

Documento de Trabajo N°32 | Octubre de 2009

## La rendición de cuentas en la gestión de programas sociales desde la perspectiva de los derechos humanos

Análisis y recomendaciones a partir de los informes de auditoría de la AGN y la SIGEN

Christian Gruenberg • Victoria Pereyra Iraola • María Fernanda Araujo • Sabrina Ayub

## Índice

<b>1. La obligación de rendir cuentas: el enfoque de los derechos humanos</b> .....	3
<b>2. La rendición de cuentas en la práctica: una densa arquitectura con múltiples controles</b> .....	3
<b>3. Metodología</b> .....	6
<b>4. Análisis sobre la cobertura geográfica, la frecuencia y la selectividad del control de la AGN y la SIGEN</b> .....	7
4.1. Variación anual.....	7
4.2. Variación geográfica .....	8
4.3. Variación entre ministerios.....	10
4.4. Variación entre programas sociales.....	11
4.5. Auditorías privadas .....	12
<b>5. Recomendaciones para el control de programas sociales</b> .....	13
5.1. Recomendaciones para la AGN .....	13
5.2. Recomendaciones para la Red Federal de Control Público .....	13
<b>Acerca de los autores</b> .....	14
<b>Acerca de CIPPEC</b> .....	14

## Índice de cuadros y gráficos

<b>Cuadro N°1:</b> La arquitectura de control.....	5
<b>Cuadro N°2:</b> Variación en la cantidad de informes de auditoría sobre programas sociales entre la AGN y la Red Federal, según año de publicación.....	7
<b>Cuadro N°3:</b> Variación en la cantidad de auditorías de programas sociales de la AGN, por provincia (2002-2007).....	8
<b>Cuadro N°4:</b> Variación en la cantidad de auditorías de programas sociales de la Red Federal de Control Público, por provincia (2002-2007).....	8
<b>Cuadro N°5:</b> Distribución entre ministerios de las auditorías realizadas por la AGN .....	10
<b>Cuadro N°6:</b> Distribución entre ministerios de las auditorías realizadas por la Red Federal de Control Público.....	10
<b>Cuadro N° 7:</b> Variación entre programas de auditorías realizadas por la AGN.....	11
<b>Cuadro N° 8:</b> Variación entre programas de auditorías realizadas por la Red Federal de Control Público .....	11

## Resumen ejecutivo

La delicada relación entre los derechos humanos, las políticas sociales contra la pobreza y la rendición de cuentas es fundamental para la vida de los sectores marginados, es decir, de aquellas personas y/o grupos discriminados y excluidos por razones de género, raza, etnia, edad, religión, discapacidad, clase, etc., de las instituciones y de los procesos que definen quién participa, cómo se distribuyen y asignan los recursos públicos, y quién tiene la obligación de rendir cuentas sobre sus acciones. La capacidad de estos grupos para dejar atrás la pobreza y desafiar la discriminación está directamente condicionada por el equilibrio entre estas tres variables: derechos humanos, políticas sociales y rendición de cuentas. Sin embargo, es necesario tomar en cuenta la intervención de un cuarto elemento desequilibrante: la corrupción y el clientelismo. Este último factor, al ubicarse estratégicamente en la intersección entre las variables, niega los derechos, manipula el acceso a los programas sociales y captura a las instituciones, de manera tal de inhibir la rendición de cuentas.

Este documento realiza un análisis cuantitativo sobre las auditorías efectuadas por la Auditoría General de la Nación (AGN) y la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) entre 2002 y 2007 a programas sociales, y publicadas en sus respectivas páginas web. El relevamiento fue realizado entre abril y mayo de 2008, y sólo considera los informes que fueran transparentados hasta esa fecha. A su vez, fue complementado con pedidos de acceso a la información realizados a la SIGEN y a las Unidades de Auditoría Interna de los cuatro ministerios que integran la Red Federal de Control Público, una red que nuclea a los organismos nacionales de auditoría interna mencionados y a todos los organismos de control público provinciales, además de a diez tribunales de cuentas municipales.

El estudio permitió la elaboración de recomendaciones de política para la AGN y la Red Federal de Control Público para fortalecer los procesos de auditoría y control de los programas sociales. Entre ellas, se destacan: (a) el fortalecimiento de los vínculos entre los organismos de auditoría centrales (AGN/SIGEN) y los Tribunales de Cuentas provinciales, (b) la inversión en capacitación del personal de las agencias de control y la creación de equipos multidisciplinarios a fin de fortalecer la auditoría por resultados, y (c) el mantenimiento y fortalecimiento de las políticas de transparencia en ambas instituciones.

## **1. La obligación de rendir cuentas: el enfoque de los derechos humanos**

El sistema internacional de derechos humanos no considera a las personas como beneficiarias pasivas de asistencia estatal sino como titulares de derechos. En este contexto normativo, los gobiernos que crean y firman tratados internacionales de derechos humanos son los principales responsables de respetar, proteger y realizarlos. Para cumplir con esta obligación, los Estados deben crear sistemas institucionales de rendición de cuentas y tomar medidas concretas para garantizar el acceso universal e igualitario de las personas a estos sistemas.

La delicada relación entre los derechos humanos, las políticas sociales contra la pobreza y la rendición de cuentas es fundamental para la vida de los sectores marginados<sup>1</sup>. La capacidad de estos grupos para dejar atrás la pobreza y desafiar la discriminación está directamente condicionada por el equilibrio entre estas tres variables. Sin embargo, es necesario tomar en cuenta la intervención de un cuarto elemento desequilibrante: la corrupción y el clientelismo. Este último factor se ubica estratégicamente en la intersección de las tres variables ya que niega los derechos, manipula el acceso a los programas sociales y captura a las instituciones de rendición de cuentas.

En este contexto, la corrupción y el clientelismo impactan directamente sobre los derechos humanos de los titulares de programas sociales. Ello produce una distorsión de tres reglas institucionales básicas que regulan el acceso a los programas sociales:

1. Regla de asignación: define los criterios de distribución y asignación de los programas sociales.
2. Regla de inclusión: precisa quién participa, cómo, cuándo y en qué procesos.
3. Regla de rendición de cuentas: determina las responsabilidades de cada uno de los actores involucrados y los mecanismos para hacer exigibles los derechos de los/as titulares de programas sociales si estos son vulnerados.

## **2. La rendición de cuentas en la práctica: una densa arquitectura con múltiples controles**

El proceso de gestión de los programas sociales en la Argentina está cubierto por una combinación de tres tipos de control:

1. El control ejercido por agencias externas al Poder Ejecutivo Nacional: la Auditoría General de la Nación (AGN) y, sólo para algunos planes sociales, la Unidad Fiscal de Investigaciones de la Seguridad Social (UFISES).
2. El control interno ejercido desde el Poder Ejecutivo Nacional: la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), que coordina la Red Federal de Control Público, y su articulación con las unidades de auditoría interna de cada Ministerio.
3. El control social a través de los Consejos Consultivos Municipales y otras formas de participación ciudadana.

---

<sup>1</sup> En este documento hablamos de grupos “marginados” para referirnos a aquellas personas y/o grupos discriminados y excluidos por razones de género, raza, etnia, edad, religión, discapacidad, clase, etcétera, de las instituciones y de los procesos que definen quién participa, cómo se distribuyen y asignan los recursos públicos, y quién tiene responsabilidad de rendir cuentas sobre sus acciones.

El presente documento<sup>2</sup> analiza el desempeño de las dos principales agencias de control del Poder Ejecutivo Nacional: la AGN y la SIGEN (a través de la Red Federal de Control Público).

Esta densa arquitectura de control responde, en parte, a la compleja gestión que implican los programas sociales nacionales contra la pobreza. En general, son programas caracterizados por su extensión y escala, tanto territorial como por la población cubierta, y por su gestión descentralizada. Todas estas características demandan un alto grado de coordinación federal entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales y municipales, y participación de diversos actores políticos y sociales.

El **Cuadro 1** explica de manera integral el desarrollo en el tiempo del actual sistema nacional de rendición de cuentas para los programas sociales bajo la influencia de dos reformas<sup>3</sup> que respondieron a contextos socioeconómicos distintos. La primera reforma se enmarcó en el proceso de modernización del Estado de los años noventa liderado por el Ministerio de Economía. La modificación del sistema de control se desarrolló en paralelo con los cambios de la administración financiera, la cual buscó integrar los controles internos del sistema de gestión financiera y la sustitución de los controles previos por controles posteriores. En este contexto, se creó la SIGEN como la agencia responsable del control interno, y la AGN para reemplazar al Tribunal de Cuentas Nacional en el ejercicio del control externo.

---

<sup>2</sup> En un documento aparte se analiza el diseño y la gestión de la UFISES.

<sup>3</sup> El documento no analiza las fallas ni las debilidades de las reformas, ni la distancia entre los objetivos de las reformas en la teoría y los resultados obtenidos en la práctica. Para conocer una evaluación crítica sobre los resultados de las reformas ver: Banco Mundial (2006) y Banco Interamericano para el Desarrollo (2008).

**Cuadro N°1: La arquitectura de control**

	<i>Órbita de acción</i>	<i>Tipo de control</i>	<i>Productos y sus defectos</i>	<i>Contexto institucional</i>
<b>AGN</b>	Congreso de la Nación	Control externo posterior: contable, financiero, legal	Informe de gestión no vinculante	<i>Reforma del Estado: Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional (N° 24.156) de 1992 y reforma constitucional de 1994.</i>
<b>SIGEN</b>	PEN	Control interno posterior: contable, financiero, legal	Informes de auditoría y control interno no vinculantes	<i>Reforma del Estado: Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional (N° 24.156) de 1992 y reforma constitucional de 1994.</i>
<b>Red Federal de Control Público</b>	SIGEN, y Tribunales de Cuenta Provinciales	Mixto: control interno y externo posterior contable, financiero, legal	Informes de auditoría no vinculantes	<i>Crisis político-social de 2001: Ley de Emergencia Social N° 25.561 y posterior y Convenio 27 de 2002.</i>
<b>UFISES</b>	Ministerio Público	Investigación penal	Denuncia penal en el fuero federal	<i>Crisis político-social de 2001: Ley de Emergencia Social N° 25.561 y Convenio 288 de 2002.</i>
<b>Consejos Consultivos Municipales</b>	Poder Ejecutivo Municipal	Híbrido: recepción de reclamos y quejas por parte de titulares. Control del acceso a la información y la transparencia. Control de las contraprestaciones.	Informes no vinculantes	<i>Crisis político-social de 2001: Ley de Emergencia Social N° 25.561 y Decreto 565 del PEN de 2002.</i>

Fuente: Elaboración de CIPPEC.

La segunda reforma, diez años después, fue influenciada por el estado de emergencia ocupacional, alimentario y sanitario declarado por el Poder Ejecutivo Nacional en 2002. En este contexto social, se creó e implementó el Plan Jefes y Jefas de Hogar que, en poco tiempo, llegó a cubrir a más de dos millones de familias y se convirtió en el programa social de mayor cobertura en la historia de la política social argentina. Así, la creación de la UFISES y de la Red Federal de Control Público fue una respuesta institucional directa a una serie de profundos cambios en la escala y cobertura de los programas sociales que demandaban un nuevo tipo de control en su gestión.

La Red Federal de Control Público (de ahora en más, Red Federal) fue creada en 2002 bajo la órbita de la SIGEN. Su objetivo es complementar las estructuras estatales de fiscalización y auditoría con el fin de evaluar el desempeño de los programas sociales nacionales ejecutados por las jurisdicciones provinciales. La Red Federal cuenta con la adhesión de todos los organismos de control público subnacionales (sumados a diez tribunales municipales) y las Unidades de Auditoría

Interna (UAIs) de los Ministerios Nacionales de: a) Trabajo, Empleo y Seguridad Social, b) Desarrollo Social, c) Educación, Ciencia y Tecnología y d) Salud. La SIGEN tiene un rol coordinador entre estos actores, y organiza actividades anuales de intercambio técnico entre las UAIs y los organismos de control subnacionales.

De esta manera, la influencia de los distintos contextos socioeconómicos puede ayudar a explicar el diseño y los objetivos de cada una de las agencias de rendición de cuentas. Mientras la SIGEN y la AGN tuvieron como principal objetivo en su origen mejorar el control y la eficiencia de la administración financiera del Poder Ejecutivo; la UFISES y la Red Federal de Control Público fueron creadas para desarrollar un control más especializado en el financiamiento y en la gestión de los programas sociales contra la pobreza.

### 3. Metodología

El siguiente estudio cuantitativo se basa en un relevamiento de las auditorías realizadas a programas sociales publicadas por la AGN y la SIGEN en sus respectivas páginas web y clasificadas entre 2002 y 2007<sup>4</sup>. El estudio fue complementado con pedidos de acceso a la información realizados a la SIGEN y a las Unidades de Auditoría Interna de los cuatro ministerios que integran la Red Federal de Control Público.

De esta forma, se relevaron las auditorías realizadas a los principales programas sociales de los cuatro ministerios con mayor gasto social. El siguiente listado detalla los programas sociales relevados para cada ministerio:

- **Ministerio de Salud:** Plan Nacional Materno Infantil; REMEDIAR; PROFE; Programa Nacional de Vigilancia de Salud y Control de Enfermedades VIGI+A; Programa Nacional de Lucha contra el Retrovirus del Humano, SIDA y Enfermedades de Transmisión Sexual; Programa Nacional de Procreación Responsable; y el Programa Nacional de Inmunizaciones.
- **Ministerio de Desarrollo Social:** Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA); Programa de Emergencia Alimentaria (PEA); Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la Obra"; FOPAR; Pensiones No Contributivas; Programa de Voluntariado Social para Adultos Mayores; y Plan Familia.
- **Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social:** Programa Jefes y Jefas de Hogar; y Programa Empleo Comunitario (PEC).
- **Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología:** Fondo Nacional de Incentivo Docente; PROMSE (Programa de Mejoramiento del Sistema Educativo) Programa de Gestión Curricular, Capacitación y Formación Docente y; Programa Integral para la Igualdad Educativa (PIIE).

El estudio cuantitativo fue complementado con entrevistas a actores clave de ambas agencias, de las UAIs y de los Tribunales de Cuentas.

Los informes de auditoría fueron analizados a través de distintas variables. En primer lugar, se realizó un análisis temporal de las auditorías. El estudio toma como válido el año de publicación

---

<sup>4</sup> El estudio fue realizado en abril y mayo de 2008, y sólo considera los informes que fueran transparentados hasta esa fecha.

de las auditorías por la AGN y la SIGEN. En algunos casos, especialmente de la AGN, el año de publicación puede no corresponder con el período del ejercicio auditado (existe una variación de uno a tres años entre la fecha de publicación y la del ejercicio auditado). En otros casos los informes no especifican el ejercicio auditado. A fin de permitir la comparación de los datos, se decidió conservar el año de publicación como elemento válido.

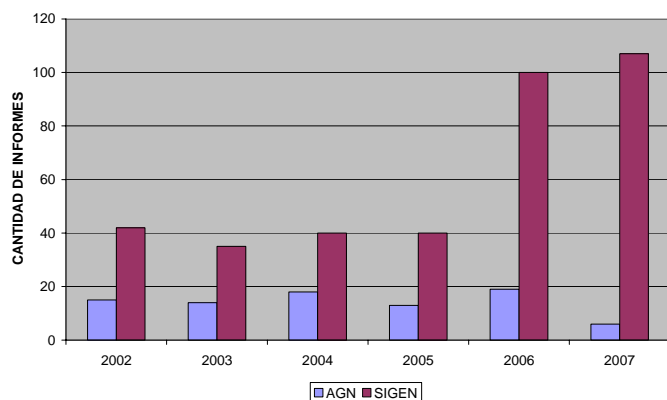
En segundo lugar, se realizó un análisis geográfico y temático de las auditorías. En algunos casos, especialmente para el caso de la AGN, un informe puede incluir la auditoría de uno o más programas. Cuando existieron auditorías con más de un programa social se contabilizó un informe por cada uno de ellos.

## 4. Análisis sobre la cobertura geográfica, la frecuencia y la selectividad del control de la AGN y SIGEN<sup>5</sup>

### 4.1. Variación anual

El Cuadro 2 muestra la variación entre la cantidad de auditorías anuales publicadas por la AGN y por la Red Federal (a través de SIGEN).

**Cuadro N°2: Variación en cantidad de informes de auditoría sobre programas sociales entre la AGN y la Red Federal según año de publicación.**



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de los informes de auditoría publicados por la AGN y la SIGEN y respuestas a pedidos de acceso a la información pública.

La comparación del total de programas sociales auditados por la AGN y la Red Federal en el período 2002-2007 exhibe mayor incidencia de esta última en el control. De esta forma, que 81% de las auditorías a programas sociales nacionales (desde 2002 hasta 2007) haya sido realizado por la Red Federal, se podría deber a que ha contado con mayor presupuesto y mejor diseño y organización institucional para desarrollar las acciones de control.

Una explicación a esta variación es la falta de presupuesto por parte de la AGN para desarrollar una agenda más amplia de auditorías focalizadas en programas sociales. En general,

<sup>5</sup> De acá en más, nos referirnos a las auditorías de la SIGEN como Red Federal de Control Público dado que el 98% de los controles internos sobre programas sociales son realizadas por la Red en coordinación con la Sindicatura.

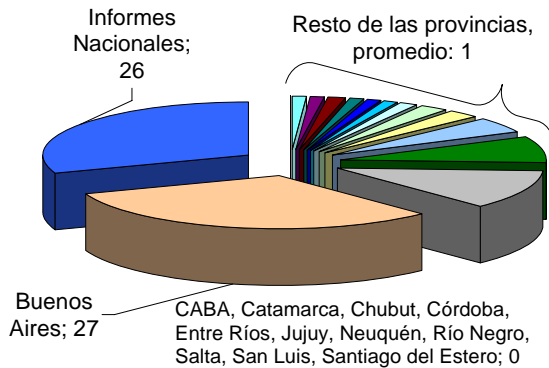


este tipo de informes demanda considerables recursos humanos y económicos. Esto se debe, en parte, a que la gestión de los programas sociales nacionales se realiza de manera descentralizada, insuñiendo costos de viaje y traslado. En contraste con la AGN, la operación coordinada de la SIGEN con los Tribunales de Cuentas provinciales y municipales en el marco de la Red Federal permite una mayor cantidad y más amplia cobertura de auditorías a nivel nacional.

#### 4.2.Variación geográfica

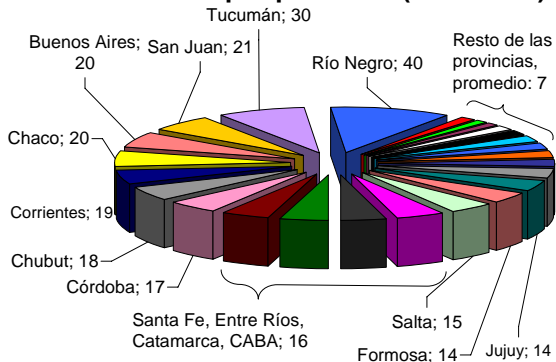
Los datos del Cuadro 3 y el Cuadro 4 indican una importante variación de auditorías por provincia auditada. La AGN concentra 62% de las auditorías en sólo dos jurisdicciones: la provincia de Buenos Aires y la Nación; y deja sin auditar la implementación de los programas sociales en 11 provincias y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA).

**Cuadro Nº3: Variación en la cantidad de auditorías de programas sociales de la AGN por provincia (2002-2007)**



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de los informes de auditoría publicados por la AGN y la SIGEN; y respuestas a pedidos de acceso a la información pública.

**Cuadro Nº4: Variación en cantidad de auditorías de programas sociales de la Red Federal de Control Público por provincia (2002-2007)**



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de los informes de auditoría publicados por la AGN y la SIGEN; y respuestas a pedidos de acceso a la información pública.

La Red Federal, por su lado, tiene una cobertura nacional completa pero con una amplia oscilación entre provincias. Se pueden identificar dos grandes grupos auditados. El primero de 15 provincias (incluyendo a la CABA) con un promedio de 19 auditorías cada una y, el segundo, de nueve jurisdicciones (incluyendo a la Nación) con un promedio de siete auditorías.

Una explicación para justificar esta variación podría ser la existencia de un criterio de selección basado en índices de desarrollo humano o en gasto social. Si esto fuera así, a mayor índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y/o mayor gasto social, el número de auditorías sería más relevante. Sin embargo, si cruzamos ambos datos, este criterio no se verifica en algunas jurisdicciones como Santiago del Estero, La Rioja o Misiones (con un nivel de auditorías más reducido que el de otras provincias con menor NBI y menor gasto social).

Para analizar mejor esta variación, es necesario conocer el circuito a través del cual se planifica la agenda federal de auditorías. La AGN no tiene una oficina particular especializada en el control de programas sociales, sino que construye su agenda de auditorías de programas sociales sobre la base de varios factores e insumos. El Ministerio de Economía (a través de la Dirección Nacional de Proyectos con Organismos Internacionales de Crédito, DNPOIC) manda a la Gerencia de Deuda Pública de la AGN el listado de programas sociales con financiamiento de organismos internacionales que debe auditar. Esta lista no incluye a todos los programas sociales con financiamiento externo, ya que un porcentaje importante (alrededor de 50%) es auditado por empresas privadas.

La AGN puede, adicionalmente, auditar otros programas sociales por iniciativa propia. La elección de nuevos programas se basa en varios criterios:

1. Presupuestario: importancia del financiamiento del programa social a auditar.
2. Restricciones presupuestarias: costo de la auditoría para la AGN y posibilidad de obtener financiamiento para cubrir estos costos.
3. Convenios firmados con ministerios.
4. Pedidos de legisladores a través de la Comisión Mixta Revisora de Cuentas del Congreso Nacional.

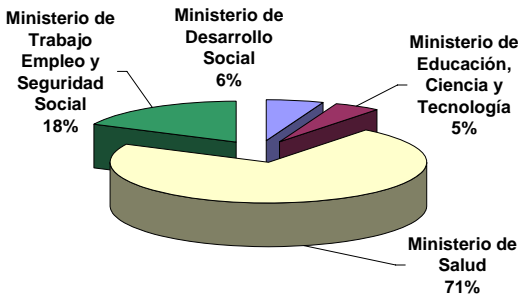
Por otro lado, la Red Federal de Control Público construye su agenda en base a las necesidades conjuntas de las UAIs y los Tribunales de Cuentas subnacionales. En la práctica, los Tribunales tienen autonomía para decidir y proponer los programas sociales y la cantidad de auditorías que realizarán cada año. En las reuniones anuales de capacitación y planificación que organiza la SIGEN, las UAIs presentan los programas sociales prioritarios a ser auditados y capacitan a los auditores de los Tribunales de Cuentas subnacionales en las distintas actividades y procesos de implementación que incluye cada programa social. Sobre la base de la prioridad establecida por la UAI, cada Tribunal presenta un plan anual de trabajo que es aprobado por la SIGEN y las UAIs. La Sindicatura, junto con la UAI, provee del financiamiento base para la ejecución de las auditorías.

Una explicación posible para la variación entre provincias es la manera diferenciada a través de la cual se diseñan las agendas y presupuestos anuales de cada agencia. En el caso de la Red Federal, la cantidad de auditorías depende menos de una decisión centralizada relacionada con las transferencias sociales o el índice de desarrollo humano de cada provincia, y más con la iniciativa del Tribunal de Cuentas de cada provincia. En el caso de AGN, la agenda y distribución geográfica de las auditorías está íntimamente relacionada con el nivel de financiamiento limitado que tiene la AGN para realizar auditorías sin contar con una organización descentralizada de control.

### 4.3.Variación entre ministerios

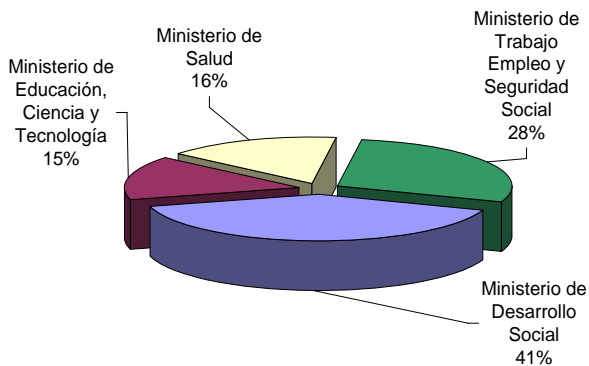
Como muestran el Cuadro 5 y el Cuadro 6, las auditorías a programas sociales realizadas por AGN y la SIGEN tienen un foco diferencial entre ministerios.

**Cuadro N°5: Distribución entre ministerios de las auditorías realizadas por la AGN**



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de los informes de auditoría publicados por la AGN y la SIGEN; y respuestas a pedidos de acceso a la información pública.

**Cuadro N°6: Distribución entre ministerios de las auditorías realizadas por la Red Federal de Control Público**



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de los informes de auditoría publicados por la AGN y la SIGEN; y respuestas a pedidos de acceso a la información pública.

La AGN concentra 71% de sus auditorías en el Ministerio de Salud y, en segundo término, en el Ministerio de Trabajo (18%). Por su parte, la SIGEN concentra 41% de sus auditorías en programas sociales en el Ministerio de Desarrollo Social y, luego, en el Ministerio de Trabajo (28%).

Los datos muestran que el Ministerio de Desarrollo Social es, en valores absolutos (sumando las auditorías de ambas agencias), el Ministerio más auditado con un total de 152 informes sobre programas sociales. Segundo, aparece el Ministerio de Salud con un total de 120 auditorías. Y tercero, se encuentra el Ministerio de Trabajo con un total de 118.

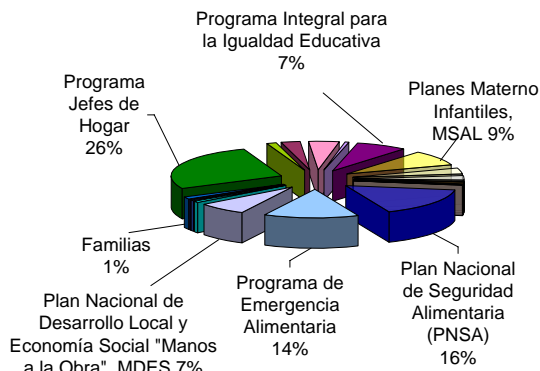
Si se analiza el origen institucional de las auditorías, llama la atención que sobre el total de las 152 auditorías ejecutadas sobre el Ministerio de Desarrollo Social, sólo cinco fueron producto

del control externo de la AGN. Esto indica que 97% del control ejercido sobre los programas sociales gestionados por esta cartera es producto del control interno, sin estar sujeto al externo.

#### 4.4.Variación entre programas sociales

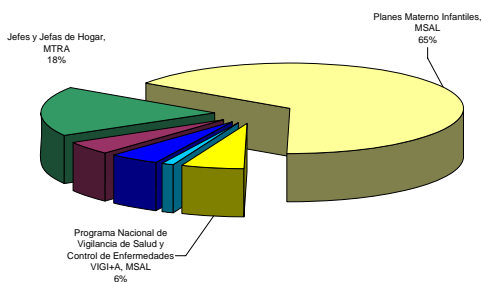
Los datos del Cuadro 7 y del Cuadro 8 también confirman una amplia variación en la concentración de auditorías entre programas dentro de cada Ministerio. Así, la AGN concentra 48% de las auditorías en el Plan Materno Infantil (Ministerio de Salud) y 13% en el Plan Jefes y Jefas (Ministerio de Trabajo). Por su parte, la Red Federal centraliza 44 % de las auditorías en el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (Ministerio de Desarrollo Social) y 19 % en el Plan Jefes y Jefas (Ministerio de Trabajo).

**Cuadro Nº 7: Variación entre programas de auditorías de AGN**



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de los informes de auditoría publicados por la AGN y la SIGEN; y respuestas a pedidos de acceso a la información pública.

**Cuadro Nº 8: Variación entre programas de auditorías de la Red Federal de Control Público**



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de los informes de auditoría publicados por la AGN y la SIGEN; y respuestas a pedidos de acceso a la información pública.

El análisis de los datos sirve para problematizar el hecho de que unos pocos programas sociales concentran la mayoría de las auditorías mientras otros programas son prácticamente ignorados. El caso más paradigmático es el Plan Familias, que representa sólo 1% sobre el total de las auditorías realizadas por la Red Federal, a pesar de funcionar como un componente central de la política social implementada por el Ministerio de Desarrollo Social para reducir la pobreza y reemplazar gradualmente al Plan Jefes y Jefas.

Como consecuencia, existe un flujo importante de recursos de determinados programas sociales que no está siendo debidamente auditado. La relación entre los fondos asignados a cada programa social y la cantidad de auditorías realizadas sobre cada uno de estos programas evidencia este déficit.

#### **4.5. Auditorías privadas**

Al conjunto de auditorías de la AGN y la SIGEN deberían añadirse las auditorías solicitadas como parte de los contratos de préstamos internacionales y realizadas por empresas privadas contratadas para ese fin. El SEPA es la página web creada por el Banco Mundial para permitir el acceso público a información básica sobre auditorías externas a programas sociales nacionales realizadas por consultoras privadas.

En este sistema se pueden ver cuáles fueron los oferentes que se presentaron al proceso licitatorio, cuál fue la empresa finalmente adjudicada, los motivos por los cuales no fueron adjudicadas las otras empresas, el criterio de selección de la oferta ganadora, el monto estimado de la auditoría y el real de adjudicación y el costo total de pago.

Sin embargo, no está disponible el contenido de dichas auditorías ni la justificación por la cual fueron realizadas por una firma privada y no por un organismo de control público. Si bien se puede destacar al SEPA como una iniciativa positiva, la ausencia de esta información opera en detrimento de la transparencia en los procesos de rendición de cuentas.

## **5. Recomendaciones para el control de programas sociales**

### **5.1.Recomendaciones para la AGN**

- Facilitar la firma de convenios y equipos de colaboración entre la AGN y los Tribunales de Cuentas subnacionales para simplificar la tarea de auditoría en programas sociales descentralizados.
- Promover la capacitación de los auditores en la auditoría especializada en programas y políticas sociales con énfasis en la auditoría por resultados.
- Crear equipos de auditoría multidisciplinarios, para fortalecer las capacidades de auditoría en intervenciones sociales complejas.
- Mantener y fortalecer la política de transparencia de las auditorías realizadas por la AGN.

### **5.2.Recomendaciones para la Red Federal de Control Público**

- Fortalecer el vínculo entre la SIGEN, las UAIs y los Tribunales de Cuentas subnacionales, con el objetivo de continuar con los procesos de capacitación e intercambio que faciliten y profundicen el trabajo de la Red.
- Promover un mayor intercambio entre los auditores de los Tribunales de Cuentas, mediante el otorgamiento de premios a las buenas prácticas de los Tribunales más activos y el incentivo a los demás para realizar más y mejores auditorías.
- Promover la especialización de los auditores de los Tribunales de Cuentas responsables del trabajo de la Red, con el fin de fortalecer su estructura organizacional y crear áreas específicas dedicadas a la evaluación de la ejecución de los programas sociales.
- Fomentar la creación de equipos de trabajo multidisciplinarios que permitan combinar las capacidades de auditoría financiera con mayor énfasis en la auditoría por resultados.
- Aumentar y fortalecer los recursos presupuestarios invertidos en la Red Federal de Control Público, para generar capacidad instalada en los Tribunales de Cuentas de cada una de de las provincias y permitir el desarrollo de más y mejores auditorías.

## Bibliografía

Banco Mundial: “Argentina: análisis institucional y de gobernanza”, *Informe 34.323-AR*, Banco Mundial, 2006.

## Acerca de los autores

**Christian Gruenberg:** abogado, Universidad de Buenos Aires; diploma en Políticas Públicas, Universidad de Chile; magíster en Administración Pública, Universidad de Harvard; Global Leader for Tomorrow, World Economic Forum, Davos, Switzerland; becario Ashoka Innovators for the Public; Development Public Service Fellowship, Harvard University. Consultor de IDEA, Fundación Ford, Instituto del Banco Mundial, USAID, OEA, Transparencia Internacional y Open Society Institute en temas de transparencia, social accountability y financiamiento político. Es investigador asociado de CIPPEC.

**Victoria Pereyra Iraola:** coordinadora del Programa de Transparencia de CIPPEC. Licenciada en Relaciones Internacionales, Universidad de San Andrés. Maestría en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales, FLACSO (tesis en curso). Ha sido consultora externa para el Oxfam GB y el Instituto del Banco Mundial y en proyectos para la Comisión Europea, Open Society Institute, Fundación Tinker, entre otros, en temas de evaluación de políticas públicas, transparencia y rendición de cuentas.

**María Fernanda Araujo:** analista del Programa de Transparencia de CIPPEC. Licenciada en Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires; Maestría en Administración Pública, Universidad de Buenos Aires (tesis en curso); docente de la materia *Ciencia Política* del Ciclo Básico Común, Universidad de Buenos Aires; Integrante Proyecto UBACYT.

**Sabrina Ayub:** Licenciada en Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires.

**Si desea citar este documento:** Gruenberg, Christian; Pereyra Iraola, Victoria; Araujo, María Fernanda; y Ayub, Sabrina: “La rendición de cuentas en la gestión de programas sociales desde la perspectiva de los derechos humanos. Análisis y recomendaciones a partir de los informes de auditoría de la AGN y la SIGEN”, *Documento de Trabajo N°32, CIPPEC*, Buenos Aires, octubre de 2009.

Las **publicaciones de CIPPEC** son de distribución gratuita y se encuentran disponibles en [www.cippec.org](http://www.cippec.org). No está permitida su comercialización.

**La opinión de los autores no refleja necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.**

## **Acerca de CIPPEC**

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Nuestro desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico, Fortalecimiento de las Instituciones, y Gestión Pública**, a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Inserción Internacional, Justicia, Transparencia, Desarrollo Local, y Política y Gestión de Gobierno.





