

EL CONTROL EN EL SECTOR PÚBLICO, LOS INDICADORES DE GESTIÓN Y LA IMPORTANCIA DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN

Carlos Ferreira¹, Yanina Gismano²

Resumen

El objetivo del presente trabajo es presentar y desarrollar la relación entre el control en el sector público, el acceso a la información y los indicadores de gestión. Se analizará la evolución del control en el sector público argentino, los procesos de implementación de indicadores y el estado de situación en el sistema universitario. La relación entre los sistemas de control, los indicadores y el acceso a la información, considerando que para obtener un sistema de indicadores es necesario que se cumplan dos condiciones, la *institucionalización*, que implica un consenso generalizado y que esté arraigado en las entidades y la *estandarización*, es decir, que permanezca en el tiempo el uso de la misma lista de indicadores. Finalmente se presenta el estado de situación actual respecto de indicadores en el sistema universitario, la falta de información actualizada y el impacto en los mecanismos de control en el sector público, del cual las universidades públicas nacionales son parte.

Palabras clave: sector público, control, información, indicadores de gestión.

¹ Doctor en Ciencias de la Administración. Profesor Adjunto. Departamento de Ciencias de la Administración. Universidad Nacional del Sur. Bahía Blanca.

Correo electrónico: ferreira@uns.edu.ar

² Contadora Pública. Profesora Adjunta. Departamento de Ciencias de la Administración. Universidad Nacional del Sur. Bahía Blanca.

Correo electrónico: yaninag@uns.edu.ar

1. Introducción

El propósito central de este trabajo es analizar la evolución y condiciones del control en el sector público de la república argentina, describir las diferentes formas o sistemas que han sido diseñados para controlar la aplicación de los recursos públicos en cumplimiento de la ley de presupuesto.

Se presenta y desarrolla la importancia de los mecanismos de control, como herramienta complementaria y necesaria para el cumplimiento eficiente, oportuno y eficaz para contar con información disponible en cantidad y calidad e indicadores de gestión. A su vez, se observa la necesidad de poner estos datos a disposición de los ciudadanos por parte del Estado como elementos indispensables para que puedan ejercer su derecho indelegable de control.

Finalmente, se planteará la importancia de desarrollar indicadores para los órganos de gobierno de las instituciones universitarias, y quienes requieran evaluar su desempeño y gestión. Las universidades nacionales públicas, como organizaciones particulares, requieren una revisión permanente en áreas fundamentales de su gestión como educación, investigación y extensión. Representa también una oportunidad para identificar cuestiones relevantes para el perfeccionamiento y optimización de la gestión universitaria en un contexto de demandas crecientes, recursos públicos escasos para el desempeño de sus funciones básicas de generación, procesamiento, acumulación y transmisión de conocimiento. Desarrollar instrumentos conceptuales y analíticos vinculados con la gestión universitaria como objeto de evaluación es fundamental para optimizar el servicio de enseñanza pública gratuita, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 24521, art. 2 bis: "los estudios de grado en las instituciones de educación superior de gestión estatal son gratuitos e implican la prohibición de establecer sobre ellos cualquier tipo de gravamen, tasa, impuesto, arancel, o tarifa directos o indirectos".

El artículo está estructurado en tres partes y la conclusión. La primera presenta la evolución de los organismos de control en el sector público argentino, la segunda presenta la importancia y condiciones actuales de acreditación de carreras en el Sistema Universitario Argentino, y la disponibilidad de información pública como insumo para analizar y controlar las condiciones de gestión. La

tercera parte presenta el desarrollo de información e indicadores en el sistema universitario en la República Argentina. En la última parte se presentan las conclusiones.

2. El control en el sector público argentino

De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, control significa 'comprobación, inspección, fiscalización, intervención'; también puede definirse como 'regulación, manual o automática, sobre un sistema'. En estas definiciones está claro que controlar implica fiscalizar e intervenir, regulando en forma manual o automática un sistema. Se desprende entonces el objetivo del control en el sector público: hacer efectivas las limitaciones al poder en el marco de una estructura republicana de gobierno.

Es importante por lo tanto considerar las diversas definiciones de control:

- a. Henry Fayol³ señala que el control consiste en que todo se efectúe de acuerdo con el plan que ha sido adoptado, las órdenes dadas y los principios establecidos. Su objeto es señalar los errores a fin de que sean rectificados y prevenir que ocurran nuevamente. Sin control, la dirección no podría desarrollar su cometido completamente.
- b. Licciardo Cayetano, por su parte, lo define de la siguiente manera:

El control debe entenderse como un conjunto de elementos trabados entre sí con armonía, cuya función consiste en descubrir las causas por las cuales algo no funciona bien. Traído a la Hacienda, permite poner de manifiesto los motivos que afectan el desarrollo de los actos y operaciones que, buscando el empleo de los recursos disponibles para obtener un producto, son puestos en ejecución por una organización determinada. En la Hacienda Pública esos actos y operaciones emanan del ejercicio del poder y, por lo tanto, son de raíz y esencia política⁴.

³ Fue uno de los principales contribuyentes al enfoque clásico de la administración. Nació en Constantinopla, el 29 de julio de 1841, en el seno de familia burguesa.

⁴ Licciardo, Cayetano A: El control en la Administración Pública y otros trabajos del autor. Presentados a los Simposios Nacionales de Profesores Universitarios de Contabilidad Pública "Dr. Juan Bayetto".

c. Lea Cortes de Trejo indica que

Las diversas conceptualizaciones y diferencias existentes en materia de control obedecen a convenciones cuyos significados pueden variar; no es extraño encontrar que un mismo vocablo o expresión tenga varias acepciones. Esas convenciones pueden tener mayor o menor arraigo y fundamentaciones y dependen de los fines que se quieran alcanzar” (Cortes de Trejo, 1995).

d. Atchabahian, por último, expresa:

El control aplicado a la finalidad particular de la contabilidad pública, debe ser dividido en dos aspectos esenciales: a) control directivo, dirigido a orientar el gobierno general de la hacienda y que es, por consiguiente, sustancial genérico o global, y de mérito; b) el control administrativo, encaminado a preservar la regularidad de la gestión ejecutiva y que es, por ende, formal, detallado y de la calidad” (Atchabahian, 2008).

Moreno (2014), al analizar el control público, destaca el concepto de *límite* como punto de partida:

... supone la aplicación mediante un proceso racional y lógico de normas, principios y criterios, que sirven de base para ejercer la función de controlar y nos lleva a obtener información que resulta útil para detectar las desviaciones de todo tipo que se produzcan, ya sea en la aplicación de normas o de los principios por los que se debe regir una buena administración: economía, eficiencia y eficacia.

El control debe cumplir, para constituirse efectivamente como tal, con las siguientes tareas: a) examinar; b) detectar desvíos y proponer correcciones; y c) evaluar y asignar responsabilidad: sancionar por incumplimientos.

2.1. Evolución histórica del control en el sector público argentino

Existen dos modelos para conformar esquemas de control de las actividades y acciones en el sector público:

- a. Europeo: tribunales o cortes de cuentas, cuerpos colegiados con dependencia o no del Parlamento.

- b. Anglosajón: se compone de auditorías o contralorías generales, se constituye con una dirección unipersonal, en la mayoría forman parte del Poder Legislativo.

En la República Argentina a partir de la Ley 24156 se modificó el sistema de control público de la hacienda pública argentina. Lea Cortes de Trejo afirma⁵:

En el plano doctrinal existen en nuestro país dos corrientes de pensamiento en temas relativos a la hacienda pública y su control:

- a. La que prioriza de tal manera las cuestiones jurídico-formales y, desde esa perspectiva, la determinación de responsabilidades administrativo-contables, que descuida aspectos que hacen a la buena administración, gestión y control de aquella. Su campo de estudio es la hacienda pública, de la cual la administración financiera es solo una parte.
- b. La que fija su atención en el perfeccionamiento de técnicas e interrelaciones de los sistemas de información para la toma de decisiones del Poder Ejecutivo Nacional en materia de administración financiera, soslayando aspectos institucionales y relativos al juzgamiento de responsabilidades políticas y administrativo-contables como así también a la realidad del país.

Es importante ante esta afirmación considerar que ambas exponen aspectos positivos y negativos: en la primera se priorizan el presupuesto, la cuenta de inversión, las responsabilidades y la consecuente existencia de tribunales de cuentas. En la segunda, se prioriza el sistema de administración financiera para la toma de decisiones del Poder Ejecutivo, por el control de auditorías y sostiene los criterios de eficiencia, eficacia y economicidad.

En el año 1859 se sanciona la Ley 217 (24/09/1959), considerada la primera norma de contabilidad, con posterioridad a la fecha de la Constitución Nacional en 1853, llamada "Reglamento General de Pagos". Además de contener los procedimientos para efectuar los pagos, en su artículo 5.º ya incluye que

⁵Cortes de Trejo, Lea Tribunales de Cuentas, Auditorías Generales y Algo Mas..." editado por la Universidad Nacional de Salta, Salta 1997."TRIBUNALES DE CUENTAS, AUDITORÍAS GENERALES Y ALGO MÁS...", Edición Facultad. Ciencias. Económicas, J. y S. de la UNSa., 1998

... la responsabilidad de todo decreto de pago es solidaria entre el Jefe del Estado que lo rubrica, el Ministro que lo autoriza, y el Contador Mayor o segundo que firma el libramiento de su importe, salvo el que fuese observado dos veces por este último, por alguna de las circunstancias expresadas en el artículo anterior; en cuyo caso, insistiendo el Ministerio originario, queda levantada la responsabilidad del Contador, y pesando sobre el Jefe del Estado y el Ministro respectivo...

Como se observa en el fragmento esta norma demuestra la preocupación por la evaluación y en su caso asignación de responsabilidad para quienes tienen a su cargo la ejecución y aplicación de los recursos públicos. Esta ley estuvo vigente hasta el año 1870 fecha en la que se sanciona la Ley 428 (13/10/1870), lo que, según Atchabahian (Atchabahian & Massier, 1985), constituyó un “código de contabilidad, dado que previó los aspectos del ordenamiento económico financiero del Estado”. Contiene previsiones sobre el presupuesto: desde su aprobación, ejecución y finalmente el cierre con la cuenta de inversión; también importantes disposiciones sobre control y responsabilidad.

Es importante destacar como antecedente de control la sanción de la Ley 923 del año 1878 que crea la Comisión Parlamentaria Bicameral para examinar las Cuentas Generales de la Nación, que dictamina en relación con la aprobación o rechazo por parte de las Cámaras. Se destaca que durante la vigencia de la Ley 428 la Contaduría General cumple la función de órgano de control único.

Con posterioridad se sanciona la Ley 12961 (02/04/1947) denominada Contaduría General de la Nación, Ley de Contabilidad, Organización de la Contaduría General de la Nación. Establece y organiza las competencias de la Contaduría General de la Nación, como refiere el artículo 78, “podrá objetar los decretos y resoluciones del Poder Ejecutivo dentro de los 60 días hábiles de haber tomado conocimiento”, y el artículo 79: “los actos revestirán la siguiente forma: a) reparo administrativo, b) observación legal y c) Dictamen o ponencia”.

Por Decreto-Ley 23354/56 (BO 08/01/1957) (Ratificada por Ley 14467) se aprueba la Ley de Contabilidad y Organización del Tribunal de Cuentas de la Nación y la Contaduría General de la Nación. El Tribunal de Cuentas órgano colegiado, cuyos miembros eran nombrados por el Poder Ejecutivo Nacional a

través del Ministerio de Hacienda, con acuerdo del Senado. Sus atribuciones más destacadas eran:

- a. Ejercer el Control Externo (Administración Nacional y Haciendas Parastatales).
- b. Fiscalización y vigilancia de todas las operaciones del Estado.
- c. Examen y juicio de las cuentas de los responsables.
- d. Declaración de responsabilidad y formulación de cargo.
- e. Declaración de responsabilidad y formulación de cargo cuando corresponda.
- f. Informar la Cuenta General de Inversión del Ejercicio.
- g. Fiscalizar las empresas del Estado.
- h. Aplicar multas a los responsables por transgresiones a disposiciones legales.

El Tribunal de Cuentas contaba con las siguientes atribuciones:

1. Observación Legal: se analizaban todos los actos relacionados con la Hacienda Pública, y se observaban dentro de los 60 días de haber tomado conocimiento. El acto de observación suspendía el cumplimiento en todo o en parte.
2. Juicio de Cuentas: las rendiciones de cuentas presentadas al Tribunal estaban sujetas a revisión y podía dar lugar a resoluciones absolutorias o condenatorias. En caso de ser condenatorias, ocasionaban multas como consecuencia de incumplimientos o transgresiones legales. Podían derivar en denuncias ante la justicia en caso de presunción de delitos de orden público.
3. Juicio Administrativo de Responsabilidad: al denunciar actos, hechos u omisiones que puedan generar responsabilidad administrativa. Se iniciaba mediante un sumario que instruía el organismo de quien dependía el responsable o en su caso podía ser el propio Tribunal. Finalizado el sumario, el sumariante presentaba la documentación ante el Tribunal para su resolución: a) archivo, b) ampliación o c) citación.

Los agentes de la administración nacional estaban obligados a rendir cuentas de su gestión y quedaban sometidos a la jurisdicción del Tribunal de Cuentas, eran responsables y respondían por los daños que sufría la hacienda pública.

Por la Ley 24156 (BO 24/1071992) Administración Financiera y los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, actualmente vigente, se estructura un conjunto de sistemas, órganos, normas y procedimientos administrativos que permiten la obtención de recursos públicos y la posterior aplicación para el cumplimiento de los objetivos del Estado.

Los sistemas de control se definen de acuerdo con la ley como Control Interno: Sindicatura General de la Nación y Externo: Auditoría General de la Nación.

Sindicatura General de la Nación

Es una entidad con personería jurídica propia y autarquía administrativa y financiera, dependiente del titular del Poder Ejecutivo. Tiene a su cargo el control interno del Poder Ejecutivo Nacional, incluyendo los organismos descentralizados y empresas y sociedades del Estado. La Sindicatura General de la Nación está a cargo de un Síndico General designado por el presidente de la Nación, de quien depende, con el rango de secretario de la Presidencia de la Nación, en conjunto con el titular se encuentran tres síndicos generales adjuntos, quienes lo sustituyen en caso de ausencia, licencia o impedimento en el orden que el propio síndico general establece.

La Ley 24156 establece que el sistema de control interno queda conformado por la Sindicatura General de la Nación, órgano normativo, de supervisión y coordinación; y por las Unidades de Auditoría Interna (UAI) que serán creadas en cada jurisdicción y en las entidades que dependan del Poder Ejecutivo Nacional. La autoridad superior de cada jurisdicción o entidad dependiente del Poder Ejecutivo Nacional será responsable del mantenimiento y de un adecuado sistema de control interno.

Entre las funciones y atribuciones más importantes de la Sindicatura General de la Nación (artículo 104 Ley 24156) se destacan:

- a. Dictar y aplicar normas de control interno, las que deberán ser coordinadas con la Auditoría General de la Nación.
- b. Vigilar el cumplimiento de las normas contables, emanadas de la Contaduría General de la Nación.
- c. Supervisar el adecuado funcionamiento del sistema de control interno, facilitando el desarrollo de las actividades de la Auditoría General de la Nación.
- d. Establecer requisitos de calidad técnica para el personal de las unidades de auditoría interna.
- e. Aprobar los planes anuales de trabajo de las unidades de auditoría interna, orientar y supervisar su ejecución y resultado.
- f. Formular directamente a los órganos comprendidos en el ámbito de su competencia, recomendaciones tendientes a asegurar el adecuado cumplimiento normativo, la correcta aplicación de las reglas de auditoría interna y de los criterios de economía, eficiencia y eficacia.
- g. Poner en conocimiento del presidente de la Nación los actos que hubiesen acarreado o estime puedan acarrear significativos perjuicios para el patrimonio público.

Por Decreto 971/93 —modificado por el Decreto 2147/09— se crea el cargo de auditor interno, previendo su designación y remoción por resolución de la máxima autoridad de la jurisdicción o entidad a la que correspondiera, previa opinión técnica de la Sindicatura General de la Nación, de carácter no vinculante, procedimiento modificado a partir de la sanción del Decreto 72/2018.

Además, por el citado Decreto 971/93 se asignó al auditor interno el deber de proponer a la máxima autoridad de la jurisdicción o entidad, la estructura o conformación de la Unidad de Auditoría Interna para ser aprobada por dicha autoridad, previa intervención de la Sindicatura General de la Nación. El Decreto 1344/07, establecía para la designación de los auditores internos la necesidad del dictamen previo *no vinculante* de la Sindicatura de la Nación, de cuyo apartamiento debe dar fundamentos expuestos la resolución que formalice el nombramiento de que se trate, procedimiento modificado por el Decreto 72/2018.

Por Decreto 72/2018 (BO 24/01/2018) se modifica el Decreto 1344/2007 y reglamentan nuevos procedimientos en relación con la designación de los auditores internos y a la conformación de las Unidades de Auditoría Interna. La Ley 24156 enumera entre las funciones asignadas a la Sindicatura General de la Nación en el artículo 104, la de establecer los requisitos de calidad técnica para el personal de las Unidades de Auditoría Interna.

Entre los fundamentos expuestos por el Decreto 72/2018, la mayor complejidad y tecnificación alcanzada por la creciente especialización del sector público nacional hacen necesario una mayor profesionalización de sus auditores internos y de las estructuras y diseño de perfiles de las Unidades de Auditoría Interna, como así también de quienes cumplen funciones de auditoría desde la Sindicatura General de la Nación como síndico jurisdiccional o auditores, síndicos de empresas o sociedades estatales, con o sin participación mayoritaria. La relevancia y necesidad de contar con auditores imparciales, altamente capacitados, y estructuras y perfiles de las unidades de auditoría interna adecuadas a las necesidades de la organización de todo el sector público, tornan recomendable, según el Decreto: a) poner en cabeza de la Sindicatura General de la Nación la designación de los auditores internos y b) dotarla de una mayor incidencia en la conformación de la estructura y diseño de perfiles los titulares de las Unidades de Auditoría Interna.

La nueva redacción del art. 102 del Decreto 1344/2007 dispone que las Unidades de Auditoría Interna realizarán todos los exámenes de las actividades, procesos y resultados de la jurisdicción o entidad a la cual pertenezcan. La autoridad superior de cada jurisdicción o entidad será responsable de que las Unidades de Auditoría Interna y sus integrantes se ajusten a sus actividades específicas en forma exclusiva. Cada Unidad de Auditoría Interna estará a cargo de un funcionario denominado Auditor Interno que será designado por Resolución del Síndico General de la Nación. El mismo deberá reunir el perfil técnico establecido por la Sindicatura General de la Nación, conforme los requisitos que surjan de la norma dictada al efecto, por dicho organismo. El Auditor Interno Titular no gozará de estabilidad en el cargo y podrá ser removido por Resolución del Síndico General de la Nación, independientemente de quien haya suscripto su designación. La permanencia en el cargo no podrá exceder el período máximo de

cuatro (4) años ininterrumpidos. En cada caso y por expreso pedido de la máxima autoridad del organismo en cuestión, el Síndico General de la Nación podrá extender ese período a un máximo de ocho (8) años ininterrumpidos, si las exigencias de continuidad en el quehacer de la auditoría así lo ameritan. Pasados dos (2) años de dejado el cargo, el auditor interno titular podrá ser designado nuevamente como titular de la Unidad de Auditoría Interna de que se trate.

Esta reforma genera una profunda modificación en la designación y permanencia en el cargo de los titulares de las Unidades de Auditoría Interna (UAI): a) no los designa el máximo responsable del organismo al cual deberán controlar y b) no tienen estabilidad o permanencia en el cargo.

Los informes de la Sindicatura General deberán estar dirigidos al presidente de la Nación, Jefatura de Gabinete de Ministros, a la Auditoría General de la Nación y a la opinión pública en forma periódica.

Auditoría General de la Nación

Según el artículo 85 de la Constitución Nacional, el control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, será una atribución propia del Poder Legislativo.

El examen y la opinión del Poder Legislativo sobre el desempeño y situación general de la administración pública estarán sustentados en los dictámenes de la Auditoría General de la Nación.

Este organismo de asistencia técnica del Congreso, con autonomía funcional, se integrará del modo que establezca la ley que reglamenta su creación y funcionamiento, que deberá ser aprobada por mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara. El presidente del organismo será designado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso.

Tendrá a su cargo el control de legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la administración pública centralizada y descentralizada, cualquiera fuera su modalidad de organización, y las demás funciones que la ley le otorgue.

Intervendrá necesariamente en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos.

Es una entidad con personería jurídica propia e independencia funcional y financiera. Su ámbito de competencia alcanza la administración central, organismos descentralizados, empresas y sociedades del estado, entes reguladores de servicios públicos y los entes privados adjudicatarios de los procesos de privatización.

Entre las atribuciones y funciones más relevantes de la Auditoría General de la Nación, de acuerdo con la Ley 24156, podemos enumerar:

- a. Fiscalizar la utilización de los recursos del Estado.
- b. Examinar y emitir dictámenes sobre los estados contables financieros de los organismos de la administración nacional.
- c. Controlar la aplicación de los recursos provenientes de las operaciones de crédito público. Auditar y emitir dictamen sobre los estados contables financieros del Banco Central de la República Argentina.
- d. Realizar exámenes especiales de actos y contratos de significación económica.
- e. Auditar y emitir opinión sobre la memoria y los estados contables de las empresas y sociedades del Estado.
- f. Verificar que los órganos de la Administración mantengan el registro patrimonial de sus funcionarios públicos.

La dependencia del Poder Legislativo Nacional se formaliza a través de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas quien controla sus actividades. La misma está integrada por seis senadores y seis diputados.

La Auditoría General está a cargo de siete miembros auditores generales, seis de ellos son designados por resoluciones de las dos Cámaras del Congreso Nacional, tres por la Cámara de Senadores y tres por la Cámara de Diputados. El séptimo auditor general será designado por resolución conjunta de los presidentes de las Cámaras de Senadores y Diputados y será el presidente del ente. Los auditores generales duran ocho años en sus funciones y pueden ser reelegidos.

Según Moreno (Moreno, 2014), el sistema de control de la Hacienda Pública en Argentina, puesto en vigencia hace veinte años, no ha cubierto las expectativas

que la doctrina, los especialistas y la propia opinión pública tenían respecto a su funcionamiento.

Al cumplirse diez años de su puesta en vigencia, se organizaron las Primeras Jornadas sobre Control Público de la República Argentina, donde se analizaron los efectos y la efectiva aplicación de la Ley 24156, entre las conclusiones y recomendaciones más importantes se detallan:

- a. Se debe auditar en tiempo oportuno, lo que implica poder recomendar y efectuar las correcciones necesarias.
- b. Profundizar la difusión de los informes de auditoría.
- c. Implementar un mecanismo de seguimiento de las recomendaciones.
- d. Incrementar la importancia de la auditoría de gestión.
- e. Definir como una actividad estratégica la articulación entre los distintos responsables del control: la AGN, la SIGEN y los Tribunales de Cuentas Provinciales.
- f. Reivindicar la independencia del auditor y de quienes participan en las actividades de auditoría.
- g. Procurar la autonomía presupuestaria de los órganos de control.
- h. Fortificar la función jurídica de la Auditoría General para que pueda presentarse como querellante en los procesos iniciados como consecuencia de las denuncias que ella inicia.

3. Sistema Universitario Nacional Público Argentino

3.1. La importancia de la evaluación

De acuerdo con lo expuesto por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU)⁶:

⁶ Según la Ley 24.521 de Educación Superior, la CONEAU tiene por funciones:

- Coordinar y llevar adelante la evaluación externa de las instituciones universitarias. (Artículo 44).
- Acreditar las carreras de grado cuando se trate de títulos correspondientes a profesiones reguladas por el Estado, cuyo ejercicio pudiera comprometer el interés público,

Las Universidades tienen una amplia experiencia en prácticas de evaluación de una naturaleza distinta a la de la evaluación institucional. Entre ellas los concursos docentes, los concursos de becas y subsidios, la evaluación de alumnos, los concursos internos de personal de la planta administrativa, técnica y de servicios, la evaluación de programas y proyectos de investigación, son sólo algunos ejemplos que dan cuenta de dicha experiencia. Sin embargo, la evaluación institucional ha sido introducida en la agenda universitaria argentina recién hacia 1990. A partir de ese año se suscitaron una serie de debates y tensiones que generaron, entre otros, los siguientes antecedentes: Primer Congreso Nacional de Evaluación de la calidad realizado en Salta; Segundo Encuentro de Rosario en 1992, y Tercer encuentro de Mar del Plata en 1993, auspiciados por el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN); el "Primer seminario sobre evaluación universitaria" organizado por las Universidades Nacionales del Conurbano Bonaerense junto con el Ministerio de Cultura y Educación a través de su Secretaría de Políticas Universitarias en abril de 1997; el seminario "Autonomía Universitaria, criterios de calidad y acreditación institucional" organizado conjuntamente entre las Universidades de Palermo, El Salvador y Buenos Aires en Mayo de 1997. Paralelamente, también desde el Ministerio de Cultura y Educación se impulsó en función de los acuerdos con el Banco Mundial, lo que se conoce como el Subproyecto 06, cuya propuesta metodológica fue observada por una buena parte de las universidades nacionales.

Teniendo en cuenta que el objetivo que tiene la CONEAU es

... la evaluación institucional para el mejoramiento de la calidad de las universidades, además de pensar sobre su propio concepto de calidad, debe relacionarlo con los de las universidades. Y en este sentido es posible admitir sin demasiada controversia que los fines básicos de las

poniendo en riesgo de modo directo la salud, la seguridad, los derechos, los bienes o la formación de los habitantes (Artículo 43).

- Acreditar carreras de posgrado, cualquiera sea el ámbito en que se desarrollen, conforme a los estándares que establezca el Ministerio de Cultura y Educación en consulta con el Consejo de Universidades.
- Pronunciarse sobre la consistencia y viabilidad del proyecto institucional que se requiere para que el Ministerio de Educación autorice la puesta en marcha de una nueva institución universitaria nacional con posterioridad a su creación o el reconocimiento de una institución universitaria provincial.
- Preparar los informes requeridos para otorgar la autorización provisoria y el reconocimiento definitivo de las instituciones universitarias privadas.
- Preparar los informes en base a los cuales se evaluará el período de funcionamiento provisoria de las instituciones universitarias privadas.

universidades son la adquisición, apropiación y generación de conocimientos; su transmisión, la formación de profesionales e investigadores con sentido crítico, tanto en el nivel de grado como de posgrado; la integración al medio y la contribución a su desarrollo sustentable y a su bienestar, fundado en los valores de libertad, igualdad, solidaridad y justicia. Para el cumplimiento de estos fines, dichas instituciones cuentan, en diferente medida, con estructuras, funciones procesos de interacción, recursos humanos, materiales y financieros, actividades administrativas y un conjunto normativo enmarcados en un contexto social propio.

La CONEAU propone como objetivos generales para todo proceso de evaluación institucional los siguientes:

- a. conocer, comprender y explicar cómo funcionan las universidades;
- b. contribuir al mejoramiento de las prácticas en las universidades, enriqueciéndola toma de decisiones;
- c. la posibilidad de otra visión, una mirada que desde afuera constituya un aporte diferente, al poder situarse desde un ángulo distinto de observación;
- d. y finalmente, el mejorar la comprensión que los actores tienen de su propia institución, estimulando la reflexión sobre el sentido y el significado de las tareas que se realizan.

En cuanto a la gestión y gobierno: la gestión institucional está compuesta por un conjunto de factores (recursos, procesos y resultados) que deben estar al servicio y contribuir positivamente al desarrollo de la docencia, la investigación y la extensión. Como característica general, el proceso de evaluación institucional debe determinar si lo que se entiende por gestión institucional contribuye o es adecuado a los fines básicos y objetivos institucionales y actividades centrales de las universidades.

A partir de las propuestas incluidas en los lineamientos de evaluación de la CONEAU, es importante responder a los siguientes interrogantes: a) por qué es importante evaluar el desempeño de las Universidades Nacionales Públicas como parte del Estado Nacional, y b) por qué utilizar indicadores de gestión. De acuerdo a lo expuesto por Josep Maria Guinart i Solà (Guinart i Solà, 2004), "... supervisar e informar sobre el desempeño de las actuaciones públicas es

una de las formas en la que los gobiernos se presentan responsables ante sus ciudadanos". En el marco de Universidades Nacionales Públicas, la evaluación de su desempeño permitirá generar responsabilidad en quienes conforman los órganos de gobierno de las mismas, Asamblea Universitaria, Consejo Superior Universitario, rectores, consejos y directores-decanos de los Departamentos o Facultades que conforman las mismas.

¿Por qué es importante evaluar el desempeño de las Universidades Públicas como parte del Sector Público?

	PROCESO	IMPACTO
FORMATIVO	<ul style="list-style-type: none"> - ¿Qué se implementará? - ¿Por qué es necesario? - ¿Existe un camino mejor o más apropiado? - ¿Cuáles son las implicancias para el futuro? 	<ul style="list-style-type: none"> - ¿Cuáles son los resultados esperados? - ¿Es esta la solución al problema? - ¿Los resultados son los deseados?
SUMATIVO	<ul style="list-style-type: none"> - ¿Qué se ha implementado? - ¿Con ello se hizo e mejor uso de los recursos? - ¿Cuál es la relación funcional entre las actividades y los resultados? 	<ul style="list-style-type: none"> - ¿Qué ocurrió? - ¿El efecto resultó valioso? - ¿Las metas fueron alcanzadas? - ¿Los componentes del sistema deberían ser cambiados?

Cuadro 1. Propósitos básicos y perspectivas de la evaluación institucional (fuente: elaboración propia sobre la base de Halachmi, 1992).

De la propuesta planteada por Halachmi (Halachmi, 1992), resultan dos propósitos básicos de una evaluación institucional. Una es la provisión de la información necesaria para tomar una decisión autorizando la implementación de un programa propuesto, la evaluación ocurre con anterioridad a la puesta en marcha del programa y su carácter es naturalmente exploratorio: *evaluación formativa*.

El otro propósito para la realización de una evaluación es el de proveer la información necesaria para tomar decisiones acerca del futuro de un programa existente: *evaluación sumativa* (Halachmi, 1992)

Evaluación sumativa

Este tipo de evaluación se encuentra dirigida esencialmente a determinar la eficacia de un programa. Es importante en la toma de decisiones referidas a la continuidad o finalización de un proyecto. El objetivo de una evaluación *sumativa* es juzgar un programa después de su implementación y a la luz de sus impactos. Se trata de determinar si con su implementación los cambios ocurridos han sido positivos o no y si lo concretado se aproxima a la situación ideal prevista.

Una evaluación *sumativa* puede también estar dirigida a evaluar el proceso de forma tal de establecer qué fue lo que ocurrió y cómo contribuyó a los resultados pretendidos. Las preguntas giran en torno a cuáles son los resultados y qué puede decirse de ellos. En cambio, cuando lo que está en evaluación es el proceso, el impacto se asume como algo dado. Entonces, los interrogantes a responder serían: ¿cuál es la relación causal entre los resultados y las actividades desarrolladas? y ¿existe una mejor manera de hacer las cosas? (Halachmi, 1992).

Evaluación formativa

Una manera de diferenciar una evaluación *sumativa* de otra *formativa* reside en su temporalidad: la mencionada en primer lugar se realiza posteriormente a la otra. Halachmi sostiene que la evaluación *formativa* precede a la implementación o incluso a la aprobación de un programa. Este tipo de evaluación se desarrolla con la intención de averiguar, por ejemplo, la existencia de las capacidades necesarias (preparación organizacional, adecuación de la tecnología, personal, etc.) para alcanzar las metas deseadas.

La evaluación *formativa* es además de utilidad para fundamentar el programa y los compromisos presupuestarios para llevarlo a cabo. De este modo, su propósito es proveer a quien debe tomar decisiones de la información necesaria acerca de las posibilidades de alcanzar las metas.

Esta variante de evaluación debería proporcionar la información referida, a alguno o a la mayoría de las siguientes cuestiones: los problemas que el programa intenta resolver; las causas de esos problemas; los grupos de afectados; la significación de los problemas; los objetivos del programa; las organizaciones públicas o privadas o los grupos de interés que están involucrados en activida-

des relacionadas al programa o a la población afectada; la relación entre los beneficios esperados y los costos de implementar el programa; los elementos utilizados para la implementación del programa, su adecuación al mismo y los costos involucrados; etcétera (Halachmi, 1992).

Es importante referir que de acuerdo a Halachmi el *propósito* de las evaluaciones *formativa* y *sumativa* es el de aportar al administrador los datos necesarios para tomar una decisión informada acerca de comenzar, continuar, modificar o suspender un programa. En este marco, existen dos *perspectivas* para diseñar evaluaciones que aporten dichos datos: evaluaciones de *impacto* y de *proceso*.

Utilizando la perspectiva de impacto, la evaluación podría concentrarse sobre los resultados de un programa, e intentaría responder —de acuerdo a Halachmi— a la siguiente pregunta: ¿estamos haciendo las cosas correctas? Por otra parte, desde la otra perspectiva, la evaluación podría enfocarse sobre el proceso o las actividades para la implementación del programa. En este caso, la evaluación se propondría responder el siguiente interrogante: ¿estamos haciendo bien las cosas? (Halachmi, 1992).

En ausencia de otros indicadores cualitativos o cuantitativos acerca de los resultados actuales, el monitoreo de las actividades que conforman el proceso administrativo se vuelven un *indicador de calidad*. El presupuesto aquí es que el cumplimiento efectivo de los procedimientos incrementa las posibilidades de alcanzar los resultados deseados, mientras que en el caso contrario las probabilidades son menores.

Al evaluar las actividades individuales y las interdependencias funcionales que se dan entre ellas, la evaluación de procesos proporciona la oportunidad para establecer las ventajas de usar un mecanismo específico y no otro, aún cuando ambas alternativas parezcan adecuadas. Debería notarse que, para los administradores públicos, la “sujeción a la norma” podría prevalecer sobre aquellas consideraciones referidas a la eficacia y a la eficiencia. Al estudiar la información sobre las características de un procedimiento para la implementación de un programa dado (o propuesto), el administrador podría identificar posibles discrepancias entre consideraciones legales, políticas y económicas que debe-

rían guiarlo. Tener esta información constituye el primer paso en la toma de acción correctiva orientada a remediar la situación (Halachmi, 1992).

3.2. Indicadores: una herramienta para la evaluación

3.2.1. Definición

Los indicadores brindan información acerca de la gestión de cada una de las áreas o dependencias de una organización. Esta información permite evaluar la gestión global de dicha organización.

Un indicador es un valor (cuantitativo o cualitativo) que al compararlo con objetivos premeditados permite detectar en forma simple y gráfica, el resultado de la gestión en distintos aspectos de una actividad u organización.

De acuerdo con lo expuesto por López Hernández y Ortiz Rodríguez (López Hernández & Ortiz Rodríguez, 2004), *los indicadores de gestión son instrumentos que generan la información necesaria para el ejercicio del control económico de la gestión, comprendiendo las tres áreas fundamentales de control: eficiencia, eficacia y economicidad*. A partir de lo expuesto se debería desarrollar un conjunto de indicadores, no solo de gestión, también deberían definirse indicadores: académicos, de extensión, de investigación, etc., dado que se trata de instituciones de educación superior públicas. Es imprescindible entonces plantear desde el principio el *objetivo* que se persigue al definir un conjunto de indicadores.

Deberán exponer determinadas condiciones para cumplir con el objetivo de medir cualitativa y cuantitativamente los aspectos significativos de un programa o servicio público, como el que se propone estudiar este artículo. Estas características, de acuerdo con los requisitos generales de la información contable establecidos por el Concepts Statements-1 del Governmental Accounting Standard Board GASB (1987), son los siguientes:

- *Comprensibilidad o claridad*. Los indicadores englobarán la mayor cantidad de información posible, de forma que su lectura sea de fácil comprensión en la representación del aspecto concreto para el que han sido elaborados. Ahora bien, cuando sea necesario realizar un análisis más minucioso, és-

tos podrán desglosarse hasta el nivel deseado, proporcionando el grado de información requerido.

- *Fiabilidad o verificabilidad.* Los datos utilizados para elaborar los indicadores deben ser demostrables con alto grado de probabilidad.
- *Relevancia.* Se utilizarán aquellos indicadores que representen aspectos de materialidad o de importancia para el programa o servicio, particularmente el servicio de educación universitaria pública. Dado que se trata de instituciones de educación superior públicas la relevancia se refiere, por tanto, a la utilidad de la información para los fines perseguidos por los usuarios de la misma.

La *American Accounting Association (AAA)* la considera como el requisito fundamental de la información: una información será más relevante cuanto más necesaria le resulte al decisor; ello implica, por tanto, conocer las necesidades de información de los usuarios.

- *Oportunidad.* La información proporcionada por un indicador, a destiempo, pierde gran parte o todo su valor. Por ello la confección de los cuadros de mando debe ser ágil si se pretende que resulten operativos.
- *Consistencia.* Un indicador será consistente si su diseño está realizado sobre bases conceptuales e informativas fundamentadas y sólidas.
- *Comparabilidad.* Los indicadores deben establecerse de modo que quede garantizada su capacidad de poder ser comparados a lo largo del tiempo en general —podría establecer un seguimiento mensual, por ejemplo—, así como con los correspondientes a otras entidades, programas o servicios de similares características. Para que esta comparación pueda realizarse, el indicador debe tener el mismo significado y expresar conceptos análogos, lo que no siempre será posible dadas las diferencias entre estas entidades, pero supondrá en todos los casos un punto de referencia valioso para la orientación de nuevas metas.

El primer problema que se plantea, tras haber diseñado previamente los indicadores adecuados, es el correspondiente a la obtención de datos. Es necesario definir previamente la población sobre la que va a realizarse la obtención, o una muestra representativa de la misma. Dependiendo del tipo de indicador a cons-

truir, variará la técnica de obtención de datos, puesto que éstos pueden ser recopilados a través de:

- *Técnicas métricas*: realizando cálculos y medidas directamente por parte de las personas asignadas.
- *Técnicas documentales*: revisando la documentación y los soportes de información correspondientes.

En ambas técnicas puede resultar necesario el muestreo estadístico, puesto que, en muchos casos, las poblaciones serán lo suficientemente extensas como para que resulte inoperativo el trabajar con ellas.

Una vez obtenidos los indicadores adecuados para representar un determinado aspecto y tras obtener valores distintos de ellos, puede interesarnos compararlos o conocer su relación. Para comparar indicadores, si no se ha determinado un estándar teórico a partir del cual pueda definirse quién está dentro de los límites óptimos y no, que es lo habitual, establecemos una clasificación de los elementos a evaluar en grupos o categorías jerarquizadas (Torres Pradas, 1991).

Teniendo un valor descriptivo y explicativo, su función es reflejar el grado de avance alcanzado, permitiendo en consecuencia detectar los desvíos más rápidamente y tomar medidas correctivas en forma más eficaz. Así el indicador consiste en una síntesis de datos tanto cuantitativos como cualitativos pertinentes, consecuencia de una caracterización cuidadosa del fenómeno que describe (Mokake, 2003).

La construcción de indicadores es un elemento relevante dentro de las instituciones, ya que contribuyen a desarrollar una cultura organizacional orientada a los resultados, proporcionar una visión sintética de la evolución de la gestión institucional y orientar las decisiones institucionales al respecto.

Los enfoques sobre el rol de los indicadores en la mejora de la eficiencia de las organizaciones públicas pueden clasificarse en tres grupos, según los aspectos que prioricen (Mendoza, 2000):

- a. Mejora del proceso de asignación de recursos entre actividades alternativas,
- b. Mejora de la gestión y de la eficiencia, una vez que los recursos han sido asignados a una actividad, y
- c. Aprendizaje colectivo de los distintos actores implicados en la formulación e implementación de una política o programa público.

En cuanto al primer grupo, que pone el acento en la necesidad de mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos públicos, su interés ha crecido especialmente con la implantación de “Presupuesto por Programas”. El enfoque de “Presupuesto por Programas” se relaciona principalmente con el momento de la decisión, de la elección entre diversas políticas o programas de actuación. Por lo tanto, se trata de una perspectiva *ex-ante*, en la cual se profundiza el análisis en la eficiencia asignativa del presupuestario, en la asignación de recursos entre los diferentes programas que se orienta por la racionalidad y el cálculo económico del tipo costo/beneficio y costo/eficacia.

Una segunda visión sobre los indicadores agrupa aquellas perspectivas que ponen el foco en la revalorización del *management* en la cultura administrativa tradicional. Los indicadores aparecen aquí como elementos integrantes del sistema de información para la gestión, de modo tal que proporcionan a los gestores el *feedback* imprescindible para poder realizar su tarea con efectividad, al posibilitar el seguimiento y el autocontrol de la propia actuación. Además de su papel como elemento de control para los responsables políticos y de autocontrol de los gerentes públicos, los indicadores asumen un papel importante en el diálogo entre ambas sobre las políticas y los programas en ejecución, los resultados que se obtienen y la posibilidad de mejorarlos (Mendoza, 2000).

Finalmente, existe un tercer grupo que señala que los indicadores constituyen un apoyo a la evaluación de políticas y programas públicos. La evaluación de políticas públicas no hace referencia a los efectos estimados que una política podría producir (“dimensión prospectiva”), por el contrario, se relaciona con los efectos reales producidos por una determinada política (“dimensión retrospectiva”).

El eje principal estará puesto en este caso en evaluar cuál ha sido el “impacto real” de las diferentes políticas y programas. A tal fin, se distingue entre los “productos” (*outputs*), aquello que la política, el programa o el organismo se esfuerza en producir para alcanzar sus objetivos, y los “resultados” (*outcomes*) que realmente ha tenido la actuación administrativa, expresados tanto en términos del grado de consecución de los objetivos planteados como de los efectos secundarios o no previstos generados por su implementación.

Dadas sus características, los indicadores intentarán brindar información acerca de la relación entre el accionar de un organismo y los cambios producidos en su entorno ocasionados por dicha actuación (Mendoza, 2000).

3.2.2. El papel de los indicadores

Es importante identificar los atributos que es necesario medir y evaluar en la actuación pública, las universidades públicas nacionales en la República Argentina forman parte del sector público nacional, de acuerdo con el artículo 8 de la Ley 24156 Ley de Administración Financiera y Sistemas de Control ⁷y su Decreto Reglamentario, vigente a partir del 2007 - 1344/2007⁸, disponen:

Artículo 8, Ley 24156:

Las disposiciones de esta Ley serán de aplicación en todo el Sector Público Nacional, el que a tal efecto está integrado por:

- a. Administración Nacional, conformada por la Administración Central y los Organismos Descentralizados, comprendiendo en estos últimos a las Instituciones de Seguridad Social.

Serán aplicables las normas de esta ley, en lo relativo a la rendición de cuentas de las organizaciones privadas a las que se hayan acordado

⁷ Ley 24156 publicada en el Boletín Oficial de la República Argentina el 29 de octubre de 1992. Disposiciones Generales de La Administración Financiera y de los Sistemas de Control. Sistemas Presupuestarios. Tesorería, de Contabilidad Gubernamental y de Control Interno y Externo. Disposiciones Varias, Promulgada por decreto 1957 del 26-10-92.

⁸ Decreto 1344/2007 publicado en el Boletín Oficial de la República Argentina el 05 de octubre 2007 mediante el cual se aprueba el Reglamento de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional N.º 24156. Este Decreto deroga Reglamentaciones parciales preexistentes: 1º Reglamentación Parcial Decreto 2666/1992, 2º Reglamentación Parcial 253/1993 y 3º Reglamentación Parcial 1361/1994.

subsidios o aportes y a las instituciones o fondos cuya administración, guarda o conservación está a cargo del Estado nacional a través de sus Jurisdicciones o Entidades.

(Artículo sustituido por art. 8 de la Ley 25827 BO 22/12/2003)

Artículo 8 Decreto Reglamentario 1344/2007:

Se consideran incluidos en la Administración Central el PODER EJECUTIVO NACIONAL, el PODER LEGISLATIVO y el PODER JUDICIAL, así como el MINISTERIO PÚBLICO. Para el funcionamiento de sus sistemas de administración financiera y de control, las Universidades Nacionales, en virtud de su carácter de Organismos Descentralizados, están encuadradas en las disposiciones de la ley y de este reglamento, independientemente del tratamiento presupuestario que reciban los aportes que les otorgue el Tesoro Nacional.

De acuerdo a Guinart i Solà (Guinart i Solà, 2004) la gestión pública debe cumplir un mínimo de atributos que serán evaluados a través de un conjunto de indicadores, y dado que las Universidades Públicas Nacionales de acuerdo a la normativa vigente en la República Argentina tienen el carácter de Organismos Descentralizados y como tales incluidos en la Ley 24156 y su Decreto Reglamentario 1344/2007, el siguiente análisis les resulta aplicable:

- a. *Economía*: condiciones en las que un organismo público accede a los recursos financieros, humanos y materiales. Esto requiere identificar los estándares relacionados con las necesidades que deben ser satisfechas y su comparación con lo adquirido, las calidades admisibles, nivel de utilización de bienes o servicios. Para que la gestión sea “económica” el acceso a los recursos debe realizarse en el momento y cantidad adecuados y con la mejor relación costo-beneficio posible: se adquieren los recursos más adecuados en cantidad y calidad al costo más bajo.
- b. *Eficacia*: se mide el grado de satisfacción de los objetivos fijados en sus objetivos, comparando los resultados reales con los previstos, independientemente de los medios utilizados. El grado de eficiencia estará definido por la relación existente entre los bienes y servicios consumidos y los bienes o servicios producidos.

- c. *Efectividad*: mide el impacto final de la actuación sobre el total de la población destinataria de los bienes y servicios. No puede medirse exclusivamente sobre la base de los productos finales obtenidos (outputs), deben considerarse los resultados e impactos (*outcomes*) que se generan a lo largo de todo el proceso.
- d. *Equidad*: se mide en función de la posibilidad para acceder a los servicios públicos de los grupos sociales menos favorecidos en comparación con las mismas posibilidades de la media de un país.
- e. *Excelencia*: se relaciona con la calidad de los servicios analizado desde los usuarios.
- f. Entorno: dado que la gestión pública se desarrolla inmerso en un proceso de globalización y permanente transformación a nivel económico, social y tecnológico, es imprescindible conocer y entender ese entorno y generar una capacidad de adaptación permanente a través de organizaciones flexibles.
- g. *Sostenibilidad*: capacidad para mantener la prestación de un servicio con calidad aceptable en el tiempo, es imprescindible que los beneficios y el bienestar que se genera se mantenga a pesar de las modificaciones tecnológicas o del entorno que puedan generarse.

Finalmente, es importante tener en cuenta quienes serán los destinatarios y usuarios de la información generada a través de indicadores, en el ámbito general de la Administración Pública y particular de las universidades nacionales pueden detallarse los siguientes usuarios según Guinart i Solà, (Guinart i Solà, 2004) y elaboración propia:

- a. Las propias universidades nacionales hacia adentro y en el conjunto como parte del Sistema Universitario de la República Argentina.
- b. Órganos políticos externos a la Administración, externos a las universidades públicas nacionales.
- c. Ciudadanos y medios de comunicación: a efectos de garantizar el pleno ejercicio de sus derechos, a través de políticas de transparencia y gobierno abierto que permitan el acceso a la información en cantidad y calidad suficiente.

- d. Órganos técnicos de control: ya sea internos o externos. En el caso de la República Argentina, órgano de control interno la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), es el órgano rector del Sistema de Control Interno de acuerdo a la Ley 24156⁹ las funciones de control interno y la Auditoría General de la Nación¹⁰, órgano de asistencia técnica del Congreso de la Nación en su rol de órgano fiscalizador de la gestión del Sector Público Nacional, de acuerdo a la Constitución de la República Argentina.
- e. Acreedores de la Administración: proveedores y entidades relacionadas.
- f. Instituciones académicas y científicas que tienen como actividad principal o secundaria el estudio y análisis de la actividad económica, de entidades públicas o privadas, o de la actividad económica general.
- g. Organismos y organizaciones internacionales: que tienen entre sus actividades principales o secundarias analizar y comparar el desempeño y la evolución de determinados entes públicos o privados o la evolución económica de los países.

Es importante considerar entonces que la naturaleza de los indicadores a aplicar sea diferente de acuerdo con el usuario o destinatario y las necesidades de información y proceso de toma de decisiones que dan origen a su elaboración.

3.2.3. Estrategias y escenarios: implantación de indicadores

Desde el nivel estratégico de la organización, es necesario diseñar estrategias que permitan desarrollar e implantar indicadores.

Entre otras, las que deberían ser tenidas en cuenta son (Guinart i Solà, 2004):

- a. Sistema Presupuestario y Contable: si se decide generar indicadores que aporten información precisa y oportuna, la contabilidad presupuestaria clásica no es suficiente, es imprescindible contar con un sistema presupuestario por objetivos y un sistema de costeo de todos los servicios pres-

⁹ Ley 24156: SIGEN: Título VI: Del Sistema de Control Interno, artículos 96 a 115.

¹⁰ Constitución de la República Argentina: Ley 24430. Sancionada 15/12/1994. Promulgada 03/01/1995. Capítulo VI: artículo 85.

tados por el ente, debe adaptarse el sistema que genera la información al proceso de elaboración, determinación y permanencia de indicadores.

- b. Desarrollar un esquema de trabajo donde todos los actores que participan del proceso de determinación de indicadores generen un alto nivel de compromiso y adhesión sobre la tarea: es necesario generar acciones de retribución sobre los objetivos propuestos cumplidos.
- c. Garantizar la disponibilidad de recursos humanos, técnicos y económicos: que permitan lograr el objetivo propuesto, la reiteración de los fracasos en el cumplimiento de las metas, atenderá claramente contra el éxito.
- d. Crear, desarrollar y sostener equipos de trabajo: en todas las áreas de la organización propiciando definir y sostener políticas de calidad.

3.2.4. Indicadores en el Sistema Universitario Argentino

El desarrollo de indicadores, a partir de procesos de autoevaluación institucional, acreditaciones de carreras, y cualquier otro proceso que implique la necesidad de contar con información, es útil para el desarrollo del sistema de control. En el caso del control interno, por el apoyo que brinda a las decisiones de los administradores y en el externo, porque es un instrumento que tiene la capacidad y la posibilidad de facilitar la evaluación de las prestaciones públicas y destacar las deficiencias en la gestión. En ambos casos la posibilidad de contar con un conjunto de indicadores normalizado o estandarizado favorece la evaluación y el control. (López Hernández & Ortiz Rodríguez, 2004).

En la República Argentina en general y en el Sistema Universitario Argentino en particular, no existen indicadores generados y puestos a disposición en las condiciones descritas en el presente artículo, como insumo para el proceso de toma de decisiones. En el caso de la Secretaría de Políticas Universitarias, en el nuevo sitio institucional, <https://www.argentina.gob.ar/educacion/politicasuniversitarias>, no existe información estadística. En cambio, en el sitio institucional anterior (<http://portales.educacion.gov.ar/spu/>) existía una sección destinada al Departamento de Información Universitaria, con las siguientes funciones:

- a. Diseñar y llevar a cabo relevamientos estadísticos sobre el sistema universitario argentino.
- b. Garantizar el acceso y la difusión de la información estadística sobre el sistema universitario a través de publicaciones y sistemas de consulta.
- c. Diseñar un conjunto de indicadores que permitan el monitoreo del sistema universitario.
- d. Realizar investigaciones sobre diversas problemáticas de la Educación Superior.
- e. Fortalecer las redes institucionales con centros de información e investigación.

Este Departamento tiene a su cargo la generación de información, pero en la sección “Indicadores”, prevista en el sitio web anterior, no existe ninguna información. El último anuario con estadísticas universitarias oficiales disponible corresponde al 2013:

http://informacionpresupuestaria.siu.edu.ar/DocumentosSPU/Anuario_2013.pdf, al tener cinco años de antigüedad claramente impide realizar estudios y/o análisis con información confiable.

Lo más actualizado accesible es una Síntesis de Información-Estadísticas Universitarias Argentina 2014-2015, de lo que se expone la información más relevante:

Régimen	Total de instituciones		
	Total	Universidades	Institutos universitarios
Total	132	110	22
Estatal-Nacional	62	52	7
Estatal-Provincial	6	5	1
Privado	62	49	13
Extranjera-Internacional	2	1	1

Cuadro 2. Cantidad de Instituciones Universitarias según Régimen 2015 (fuente: Nómina de Autoridades de las Universidades Argentinas. Departamento de Información Universitaria. DNPelU-SPU).

El gráfico 1 y el cuadro 3 presentan la evolución de nuevos inscriptos, estudiantes y egresados, en el período 2004-2014.

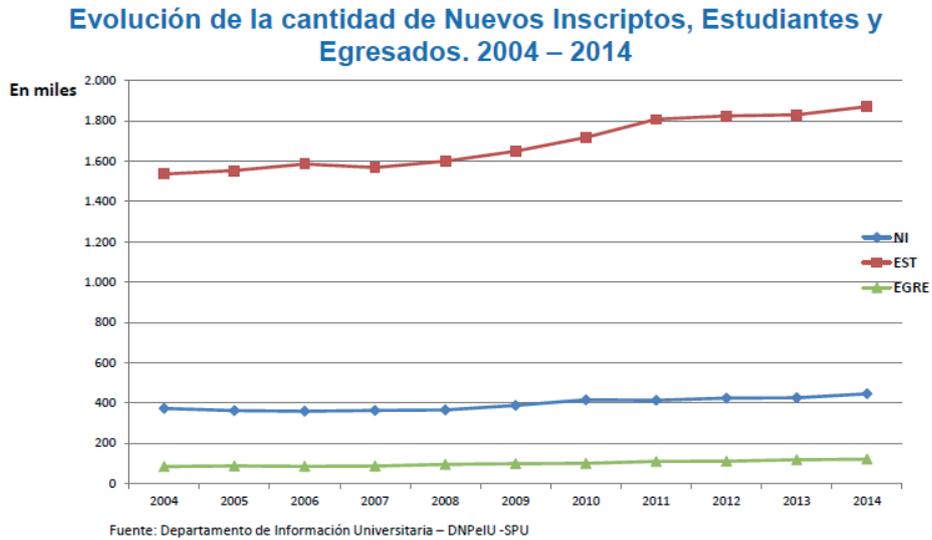
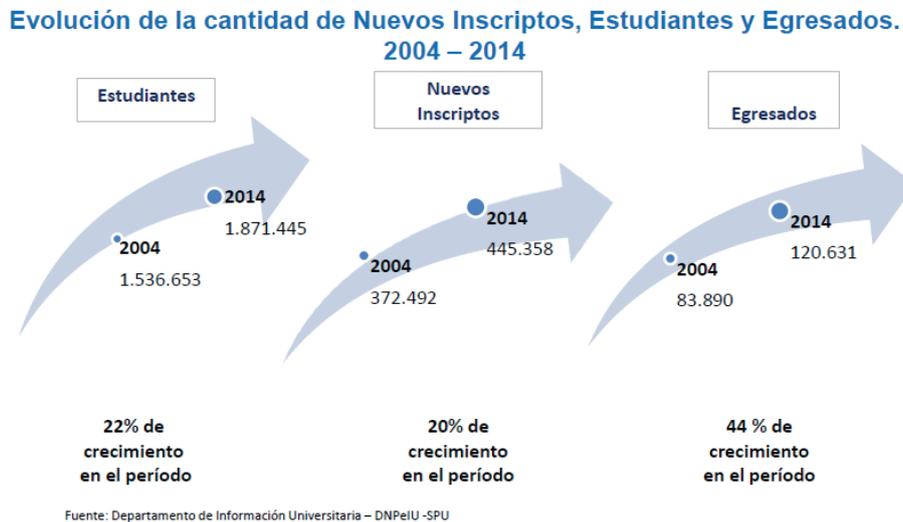


Gráfico 1. Evolución nuevos inscriptos, estudiantes y egresados.



Cuadro 3. Evolución cantidad nuevos inscriptos, estudiantes y egresados.

Esta información es importante, pero es fundamental contar con los datos discriminados por Régimen de Gestión (Público-Privado), para poder comparar la evolución y la asignación de recursos públicos a cada una de las alternativas de gestión de las instituciones educativas, datos que no se encuentran disponibles.

La distribución porcentual de estudiantes según género y sector de gestión corresponde al año 2014, nuevamente no se cuenta con información oficial de los tres últimos años: 2015, 2016 y 2017:

Distribución porcentual de estudiantes según género y sector de gestión. Año 2014.

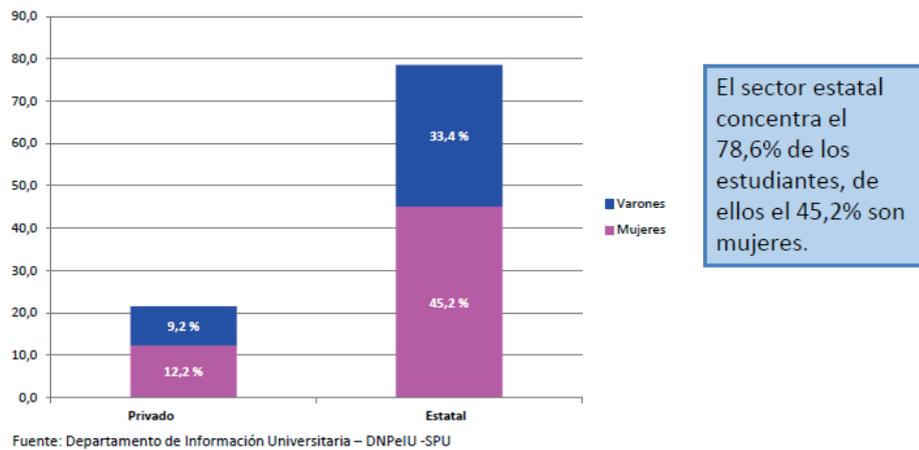


Gráfico 2. Distribución porcentual de estudiantes según género y sector.

Distribución porcentual de estudiantes según género y sector de gestión, por grupos de edad. Año 2014.

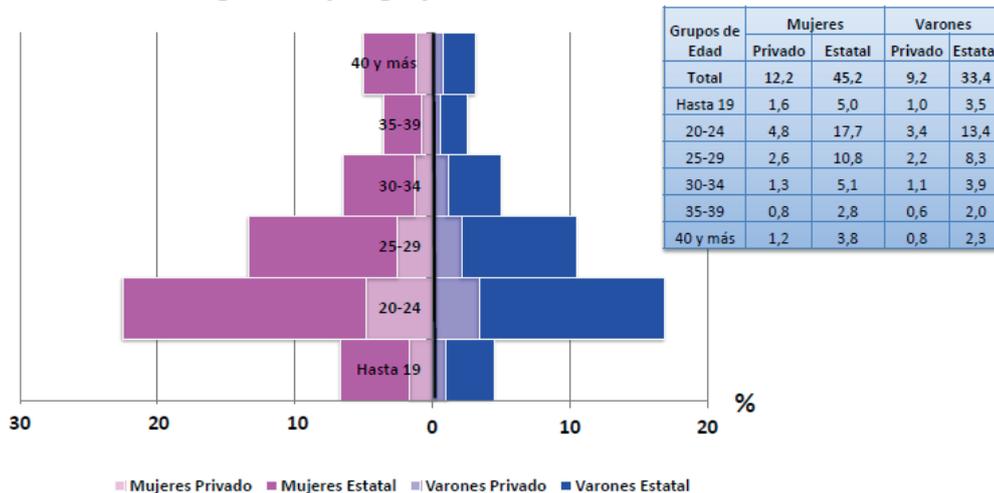


Gráfico 3. Distribución porcentual de estudiantes según género y sector de gestión, por grupos de edad.

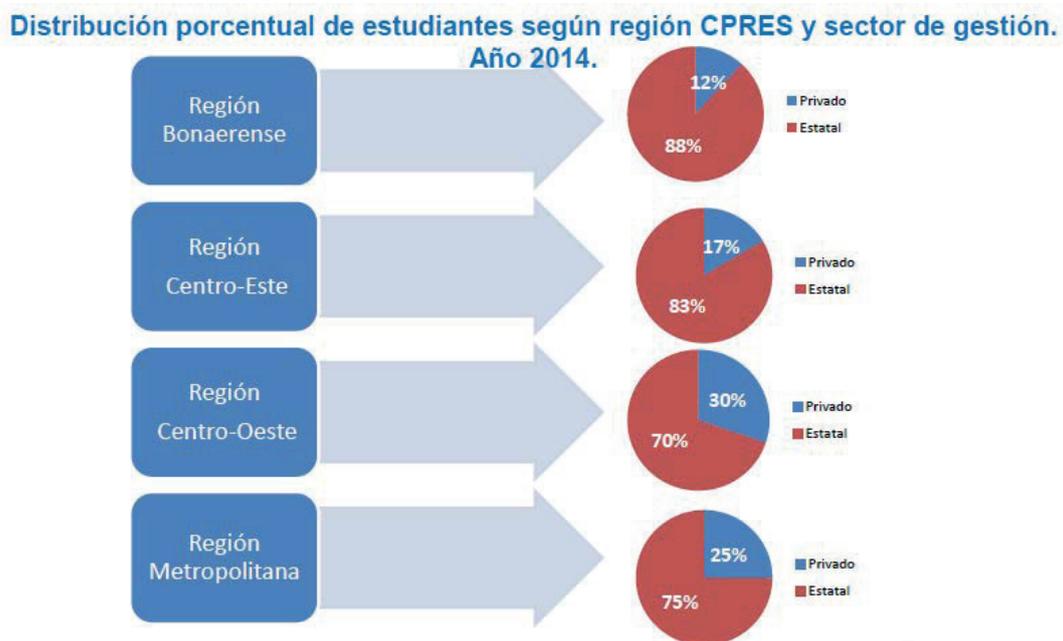
Los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (CPRES) promueven la articulación de las instituciones universitarias y el Instituto Nacio-

nal de Educación Tecnológica (INET) y el Instituto Nacional de Formación Docente (INFD) con los representantes de los estados provinciales, las instituciones sociales intermedias y los sectores productivos de la región.

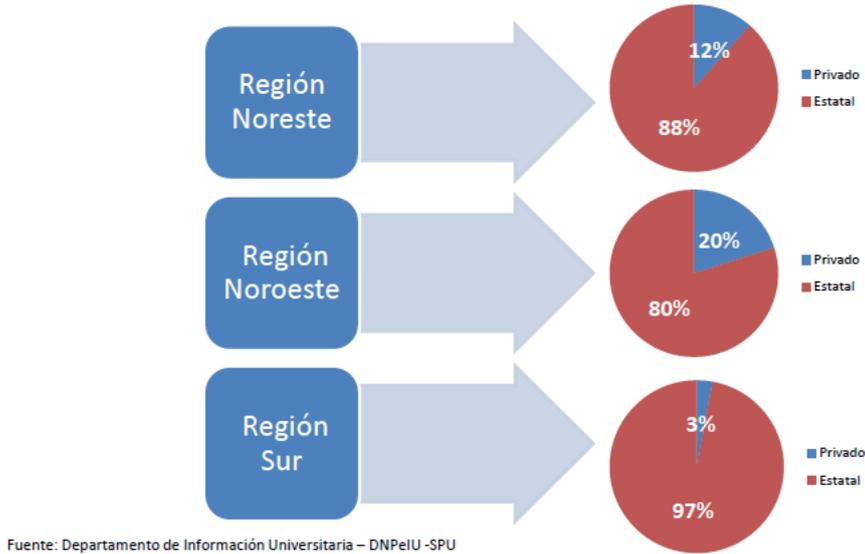
Existen los siguientes CPRES: Secretaría Ejecutiva de los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (CPRES):

1. CPRES Metropolitano,
2. CPRES Bonaerense,
3. CPRES Centro,
4. CPRES Nuevo Cuyo,
5. CPRES Noreste,
6. CPRES Noroeste,
7. CPRES Sur.

La Universidad Nacional del Sur integra y actualmente coordina el CPRES Bonaerense. Si analizamos la distribución según región CPRES y sector de gestión, obtenemos lo siguiente:



Distribución porcentual de estudiantes según región CPRES y sector de gestión. Año 2014.



Cuadro 4. Distribución porcentual según región CPRES y sector de gestión, 2014.

Como puede observarse en el cuadro 4, en el CPRES Bonaerense, del cual forma parte la Universidad Nacional del Sur, casi el 90 % de los alumnos corresponden al sector de gestión estatal. Es importante acceder a información equivalente correspondiente a años anteriores a efectos de determinar tendencias, o detectar modificaciones en los resultados y sus motivos. Desde el Departamento de Información Universitaria, también se informa la distribución porcentual de los nuevos inscriptos por rama de estudios y régimen.

Distribución porcentual de los nuevos inscriptos según rama de estudios y régimen. Año 2014.

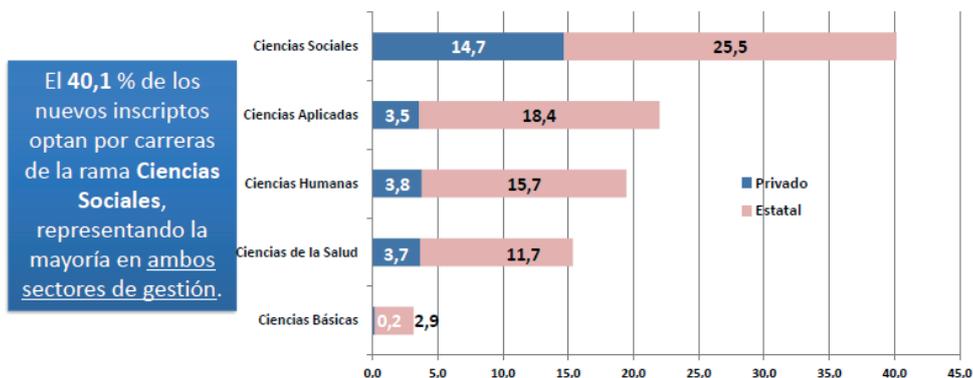
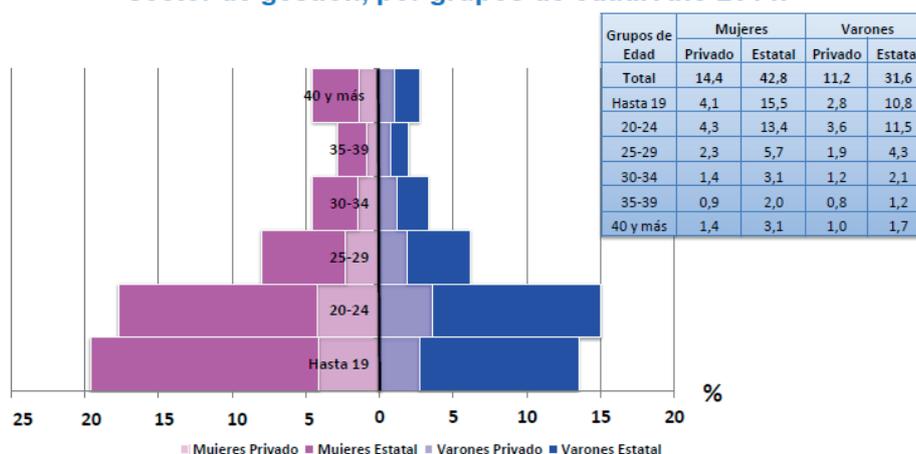


Gráfico 4: Distribución porcentual de los nuevos inscriptos, año 2014.

Este gráfico demuestra que las carreras relacionadas con las Ciencias Sociales son las más seleccionadas en ambos sectores de gestión, de acuerdo a la información del año 2014.

Por último y para completar la información se presenta la distribución porcentual de nuevos inscriptos, según género y sector de gestión, por grupos de edad.

Distribución porcentual de nuevos inscriptos según género y sector de gestión, por grupos de edad. Año 2014.



Fuente: Departamento de Información Universitaria – DNPelU -SPU

Gráfico 5: Distribución porcentual de nuevos inscriptos según género y sector de gestión, por grupos de edad.

A partir de los cuadros y gráficos presentados, puede formarse una composición de lugar respecto al sistema universitario en la República Argentina respecto a los alumnos y carreras seleccionadas.

No cabe ninguna duda que esta información e indicadores son relevantes para cualquier análisis o estudio a desarrollar, pero no se cuenta con información oficial a partir del Anuario 2013.

El acceso a la información no debe depender de una solicitud formal, debe estar disponible, actualizada, completa y de fácil acceso para los ciudadanos.

4. Derecho de acceso a información pública

La Ley 27275 (BO 29/09/2016) Derecho de acceso a la Información Pública, pone a disposición de los ciudadanos herramientas para ejercer el necesario

control sobre los actos de gobierno y participar activamente de los procesos de toma de decisiones, proteger el ejercicio de otros derechos y prevenir abusos de parte del Estado, como la corrupción y el autoritarismo.

Según su artículo primero, tiene por objeto garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, promover la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública, y se funda en los siguientes principios:

- a. *Presunción de publicidad*: toda la información en poder del Estado se presume pública, salvo las excepciones previstas por esta ley.
- b. *Transparencia y máxima divulgación*: toda la información en poder, custodia o bajo control del sujeto obligado debe ser accesible para todas las personas.
- c. *Informalismo*: las reglas de procedimiento para acceder a la información deben facilitar el ejercicio del derecho y su inobservancia no podrá constituir un obstáculo para ello.
- d. *Máximo acceso*: la información debe publicarse de forma completa, con el mayor nivel de desagregación posible y por la mayor cantidad de medios disponibles.
- e. *Apertura*: la información debe ser accesible en formatos electrónicos abiertos, que faciliten su procesamiento por medios automáticos que permitan su reutilización o su redistribución por parte de terceros.
- f. *Disociación*: en aquel caso en el que parte de la información se encuadre dentro de las excepciones taxativamente establecidas por esta ley, la información no exceptuada debe ser publicada en una versión del documento que tache, oculte o disocie aquellas partes sujetas a la excepción.
- g. *No discriminación*: se debe entregar información a todas las personas que lo soliciten, en condiciones de igualdad, excluyendo cualquier forma de discriminación y sin exigir expresión de causa o motivo para la solicitud.
- h. *Máxima premura*: la información debe ser publicada con la máxima celeridad y en tiempos compatibles con la preservación de su valor.
- i. *Gratuidad*: el acceso a la información debe ser gratuito, sin perjuicio de lo dispuesto en esta ley.

- j. *Control*: el cumplimiento de las normas que regulan el derecho de acceso a la información será objeto de fiscalización permanente. Las resoluciones que denieguen solicitudes de acceso a la información, como el silencio del sujeto obligado requerido, la ambigüedad o la inexactitud de su respuesta, podrán ser recurridas ante el órgano competente.
- k. *Responsabilidad*: el incumplimiento de las obligaciones que esta ley impone originará responsabilidades y dará lugar a las sanciones que correspondan.
- l. *Alcance limitado de las excepciones*: los límites al derecho de acceso a la información pública deben ser excepcionales, establecidos previamente conforme a lo estipulado en esta ley, y formulados en términos claros y precisos, quedando la responsabilidad de demostrar la validez de cualquier restricción al acceso a la información a cargo del sujeto al que se le requiere la información.
- m. *In dubio pro petitor*: la interpretación de las disposiciones de esta ley o de cualquier reglamentación del derecho de acceso a la información debe ser efectuada, en caso de duda, siempre en favor de la mayor vigencia y alcance del derecho a la información.
- n. *Facilitación*: ninguna autoridad pública puede negarse a indicar si un documento obra, o no, en su poder o negar la divulgación de un documento de conformidad con las excepciones contenidas en la presente ley, salvo que el daño causado al interés protegido sea mayor al interés público de obtener la información.
- o. *Buena fe*: para garantizar el efectivo ejercicio del acceso a la información, resulta esencial que los sujetos obligados actúen de buena fe, es decir, que interpreten la ley de manera tal que sirva para cumplir los fines perseguidos por el derecho de acceso, que aseguren la estricta aplicación del derecho, brinden los medios de asistencia necesarios a los solicitantes, promuevan la cultura de transparencia y actúen con diligencia, profesionalidad y lealtad institucional.

El derecho de acceso a la información pública comprende la posibilidad de buscar, acceder, solicitar, recibir, copiar, analizar, reprocesar, reutilizar y redistribuir

libremente la información con las únicas limitaciones y excepciones que establecidas en la norma. Se presume pública toda información que generen, obtengan, transformen, controlen o custodien los sujetos obligados alcanzados por la ley.

Los alcances dispuestos en la ley, se complementan con otras normas que tienen el mismo objetivo: Decreto 434/2016 (BO 02/03/2016) mediante el cual se aprueba el Plan de Modernización del Estado y el Decreto DNU (Necesidad y Urgencia) 27/2018 (BO 11/01/2018) de Desburocratización y Simplificación.

En los considerandos del Decreto 434/2016, se establece que una de las premisas del Gobierno Nacional es lograr la utilización de los recursos con miras a una mejora sustancial en la calidad de vida de los ciudadanos focalizando su accionar en la producción de resultados que sean colectivamente compartidos y socialmente valorados.

En el anexo del Decreto 434/2016 se presenta el Plan de Modernización del Estado como un instrumento mediante el cual se definen los ejes centrales, las prioridades y los fundamentos para promover las acciones necesarias orientadas a convertir al Estado en el principal garante del bien común.

El Plan de Modernización tiene entre sus objetivos constituir una Administración Pública al servicio del ciudadano en un marco de eficiencia, eficacia y calidad en la prestación de servicios, a partir del diseño de organizaciones flexibles orientadas a la gestión por resultados. Esto supone promover una gestión ética y transparente, articulando la acción del sector público con el sector privado y las organizaciones no gubernamentales.

Se definen en el Plan está en 5 ejes de acción:

1. *Plan de Tecnología y Gobierno Digital*. Se propone fortalecer e incorporar infraestructura tecnológica y redes con el fin de facilitar la interacción entre el ciudadano y los diferentes organismos públicos.
2. *Gestión Integral de los Recursos Humanos*. Es fundamental que el proceso de cambio organizacional permita avanzar en la jerarquización del personal, facilitando el aprendizaje y la incorporación de las nuevas tecnologías

y procesos para lograr la profesionalización de los trabajadores de la administración pública.

3. *Gestión por Resultados y Compromisos Públicos*. Es importante promover la cultura de la eficiencia pública, a través de un modelo de gestión que haga énfasis en los resultados y en la calidad de los servicios, con flexibilidad en la utilización de los medios y estricto en el cumplimiento de sus fines, basados en sistemas de rendición de cuentas que aumenten la transparencia de la gestión.
4. *Gobierno Abierto e Innovación Pública*. Junto a la eficiencia de los servicios prestados por el Estado es necesario promover la más amplia participación posible de la comunidad en la evaluación y el control de los programas del Estado y de las instituciones públicas.
5. *Estrategia País Digital*. Se trata de un eje transversal a los cuatro anteriores, orientado a crear alianzas con las administraciones públicas provinciales, municipales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con el objetivo de fortalecer los lazos existentes para avanzar dentro de un marco de intercambio y colaboración mutua.

5. Conclusiones

El control en el sector público argentino ha evolucionado desde los primeros años de la existencia de la Constitución Nacional hasta la actualidad. Es necesario sancionar normas que sumadas a las vigentes permitan a los responsables del Control, tanto interno como externo, cumplir con sus funciones y responsabilidades. Es importante evaluar el estado actual de los mecanismos de control considerando que el objetivo al sancionar la Ley 24156 y derogar la Ley anterior, en cuanto al control en el sector público, no se ha cumplido.

Eliminar las funciones de control interno a la Contaduría General de la Nación y asignarlas a un nuevo órgano, y/o reemplazar el órgano de control externo por otro, eliminando simultáneamente la posibilidad de intervención previa y la facultad jurisdiccional que el anterior tenía no significó en lo absoluto una propuesta superadora.

Luego de más de 25 años de vigencia de la nueva ley, queda claro que la solución debió perfeccionar la gestión de los órganos existentes a través de procedimientos operativos adecuados y dotándolos de personal adecuado, de reconocida formación profesional, ética y moral, y exentos de influencias o de condicionamientos políticos.

A partir de lo expuesto en los párrafos anteriores, y considerando la necesidad de optimizar los sistemas de control, se destaca que en la actualidad las Universidades Públicas requieren herramientas que permitan cumplir con sus necesidades de evaluación tanto interna como externa. El objetivo es lograr un mayor control en la aplicación de los recursos públicos asignados. Una herramienta que facilita, el seguimiento en tiempo y forma, son los indicadores por su fácil interpretación ya que su determinación permite evaluar la eficiencia de gestión de las universidades.

Se considera imprescindible desarrollar indicadores estandarizados en todo el Sistema Universitario Nacional Argentino, logrando de esta manera un sistema que posibilite comparaciones, para una mejor evaluación, y en consecuencia, optimizar el proceso de toma de decisiones por parte de los distintos usuarios tanto internos como externos. Un sistema de indicadores es una herramienta esencial para ayudar a las universidades nacionales a mejorar su información sobre la gestión del gobierno, midiendo el avance hacia los resultados planeados, la evaluación de las condiciones y tendencias y el intercambio de información con sus usuarios (INTOSAI, 2008).

No es fácil definir e identificar el conjunto de indicadores necesarios para instrumentar una transformación en la gestión de las Universidades Públicas, se requiere comprensión y compromiso de autoridades, académicos y personal administrativo, y superar la desconfianza que la puesta a disposición de la información genera en las autoridades de las instituciones universitarias. Su desarrollo posee un contenido metodológico y de administración que lo convierte en una tarea compleja que debe reunir tres características: ser comprendido, ser aceptado y ser aplicado (Ginestar, 1994).

Las normas recientemente sancionadas como la Ley de Derecho de Acceso a Información Pública o el Decreto de Necesidad y Urgencia de Desburocratiza-

ción y Simplificación, ni el Decreto 72/2018 (modificatorio del Decreto 1344/2017 Sistema de Control Interno) no suponen la solución a la problemática antes expuesta. Es imprescindible plantear, debatir y sancionar normas que le permitan a los Sistemas de Control cumplir con su función y controlar en las instancias necesarias para evitar la malversación de fondos, o fraudes en la ejecución del presupuesto.

Las leyes y decretos recientemente sancionados deben ser el eslabón final de una cadena de normas que, previamente, permitan a los Sistemas de Control cumplir con sus funciones y atribuciones acabadamente.

Solo el acceso a información, la elaboración de indicadores y las estadísticas sobre la ejecución del presupuesto tendrán sentido si los organismos de control pueden cumplir con sus atribuciones y responsabilidades, las que hoy no son suficientes para cumplir con sus objetivos.

Bibliografía

- Atchabahian, A., & Massier, G. (1985). *Curso de Contabilidad Pública*. Buenos Aires: Contabilidad Moderna.
- Atchabahian, Adolfo. (2008). Régimen Jurídico de la Gestión y del Control en la Hacienda Pública. Buenos Aires: La Ley.
- Cortes de Trejo, L. (1995). *Tribunales de Cuentas*. Córdoba: Marcos Lerner Editora.
- Ginestar, A. (1994). Costos Educativos para la Administración Financiera Universitaria (pautas para presupuestar). Buenos Aires: EdiUNC - CITAF OEA - INAP.
- Greco, C. (2001). Indicadores de la Gestión Universitaria: Herramienta para la Dirección Estratégica y la mejora de la calidad. *CINDA CENTRO INTERUNIVERSITARIO DE DESARROLLO*, 219-239.
- Guinart i Solà, J. M. (2004). Indicadores de Gestión para las Entidades Públicas. *Revista de Administración Pública*, 315-334.

- Halachmi, A. (1992). *Evaluation Research: purpose and perspective*. New York: Marc Holzer, Public productivity handbook.
- INTOSAI. (2008). Revista Internacional de Auditoría Gubernamental. *International Journal of Government Auditing, Inc*, 1-60.
- Las Heras, J. (2008). Estado Eficiente Administración Financiera Gubernamental Un Enfoque Sistémico. Buenos Aires: Osmar D Buyatti.
- López Hernández, A. M., & Ortiz Rodríguez, D. (2004). Los indicadores de gestión y el control de eficiencia del sector público. *Revista Española de Control Externo*, 189-220.
- Mendoza Mayordomo, X. (1993). Management público e indicadores de gestión: una perspectiva organizativa. *Economiaz - N° 26 - ISSN 02133865*, 44-65.
- Mendoza, X. (2000). Management público e indicadores de gestión: una perspectiva organizativa,. *Pensar lo público, CEMCI-UIMESADE*, 44-65.
- Mokake, K. (2003). Convirtiendo al "monstruo" en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social. Documento de Trabajo I-23 INDES_BID, 1-44.
- Moreno, S. (2014). *Control Público y Gubernamental*. Buenos Aires: Osmar D. Buyatti.
- Torres Pradas, L. (1991). Indicadores de Gestión para las Entidades Públicas. *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, 535-558.