Comenzaremos primero en resaltar que en Argentina, las Universidades Nacionales (UUNN) a diferencia de otras Instituciones estatales, gozan de cierta independencia del Ejecutivo Nacional (PEN) garantizado por el principio de autonomía, consagrada actualmente en la Constitución Nacional. Sin embargo no estaban aisladas ni inmunes a los cambios de contextos y que los gobiernos buscaron con sus improntas políticas permear en sus estructuras y funciones con diversas acciones y condicionantes.

Al comienzo del ciclo democrático las universidades nacionales fueron intervenidas con el firme propósito de cambiar la configuración de la educación superior heredada de la dictadura militar. El mapa de esa política era la tradición surgida de la Reforma Universitaria de 1918. La autonomía de cada Universidad, su gobierno compartido entre docentes, graduados y estudiantes, la plena libertad académica fueron las consignas centrales para aquella época. (Stubrin, 2010, p.163)

En la etapa del gobierno radical se delegó en las Universidades, las responsabilidades de organizar su gobierno, normalizar sus cátedras, definir los planes de estudios, delinear las políticas de ingreso, fijar sus líneas de investigación, recomponer sus acciones con el medio, en fin reconstruir la Universidad reformista suprimida durante la etapa de intervención militar, a la vez que el Estado garantizaba la autonomía, autarquía y el financiamiento de la educación.

Esta primera etapa de normalización si bien avanzó en el ordenamiento interno, quedó inconclusa al no poder aprobar una Ley de Educación Superior que comience a delinear su visión de largo plazo. Será en cambio durante el gobierno de Carlos Menem, bajo los principios liberales de mercantilización de todos los servicios, donde la educación se pone en cuestión. El ajuste fiscal venía por la educación superior al plantear la necesidad de buscar fuentes alternativas al financiamiento estatal, adecuación en sus estructuras y gobiernos gerenciales, acorde al entorno internacional y de mercado que prevalecía.

El giro neoliberal en las políticas de la gestión menemista (1989-1999) genera cierta desconfianza en las intenciones, en cuanto al mantenimiento de los principios reformistas alcanzados en la década anterior. La reforma constitucional de 1994, en la cual se establecían algunas declaraciones generales sobre el tema educativo, le siguió en el año siguiente la sanción de la Ley de Educación Superior N° 24.521, la cual presentaba varios aspectos novedosos. En primer lugar, “se planteaba como una norma para regular a la totalidad de la educación superior, y no sólo a las universidades; por otro lado, apuntaba a convertirse en una herramienta para ordenar pero también transformar a la totalidad del sistema. Sus artículos tocaban diversos temas: la autonomía, el gobierno y la participación de los claustros, la designación de los docentes, el ingreso, el financiamiento, el régimen de títulos, la creación de instancias de gestión y coordinación del sistema, la educación privada, entre otros. Otra novedad fue la incorporación de un apartado sobre temas de evaluación y acreditación y la relación entre ésta última y la habilitación profesional”(Betancourt, 2000, p.248)

Dentro de las reformas de primera generación, “el objetivo era desprenderse de segmentos institucionales completos, a través de su eliminación lisa y llana o su transferencia a otros actores o instancias jurisdiccionales” (Ozslak, 1999, p.3). Un primer intento en ese sentido fue la propuesta de transferencia a las Provincias de las UUNN, al igual que el resto del sistema educativo: Se transfería funciones, sin financiamiento, con el objeto de promover la búsqueda de fuentes alternativas al aporte estatal, "al igual que el modelo anglosajón, el arancelamiento las ponía en iguales condiciones de competencia con las Universidades privadas para atraer matrícula y garantizar así su autofinanciamiento [...]" (Zurbriggen, 2011 p. 46).

Las propuestas de provincialización primero y privatización después de las UUNN, si bien no se plasman en proyectos de Ley, sí se socializan indirectamente las ideas y circulan borradores, a fin de buscar consensos para ello. Pero ante la resistencia interna y cierto rechazo social, se abandonan esas ideas y se inclinan por la competencia de mercado entre instituciones por búsqueda de financiamiento alternativo.

Los procesos de competencia también se introducen como mecanismos de control mediante el mercado “La introducción de mecanismos de mercado tuvo estrategias con diferentes alcances.

En primer término, se favoreció la diversificación y ampliación del número de instituciones públicas como privadas, ampliándose el mercado de la educación superior [...] Se crean nuevas instituciones públicas que al organizarse en departamentos o unidades académicas con menor autonomía que las facultades concentran un mayor poder en la decisión de los cuerpos centrales e

intentan superar los problemas de gobernabilidad de las universidades tradicionales con gran dispersión de poder”. (Nosiglia-Tiramonti, 2005 p.16)

Esta mayor Gobernabilidad se da en el marco de repensar la autonomía y sus órganos de gobierno, donde el Estado más que ejercer un control directo, debe generar un ambiente de políticas favorables para incentivar a que las instituciones cumplan adecuadamente su papel en la promoción de la enseñanza y la investigación. Para ello debe establecer una planificación a largo plazo del desarrollo de este nivel de enseñanza. Esta planificación debe ser consensuada, dando participación a todos los sectores interesados, incluyendo a los administradores de las universidades, el cuerpo docente, los estudiantes, funcionarios de los ministerios y los empleadores. Una de las políticas propuestas es la creación de consejos nacionales y otros organismos que asesoren en la formulación de las políticas para el sector.

Por otra parte se otorga mayor autonomía a las UUNN pero no sin establecer ciertas condiciones: Primero: “en el lugar del control de procedimientos y de contenidos, se establecieron nuevas formas de control de resultados (por ej., mediante acuerdos de objetivos y rendimientos, el cumplimiento de los cuales esta supervisado y evaluado) se introdujeron nuevas formas de entrega de informes y de responsabilidad, los stakeholders (partes, entidades o personas interesadas) externos participan más en las decisiones estratégicas mediante paneles de gobernantes o consejos universitarios. (Kehn B, 2011 p.24)

Segundo: cuestionando la forma de gobierno. “Los enunciados de las reformas de los ’90 la problematizan especialmente, poniendo en tela de juicio la ‘eficacia’ o la ‘eficiencia’ de los órganos colectivos, el carácter deliberativo y plural que los constituye y las estructuras de representación involucradas”. (Lammarra, Brá, 2004, p.4-5). Se buscaba esquemas más verticalistas, gerenciales en un primer momento para luego poner en debate la composición de los órganos de gobierno.

Pero frente al embate contra el gobierno universitario, la comunidad universitaria resistió su avance y acordó ciertas adecuaciones que no cambiaron de fondo el esquema prevaleciente. En respuesta a este tipo de gestión gerencial, se ratificaron los órganos de gobierno colegiados, modificando levemente su composición, garantizando sí la mayoría docente, incluso incorporando a mas actores como el claustro no-docente, con voz pero sin voto en los cuerpos colegiados de gobierno y creando los consejos sociales. Diríamos que no se adecuó a los lineamientos del NPM con su visión vertical y gerencialista, pero sí a la Gobernanza, haciéndolo más horizontal y participativo.

Ante la imposibilidad de cambios en el gobierno y financiamiento de las UUNN, con la fuerte impronta de un Estado interventor y dirigista, el gobierno optó por encontrar puntos medios. Nociones como por ejemplo la de Estado evaluador o supervisor expresa claramente esas nuevas relaciones y la introducción de nuevos mecanismos de regulación en el ámbito de las políticas de educación superior. “El Estado Evaluador, implica un deseo de racionalizar las relaciones en términos de un control remoto a distancia de las instituciones que intenta liberar a las instituciones de regulaciones burocráticas minuciosas y exponerlas a una mayor incidencia de los mercados”. (Mollis, 1997, p.5)

Otro punto induce a la exigencia de Planificar a corto y largo plazo, la evaluación, la medición de los resultados y la realización de un control de la calidad de la educación superior, abriendo aquí el debate en términos de los organismos o agencias legitimados para llevar adelante tan relevante tarea.

Se planteaba por un lado la objetividad e independencia de agencias o asociaciones externas y por lo tanto privadas como las más indicadas, referenciando a Europa y Estados Unidos por sus trayectorias y resultados que legitimaban su accionar, en tanto otra postura indicaba la conveniencia de crear agencias cuasi- gubernamentales o autónomas del gobierno; integrada por pares evaluadores elegidos por las propias Instituciones.

Los instrumentos para la evaluación y acreditación que se implementan se basaron en organismos y programas diversos, los mecanismos de acreditación de carrera de grado y posgrado fueron también un mecanismo de regulación sistémica que promovió cierta homogeneidad en las ofertas al determinar parámetros y estándares comunes a las diferentes carreras. “La tendencia de la implementación de políticas de evaluación de la calidad de la educación superior en los últimos años es un eje clave para analizar los procesos de reforma en el sector de educación. Asimismo, tienen relación con los cambios sociales, económicos y educativos promovidos a nivel mundial. Esta preeminencia de la evaluación de la calidad que deviene por la necesidad de transparencia, responsabilidad social o rendición de cuentas han mostrado la emergencia de una nueva relación entre el Estado y las instituciones de educación superior: el Estado Evaluador”. (Nosiglia -Tripanno, 2005, p.19)

La introducción de mecanismos de financiamiento mediante fondos concursables fueron otros instrumentos traídos de la NGP “Marquis (1998), director ejecutivo del Programa señalaba que “la creación de fondos concursables se inscribe en procesos de reformas de la política universitaria que

promueven el mejoramiento de la calidad y la instalación de prácticas sistemáticas de evaluación y acreditación universitaria, el aumento de la transparencia en la gestión de las instituciones y de los organismos públicos relacionados con el sector; buscan asegurar un más eficaz cumplimiento de metas y objetivos acordados entre el Estado y cada institución y mejorar la eficiencia en la utilización del gasto público asignado a la educación universitaria”. Estos fondos concursables se materializan en el Fondo para el mejoramiento de la Educación Superior (FOMECE).

En esta línea de análisis Stubrin A. (2010), sostiene que “La bajada de las reformas en el SES se hace mediante el Programa de Reformas a la Educación Superior (PRES). “El corazón del PRES fue el préstamo del Banco Mundial. La política pública emergente tuvo notas *siu genereris*: una gestación paritaria entre los negociadores argentinos y los funcionarios internacionales; su vertebración en torno al monto y el flujo de los desembolsos externos; y –no menos importante– la gestión de sus acciones ajustada a oficinas, procedimientos y decisiones establecidas a satisfacción del prestamista. El Fondo para el mejoramiento de la Educación Superior (FOMECE) fue ese órgano tangencial al gobierno argentino mediante el cual se implementaron las principales acciones de aquella política. La CONEAU fue una segunda pata del préstamo del BIRF. Las respectivas misiones eran separadas aunque complementarias. CONEAU debía evaluar las Universidades y programas, FOMECE debía proveerles financiamiento según una mecánica competitiva (p.159).

Para evaluar y financiar se debía contar con datos e información precisa, pertinente y homogénea sobre el desempeño del sistema global de Universidades Nacionales, a la vez que se necesitaban herramientas que faciliten la toma de decisiones. Así como parte del Programa de Reforma de la Educación Superior, la Secretaría de Políticas Universitarias organizó el Sistema de Información Universitaria (SIU) con el objetivo de dotar al Sistema de Educación Superior, a las Universidades y a la Secretaría de Políticas Universitarias de elementos que permitan mejorar la calidad de la información, entendiendo por calidad, confiabilidad, completitud, disponibilidad e integridad. Ya la información no será exclusiva de cada Institución, sino centralizada y homogénea que permitirá al gobierno cumplir efectivamente su rol de Estado evaluador.

Por su parte en materia de selección y evaluación de los docentes, históricamente estuvo ligado a los procesos de concursos de oposición y antecedentes y reválidas periódicas, que garantizaban en cierta manera la calidad de la enseñanza. Pero la docencia *per se* no implicaba además su correlación con la investigación. La escasa dedicación a tareas de investigación y por ende de líneas de trabajo que contribuyan al desarrollo de áreas y temas prioritarios del gobierno condujo a la implementación de nuevas políticas de competencia e incentivos. “La herramienta diseñada para

este propósito fue el Programa de Incentivos a los Docentes Investigadores [...] que se puso en vigencia por el Decreto 2427/ 93 [...] El incentivo es un pago en efectivo, directamente relacionado con el tiempo de dedicación a la docencia y la investigación y con la categoría asignada al docente por pares disciplinarios del más alto nivel, que evalúan sus antecedentes académicos. El incentivo requiere también la evaluación de las actividades de investigación y sus resultados y el dictámen condiciona la continuidad de la percepción del incentivo. Estos procesos de evaluación sistemática impactaron positivamente en la vida universitaria: reforzaron las prácticas de evaluación, inherentes a la vida académica y transformaron las categorías obtenidas por los investigadores del Programa de Incentivos en un antecedente valorado por los ámbitos académicos y de investigación (Palacios y Curti, 1998 p.24).

El trípede evaluación de desempeño de la actividad investigadora, rendición de cuentas y remuneración diferenciada, pretenden construir nuevos patrones de comportamiento e institucionalizar y legitimar una nueva cultura institucional. (Araujo S, 2013, p.39)

Las universidades se ven cada vez más como instituciones del sector público y los servicios que ofrecen deben contribuir a la agenda de modernización de las emergentes sociedades y economías del conocimiento. Por lo tanto, las reformas universitarias inspiradas en la NGP van dirigidas a transformar ciertas instituciones burocráticas en organizaciones corporativas capaces de desempeñar la función de actores en esta competencia global por los recursos y los mejores talentos (Kehm, 2012 citado por Marquina, 2015, p.6).

Finalmente, la Ley de Educación Superior (LES) sancionada en 1995, logra en las UUNN pocas alteraciones significativas en cuanto al modelo reformista vigente, introduce la evaluación y acreditación mediante un órgano externo a la institución (CONEAU), la competencia por fondos complementarios mediante el FOMECA y el Incentivo a la producción docente, en algunos casos logra modificar levemente la conformación del cogobierno, establece la regularidad de los estudiantes de grado, pero no altera ni la autonomía, ni la gratuidad. Las reformas de “primera generación y segunda generación” no pudieron calar profundamente en los principios reformistas del sistema universitario, pero sí se adoptaron muchas de sus herramientas que aggiornaron las instituciones al nuevo contexto internacional.

1.3.2 Esquemas posibles de Gobernanza Universitaria

“Gobernar se lleva a cabo mediante numerosas formas de consulta, negociación, asociación y sinergia entre gobierno, empresas privadas, organizaciones sociales, centros de pensamiento...que pueden ser integrantes de la comunidad política o ser externos a ella” (Aguilar Villanueva, 2006, p. 98)

Por gobernanza se entiende aquí a la manera en que las instituciones se hallan organizadas y son operadas internamente –desde el punto de vista de su gobierno y gestión– y sus relaciones con entidades y actores externos con vistas a asegurar los objetivos de la educación superior. (Brunner, 2010 p.137)

Asimismo “La gobernanza tampoco implica suponer o afirmar que es un proceso en el que sectores sociales participan de manera igualitaria, simétrica, cooperativa”. (Aguilar Villanueva, 2006, p.94).

En este sentido la composición de los órganos de gobierno en las UUNN no son igualitarios, la propia LES establece la obligatoriedad de la representación docente en un porcentaje mayor al 50%, el resto se divide en partes desiguales entre estudiantes, graduados y no docentes. Por otra parte debemos hacer una clara distinción entre Gobierno y Gestión. Los consejos sociales creados en UUNN no forman parte del gobierno, pero sí de su gestión, en tanto orientan, asesoran y contribuyen a la gestión Institucional.

Marquina (2015) al hablar de gobernanza en la E.S, no lo hace conceptualmente sino que lo estructura en niveles para su análisis, habla de una integración “vertical hacia arriba” con organismos supranacionales, donde podemos ver sus vínculos con UNESCO, BID, CEPAL entre otros, que mediante aportes académicos, de investigación o económicos, participan directa o indirectamente de las políticas, otro de tipo “vertical hacia abajo” en forma de descentralización, por ejemplo del Estado hacia las Universidades y de estas hacia las Facultades, llegando hasta los claustros; una integración “horizontal”, en relación a la delegación de toma de decisiones de una agencia estatal a agencias (semipúblicas o privadas) donde podríamos incluir al CEPRES (Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior), CIN (Consejo Interuniversitario Nacional), CONEAU, entre otros.

Por último tomando el esquema de gobernanza de Brunner (2010) este plantea 4 modelos a los fines de poder ubicar la Universidad acorde a las características que la representan. Estos modelos son el burocrático, gerencial, emprendedor y de partes interesadas.

En el modelo de “Gestión Burocrática”, un tanto más verticalista y dependiente de los lineamientos del Poder Ejecutivo, se pierde la autonomía y autarquía en tanto que las políticas las definen órganos externos a la Universidad y los gestores forman parte de los servidores públicos.

Este modelo podríamos situarlo en los gobiernos de facto, donde se eliminaba la autonomía y la autarquía, el gobierno no era colegiado y las autoridades se designaban por el ejecutivo. Las universidades y su personal se constituían en un engranaje más de la burocracia estatal y como instrumento de política para alcanzar los objetivos trazados a nivel nacional.

En sentido estricto, es un instrumento del Estado como proyecto moderno; se organiza burocráticamente hacia adentro, dotada de una relativa autonomía y, hacia el exterior, su punto de referencia son las oficinas especializadas del estado para el sector educativo. Sus miembros gozan de libertad para enseñar y aprender sujetos a un código de servicio y lealtad funcionaria. La autoconciencia moderna de la profesión académica se forja allí también; ella exalta la función pública y un sentido de realización profesional a través del servicio a una autoridad (la tecnoburocracia del estado) que encarnaría el interés universal. (Brunner, 2010 p.143)

El “**modelo de Autogobierno**” implica un mirarse hacia adentro, un modelo donde la Universidad si bien potencia su autonomía para definir sus normas y reglas de funcionamiento y autarquía financiera, al ser sostenida por los recursos del estado y poder definir su destino internamente, pero este esquema sin interacción con actores externos llevaba a constituir una “Universidad isla”.

Este modelo de Oligarquía académica representó el modelo inicial de “Universitas” en su expresión pura, pero no es el modelo reformista de Universidad actual, ya que implicaría solo la función de docencia como actividad en cierto sentido aislada del contexto, que pueden desarrollarse sin interactuar con el medio, en menor medida la investigación, que necesita el medio para su exploración y constatación y no abordando directamente la extensión.

En el “**modelo de gestión emprendedora**”, combina emprendimiento con colegialidad, llamada también de *stakeholders* o de partes interesadas.

Esta perspectiva podríamos situarla en la década de los 90 que ante una avanzada primera de privatización y delegación del financiamiento por parte del estado nacional, avanzó luego con formas de condicionamiento y limitación tanto en la autonomía como la autarquía.

Mediante la adopción de nuevas estrategias y modalidades de asignación de financiación fiscal – preferentemente a través del uso de mecanismos de tipo mercado–los gobiernos buscan inducir cambios en la conducción de las universidades: nuevas formas de gobernanza, aquí podríamos

situarla a las UUNN argentinas que han incorporado diversos mecanismos de interacción con el medio para la búsqueda de financiamiento complementario y desarrollo de transferencias mediante servicios a terceros de asesoramiento, capacitación y transferencia tecnológica, programas de Padrinazgo de empresas que financian ciertas acciones de la Universidad (Becas, Biblioteca, equipamiento, infraestructura, etc.), si bien no se desplazó al Estado en su rol de proveer el financiamiento principal, sí se avanzó hacia formas que complementen los escasos recursos obtenidos del Tesoro Nacional.

Este enfoque conlleva ciertas críticas de mercantilización de la educación, en tanto pueden ser captadas por los intereses privados, en sus líneas de investigación y formación profesional.

Al dejar de depender para su financiación exclusivamente del estado, las universidades públicas empiezan a actuar con mayor sentido estratégico, adoptan decisiones organizacionales de alto impacto, se relacionan con partes interesadas externas, dan cuenta pública de su desempeño y resultados, acreditan sus programas y servicios y, en general, expanden y sofistican sus capacidades de conducción y gestión, fijan prioridades y metas, se autoevalúan en función de indicadores de desempeño, ponen el foco en la eficiencia interna y externa, focalizan la atención hacia las demandas y expectativas de partes interesadas ajenas a la comunidad universitaria, obtienen ganancias de productividad académica, generan excedentes, contribución al desarrollo regional y local y a la internacionalización, etc.(Brunner 2010. p.149-150)

Estas características podemos encontrarlas en las UUNN donde casi la totalidad firma convenio con CONEAU para ser evaluadas y acreditar sus carreras, que le permitirá luego un mejor posicionamiento local e internacional, jerarquizar su planta docente mediante políticas de becas de doctorado, incorporar nuevas herramientas de gestión, como la Planificación estratégica, la autoevaluación institucional, los sistemas de gestión de información SIU, crean los Consejos Sociales, áreas de vinculación tecnológica, líneas específicas de investigación sobre prioridades sociales, entre otras.

“En breve, bajo esta perspectiva la gobernanza se preocupa simultáneamente de los partícipes internos (profesores, estudiantes, personal administrativo) y externos (tradicionales y emergentes, con interés directo o indirecto en la institución, que pueden ser afectados positiva o negativamente por su desempeño), tales como el gobierno nacional, agencias públicas del sector, municipios y autoridades provinciales y regionales, graduados, empleadores, organismos no gubernamentales, comunidades y movimientos de la sociedad civil, etc. Ofrece por tanto una visión más amplia y compleja de las funciones y responsabilidades de la universidad públicas que, por esta vía, se hace

cargo de sus tradiciones colegiales y de autogobierno y busca combinarlas con las múltiples demandas que surgen de las partes interesadas externas. (Brunner, 2010 p.15)

El gobierno en las Universidades Nacionales es ejercido por distintos órganos colegiados, con representación plural de todos los claustros que forman parte de la vida institucional. Son órganos de gobierno de la Universidad, la Asamblea Universitaria, el Consejo Superior y el Rector y en el ámbito de las Facultades, los Consejos Directivos y los Decanos, entre medias se sitúa un sólido cuerpo de administradores, de tipo gerencial, Secretarios, Directores, Coordinadores que materializan las acciones definidas por los órganos de gobierno en acciones tendientes a alcanzar los objetivos trazados. Se enriquecen con consejos asesores internos, conformados por “comisión de asesores académicos, de extensión o investigación” y consultores técnicos externos.

“A su turno, las políticas nacionales y los organismos del estado buscan conducir las universidades «a la distancia», reconociéndoles mayor autonomía y usando de preferencia incentivos, dispositivos de información y evaluación, indicadores de desempeño y una variedad de mecanismos de tipo mercado para la financiación de las instituciones y sus estudiantes (Brunner, 2009, p. 124-126).

Aquí encontramos el reconocimiento de la Autonomía académica y autarquía financiera reconocida por Ley de Educación superior, pero creando a su vez diferentes organismo de evaluación y acreditación, como el caso de la CONEAU y la proliferación de diversos Programas de financiamiento complementario al aporte presupuestario de Ley como fueron oportunamente los Proyectos FOMEC, tendientes a financiar áreas de desarrollo prioritario, resultante de evaluaciones externa a la Institución o los programas actuales basados en la competitividad de los proyectos por fondos concursables sujetos a rendición posterior.

El “**cuarto cuadrante**” se aplicaría a la Universidad de gestión privada, que no desarrollaremos en este caso por no ser de interés a los fines de este trabajo.

1.4 La Universidad Nacional del Litoral y su adecuación a las nuevas reformas

Como respuesta ante un nuevo contexto, la Gestión Universitaria de la UNL comienza a plantear nuevas formas de definición y ejecución de políticas que respondan a las necesidades sociales vigentes y legitimen el modelo reformista de universidad, aunque tomando las buenas prácticas de la Nueva Gerencia Pública.

Durante la década de los 90 se somete a la evaluación de CONEAU e implementa la autoevaluación institucional sobre la base de indicadores de gestión, crea el Centro para la Transferencia de los Resultados de la Investigación (Cetri-Litoral) que luego se transformará en la Secretaría de Vinculación tecnológica, crea el área de reforma administrativa a efectos de revisar, actualizar y desburocratizar los procesos, se aprueba la carrera administrativa y el acceso y promoción por concurso, se implementan los manuales de procedimientos, se crean los institutos de investigación de doble dependencia, se firman convenios de colaboración con empresas privadas, para generar recursos complementarios se crea el Programa Padrinos y se potencian los Servicios a Terceros.

En sus vínculos con el medio y potenciando la investigación, se crean los CAID (Curso de Acción para la Investigación y el Desarrollo), orientados a prioridades productivas y sociales, se implementa la categorización y el incentivo a la investigación, se fortalece la internacionalización y los posgrados de doble titulación, becando a los docentes para su formación de cuarto nivel e incorporando un plus salarial por Título de Posgrado.

Todas estas acciones se sistematizan en un proyecto político a largo plazo que se plasma como Plan de Desarrollo Institucional (PDI) 2000-2010, sobre la base de los procesos de autoevaluación y evaluación externa de CONEAU, en respuesta a transparentar mayor eficiencia en el uso de recursos y eficacia en los objetivos establecidos. Las acciones descriptas se enmarcan dentro de las “reformas de segunda generación, que plantearon la necesidad de fortalecer las capacidades estatales y generar instituciones eficientes...” (Zurbriggen, 2011 p.46).

En este marco comienzan a desarrollarse iniciativas características del Institucionalismo en la Universidad, como la Planificación estratégica, que bajo la idea de sustentabilidad de los cambios, del rol de la institución en la transformación del medio, la idea de Institución como producto y productores de cambio.

Por su parte la construcción del PDI incorpora herramientas de la Gobernanza para pensar su elaboración, y ejecución, donde participan todos los actores, internos y externos, en la determinación de las prioridades políticas del próximo decenio “el antiguo planeamiento delegado a una oficina técnica central está superado. El planeamiento concertado y convergente entre las áreas centrales y las unidades académicas es el modelo adecuado porque compromete todas las esferas decisivas de la vida universitaria con la programación e implementación de los Objetivos Generales

para el desarrollo”³ este nuevo PDI se entiende entonces “[...] como un nuevo estilo de gobierno, distinto al modelo de centro jerárquico y de mercado, ... donde se espera que a través de este proceso de elaboración de las políticas, fundamentado en la colaboración, el consenso y la participación de actores, se mejoren los resultados y rendimientos de las políticas y en definitiva, se garantice la gobernabilidad del sistema” (Zurbriggen, 2011, p.2).

Como un ejemplo más de la implementación de la Gobernanza en la Universidad, podemos mencionar al “Consejo Social” como órgano consultivo del Consejo Superior y del Rector, constituido por personalidades públicas de reconocida trayectoria en distintos ámbitos de la actividad humana y social y que tiene como objetivo recomendar a las autoridades universitarias la formulación o modificación de programas institucionales para la adecuada atención de las necesidades y aspiraciones sociales en materia educativa, científica, tecnológica y cultural. Si bien el Consejo Social ya funcionaba desde la elaboración del primer PDI (2000-2010), formalmente se incorpora en el año 2012 al Estatuto Universitario (art 45) como un órgano más de la Universidad.

En la línea del gobierno abierto se implementa el presupuesto participativo como instancia de decisión del destino de los recursos públicos “La decisión surge de una instancia de votación que se realiza anualmente. Previo a esa instancia y a través de un debate en entornos virtuales (blog, redes, mails), la comunidad universitaria puede opinar sobre las propuestas y aportar nuevas ideas”⁴

En cuanto a sus recursos humanos, las nuevas teorías no calaron en la estructura orgánica donde prevalecen las características propias del Modelo Burocrático. Dentro de los modelos de gestión de los empleados público en la UNL podemos enmarcarlos en el Modelo cerrado entendido el mismo por su carácter de permanentes, con carrera administrativa y polivalente “el modelo cerrado parte de la consideración de que el empleado público estará vinculado durante toda su vida laboral a la Administración, ocupando diferentes puestos de trabajo en la Administración, y configurando de este manera su carrera profesional”. (Ramió C., Salvado M, 2005 p.127).

El Convenio Colectivo de Trabajo para el Sector No Docente de las Instituciones Universitarias Nacionales es el nro. 366 /2006 celebrado entre el CONSEJO INTERUNIVERSITARIO NACIONAL (C.I.N) y la FEDERACION ARGENTINA DE TRABAJADORES DE LAS UNIVERSIDADES NACIONALES (F.A.T.U.N.), que prevé, los derechos y obligaciones de las partes, fija las condiciones para el ingreso y egreso, el régimen de concursos, tiempo de trabajo,

³ Informe de autoevaluación de la primer etapa del PDI 2010-2019 -Secretaria de Planeamiento-UNL, mayo 2014

⁴Presupuesto participativo. http://www.unl.edu.ar/categories/view/hija_de_gobierno_2#.U-QcQ9F1feQ

pautas de salud e higiene, capacitación, evaluación de desempeño y régimen disciplinario. Este convenio surge en el marco del Programa de Reforma y Reestructuración laboral del ámbito de las Universidades Nacionales, donde se pone de manifiesto la especial preocupación del gobierno nacional en lo atinente a la política laboral de las Universidades Nacionales y las condiciones de trabajo de su personal docente y no docente en un todo de acuerdo con la responsabilidad indelegable que el estado nacional tiene en la materia, conforme lo impone el artículo 75, inciso 19 de la Constitución Nacional.

El sistema de ingreso de personal a la UNL se realiza mediante concursos de antecedentes y oposición y orden de méritos, los que garantizan la cobertura de los diferentes puestos con las mejores capacidades, de acuerdo con los perfiles requeridos. La reglamentación vigente en esta materia es la Resolución CS N°338/03 y posteriores modificatorias, la que fue diseñada con el consenso de la Asociación del Personal No Docente de la UNL (APUL) y se enmarca en las pautas generales acordadas entre el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) y la Federación Argentina de Trabajadores de las Universidades Nacionales (FATUN).

CAPITULO 2

PLANEAMIENTO Y EVALUACIÓN EN LA UNL

2.0 INTRODUCCION

En el capítulo anterior realizamos un recorrido por las diferentes teorías que analizan el Estado y como las mismas fueron introducidas en la Argentina en diferentes etapas y bajo distintas políticas de gobierno. Nos enfocamos específicamente en sus impactos en la Educación Superior Universitaria para anclarlo luego en la Universidad Nacional del Litoral y como a través de diferentes instrumentos se fueron adecuando a los lineamientos de un nuevo contexto internacional que condicionó bajo diversas herramientas una reconfiguración de Estado y por ende de toda la Administración Pública. Aunque se mencionan diversas políticas cuyos resultados no fueron los indicados, se rescatan otras que fueron aggiornados a la idiosincrasia institucional y contribuyeron finalmente a una mejor gestión.

Rescataremos en ese sentido la política de Planeamiento, Evaluación y Control. Para el caso del Planeamiento como instrumento de política pública que orienta la gestión, describiremos su proceso evolutivo en la Universidad Nacional del Litoral, desde su primer versión entendiéndolo como Plan Estratégico Institucional (PEI), hasta el actual, que si bien mantiene su esencia como orientador de las acciones, se vuelca hacia un nuevo abordaje como Plan de Desarrollo Institucional (PDI) y para ello daremos una explicación del porqué del cambio que va más allá de un mero concepto.

Abordaremos la evaluación institucional, recorriendo las diferentes etapas y procesos, desde su implementación interna (autoevaluación-UNL) como desde la externa (a través de CONEAU), buscaremos anclar en las referenciaciones que realicen o no respecto a los aportes de la Unidad de Auditoria Interna a dichos procesos, revisando los puntos, remarcando la relevancia de complementación y sus deficiencias en torno a la articulación, para poder construir luego, en los capítulos siguientes, una propuesta de implementación de la Auditoria de Gestión Integral que dé respuestas a las necesidades que cada una de ellas se plantea desde sus fundamentos técnicos y conceptuales.

2.1 Aspectos Generales

El enfoque de la nueva gerencia pública trajo consigo nuevas formas de gestión, planificación, presupuestación y control, focalizado en los resultados y en la búsqueda de la eficiencia, eficacia y

economicidad en cada uno de los procesos desarrollados. Bonefoi-Armijo (2006) sostienen “La gestión pública ha evolucionado en las últimas décadas desde un modelo burocrático tradicional al enfoque por resultados. El nuevo modelo no se centra exclusivamente en los insumos del proceso ni en el control externo, sino que se enfoca en los impactos de la acción pública, donde lo relevante se centra en los resultados y en las dimensiones de eficiencia, calidad y economía de los procesos que los generan”. (p.97-98)

Los momentos de aparición de los planes estratégicos, el control contributivo, la evaluación, el control de gestión y los indicadores, dan cuenta de una nueva etapa en la gestión pública, enmarcada en los principios de la NGP.

Cambia el paradigma, cambia la forma de pensar el Estado y gestionarlo “La alternativa a la planificación es la improvisación, la toma de decisiones fragmentarias, la inercia organizativa y la falta de priorización de los problemas y los objetivos. La planificación estratégica, en cambio, provee una guía de acción en el mediano y el largo plazo, evitando aquellos problemas y las permanentes alteraciones de rumbo con cada rotación de funcionarios. Por lo tanto, se convierte en un instrumento fundamental para la modernización de un Estado que aborda el futuro sin limitarse a las urgencias de la coyuntura”. (SGyGP. 2009 p.6)

De la mano de la Planificación se comienza un proceso de evaluación institucional y que en el caso de las Universidades Nacionales Argentinas quedó definido en el artículo 44° de la Ley de Educación Superior N° 24.521 y comprende dos fases: una de Autoevaluación Institucional y otra de Evaluación Externa. En tanto que el control se enmarca en la ley 24.156 que contempla un control interno a cargo de la SIGEN y uno externo a cargo de la AGN

En la UNL la implementación de una dependencia encargada del control interno como unidad específica data de 1992 con la creación de la Unidad de Auditoría Interna. En el espíritu y en la norma el control pasa a ser de tipo contributivo para la mejora de la gestión relegando la preminencia de la Auditoría de tipo tradicional, de cumplimiento, financiero que caracterizó el período anterior.

Por su parte la Evaluación Institucional como proceso sistemático registra sus primeros pasos en 1995, donde se crea, en el ámbito de la Secretaría General, la Unidad de Apoyo técnico al proceso de Planeamiento estratégico y evaluación Institucional (UNAPE). Esta unidad tuvo como función primordial asesorar y brindar la apoyatura técnica necesaria para el adecuado sustento de los procesos de planeamiento y evaluación a desarrollar por las unidades académicas y los organismos centrales de la Universidad. (UNL IAI, 2009 p.15)

Institucionalmente se inicia con la Autoevaluación que se erige como una buena oportunidad para sistematizar y divulgar información institucional, abrir la participación y conocer la opinión de la comunidad universitaria en torno a la gestión institucional, buscando además generar consensos con respecto a las prioridades y estrategias a asumir en el mediano y largo plazo.

La primera Autoevaluación Institucional se desarrolló entre 1996 y 1998 y fue el punto de apoyo para el Plan de Desarrollo Institucional (PDI) 2000-2009. La Segunda Autoevaluación se extiende entre 2006 y 2008, concretándose también aquí la Evaluación Externa en el año 2010. Sobre estos procesos se aprobó el PDI 2010-2019 “Hacia la Universidad del Centenario”, actualmente en ejecución.

Así, el proceso de autoevaluación que implementa la Universidad configura, en síntesis, una herramienta de aprendizaje institucional que nos proporciona un diagnóstico general para avanzar en la revisión de las acciones encaradas, atender las dificultades identificadas, consolidar el seguimiento de la puesta en práctica de las diversas políticas, como también profundizar las instancias de debate plural con el creciente compromiso de involucrar a toda la comunidad universitaria en las discusiones político-académicas para impulsar el mejoramiento y desarrollo institucional. (UNL, Plan Bienio, 2008, p.9-10)

El Control Interno por su parte a cargo de SIGEN y de las Unidades de Auditoría Interna (UAI) da un viraje en su abordaje y entendimiento de sus funciones, por ello, en la concepción de la Ley 24.156, el control actualmente en la Argentina estaría enmarcado en la cultura anglosajona, por cuanto entiende al control como "un medio de comunicación que debe realimentar permanentemente al sistema operativo mediante el aporte de intervenciones que posibiliten la rectificación oportuna de las conductas o decisiones inadecuadas y coadyuven a la consecución de los objetivos propuestos por una organización" (SIGEN, 2010 p.1)

En esa misma línea CONEAU (1997) sostenía que la “evaluación institucional...debe servir para interpretar, cambiar, mejorar; y no para normatizar, prescribir y mucho menos como actividad punitiva” (p.13)

Tanto el Planeamiento como la evaluación son instrumentos para el mejoramiento de la calidad académica y de la gestión universitaria....La puesta en marcha de estos procesos debe beneficiarse con el aporte de los más variados insumos, ya sean de tipo teórico y epistemológico o técnicos y metodológicos disponibles en los ámbitos universitarios...(UNL, 1999 p.20)

Repasando los principios vertidos en los conceptos de evaluación tanto interna como externa y en la de Control (SIGEN) encontramos, la relegación de lo “punitivo, normativo”, por lo positivo

“cambiar, mejorar, rectificación oportuna, consecución de objetivos”, Entendemos este sentido que dichos procesos incluidos en las leyes 25.525 como la 24.156, buscan contribuir a la mejora de la calidad de la gestión, superando las viejas tradiciones de la evaluación y el control de tipo correctivo o sancionatorio. Sin embargo los procesos de Evaluación Institucional y Control Interno no construyeron puentes de diálogo, complementación, a pesar de buscar un mismo objetivo.

Realizaremos seguidamente un recorrido por los diferentes procesos de Planificación y Evaluación Institucional, tanto interna como externa, en la búsqueda de trabajos o referencias cruzadas, de complementariedad, que puedan validar las similitudes vertidas en el párrafo anterior o en todo caso confirmen la falta de articulación de dichos procesos..

Por último y antes de introducirnos en cada uno de ellos, resulta necesario explicitar que la historia del Planeamiento en la UNL recorre un período breve que se denomina “Plan Estratégico” para constituirse luego en un “Plan de Desarrollo” y aunque se podría simplemente referir a cuestiones conceptuales, tienen una justificación sustancial en cuanto a su abordaje y desarrollo. Por ello consideramos pertinente hacer la clarificación previa y luego describir cada uno de ellos.

2.1.1 Plan Estratégico y Plan de Desarrollo – Clarificación conceptual

El Plan Estratégico es un instrumento de planificación que, en su versión de máximo alcance, tiene por objetivo ganar un mejor control sobre el conjunto de la actividad institucional, incluyendo la totalidad de las gestiones sustantivas, las de apoyo directo a esta gestión y las de simple apoyo general. Ello exige proyectar, en el tiempo, cuál es la visión institucional a la que se apunta, cuál es la misión que debe cumplir la institución, cómo se desagrega esa visión en términos de objetivos generales y específicos vinculados con su que-hacer, qué metas se pretende alcanzar en cada período de vigencia del plan, qué indicadores permitirán verificar si las metas se han alcanzado, qué actividades concretarán los resultados buscados, a quiénes se asignará la responsabilidad de su obtención y cuántos recursos de qué tipo deberán insumirse para ello.

Por su parte un Plan de Desarrollo es un ejercicio mediante el cual una institución proyecta llevar a cabo un conjunto de proyectos y actividades que, una vez ejecutados, producirán diversos cambios en el funcionamiento de los sistemas de gestión internos, en los métodos y procedimientos, en la infraestructura existente, en las capacidades de su personal, etc. Suele basarse en un diagnóstico que permite identificar “brechas o déficit de capacidad institucional”, a partir de cuya detección se decide implementar medidas que incrementen esa capacidad. Así, el Plan de Desarrollo tiende a expresarse en términos de programas o proyectos que intentan materializar los cambios necesarios, según lo que indique el diagnóstico realizado.

La diferencia esencial entre uno y otro tipo de ejercicio es que, en el caso del Plan Estratégico, toda la actividad futura de la institución debe ser objeto de planificación. “Ello implica llevar a cabo una desagregación sumamente detallada y trabajosa. Supone, para el caso de la UNL, programar toda la actividad docente, de investigación y/o de consultoría de la universidad, desagregándola en términos de cursos y horas-cátedra a dictar, proyectos de investigación a desarrollar con asignación de tiempos y recursos a los respectivos equipos de trabajo, actividades de extensión a ofrecer y así sucesivamente. Igual programación se requeriría en el caso de las actividades de apoyo directo a la gestión sustantiva (tales como gestión de bibliotecas o laboratorios, desarrollo curricular, análisis de la calidad académica, etc.) y de las relacionadas con las actividades de apoyo general (tales como administración, recursos humanos, logística, mantenimiento, etc.)”. (UNL, s/f, inédito)

Por ello entendemos que la UNL opta por el PDI por considerar que sus acciones se orientaron hacia líneas principales mediante proyectos que tiendan a reducir o eliminar las brechas existentes entre lo deseado y lo existente. Se desagrega en términos de las actividades de apoyo y las sustantivas pero no sobre su universo, sino en objetivos específicos basados de los Déficit de Capacidad Institucional (DCI) previamente diagnosticados.

Ozlak-Orellana, (2000) lo denominan Sistema de Análisis de DCI (SADCI) que “se aplica en los casos en que se necesita identificar el grado de capacidad institucional actual para llevar a cabo determinadas acciones; evaluar los obstáculos y debilidades a remover o eliminar y establecer las acciones y planes requeridos para ello. En tal sentido, su dimensión temporal de referencia es el futuro y su aplicación está concebida particularmente para programas y proyectos. La situación típica es el análisis del componente de fortalecimiento institucional requerido para asegurar el éxito de un proyecto. Así fue concebido inicialmente este instrumento” (p.2)

La estructura del SADCI (Ibíd., p.3) al igual que el PDI de la UNL presenta una jerarquía del siguiente tipo:

- a. Objetivo general del proyecto u organización analizada.
- b. Objetivos particulares de cada componente del proyecto o la organización analizada
- c. Actividades o subcomponentes de cada objetivo
- d. Tareas de cada actividad o subcomponente
- e. Identificación de los déficits
- f. Estrategia para superar la brecha de capacidad

Entre lo que las organizaciones ambicionan hacer (su "aspiración" en términos de logros de un proyecto) y lo que efectivamente consiguen, existen con frecuencia diversos obstáculos o inconvenientes que por diferentes motivos impiden o entorpecen la realización de las diferentes tareas requeridas. Estas brechas o déficit pueden resumirse en seis categorías de problemas cuyo análisis sistemático -siguiendo la metodología aquí presentada- permiten formular un Componente o Plan de Desarrollo Institucional.”. (Ibíd., p.3)

Entendemos por ello que bajo esta óptica la UNL adoptó su Plan de Desarrollo Institucional basado en brechas que se construyen previamente sobre (DCI) y no sobre la totalidad de las acciones de la Institución.

Si analizamos los propios lineamientos establecidos en la Guía de la UNL (2013) para la elaboración del PDI podemos observar su relación con la Metodología DCI “para alcanzar el escenario deseable implícito en las LOP y sus OG, es necesario que los actores identifiquen y elaboren proyectos de desarrollo institucional que permitan superar las brechas identificadas al contrastar dicho escenario deseable y la situación actual de la Universidad. Por lo tanto, el propio PdP materializa el conjunto de iniciativas y proyectos para superar las brechas identificadas. (p.5)

Los Déficit de Capacidad Institucional (DCI) se entiende a todo obstáculo o problema que podría llegar a impedir o dificultar la ejecución de algunas de las acciones o tareas previstas. En la UNL para el PDI 2010-2010 se determinaron los siguientes

1. DCI relacionado con el marco normativo/cultural de la actividad de la Universidad
2. DCI relativo a las relaciones interinstitucionales involucradas
3. DCI relacionados con la estructura organizativa interna y distribución de responsabilidades
4. DCI relacionados con la Planificación y el Control de Gestión
5. DCI relacionado con la disponibilidad y adecuación de los recursos materiales
6. DCI relacionados con la disponibilidad o el perfil de los recursos humanos
7. DCI relacionados con capacidades individuales

Con la breve explicación que intenta dilucidar las diferencias entre la utilización de Plan Estratégico y Plan de Desarrollo, seguidamente haremos un recorrido por los diferentes procesos de Planificación y Evaluación llevado adelante por la UNL, a fin de buscar puntos de diálogo, complementación con la Auditoría, que nos permita abordar sobre esta base una propuesta de Auditoría de Gestión Integral.

2.1.2 Plan Estratégico 1994-1998

En 1993 el Rector de la UNL, presenta el documento denominado “Lineamientos y Propuestas para la Universidad Nacional del Litoral 1994-1998” cuyas líneas de acción se orientaron a fortalecer las posibilidades de una programación de mediano y largo plazo, gestada desde un enfoque estratégico que permita no sólo ejercer acciones correctivas sino, además prever los impactos sobre los distintos sectores y actores que provocan las decisiones que adopta.

Contaba así la UNL con su primer “Plan Estratégico” que orientaría la gestión y dejaría los cimientos para la continuidad de sucesivos Planes posteriores que atravesarían varias gestiones políticas. Pero además se plantearía un desafío complementario al mismo, instaurar un mecanismo de evaluación institucional, que retroalimente la planificación con el fin de “[...] institucionalizar un programa Universitario que tenga por objetivo evaluar periódicamente la actividad universitaria para lograr mayores grados de calidad y excelencia, sobre la base de la detección de los nudos problemáticos y los aspectos positivos” (art 2 Res. HCS 4/05/94)

La ejecución del Plan 1994 está organizada en líneas de Acción, concebidas como unidades de delimitación temática y de coordinación de actividades, con sus respectivos insumos, plazos y productos. Las líneas de acción se encaran dinámica y flexiblemente, es decir, en un proceso de redefinición y actualización en cada fase operacional del Plan de Acción (UNL, 1994, p.7)

El Plan definió 10 líneas de acción:

- 1- Información y análisis bibliográfico
- 2- Docencia
- 3- Alumnos
- 4- Estructura curricular
- 5- Extensión Universitaria
- 6- Investigación
- 7- Economía Universitaria
- 8- Gobierno y Normativa
- 9- Espacio y Equipamiento
- 10- Posgrado

Desde entonces, la Planificación así como la evaluación, constituyen acciones incorporadas en la Institución desde la década del 90. Su primer Planeamiento estratégico abarca el periodo 1994-1998, y se ejecuta y evalúa con la creación del UNAPE (Unidad de Apoyo Técnico al proceso de

Planeamiento Estratégico y Evaluación Institucional) cuya función primordial fue “asesorar y brindar la apoyatura técnica necesaria para el adecuado sustento de los procesos de planeamiento y evaluación a desarrollar por las unidades académicas y los organismos centrales de la Universidad” (UNL, 1999, p.20)

El Plan Estratégico se construye conjuntamente con las primeras acciones para la creación de la Unidad de Auditoría Interna, por lo cual no encontramos referencia a su aporte posible, aunque tampoco encontramos mención a la importancia futura ni al rol que se le otorgará a la UAI en la Institución.

2.1.3 Plan Estratégico y Primer Informe de Autoevaluación Institucional 1994-1998

En el mismo proceso de discusión del primer Planeamiento se plantea no por iniciativa propia sino por imperativo de un debate nacional, la importancia de la evaluación institucional en el marco de una nueva Ley de Educación Superior, la discusión se da en el marco de las reformas del Estado y la impronta del Estado Evaluador.

Frente a estos nuevos imperativos “...la UNL ha tenido dos grandes actitudes: por una parte, el año pasado el Consejo Superior se pronunció en contra de la “receta” propuesta por el gobierno a través del documento 06 (conjunto de parámetros y dispositivos de evaluación elaborados por el Banco Mundial, porque ésta no sintonizaba con las necesidades y aspiraciones de las universidades. Por otra parte, la Universidad no desconoció la necesidad de la evaluación, sino por el contrario la jerarquizó y la plasmó en la ya citada resolución del Consejo Superior” (UNL, 1994, p.6)

El 4 de mayo 1994 se aprueba en el Honorable Consejo Superior una resolución disponiendo “institucionalizar un Programa universitario, que tenga como objetivo el relevamiento de cada Unidad Académica y en la misma Universidad, de las múltiples acciones que tiendan a evaluar las funciones y aspectos que influyen en la calidad como ser la docencia, investigación, extensión, gestión y servicios” (Art 1). Institucionalizaban de esta manera la evaluación como mecanismo permanente para la mejora en la Universidad dando así un paso relevante en el marco de una discusión amplia del Sistema Universitario respecto a los procesos de evaluación y acreditación que marcarían el inicio de sucesivas intervenciones evaluativas tanto de actores internos como externos.

Para la propuesta metodológica de Autoevaluación la UNL “entiende a la evaluación como un proceso de autorregulación de las instituciones a través del análisis permanente de sus procesos para verificar si funcionan bien o producen los resultados esperados. Se la puede entender también

como una función de control indispensable en cualquier proceso de administración en el que se planifique, organice y ejecute. (UNL, 1999, p.66)

Utilizan en el desarrollo teórico que justifica este proceso el juicio de valor como principio rector de la evaluación, pero también hacen mención a las herramientas del control que tiene que ver con el contraste entre lo que se evalúa y un estándar, ambas en la búsqueda de la calidad.

Hacer un juicio valorativo implica posicionarse en un concepto de calidad por un lado y por otro realizar un contraste entre lo que se evalúa y un estándar; por lo tanto, cualquier metodología de autoevaluación lleva implícito un concepto de calidad y una forma de realizar dicho contraste. Por esto, una autoevaluación requiere de información y arroja información (UNL, 1999, p.67)

Si bien no podemos remarcar la ausencia de referenciación del Plan estratégico y la Autoevaluación a los informes de la UAI por comenzar casi simultáneamente sus recorridos, pero sí podemos marcar el inicio de un sendero paralelo sin puntos de diálogo que caracterizarán toda una trayectoria de planificación, evaluación y control con objetivos, instrumentos y productos similares que persistentemente duplicarán tareas, recursos y saberes hasta la actualidad.

2.1.4 Primer evaluación externa de CONEAU 1998

Para la realización de esta primer evaluación por parte de un organismo externo a la Universidad, fue necesario avanzar en acuerdos individuales con cada una de ellas y firmar un Convenio dejando explícito el alcance y objetivo del mismo, frente a la resistencia de parte de la comunidad universitaria por las posibles violaciones a la autonomía universitaria y usos de la información obtenida del mismo. Así, la cláusula 3ª del acuerdo Acuerdo firmado entre la CONEAU y la UNL el 30 de abril de 1998, establece que: «El objetivo de la evaluación externa es contribuir al mejoramiento de la calidad de la institución. Para ello, se buscará conocer, comprender, explicar y ponderar la situación de LA UNIVERSIDAD. El proceso debe señalar los logros y dificultades y efectuar recomendaciones en el marco de los objetivos de la propia Universidad» (CONEAU, 1997, p.3)

Los «Lineamientos para la Evaluación Institucional», elaborado por la CONEAU consisten básicamente en la formulación de juicios de valor sobre el diseño, la organización, el desarrollo de los procesos y los resultados de la docencia, la investigación, la gestión y la extensión relacionados con la Universidad en su conjunto, con el fin de estimar su calidad, facilitar la reflexión de los actores y contribuir a la mejora de dicha calidad. (Ibid p.3)

Indagando en la finalidad del informe, agrega un dato sustancial, que es su contribución para la mejora de la gestión, pero principalmente como insumo para la elaboración del Plan estratégico posterior “este informe tienen la finalidad de servir de apoyo a la comunidad de los diferentes actores universitarios en los análisis y evaluación que efectúen acerca de los procesos educativos y de investigación que configuran su vida académica, de modo que puedan apreciar la calidad de los mismos, formular planes de mejoras viables y promover un mayor compromiso de los diferentes actores participantes en el perfeccionamiento de su práctica y de su oferta educativa. El proyecto institucional que la propia Universidad se propone realizar es el marco genérico de interpretación” (Ibíd., p4)

Esta primer evaluación externa realizada remarca su génesis contributiva, la subjetividad que la propia evaluación carga con sus metodologías y opiniones, al indicar que constituyen juicios de valor, buscando contribuir de esta manera, a la mejora de la calidad como fin principal.

Verificamos aquí principios coincidentes de la evaluación y la auditoria al remarcar la finalidad de servir de apoyo a la comunidad universitaria, que busca formular planes de mejora y promover compromisos y finalmente contribuir a la mejora de la calidad. Estos puntos también encontramos en las finalidades de la Auditoría, pero que con diferentes instrumentos buscan alcanzar los mismos objetivos. Sin embargo si recorremos los puntos de referencia tomados para la evaluación no encontramos referencia alguna a los informes de la UAI que podrían dar sustento a los temas abordados

Los principales documentos de carácter general analizados en la evaluación externa de CONEAU son:

- Estatuto. Universidad Nacional del Litoral, 1996.
- Planeamiento Estratégico y Evaluación Institucional en la UNL. Período 1995–1998.
- Programa MILLENIUM. Documentos diagnósticos y Propuestas para la Transformación Curricular, 1997.
- Reglamento de Carreras de Grado de la Universidad Nacional del Litoral, 1998.
- Reglamento General del Sistema de Cuarto Nivel de la Universidad Nacional del Litoral, 1998.
- Reglamento de concursos para profesores titulares, asociados y adjuntos de la UNL, 1996.
- La Evaluación Institucional». Publicación de la Secretaría Académica de la UNL, 1995.
- Mejoramiento de la Calidad Académica de la UNL. Cuadernillo N° 1, 1994.
- Información Institucional 1997.

- Información Institucional por cada Unidad Académica (en disquetes).
- Ingreso Ascenso y Permanencia de los Docentes de la UNL.
- Memoria UNL, 1997.
- Manuales de Procedimientos Administrativos, 1997.
- Programa de Articulación de Niveles - Sistema de Ingreso. Proyecto Actualización y Capacitación de Docentes del nivel medio/polimodal en un proceso de articulación con la Universidad, Ciclo 1998–99.
- Propuesta para un acuerdo con la Universidad Nacional del Litoral Canal Familiar de televisión, 1998.
- Documentos sectoriales sobre la situación en cada Unidad Académica. Descripción de la situación y estado de avance del proceso de evaluación.
- Documentos específicos sobre las actividades desarrolladas por la Secretaría de Extensión.

Si indagamos posteriormente en los actores entrevistados suponiendo que podrían aportar un análisis reflexivo y consistente en su valoración institucional, vemos que tampoco se menciona a miembros de la Auditoría Interna.

- Autoridades de la Universidad y de las respectivas unidades académicas.
- Profesores de distintas categorías de todas las unidades académicas.
- Alumnos de grado, de posgrado y egresados.
- Responsables de todas las Secretarías Centrales del Equipo de Gobierno de la Universidad.
- Miembros del equipo central de autoevaluación.
- Miembros de los sindicatos de docentes no universitarios.
- Miembros de los sindicatos docentes universitarios.
- Representantes de diferentes sectores sociales, económicos y políticos de la Provincia de Santa Fe.

La evaluación externa institucional de CONEAU, finalmente en ninguno de sus pasajes, observaciones ni recomendaciones, menciona como fuente de información, consulta o referencia a la Unidad de Auditoría Interna, ni los informes emitidos por esta, contando ya la UAI con 4 años desde su constitución como órgano de control interno.

2.1.5 Plan de desarrollo 2000-2009

Sobre la base de la evaluación institucional 1999, se presenta el Plan de Desarrollo Institucional 2000-2009 que se identifica en los lineamientos de la Conferencia Mundial sobre Educación

superior, convocada por la UNESCO en Paris en octubre de 1998. La Universidad instrumentó el Plan de Desarrollo Institucional 2000-2009 sobre la base de los procesos de evaluación institucional (interna y externa) que permitieron elaborar diagnósticos, señalar debilidades, fortalezas, vacancias y potencialidades. Se articuló sobre seis ejes estratégicos en torno a Gobierno, Estudios, Investigación y Desarrollo, Vinculación Tecnológica, Vida Universitaria y Extensión Social y Cultural.

Se sostiene a su vez, que el Plan de Desarrollo Institucional representa un proyecto colectivo y global de la Universidad, con ejes multisectoriales orientadores del desarrollo y capaz de convertirse en un espacio de acuerdos, promoción y movilización de toda la comunidad universitaria y de los actores sociales interesados en este proceso, que tenga por gran objetivo la transformación de esta Institución en la imagen deseada que de sí misma se tiene (UNL, 2000 p.7)

Los temas críticos sobre los que se construye el nuevo Plan se establecen en 22 puntos

1. Mecanismo de gestión como sistema integrado	
Tema critico 1	El modelo de organización universitaria
Tema critico 2	Fortalecimiento institucional
Tema critico 3	Gestión presupuestaria “modelo de asignación de recursos”
Tema critico 4	Gestión Presupuestaria “Mecanismos de obtención de fuentes de financiamiento”
Tema critico 5	Planes estratégicos de Desarrollo Institucional en las diferentes Unidades Académicas
2. Desarrollo Académico	
Tema critico 6	Estructura curricular a nivel de Pregrado y Grado
Tema critico 7	Ingreso a la Universidad y permanencia en la misma
Tema critico 8	Formación de Posgrado desde la UNL
Tema critico 9	El abordaje de estrategias educativas novedosas
Tema critico 10	La internacionalización de la UNL
Tema critico 11	Encuentro entre oferta de formación universitaria y las demandas sociales
Tema critico 12	Seguimiento y evaluación de la puesta en marcha de los Planes de Estudio de carreras de grado en la UNL
Tema critico 13	Reformulación y optimización de la Planta docente
3. La generación de conocimiento desde la UNL	

Tema critico 14	Políticas de investigación
Tema critico 15	Ampliación de las fronteras del conocimiento
4. La UNL, su vinculación permanente con el sistema socioproductivo estatal y privado	
Tema critico 16	Articulación de los procesos de producción y transferencia de conocimientos
5. La Universidad Nacional del Litoral, su extensión con el medio social y cultural	
Tema critico 17	Relación de la Universidad Nacional del Litoral con sus graduados y la problemática de sus inserción en el mundo del trabajo
6. Mejoramiento de la Infraestructura y el bienestar de la vida Universitaria	
Tema critico 18	Relación de los espacios y actividades de la UNL
Tema critico 19	Articulación en el uso de los grandes equipamientos
Tema critico 20	Desarrollo de las bibliotecas de la UNL
Tema critico 21	Ingreso, permanencia y promoción de docentes en la universidad
Tema critico 22	Sistema de becas de la UNL

CUADRO1 Fuente: UNL-Serie documentos- Guia para el seguimiento de acciones y temas críticos. Noviembre 2000

2.1.6 Plan de Desarrollo Institucional 2000-2010

Analizando la “Guía para el seguimiento y análisis de los temas críticos (2000) que fija las pautas y lineamientos para la elaboración del PDI 2000-2010 acorde a la Res. HCS 4/00 del 9/03/2000 que sostiene “El Plan en desarrollo se asienta en los diferentes procesos de evaluación institucional realizados: autoevaluación, evaluación externa y evaluación social”. (p.7)

Como primer observación a realizar vemos aquí que no se mencionan los informes de auditoría que ya tenían cierta relevancia al contar con más de 6 años de trayectoria de la UAI y más de 60 informes realizados.

Como segundo punto, ante la ausencia de referencia de los informes de la UAI, se podría sostener que poco podían aportar por sus propios fines, pero no así de sus observaciones y recomendaciones que cuadran con los mismos fines que el propio informe indica realizará:

“De los mismos se han obtenido diversos resultados diagnósticos, de los cuales es necesario destacar. Los puntos críticos sobre los que se debe trabajar intensamente para producir un mejoramiento de la calidad. Las fortalezas y potencialidades más sólidas de la institución sobre las cuales se debe asentar su proceso de desarrollo” (Ibid, p7)

Por ello podemos sostener que los puntos críticos para la mejora de la calidad que indica el documento, pueden considerar las observaciones vertidas en los informes de auditoría, donde se detallan ciertos puntos de relevancia para el mismo, en tanto las fortalezas y potencialidades se puede relevar de las recomendaciones y conclusiones arribadas.

De los “temas críticos” que se obtuvieron de la autoevaluación interna, evaluación externa y evaluación social, en todos podría haber aportado elementos la propia UAI, no sostenemos con esto que fueran una fuente abarcativa del cúmulo de información necesaria, pero sí una referenciación necesaria de consulta en puntos sensibles. Si tomamos los 6 temas indicados como críticos en el cuadro siguiente podemos visualizarlo considerando el tema y el informe de auditoría que lo aborda.

Tema crítico	Informes de Auditoría relacionados
1.Mecanismos de Gestión como un Sistema integrado - Procesos de gestión administrativo y formación de recursos humanos - Gestión Presupuestaria	Auditoría de Recursos Humanos Auditoría de Gestión Presupuestaria
2- Desarrollo académico	Auditoría de títulos de Pregrado-Grado y Posgrado Auditoría de incompatibilidad docente, estudiantes no docentes
3-La generación de conocimiento desde la UNL	Auditoría de Proyectos de Investigación
4-La UNL y su vinculación permanente con el Sistema socioproductivo estatal y privado	Auditoría de SAT/SET Auditoría de Padrinos
5- La UNL su extensión con el medio socio-cultural	Auditoría de Proyectos de extensión
6-Mejoramiento de infraestructura y el bienestar de la vida Universitaria -Espacios y actividades -Bibliotecas -Ingreso, permanencia y promoción docente -Sistema de becas de la UNL	Auditoría de RRHH Auditoría de Obras Relevantes Auditoría de Becas Auditoría de Seguridad e Higiene laboral

CUADRO 3: Fuente: Elaboración propia en base a informes de la UAI y a la Guía para el seguimiento y análisis de los temas críticos (2000) que fija las pautas y lineamientos para la elaboración del PDI 2000-2010

Remarcamos finalmente que el proceso de planificación no consideró los aportes de los informes de Auditoría como insumo para su elaboración, marcando nuevamente la falta de integración y articulación de dependencias y políticas institucionales internas.

2.1.7 Segunda Autoevaluación Institucional (2000-2007)

El segundo proceso de Autoevaluación Institucional de la UNL se inicia en el año 2006 en el marco de la segunda fase del Programa de Apoyo al Planeamiento Estratégico y la Evaluación Institucional. El Honorable Consejo Superior aprobó, por Res. HCS N° 98/06

A diferencia de aquellas posiciones que otorgan a la evaluación un sentido pragmático de control de variables observables, la definición adoptada por esta Universidad concibe a la evaluación como un proceso amplio de conocimiento, interpretación, atribución de juicios de valor, organización e instauración de acciones, metas para el mejoramiento y cumplimiento de las finalidades públicas y sociales de la institución universitaria (UNL, 2009, p.7)

Esta autoevaluación define como objetivo prioritario contribuir al mejoramiento de la calidad. En sus criterios y fundamentos menciona (Ibid, p.14)

- Toda política de evaluación institucional cobra pleno sentido solo en el marco más amplio de una política de planeamiento académico
- Toda política de evaluación institucional universitaria debe tener en cuenta que la evaluación es **un acto de poder**, un ejercicio que requiere legitimidad política.
- Toda política institucional debe contemplar los aspectos **económicos-financieros** bajo la premisa de que los conceptos de **eficiencia**, rentabilidad, inversión educativa, **equidad** social, base imponible y carácter del aporte estatal, entre otros, no son cuestiones meramente técnicas sino que tienen un alto contenido político.
- Toda política de evaluación institucional universitaria debe poseer una orientación endógena y combinar dinámicamente **tipos y formas diferentes de evaluación, observando los alcances y limitaciones** y el poder predictivo de cada tipo y forma.
- Toda política de evaluación institucional debe sustentarse en la transparencia, la precisión, la comunicabilidad, el rigor y la actualidad de la información, apelando a **formas múltiples y avanzadas de transmisión de la misma**.

Haciendo un recorrido por estos puntos podemos sintetizar que la evaluación al igual que la Auditoría cobran sentido en el marco más amplio de una política de gestión integral y por ende de planeamiento, representan un acto de poder en tanto ambos procesos emanan de decisiones políticas de la máxima autoridad, los análisis de los aspectos económicos-financieros si bien contienen un alto grado de revisión de los aspectos de economía, eficiencia, pertinencia en la auditoría, cada vez más se acercan a la efectividad e impacto de los recursos al igual que las evaluaciones, reconoce esta última la importancia de contar con formas diferentes de evaluación, donde la auditoría cobraría relevancia y por último los principios de transparencia, comunicabilidad, rigor y actualidad de la información pueden aplicarse indistintamente a ambos procesos.

Reiteramos nuevamente con esto, que estamos frente a finalidades similares para no forzar una igualdad, pero sin embargo revisando en el cuadro seguido, los puntos que la autoevaluación menciona en su estructura programática, también encontramos que son puntos abordados en el ciclo de auditoría de la UAI, aunque no se complementen en sus desarrollos.

Estructura programática autoevaluación	Plan Ciclo UAI
<p><i>Eje Estratégico Gobierno</i></p> <p>a-Programa de Recursos Humanos de la Administración y Servicios, Gestión Administrativa, Personal y Haberes,</p> <p>b- Programa de Informatización y Planificación Tecnológica,</p> <p>c-Programa de Información y Análisis Institucional (PIAI), Centro de Telemática (CETUL),</p> <p>d-Programa de Imagen y Comunicación Institucional,</p> <p>e-Programa Padrinos, Programa Cooperadoras ,</p> <p>f- Gestión del Presupuesto,</p> <p>g-Convenios Internacionales (Programa de Promoción de la Universidad Argentina (PPUA), Programas y Proyectos de la Unión Europea, Fondo Argentino de Cooperación Horizontal (FO - AR);</p>	<p>a-Auditoría de RRHH</p> <p>b-Auditoría de Tecnología de la Información (TI)</p> <p>c-Informe de Indicadores de gestión</p> <p>d-Informe de noticias relevantes</p> <p>e-Auditoría de Recursos Propios</p> <p>f-Auditoría de gestión presupuestaria</p> <p>g-Auditoría de recursos propios- Auditoría de Convenios</p>

<p>Participación en Redes y Organismos Internacionales,</p> <p>h- Servicio Jurídico Universitario,</p> <p>Unidad de Auditoría Interna,</p>	<p>h- Auditoria de Perjuicio fiscal</p>
<p><i>Eje Estratégico Vinculación Tecnológica</i></p> <p>CETRI Litoral, Área De Propiedad Intelectual (API), Programa de Protección de la Tecnología (PROTEC). servicio de Información Tecnológica (SIT),Área de Apoyo a Empresas (UVT),Área Gestión de Servicios Especializados a Terceros (SAT - SET),Biblioteca de Normas IRAM e Internacionales, Programa de Generación, Incubación y Desarrollo de Empresas, Programa Emprendedores, Programa Universidad – Trabajo, Programa de Cooperación al Desarrollo y la Competitividad Territorial, Programa Cambio de Escala (En el Marco del Curso de Acción para la Transferencia Tecnológica - CATT).Programa de Apoyo al Planeamiento y la Evaluación Institucional</p>	<p>-Auditoria de Recursos propios</p> <p>-Auditoria de TI</p> <p>-Auditoria de Gestión</p> <p>-Auditoria de Becas de intercambio docente-estudiantes</p> <p>- Auditoria de Convenios</p>
<p><i>Eje Estratégico Enseñanza</i></p> <p>Programa de Gestión Curricular, Programa de Asignaturas Electivas ,Programa de Articulación del Ciclo Inicial Común en Ciencias Básicas Química - Biología (PROARQUIBI),Centro de Idiomas, Curso de Acción para la Integración Curricular (CApIC),Programa de Ingreso a la UNL, Programa de Articulación Universidad - Escuela Media, Curso de Acción para la Formación Inicial de Estudiantes en Docencia Universitaria, Programa de Tutorías</p>	<p>Auditoria de Gestión Académica</p> <p>Auditoria de evaluación y acreditación de carreras</p> <p>Auditoria de Becas</p> <p>Auditoria de Recursos propios</p> <p>Auditoria de TI</p> <p>Auditoria de Gestión</p>

<p>para el Apoyo y la Permanencia de Estudiantes, Curso de Acción para el Equipamiento de los Ciclos Iniciales de las Carreras de Grado, Programa Integral de Desarrollo del Posgrado, Programa de Educación a Distancia UNL Virtual, Programa de Innovación Educativa con Incorporación de Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), Programa Proyectos Educativos Innovadores: desde el Nivel Medio al Polimodal, Programa de Apoyo a la Evaluación y Acreditación de Carreras de Grado, Programa de Movilidad Académico Científica (PROMAC), Escala Docente (AUGM), Programa Internacional de Movilidad de Estudiantes (PROINMES)</p>	
<p><i>Eje Estratégico Investigación y Desarrollo</i></p> <p>Curso de Acción para la Investigación y el Desarrollo (CAI+D), Proyectos I+D de Financiamiento Compartido entre UNL y Otras Entidades, Proyectos de Financiación Externa Nacional e Internacional, Proyectos Financiados con Fondos Mixtos de Cooperación, Programa de Incentivo para Docentes Investigadores, Programa de Equipamiento Científico y Apoyo al Cuarto Nivel (PECAP), Curso de Acción para el Desarrollo de los Recursos Humanos de la UNL, Programa Becas de Iniciación a la Investigación para Estudiantes de Carreras de Grado de la UNL (Cientibecas), Becas de Maestría y Doctorado para Docentes de la UNL, Programa de Incorporación de Recursos Humanos Calificados de la UNL, Programa de Movilidad Académico Científica de la UNL Componente Posgrado (PROMAC</p>	<p>Auditoria de Becas Auditoria de Recursos propios Auditoria de Tecnología de la Información (TI) Auditoria de Gestión Auditoria de Recursos humanos</p>

POS), Programa de Desarrollo de los Recursos Humanos en Ciencias Sociales de la UNL	
<p><i>Eje Estratégico Extensión Social y Cultural</i></p> <p>Programa de Formación y Capacitación Laboral, Régimen de Voluntariado Universitario, Observatorio Social - Sistema de monitoreo Social del Litoral, Ediciones UNL, Programa Alimentos de Interés Social, Programa Derechos Humanos, Programa Delito y Sociedad, Programa Equidad en Salud, Programa Género, Sociedad y Universidad, Programa Universidad Abierta, Programa de Cultura, Curso de Acción para la Realización Artística (CReAr), Red Ágora / fortalecimiento del Vínculo UNL - Tercer Sector, Programa Ambiente y Sociedad, Programa Historia y Memoria, Centros UNL Barriales.</p>	<p>Auditoria de Becas de extensión</p> <p>Auditoria de Proyectos de extensión</p> <p>Auditoria de Recursos Propios</p> <p>Auditoria de Gestión</p>
<p><i>Eje Estratégico Bienestar Universitario</i></p> <p>Programa Becas de Estudio, Residencias Estudiantiles, Residencias para Docentes, Programa UNL Saludable, Programa Deporte y Recreación, Programa de Planificación Edilicia, Programa de Seguridad y Vigilancia ,Programa Bibliotecas, Programa UNL Accesible</p>	<p>Auditoria de Becas</p> <p>Auditoria de Recursos propios</p> <p>Auditoria de Gestión</p> <p>Informe sobre discapacidad</p> <p>Auditoria de higiene y seguridad</p>

CUADRO 2: Fuente: Elaboración propia en base al Informe de Evaluación Institucional 2008 y Plan Ciclo de auditoria de la UNL

2.1.8 Plan Bienio 2008-2009

En diciembre de 2007 la Asamblea Universitaria eligió nuevas autoridades en la UNL y, dando continuidad a un enfoque de planificación y evaluación institucional como herramientas de gestión, se retomaron los principales lineamientos del PDI (2000), para consolidar y profundizar las acciones en marcha. Además, en la ocasión se revalorizaron algunos espacios (como la cooperación internacional, vinculación tecnológica, desarrollo cultural, bienestar universitario, etc.), con el fin de potenciar el crecimiento institucional.

Esos espacios se plasmaron en 6 Ejes a priorizar en esta etapa, sin descuidar los ya trazados en el PDI 2000-2009:

- **Eje Gobierno:** “Una universidad que defina y gestione desde sus cuerpos colegiados de gobierno el proyecto institucional en el ejercicio pleno de su autonomía”
- **Eje Enseñanza:** Una universidad que eduque ciudadanos libres y aptos para integrarse a una sociedad democrática, con el más alto nivel de calidad y en toda la diversidad de saberes científicos, técnicos, humanísticos y culturales.
- **Eje Investigación:** Una universidad en la búsqueda permanente de ampliar las fronteras del conocimiento en un adecuado equilibrio entre la investigación fundamental y la orientada hacia objetivos específicos para beneficio de toda la sociedad.
- **Eje Vinculación tecnológica:** Una universidad que interactúe con el sector productivo y el estado, generando el ambiente propicio para los procesos de innovación científica y tecnológica necesarios para el desarrollo sustentable de la región.
- **Eje Extensión social y cultural:** una universidad que protagonice la construcción de una región socialmente inclusiva, y en la que el conocimiento y los demás bienes culturales se distribuyan democráticamente.
- **Eje Bienestar Universitario:** Una universidad que proporcione a los integrantes de su comunidad universitaria las mejores condiciones para el desarrollo de sus actividades.

2.1.9 Segunda evaluación externa de CONEAU 2010

El segundo proceso de evaluación externa institucional tomó como pauta de desarrollo el documento “lineamientos para la evaluación Institucional” elaborado por la CONEAU, que identifica las dimensiones sobre las que se realiza la mirada externa (gobierno, docencia, investigación, extensión, en sus distintas modalidades y sedes) que a su vez complementa el proceso de autoevaluación institucional de la propia comunidad universitaria realizado con antelación al de evaluación externa...Las dimensiones, variables y los indicadores se nutren de la información del segundo proceso de autoevaluación institucional y dialogan con sus conclusiones (CONEAU,2011, p.12)

El informe se estructura sobre las siguientes dimensiones 1-Gobierno 2-Docencia 3-Investigación, Creación y Transferencia tecnológica 4-Extensión Universitaria y Bienestar Estudiantil 5-Económico financiera 6-Biblioteca.

El documento final por primera vez hace mención a los informes de la Auditoría, al indicar “Una referencia final sobre este aspecto permite transmitir las conclusiones del examen de los informes de la Unidad de Auditoría Interna y de la SIGEN relacionados a la gestión presupuestaria, económica y financiera de la Universidad” (CONEAU, 2011, p.92). Coincide con los planteos vertidos por la UAI pero sólo en la dimensión económica financiera. Destaca por otra parte la creación del PROMACI (Programa de Mejoramiento del Ambiente de Control Interno de la Universidad) y finalmente recomienda reforzar las plantas de personal Profesional y Técnico de la UAI. “Es aconsejable dotarlo, por su jerarquía y funciones, de agentes de planta permanente” (Ibíd., p.111)

Como punto cuestionable al documento ubica a la UAI como unidad evaluada pero dentro de la dimensión económica-financiera, desconociendo su dependencia orgánica y función.

2.1.10 Plan 2010-2019

Para la nueva década 2010-2019 se comienza en 2009 a elaborar el nuevo PDI en el marco de la conmemoración de su centenario de creación, toma su espíritu del movimiento reformista del *18, pero incorpora también las nuevas tendencias mundiales, que brindaban algunas teorías como la gobernanza, la accountability y la gestión por resultados. Afirma su coincidencia con la Declaración Final de la Conferencia Mundial sobre Educación Superior (CMES, 2009)⁵, que estableció que “Las IES, a través de sus funciones de docencia, investigación y extensión, desarrolladas en contextos de autonomía institucional y libertad académica, deberían incrementar su mirada interdisciplinaria y promover el pensamiento crítico y la ciudadanía activa, lo cual contribuye al logro del desarrollo sustentable, la paz, el bienestar y el desarrollo, y los derechos humanos, incluyendo la equidad de género.

No ajena a los nuevos paradigmas de la Educación Superior, se aboca a la materialización de su Plan de Desarrollo Institucional que recoja estos nuevos desafíos dejando plasmado su compromiso en los fundamentos que sustentan su desarrollo “Frente a estas tendencias, las instituciones académicas no pueden permanecer ancladas en el pasado. Deben actualizar sus objetivos, metas y procesos de gestión para adaptarse a las exigencias de un contexto mucho más dinámico, complejo y turbulento, y así poder responder más eficazmente a nuevas demandas, de nuevos productos o servicios y, a menudo, de usuarios diferentes a los de otras épocas, todo ello exige una atención continua al desarrollo de estas tendencias, para lo cual se requiere el diseño de una estrategia para reforzar las áreas que acusan brechas de desarrollo, innovar en los contenidos del arco de propuestas

⁵ UNESCO, 8 de julio de 2008, Paris

curriculares y de la oferta científico-tecnológica, aplicar novedosos métodos de gestión y más en general, instituir un programa permanente de desarrollo institucional”. (UNL Guía, 2013, p.5)

Las respuestas a los problemas e interrogantes que el contexto plantea vertebran el Plan de Desarrollo Institucional 2010 – 2019, que se estructura sobre la base de tres Líneas de Orientación Principales (LOPs) como grandes políticas que guiarán a sus correspondientes gestiones institucionales para continuar construyendo nuestra Universidad en el período 2010 - 2019. Estas serán:

- ❖ LOP I. Construcción legítima de autoridad y asignación de recursos;
- ❖ LOP II. Alta calidad en enseñanza, investigación y extensión del conocimiento
- ❖ LOP III. Cooperación prioritaria con la innovación en el entorno y conexión con una amplia red de internacionalización.

De cada LOP se desprenden cuatro Objetivos Generales (OG) totalizando 12 OG en los que se funda la programación. Cristaliza los acuerdos alcanzados sobre las grandes definiciones que orientarán el accionar de la Universidad.

Los OG fijan aspiraciones institucionales mas agregadas, alineadas con una cierta visión a la que apunta y se pretende materializar. Dichos OG fueron acordados y aprobados por la Asamblea Universitaria que puso en marcha el PDI. Pero dado su carácter agregado no permiten fijar cursos de acción para alcanzarlos, es decir marcan un escenario institucional deseable pero no brindan información sobre los caminos para alcanzarlos (UNL Guía 2013, p.15)

Para ello se desagregan cada OG en 4 Objetivos específicos (OE) que fijan los lineamientos sobre cómo alcanzarlos. Su correcta definición es fundamental, dado que actúan como interface entre el nivel más agregado de las LOP y los OG y el nivel concreto de las metas y resultados de los (PyA) que se decida impulsar para alcanzarlos.

Los OE desagregan los OG, es decir, transforman sus valoraciones y principios en expresiones más concretas, operativas y materializables. Cada OE puede ser visto como un aspecto de ese escenario deseable. En ese sentido, cumplen una doble función, culminan o completan la identificación de las Brechas de Desarrollo (BD) y son referencia para la formulación de Proyectos y Acciones.

Si tomamos los DCI establecidos para la elaboración de los PyA, podrían ser considerados también para la elaboración del Planeamiento de Auditoria, podríamos definir por cada DCI los proyectos que evaluarían el grado de avance en la concreción de las acciones

Así el DCI 4 relacionado con la Planificación y el Control de Gestión sostiene: la gestión pública se caracteriza por una exacerbación del “presente” como tiempo verbal relevante: cada día se decide qué debe hacerse, con lo que la acción tiende a conjugarse únicamente en una suerte de “presente continuo”. Futuro y pasado pasan a tener un lugar secundario en la gestión, lo que significa que se prevé muy poco qué hacer en el futuro y se realiza un escaso seguimiento y evaluación de la gestión pasada. Este fenómeno, sumamente difundido en la práctica de las organizaciones estatales, resulta especialmente significativo cuando -como en este caso- se procura poner en marcha un PDI, es decir, un conjunto programado de proyectos y acciones destinados a acelerar el proceso de desarrollo institucional de la UNL. Por eso, sin perjuicio de que este tipo de DCI pueda también ser categorizado como asociado a falencias en el esquema organizativo o la distribución de funciones, se ha preferido darle un tratamiento diferenciado en vista de la importancia que tiene en la elaboración y ejecución de un PDI. En la actualidad, existen tanto en las Administración Central (AC) como en las UA (Unidades Académicas), diferentes unidades o roles encargados de la tarea de programación, seguimiento y evaluación de programas o proyectos, de los cuales la propia Secretaría de Planeamiento del Rectorado es un claro testimonio. Pero la adopción de un PDI exigirá confiar a unidades de este tipo tales responsabilidades. Eventualmente, estas unidades podrán llegar a tener un carácter permanente, en la medida en que la planificación, el monitoreo y el control de gestión se conviertan en funciones rutinarias. De aquí la importancia de analizar posibles DCI en estas gestiones precisa de la naturaleza de los respectivos déficits, previendo las decisiones y acciones orientadas a superarlos

DCI-Guía UNL agosto de 2013
1. DCI relacionados con el marco normativo/cultural de la actividad de la Universidad: uno de los problemas por los que las organizaciones no se encuentran capacitadas para realizar plenamente su misión se vincula con diversas trabas normativas a su actividad.
2. DCI relativos a las relaciones interinstitucionales involucradas: estos déficits incluyen carencias u obstáculos relacionados con los vínculos que mantienen las distintas unidades de la Universidad con diversos actores de su contexto operativo.
3. DCI relacionados con la estructura organizativa interna y distribución de responsabilidades: expresan las falencias detectadas en los esquemas organizativos o en la asignación de competencias y resultados a integrantes de las diferentes UA y AC.
4. DCI relacionados con la Planificación y el Control de Gestión: la gestión pública se caracteriza por una exacerbación del “presente” como tiempo verbal relevante: cada día se decide qué debe hacerse, con lo que la acción tiende a conjugarse únicamente en una suerte de

<p>“presente continuo”. Futuro y pasado pasan a tener un lugar secundario en la gestión, lo que significa que se prevé muy poco qué hacer en el futuro y se realiza un escaso seguimiento y evaluación de la gestión pasada</p>
<p>5. DCI relacionados con la disponibilidad y la adecuación de recursos materiales: la desactualización de equipos, el mobiliario inadecuado o una infraestructura edilicia insuficiente son expresiones claras de este tipo de déficit, cuando se trata de implementar OE.</p>
<p>6. DCI relacionados con la disponibilidad o el perfil de los recursos humanos: se refieren a problemas derivados de la cantidad o asignación del personal, que pueden dificultar la realización de acciones que permitan alcanzar un OE. También incluye las políticas en materia de recursos humanos, en tanto pueden afectar la cantidad o calidad del personal asignado al logro de un OE.</p>
<p>7. DCI relacionados con capacidades individuales: puede ocurrir que en el cumplimiento de un OE se disponga de los recursos humanos necesarios, pero que estos no posean los suficientes conocimientos, informaciones, destrezas o actitudes necesarios para ejecutar las tareas de un proyecto.</p>

CUADRO 4- Fuente: Guía para la implementación del PDI 2010-2019

Para alcanzar el escenario deseable implícito en las LOP y sus OG, es necesario que los actores identifiquen y elaboren proyectos de desarrollo institucional que permitan superar las brechas identificadas al contrastar dicho escenario deseable y la situación actual de la Universidad. (UNL Guía 2013, p.5)

Se identifican los Perfiles de Proyectos (PP) presentados, se deciden cuáles se implementarán, en que momento y como se llevarán a cabo. En principio se espera que por cada OE se sugiera al menos un PP orientado a generar los resultados necesarios para superar las brechas de desarrollo. Los PP pueden corresponder a proyectos colaborativos o transversales que involucren a más de una Unidad académica o Área Central. Cada OE puede contar con más de un PP. Luego se elaborarán los proyectos y acciones (PyA) que contendrán las acciones para superar las brechas que se decidió priorizar. “Un Proyecto es un conjunto coherente e integral de acciones y sus correspondientes tareas tendientes a alcanzar un objetivo específico que contribuyan parcialmente al logro de un objetivo general o de desarrollo, en un periodo determinado de tiempo, mediante la utilización de insumos apropiados y con costos estimados. Un proyecto busca mejorar una situación, crear una nueva realidad o solucionar una necesidad sentida o un problema existente”. (UNL; Guía 2013, p.39)

La estructura del Proyecto y Acción contiene los siguientes apartados:

1. Código y título del proyecto
2. Diagnóstico y justificación del Proyecto
3. Propósitos
 - 3.1 Generales
 - 3.2 Específicos
4. Acciones
5. Resultados y metas
 - 5.1 Indicadores
6. Tareas
 - 6.1 Definición y descripción de tareas
 - 6.2 Unidades organizativas intervinientes
 - 6.3 Cronograma de tareas
 - 6.4 Medios de verificación
7. Organización para la ejecución del proyecto
8. Insumos
 - 8.1 Recursos humanos
 - 8.2 Recursos materiales
9. Costo del Proyecto (presupuesto)

Una vez elaborados y aprobados los PyA por el Consejo Superior, los mismos se ejecutan y se supeditan a un proceso de seguimiento y evaluación de los avances. A los efectos de verificar los avances en la implementación del PDI, también resultará necesario definir criterios e indicadores que permitan realizar el seguimiento, control y evaluación de cumplimiento de las tareas previstas en los PyA, así como en sus respectivos componentes de desarrollo institucional. Una herramienta utilizada para este fin es el sistema informático de uso libre RedMINE. Como ventaja se describe que permite

- Monitorear la implementación y el desarrollo de los proyectos para cumplir los objetivos establecidos, contando con un sistema de alertas que permita las correcciones oportunas
- Evaluar la eficacia y eficiencia de los procesos para alcanzar los resultados esperados
- Poner a disposición de la conducción de la Universidad información sobre la gestión de las distintas áreas, en forma periódica y actualizada

Por último se plantea un proceso de autoevaluación trianual del PDI que se complementa con la Autoevaluación Institucional a los 6 años. Este proceso es el que nos interesa a los fines de articular las acciones de control, evaluación y auditoría de gestión.

2.1.11 Tercera autoevaluación institucional-2016

El proceso se emprendió en forma democrática y participativa. Se basó en los lineamientos del Consejo Superior y estuvo liderado por el Rector con el auxilio de una comisión Organizadora integrada por las autoridades de las unidades académicas y representantes estamentales designados por el Consejo Superior. En el seno de la Comisión se conformó el comité de gestión que tuvo a su cargo la ejecución de la autoevaluación y recibió la asistencia de la Secretaría de Planeamiento. (CONEAU, 2016.p4)

En este Informe de Autoevaluación Institucional 2016, indagaremos en dos frentes a fin de encontrar puntos comunes con la Auditoría. Primero analizaremos los insumos o antecedentes utilizados para el proceso de evaluación, comparándolos con el utilizado por la UAI para elaborar su Plan Anual, en segundo lugar seguiremos buscando mención del proceso de evaluación a los aportes potenciales de los informes de la Auditoría.

Como primer revisión comparamos en el cuadro siguiente, los antecedentes de ambos procesos, haciendo mención si la UAI utiliza o no la misma información y donde lo plasma.

ANTECEDENTES TOMADOS POR LA UNL PARA LA AUTOEVALAUCION	¿CONSIDERA ESTOS ANTECEDENTES LA UAI Y DONDE?
Estatuto de la Universidad Nacional del Litoral	SI-Plan Anual de Auditoría
Informes de Autoevaluación Institucional (1996 y 2008)	PARCIAL-Informe de Auditoría de Gestión
Recomendaciones de las Evaluaciones Externas (CONEAU, 1998 y 2010)	PARCIAL-Informe de Auditoría de Gestión
Informes de acreditación de carreras de grado y posgrado	SI-Informe Proyecto de Títulos
Plan de Desarrollo Institucional UNL (2010-2019)	SI-Plan Anual de Auditoría
Informes Institucionales y Memorias de UNL (2008 a 2014)	SI-Plan Anual de Auditoría

Agenda de Prioridades Institucionales (2012)	SI-Informe de Auditoría de Gestión
Guía para la Implementación del PDI (2013)	SI-Informe de Auditoría de Gestión
Informe de Autoevaluación de la Investigación (2012)	PARCIAL-Informe de Proyectos de Investigación
Informe de Evaluación Externa de la Investigación (2014)	PARCIAL-Informe de Proyectos de Investigación
Evaluación Primera Etapa del Proceso de Programación (2014)	PARCIAL-Informe de Auditoría de Gestión
Informe de Indicadores UNL: “La vuelta a la Universidad en 80 gráficos” (2015)	SI-Informe de indicadores de Gestión

CUADRO 5 FUENTE: Pautas para la tercera autoevaluación institucional UNL 2015-2016 y elaboración propia

Como primer análisis de los cuadros expuestos podemos afirmar que todas las fuentes para la ejecución de las evaluaciones son utilizadas por la Unidad de auditoría interna como fuente de información para su Plan Anual o como referencia de sus proyectos de auditoría. En forma inversa no se verifica, ya que no se encuentran mencionados como fuente la UAI o sus Informes de Auditoría como referencia para los procesos de evaluación institucional.

Sin embargo, sí encontramos en este informe mención específica a observaciones y recomendaciones realizadas por la UAI como punto evaluado y no como referencia, donde se menciona que “finalizando el año 2015, la Unidad de Auditoría Interna, por medio de un Informe de Gestión destacó tres observaciones al proceso de programación: a) Debilidades en la integración entre el PDI y el Presupuesto. b) Debilidades en el cumplimiento de los Objetivos Generales (OG). c) Debilidades en el cumplimiento de las metas establecidas en los PyA presentados”. (UNL, 2016, p.77)

Como respuesta al mismo, la Secretaría de Planeamiento informa que “Los Planes de Acción propuestos pretenden promover el cumplimiento de las metas de los PyA, la utilización de la herramienta informática de REDMINE, para el seguimiento y monitoreo de cada PyA y una mayor articulación entre el PDI y el Presupuesto de la UNL.

El informe indica por último algunos avances en la articulación entre la Evaluación y la Auditoría, al afirmar “Fortalecer el trabajo colaborativo entre la planificación y el control interno es un camino iniciado que amerita una mayor fluidez en el accionar futuro (UNL, 2016 p.91)

2.1.12 Tercera evaluación externa CONEAU-2016

Para la UNL, la autoevaluación y acreditación institucional constituyen un proceso único, solidario y articulado en el que se reconoce una primera etapa de Autoevaluaciones y una segunda de Evaluación externa.

El 22 de abril de 2015, la CONEAU y la UNL celebraron el acuerdo para llevar adelante el proceso de evaluación institucional previsto en el art. 44 de la ley 24.521.

El informe final de CONEAU hace mención a la UAI incorporándola al igual que el informe anterior de 1999 en la dimensión de Gestión económico-financiero y no dentro de Gobierno y gestión como correspondería, caen nuevamente en la caracterización de la Auditoría tradicional de tipo legal y financiera sin interpretar los nuevos alcances del control. Sin embargo remarca un punto central para comenzar a construir la Auditoría de gestión integral al sostener que la UAI “constituye el órgano natural de evaluación y control de la UNL. Tiene a su cargo asegurar el cumplimiento de las orientaciones, objetivos y acciones del PDI 2010-2019 en un ambiente de confiabilidad satisfactoria” (CONEAU, 2016, p.16). Habría que indagar más sobre el alcance de dicha afirmación pero resaltamos que hace mención a “órgano natural de evaluación y control”, esta diferenciación lo abordaremos en especial en el capítulo siguiente cuando analicemos la ubicación formal y el alcance de las tareas que puede desarrollar una Unidad de Auditoría Interna, en especial la tareas de evaluación.

Por último remarca en las recomendaciones en el área de Gestión Financiera “Fortalecer las acciones de regularización de las observaciones formuladas por al UAI y prestar especial atención en alcanzar las metas previstas respecto de las que no han desarrollado las mejoras requeridas” (CONEAU, 2016 P.56)

2.2 Síntesis de antecedentes que vinculen Planificación, Evaluación y Auditoría

Planes y evaluaciones Institucional.	Menciones a informes de UAI o a la Unidad de Auditoría Interna como órgano de control
PEI 1994-1998	NO MENCIONA
PDI 2000-2009	NO MENCIONA
PDI 2010-2019	NO MENCIONA Incorpora un PyA de articulación del control y la evaluación institucional.
1ª EVALUACION CONEAU 1999	NO MENCIONA
2ª EVALUACION CONEAU 2010	Incluye a la UAI dentro de la dimensión económica financiera
3ª EVALUACION CONEAU 2016	Incluye a la UAI en la Gestión económico financiero y no dentro de Gestión y gobierno Menciona “La UAI constituye el órgano natural de evaluación y control de la UNL. Tiene a su cargo asegurar el cumplimiento de las orientaciones, objetivos y acciones del PDI 2010-2019 en un ambiente de confiabilidad satisfactoria”
1ª. AUTOEVALUACION 1998	NO MENCIONA
2ª. AUTOEVALUACION 2008	Incorpora la UAI como unidad evaluada dentro del Eje estratégico de Gobierno y Gestión (UNL,IAI 2009.p.38)
3ª. AUTOEVALUACION 2016	Indica “Fortalecer el trabajo colaborativo entre la planificación y el control interno es un camino iniciado que amerita una mayor fluidez en el accionar futuro (UNL, TAI, 2016 p.91)

CUADRO6. Fuente: Elaboración propia en base a Informes Institucionales UNL

Estructura de la autoevaluación y de un informe de auditoría-Similitudes y diferencias

AUTOEVALUACION	PLAN ANUAL E INFORME DE AUDITORIA
INTRODUCCION/PRESENTACION	NO CONTIENE
CONTEXTO INSTITUCIONAL -Evolución histórica -Ubicación de la UNL -El gobierno de la UNL	INCLUIDOS EN EL PLAN ANUAL -Identificación organismo y estructura -Descripción de los sistemas -Importancia de la materia a auditar -Estructura de la UAI -Riesgo
OBJETIVO	OBJETIVO
ESTRATEGIAS DE EVALUACION -Abordaje metodológico -Técnicas e Instrumentos	-ESTRATEGIA DE LA AUDITORIA -ALCANCE -TAREAS REALIZADAS
MARCO CONCEPTUAL	MARCO DE REFERENCIA
DESCRIPCION- SINTESIS DE RESULTADOS -Por Unidades centrales -Por Unidades académicas	OBSERVACIONES Se estructuran en base a la relevancia de cada observación y a criterio del Auditor
RECOMENDACIONES	RECOMENDACIONES
OPINION DE LOS ACTORES	OPINION DEL AUDITADO
CONSIDERACIONES FINALES	CONCLUSIONES

CUADRO7. Fuente: Elaboración propia en base Informe autoevaluación institucional 2008 y 2016 e Informes UAI de la UNL

A modo de síntesis

Podemos sostener que tanto el proceso de Planeamiento Estratégico en su primer edición y de Desarrollo en los sucesivos, así como las evaluaciones internas y externas no articulan acciones con la Unidad de Auditoría Interna debilitando el aporte propositivo que a través de sus recomendaciones realiza la UAI desde sus diversos informes. En el recorrido que realizamos por cada uno de ellos podemos constatar el mismo, encontrando un primer avance en dicha línea en el PDI 2010-2019 donde incorpora un Proyecto y Acción tendiente a sistematizar los mecanismo de control y evaluación institucional que agreguen valor a la gestión, sin embargo en el proceso de autoevaluación institucional no se verificaron articulaciones en dicho sentido. En esto es importante remarcar que el PyA elaborado conjuntamente con el área de planeamiento deja abierta la puerta para sistematizar las acciones de evaluación futura en un doble sentido, elaborar el Plan Ciclo y Plan anual de la UAI considerando proyectos de auditoría de temas prioritarios para la gestión, los que deberían estar en la misma línea de prioridades de la evaluación institucional a los fines de complementar un trabajo que actualmente tiende a duplicar tareas, esfuerzo y recursos. Como el cuadro 07 lo muestra la estructura de los informes son similares, al igual que la finalidad, es por ello que en el capítulo siguiente pondremos en debate el objetivo, alcance y técnicas de la Evaluación, Control y Auditoría y sus posibles puntos de encuentro, que nos conduzcan a una propuesta integradora que dé respuesta al mismo objeto que persigue la Auditoría y al Evaluación Institucional “agregar valor a la gestión”.

CAPITULO 3

DEL CONTROL TRADICIONAL AL CONTROL CONTRIBUTIVO SU ADECUACION EN LA UNIVERSIDAD NACIONAL DEL LITORAL

3.0 Consideraciones preliminares

Como analizábamos en el capítulo anterior, la Ley 24.156 cambia el paradigma del control, adecuándose al nuevo contexto, dejando atrás los controles de cumplimiento de tipo legal normativo para dar lugar al control de tipo contributivo. El modelo burocrático da paso a una Nueva Gestión Pública que buscará dar cuentas de las políticas y sus resultados, por ello los mecanismos de control incorporarán en sus auditorías, la mirada integral, evaluarán la gestión y para ello trabajarán con indicadores y parámetros cualitativos y cuantitativos que den cuenta de los puntos de partida (diagnóstico), las políticas (diseño) y los resultados o impactos (desarrollo).

El aporte requerido de la Auditoría Interna implicó además de adaptar sus metodologías y alcances, reconfigurar los órganos o dependencias encargadas de llevarlas a cabo, aquí la Ley 24.156 establece la diferenciación entre el control interno y el control externo, delimitando así la dependencia orgánica de cada uno de ellos y la independencia funcional requerida, sea de las tareas bajo control o de las autoridades responsables de las mismas.

El tipo de auditoría cambia, al modificarse los alcances de las tareas de los órganos de control, la mirada integral de la organización requiere de nuevas herramientas, conocimientos, técnicas y es aquí donde la Auditoría de Gestión cobra relevancia, permitiendo mediante la evaluación de las políticas, dar respuestas ya no solo a los desvíos entre lo planificado y lo realizado, sino también incorporando la multidisciplinariedad y nuevas herramientas de control y evaluación.

En este capítulo abordaremos en una primera etapa la ubicación formal de los órganos de control, el marco normativo que los regula, analizando su objeto y alcance, que nos permita luego establecer los límites que la independencia del control requiere y sus contradicciones o no, con la dependencia de una autoridad superior. Continuaremos luego con las delimitaciones conceptuales entre el control la evaluación y la auditoría, que nos permita tener mayor claridad en torno al uso y alcance de estos conceptos, para luego abordar la Auditoría de Gestión Integral (AGI) como proyecto que atraviesa e integra a las mismas.

3.1 Dependencia de los órganos de control

3.1.1 Marco Jurídico aplicable

Las Universidades Nacionales (UUNN) son personas jurídicas de carácter público nacional, con autonomía académica e institucional, conforme las disposiciones del artículo 75 inc.19 de la Constitución Nacional Argentina.

Por su parte el artículo 59 de la Ley de Educación Superior (LES) establece que las instituciones universitarias nacionales tienen autarquía económica-financiera, la que ejercerán dentro del régimen de la Ley 24.156 de Administración Financiera y Sistemas de control del Sector Público Nacional.

En la interpretación de la misma Corte Suprema de Justicia (CSJ) ha dicho que en materia económica y financiera las Universidades Nacionales no están dotadas de autonomía, sino de autarquía, que debe entenderse como la aptitud legal de administrarse por sí misma su patrimonio y disponer de los recursos que se les asigne, así como los que generen como consecuencia del ejercicio de sus funciones.

Si bien se reconoce la autarquía a las UUNN, no implica que estén exentas de rendir cuentas de lo actuado y estar sujetas al control de los mismos, siendo recursos públicos los que administran para el cometido de sus fines.

Quiroga Lavié H. entiende que las Universidades “deben estar sujetas a un control contable y también debe haber un control de gestión, a los fines de obtener la eficacia mínima que todo organismo con recursos afectados y funciones propias debe procurar en su cometido. Por más autónoma que sea, un sistema sin control externo está destinado a morir. No puede desconocerse el control económico y financiero de los fondos provistos por el Tesoro Nacional a las Universidades (p.170 citado por Alfredo Guzmán en Control de la Administración Pública)

La autarquía no está pensada en el sentido económico puro, sino que lo económico es una derivación de la libertad imprescindible que el conocimiento necesita para su desarrollo y los recursos son los medios necesarios para operativizarlos. El control aquí está puesto más en la transparencia del proceso y no en el destino del gasto que se establecerán en forma autónoma de los poderes externos. Sin embargo este tipo de control es una forma de abordaje, más relacionado al control de tipo contable-financiero y como se menciona anteriormente Quiroga Lavié H, también debe haber un control de gestión.

En este sentido se pone en debate quién controla, la ubicación del órgano de control, sus métodos y la finalidad de los informes que se generan. En cuanto a quién controla y su ubicación formal, la ley 24.156 es clara al constituir dos órganos de control, uno interno a la organización y otro externo a la misma.

El interno estará a cargo de las UAIs que fueron creadas como unidades dependientes normativamente de la SIGEN a diferencia de su antecesora la Contaduría General de la Nación (ley 12.961) y la SIGEP (ley 21.801), que también contaban con unidades de fiscalización en dependencias, pero con funciones interventoras, de inspección, de censura. El control interno ahora queda bajo la responsabilidad de la Autoridad Superior quien se obliga a la implantación y mantenimiento de un eficiente y eficaz sistema de control interno (art 4 y 101 Ley 24156). En cuanto al método y finalidad de los informes, la Ley rompe con esto con la antigua concepción del control, basado en un Estado burocrático, enfocado en el cumplimiento de normas y procedimientos, donde el control normativo y de legalidad resultaba prioritario. En ese marco, las instituciones de control existentes resultaban funcionales al tipo de actividades realizadas y la fiscalización como mecanismo de reaseguramiento de la legalidad y la rendición de cuentas.

"[...] la tarea del TCN tuvo un carácter de control meramente formal pues no era integral y en profundidad-como se quiere que sea el control gubernamental, de acuerdo la ley 24.156, por lo cual lo analizado acerca de los significados de las voces de comprobación e inspección sólo son pertinentes al examen del TCN respecto de las cuestiones normativas y de registro contable"(Chapman W.1995, p.12)

3.1.2 Dependencia orgánica e independencia funcional

El nuevo paradigma asentado en una nueva concepción de Gestión Pública, focalizado más en resultados y menos en procesos, ya no pone el énfasis en la fiscalización, sino más bien en un control de tipo contributivo y de gestión. "Había entonces en el país consenso sobre la necesidad de reformar la administración para superar las debilidades estructurales de la gestión de políticas públicas, ello en el marco internacional que mostraba cambios significativos en los modos de gestión, orientados a implementar técnicas de administración por objetivos o dirección por resultados y a la aplicación de criterios de eficacia y eficiencia".(Abriani A.2010, p.2) La responsabilidad que recae ahora en la Autoridad Superior es de carácter global, ya no es solo de garantizar el cumplimiento de las normas de control interno, sino también los resultados establecidos, por ello la necesidad de crear las UAI bajo su dependencia para abarcar así todo el Sector Público Nacional "[...] el mayor cambio ideológico en materia de auditoría plasmado en la

Ley 24.156, consiste en ampliar las limitadas facultades de auditoría legal del ex-Tribunal de Cuentas de la Nación, por las amplias facultades que proporciona la auditoría de gestión que debe ejercer la SIGEN. En consecuencia, la SIGEN posee facultades para auditar la gestión de las jurisdicciones y organismos sometidos a su fiscalización conforme al modelo integral e integrado, es decir, los organismos de control previstos en la Ley 24.156 se encuentran facultados para evaluar la eficiencia, eficacia y economía del ejercicio de las facultades de las jurisdicciones y organismos auditados, sean regladas o discrecionales.” (Ley 24156 MEMO N° 6507/00 - GAL)

El control visto desde esta óptica tiene un fuerte sesgo de control como proceso de apoyo a la conducción superior de cada organismo. Si la Dirección es la responsable principal de alcanzar los objetivos trazados, debe contar con herramientas que le permitan acceder con razonable certeza sobre la evolución de las actividades y los posibles desvíos en el cumplimiento de los objetivos “constituye un mecanismo de seguridad con el que cuenta la autoridad superior para estar informada, con razonable certeza, sobre la confiabilidad del diseño y funcionamiento de su sistema de control interno”. (SIGEN, 2010, p.5)

Quedan conformadas así de esta manera los organismos de control que se adaptan a las nuevas transformaciones en las funciones del Estado, menos en el orden Burocrático y más en línea con la Nueva Gerencia Pública.

El control que contribuya con la gestión a alcanzar los objetivos, está en los propios fundamentos de la sanción de la Ley 24.156, donde afirma que “es recomendable la existencia de un organismo de control interno al servicio del poder Ejecutivo Nacional. El Presidente la Nación tiene el derecho a ser informado oportuna y fidedignamente para posibilitarle la adopción racional de las decisiones administrativas que le competen. Bajo el esquema propuesto, este organismo de control del Poder Ejecutivo Nacional coordina la red de “unidades de auditoría interna” que se establecerán en cada una de las jurisdicciones y entidades” (Ley 24156, pag.7)

Remarca en este sentido que su creación viene a dar respuesta a la necesaria contribución a la mejora desde un órgano técnico que abarcara la totalidad del Sector Público mediante una red de Unidades de Auditorías Internas, que bajo el principio de centralización normativa y descentralización operativa, desarrollaran sus actividades con el fin de informar para la oportuna toma de decisiones. “*Las UAI son pues órganos de apoyo a esa autoridad superior y su objetivo central no es la censura de los actos de gestión que estima cuestionables sino de lograr la rectificación o corrección de rumbos y metodologías que adolezcan de errores o desvíos*”. (Revista SIGEN 2013, p.10)

En el mensaje del PE que remitió al Congreso el proyecto de la ley 24.156 afirmaba que el "modelo de control Interno" no promueve el ejercicio de un control de tipo represivo por parte del sistema de control interno. El órgano de control represivo es el Ministerio público, que incluye en su estructura a la Fiscalía Nacional de investigaciones administrativas. Actúan además en ese rol los fiscales ordinarios, que ejercen la acción penal. La determinación de conductas delictivas y su castigo es naturalmente un cometido de los jueces.

A diferencia de la SIGEN, en su espíritu, funciones y dependencia, la Auditoría General de la Nación (AGN) como órgano de control externo, sus funciones incluyen la de dictaminar sobre los informes financieros y operacional de los organismos del Sector Público Nacional y dar cuenta de lo actuado a la comisión mixta revisora de cuentas del Congreso Nacional, por lo que dichas funciones son más propiamente de *fiscalización*. La ley 24.156 para este caso sostiene la necesidad de la existencia de un órgano supremo de control, situado en línea de dependencia técnica y financiera con el Congreso y dotado de la imprescindible independencia administrativa, técnica y financiera, efectúe el control ex-post de la utilización de todos los recursos del Estado, la evaluación de la economía y eficiencia con que se desarrollen las actividades del sector público y los resultados que se obtengan con los grandes programas y proyectos de la Nación.

La ubicación del control interno bajo la coordinación técnica de SIGEN pero dependiente de la autoridad máxima da cuenta de un control tipo "mando"⁶, donde las autoridades superiores son responsables de la estructura de organización de cada jurisdicción, de los reglamentos de funcionamiento interno y los mandatos de procedimientos. Es decir además de designar al titular de la UAI, aprobar su estructura, es la autoridad superior quien eleva el Plan Anual de auditoría a SIGEN, es decir establece los proyectos a auditar, el alcance y los objetivos.

Este marco de atribuciones, se entiende desde la visión global del Control Interno está a cargo de la autoridad superior "en ese contexto, resulta aceptable que en los planes y programas de las Unidades de Auditoría Interna se incorporen aspectos que la autoridad superior considere necesario abarcar, siempre que ello no contradiga las pautas normativas dictadas por SIGEN". (Doctrina Ley 24.156)

Esto remarca que las UAIs actuarán como apoyo a las autoridades superiores, como unidades de control de gestión, asesorándola sobre la razonabilidad de la información dada por los operadores de los organismos acerca de su gestión, la legalidad de esta y la eficacia, eficiencia y economía de

⁶ El uso del vocablo "mando" vale cuando se quiere expresar que quien manda, gobierna o administra y también controla lo que hace.

dicha gestión (Ley 24.156, art. 100 a 104). En este sentido “se deduce que controlar es una etapa propia y necesaria del proceso de administrar y gobernar, lo que explica el antedicho significado de control en el sentido de mando, que –hemos ya señalado– es la atribución que posee quien gobierna [...]” (*SIGEN PTS 03 p.17*)

Bajo esta concepción, la independencia de la auditoría interna respecto a la autoridad superior pierde sustento, ya que no la entiende como control de la autoridad superior, sino como de asesoramiento, de contribución, solo es independiente de las áreas que audita, pero no así de quien depende.

La incorporación de la esta concepción deviene de los principios de la Nueva Gerencia Pública, la ley 24.156 ha querido reproducir un sistema que es más propio de las organizaciones privadas, dejando de lado así el modelo latino y virando hacia el anglosajón. Bajo esta concepción Arens A. – Loebbecke J. (1996) sostienen que “A fin de funcionar con eficacia, un auditor interno debe ser independiente de las funciones de línea en una compañía, pero no puede ser independiente de la entidad mientras exista relación empleado-patrón” (p.8). Cartes Toledo J. (2003) en el mismo sentido manifiesta que “El modelo ideal de control público lo constituye una adecuada coordinación entre los órganos externos y un sistema de control interno descentralizado y ágil, que se caracterice por poseer un órgano permanente, al más alto nivel, con independencia funcional, de amplia cobertura de asesoría a la alta dirección gubernamental en el desarrollo de su gestión. Elementos importantes de la función de control interno en el ámbito del gobierno central son, entonces, las políticas de auditoría y de control establecidas por el Ejecutivo; las cuales tienen como propósito fundamental actuar como funciones evaluadoras preventivas, en el contexto de un sistema proactivo, destinado a la verificación permanente del adecuado desempeño de la gestión pública global” (p.1).

La independencia se limita a lo funcional de las UAIs respecto a las actividades sujetas a control, entendidas en el marco de la veda de toda actividad de gestión por parte de los Auditores “lo esencial de esta exigencia se centra en la necesidad que quien tiene una función que integra el sistema de control interno de una jurisdicción o ente, actúe con independencia de criterio, vale decir, que su análisis y la conclusión que le merezca aquello que examina sea imparcial y ecuánime. Esta independencia dota al auditor de la más amplia libertad para decidir el planeamiento de sus tareas, así como los sistemas, métodos y procedimientos a aplicar y el alcance a otorgar a sus labores, para llegar a las conclusiones que libremente considere que corresponden”. (Ley 24.156, p.45)

Pero tampoco dicha dependencia es absoluta, si bien "es cierto, la autoridad superior lo designa pero, además de tener que contar con determinados perfiles [...] además, debe contar con una no objeción formal de la Sindicatura General de la Nación, es decir, no se puede designar al auditor interno, si no hay expresa conformidad de la SIGEN, asimismo la remoción debe ser comunicada a ella. En suma si la dependencia es jerárquica del órgano que controla, el contenido de su actividad es determinada por el órgano rector que, en definitiva, también controla a ambos" (Mertehikian E, 2002, p.152).

Al cierto condicionamiento en la designación se pueden sumar otras acciones que limitan la plena dependencia de la máxima autoridad, al ser SIGEN quien fija los contenidos del trabajo a través de los lineamientos anuales para la elaboración de los Planes, quien debe aprobar posteriormente los mismos; recepciona y evalúa los informes de auditoría y controla los papeles de trabajo respaldatorios y puede además establecer auditorías específicas o evaluaciones de programas y proyectos cuando así lo considere.

3.2 Control, Auditoría y Evaluación: Delimitación conceptual, similitudes y diferencias

3.2.1 Control y Control interno

La Ley 24.156 establece que "El modelo de control que aplique y coordine la Sindicatura deberá ser integral e integrado, abarcar los aspectos presupuestarios, económicos, financieros, patrimoniales, normativos y de gestión, la evaluación de programas, proyectos y operaciones y estar fundado en criterios de economía, eficiencia y eficacia" (art. 103).

En esta descripción se hace mención en forma explícita a la evaluación y al Modelo de control y de forma implícita queda incluido la auditoría en sus diferentes variantes. Bajo este marco, comenzaremos primero por entender el significado de control, para avanzar luego en el Modelo de control, evaluación y por último la de Auditoría, focalizándonos en una específica, la "Auditoría de Gestión" y en especial la Auditoría de Gestión Integral (AGI) como propuesta integradora.

Al concepto de "control" podemos abordarlo desde sus tres acepciones según el Léxico Oficial citado por Chapman William (1995):

- 1ra. Acepción: comprobación, inspección, fiscalización, intervención.
- 2da. Acepción: dominio, mando, preponderancia.
- 3ra. Acepción: oficina, despacho, dependencia, etc, donde se controla.

Las 3 acepciones lo analizamos desde distintas ópticas, las 2 primeras desde el control material y la última desde lo Orgánico y su ubicación dentro de la Institución.

“El concepto de control, según la cultura latina, es “verificación o examen”, que permite constatar la desviación entre lo previsto y lo realizado. En la cultura anglosajona es “guía, impulso correctivo”, en la que subyace la idea de acción correctora inmediata. Esta última, como puede apreciarse, tiene una inclinación positiva, dado que existe la noción de proactividad, en el contexto de prevenir, más que de juzgar hechos pasados”. (Cartes, 2003, p.3). Por ello el control desde la cultura latina, se enmarca en la primera acepción mencionada “Inspección, fiscalización, intervención”. Willian Chapman, sostiene que en una “inspección”, un examen puede orientarse a verificar la certeza y exactitud de algo, pero ya se ha señalado aquí que existen obstáculos para arribar a la conclusión terminante de que algo es verdadero, cierto o exacto”, la “fiscalización” por su parte conlleva intrínsecamente el efecto de censura, “por lo que conviene reservar su empleo para aquellos casos en que la tarea, por su naturaleza, persiga más enfáticamente la finalidad de criticar o censurar las cosas, hechos o acciones” al igual que el control como "intervención" que en el caso específico de cuentas, implica “... examinarlas y censurarlas con autoridad suficiente para ello”. Recordemos que este espíritu de la intervención estaba en la vieja ley de Contabilidad (Ley 23.354 de 1956 ratificada por ley 14.467) en el Tribunal de Cuentas de la Nación, no así en la nueva ley que reformula la Administración financiera y el control, la Ley 24.156.

Por ello, en la concepción de la Ley 24.156, el control actualmente en la Argentina estaría enmarcado en la cultura anglosajona, por cuanto entiende al control como "un medio de comunicación que debe realimentar permanentemente al sistema operativo mediante el aporte de intervenciones que posibiliten la rectificación oportuna de las conductas o decisiones inadecuadas y coadyuven a la consecución de los objetivos propuestos por una organización". (Barido R, 2010, p.1)

Por su parte, resulta necesario diferenciar y clarificar cuando hablemos de Control y cuando hacemos mención al Control Interno. Una primer diferencia lo encontramos al afirmar que el control es más abarcativo que el control interno, ya que como veremos, el control tiene varias clasificaciones y una es según el órgano que lo ejecuta, que puede ser externo o interno. Una segunda diferencia nos da SIGEN (2014) cuando habla de una visión "material" y una "orgánica" del control interno, la “orgánica” llevada a cabo por una dependencia interna a la institución, el control como órgano es llevado adelante por un equipo de auditores, estos deben estar desligados de las actividades sujetas a su control, a diferencia de la “material” entendido como “proceso llevado a cabo por las autoridades superiores y el resto del personal de la entidad, diseñado con el

objetivo de proporcionar un grado de seguridad razonable en cuanto a la consecución de los objetivos organizacionales [...]”(p.8).

Esta definición “material” se adopta del Informe COSO⁷, que podría sintetizarse como “una serie de acciones concatenadas y realizadas por todos los miembros de la entidad orientados a la consecución de las metas organizacionales, a prevenir la pérdida de recursos, a asegurar información financiera confiable y que la empresa cumpla con las leyes y regulaciones aplicables. En el mismo sentido para el INTOSAI "El control interno es un instrumento de gestión utilizado para proporcionar una seguridad razonable de que los objetivos de la dirección se están alcanzando" (GOV 9120). Resalta la idea que “el control interno efectivo solo puede ayudar a la organización a lograr sus objetivos mas no asegura el éxito organizacional” (Márquez G., 2011 p.119), va en relación a la afirmación de que el control interno brinda una “seguridad razonable” respecto a la consecución de los objetivos y que no es absoluto ya que pueden aparecer hechos o acontecimientos que retrasen o impidan la consecución de sus objetivos.

La concepción material se enmarca además dentro de la 2a acepción de control como autoridad o mando al afirmar que “la autoridad superior de cada jurisdicción o entidad dependiente del Poder Ejecutivo Nacional será responsable del mantenimiento de un adecuado sistema de control interno” (art. 101 ley 24156), si bien el control es entendido como responsabilidad del personal de gestión, administrativo y mantenimiento, queda en cabeza de las autoridades el mantenimiento del mismo como responsabilidad principal de favorecer un buen ambiente de control. Así lo entiende además el INTOSAI cuando afirma que "La alta dirección es la responsable de establecer un entorno de control eficaz en sus organizaciones como parte de su responsabilidad administrativa sobre el uso de los recursos gubernamentales. La planificación, la ejecución, la supervisión y el seguimiento son componentes fundamentales del control interno, además de ser actividades que pueden realizarse de manera rutinaria que ayudan a garantizar la rendición de cuentas" (GOV 9120).

3.2.2 Control Interno y Auditoria

Otra clasificación del control hace mención al “momento de realización” del mismo, que puede ser: Previo (antes que se produzca el hecho sujeto a inspección), Concomitante (durante el acontecimiento del hecho sujeto a verificación) o Posterior (luego de producido el hecho sujeto a verificación). El control posterior es el realizado por auditores, es el control ex-post, por eso se entiende a la auditoría como "aquella actividad de control que se realiza con posterioridad a la

⁷ COSO Marco Integrado de Control Interno (Informe COSO). Este enfoque fue elaborado y actualizado por el Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO), el cual estuvo integrado por diversas agrupaciones profesionales designadas para establecer un marco conceptual de control interno que amalgamara las definiciones y los conceptos existentes hasta ese momento

ocurrencia del hecho sujeto a verificación", (Lupica J.A.s.f). Aquí ya entramos a utilizar también el concepto de auditoría como "etapa de control".

Desde la mirada "orgánica", el control es aquel llevado a cabo por un órgano institucional, interno o externo, mediante un equipo de auditores. El control aquí también se entrelaza con la Auditoría, no ya desde el momento de realización sino como técnica, entendiéndose a la auditoría como el proceso que consiste en reunir y evaluar de manera objetiva y sistemática las pruebas relativas a hechos de manera de garantizar la correspondencia entre estos hechos y los criterios establecidos. "En este sentido, nos atrevemos a decir que la auditoría constituye una técnica de control proveniente de la contabilidad empresarial que implica la revisión o verificación de los documentos contables de una empresa o entidad con la finalidad de comprobar que sus estados Financieros se ajustan a la realidad. No obstante, el concepto tradicional de auditoría, exclusivamente centrado en la verificación y comprobación de los estados financieros, es un concepto superado en la actualidad, ya que la auditoría es, además de esto, emisión de juicio respecto a la bondad o reparo que merecen estos estados financieros en conexión con la bondad o reparo que merece la gestión realizada". (Rezzoagli, 2010, p. 96)

Al igual que la clasificación orgánica, la auditoría diferirá según el personal que lo realice "Esta labor de auditoría puede ser desarrollada por contadores independientes o bien por los mismos empleados o funcionarios de la organización...La auditoría realizada por los empleados o funcionarios de la organización con propósitos de control, es comúnmente denominado auditoría interna". (Slosse C. 2010, p.11)

Es importante aclarar que todos los empleados o funcionarios de la organización deben llevar adelante las actividades de control, no así las de Auditoría que requiere para ello el manejo de ciertas técnicas y formación específica, "...los términos "control" y "auditoría" no son equivalentes en su extensión, sino que la idea de control responde a una concepción global, dinámica y envolvente, abarcando otros términos de contenido más restringido, como el de auditoría o el de fiscalización". (Rezzoagli, 2010 p. 95)

Así como el control si se realiza con posterioridad a los hechos, decimos que es una Auditoria, que podrá ser interna o externa según el órgano que lo realice. A los fines de nuestro trabajo nos focalizaremos en la auditoría interna que en el caso del Sector Público lo coordina SIGEN mediante las Unidades de Auditorías Internas en cada dependencia.

"La Auditoría interna es una actividad apreciativa, independiente de los sectores objeto de revisión. Por lo tanto, debería reportar a los máximos niveles de la organización y depender de ellos. Tiene por objeto la revisión de las operaciones para servir de base a la administración. Por ese motivo, es

un control que se describe como independiente pues mide y evalúa la eficacia de otros controles....En síntesis la auditoría interna es un mecanismo de control selectivo e independiente de los engranajes de control interno". (Ibídem, p.11)

Coincidente con este planteo, la Auditoría para SIGEN "puede entenderse como la valoración independiente de todas las operaciones de un ente, en forma analítica, objetiva y sistemática, para determinar si se llevan a cabo procedimientos aceptables; si se siguen las normas establecidas, si se utilizan los recursos de forma eficaz y económica y si los objetivos de la organización se han alcanzado. (P.51)

Como primer síntesis podemos sostener que *el control sería más abarcativo que la auditoría, el control es responsabilidad de toda la organización, en tanto la auditoría es más específica y podría considerarse como una técnica de control, que se materializa una vez concluido un hecho o actividad "ex post", llevada a cabo por personal con formación específica, llamados auditores.*

3.2.3 Evaluación y control

Analizado el control y entendido la auditoría como un tipo de control, buscaremos el anclaje de la evaluación en el mismo. La RAE define "evaluación" como "estimar, apreciar, calcular el valor de algo" a diferencia de Control en su primer acepción que habla de "comprobación, inspección, fiscalización, intervención". Pareciera en una primer lectura conceptual que una es más subjetiva y la otra más objetiva.

Llevado al ámbito de los programas gubernamentales, podemos afirmar que la evaluación de una política pública, consiste en estimar y apreciar el valor de la misma, atribuido por la sociedad sobre la que recae (efecto de una determinada política) mientras que el control de una política pública se limita a comprobar la sujeción de la actuación controlada con la norma (control de legalidad), con los principios contables (control financiero) y con los objetivos prefijados (control de eficacia). (Rezzoagli, 2010 p. 112)

Carol Weiss (1998), define la evaluación como "el análisis sistemático de la operación y/o de los efectos de una política o programa, comparándolos con un grupo de estándares implícitos o explícitos, como medio para contribuir a mejorar el programa o la política". (p.5)

Coincidente con esta línea SIGEN entiende que la "evaluación", parte desde la génesis del programa o proyecto sujeto a examen y consiste en la investigación sistemática y completa de la lógica, impactos y efectos de un programa. Esto implica, tomar como punto de partida las políticas

del área y los mecanismos de determinación de las necesidades y fijación de objetivos, para luego analizar los insumos, su utilización, su distribución geográfica, alcance e impacto”. (Ley 24156: p. 51)

En esta misma línea Rezzoagli, B (2004) entiende que la evaluación "prácticamente implicaría un control de eficiencia y eficacia cuya finalidad consistiría en medir los indicadores que previamente hayan sido señalados en una política pública concreta...el evaluador según esta línea de opinión, pretende conocer si se han alcanzado los objetivos prefijados, cuáles fueron los costos con que dichos objetivos fueron conseguidos, determinando a su vez los efectos que esa política ha tenido en los individuos y colectivos sociales a los que iba destinada .Otra corriente sostiene que además implicaría no solo valorarlos y no solo en el entorno sino sobre todo en los ciudadanos, sean o no destinatarios de dichas políticas (p.35-36).

Por su parte el Control “forma parte de un enfoque mayor en las teorías de la organización y administración que, nacido en el ámbito industrial, comprende la división entre los que “dirigen” y “planifican” y llevan adelante las acciones de “gestión”, y aquellos a los cuales se involucra en dichas acciones.(UNL, 1995 p.76)

En este sentido Hintze J (2001) establece una diferencia entre evaluar y controlar, evaluar se refiere más a comparaciones de tipo valorativos y proporcionan informaciones del tipo “es bueno o es malo”, “es útil o inútil”, "sirvió o no sirvió”, en cambio en el control las comparaciones son contra patrones técnicos y proporcionan información del tipo “responde o no responde a tales características o estándares” y se observó tal o cual cantidad en tal o cual tiempo”. Este tipo de controles son de calidad y cantidad y se llaman controles operativos. (p.2)

Así como Hintze hace una diferenciación entre la evaluación que sería en el Nivel estratégico y el control en el Operativo, Rezzoagli (2010) sostiene que “es posible concluir entonces que el control es una fase necesaria para la evaluación, siendo esta mas abarcativo. La evaluación es según nuestra forma de pensar, más amplia y compleja (p. 114).

Si bien Rezzoagli entendemos lo toma desde una óptica del control restringido, desde el control como fiscalización, supervisión, debemos hablar también de un control en el sentido amplio, en este marco el control será abarcativo de las evaluaciones, las evaluaciones serían en los niveles estratégicos y los controles en los niveles operativos, los primeros desde la óptica anglosajona, los segundos desde la latina.

3.2.4 La Evaluación y la Auditoría

La pregunta que intentaremos responder, versa en si la auditoría puede llevar a cabo acciones de evaluación o en forma inversa, si una evaluación puede llevar adelante acciones basadas en técnicas de auditoría. A una primera respuesta podemos aproximarnos con el componente "Supervisión" del Informe COSO donde el principio 16 se denomina "Evaluaciones" y establece que "la organización debe definir, desarrollar y ejecutar evaluaciones-de forma continua o específica- para determinar la suficiencia y adecuado funcionamiento de los componentes del control interno. Hace mención con esto que "las evaluaciones continuas podrán llevarse a cabo mediante actividades de monitoreo rutinarias, incorporadas en la ejecución de los procesos, mientras que las evaluaciones específicas serán llevadas a cabo ocasionalmente ya sea mediante autoevaluaciones realizadas por cada área, o bien por la unidad de auditoría interna [...]"(SIGEN,2014,p.45). En las rutinarias entiende la evaluación como un control incorporado a los procesos, en tanto en las específicas, es facultativas de un órgano de control, en las primeras no es necesario contar con herramientas de auditoría, ya que las mismas lo realizan el personal de la organización, en tanto si es necesario en las segundas mediante el manejo de técnicas o títulos específicos.

Parecería dar un poco de luz al interrogante sobre el alcance de la auditoría y la evaluación. Pero resulta necesario ampliar un poco más el tipo de auditoría al que hace referencia, ya que si nos focalizamos sólo en el de tipo tradicional, no necesitaríamos de evaluación ya que se sustenta en técnica de cumplimiento, verificación, comprobación, inspección, fiscalización y no sería abarcativa del conjunto de programas y proyectos que entraría en el campo de la auditoría integral/ de gestión o rendimiento. Dentro de la INTOSAI suele aceptarse que la evaluación de programas posee objetivos similares a los de la auditoría del rendimiento desde el punto de vista de que se propone analizar la relación existente entre los objetivos, los recursos y los resultados de una política o un programa.

“Algunas Entidades de Fiscalización Superior (EFS) tienen derecho a evaluar la eficacia de la política del Gobierno y/o el organismo, e incluyen la evaluación de programas en su mandato de auditoría del rendimiento. Otras no están obligadas a llevar a cabo dichas fiscalizaciones [...]. En el campo de la medición del rendimiento pueden intervenir tanto los auditores financieros como los auditores del rendimiento. En algunos países una auditoría de gestión individual puede incluir muchas clases diferentes de estudios, e incluso diversas evaluaciones de programas. En ese sentido la evaluación de programas puede considerarse como una de las numerosas “herramientas” posibles que utiliza la auditoría del rendimiento. Con independencia de que la evaluación de programas se defina como una tarea especial o como

un tipo de estudio realizado por la EFS bajo el título general de auditorías del rendimiento, se trata de una actividad con un interés y una importancia crecientes” (ISSAI p.26-27)

La Auditoría como control posterior queda entendido entonces como verificación de que si las actuaciones se realizaron conforme a las normas (legalidad) acorde a principios contables (financiero) al uso de los recursos (eficiencia) y si se alcanzaron los objetivos (eficacia), pero sin entrar en las valoraciones sobre su impacto (efectividad). La valoración subjetiva quedaría como mecanismo de la evaluación que pone el énfasis en los resultados y el impacto de programas y políticas

La Auditoría se centra más en las prácticas de gestión, los sistemas y los procedimientos, toma y debe tomar una perspectiva organizacional cuando analiza sistemas y procedimientos, dado que las prácticas auditadas ocurren dentro de la organización. La evaluación, más rutinariamente toma su programa o política como sujeto de análisis y su alcance puede extenderse fuera de la organización al buscar medir un impacto social por ejemplo.

3.2.5 Semejanzas y diferencias

Como similitudes podemos indicar, que "Ambas pueden ser usadas para valorar el desempeño de programas del sector público. Ambas aplican procedimientos bien establecidos y sistemáticos. Ambas son practicadas por profesionales. En común comparten el énfasis puesto en las evidencias y en una adecuada recolección de datos, aunque el tipo de datos es usualmente distinto. Ambas están asociadas a la idea de rendir cuentas. Prestan atención a la adecuada difusión de los hallazgos. Ambas actividades se complementan. Las auditorías siempre son una evaluación independiente que pueden incluir algún grado de análisis cuantitativo y cualitativo, en tanto que la evaluación implica un enfoque menos independiente y más de consulta.(SIGEN, 2011)

En la búsqueda de respuestas definitivas en entramados complejos, el uso de la auditoría aumenta el riesgo de que las cosas no vayan bien, que sus hallazgos puedan ser refutados, a diferencia de ésta, la evaluación, puede explicar por qué las cosas funcionan o no, reconoce expresamente complejidad e incertidumbre, usualmente no reclama búsqueda de la verdad sino comprensión de lo sucedido, es más flexible en el diseño y práctica y puede encarar respuestas sobre aspectos atributivos.

La Auditoría tiene status legal o cuasi legal, las prácticas de auditoría han sido capaces de establecer criterios claros y valorar el desempeño contra esos criterios de una forma más definitiva y objetiva que la evaluación, respecto a su credibilidad, se espera que diga la verdad en un mundo

de ambigüedad y enfoques sesgados. Está apoyada por sociedades profesionales fuertes y está muy bien establecida y sigue estándares que son ampliamente conocidos y usados. (SIGEN, 2011)

En síntesis la auditoría en sentido amplio es más abarcativa que la evaluación, ya que esta última se focaliza en programas y proyectos, en tanto la auditoría toma la organización como campo de desempeño, la auditoría es más objetiva por sus técnicas que la evaluación aunque más endeble en ambientes complejos e inciertos, la evaluación puede incluir técnicas de auditoría para su ejecución pero no se necesita de auditores específicamente para llevar adelante evaluaciones, pero seguramente se será un mejor evaluador si se es a su vez un buen auditor.

3.3 La Auditoría de Gestión como un tipo o clase de Auditoría.

El pensamiento tradicional en materia de gestión pública se encuentra en un importante proceso de cambio, transitando de una concepción funcional o por actividades, a otra de evaluación o medición por objetivos o resultados. En la primera se busca la identificación de erogaciones o gastos en insumos de cada actividad que hace a la función (salud, justicia, educación, etc.), sin presentar mediciones a través de resultados; en la segunda, se identifican las actividades con sus objetivos, insumos y productos. Debe reconocerse la importancia del contenido financiero en la actividad, pues la asignación y uso de los fondos dependerá de su restricción o disponibilidad. La auditoría de gestión procurará proporcionar una base para mejorar la asignación y el manejo de los recursos por parte del sector público, llevando a cabo una administración más racional de los mismos. ... la auditoría de gestión tiene por objeto el examen sistemático de los comportamientos sustantivos relacionados con la economía, eficacia, eficiencia de las operaciones en el conjunto de una organización, o en una función, programa, proceso o segmento de la actividad pública. Su alcance también incluye el análisis de la calidad de los bienes y servicios producidos y la satisfacción del ciudadano, así como la forma en que se cumplieron los diversos tipos de responsabilidades. (SIGEN, 2014, p.37)

En este sentido Rezzoagli B (2010) entiende “que existen distintas clases de auditorías de las que se vale el control posterior, entre las que se distinguen las auditorías de regularidad y las auditorías operativas...Las auditorías de regularidad incluyen las auditorías financieras y las auditorías de cumplimiento...la auditoría operativa constituye un examen sistemático y objetivo con finalidad de proporcionar una valoración independiente de las operaciones de una organización, programa, actividad o función pública, para evaluar el nivel de eficacia, eficiencia y economía alcanzada por esta en el empleo de los recurso disponibles, detectar sus posibles deficiencias y formular las oportunas recomendaciones (p. 96-97).

SIGEN (ibídem), también entiende que según su alcance hay tres tipos básicos de auditoría: financiera, cumplimiento y operacional. A las dos primeras se las encuadra dentro de la auditoría tradicional. Juntos, estos tres tipos forman el marco de la auditoría integral que ofrece una visión completa de una organización o función.

Casal, A, 1999, también utiliza la denominación de Auditoría Integral o de las 6E que “comprende específicamente a la auditoría financiera (o contable) y a la auditoría operativa (o de gestión) y es una forma de verificación que sobrepasa los límites del informe del control de cuentas” (p.70) La auditoría integral como sistema, comprendería entonces a los subsistemas de la auditoría sin aditamento: a) auditoría financiera, de cumplimiento legal y de control interno b) auditoría de desempeño (economía y eficiencia) c) auditoría de eficacia (cumplimiento de objetivos) d) auditoría económica-social (ética, equidad y ecología)(p74). Por ello el autor sostiene que en su enfoque actual la Auditoría de Gestión considera también aspectos relacionados con el código de ética empresarial de la entidad, la equidad social en el manejo de sus recursos y el respeto por el medio ambiente y la ecología en el desenvolvimiento de sus actividades y operaciones. En estos puntos consideran la inclusión de códigos de conducta y normas de gestión ambiental como las ISSO. (p.99)

La Auditoría de Gestión se enmarcaría dentro del "Modelo de Control" que indica la Ley 24.156, que “introdujo un enfoque de auditoría integral que apunta a ser más amplio que una auditoría tradicional, basándose en criterios de economía, eficiencia, eficacia y elaborada por equipos interdisciplinarios” (UEV, 2005, p.30) . Bajo esta concepción entonces se entiende la necesidad de que “El control interno debe contemplar la generación de indicadores de desempeño de la efectividad de un programa como parte del sistema de control de un organismo [...]”. (Ley 24156, p. 52).

Otras de las variantes conceptuales estaría dado por las Normas de Auditoría de la INTOSAI (NA 1.0.38 y 1.0.40) que entiende que “La auditoría del rendimiento es un examen independiente de la eficiencia y la eficacia de las actividades, los programas o los Organismos de la Administración pública, prestando la debida atención a la economía, y con el propósito de llevar a cabo mejoras” (p.12)

Michel Barzelay (2002) sostiene que “La auditoría de gestión podría enmarcarse dentro de las auditoría de rendimiento”, y aclara que “no constituye un tipo de auditoría, sino que son evaluaciones propiamente dichas”, surge con combinaciones entre una auditoría tradicional y una Evaluación de programas. (p.149)

En la Administración Española se lo denomina “autoevaluación del rendimiento” “que establecen los propios órganos administrativos gestores, de acuerdo con las modernas técnicas de gestión de calidad...que es, evidentemente, una forma de control en la medida en que los responsables administrativos van a conocer la eficacia del funcionamiento de la Administración, para lo cual evaluarán una serie de variables en relación con la tarea que hace la Administración (Rodríguez-Muñoz, 2009, p.20)

Hasta aquí encontramos conceptualización tales como Auditoría Integral o de las 6E, Auditoría de Gestión, Auditoría de rendimiento, Auditoría de desempeño, Evaluaciones, Autoevaluación de rendimiento, por nombrar solo algunas a modo ejemplificativo.

Entre la Auditoría y la evaluación las diferencias clave no son las herramientas y métodos usados sino los contextos institucionales de cada una, por ello encontraremos ubicados en dependencias diversas realizando tal vez las mismas tareas con las mismas herramientas. Las auditorías de desempeño: son llevadas a cabo por cuerpos de auditoría bien organizados y con mandato legislativo, constituidos por Ley y formalmente por resoluciones de creación en cada dependencia pública como el caso de las UAI, a diferencia de la evaluación que no tiene una base institucional comparable, usualmente es llevada a cabo en nombre de alguna entidad que la solventa. (SIGEN, 2012)

En relación a la Auditoría de gestión específicamente y la evaluación existen similitudes "Ambas actividades implican el examen de las políticas y los procesos de ejecución, así como de las consecuencias de éstos, en la evaluación de la economía, la eficiencia y la eficacia de una entidad o actividad. Ambas requieren conocimientos, habilidades y experiencia similares y se sirven de métodos afines para la recopilación y análisis de datos. Su principal diferencia radica en el contexto en el que se llevan a cabo y en el objetivo de cada una de ellas". (TCE, 2015)

La auditoría de Gestión llevará adelante sus acciones en el ámbito interno de la organización, no realizando evaluaciones globales que impliquen verificar el impacto social de las mismas, es decir su alcance se limitaría a la eficiencia, eficacia y economía y se valdría de otros mecanismos para informar su efectividad, por ello el Tribunal de Cuentas Europeo entiende que "se incluirán en las auditorías de gestión elementos evaluadores de determinadas materias y se tendrán en cuenta los sistemas de evaluación y la información que de éstos se obtenga con objeto de valorar su calidad y, en caso de que éstos se consideren satisfactorios y pertinentes, se utilizará la información obtenida de la evaluación como evidencia de la auditoría." (p.12)

Puede entonces un auditor llevar adelante tareas de evaluación y en esto queda claro que sí, aunque no es tan contundente en forma inversa ya que "difícilmente se pueda ser un buen evaluador si no se conocen e incluso se han llevado a cabo técnicas de control". (Rezzoagli, 2008, p.35)

A los fines de nuestro abordaje entendemos entonces que la Auditoría de Gestión es más amplia que la auditoría tradicional e incluye además la evaluación, es decir podremos utilizar en los tramos superiores las Auditorías de Gestión para evaluar la efectividad e impacto de las políticas, basándose en todo caso de informes institucionales en caso de ser de impacto externo, pero podrán realizarlo con sus equipos de auditores si su impacto es interno, a la vez que en los tramos operativos analizarán mediante auditorías de cumplimiento la eficiencia, la economía, eficacia y legalidad de los procesos.

3.4 La Auditoría de Gestión Integral como valor agregado a la gestión

Para clarificar un poco algunos de los tipos de Auditoría, o al menos los que utilizamos en nuestro trabajo, recordaremos que se entiende por cada una ellas. La **Auditoría financiera**, contable o tradicional lo consideramos como sinónimos, en tanto la **Auditoría de control interno** mira el cumplimiento de a) la eficacia y eficiencia de las operaciones b) Confiabilidad de la información financiera c) cumplimiento de las leyes y regulaciones aplicables. **La Auditoría de cumplimiento legal** entendida como "la comprobación o el examen de las operaciones financieras, administrativas, económicas y de otra índoles de una entidad para establecer que se han realizado conforme a las normas legales, reglamentarias, estatutarias y de procedimientos que le son aplicables. Debe permitirnos obtener seguridad razonable de que el ente cumple con las leyes, regulaciones y requerimiento pertinentes. **La Auditoría de economía y eficiencia** persigue mejorar el empleo de los recursos a través de la reducción de los costos y/o el aumento de la producción y ventas. **La Auditoría de eficacia** persigue medir la marcha de una actividad en relación con sus objetivos o medidas de rendimiento establecidas en términos de metas de productos (bienes o servicios), en tanto la de **Efectividad** evalúa la relación de causalidad entre las acciones gubernamentales realizadas y los efectos observados, comparándolos con determinados parámetros. Estos indicadores pueden estar definidos institucionalmente o deberán ser elaborados por el auditor.

La **Auditoría de Gestión/rendimiento/por resultados /integral** en términos generales como los definen sus autores se centran básicamente en las 3E, agregando si se quiere otras 3E en el caso de Cassal (1999). Se podría decir que se aborda según el alcance y objetivo en 2 enfoques, uno de Auditoría ampliada y uno de auditoría restringida o tradicional. La restringida incluye los controles

de tipo financiero y las de cumplimiento, en tanto la Ampliada, no soslaya este tipo de controles sino que amplía su campo de alcance evaluando el impacto o resultados de las políticas ejecutadas .

Entendemos que los Informes de Auditoría deben indefectiblemente elevarse a las autoridades superiores de la Institución para que puedan tomar las decisiones oportunas, sean correctivas de formas, procesos o de políticas, estén bajo responsabilidad de su personal las correcciones o directamente dentro de sus funciones indelegables, en fin entendemos que la Gestión es Integral, que si bien se divide acorde a responsabilidades delegables o no, pero que confluyen para alcanzar el mismo objetivo que unifica la institución. Por ello el informe de Auditoria de Gestión es Integral, que si bien puede dentro de sus tareas llevar adelante controles de tipo legal, financiero, de economía, eficiencia, eficacia, efectividad, pero el alcance nos obligada al abordaje integral de todos estos temas por ser funciones entrelazadas, secuenciales o insoslayables para el cumplimiento de los objetivos de la gestión. Se pueden parcializar los informes, para desagregar el alcance, según la visión tradicional, pero al fin y al cabo las autoridades superiores necesitarán de una información integral sobre el desempeño de su gestión, he aquí donde entendemos que la AGI cobra relevancia, no como suma parcializada de temas, sino como elemento fundamental para la oportuna toma de decisiones.

La Auditoria al ser Integral abarca todas las dimensiones de la Organización y para desarrollar dichas tareas necesariamente debe utilizar elementos técnicos de auditoría y de evaluación. La AGI, busca dar respuesta a ¿Los objetivos establecidos fueron alcanzados? ¿Las metas, actividades se cumplieron? ¿Cuáles fueron los desvíos y sus causas? ¿Qué se debe adecuar modificar de las tareas/actividades para alcanzarlos? ¿Las operaciones se han realizado conforme a las normas legales, reglamentarias, estatutarias y de procedimientos que le son aplicables? ¿El empleo de los recursos favoreció la reducción de los costos y/o el aumento de la producción? 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 cada objetivo de la Institución, se desagrega en políticas, acciones, tareas, metas, resultados, indicadores, estamos hablando de un alcance que incluye lo normativo, procedimental, financiero, de economía, eficiencia, eficacia, efectividad, que si bien pueden abordarse aisladamente no facilitan el análisis integral de interrelacionarlos con una acción, tarea, objetivo, que puede no estar siendo alcanzada (análisis de causa y sus posibles riesgos) si lo abordamos como compartimentos estancos, debemos abordarlos integralmente si queremos agregar valor a la gestión mediante los

informes, ya no alcanza con marcar el hallazgo, identificar el problema solamente, sino podemos ver el punto de llegada y acompañar constructivamente en el trayecto.

Si en la auditoría tradicional se parte de posibles problemas o desvíos a las normas que ameritan correcciones oportunas, en la AGI, se parte del objetivo y analizan las actividades e indicadores a fin de verificar los avances y desvíos y se recomendarán modificar las actividades en caso de requerir ajustes o reprogramaciones.

La AGI, empleará para ello diferentes instrumentos para su labor y apelará a la multidisciplinariedad de sus equipos, los datos e información para su labor, pueden provenir de informes institucionales internos, sistemas de información o cuando las políticas tienen impacto en el medio y requieren de relevamientos sociales, pueden apoyarse en informes de otros organismos de prestigio y rigurosidad técnica que sustenten los trabajos para respaldar las informes realizados.

Entendemos que pueden existir abordajes similares de esta propuesta⁸, pero en la Argentina particularmente en el ámbito de las UUNN y específicamente de la UNL, las Auditorías son del tipo tradicional y las experiencias de Auditorías de Gestión no conllevan experiencias de evaluaciones como propuesta Integral, Auditoría de Gestión y Evaluación Institucional corren por carriles separados, bajo dependencias distintas, tal como quedó demostrado en el capítulo anterior, pero consideramos pueden confluir en una sola propuesta como lo fundamentamos teóricamente y lo explicaremos en los apartados sucesivos y que entendemos se encuadran en la Auditoría de Gestión Integral.

⁸ En esta misma línea el INTOSAI plantea la auditoría del rendimiento bajo dos enfoques especialmente distintos. Los dos enfoques representan ideas diferentes de la auditoría del rendimiento. En uno de ellos la auditoría tiene como centro de atención la rendición de cuentas, al igual que en la auditoría financiera, mientras que el otro –que pone el acento en la economía, la eficiencia y la eficacia- se ocupa esencialmente de la materia que se fiscaliza y de las causas de los problemas observados.

CAPITULO 4

AUDITORIA DE GESTION INTEGRAL

4.0 Auditoría de Gestión Integral. Principios y aplicación

En este capítulo desarrollaremos una propuesta de implementación de la AGI, partiendo de reconocer que en su etapa de planificación los procesos son coincidentes con las auditorías tradicionales que se ejecutan en el ámbito de la UNL y definidas en las normas de control interno gubernamental (NCIG). Sin embargo realizaremos adecuaciones en cada etapa, necesarias para abordar nuestra propuesta. Así, en el Plan ciclo por ejemplo se requiere la necesaria articulación con el área de Planeamiento de la UNL en vistas a los requerimientos de informes de evaluación institucional y aquí el punto está en la periodicidad con la que ejecutará la AGI. En tanto en el Plan anual, se debe acordar el inicio, alcance y objeto de la AGI para su elevación y aprobación por los órganos competentes y ya en la Planificación del proyecto en sí, para definir procedimientos, muestras, metodologías, instrumentos y equipos que lo ejecutarán y el modelo de informe que dé respuestas a las demandas técnicas de SIGEN, propias de un informe de Auditoría y a las necesidades de información para la gestión, propias de un informe de evaluación.

Consideramos necesario describir los procedimientos para la elaboración tanto del Plan ciclo, el anual y el específico, por representar los procesos formales de cualquier auditoría que se desarrolle en el ámbito de las UUNN y que responden a los lineamientos de SIGEN. Las adecuaciones que proponemos en el marco de la propuesta de la AGI, pueden realizarse sin alterar requerimientos de normas técnicas o procedimentales establecidas por SIGEN, en este sentido la propuesta de un modelo de informe toma la estructura clásica que se presenta en la UAI, pero incorpora apartados necesarios para dar respuesta a un informe de evaluación Institucional, la conjunción de ambos nos da una estructura adecuada para cumplir con los condicionantes técnicos de ambos requerimientos.

Por último desarrollaremos una propuesta que nos permita visualizar la forma de exponer el informe de la AGI sobre la base de un ejemplo basado en un PyA, por representar la esencia de la construcción del PDI en la UNL.

4.1 Planeamiento de una Auditoria de Gestión Integral (AGI)

Como mencionamos anteriormente, el Planeamiento en sus 3 etapas que describiremos, responden al esquema normado por SIGEN, a los que adecuaremos solo parcialmente a fin de presentar nuestra propuesta de AGI; mencionaremos las etapas y los procesos desagregados con la intención

de facilitar a quienes deben elaborar el planeamiento en el ámbito de UUNN y puedan contar así con un procedimiento que recoge la experiencia y buenas prácticas en la UNL.

La planificación de la Auditoría en general contiene al menos 3 etapas. El Plan ciclo, el Plan anual y el Planeamiento del proyecto específico. Describiremos cada uno de ellos para entender cómo llegamos al proyecto específico de la AGI.

4.1.1 Plan ciclo o Planeamiento Plurianual

El primer paso es la preparación del Plan ciclo o Planeamiento Plurianual entendido como una mirada integral de la Institución que mediante el ordenamiento en base a una matriz de riesgo, determina el conjunto de Proyectos que se ejecutarán en un plazo determinado. El espacio temporal sugerido es de 5/6 años.

El proceso de elaboración que sugerimos, en base a la experiencia en la UNL, consta de las siguientes fases:

1. El Auditor Interno identifica el universo a auditar en la entidad:

Para ello, define el abordaje a efectuar (dando respuesta al interrogante **¿cómo?**), que puede ser:

- a) por unidades organizacionales (entegramas),
- b) por áreas claves de la actividad de gestión (procesos),
- c) por programas, y/o
- d) por auditorías especiales.

2. El auditor efectúa un análisis de riesgo de la entidad, la ponderación del impacto y su probabilidad de ocurrencia a fin de establecer las prioridades de los trabajos, garantizando la utilización óptima de los RRHH y del tiempo.

3. El auditor categoriza los proyectos de auditoría de manera de cubrir todo el universo a auditar.

Con los puntos 2 y 3, análisis de riesgo y categorización de los proyectos, el auditor da respuesta a los interrogantes **¿qué?**, **¿dónde?** y **¿por qué?**

4. El auditor calcula las horas de auditoría disponibles considerando la cantidad de agentes que se desempeñarán en la UAI en el período a planificar y la cantidad de días hábiles laborables (**¿quiénes?**).

5. El auditor analiza los proyectos de auditoría de alta, media y baja prioridad con el cronograma de horas disponibles y determina los proyectos a realizar en cada año del ciclo plurianual, justificando las causas que dieron origen a la decisión adoptada (**¿cuándo?**).

Aquí se determina, la periodicidad con el que se desarrollará la AGI, atendiendo principalmente a la oportunidad de la presentación del informe que dé respuesta a la evaluación institucional, en este sentido pueden plantearse su ejecución anual delimitando en el alcance las áreas, funciones

sustantivas o programas que abarcarán y que pueden al finalizar el ciclo consolidarse en un solo informe integrador de toda la dimensión institucional. Recordemos que la periodicidad está en relación con el riesgo determinado, pero puede plantearse en este caso una frecuencia anual, atendiendo al alcance del mismo y cuya ponderación de prioridad se fije como obligatorio, sin ponderación de riesgo, tal como lo contempla en algunos casos SIGEN.

6. Cada año, al momento de confeccionar el plan anual, el Auditor revisa, y de ser necesario actualiza, el plan plurianual, dejando evidencia de ello.

Aquí puede alterarse la frecuencia de periodicidad de la AGI si se considera necesario.

4.1.2 Desarrollo del Plan Anual

Para la elaboración del Plan Anual, SIGEN requiere cierta información desagregada que utilizaremos posteriormente para incluir en el informe de AGI, es decir la información procesada dará respuesta a las pautas para la elaboración del Plan anual y será a su vez insumo a incluir posteriormente en la AGI.

Lo que mencionamos seguidamente son procedimientos internos de la UAI para elaborar el Plan anual, el valor agregado de nuestra propuesta estará en la información que volcaremos en el mismo y en la definición del Objetivo, Alcance y Procedimientos. Como mencionamos anteriormente, una parte sustantiva de la información que requiere SIGEN es volcada al informe de AGI, por ello la relevancia del mismo.

Recordemos en primer lugar que partimos del Plan Plurianual, para avanzar hacia el Plan anual y para ello el Auditor titular a) Define para los proyectos seleccionados en el primer año, el objeto, alcance y principales procedimientos de control y procedimientos sustantivos de auditoría. En este punto es importante la articulación con el área de Planeamiento o Autoridades superiores para definir el mismo, luego se calcula las horas de auditoría disponibles considerando la cantidad de agentes que se desempeñarán en la UAI en el año a planificar y la cantidad de días hábiles laborables. El Plan Anual se elabora teniendo en consideración:

- los lineamientos de SIGEN,
- el Plan Ciclo de la UAI,
- las pautas gerenciales anuales de SIGEN,
- el Informe de Supervisión UAI,
- el resultado de planes anteriores,
- normas particulares de cada organismo,
- resoluciones técnicas pertinentes a la profesión,

- normas varias de organismos rectores y reguladores (IGJ, CNV, CGN, ONC, etc.),
- otros instructivos para la formulación del Planeamiento UAI,
- lineamientos gerenciales anuales del Síndico General de la Nación y
- lo dispuesto por la normativa aplicable, la cual se menciona en las referencias.
- los requerimientos de la Autoridad Superior
- los acuerdos alcanzados con el área de Planeamiento y de Gestión, usuarios del informe.
- los Informes de evaluación institucional internos y externos

Como el Control Interno del Sector Público está a cargo de SIGEN y las UAI en cada dependencia, a fin de consolidar los Planes anuales, se debe proceder a realizar la carga en el sistema SISIO WEB⁹ vigente y remitir el Plan Anual al Síndico Jurisdiccional para su análisis, dentro de los plazos legales. En caso de ser observado el planeamiento por parte SIGEN, el auditor incorpora las modificaciones requeridas, tanto en papel como en el sistema SISIO WEB vigente y lo remite nuevamente a la Sindicatura Jurisdiccional. Una vez aprobado preliminarmente el plan por el área pertinente de SIGEN, el auditor lo remite al Rector de la Universidad con las fichas descriptivas por cada proyecto, comprobante de carga emitido por el Sistema SISIO WEB vigente y en soporte digital, para que emita la resolución de aprobación del Plan Anual. El Rector aprueba el plan y remite la resolución a SIGEN para su aprobación por el Síndico General de la Nación. El proceso finaliza cuando el Rector de la UNL recibe la nota del Síndico General de la Nación aprobando en forma definitiva el planeamiento.

Hasta aquí los procedimientos deben seguir lo establecido por SIGEN y sólo es necesario para el caso del proyecto de AGI consensuar con el área de Planeamiento o autoridad superior el “objetivo, alcance y procedimientos mínimos y necesarios para la ejecución posterior del proyecto específico, fechas y plazos”, logramos así, que la AGI quede formalmente aprobado dentro del plan anual.

En un documento complementario interno, que no necesariamente se elevará a SIGEN, se puede fijar lineamientos específicos para el desarrollo de la AGI que dé respuesta a los requerimientos de la evaluación institucional y trace una hoja de ruta para las tareas específicas posteriores.

4.1.3 Planificación operativa o de desarrollo de cada proyecto.

Definido en el Plan ciclo la periodicidad con el que desarrollaremos la AGI, elaborado y aprobado el Plan anual donde se establece el objetivo, alcance, inicio, plazo de ejecución y principales procedimientos, queda ahora la tarea de ejecutar el proyecto de AGI.

⁹ El SISIO WEB (Sistema de Seguimiento de Informes y Observaciones) coadyuva a las tareas de planificación, ejecución y supervisión de las acciones de control del sistema de control interno de todo el Sector Público Nacional, además de sistematizar la información resultante de los distintos informes que se formulan, y permite extraer información útil y oportuna para quienes tienen a su cargo la gestión pública

Aquí también consideramos apropiado describir el procedimiento utilizado internamente en la UAI-UNL a fin de facilitar la planificación del trabajo en el equipo, no tienen otra finalidad más que socializar buenas prácticas que pueden tomarse como orientadores y modificarse acorde a la propia característica de la institución.

Las fases necesarias serían las siguientes:

1. El responsable de las tareas de auditoría, asigna el equipo de auditoría que llevará adelante la misma, indicándole las horas comprometidas para ejecutar el proyecto y las fechas de inicio y fin.
2. El responsable prepara, en función de los procedimientos mínimos contenidos en el plan, el programa de auditoría (incluyendo: objeto, alcance, normativa inicial a aplicar, etc.). Dicho programa debe ser acordado con el equipo de auditoría asignado, mediante una minuta de reunión.
3. La auditoría comienza con un relevamiento preliminar del área o sector auditado, a efectos de tomar conocimiento del estado de situación de los controles vigentes, enviando al auditado una Nota de Inicio de Auditoría, en la cual se le comunica el comienzo de las tareas y se solicita indique una persona de contacto, quien oficiará de articulador durante la realización de los procedimientos, facilitará la normativa aplicable que utilizan según el tema auditado y demás datos que se necesiten en caso de corresponder. Dicho relevamiento es realizado por el Auditor Adjunto o por el Auditor Operativo.
La evidencia puede basarse en entrevistas, encuestas y/o relevamiento de información institucional disponible, la realización de dicha tarea posteriormente se documenta.
4. Para llevar adelante las tareas de campo, el equipo de auditoría aplica el programa de trabajo confeccionado a tal fin, así como también la normativa correspondiente.
El programa de trabajo debe ser articulado con el área de Planeamiento a fin de dar respuesta a ambos requerimientos. La evidencia se plasma en los papeles de trabajo.
5. El responsable o el equipo de auditoría aplica los procedimientos, técnicas y prácticas a efectos de la obtención de los elementos de juicio que permitan sustentar el contenido posterior del informe. Además se deben realizar reuniones semanales entre el Auditor Adjunto y el Auditor Interno y reuniones quincenales de todo el equipo a los fines de la puesta en común del estado de la auditoría en curso, realizando la correspondiente minuta de reunión.

6. Concluida la tarea de campo y recolectadas las evidencias válidas y suficientes, se procede a efectuar un control entre las horas aprobadas y cargadas en el sistema SISIO WEB vigente con las realmente insumidas, el responsable posteriormente deja constancia de tal análisis en los papeles de trabajo y de los avances en el desarrollo de dicha auditoría.
7. Una vez finalizadas las tareas de campo el equipo de auditoría procede a redactar el informe preliminar de AGI junto con las recomendaciones y confecciona el legajo corriente de auditoría, los cuales posteriormente son analizados por el Auditor Adjunto, efectuando un análisis de las evidencias recolectadas en cuanto a la competencia, suficiencia y relevancia de las mismas, aplicando los controles necesarios previos a la elevación del mismo y verificando el cumplimiento del programa de trabajo.
8. Concluida la redacción del informe, el responsable lo pone a consideración del Auditor Interno Titular conjuntamente con los papeles de trabajo correspondientes. Una vez analizados y aprobados los mismos, se confecciona la Nota Solicitud Opinión Informe, al cual se adjunta el informe preliminar y se pone en conocimiento del auditado, a efectos de recabar su opinión y el detalle de las acciones a encarar para subsanar las observaciones, notificándole además la posibilidad de llevar a cabo una reunión quedando supeditada su realización a la confirmación del auditado en los plazos establecidos. El plazo a otorgar para la respuesta estará determinado por el tamaño, la complejidad, etc. de las observaciones asegurándose la trazabilidad de las mismas.
9. Recibidas las respuestas, el responsable analiza las mismas, realizando las tareas necesarias a fin de confirmar o desechar las observaciones formuladas oportunamente.
10. En aquellos casos donde surjan discrepancias, el responsable deja constancia de las mismas en el informe.
11. Efectuado el análisis anterior el responsable procede a redactar las recomendaciones definitivas y la conclusión.
12. Concluido el informe, el responsable procede a cargar el mismo en el sistema SISIO WEB vigente, detallando las horas insumidas y el producto ejecutado,

13. El responsable procede a poner en conocimiento del Rector de la Universidad y de SIGEN el informe. El Rector podrá elevar el informe a otros organismos que considere pertinente.
14. El responsable procede a ordenar los papeles de trabajo y archivarlos y realiza el cierre de la auditoría.

En las 3 etapas analizadas se considera crucial la articulación entre las áreas de Auditoría y Planeamiento y dando respuesta a la pregunta ¿cómo se articula? sugerimos en la estratégica o plan ciclo definiendo conjuntamente la periodicidad de la ejecución de la AGI, atendiendo a los ciclos de las Evaluaciones internas y externas, en la Anual para definir el objetivo, alcance, muestra, plazos, en tanto para el desarrollo del Proyecto específico, al estructurar la presentación del Informe, procedimientos, recolección de información, redacción, recomendaciones, conclusiones, etc.

Descripto los procedimientos formales para el Planeamiento, seguidamente nos focalizaremos en el proceso de ejecución del Proyecto, para ello primero desarrollaremos un estructura posible del informe, para luego abordar la definición del objetivo, alcance, procedimientos y redacción de las observaciones y recomendaciones dando cuenta así del producto final propuesto de una Auditoría de Gestión Integral.

4.2 Estructura del informe de AGI

4.2.1 Aclaraciones previas

La propuesta que presentamos intenta sintetizar la estructura de 2 tipos de informes (evaluación interna institucional y auditoría interna). Para ello hemos tomado los informes presentados en la evaluación institucional de 2008 y 2016, analizamos la estructura de presentación, los ejes, formas de exposición, estilo de redacción y lo incorporamos al informe tradicional de auditoría indicado por SIGEN, ampliándolo pero sin dejar de responder a los requerimientos de un informe de evaluación y uno de auditoría específicamente.

En el capítulo 2 mostramos en un cuadro comparativo las estructuras de los informes, las similitudes en los temas abordados, remarcando la falta de integración o complementación de los mismos, es por ello que la propuesta que expondremos intenta dar respuesta a esta deficiencia.

El grado de desagregación de cada punto puede variar según la finalidad, el esquema propuesto se presenta con 2 estructuras, una que denominaremos informe ejecutivo y otro informe analítico/ampliado. El ejecutivo daría respuesta al informe de auditoría y el ampliado al de evaluación institucional.

El esquema ampliado o de evaluación incluiría

- La universidad en su contexto: Histórico, legal, geográfico, socioeconómico
- Gobierno y financiamiento
- Principales normas aplicables
- Marco de referencia
- Objetivo
- Alcance de la evaluación
- Observaciones en base a las metas, indicadores, tareas y actividades establecidas
- Recomendaciones
- Opiniones de los evaluados
- Conclusión

El esquema ejecutivo o de auditoría

- Objetivo
- Alcance de la auditoría
- Principales normas aplicables
- Marco de referencia
- Observaciones en base a las metas, indicadores, tareas y actividades establecidas
- Recomendaciones
- Opiniones del auditado
- Conclusión

En el mismo informe puede hacerse referencia que para mayores desagregaciones, se puede consultar el informe ampliado cuya documentación se encuentra disponible en los papeles de trabajo.

4.2.2 Estructura del Informe

La descripción que detallaremos seguidamente recoge los lineamientos, descripciones e información que se incluyeron en los informes de evaluación interno y externo de la UNL en 2008 y 2016. Sintetizamos la misma con el fin de dar respuesta a las necesidades de cada informe, aunque no tienen la intención de ser una propuesta acabada sino orientativa de una estructura posible que en el caso de la UNL daría respuesta a la finalidad buscada con la AGI.

4.2.2.1 La Universidad en su contexto

Los puntos que se abordarían serían los siguientes:

El *contorno sociodemográfico y económico* que describa los aspectos demográficos, socioproductivo, ocupacional, educativo, de NBI para una mejor comprensión de la zona de influencia de la institución y que nos permita analizar las políticas, su pertinencia, efectividad.

Dimensiones de las relaciones institucionales donde describamos las instituciones educativas de la región, tanto superiores como medias, convenios vigentes, servicios, cursos, programas, proyectos ejecutados y en ejecución, procedencias de los ingresantes por región, provincia, municipio e institución entre otras relaciones.

Valoración social de la institución: Mediante un relevamiento como ser una encuesta social se puede recabar percepciones referidas a la contribución a la solución de problemas sociales de la Universidad, la formación de los profesionales en lo técnico y su compromiso social, las carreras vigentes y su adecuación a las necesidades sociales, la calidad de la enseñanza impartida, la generación de nuevos conocimientos, el acceso y la igualdad de oportunidades que garantiza la institución, los aportes sociales que realiza y lo que se espera de la misma.

Este punto resulta sustantivo para la planificación y evaluación social de la institución y nos brindará datos cruciales para orientarnos en la medición del impacto y efectividad de las políticas que se llevan adelante.

4.2.2.2 Identificación del organismo y su estructura/ marco jurídico y gobierno

En cuanto a los antecedentes es importante realizar una descripción desde los orígenes, su marco *histórico, legal*, mencionando su acta constitutiva, sus dependencias, ubicación geográfica, estructura institucional y forma jurídicas (Facultades, Institutos, Centros, Escuelas, Empresas, etc.) a fin de conocer globalmente la Institución y su complejidad, cambios históricos, adecuaciones a contextos, diversificación, entre otros puntos.

4.2.2.2.1 Principales Leyes, decretos y decisiones administrativas aplicables a la Institución

Las principales normas delimitan el marco normativo que regula el funcionamiento de la Institución, pueden ser de origen interno, sancionada por sus propios órganos o ser externos, pero de aplicación obligatoria, dada por su forma jurídica o dependencia en la estructura institucional del Estado.

El marco normativo nos permitirá delimitar el alcance, procedimientos, responsabilidades y llevar adelante principalmente el control de tipo normativo, legal.

4.2.2.2.2 Gobierno

Detalle de los órganos de gobierno, composición, normas y reglamentos que lo regulan a fin de comprender las facultades y delimitar funciones y responsabilidades.

4.2.2.2.3 Organigrama

Estructura organizativa de la Institución detallando normativa vigente, cambios relevantes recientes

4.2.2.2.4 Arco curricular

Aquí se debe detallar el total de las propuestas de nivel inicial, primera, secundaria, pregrado, grado y posgrado tanto en su modalidad presencial como a distancia. El arco curricular nos permite conocer el universo de estudiantes, cátedras, currícula y resulta sustancial para auditorías de títulos y acreditación.

4.2.2.3 Estructura y financiamiento

4.2.2.3.1 Personal

Identificar al personal de la Institución, considerando el personal de apoyo, docente, no docentes, gestión y contratados, desagregando por categoría, dedicación, antigüedad, etc. Esta información nos permite ver relaciones e indicadores de Recursos humanos, financiamiento, formación, investigación, etc.

4.2.2.3.2 Infraestructura y equipamiento

Detalle de los edificios, ubicación, superficie, capacidad áulica, de laboratorio, mantenimiento, de gestión, esparcimiento, condiciones de seguridad, equipamiento. Esta información será sustancial para auditorías de Obras relevantes, Higiene y Seguridad, Tratamiento de desechos, indicadores de capacidad instalada, utilizada, ociosa entre otros.

4.2.2.3.3 Sistemas Informáticos

Detalle de los sistemas informáticos vigentes, de desarrollo propio y/o adquiridos, mencionado los datos que procesan (estudiantes, patrimonio, RRHH, financiero, etc.) y los usuarios/destinatarios. Auditorías de uso de licencias, de Tecnología de la Información (TI), de Seguridad informática, utilizarán estos datos.

4.2.2.3.4 Sistema de Gestión presupuestaria, económica, financiera y contable.

Desagregación del financiamiento según fuente, detallando el crédito presupuestario y las erogaciones por inciso, diferenciando el devengado, compromiso y pagado al 31/12. Se debe incluir además metas presupuestarias para el año vigente.

Las auditorías de Cierre de ejercicio, de Gestión presupuestaria, de Cuenta Ahorro, Inversión y Financiamiento, de Ejecución presupuestaria entre otras auditorías financieras se basan en los datos aquí brindados.

4.2.2.4 Objeto

El Objetivo de la Auditoría de Gestión Integral dentro de la génesis del control contributivo debe basarse centralmente en evaluar y mejorar el funcionamiento de los programas y proyectos que dan sustento al accionar de la Institución tendiente a alcanzar los Objetivos que se plantearon en las políticas definidas en su Plan de desarrollo.

En nuestro caso la Auditoría de Gestión Integral en la UNL se basará en Proyectos y Acciones¹⁰ (PyA) que involucra la política, los programas y direcciones, es decir que resulta más transversal al incluir en ella diversas acciones tendientes a alcanzar un objetivo específico y estar construidas en algunos casos con más de un programa, dependencia.

El objetivo es un apartado que figura en los informes de evaluación y de auditoría por lo que no sería un agregado en la AGI, sino una redefinición del mismo.

4.2.2.5 Alcance

La AGI no tiene ni debe tener por objeto el examen simultáneo y exhaustivo de todos los aspectos de la organización, debe abarcar determinados aspectos atendiendo al riesgo, desvíos detectados en las acciones o prioridades institucionales. Este recorte evitará ser muy abarcativo, ambicioso y que se extienda mucho en el tiempo. La AGI puede abarcar por ejemplo un proyecto, un proceso, una actividad, un grupo de operaciones, etc. Por ello en nuestra propuesta nos focalizaremos, específicamente en el desarrollo de los PyA, sus metas, actividades y resultados esperados ya que representan la forma de programación y ejecución del PDI. Por ello es aconsejable determinar la muestra en acuerdo entre el área de Planeamiento y la UAI, a fin de que sea representativa y pueda dar respuesta al objeto de la auditoría y el de evaluación. Debe por su parte quedar bien definido para las partes interesadas (Auditores y auditados) preferentemente en la fase de Conocimiento Preliminar, porque permite delimitar el tamaño de las pruebas/ selección de la muestra y el método aplicable, además de medir el riesgo que tiene el auditor en su trabajo. El alcance puede variar de acuerdo a si planificamos realizar la AGI una sola vez en el ciclo o anualmente.

El alcance es propio de un proyecto de auditoría para delimitar las tareas y responsabilidad del auditor, en la evaluación al ser integral de la institución no sería necesaria. Sin embargo consideramos que la AGI al permitir su ejecución en más de un proyecto anual, debe ser incluido.

¹⁰ Los **Proyectos y Acciones** (PyA) son las unidades operativas que materializan los objetivos del **PDI**2010 - 2019. Son confeccionados por los diferentes actores sobre la base de brechas, DCI determinando acciones, resultados y midiendo avances en base a indicadores y metas

4.2.2.6 Marco de referencia

El marco de referencia facilita a los destinatarios del informe o terceros interesados que no conocen en detalle el funcionamiento (Organizativo, normativo, económico, etc) del área, función, dependencia, organización auditada, para que puedan entender en forma general el mismo, con la simple lectura de este apartado.

En el caso del PDI puede describirse su estructura, explicando los OG, los OE, los PyA, indicadores, brechas, DCI, puntos de partida sobre los que se desarrollarán los procedimientos de auditoría posteriores.

El marco de referencia no es un apartado que se encuentre en un informe de evaluación, aunque pudiera suplirse con el marco conceptual que sí se incluye y que intentaría dar mayor claridad conceptual, consideramos más apropiado tomar el del formato de auditoría por ser un elemento ampliatorio y clarificador del funcionamiento institucional para terceros interesados en el informe.

4.2.2.7 Observaciones

- **Generales**

Este apartado resulta sustancial para dar respuesta a la AGI, la redacción aquí debe hacer mención a la situación inicial, es decir sobre el punto de partida de la planificación, las acciones y actividades programadas y las ejecutadas, si las metas fueron alcanzadas o el grado de avance en el mismo, si se registraron desvíos, cuáles fueron las causas, si el presupuesto fue el adecuado, si el mismo facilitó o dificultó el cumplimiento de las actividades, si la brecha definida en la planificación fue eliminada reducida o no sufrió alteraciones, siempre buscando las causas, el riesgo, para una interpretación de la realidad que permita un plan de acción futuro.

La información y su medición pueden provenir de Informes Instituciones elaborados por dependencias estadísticas, o ser procesados por el propio equipo y ser contrastados con los indicadores establecidos en el Planeamiento. Cierta información para medir el impacto de las políticas en el medio, puede sustentarse en relevamientos o informes externos, que pueden ser utilizadas para respaldar nuestras observaciones, en la medida que sean elaborados por organismos oficiales o instituciones con trayectoria y prestigio social.

Este apartado daría respuesta a los requerimientos propios de una evaluación institucional.

- **Específicas**

En este apartado se debe describir específicamente cada uno de los desvíos, dando cuenta del cumplimiento normativo, contable, financiero, la sobre o sub-ejecución de la partida, la pertinencia del gasto, el cumplimiento en la rendición de gastos, la correcta imputación contable, en general, las debilidades en el control interno. Se debe asimismo indicar las causas posibles y los efectos que pueden ocasionar a la organización.

En una “desagregación de las observaciones generales”, en este punto la redacción se enmarcaría en el formato tradicional de auditoría, como ser “Se detectó, se verificó, se observó, se evidenció, etc.” y es la que se cargará al SISIO WEB para su seguimiento posterior por parte de la UAI y SIGEN.

4.2.2.8 Recomendación

La recomendación debe entenderse como el valor agregado a la organización, ya que está dirigido a la mejora de los sistemas y actos de gestión, no solo debe conducir a subsanar los errores, los desvíos detectados, al cumplimiento normativo, al fortalecimiento del control interno, sino principalmente a la corrección oportuna de la política o a la generación de nuevas acciones.

Las recomendaciones no son imperativas, como dice el título, recomiendan posibles caminos de acción y están dirigidas a la máxima autoridad para que evalúe la conveniencia, oportunidad y factibilidad de su adopción. Deben estar redactadas en orden a las prioridades que se considera deben abordarse las mismas.

La recomendación será una guía también para el seguimiento posterior de las acciones comprometidas, en vista a las correcciones de las observaciones indicadas.

La recomendación es un apartado existente tanto en la auditoria como en la evaluación, solo que en la primera las actividades de control deben estar desligadas de las de gestión, aunque consideramos que debe avanzarse un poco más, si pretendemos agregar valor, amparados en que su adopción o no, es facultativa de la autoridad superior.

4.2.2.9 Opinión del Auditado/evaluado

La opinión del auditado/evaluado es relevante para la AGI, a fin de conocer la aceptación o discrepancia con el informe y la elaboración posterior del Plan de acción respectivo.

Si el auditado acepta el informe, las observaciones quedan confirmadas y debe elevar el plan de acción, discriminado plazos y responsable.

En caso de no coincidir, se debe dejar constancia de ambas opiniones o se puede analizar los puntos en discrepancia, adecuarlos, redefinirlos o suprimirlos de corresponder. En esta etapa puede obtenerse información que no fue brindada oportunamente que subsane o redefine una observación.

Se recomienda dos vías para obtener la opinión, una que el auditado lo envíe por escrito, o una segunda a través de una reunión, donde se analicen los puntos del informe y se documente en un acta las conclusiones arribadas. Esta vía es la más recomendable, porque permite analizar en detalle la observación, revisando los papeles de trabajo in situ, viendo posibles causas, el riesgo de la misma y los posibles caminos de resolución que facilitarán al auditado, la redacción del plan de acción posterior y su seguimiento por parte de la UAI.

La opinión del auditado en su esencia no difiere entre una auditoría y una evaluación, aunque si enriquece al de una evaluación al incorporar plazos, responsables y un seguimiento específico.

4.2.2.10 Conclusiones del informe

Las conclusiones intentan en forma sucinta, dar una mirada integral de los puntos definidos en el Alcance, dando respuesta al Objetivo planteado. La significatividad de las observaciones orientarán la redacción del mismo, buscando siempre conclusiones globales, sin perder de vista la evidencia documental de la misma, indicando por ejemplo si el ambiente de control es fuerte o débil, si se considera que es mejorable, el grado de receptividad de las autoridades y su predisposición al cambio.

Las conclusiones existen tanto en los informes de auditoría como de evaluación, su esencia es la misma, por lo cual pueden fundirse en una sola dando respuesta así a la AGI.

4.2.2.11 Caso de Auditoria de Gestión Integral en la UNL

I. OBJETO

Análisis y evaluación de la gestión en el ámbito de la Universidad, atendiendo al logro de los objetivos y las metas dispuestas en las diversas áreas, confrontándolo con el Plan de Desarrollo Institucional (PDI).

II. ALCANCE

Las tareas de auditoría fueron realizadas de acuerdo con las Normas de Auditoría Interna Gubernamental, aprobadas mediante Resolución N° 152/02 - SGN, y el Manual de Control Interno, aprobado mediante Resolución N° 03/11 – SGN, tomando las 3 LOP del PDI 2010-2019. El período comprendido será la revisión del período 20XX-20XX.

ALTERNATIVA 1: muestreo por LOP

El universo general se compone de XXX Proyectos y Acciones (PyA) presentados por LOP, de los cuales se tomaron como muestra al menos un PyA por cada OE, lo que representa un XX% del total del PyA.

El muestreo fue de tipo no estadístico y la selección de la muestra aleatoria con población estratificada, y se compone de la siguiente manera: (Cuadro de doble entrada)

ALTERNATIVA 2: muestreo por dependencias o áreas centrales

El universo general se compone de XXX Proyectos y Acciones (PyA) presentados, de los cuales se tomaron como muestra XX por cada UNIDAD ACADEMICA y/o DEPENDENCIA CENTRAL, lo que representa un XX% del total.

El muestreo fue de tipo no estadístico y la selección de la muestra aleatoria con población estratificada, y se compone de la siguiente manera:(cuadro de doble entrada)

ALTERNATIVA 3: muestreo por funciones sustantivas

El universo general se compone de XXX Proyectos y Acciones (PyA) presentados, de los cuales se tomaron como muestra XX por cada FUNCION SUSTANTIVA (Gobierno, docencia, Investigación, extensión, internacionalización), lo que representa un XX% del total.

El muestreo fue de tipo no estadístico y la selección de la muestra aleatoria con población estratificada, y se compone de la siguiente manera:(cuadro de doble entrada).

.

III. TAREA REALIZADA

Las tareas de auditoría se realizaron durante los meses de XX y XX del corriente año, y consistieron en:

- Análisis del Plan de Desarrollo Institucional.
- Análisis de los lineamientos políticos estratégicos plasmados en la Memoria y Asamblea Universitaria.
- Relevamiento de los Perfiles y Proyecto (PP) y Planes y Acciones (PyA).
- Análisis de la normativa aplicable.
- Relevamiento y selección de indicadores de gestión y confrontación con las metas y resultados establecidos en el PDI, memoria y balances.
- Análisis de la programación y ejecución presupuestaria
- Análisis de las rendiciones de cuentas y sus imputaciones presupuestarias
- Seguimiento de las observaciones pendientes de regularización relacionadas al proyecto.

IV. MARCO DE REFERENCIA

Hacia finales de 2010, los Órganos Colegiados de Gobierno aprobaron el Plan de Desarrollo Institucional 2010-2019 “Hacia la Universidad del Centenario”. Este documento provee los lineamientos políticos institucionales para el planeamiento y la gestión en todas las Áreas, Unidades Académicas, Escuelas e Institutos dependientes de la Universidad; siendo éste el segundo ejercicio de planeamiento para el desarrollo (precedido por el PDI 2000-2009).

Las acciones del Plan se enmarcan en tres Líneas de Orientación Principal (LOP), presentadas como grandes políticas guías de la gestión institucional, encuadradas en el compromiso social de expansión del saber, del conocimiento y de la cultura en diálogo permanente con la sociedad. Así, se contempla un abordaje sistémico de la estructura de la Universidad, la diversificación de sus funciones, la ampliación de áreas de conocimiento y compromiso con el medio social. Las 3 líneas son:

LOP I Construcción legítima de autoridad y asignación de recursos.

LOP II Alta calidad en enseñanza, investigación y extensión del conocimiento.

LOP III Cooperación prioritaria con la innovación en el entorno y conexión con una amplia red de internacionalización

Cada LOP se constituye en 4 Objetivos Generales (OG) que a su vez contienen 40 Objetivos Específicos (OE) La definición acerca de cómo cumplir con cada uno de esos Objetivos Específicos ha surgido de la labor de quince Equipos de Desarrollo Institucional (EDI), diez de los cuales constituyeron

en cada una de las Facultades, dos en los Centros Universitarios y los tres restantes en las Áreas Centrales de la Universidad. Las unidades básicas de organización y trabajo de la programación del PDI son los Proyectos y Acciones (PyA). Hasta fines de mayo de 2012 los EDI presentaron ante la Secretaría de Planeamiento un conjunto de 120 “perfiles de proyecto” (PP), documentos técnicos preparatorios de los Proyectos y Acciones (PyA), que cubrieron 38 de los OE planteados y por lo tanto, daban respuesta concreta a todos los OG. Los Perfiles de Proyecto contienen información suficiente y clara sobre los caminos que han sido elegidos para construir la futura universidad de la próxima década. Uno de los aspectos relevantes de ese análisis fue aconsejar la ejecución nuclealizada de los PP que comparten un mismo OE, indicando cuál de ellos oficiará de Núcleo de los demás. Asimismo, mediante una indicación expresa se sugirieron relaciones de transversalidad que podrían asociar a diversos PP entre sí, dada la complementariedad de sus propósitos. En cada uno de ellos se identificó una Brecha y un Propósito de desarrollo. Una brecha es el resultado de contrastar la realidad actual con las aspiraciones de superación que se alientan. Un propósito es una manifestación breve y precisa de lo que se quiere lograr en un determinado aspecto de la vida de esta Universidad.

En el año 2012 se construyó un documento que enumera y describe brevemente la diversidad de PP presentados, se denominó Agenda de Prioridades Institucionales de la UNL.

Los Proyectos y Acciones (PyA) son las unidades operativas que materializan los objetivos del PDI 2010 - 2019. Son confeccionados por los diferentes actores participantes del proceso de planificación en colaboración con el equipo de la Secretaría de Planeamiento.

Durante la primera etapa del PDI, de los 120 Perfiles de Proyecto presentados, se transformaron en PyA 78 y en la segunda etapa fueron presentados 125 Proyectos, convirtiéndose en PyA 110. Todos ellos fueron elevados ante el Consejo Superior de la Universidad en distintas ocasiones.

Los PyA toman como base los perfiles, considerando las sugerencias recibidas y profundizando su análisis. En varios casos, los PyA integran dos o más Perfiles de Proyectos (PP), por su carácter transversal y colaborativo.

Cada PyA presenta un diagnóstico y justificación del proyecto, su propósito general y propósitos específicos, las acciones previstas, los resultados esperados, metas e indicadores, las tareas a desarrollar, la organización delineada para la ejecución del proyecto, los recursos físicos y humanos necesarios, el costo y el cronograma de su ejecución.

Un proyecto es un conjunto coherente e integral de acciones y sus correspondientes tareas tendientes a alcanzar un objetivo específico que contribuyan parcialmente al logro de un objetivo específico, en un período de tiempo determinado, mediante la utilización de insumos apropiados y con costos estimados.

Un proyecto busca mejorar una situación, crear una nueva realidad o solucionar una necesidad sentida o un problema existente.

Para una mejor comprensión de lo descrito anteriormente, damos un ejemplo de un PyA y su encuadre en la LOP, OG y OE

LOP II. Alta calidad en enseñanza, investigación y extensión del conocimiento. Una Universidad que genere y gestione propuestas académicas dinámicas, flexibles y de calidad destinadas a formar ciudadanos críticos, con sólida formación profesional, actitud emprendedora, competencias para un desempeño internacional y compromiso social para integrarse a una sociedad democrática; que se proponga ampliar las fronteras del conocimiento en un adecuado equilibrio entre la investigación disciplinar, la interdisciplinaria y la orientada a problemas con sentido ético y al servicio de la sociedad y el país; que extienda sus investigaciones y enseñanzas al entorno social e interactúe con éste para fomentar la interculturalidad y asegurar que sus miembros mantengan arraigo, se interesen por las problemáticas locales y contribuyan a solucionarlas.

OG1. Afianzar la democratización de la educación superior, recreando en forma permanente dispositivos de acceso y permanencia igualadores de oportunidades. Desarrollar, en un marco de integración y transversalidad, un arco diverso de propuestas curriculares flexibles y de alta calidad en las distintas disciplinas, niveles y modalidades, a nivel nacional e internacional, que les permita a sus graduados un eficaz desempeño ya sea profesional o científico.

OE II.1.1: “Diseñar y poner en marcha innovaciones educativas para una mayor articulación entre la enseñanza secundaria y la universitaria, así como entre los establecimientos dependientes de la Universidad.”

PyA “Articulación Interinstitucional y políticas de acceso, inclusión y permanencia de estudiantes a la UNL”.

Propósito General (PG) del PyA: Lograr una mayor inclusión y permanencia de un creciente número de estudiantes en la UNL, en respuesta a las necesidades del contexto histórico, socio-económico e institucional.

MARCO NORMATIVO

La normativa y documentación base consultada sobre la cual se estructuró la AGI fue:

Leyes Nacionales

- Ley de Educación Superior
- Ley 24156 de Administración financiera y control del Sector público

Resoluciones Internas generales

- Estatuto de la Universidad Nacional del Litoral
- Presupuesto aprobado por CS
- Manual de compras y contrataciones
- Régimen de obras y servicios
- Manual de rendiciones de cuentas

Resoluciones internas específicas

- Resolución Honorable Asamblea Universitaria N° 7/2010: Aprobación del Proyecto de Desarrollo Institucional (PDI) 2010 – 2019 “Hacia la Universidad del Centenario”.
- Resolución CS N° 531/2010: Puesta en marcha de la programación e implementación de las LOP del PDI.
- Resolución CS N° 164/12: Aprobación de la Agenda de Prioridades Institucionales.
- Resolución CS N° 178/2015: Informe aprobado por el Consejo Superior de la UNL referido a “Información Institucional 2014”.
- Expediente CS N° 553983/6. Nota Secretaría de Planeamiento N° 145/2014. Presentación de una lista de PP y PyA, un resumen de los PyA presentados y los Objetivos Específicos del PDI revisados ante el CS.
- Expediente CS N° 553983/7. Nota Secretaría de Planeamiento N° 114/2015. Presentación de una lista de PP y PyA y un resumen de PyA ante el CS.

V.- OBSERVACIONES, RECOMENDACIONES Y OPINIÓN DEL AUDITADO

OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES

Se informa en el relevamiento realizado que en 2016 se visitaron (100) escuelas, se atendieron 4000 alumnos, se editaron 4 nuevos materiales de estudio para los cursos de articulación, a fin de mejorar la propuesta pedagógica y se continuó con la formación de tutores (5 cursos y 150 tutores) mejorando la propuesta didáctica para el ingreso. Atendiendo a la inclusión, se presentaron 250 solicitudes de becas y fueron adjudicadas 200, que reunían las condiciones establecidas, incrementándose respecto al año anterior en un 10%. Del total de becas otorgadas el 75% ha cumplimentado los requerimientos académicos establecidos y un 90% ha realizado la reinscripción anual en 2017. Finalmente en 2017 la tasa de ingreso de los sectores más vulnerables mejoró en un 5% y la retención estudiantil en el primer año paso del 50 al 60%. La meta fijada para el período fue alcanzada y por ende la brecha definida se ha reducido. Por otra parte del total presupuestado en el PyA solo fueron asignados el 50% mediante partidas de fuente 11 que imposibilita el

cumplimiento de las metas fijadas, denotando una débil articulación entre el planeamiento y la política presupuestaria.

OBSERVACIONES

- Se evidenció que los procesos de selección no cumplieron con las diferentes etapas de selección previstas (1 y 3) afectando la transparencia del proceso.
- Se constató el otorgamiento de becas a estudiantes que no cumplían los requerimientos establecidos en la convocatoria, no justificándose las excepciones al mismo (5/50).
- Se verificó que una imputación de Becas, se realizó a una partida diferente a la que corresponde (11.00.02.3) afectando la disponibilidad de ambas partidas.

RECOMENDACIONES

Tender a una mayor articulación entre el planeamiento y el presupuesto a fin de dar respuesta a las acciones previstas en los Proyectos y acciones evaluando la disponibilidad presupuestaria y la razonabilidad de los recursos solicitados dando cuenta de un proceso de planificación integral de la política institucional.

El contexto socioeconómico actual y las crecientes desigualdades sociales obligan a continuar con las políticas de becas y tutorías, dados los auspiciosos resultados, aunque se deben garantizar los mecanismos previstos para la selección dando cumplimiento a las ordenanzas que definen criterios y procesos. Velar por la transparencia de los mismos resulta prioritario a fin de garantizar la igualdad de oportunidades que el sistema busca otorgar.

Por último realizar las adecuaciones presupuestarias para el correcto registro e imputación de las partidas que permita una lectura precisa de los saldos disponibles y evaluar los desvíos entre la programación y ejecución a fin de realzar las correcciones oportunas.

OPINIÓN DEL AUDITADO

En términos generales, no existen objeciones que formular sobre los hallazgos informados por la UAI, y se manifiesta el compromiso de implementar todos aquellos mecanismos necesarios para el mejoramiento de las observaciones formuladas.

Asimismo cabe mencionar que de acuerdo a lo establecido en la Resolución XX, se elaborará y remitirá a la UAI, en un plazo 10 días el “Plan de Acción de Mejoramiento” correspondiente.

COMENTARIOS UAI SOBRE LA OPINIÓN DEL AUDITADO

Esta UAI no tiene comentarios a formular sobre la opinión del auditado.

VI.- CONCLUSIÓN

El cumplimiento de las metas establecidas en cada uno de los Proyectos y Acciones, en el marco del PDI aprobado para el período 2010 – 2019, es razonable aunque mejorable.

La intensificación de los controles internos sobre el cumplimiento de las metas establecidas en los Proyectos y Acciones, sobre la base de los indicadores definidos y/o a desarrollarse, permitirá una evaluación objetiva del avance en la reducción de las brechas indenficadas.

Por último, una mayor articulación entre el Plan de Desarrollo Institucional y el Presupuesto de la UNL permitirá una adecuada ejecución de las acciones previstas.

La predisposición de las autoridades a la mejora es alta, dando cuenta de un alto compromiso en la solución de las observaciones en pos de alcanzar los objetivos trazados.

Santa Fe, 30 de septiembre de 2017.

CONCLUSIONES GENERALES

Entendemos que la Auditoría de Gestión es Integral, porque para su desarrollo toma como punto de partida las diferentes acciones desarrolladas por la gestión en búsqueda de los objetivos institucionales planteados, para ello debe llevar adelante un control por proceso, mediante acciones de evaluación y de auditoría y en su desarrollo dichas tareas se entrelazan, cada una de ellas desde su función. Ejecutar una política, evaluar su impacto, no puede estar desligado de controlar la correcta aplicación de los procedimientos, el cumplimiento de las normas, el uso eficiente y eficaz de los recursos, la satisfacción de los destinatarios.

La Gestión Pública necesita cada vez más de información oportuna y útil para la toma de decisiones en contextos inciertos. Entendemos que las nuevas tendencias del control interno que nos conduce hacia el control contributivo, se nutre cada vez mas de Auditorías de Gestión Integrales que sin dejar de llevar adelante los controles tradicionales, incorpora elementos de evaluación cada vez en mayores proporciones, a fin de evaluar la efectividad de las políticas en el cumplimiento de los objetivos trazados.

Los esquemas actuales de Auditoría y Evaluaciones Institucionales, deben confluir en propuestas unificadas, tanto desde lo orgánico, pensando en la dependencia que lleve adelante ambos procesos, como así también en informes que sintetizen criterios y esquemas de presentación que den respuestas a las necesidades de la gestión actual .

En un esquema futuro las Unidades de Auditoría Interna podrían ser denominadas Unidades de Control interno y evaluación, como unidades dependientes de la autoridad superior que evalúen la gestión con herramientas de la auditoría e instrumentos de evaluación, que sobre la base de indicadores monitoreen los avances en el cumplimiento de los objetivos institucionales.

La propia CONEAU (2016) sostiene respecto a la UAIs que “la particular naturaleza de esta unidad organizativa, comparte la condición de ser un eslabón de la tarea de fiscalización de las Universidades Nacionales como parte de la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) (...) y a su vez constituye el órgano natural de evaluación y control de la UNL. Tiene a su cargo asegurar el cumplimiento de las orientaciones, objetivos y acciones del PDI 2010-2019 en un ambiente de control de confiabilidad satisfactoria”. (p.16)

Los informes finales de la Auditoría de Gestión per se resultan suficientes para su objeto pero deben ampliarse en su alcance para constituirse en un informe de evaluación, es por ello que entendemos que la Auditoría de Gestión Integral viene a cubrir este bache. Los tiempo de ejecución son mas

amplios en una evaluación que en una auditoría. La Unidad de Control Interno puede ejecutar los procesos de Evaluación Institucional en la medida que amplíen sus equipos técnicos incorporando la multidisciplinariedad como condición necesaria.

Los informes institucionales, los informes de la Auditoría de Gestión Integral y los relevamientos deben constituirse en la base de los procesos de evaluación externa y acreditación institucional en el futuro e inexorablemente los puntos de respaldo para la elaboración de los Planes de Desarrollo Institucional.

En un futuro consideramos que en las UUNN los procesos de Auditoría y Evaluación deberán tender a centralizarse en una misma área o unidad que retroalimentará al área de Planeamiento en el monitoreo del cumplimiento de los objetivos trazados. Se estará dando respuesta así al espíritu del control interno planteado en la Ley 24.156 y de los procesos evaluativos iniciados en la Argentina, en la búsqueda verdadera de "agregar valor a la gestión".

BIBLIOGRAFIA

- 1 **Abal Medina J.** (2009) Objetivos estratégicos y políticas de estado para la mejora de la gestión pública en Argentina. Buenos Aires. Secretaría de la Gestión Pública, Jefatura de Gabinete de Ministros
- 2 **Abriani Arturo** (2010) "El modelo de control interno de la ley 24156" PTS01. Sindicatura General de la Nación. <http://www.sigen.gob.ar/revista-sigen.asp>
- 3 **Alesandro Martin y Astarita Martin** (2012) ¿El New Public Management mejora la calidad del Estado? Un análisis cuantitativo. Serie de Investigaciones sobre estado, Administración Pública y Sociedad. 1 ed. P. 21-42) Disponible en www.jgm.gob.ar
- 4 **Aguilar Valdez Oscar** (2009) "Control de la Administración Pública. Administrativo, Legislativo y Judicial". Segunda edición. Buenos Aires: Ediciones Rap S.A.
- 5 **Aguilar Villanueva E.** (2006) La Nueva Gerencia Pública. Fondo de cultura económica. Buenos Aires. Argentina
- 6 **Araujo Sonia** (2013) "Estrategias teórico metodológicas en el estudio de la universidad" serie "Documento de trabajo" Escuela de educación. Universidad de San Andrés
- 7 **Arens A. y Loebbecke J.** (2006) "Auditoría un enfoque Integral" Prentice Hall Hispanoamericana S.A. México
- 8 **Barido Raul** (2010) "Reflexiones sobre el control y la formación de sus agentes" . PTS 02. Pulicaciones técnicas SIGEN . <http://www.sigen.gob.ar/revista-sigen.asp>
- 9 **Barzelay M.** (2002) "Auditorías de rendimiento. Estrategias en las Naciones de la OCDE". Documentos y aportes en al Administración Pública y Gestión estatal. MAP-FCE-UNL, 2(3), 145-155
- 10 **Barzelay Michael** (1998) "Atravesando la burocracia: una nueva perspectiva de la administración pública" Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, Argentina
- 11 **Banco Mundial** (1994) "La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia", Publicaciones del Banco Mundial, Washington.

------(1996) “ Prioridades y estrategias para la Educación” Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / BANCO MUNDIAL 1818 H Street, N.W. Washington, D.C. 20433, EE.UU

------(1997) El estado en un mundo en transformación. Informe sobre el desarrollo mundial. Washington, World Bank.

- 12 **Bentaocourt, V.** (2000). Reforma de la gestión pública y políticas universitarias. *Nueva Sociedad* (165): 58-165.
- 13 **Blutman Gustavo** (2016) “Buscando armar el rompecabezas de la gestión pública: Argentina en el Siglo XXI”. *Revista estado y Políticas Públicas* N°7 pp.69-81
- 14 **Bonnefoy, J. C., & Armijo, M.** (2005) “Indicadores de desempeño en el sector público” (Vol. 45). ILPES-CEPAL. Consultado en Junio 1, 2014, de www.eclac.cl/publicaciones/xml/2/23572/manual45.pdf
- 15 **Bresser Pereira, L.** (1998). La Reforma del Estado en los años noventa: lógicas y mecanismos de control, en *Desarrollo Económico*, vol. 38, N° 150, IDES, Buenos Aires
- 16 **Brunner Joaquin Jose** (2010) *Gobernanza universitaria: tipología, dinámicas y tendencias*. *Revista de Educación*, 355. Mayo-agosto 2011, pp. 137-159
- 17 **Canadian Comprehensive Auditing Foundation** (1987) *Effectiveness Reporting and Auditing in the Public Sector*, Ottawa
- 18 **Cao Horcia, Rey Maximiliano, Duca Arturo** (2015) “ El estado en cuestión” Ideas y política en la administración pública argentina 1958-2015 Prometeo libros
- 19 **Cartes Toledo Juan Eduardo** (2003) “El control interno de la administración: modernización de los sistemas como una emergencia” VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003
- 20 **Casal Armando Miguel** (1999) “La auditoría Integra o Total”. Informe final del proyecto. Publicación “Contabilidad y Auditoría” FCE-UBA-Instituto de Investigaciones Vontables, Año 5 N° 9
- 21 **CONEAU** (1997) *Lineamientos para la Evaluación Institucional*, Buenos Aires Argentina

- 22 **CONEAU** (2011) Informe final de evaluación externa de la Comisión Nacional de Evaluación y acreditación Universitaria. Buenos Aires 2011
- 23 **CONEAU** (2017) Informe final de evaluación externa de la Comisión Nacional de Evaluación y acreditación Universitaria. Buenos Aires marzo de 2017
- 24 **Chapman William Leslie** (1995) "Análisis terminológico y conceptual del control gubernamental instituido por la ley 24156, Revista de la Sindicatura, Año 1 N° 1 abril-mayo 1995
- 25 **De Piero** "La nueva discusión política sobre modelos de Estado en la Argentina". Serie de Investigaciones sobre estado, Administración Pública y Sociedad. 1 ed. (p. 93-125) Disponible en www.jgm.gob.ar.
- 26 **Dromi Jose Roberto** (1991) Reforma del Estado y privatizaciones. Astrea. Buenos Aires.
- 27 **Gore, Al** (1993) Creating A Government That Works Better and Costs Less. Report of the National Performance Review. New York, Time Books.
- 28 **Guy Peters** (2005) Gobernanza y Burocracia pública ¿Nuevas formas de democracia o nuevas formas de control? Foro Internacional, vol. XLV, núm. 4, octubre-diciembre, 2005, pp. 585-598.El Colegio de México, A.C. Distrito Federal, México. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59911177001>
- 29 **Hintze J.** (2015) "La perspectiva de las tecnologías de Gestión" Planificación, control y evaluación". Material inédito para la Maestría en Administración Publica- FCE-UNL.
- 30 **Hintze J.** (2015) Control y Evaluación de Gestión y Resultados. Doc. Publicado en revista Revista "Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal", número 1, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe.
- 31 **Hood, C.** (1991):_A public management for all seasons? Public Administration 69 (spring): 3–19
- 32 **ISSAI 3000** "Normas y directrices para la auditoría del rendimiento basadas en las Normas de Auditoría y la experiencia práctica de la INTOSAI de las Entidades Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). <http://www.intosai.org>

- 33 **Kehn Barbara** (2011) "La gobernanza en la Enseñanza superior. Sus significados y relevancia en una época de cambios. Ediciones Octaedro SL Barcelona España
- 34 **Lamarra, N. F., & Brá, M. A.** (2004). La gestión universitaria en la Argentina: una aproximación a partir de la evaluación institucional externa. Estudios i perspectivas em gestão universitária. Blumenau: Nova Letra, 21-34
- 35 **Lamarra Norberto Fernández / Brá Mariana Alonso** (2010) "La gestión universitaria en la argentina. Una aproximación a partir de la evaluación institucional externa". Disponible: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772008000100012
- 36 **Ley 24156 Comentada.** (2003) Publicaciones SIGEN. Disponible en <http://www.sigen.gov.ar/ley24156/ley24156concordado.pdf>
- 37 **Lopez A.** (2007) Indicadores de gestión para el monitoreo de las políticas públicas de modernización en el sector público. Revisión teórica y propuesta para su elaboración. Buenos Aires. Instituto Nacional de la Administración Pública, Jefatura de gabinete de Ministros
- 38 **Loffler, E.** (1996): La modernización del sector público desde una perspectiva comparativa. Conceptos y métodos para evaluar y premiar la calidad en el sector público en los países de la OCDE, INAP, Madrid.
- 39 **Lupica Juan Antonio (s/f)** "Auditoría de gestión: la herramienta de control para la eficaz reforma de Estado" Consultado 2/10/2017 <https://es.scribd.com/document/246408053/Programa-de-Auditoria-Unidad-9-ANEXO-I>
- 40 **Makon Marcos Pedro** (2000) El modelo de gestión por resultados en los organismos de la Administración Pública Nacional. V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, República Dominicana,
- 41 **Martin-Castilla Juan Ignacio** (2005) La administración inteligente: un modelo de administración pública orientada al servicio del ciudadano. Auditoría Pública no 36 p.47-60
- 42 **Marquina, Mónica; Polzella, Ángeles** (2015) El impacto de la Nueva Gestión Pública en las universidades y la emergencia de nuevos roles, funciones e intereses entre actores. Comparando contextos, sistemas y abordajes teórico – metodológicos para su estudio en

distintos casos nacionales. Buenos Aires.V CONGRESO NACIONAL E INTERNACIONAL de ESTUDIOS COMPARADOS en EDUCACIÓN

- 43 **Marquis, C.** (1998). Consideraciones sobre el FOMECE. En: Revista La Universidad, Año V- N° 15, Ministerio de Cultura y Educación.
- 44 **Martín-Castilla, Juan Ignacio** (2005). “La administración inteligente: un modelo de administración pública orientada al servicio del ciudadano”. En: *Revista Auditoría Pública*, N° 36, 2005, consultado en www.auditoriapublica.com/revistas/36/pg47-60.pdf
- 45 **Marque Glenda Rivas** (2011) Modelos contemporáneos de control interno. Fundamentos teóricos Observatorio Laboral Revista Venezolana Vol. 4, N° 8, julio-diciembre, 2011: 115-136 Universidad de Carabobo ISSN: 1856-9099
- 46 **Mayntz R.** (2001) “El estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna” en Revista del CLAD n° 21
- 47 **Mendoza, Xavier.** (1990) Técnicas Gerenciales y Modernización de la Administración Pública en España. En Documentación Administrativa. N° 223, Madrid, julio-septiembre
- 48 **Mertehikian, Eduardo,** Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública. Octava Edición. Julio 2002. Buenos Aires
- 49 **Nosiglia María Catalina y Tripanno Sergio** (2005) Los cambios del gobierno del sistema de educación superior en la argentina a partir de los 90. V coloquio internacional sobre gestión Universitaria en América del Sur. Mar del Plata diciembre de 2005
- 50 **Osborne, D., y T. Gaebler.** (1997) “La reinención del Gobierno”, Barcelona: Paidós.
- 51 **Oszlak Oscar, Orellana Edgardo** (2000) “El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADC”, Documento TOP sobre gestión pública. www.top.org.ar
- 52 **Oszlak Oscar** (1999) “De menor a mejor” Los desafíos de la “segunda” reforma del estado , en Revista Nueva Sociedad, N° 160, Venezuela
- 53 **Palacios, C., Curti, C.; Alonso, A.** (1996). El programa de incentivos a tres años de su creación. La Universidad, Boletín Informativo de la Secretaría de Políticas Universitarias, III(7):3-8

- 54 **Parres Garcia** (2010) "El modelo de control interno que induce al desarrollo del gerencialismo público: la experiencia de canarias" Revista Auditoria publica" n° 50 p.33-46
- 55 **Pratz Joan** (2004) "De la burocracia al management y del management a la gobernanza", en Instituciones y desarrollo N°. 3
- 56 **PNUD** (2010) Reducción del Riesgo de Desastres, Gobernabilidad y Transversalización. Disponible en [http://www.onu.org.uy/files/UNETE/Reduccion del riesgo de desastres gobernabilidad y transversalizacion.pdf](http://www.onu.org.uy/files/UNETE/Reduccion_del_riesgo_de_desastres_gobernabilidad_y_transversalizacion.pdf)
- 57 **Rabel Leonardo Santana y Portillo Mario Negrón** (1996) "Reinventing Government": nueva retórica, viejos problemas. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 6 (Jul. 1996). Caracas.
- 58 **Ramio Matas Carles** (2001) "Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de estado y cultura institucional. Documento publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia N°21, Caracas, Venezuela 2001
- 59 **Real Academia Española-** Diccionario 23 edición (2014). Consultado en <http://www.rae.es/diccionario-de-la-lengua-espanola/la-23a-edicion-2014>
- 60 **Repetto Fabián** (2009) "El Estado y sus capacidades: notas en clave de América Latina" Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP)- N 49- octubre de 2009
- 61 **Restrepo Medina Manuel Alberto** (2009) BUROCRACIA, GERENCIA PÚBLICA Y GOBERNANZA Revista Diálogos de Saberes ISSN 0124-0021 Revista No. 30 Enero-junio de 2009 Págs.: 167-185.
- 62 **Rezzoagli Bruno** (2008) "Del control a la evaluación de las políticas gubernamentales" Revista Politeia N°22 Año 3. Culiacan, Sinaloa México p 5-11
- 63 **Rezzoagli Bruno** (2010) "Los tribunales de cuentas en la república Argentina. Fiscalización y Jurisdicción". 1ª edición. Editorial Librería Civica, Santa Fe-Argentina
- 64 **Rito Graciela-De Maio Ana Luisa** (2016) "Gestión Pública" 20XII Editorial, Buenos Aires Argentina, Mayo

- 65 **Rodriguez Jaime - Muñoz Arana** en Control de la Administración Pública (2009)
- 66 **Secretaría de Gabinete y Gestión Pública** (2009) “Plan estratégico para una Gestión Pública de calidad”. Jefatura de Gabinete de Ministros. Disponible en www.sggp.gob.ar
- 67 **Slosse Carlos Alberto** (2010) "Auditoria" 2º edición actualizada y ampliada. Buenos Aires; La Ley S.A.E.
- 68 **Sindicatura General de la Nación** (2010) Publicación técnica n°2, marzo de 2010
Disponible <http://www.sigen.gob.ar/revista-sigen.asp>.
- 69 **Sindicatura General de la Nación** (2010). Manual de Control Interno Gubernamental. Disponible en http://www.sigen.gov.ar/documentacion/resoluciones_sigen/manual_cig.pdf
- 70 **Sindicatura General de la Nación** (2012) - **Presentación** en VIII Jornadas Técnicas 17 y 18 de mayo de 2012. Disponible en <https://es.slideshare.net/jackojaramillopumayalla/evaluacionyauditoria>
- 71 **Sindicatura General de la Nación** (2013) "Revista SIGEN “20 años”. Año 4-Nº 6- Disponible <http://www.sigen.gob.ar/revista-sigen.asp>
- 72 **Sindicatura General de la Nación** (2014) Normas Generales de control Interno para el sector Público Nacional. Consultado 1/07/2016. Disponible en <http://www.sigen.gob.ar/normativa/pdfs/ngci.pdf>
- 73 **SIGEN-** Sindicatura General de la Nación-Publicaciones Técnicas Nº 03 "Análisis Terminológico y Conceptual del Control Gubernamental Instituido por la Ley Nº 24.156". Consultado 25/04/2017 Disponible en <http://www.iscgp.gov.ar/pts03.asp>
- 74 **Stubrin Adolfo** (2010) Calidad Universitaria: Evaluación y acreditación en la educación superior latinoamericana" Eudeba y Ediciones UNL, Santa Fe, Argentina
- 75 **Toscano Ariel** (2010) Análisis exploratorio de los efectos de FOMECA y CONEAU en las universidades argentinas: ¿erosión de la frontera entre lo público y lo privado?
- 76 **Tribunal de Cuentas Europeo** (2015) "Manual de Auditoría de Gestión". Consultado 11/07/2016 Disponible en http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/PERF_AUDIT_MANUAL/PERF_AUDIT_MANUAL_ES.PDF.

- 77 **Universidad Nacional del Litoral.**(1994),”Mejoramiento de la calidad académica de la U.N.L” Cuadernillo 1. Santa Fe, septiembre de 1994.Inédito
- 78 **Universidad Nacional del Litoral.**(1995), “La evaluación institucional para el mejoramiento de la calidad en la UNL.” Secretaría Académica, Dirección de Programación Académica, Santa Fe: Inédito
- 79 **Universidad Nacional del Litoral.**(1997), “Programa Millenium. Documentos diagnósticos y Propuestas para la Transformación Curricular.” Secretaría Académica, Dirección de Programación Académica, Santa Fe: Inédito.
- 80 **Universidad Nacional del Litoral.**(1999) “Planeamiento Estratégico y Evaluación Institucional en la Universidad Nacional del Litoral 1994-1998. Secretaría General. Dirección de Planeamiento y Programación. Centro de Publicaciones UNL, Santa Fe, 1999
- 81 **Universidad Nacional del Litoral.**(2000) Plan de desarrollo Institucional. Guía para el seguimiento de Acciones y temas críticos. Serie: Documentos Institucionales. Noviembre de 2000.
- 82 **Universidad Nacional del Litoral.**(2008) Plan para el Bienio 2008-2009-UNL.
- 83 **Universidad Nacional del Litoral.**(2008) Informe final-Autoevaluación Institucional UNL-segunda etapa- noviembre de 2008
- 84 **Universidad Nacional del Litoral.**(2009) Informe de Autoevaluación Institucional de la UNL, Resumen ejecutivo, Santa Fe, febrero de 2009)
- 85 **Universidad Nacional del Litoral.**(2010), “Plan de Desarrollo Institucional 2010-2019”, Santa Fe: Inédito
- 86 **Universidad Nacional del Litoral** (2013) “Guía para la implementación del Plan de desarrollo institucional 2010-2019”, Imprenta Gea, Santa Fe.
- 87 **Universidad Nacional del Litoral.** (2013), “Estatuto de la Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe.
- 88 **Universidad Nacional del Litoral** (2014) “Informe de evaluación 1 etapa 2011-2013 del Plan de desarrollo institucional 2010-2019”, Santa Fe.
- 89 **Universidad Nacional del Litoral** (2016) “Tercera Autoevaluación Institucional-Informe

final” (TAI), Informe aprobado por el Consejo Superior de la UNL, Sesión 26 de mayo de 2016.Santa Fe.

- 90 **Unidad de Evaluación y Control.** (2005) “Fiscalización superior comparada” Biblioteca de Fiscalización Superior 1-México DF.
- 91 **Villoria Manuel** (2013) “La transformación del Estado para el desarrollo de iberoamérica” Villoria Manuel (compilador) CLAD, Centro Latinoamericano para el desarrollo. Recuperado 1/03/2017 de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/becas/sin%20usar/JOV%2002%20EDUCACION%20SUPERIOR/toscano%20art%EDculo%20en%20edici%F3n.doc>.
- 92 **Villanueva, Ernesto.** (2010). Perspectivas de la educación superior en América Latina: construyendo futuros. *Perfiles educativos*, 32(129), 86-101. Recuperado en 01 de marzo de 2017, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-26982010000300006&lng=es&tlng=es.
- 93 **Weiss, C.H.** (1998): Evaluation. Methods fo studying programs and policies. New Jersey, Pretience Hall.
- 94 **Zapico Eduardo** (2003) Condiciones para el desarrollo del control por resultados en la gestión Pública. Papeles de economía española N 95 ISSN 0210-9107.

INDICE

MARCO GENERAL

0.0 Situación problemática.....	p.01
0.1 Hipótesis.....	p.04
0.2 Objetivo General.....	p.04
0.3 Objetivo Específico.....	p.04
0.4 Metodología de Investigación.....	p.05
0.5 Justificación de mi Investigación.....	p.05

CAPITULO 1: REFORMA DEL ESTADO Y EDUCACION SUPERIOR

1.0 Introducción.....	p.07
1.1 Delimitaciones conceptuales de las principales teorías del estado	
1.1.1 Modelo Burocrático.....	p.09
1.1.2 Gobernanza/Gobernación.....	p.11
1.1.3 New Public Management- Nueva Gestión Pública o Gerencialismo.....	p.14
1.1.3.1 Reinención del Gobierno	p.17
1.1.4 Teoría y Herramientas del NGP	
1.1.4.1 Neoinstitucionalismo.....	p.19
1.1.4.2 Sistema de Análisis de la Capacidad Institucional (SDCI).....	p.20
1.1.4.3 Gestión por resultados.....	p.21
1.1.4 Gobernanza y Nueva Gerencia Pública: similitudes y diferencias.....	p.22
1.2 Las teorías del Estado y su impacto en Argentina	
1.2.1 Introducción	p.23
1.2.1.1 Las leyes 23.696 de reforma del estado y 23.697 de emergencia económico.....	p.25
1.2.1.2 La ley 24.156 de administración financiera y control del Sector Público.....	p.27
1.3 Educación superior: adecuación a las reformas del estado en los 90.	
1.3.1 Principios y herramientas de la NGP en la ES.....	p.29
1.3.2 Esquemas posibles de gobernanza Universitaria.....	p.35
1.4 La Universidad Nacional del Litoral: su adecuación al nuevo contexto.....	p.38

CAPITULO 2: PLANEAMIENTO Y EVALUACION EN LA UNL

2.0 Introducción	p.42
2.1 Aspectos generales.....	p.42
2.1.1 Plan Estratégico y Plan de Desarrollo – Clarificación conceptual.....	p.45
2.1.2 El Plan 1994-1998.....	p.48
2.1.3 Primer Informe de Autoevaluación Institucional 1994-1998.....	p.49
2.1.4 Primer evaluación externa de CONEAU de 1998.....	p.50
2.1.5 El Plan 2000-2009.....	p.52
2.1.6 Plan de Desarrollo Institucional 2000-2010.....	p.54
2.1.7 Segunda Autoevaluación Institucional (2000-2007).....	p.55
2.1.8 Plan Bienio 2008-2009.....	p.60
2.1.9 Segunda evaluación externa de CONEAU 2010.....	p.61
2.1.10 Plan 2010-2019.....	p.62
2.1.11 Tercera Autoevaluación Institucional (2010-2016).....	p.67
2.1.12 Tercera evaluación externa CONEAU-2016.....	p.69
2.2 Síntesis de los procesos.....	p.70

CAPITULO 3: DEL CONTROL TRADICIONAL AL CONTROL CONTRIBUTIVO. SU ADECUACION EN LA UNL

3.0 Consideraciones preliminares.....	p.73
3.1 La ubicación formal del control.	
3.1.1 Marco jurídico.....	p.74
3.1.2 Entre la dependencia orgánica y la independencia funcional.....	p.75
3.2 Control, Auditoria y Evaluación: Delimitación conceptual. Alcance	
3.2.1 Control y Control Interno.....	p.79
3.2.2 Control Interno y Auditoria.....	p.81
3.2.3 Evaluación y Control	p.83
3.2.4 Evaluación y la Auditoria	p.85
3.2.5 Semejanzas y diferencias	p.86
3.3 La auditoría de gestión como un tipo o clase de Auditoria.	p.87
3.4 La Auditoria de Gestión Integral como valor agregado a la gestión.....	p.90

