



GÉNERO Y DERECHOS HUMANOS:

**APORTES PARA DEMOCRATIZAR
LA AGENDA DEL CONTROL PÚBLICO
EN ARGENTINA.**

Mariana Peinado

peinadomariana@gmail.com

Tesis de la Maestría de Derechos Humanos y Derecho Constitucional.

Universidad de Palermo, Facultad de Derecho.

Directora de Tesis: Inés Jaureguiberry.

Julio 2021

ÍNDICE

	Páginas
<i>ABSTRACT</i>	1
INTRODUCCIÓN	2
CAPÍTULO I: Género y Discriminación	8
1. El colectivo de mujeres y LGTBIQ como colectividades bivalente	8
2. Cifras de discriminación en Argentina.....	11
a. Femicidios y crímenes de odio contra miembros el colectivo LGTBIQ	12
b. Trabajo doméstico y cuidados no remunerados.....	15
c. Representación y liderazgo.....	18
3. La agenda del feminismo en el estado argentino: poder ejecutivo, legislativo, y judicial	20
a. Período 1990-2000.....	21
b. Período 2000-2010.....	25
c. Período 2010-2020.....	27
CAPÍTULO II: El control público	33
1. Marco legal y Fisonomía institucional.....	35
2. Tipos de informes de auditorías gubernamentales.....	41
3. Tipos de auditorías gubernamentales realizadas por la AGN.....	45

4. Partes intervinientes.....	47
5. Los informes de gestión, el gasto público y el goce de derechos.....	49
CAPÍTULO III: La control público y la efectivización de derechos	57
1. La deuda del control público con el colectivo de mujeres y LGTBIQ	60
2. Informes de gestión sobre implementación de programas que efectivizan derechos.....	63
a. Comunidades indígenas.....	63
b. Discapacidad.....	64
c. Vivienda.....	65
d. Medio Ambiente	66
e. Objetivos de Desarrollo Sostenible (ONU)	68
3. La AGN en la reforma constitucional de 1994 y la planificación participativa como una salida hacia el constitucionalismo popular.....	68
CAPÍTULO IV: Conclusión.....	82
ANEXOS.....	89
Anexo I.....	89
Anexo II.....	90
Anexo III.....	92
Anexo IV.....	93
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	96

ABSTRACT

La Auditoría General de la Nación (AGN) fue creada en 1992¹ y obtuvo jerarquía constitucional con la reforma constitucional de 1994. Su misión es la de llevar adelante el control público externo en Argentina. Cuando se observan los datos publicados por la AGN en su página oficial², se advierte que las auditorías de gestión y financieras sobre políticas y programas de género³ han sido escasas a lo largo de la historia de AGN. Entre los años 2004 y 2008 se realizaron sólo seis auditorías financieras sobre género. Posteriormente, entre los 2008 y 2018, no se registran auditorías sobre programas y proyectos de género de ningún tipo. Recién en 2018 se reanudan las auditorías sobre este tipo de programas, habiéndose aprobado a la fecha 3 auditorías de gestión y manteniéndose 2 auditorías de gestión en proceso. Este trabajo busca indagar en los motivos por los que la AGN muestra una baja permeabilidad⁴ frente a las interpelaciones del movimiento de mujeres y LGTBIQ. Ello se evidencia en la falta de una producción regular y sostenida de informes de auditoría sobre políticas y programas de género a lo largo de los últimos 20 años. Especialmente respecto de la realización de auditorías de gestión que, por sus características específicas, constituyen una herramienta de relevancia para el control sobre la implementación de políticas públicas. El trabajo también busca explorar los beneficios que reportaría la realización de auditorías de gestión sobre la implementación de políticas y programas de género a nivel nacional no sólo para el estado argentino, sino además para los movimientos de mujeres y LGTBIQ.

¹ Ley N° 24.156 del año 1992. Sobre Administración Financiera. 29 de octubre de 1992. B.O. de la República Argentina N° 33527.

² La página oficial de la AGN contiene información pública sobre los informes realizados por el organismo a partir de 1993 en adelante. Véase: <https://www.agn.gob.ar/>

³ Utilizo *género* a lo largo de este trabajo como una categoría analítica que sirve para analizar la construcción cultural y social anclada en la diferencia sexual entre mujeres y hombres. Véase Scott, J.W. (2013). El género: una categoría útil para el análisis histórico. En Bourque C.S, Butler J., Conway J.K., Cucchiari S., Lamas M., Ortner S.B., Rubin G., Scott J., Whitehead H. (Ed.), *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual* (pp. 265-302). México: Programa Universitario de Estudios de Género.

⁴ De acuerdo con el Diccionario de la RAE la palabra *permeable* es definida como 1. *adj. Que puede ser penetrado o traspasado por el agua u otro fluido.* 2. *adj. Que se deja influir por opiniones ajenas.* Me interesa en particular la segunda acepción de la palabra, el cual se relaciona con la influencia. En este trabajo utilizo el término permeable como la capacidad que tiene la AGN para dejarse influir por demandas de las movimientos sociales en las decisiones que determinan la confección de su agenda, en donde se define anualmente los proyectos a ser realizados. La confección de la agenda de la AGN se realiza en base a su planificación institucional, un proceso en donde tienen injerencia sectores específicos de la AGN, el Congreso de la Nación a través de la Comisión Mixta Revisora de Cuentas, y las Organizaciones de la Sociedad Civil.

INTRODUCCIÓN

Para entender el concepto de perspectiva de género es altamente efectivo asimilarlo a una metáfora visual. La noción de perspectiva en las pinturas -a través de la utilización del punto de fuga- se introduce alrededor del Siglo XIV. En ese momento se incorpora la noción de un *sujeto* que, situado en algún lugar de la escena, la construye desde allí. El efecto visual que se logra al introducir la perspectiva en las pinturas implica la aparición de distintas consecuencias. Puede decirse que nace así una nueva forma de *mirar las cosas*, es decir un nuevo régimen de visibilidad. Lo mismo sucede con la introducción de la perspectiva de género en el derecho y en la política, con su llegada permitió instaurar a las cuestiones de género como un nuevo valor epistémico, generando un nuevo régimen de visibilidad⁵.

El feminismo, en este sentido, es una forma de ver al mundo que parte de la premisa de la igualdad entre los géneros y que intenta visibilizar y dismantelar aquellos patrones de comportamiento social que fomentan la desigualdad, indagando acerca de los motivos y las formas a través de las cuales las mujeres y las personas que tienen identidades diversas -como un colectivo- sufren subordinación por razón del género. El feminismo es entendido como una ideología, un sistema de valores o creencias o un conjunto integrado de presupuestos teóricos que, tomados en conjunto, estructuran una visión de mundo que sus adherentes consideran cierta⁶.

Tanto el movimiento de mujeres, como el movimiento LGTBIQ, realizan desde hace años interpelaciones hacia el Estado generando una dinámica en la cual estas interacciones contribuyen a la re-significación de nuestras prácticas dentro de un esquema en el que ambos son polos en constante tensión. Esa relación entre los movimientos sociales y el Estado implica un campo de significado y narraciones que interactúan entre sí, en donde ambos polos participan de un proceso de producción colectiva de significados sociales. En ese campo de significado y narraciones se disputa, constantemente y con violencia, el significado de lo que es el derecho.

⁵ Para un desarrollo más completo de esta idea véase: Viturro, P. (2005). Constancias. *Revista Academia*, 6 (3), 295-300.

⁶ Cohen, B. (2000). El feminismo jurídico en los países anglosajones: el debate actual. En H. Birgin, (Ed.), *El Derecho en el Género y el Género en el Derecho* (pp. 74-107). Buenos Aires: Biblos.

Tomando como punto de partido el año 1990, pueden verse desde el movimiento de mujeres/LGTBIQ, una especial preocupación por el reconocimiento de derechos por parte del Estado, lo cual llevó a una serie de interpelaciones desde estos movimientos. Desde el Estado, puede verse una actitud de reconocimiento progresivo de algunas de las reivindicaciones de estos movimientos, con una especial aceleración a partir del año 2010, que se explica en gran parte por la acción de los movimientos sociales y la organización de sus demandas⁷.

En el ámbito académico argentino, como en otros países del mundo, puede verse que se han incorporado teorías feministas y LGTBIQ, sus implicancias prácticas, el estudio de sus orígenes y sus postulados, en parte de los programas de carreras de grado, posgrado y doctorado de las distintas Facultades de Derecho del país, como también en algunas Facultades de Ciencias Sociales. A su vez, las cuestiones de género y las cuestiones que atañen al colectivo LGTBIQ, forman parte de distintas agendas de áreas institucionales y organizaciones civiles. Sin embargo existe aún un espacio estatal en el cual las interpelaciones por parte de estos movimientos no lograron un impacto profundo, esto es el ámbito del control público.

En Argentina el control público se divide en dos, por un lado el control público interno, a cargo de la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) y por el otro el control público externo a cargo de la Auditoría General de la Nación (AGN). La diferencia central es que la SIGEN realiza un control del poder ejecutivo nacional siendo a su vez parte del organigrama de la ejecutiva, esto es *desde adentro* del poder ejecutivo y por ello llamado control interno. Ello a diferencia de la AGN, que si bien es considerado un órgano extra poder, se encuentra dentro del ámbito del poder legislativo nacional, y mantiene un vínculo en su trabajo diario con la Comisión Mixta Revisora de Cuentas del Congreso de la Nación. Por ello es que el control público sobre la implementación de programas y políticas del poder ejecutivo nacional realizado por la AGN es llamado control externo.

El control público externo es aquel que se realiza sobre toda actividad de la Administración Pública Nacional, tanto centralizada y descentralizada, cualquiera sea su modalidad de organización, en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y

⁷ Ello puede verse en ejemplos concretos, como las interpelaciones por el aborto seguro, legal y gratuito, recientemente aprobado en el Congreso de la Nación como interrupción voluntaria del embarazo (IVE). También puede verse el peso determinante de las interpelaciones desde los movimientos sociales que desencadenó la aprobación del matrimonio igualitario en el Congreso.

operativos. Abarca tanto un control financiero, como un control de legalidad y uno de gestión. La AGN lleva adelante el control externo de la Administración Pública Nacional de acuerdo con lo establecido en el Artículo 85 de la Constitución Nacional⁸. El principal *output* de la AGN, en virtud de la realización del control público externo, son los informes de auditoría. A través de estos informes, el organismo sustenta el examen y la opinión del poder legislativo nacional sobre el desempeño y la situación general de la Administración Pública Nacional.

Este proyecto se propone indagar respecto del bajo nivel de permeabilidad del control público externo, a través de la actuación de la AGN, frente a las demandas de los movimientos feminista/LGTBIQ, y sobre los beneficios que reportaría la realización regular de auditorías de gestión sobre la implementación a nivel nacional de políticas y programas de género. Desde una perspectiva teórica, se pretende contribuir con el fortalecimiento de las bases del control público. Sumado a ello, se pretende también contribuir con el fortalecimiento del movimiento de mujeres y LGTBIQ en la Argentina, en particular con el control sobre la efectivización de sus derechos. Además, el proyecto busca indagar respecto de los beneficios para nuestro acuerdo democrático que la realización de auditorías de gestión sobre política y programas de género reportaría.

Para ello, se realizará un resumen de datos publicados por organismos nacionales y de organizaciones civiles, que muestran la desigualdad y la discriminación que sufren las mujeres y las personas de identidad diversa en Argentina. A continuación, se resumirán sucintamente algunos de los hitos más relevantes de política pública y legislación nacional entre los años 1990 y 2020 a nivel nacional. Luego, se conceptualizará al control público en la Argentina, considerando la legislación nacional e internacional, su desarrollo histórico, su proceso de planificación, y su principal *output*: los informes de auditoría.

También se realizará una distinción entre los distintos tipos de informes de auditoría, sus principales características y funciones, poniendo especial énfasis en la normativa interna y en la normativa internacional. Se analizará los potenciales beneficios que tienen en particular los informes de gestión, como un instrumento idóneo para el control de la efectivización de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC). En este punto se mostrará cómo la AGN viene de hecho realizando un control sobre DESC, e incluso

⁸ Constitución de la Nación Argentina. Artículo 85°. 3 de enero de 1995 (Argentina).

monitoreando la efectivización de los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS) establecidos por la Organización de las Naciones Unidas. A pesar de lo cual, la AGN muestra un escaso avance respecto de informes de gestión destinados a control políticas de género implementadas por el gobierno nacional. Se resumirá la cantidad y el tipo de informes que fueron realizados por parte de la AGN sobre políticas de género y que son reportadas en la página oficial del organismo a la fecha⁹.

Por último, se conceptualizará a la Planificación Participativa (PP) de la AGN como una herramienta útil para democratizar la agenda del control público, como una salida hacia el constitucionalismo popular, teniendo en cuenta la reforma constitucional del año 1994 y el especial rol constitucional otorgado en el esquema institucional argentino a la AGN desde aquella reforma.

El proyecto parte de la hipótesis de que un aumento del control y del monitoreo de políticas puede sumar robustez¹⁰ a nuestra democracia, mejorando la información disponible confeccionada por el propio Estado sobre la efectivización de los derechos tanto de las mujeres como de quienes poseen identidades diversas, contribuyendo con la medición del impacto de las políticas públicas de género en Argentina. Además, una mayor realización de auditorías de gestión sobre políticas y programas de género puede sumar información relevante a las estadísticas nacionales sobre la efectivización de los derechos del colectivo de mujeres y LGTBIQ, y dar respuesta a exigencias internacionales respecto del avance de los derechos de los miembros de estos colectivos.

La categoría de políticas y programas de género será entendida en ese trabajo como las destinadas tanto a miembros del colectivo de mujeres como LGTBIQ. Se entenderá por cuestiones de género a todas aquellas que –siendo sostenidas por el feminismo en sus distintas variantes como también por el colectivo LGTBIQ- están adscriptas a reivindicaciones relativas a la resignificación de lo que son y hacen las mujeres y las personas que se identifican dentro del espectro LGTBIQ, intentando superar las

⁹ El buscador de informes avanzado de la AGN está disponible en <https://www.agn.gob.ar/>. Para este trabajo se realizó una búsqueda usando dos de los parámetros permitidos por el buscador, por un lado el organismo auditado, y por el otro palabras claves presentes en el informe. Se utilizaron las siguientes palabras claves: “mujer”, “mujeres”, “género”, “programa de género”, “política de género”, “igualdad de género”, “igualdad”, “femenino”, “LGTB”, “LGTBI”, “LGTBIQ”, “diverso”, “diversidad”, “identidad diversa”, “gay”, “queer”, “trans”, “lesbiana”, “bisexual”, “bisexualidad”. Para el parámetro de organismos, se utilizaron las siguientes entradas: “Consejo Nacional de las Mujeres”, “Instituto Nacional de las Mujeres”, “Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales”, “Ministerio de Desarrollo Social”.

¹⁰ Para ver la concepción de una Democracia Robusta véase: Nino, C. S. (1997) *La Constitución de la Democracia Deliberativa*. Buenos Aires: Gedisa.

relaciones asimétricas y las consecuencias económicas y sociales que tienen lugar en sociedades patriarcales en donde normalmente la vida en sociedad se regula realizando distinciones por cuestiones de género y sexo¹¹. En este sentido, el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe que forma parte de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) caracteriza a las políticas de género como aquellas que generan resultados que tienden a la justicia distributiva, sostiene que *“La identificación y análisis de políticas públicas de igualdad de género se orienta a dar cuenta de aquellas que, en el contexto de procesos históricos específicos y usando los recursos disponibles socialmente, obtienen resultados que tienden a la justicia distributiva, de reconocimiento y de representación fortaleciendo los logros de las mujeres”*¹².

Además, este trabajo utiliza como premisa el hecho de que todos los derechos poseen una fisonomía dual, es decir que ostentan una faz negativa¹³ y una positiva¹⁴. El trabajo también toma como una premisa dada la afirmación respecto de que el Estado precisa generar acciones positivas para promover la igualdad y garantizar derechos¹⁵. Además, se entenderá a lo largo de este trabajo que la efectivización de derechos tiene relación, no sólo con el reconocimiento formal en la legislación nacional e internacional de esos derechos y con la ejecución de políticas públicas que los efectivicen, sino también con la etapa de control de implementación de políticas, en donde se realiza un monitoreo de los programas implementados con la finalidad de advertir los resultados, contrastarlos con los resultados deseados y realizar ajustes que corrijan las desviaciones de los programas respecto de los objetivos deseados con tal intervención. Todo ello genera un círculo

¹¹ En este trabajo tomo la distinción realizada por las académicas feministas de la segunda ola, que entienden que el término *sexo* se utiliza para clasificaciones basadas en diferencias biológicas, como la anatomía, mientras que el término *género* se utiliza para referirse a diferencias socialmente construidas, a normas culturales que determinan cuáles son los comportamientos apropiados para hombres y mujeres.

¹² Observatorio de Igualdad de Género de Latinoamérica y el Caribe. (3 de diciembre de 2020). *Políticas de Igualdad de Género*. <https://oig.cepal.org/es/politicas-justas>

¹³ La faz negativa se relaciona con la idea de neutralidad y no injerencia, tanto por parte del Estado como de terceros, para garantizar su satisfacción. De esta forma se garantiza la inmunidad frente a las posibles invasiones en el ejercicio de los derechos. Esta faz de los derechos puede verse con más claridad en los derechos civiles y políticos, como la libertad de expresión y libertad ambulatoria, entre otros.

¹⁴ Es necesario que el Estado no sólo preserve los derechos frente a intromisiones, sino que debe realizar acciones positivas tendientes a garantizar la satisfacción de los derechos, generalmente esto se realiza a través de una red de mecanismos estatales, a través de la realización de erogaciones con recursos del Tesoro Público. Es posible ver la faz positiva de los derechos con más claridad en los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, como por ejemplo el derecho a la vivienda digna.

¹⁵ Específicamente la asignación de presupuesto y su ejecución específica, y la existencia de mecanismos estatales para realizar reclamos ante su vulneración ante los tribunales de justicia.

virtuoso en el cual las políticas y los programas se van rediseñando en base a los resultados que arrojan en la etapa de control.

CAPÍTULO 1

Género y Discriminación

1. El colectivo LGTBIQ y de mujeres como colectividades bivalentes

El feminismo, como una forma de ver al mundo que parte de la premisa de la igualdad entre los géneros, tiene un desarrollo histórico que para muchos encuentra su primera etapa durante el siglo XIX¹⁶. Dentro de las distintas reconstrucciones que se hacen hacia dentro del feminismo, interesa para este proyecto la particular postura de Nancy Fraser (1997), quien ofrece una visión en la que la problemática de las mujeres se estructura en al menos dos niveles: por un lado un nivel cultural-valorativo, por el otro un nivel socioeconómico. A pesar de esta distinción analítica, los tipos de injusticia que son generados en ambos planos están arraigados en las mismas prácticas, las cuales sitúan a determinados grupos en desventaja frente a otros. Ambas se refuerzan en forma dialéctica dando lugar a un círculo de subordinación económica y cultural¹⁷.

En la dimensión cultural-valorativa el género funciona como un elemento que codifica patrones culturales de interpretación provocando resultados desventajosos para las mujeres y las personas con identidades diversas que forman parte del espectro LGTBIQ. Así, podemos advertir sobre la existencia de valores culturales que privilegian los rasgos relacionados con la masculinidad. Esto fomenta el androcentrismo y provoca injusticias estructurales de representación para las mujeres.

El comportamiento despreciativo hacia miembros del colectivo de mujeres y LGTBIQ tiene lugar mediante distintas conductas, como la violencia y la agresión, las

¹⁶ La primera ola del feminismo se encuentra ligada al feminismo clásico, con exponentes como Taylor Mill; y al llamado feminismo igualitario, con exponentes como Moller Okin. Posteriormente, se distingue a la segunda ola del feminismo, en donde se encuentran vertientes como las del feminismo cultural, expuesto por Carol Gilligan; y la vertiente del feminismo radical, desarrollado por autoras como Catherine Mckinnon. Finalmente, más recientemente aparecen reconstrucciones del feminismo llamados nuevos feminismos, que incluyen el feminismo de interseccionalidad, expuesto por Kimberle Crenshaw; como también visiones más bien pos-estructurales, como el de Judith Butler; o pos-colonialistas, como la de Rita Segato.

¹⁷ Véase: Fraser, N. (1997). *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas sobre la posición postsocialista*. Bogotá: Siglo del Hombre.

Fraser, N. (2008). La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación. *Revista de Trabajo*. 4, (6), 83-99.

representaciones cosificadoras en los medios de comunicación, la hostilidad en los espacios públicos y los obstáculos que encuentran estos grupos para ocupar puestos de gobernanza o posiciones de autoridad. Esta clase de violencia y acoso, motivada por razón del género o de la orientación sexual, abarca tanto gestos como comentarios que producen degradación y vergüenza. También abarca insinuaciones sexuales que provocan sensación de humillación y que configuren representaciones estereotipadas despreciativas.

Culturalmente, la vergüenza sexual que causa el acoso en los espacios públicos es una insignia de inferioridad basada en el género. Además de afectar en forma decisiva la autopercepción, el hostigamiento en los espacios públicos afecta el desplazamiento autónomo y genera incomodidad. Generalmente provoca restricciones en cuanto a zonas y horarios en los cuales se puede transitar por la vía pública, limitando el desplazamiento y determinando en gran parte la rutina diaria.

En el esquema de Fraser, frente a la problemática en el nivel cultural-valorativo, lo determinante es transformar los valores culturales a través de un cambio simbólico, que determine que tanto las mujeres como personas con identidades diversas no deben ser trivializadas ni menospreciadas. Esto debe realizarse a través de la implementación de lo que Fraser llama *políticas de reconocimiento*.

Por otro lado, sumada a la dimensión cultural, existe una problemática que Fraser advierte en el plano socioeconómico, y que es producido por una estructura económica que genera marginación, explotación y pobreza por razón del género, dando lugar a injusticias socioeconómicas para ciertas minorías. La división por género define la estructura de trabajo, produciendo una diferencia entre el trabajo remunerado productivo y el trabajo doméstico no remunerado reproductivo, que es asignado en su mayoría a la mujer. Así, existen ocupaciones domésticas o serviles que llamadas “pink collar jobs”¹⁸, que poseen en promedio salarios inferiores a los demás trabajos. Este tipo de trabajos se encuentran socialmente conceptualizadas como trabajos asociados a lo femenino y que deben ser realizados por mujeres. La exclusión laboral también es una realidad para los miembros

¹⁸ Con este término se hace referencia a aquellos trabajos que son considerados históricamente como trabajos que son *para mujeres* por tener características que son consideradas como *femeninas*.

el colectivo LGTBIQ, con obstáculos incluso en etapas anteriores, como lo es en la etapa de la educación formal¹⁹.

En el esquema de Fraser, para combatir este nivel de la problemática, es necesaria la implementación de *políticas de redistribución*, necesarias para corregir los resultados inequitativos de nuestro acuerdo social. Este tipo de políticas busca fomentar el empoderamiento económico de mujeres y miembros del colectivo LGTBIQ y el acceso pleno e igualitario a los recursos, su integración en la economía formal, su participación igualitaria en la vida pública y política, y la reorganización de la división de trabajo.

Fraser sugiere que la forma paradigmática del conflicto político ha sido la lucha por el reconocimiento, siendo la principal lucha la referida a la identidad de un grupo y consiguientemente su reconocimiento y sus derechos. Además, entiende que históricamente, la tendencia de los movimientos sociales ha sido la de privilegiar este reconocimiento por encima de la explotación y la desigualdad material como injusticia, es decir de la faz económica. Para Fraser no puede haber reconocimiento sin redistribución. Su idea es la defensa de visiones que combinen la política cultural con la política económica-social.

De acuerdo con la reconstrucción de Fraser, quienes sufren estas facetas de discriminación son colectividades bivalentes, que sufren injusticias como consecuencia de la estructura política-económica, pero también en virtud de la estructura cultural-valorativa de nuestra sociedad. Ello aplica tanto a mujeres como a miembros del colectivo LGTBIQ. La discriminación hacia los miembros del colectivo LGTBIQ también incluye el menosprecio y la trivialización, como también las consecuencias de una estructura económica que genera explotación y pobreza a sus miembros, marginándolos y acotando las opciones disponibles para desarrollar su vida laboral y profesional.

¹⁹ La encuesta sobre población trans (Travestis, Transexuales, Transgéneros y Hombres Trans) del año 2012 muestra que 64% de la población encuestada en ese año terminó el nivel primario, mientras solamente el 20% completó el nivel secundario. En ese mismo informe además se registró que el 20% de quienes participaron de la encuesta no realizaba ninguna actividad que le permita obtener dinero, mientras el restante 80% se dedicaba a trabajo no formal, actividades de precaria estabilidad, y actividades vinculadas a la prostitución. Del total de los encuestados 70% expuso estar o haber estado en situación de prostitución. Para más información véase: INADI, INDEC, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación. (2012). *Primera Encuesta sobre Población Trans 2012: Travestis, Transexuales, Transgéneros y Hombres Trans. Informe técnico de la Prueba Piloto Municipio de La Matanza 18 al 29 de junio 2012.* https://www.indec.gob.ar/micro_sitios/WebEncuestaTrans/encuesta.html

Siguiendo el esquema de Fraser, este trabajo pondrá especial énfasis en las políticas de redistribución, considerándolas pasibles de control público y monitoreo por parte de la AGN y posibles de ser objetos de auditoría en los informes de gestión de la AGN. Como reconoce Fraser, existe una tendencia de los movimientos sociales a privilegiar las políticas de reconocimiento, sin embargo, en el ámbito del control público toman especial relevancia aquellas políticas de redistribución que buscan fomentar el empoderamiento económico y la integración a la economía formal a través de la reorganización del trabajo. En este sentido, luego del reconocimiento de derechos, existe un proceso de implementación de políticas públicas y programas que buscan la efectivización de esos derechos. El monitoreo sobre esta última instancia permite el reajuste en la implementación de políticas, con el consiguiente reajuste de gasto público y la revisión de asignación presupuestaria que lleva adelante el estado con miras a la efectivización de derechos.

2. Cifras de la discriminación de género en Argentina

La desigualdad que existe por razón del género y que sufren los miembros del colectivo de mujeres y LGTIBQ se evidencian cuando se ven los datos disponibles en la Argentina. En primer lugar, cabe destacar que la producción de datos en Argentina respecto de la situación de miembros del colectivo de mujeres y LGTIBQ, y a pesar del reciente desarrollo por parte de organismos estatales en algunos temas específicos²⁰, ha sido escasa y deficiente en las últimas décadas. Particularmente puede verse una subproducción de datos oficiales por parte de instituciones estatales -tanto a nivel nacional y provincial- que llevó a un vacío que intentaron llenar distintas organizaciones de la sociedad civil, como fundaciones, asociaciones civiles, o ONG's, que comenzaron a producir datos sobre ámbitos específicos. Además, y sumado al trabajo de organizaciones de la sociedad civil, ha habido un desarrollo por parte de organismos internacionales, que también aportan datos para la Argentina o para Latinoamérica respecto de la situación del colectivo feminista/LGTIBQ.

²⁰ Como lo son los datos sobre femicidios a cargo de la Oficina de la Mujer en el ámbito la Corte Suprema de Justicia de la Nación; o de acciones llevadas adelante por el recientemente creado Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad, como por ejemplo la información sobre las jurisdicciones que avanzaron en el reconocimiento normativo del Presupuesto con Perspectiva de Género y Diversidad. A ello se suma lo realizado por la Dirección de Economía, Igualdad y Género del Palacio de Hacienda.

2.a. Femicidios y crímenes de odio a miembros del colectivo LGTBIQ

Los femicidios son reconocidos hoy ampliamente como una forma de violencia contra las mujeres. La Organización Mundial de la Salud (OMS) reconoce que la violencia contra la mujer incluye un espectro amplio de acciones, como el acoso verbal, el abuso emocional, abuso diario o abuso físico. En el final de este espectro de acciones que se encuadran en la categoría de violencia contra la mujer, se encuentra el femicidio, que es el asesinato de una mujer. La OMS destaca que una gran proporción de femicidios, suceden en el contexto de relaciones violentas y son cometidos por las propias parejas²¹.

En los últimos años ha habido una serie de esfuerzos institucionales por llevar un registro de los casos de femicidios en Argentina que permitan realizar un seguimiento de datos. Los datos muestran que la violencia afecta especialmente a las mujeres y la naturalización que existe de la violencia sexista en nuestra sociedad²².

Desde el sector de las organizaciones sociales, se destacan los datos relevados por la Asociación Civil La Casa del Encuentro, fundada en 2003 con el fin de diseñar un proyecto feminista por los derechos humanos de las mujeres, niñas, niños y adolescentes, que coordinó al Observatorio de Femicidios Adriana Marisel Zambrano y publicó en 2017 una investigación sobre femicidios en Argentina que contiene el registro de datos que van desde el año 2008 en adelante y abarca 10 años²³. La investigación arroja luz además sobre los homicidios que son cometidos contra personas que se interponen para evitar el femicidio y el de personas que están afectivamente vinculadas con la mujer asesinada y

²¹ Organización Mundial de la Salud (2012) *Understanding and addressing violence against women : intimate partner violence*, World Health Organization. <https://apps.who.int/iris/handle/10665/77432>

²² Existen además definiciones propias sobre lo que constituye un femicidio, confeccionadas por organismos nacionales como también por organizaciones de la sociedad civil. De acuerdo con la Asociación Civil La Casa del Encuentro, un Femicidio es definido como “político, es la denuncia a la naturalización de la sociedad hacia la violencia sexista. El Femicidio es una de las formas más extremas de violencia hacia las mujeres, es el asesinato cometido por un hombre hacia una mujer a quien considera de su propiedad”. Por su parte, el Registro Nacional de Femicidios de la Justicia Argentina (RNFJA) conceptualiza al femicidio como “*La muerte violenta de mujeres por razones de género, ya sea que tenga lugar dentro de la familia, unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal; en la comunidad, por parte de cualquier persona, o que sea perpetrada o tolerada por el Estado y sus agentes, por acción u omisión*”. Véase: <https://www.csjn.gov.ar/omrecopilacion/omfemicidio/homefemicidio.html>. Por otro lado, de acuerdo con el Glosario de Términos del Registro Único de Casos de Violencia contra las Mujeres (RUCVM) La definición respecto de un caso de violencia que contempla el informe es la siguiente “*Hecho de violencia por cuestión de género, en el que media una relación desigual de poder, informado o denunciado por una mujer, o por terceros, personalmente o mediante un llamado telefónico, en el que la víctima solicita asesoramiento, asistencia, información o establece una denuncia formal en la policía o inicia una causa judicial en los tribunales*”. Véase: <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Nivel3-Tema-4-44>

²³ Observatorio de Femicidios en Argentina Adriana Marisel Zambrano. (2017). *Informe de Investigación de Femicidios en Argentina desde año 2008 a 2017*. Coordinado por la Asociación La Casa del Encuentro.

que muchas veces son asesinadas con el objetivo de castigar a la mujer. De acuerdo con este informe, en Argentina más de la mitad de los femicidios ocurridos en el lapso entre 2008 y 2017 -al menos 62%- fueron perpetrados por parejas o exparejas. Sumado a ello, al menos el 66% de las mujeres tenían entre 19 y 50 años. La mayoría de los femicidas - el 35% del total- tenían entre 31 y 50 años. Alrededor de la mitad de los femicidios - 51%- ocurrieron en el hogar de las víctimas y 1 de cada 4 fueron perpetrados con un arma de fuego²⁴.

Desde el estado existen datos sobre este tema recabados por la Oficina de la Mujer, en el ámbito de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Sumado a ello, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) también ofrece datos a través del Registro Único de Casos de Violencia contra las Mujeres (RUCVM) y del Registro Nacional de Femicidios de la Justicia Argentina (RNFJA). También existen ejemplos a nivel provincial, como los reportes sobre femicidios en la Provincia de Buenos Aires que fueron publicados por el Ministerio Público de la Provincia de Buenos Aires, que muestran datos provinciales²⁵.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ofrece datos sobre la situación los femicidios en Argentina desde el año 2015. A través de la Oficina de la Mujer, se elabora un registro de estadísticas de causas judiciales que comparten una particularidad: en ellas se investiga la muerte violenta de mujeres cis, mujeres trans y travestis por razones de género²⁶. El último informe publicado por la Oficina de la Mujer muestra datos de 2019 de la Argentina. Entre el 1 enero y el 31 de diciembre de ese año se registran 268 femicidios. El desgregado muestra que de ese total, 252 fueron víctimas directas, mientras que 16 fueron víctimas de femicidio vinculado²⁷. Sumado a ello, del total de femicidios del 2019 se registran 247 femicidios de mujeres cis y 5 de mujeres trans o travestis. En relación con las edades de las víctimas, se registra que 57% del total de las víctimas tenía de 19 a 44 años.

²⁴ El informe también destaca el total de femicidios desagregando la información por provincia. De acuerdo con los datos aportados por el Observatorio, el total de femicidios para la Argentina registrados entre 2008 y 2017 es de 2.679. La provincia con más femicidios en ese mismo período es la Provincia de Buenos Aires con 866 femicidios. Por su parte la provincia con menos femicidios es Tierra del Fuego, con 11 femicidios. El promedio de femicidios en el período es de 112 mientras que la mediana es de 68.

²⁵ Ministerio Público Provincia de Buenos Aires (2020). *Informe de Femicidios. Procesos Penales de Violencia Familiar y de Género 2019*. <https://www.mpba.gov.ar/novedad/1145>

²⁶ Los datos recopilados por la Corte involucran el aporte de todas las jurisdicciones de Argentina.

²⁷ El femicidio vinculado abarca uno de los siguientes tipos: vinculados, vinculados por interposición en la línea de fuego, y otras muertes vinculadas a la violencia de género.

El informe además muestra que casi todas las víctimas directas de femicidio -90% del total- tenía un vínculo previo con el perpetrador del femicidio. Más de la mitad de los casos -66%- de los femicidios fueron cometidos por sujetos activos que mantenían un vínculo de pareja o de expareja. Sólo un 7% de los perpetradores de femicidios registrados en 2019 eran personas desconocidas y sin vínculos con las víctimas. Tomando en cuenta el total de sujetos activos que tenía un vínculo previo con la víctima, el informe muestra que el 46% convivía con la víctima. Además, en 2019 el 60% de las víctimas directas fueron asesinadas en sus propias viviendas²⁸.

Sumado a ello, el INDEC posee datos relevantes que forman parte del Registro Único de Casos de Violencia Contra las Mujeres (RUCVM)²⁹. De acuerdo con el informe del RUCVM que comprende el período 2013-2018, los casos de violencia contra mujeres alcanzan la cifra de 576.360³⁰. En relación con la edad de la víctima, se registró que la mayoría de las mujeres (66,6%) tenían entre 18 y 39 años. Por otro lado, en relación con la edad de los sujetos activos, la mayoría (60%) tenía entre 20 y 39 años³¹. Un dato relevante sobre el tipo de vínculo en ese informe muestra que después de los 50 años, el sujeto activo en la mayoría de los casos es el hijo (48,2%). Además, del total de casos, la mayoría de los casos se corresponden con vínculos de parejas o exparejas (82,1%). Cabe destacar que existen al menos un tercio de los casos respecto de los cuales no se posee

²⁸ En cuanto al medio empleado, en 2019 el medio principal fue la fuerza física -26%- en igual medida que el uso de armas blancas -26%- seguido por el uso de armas de fuego -25%-. Por último, en cuanto a la edad de los sujetos activos, en 2019 el promedio de edad de los sujetos activos de femicidio directo en toda Argentina fue de 38 años. Alrededor de la mitad de los sujetos activos de femicidio -44%- tenía entre 25 y 59 años.

²⁹ Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). (2019). *Registro Único de Casos de Violencia contra las Mujeres (RUCVM). Resultados 2013-2018*. <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-4-27-142>

³⁰ El informe toma los casos de mujeres de 14 años y más, y tiene en cuenta cinco tipos de hechos: búsqueda de asesoramiento, orientación y asistencia respecto de acciones que puede realizar y de los lugares a los que puede concurrir para búsqueda de ayuda (42,6%). Luego se encuentran las denuncias policiales de un hecho de violencia presumiblemente ilícito (27,4%), las denuncias judiciales que cubren casos de violencia que ingresan a un juzgado o fiscalía (21,8%), las llamadas de emergencia como las realizadas al 911 (4,7%), y finalmente atención médica de las víctimas en centros de salud (1,9%). Cabe destacar que este informe no posee datos sobre femicidios, ya que el registro de femicidios queda en cabeza de la Corte Suprema de la Nación a través del Registro Nacional de Femicidios de la Justicia Argentina. La información recopilada en este informe pertenece a casos de violencia registrados que proviene de instituciones estatales tanto nacionales, provinciales y municipales, de los tres poderes del estado ejecutivo, judicial y legislativo. De acuerdo con el informe, hasta el 31 diciembre del año 2018, el RUCVM contenía datos de al menos 108 organismos: 14 nacionales, 55 provinciales y 39 municipales. Los datos engloban al menos los siguientes sectores: salud, trabajo, seguridad, justicia y áreas de la mujer, entre otros. Los datos son sistematizados y centralizados por el RUCVM.

³¹ Cabe destacar que de acuerdo con el informe solamente había información disponible respecto del agresor para alrededor de la mitad de los casos (57,6%).

información respecto del tipo de vínculo ya que sólo existe registro sobre el tipo de vínculo para el 67,6% de los casos³².

Por otro lado, el informe del año 2019 sobre Crímenes de Odio LGTB indica que del total de víctimas de crímenes de odio contra personas de la comunidad LGTB para el año 2019, el 64% del total fueron perpetrados contra mujeres trans³³, seguidos por un 24% de crímenes de odio perpetrados contra varones gays cis, 8% contra lesbianas y 4% los varones trans. De ese total de crímenes de odio, el 44% se correspondieron a lesiones al derecho a la vida, lo cual contempla tanto asesinatos³⁴ como muertes por ausencia o abandono estatal³⁵. El porcentaje de muertes por ausencia o abandono estatal registrados para 2019 es mayor al porcentaje de asesinatos para el mismo período³⁶. En relación con el vínculo de las víctimas con los agresores, el 59% de los casos corresponde a personas desconocidas por las víctimas, en el 14% de los casos los agresores fueron vecinos o personas conocidas por las víctimas, y en el 10% de los casos el agresor fue un familiar de la víctima. El 7% está constituido por vínculos de pareja³⁷, el 6% se corresponde con clientes del trabajo sexual, y por último el 4% fueron identificados como padres o madres de las víctimas³⁸.

2.b. Trabajo doméstico y cuidados no remunerados

Además de los datos relacionados con femicidios y casos de violencia de distinto tipo, es importante advertir otras formas de desigualdad que sufren los miembros del colectivo de mujeres y LGTBQI en la faz económica y en el mercado laboral como consecuencia de

³² En relación con los tipos de violencia, se realiza una diferenciación entre distintos tipos de violencia. La violencia psicológica que es definida en el informe como aquella que “causa daño emocional y disminución de la autoestima” (86,0% del total de casos). Violencia física que es aquella violencia que se ejerce “contra el cuerpo de la mujer” (56,3% del total). Violencia simbólica que es aquella “se ejerce a través de mensajes estereotipados, valores y símbolos que transmiten desigualdad, discriminación o dominación en las relaciones sociales” (20,1%). Violencia económica y patrimonial que es la “dirigida a ocasionar un menoscabo en los recursos económicos o patrimoniales de la mujer” (16,8%). Violencia sexual que es aquella que “cualquier acción que implique la vulneración en todas sus formas, con o sin acceso genital, del derecho de la mujer a decidir voluntariamente acerca de su vida sexual” (7,5%).

³³ Ello incluye travestis, transexuales y transgénero.

³⁴ 21% de las lesiones al derecho a la vida.

³⁵ 79% de las lesiones al derecho a la vida.

³⁶ El restante de los casos corresponde a lesiones al derecho a la integridad física, lo cual contempla la violencia física que no termina en muerte.

³⁷ Lo cual incluye relación de noviazgo, expareja, ex novio/a.

³⁸ Observatorio Nacional de Crímenes de Odio LGBT. (2019). *Informe 2019. Observatorio de Crímenes de Odio LGTB. Motivados por discriminación por orientación sexual, expresión e identidad de género.* <https://falgbt.org/crimenes-de-odio/>

la división sexual del trabajo. Los datos muestran una participación desigual entre varones y mujeres en el ámbito del trabajo no remunerado.

De acuerdo con la Encuesta sobre Trabajo No Remunerado y Uso del Tiempo, en el año 2013 las mujeres realizaban el 76% de las tareas domésticas no remuneradas³⁹. Ello incluye los trabajos de quehaceres domésticos, tales como limpieza de casa, aseo y arreglo de ropa, preparación y cocción de alimentos, compras para el hogar, entre otros; cuidados de personas y apoyo escolar. De acuerdo con los datos recabados, mientras el 88,9% de las mujeres dedicaban un promedio de 6.4 horas semanales a trabajo no remunerado, el 57,9% de los varones que realizaban este tipo de trabajos dedicaban alrededor de la mitad de su tiempo a tipo de tareas (un promedio de 3.4 horas semanales).

Para el año 2014 y 2015, los datos sobre la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y el Conurbano muestran que, a pesar de que hubo un aumento en el porcentaje de mujeres que ingresan al mercado laboral formal, la participación masculina seguía siendo mayor a la femenina. Además, aunque se observó cierto avance de las mujeres en su participación en el mercado laboral, esto sucedió sin que se desprendan de sus responsabilidades de cuidado, es decir del trabajo no remunerado a su cargo⁴⁰. En CABA y el Conurbano mientras el nivel de ocupación para mujeres encuestadas con altos niveles de educación y que conviven con hijos de hasta 14 años fue del 69% con una tasa de inactividad⁴¹ del 26%; para hombres que conviven con hijos hasta 14 años el nivel de ocupación fue del 95% con una tasa de inactividad de tan sólo 3%. Mientras en el caso de los hombres estos niveles no variaron para distintos niveles de educación, en el caso de las mujeres con bajos niveles de educación los niveles de ocupación también disminuyen al 49% y el porcentaje de inactividad aumentó al 42%⁴².

En cuanto al mercado laboral, los datos recabados a través de la Encuesta sobre Población Trans: Travestis, Transexuales, Transgéneros y Hombres Trans realizada en 2012, los datos muestran que el 20% de las personas encuestadas declaró que no realizaba ningún

³⁹ Dirección de Economía, Igualdad y Género, Ministerio de Economía de la Nación Argentina. (2020). *Las brechas de género en la Argentina. Estado de situación y desafíos*. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/la-direccion-de-economia-igualdad-y-genero-presento-el-informe-las-brechas-de-genero-en-la>

⁴⁰ Faur y Tizziani (2017) analizan los resultados de la Encuesta Nacional sobre la Estructura Social (ENES) para los años 2014 – 2015. Véase: Faur E. y Tizziani A. (2017). Mujeres y varones entre el mercado laboral y el cuidado familiar. En Faur E. (Ed.) *Mujeres y Varones en la Argentina de hoy. Géneros en movimiento* (pp. 75-99). Buenos Aires: Siglo XXI.

⁴¹ Se considera como inactivo a quien no trabaja ni busca trabajo.

⁴² Faur E. y Tizziani A. (2017).

tipo de actividad por la cual obtenga dinero. Sumado a ello, el 80% restante declaró que se dedicaba a actividades vinculadas con la prostitución y a trabajos informales. También se registró que el 80% no contaba con obra social, prepaga o algún plan estatal de cobertura de salud⁴³.

Respecto de la actividad remunerada, la tasa de participación de las mujeres en el mercado laboral para el año 2019 es menor que la de los hombres por 21 puntos porcentuales. Mientras la tasa para mujeres es de 49,2% la de hombres es de 71,2%⁴⁴, y la brecha de ingresos totales entre hombres y mujeres es del 29,0%⁴⁵. Cuando se comparan hombres y mujeres con calificación profesional la brecha es de 28,6% mientras que cuando se comparan mujeres y hombres no calificados la brecha aumenta a 35,7%⁴⁶.

Por otro lado, los datos revelan que 4 de cada 10 mujeres realizan trabajos relacionados con tareas de hogar y cuidados cuando se adiciona las mujeres que son trabajadores del servicio doméstico, enseñanza, y salud. La principal ocupación de las mujeres en Argentina es el servicio doméstico remunerado (21,5% de las mujeres asalariadas). De las 877.583 personas que llevan adelante tareas relacionadas con el servicio doméstico 96,5% son mujeres. Sumado a ello se registran situaciones que empeoran la situación económica de las mujeres que se dedican al servicio doméstico remunerado. Además, el 72,4% de estas mujeres no percibe descuento jubilatorio. En promedio perciben \$8.167⁴⁷. Con esta cifra, este grupo de mujeres pertenece a las trabajadoras más pobres de toda la economía Argentina⁴⁸.

La composición de la ocupación muestra que mientras la principal ocupación llevada adelante por mujeres es el servicio doméstico (96,5% del total de trabajadores que llevan adelante este trabajo son mujeres), le sigue la asistencia social (82,7% son mujeres), la enseñanza (72,6% son mujeres), y los servicios sociales (67,1%)⁴⁹. Los datos sobre 2019 muestran además para las mujeres se encuentran sobrerrepresentadas en el decil que tiene

⁴³ INADI, INDEC, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación. (2012).

⁴⁴ Dirección de Economía, Igualdad y Género, Ministerio de Economía de la Nación Argentina. (2020).

⁴⁵ De acuerdo con el Ministerio de Economía la brecha *“es calculada como la variación relativa entre la media de ingresos de los varones y el promedio de ingresos de las mujeres”*.

⁴⁶ Dirección de Economía, Igualdad y Género, Ministerio de Economía de la Nación Argentina. (2020).

⁴⁷ En este punto, el Ministerio informa que este es el promedio a pesar de que existe una ley que regula el trabajo en casas particulares el cual fija el salario del sector en \$16.515 mensuales.

⁴⁸ Dirección de Economía, Igualdad y Género, Ministerio de Economía de la Nación Argentina. (2020).

⁴⁹ Dirección de Economía, Igualdad y Género, Ministerio de Economía de la Nación Argentina. (2020).

ingresos más bajos (66,1%) y a la vez es una minoría en el decil que tiene ingresos más altos (35,3%)⁵⁰.

2.c. Representación y liderazgo

Las normas que prevén la inclusión de mujeres como funcionarios públicos, en los tres poderes del Estado a nivel nacional, tanto en cargo electivos como no electivos, e incluso en algunos casos en el ámbito provincial, son ejemplos en donde puede verse uno de los mayores avances normativos. La aceleración de estos cambios normativos se ve explicada en gran medida por las interpelaciones de los movimientos sociales, en particular se ve una aceleración en modificaciones normativas a nivel provincial que establecen la paridad de género con un pico de cambios en legislaciones provinciales en el año 2020. Sin embargo, las modificaciones normativas no encuentran necesariamente como correlato un aumento en la cantidad de mujeres y en posiciones de poder en el ámbito público.

La ley de paridad a nivel nacional fue sancionada recientemente y aplicada por primera vez en las elecciones a Diputados y Senadores nacionales del 2019, por lo que aún no puede observarse el efecto de la implementación de la ley de paridad a largo plazo. El último dato⁵¹ registrado indica un aumento poco significativo, de un 1% en la cantidad de mujeres en la Cámara de Diputados de la Nación – que pasó de 39% a 40% de mujeres en esa Cámara- y un descenso de un 3% en la cantidad de mujeres en la Cámara de Senadores de la Nación -que pasó de 42% a 39%-⁵². Cabe destacar que se observan avances significativo cuando se observan períodos más prolongados. Para el caso de la Cámara de Diputados, si se observa la progresión entre el año 1993 y 2021, el aumento va desde 14 % a 40% de mujeres ocupando bancas en esa Cámara. En el caso de la Cámara de Senadores, el aumento va de un 5% a un 30% entre los años 1998 a 2021⁵³.

⁵⁰ Dirección de Economía, Igualdad y Género, Ministerio de Economía de la Nación Argentina. (2020).

⁵¹ Observatorio Político Electoral del Ministerio del Interior de la Nación Argentina (2018). *Participación política de las mujeres*. <https://www.argentina.gob.ar/interior/observatorioelectoral/analisis/mujeres>

⁵² En Diputados la composición de mujeres en la Cámara varió de 51 a 55 mujeres, mientras que en el Senado la variación fue de 10 a 8 mujeres.

⁵³ De acuerdo con el Observatorio Político Electoral del Ministerio del Interior de la Nación Argentina (2018) en el caso de las provincias, aquellas que registran una cantidad de mujeres por encima de alrededor del 45% sobre el total de sus miembros en la Cámara de Diputados provinciales para el período 2019-2021 son Mendoza, Chaco, Provincia de Buenos Aires, Santiago del Estero, Chubut y Neuquén. La provincia con menor porcentaje de cantidad de mujeres en diputados provinciales es Santa Cruz, que no supera el 20%. Para el caso de las provincias que tienen en su esquema prevista una Cámara alta a nivel provincial, se observa una participación promedio de 24% de mujeres sobre el total de miembros. Las provincias que

En cuanto al poder ejecutivo nacional, sólo una vez la Argentina ha tenido una mujer ocupando el cargo de Presidente de la Nación⁵⁴, y si se analizan las candidaturas con posterioridad a la vuelta a la democracia, solamente 12 de los 97 candidatos a presidente fueron mujeres, alrededor de un 12%⁵⁵. En el caso de los poderes ejecutivos provinciales, se observan mujeres ocupando el cargo de Gobernador en 10 de las 24 provincias entre los años 1990 y 2021⁵⁶. Si se tiene en cuenta al cargo de vicegobernador para las distintas provincias, se ve que el mismo fue ocupado por una mujer en 16 de las 24 provincias entre los años 1999 y 2021⁵⁷. El único caso atípico fue el de una mujer en el cargo de vicegobernadora en el año 1983 en la Provincia de Buenos Aires⁵⁸. Cuando se analizan los gabinetes nacionales, se observa que entre el año 1983 y 2019 fueron designadas en cargos de Ministro a nivel nacional 23 mujeres sobre un total de 231 designaciones para el cargo de ministros, lo que equivale a un 10%⁵⁹.

En el ámbito del poder judicial, solo hubo dos mujeres que ocuparon el cargo de juez en la Corte Suprema de Justicia de la Nación, Carmen Argibay (2005-2014) y Elena Highton de Nolasco (2004-hoy). En relación con la justicia federal, siguiendo el mapa de género de la Justicia Argentina de la Oficina de la Mujer, se observa al año 2018 un 24% de mujeres camaristas y un 25% de mujeres que ocupan el puesto de magistradas en el Sistema de Justicia Nacional y Federal. Puede observarse una concentración de mujeres en primeras instancias, y en temáticas mayormente asociadas con el rol de la mujer, tales como justicia de familia, menores y justicia laboral⁶⁰. En cuanto a la justicia provincial, se reporta para el 2018 un 28% de mujeres en cargo de Ministra y un 45% en cargo de Magistrada⁶¹.

registraron al año 2019 el menor porcentaje de mujeres sobre el total de sus miembros fueron Santa Fe, que contaba en ese momento con 1 sola senadora en la cámara alta -que equivale al 5% sobre el total- y el senado de Catamarca, que tenía un Senado íntegramente compuesto por hombres. Las provincias con mayor porcentaje de mujeres en sus cámaras altas para el mismo años se encuentra San Luis, con una cámara alta provincial compuesta en un 55% por mujeres.

⁵⁴ Entre los años 2007 y 2015 el cargo fue ocupado por Cristina Fernández de Kirchner dos veces.

⁵⁵ Kenny H. (28 de noviembre de 2019). *Democracia Paritaria: Mapa de Género en la Política Argentina 2020*. CIPECC, Observatorio Electoral Argentino. <https://oear.cippec.org/novedades/democracia-paritaria-mapa-de-genero-en-la-politica-argentina-2020/>

⁵⁶ Santa Cruz, Rio Negro, Tierra del Fuego, Provincia de Buenos Aires, Santiago del Estero, Catamarca, San Luis y Corrientes.

⁵⁷ En esta lista se encuentra Santa Cruz, Tierra del Fuego, Provincia de Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, San Luis, Santiago del Estero, Santa Fe, La Pampa, Misiones, Catamarca, Neuquén, La Rioja, Mendoza, Entre Ríos, y Chaco.

⁵⁸ Elva Roulet, por la Unión Cívica Radical.

⁵⁹ Kenny H. (2019).

⁶⁰ Kenny H. (2019).

⁶¹ Kenny H. (2019).

En el ámbito privado en Argentina se registraron en el año 2020 que un 24% de los cargos gerenciales estaban ocupados por mujeres en Argentina. Además, 28% de las empresas en Argentina no contaban con mujeres en los cargos de alta dirección⁶². También se registró para el mismo año que un 27% de quienes ocupaban el cargo de CEO en una empresa argentina eran mujeres, y que el 25% de quienes ocupaban el cargo de CFO en una empresa eran mujeres. Además, se registró un fuerte aumento del porcentaje de empresas en Argentina que no realizan ningún tipo de acción para fomentar la inclusión de mujeres, que llegó a un 61%. Es decir que más de la mitad de las empresas argentinas no realizan acciones para paliar las desigualdades de género dentro de la empresa. La métrica más utilizada por las empresas para medir diversidad en 2020 fue la proporción de nuevos ingresos femeninos, que fue usada por 12% del total de las empresas del país.

3. La agenda del feminismo en el Estado Argentino: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Judicial.

En los últimos 30 años la interacción entre el Estado y los movimientos sociales de mujeres y LTBIQ han generado una aceleración en el reconocimiento por parte del estado de alguna de las demandas de los movimientos sociales, en general relacionadas con el reconocimiento de derechos. Es posible rastrear algunas acciones que se han impulsado desde el Estado argentino—ya sea desde el poder ejecutivo, el poder judicial o el poder legislativo- y que reconocen en cierta medida algunas de las demandas históricas de estos movimientos sociales. A veces el reconocimiento de esa interpelación se formaliza como ley nacional, otras veces se establecen la creación de nuevas agencias del estado, la implementación de políticas públicas con acciones afirmativas, o el incluso en el dictado de fallos judiciales. A través de estas acciones, el Estado ha impulsado con distinta intensidad y en momentos diferentes, alguno de los temas que forman parte de la agenda de mujeres y LGTBIQ⁶³.

⁶²Consultora Grant Thornton International. (2020). *Reporte Mujeres directivas 2020*. <https://www.granthornton.com.co/Perspectivas/novedades/mujeres-directivas-2020/>

⁶³ Sumada a las medidas que se tomaron desde el Poder Legislativo Nacional con posterioridad a la vuelta de la democracia en Argentina y que vienen cimentando el feminismo en el país, desde el poder Ejecutivo Nacional también puede verse un acercamiento a la agenda feministas a través de dos herramientas: el otorgamiento de rango institucional a agencias públicas en el ámbito nacional que tiene como por objeto custodiar, implementar o fomentar temas que pueden encontrarse en algunas de las agendas del feminismo; como también la implementación de programas que también tiene alguno de estos objetivos. En consonancia con las leyes dictadas los distintos gobiernos nacionales han implementado algunos programas

De manera enunciativa y no taxativa, pueden enumerarse algunos hitos que conforman el reconocimiento de alguna de las demandas del movimiento feminista/LGTBIQ en la Argentina por parte del estado en las décadas que van entre 1990 y 2020. Sin perjuicio de ello, cabe destacar algunos eventos anteriores a esa fecha que fueron de gran relevancia, tales como la sanción del derecho al voto para las mujeres, que tuvo lugar en 1947⁶⁴; la aparición de la noción de violencia doméstica en la década de 1970 como un paso determinante hacia el reconocimiento político de las mujeres en la agenda política. A ello se suma la reforma del Código Civil argentino, para remover la inferioridad civil de la mujer, y para la obtención de mayor educación y el auxilio a las madres, de 1985; y la sanción de la Ley N° 23.515 que habilita el divorcio vincular en 1987⁶⁵.

3.a. Período 1990-2000

En 1991 se sanciona la Ley N° 24.012 de cupo femenino, que modifica la composición de las listas partidarias⁶⁶. Con la sanción de la ley se estableció la necesidad de que las listas presentadas tengan mujeres en una cantidad mínima de 30 % de los candidatos a los cargos a elegir y en proporciones con posibilidad de resultar electas. Además, se determinó que no se oficializaría ninguna lista que no cumpliera con estos requisitos. Así, Argentina se convirtió en el primer país en sancionar el cupo de participación femenina.

En 1992 se destaca la creación del Consejo Nacional de las Mujeres⁶⁷. Este organismo fue creado para velar por el cumplimiento de la Convenciones de rango constitucional

que atienden algunos de los reclamos y necesidades de las mujeres en Argentina y que ayudan a efectivizar los derechos de las mujeres. Las políticas públicas son aquellas acciones que el Estado realiza asignando fondos públicos para efectivizar los derechos reconocidos en la legislación. Han existido políticas públicas de promoción de equidad que se han desarrollado desde el Estado Nacional para efectivizar algunos de los derechos reconocidos en la legislación. Ello porque las leyes sancionadas necesitan ser aplicadas concretamente para lograr que se efectivicen los derechos que son reconocidos en las leyes. La asignación de presupuesto es un punto clave relacionado con las políticas públicas ya que las políticas no pueden aplicarse si no se destinan fondos nacionales que las sustenten, lo cual tiene lugar a través de la elaboración de Programas.

⁶⁴ Mientras el voto secreto y obligatorio para hombres mayores de 18 años regía en Argentina desde 1912, recién en 1947 se sanciona el derecho al voto para mujeres.

⁶⁵ Ley N° 23.515 de 1987. Sobre modificación de artículos referidos al Matrimonio Civil. 12 de Junio de 1987. B.O. de la República Argentina N° 26157.

⁶⁶ Ello sin perjuicio de la existencia de diversos proyectos en materia de cupo femenino que fueron presentados en el Congreso Nacional con anterioridad a la sanción de la ley de cupo.

⁶⁷ En el año 1992 a través del Decreto N° 1.426 se crea el CNM, con el objetivo de velar por el cumplimiento de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujeres. Este organismo adquiere mayor relevancia cuando la Convención adquiere rango constitucional. Posteriormente, en el año 2009 se sanciona la Ley N° 26.485 de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones

que tenían por objeto asegurar la efectivización de los derechos de las mujeres⁶⁸. Posteriormente, en el año 2009, este organismo adquiere otras funciones, tales como ser el encargado del diseño de las políticas públicas para efectivizar las disposiciones de la Ley N° 26.485 de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales. Así, este Consejo pasa a cumplir con la función de ser el rector de las políticas públicas en cuanto a protección integral⁶⁹.

En 1992 además, después de haberse rechazado el otorgamiento de personería jurídica a la Comunidad Homosexual Argentina en más de una oportunidad, la Resolución N° 164/92 de la IGJ del 20 de marzo otorga la personería a la comunidad. El rechazo hacia el otorgamiento de personería jurídica tuvo lugar en instancias distintas, tanto en la IGJ como en la Corte Suprema⁷⁰.

En 1994 la Convención contra la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer (CEDAW) adquirió jerarquía constitucional con la reforma constitucional del artículo 75 inciso 22. Sin embargo, la CEDAW ya había sido aprobada en el año 1985⁷¹. La Convención establece en su artículo 1 que se entenderá por *discriminación contra la mujer* “*toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer,*

interpersonales y se establece al CNM como el encargado de coordinar y articular acciones para el cumplimiento de esa ley. Luego, el CNM pasó a la órbita del Poder Ejecutivo Nacional, dentro del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Finalmente, se tornó en 2017 en el Instituto Nacional de las Mujeres (INAM), que funcionó hasta 2019.

⁶⁸ De acuerdo con el mandato establecido en la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujeres y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra la Mujer.

⁶⁹ Este Consejo era responsable de la articulación de las políticas públicas de igualdad de oportunidades y trato entre varones y mujeres, y su función era la de promover una transformación socio-cultural basada en la plena e igualitaria participación de las mujeres en la vida social, política, económica y cultural del país. Sus áreas de intervención eran diversas, abarcando salud, violencia de género, empleo, comunicación y política.

⁷⁰ El reconocimiento de la Comunidad Homosexual Argentina (CHA) en 1992 fue un hito en la década de 1990. En aquel momento, después de haberse rechazado la personería jurídica a la CHA en varias oportunidades -tanto por parte de la Inspección General de Justicia, como por parte de la Corte Suprema de Justicia de la Nación- el entonces Presidente Carlos Raúl Menem firmó un decreto que le otorgó la personería jurídica a la Comunidad Homosexual Argentina a través de la Resolución 164/92 de la IGJ del 20 de marzo de 1992. Más recientemente el Decreto dictado por el Poder Ejecutivo de cupo laboral no inferior al 1% de los cargos del Sector Público Nacional para personas travestis, transexuales y transgénero que reúnan las condiciones de idoneidad para el cargo. Decreto N° 721 de 2020. Sobre Cupo laboral. 3 de septiembre del 2020. B.O. de la República Argentina N° 34467. Artículo 1.

⁷¹ Ley N° 23.179 del año 1985. Se aprueba la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la mujer. 3 de junio de 1985. B.O. de la República Argentina N° 25690.

de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”⁷².

En el plano legislativo, los Estados se comprometen a tomar medida “*para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer*” y además derogar también las disposiciones penales que constituyan discriminación en el nivel nacional. Además, los Estados se comprometen a presentar ante el Comité sobre la Eliminación de la Discriminación contra la mujer -establecido en el marco de la Convención para monitorear progresos en su aplicación- un informe al menos cada 4 años sobre las medidas ya sean judiciales, legislativas o incluso administrativas, que hayan sido implementadas para la efectivización de la Convención⁷³.

También en 1994 se sanciona la Ley N° 24.417 de Protección Contra la Violencia Familiar que reconoce las lesiones y el maltrato físico y psíquico tanto en el grupo familiar como en las uniones de hecho⁷⁴.

En 1995 tiene lugar La Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, que produjo la Declaración y Plataforma de Beijing (PAB). Argentina se encuentra comprometida con esta Plataforma, es por ello por lo que Argentina produce regularmente un informe sobre el estado de avance de implementación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing⁷⁵. En este punto es que los países que están comprometidos con la Plataforma -

⁷² Además, los Estados parte de la Convención se comprometen a seguir una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer, y se comprometen expresamente a consagrar en sus constituciones nacionales el principio de igualdad del hombre y de la mujer y a asegurar por ley por otros medios la realización práctica de tal principio. La legislación también menciona que debe asegurarse este principio en cualquier otra legislación, además de la constitución nacional. Además, los Estados se comprometen a adoptar medidas que prohíban toda discriminación contra la mujer (como medidas legislativas o de otro carácter) y se establece que pueden además adoptar sanciones. Los Estados se comprometen también a “*la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación*” (Artículo 2 de la Convención). Además, los Estados y las autoridades como las instituciones públicas se comprometen a abstenerse de la realización de actos o prácticas de discriminación contra la mujer, e incluso a tomar medidas para que las personas, las organizaciones y las empresas también se abstengan de esas prácticas discriminatorias.

⁷³ Convención contra la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer. 3 de septiembre de 1981. Artículo 18°.

⁷⁴ Ley N° 24.417 del año 1994. Sobre Protección Contra la Violencia Familiar. 28 de diciembre de 1994. B.O. de la República Argentina N°28052.

⁷⁵ La Plataforma contiene 12 ejes, pobreza, educación y capacitación, salud, violencia contra la mujer, conflictos armados economía, ejercicios de poder y adopción de decisiones, mecanismos institucionales para el adelanto de la mujer, derechos humanos, medios de difusión, medio ambiente, y la niña. En cada uno de estos ejes se identificaron objetivos estratégicos concretos y medidas específicas que deben ser llevadas adelante por los gobiernos en distintos niveles, nacional, regional e internacional, y por otras partes interesadas, para avanzar en la consecución de objetivos.

como lo está Argentina- asumen realizar acciones positivas para la consecución de objetivos definidos en la Plataforma. La Plataforma de acción es definida como “*un programa encaminado a crear condiciones necesarias para la potenciación del papel de la mujer en la sociedad*”⁷⁶. Además, establece que se “*pide la adopción de medidas inmediatas y concertadas*”⁷⁷ y que para conseguir el éxito en la consecución de objetivos es necesario “*movilizar recursos suficientes a nivel nacional e internacional, así como recursos nuevos y adicionales para los países en desarrollo*”⁷⁸.

Por otro lado, en 1996 la Argentina suscribe la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra la Mujer (conocida como la Convención de *Belém do Pará*)⁷⁹. Esta Convención enuncia que toda mujer tiene derecho tanto en el ámbito privado como público a un vida libre de violencia⁸⁰. La Convención define a la violencia contra la mujer como “*cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado*” y establece el concepto de violencia contra la mujer engloba entonces tanto la violencia física, sexual y psicológica⁸¹. Además puede tener lugar tanto dentro de la familia como en la comunidad, y puede ser perpetrada o tolerada incluso por el Estado⁸².

El último informe realizado por Argentina fue presentado el 30 de Junio de 2019 por el Instituto Nacional de las Mujeres (INAM), un organismo que dejó de existir en esquema institucional a nivel nacional. Muchas de las funciones del INAM fueron reasignadas por el actual Ministerio de la Mujer, Géneros y Diversidad.

⁷⁶ Plataforma de Beijing de 1995. Para orientar la lucha mundial contra las restricciones y los obstáculos al empoderamiento de las mujeres en todo el mundo. Septiembre de 1995. Punto 1, Capítulo 1.

⁷⁷ Plataforma de Beijing. (1995). Punto 4, Capítulo 1.

⁷⁸ Plataforma de Beijing. (1995). Punto 5, Capítulo 1.

⁷⁹ Convención de Belem do Pará de 1994. Para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer. 6 de septiembre de 1994. Receptada a nivel nacional por Ley N° 24.632 del año 1996. Sobre la erradicación de la violencia contra la mujer. 13 de marzo de 1996. B.O. de la República Argentina N° 28370.

⁸⁰ Convención de Belem do Pará (1994). Artículo 3°.

⁸¹ Convención de Belem do Pará (1994). Artículo 1° y 2°.

⁸² Los Estados Parte además asumen deberes, y conviene adoptar políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar la violencia. También prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer, e incluir legislación interna y adoptar medidas administrativas, además de modificar leyes y reglamentos, prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden que toleren la violencia contra la mujer. Además conviene adoptar mecanismos judiciales y administrativos para asegurar el resarcimiento por daño a la mujer que haya sido víctima de violencia (Artículo 7 de la Convención). Como parte de los deberes de los Estados Parte -y en forma progresiva- conviene adoptar medidas para fomentar el conocimiento del derecho consagrado por la Convención, esto es de una vida libre de violencia, y acuerdan concientizar al público, para modificar tanto patrones socioculturales de conducta como prácticas basadas en una premisa de inferioridad -o superioridad- de cualquiera de los géneros o en estereotipos, a través de programas de educación formal e informal. Se conviene además fomentar las capacitaciones para el personal de administración de justicia, policial, personal que tenga a cargo políticas de prevención y aplicación de la ley; suministrar servicios especializados y ofrecer a programas de rehabilitación y capacitación para mujeres víctimas de violencia. Se garantiza la recopilación de estadísticas y la investigación sobre la

En 1998 se creó que la Comisión para el Trabajo con Igualdad de Oportunidades (CTIO) en el ámbito del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, como un espacio de interacción entre distintos sectores (como representantes gubernamentales, de la sociedad civil, sindicales, y empresariales)⁸³.

3.b. Período 2000-2010

En 2002 se sanciona la Ley N° 25.674 de cupo femenino sindical, que establece la participación proporcional de mujeres delegadas en cada unidad de negociación colectiva de las condiciones laborales y en función de la cantidad de trabajadoras en la rama o en la actividad⁸⁴. También se aclara que se deben incluir mujeres en los porcentuales mínimos establecidos en la ley para listas en lugares que posibiliten su elección, y que no se oficializarán aquellas listas que no cumplan con ello.

En ese mismo año también se sanciona la Ley N° 25.673, que crea el Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable. Los objetivos establecidos fueron alcanzar el nivel más elevado de salud sexual y procreación responsable en la población, para que adopten decisiones libres de discriminación, coacciones o violencia. A la vez que se

violencia contra la mujer, ello para poder evaluar las medidas que se implementen. Finalmente se promueve la cooperación internacional sobre el tema (Artículo 8 de la Convención).

⁸³ De acuerdo con su informe de gestión 2003-2011 este organismo tenía por finalidad “*fortalecer la concertación y el diálogo social sobre la igualdad de oportunidades en el mundo laboral*” y además funcionar como un “*ámbito de evaluación para la evaluación de políticas a favor de la equidad de género, así como para promover el diálogo social y fortalecer las prácticas democráticas de los actores e instituciones vinculados a la esfera del trabajo*”. Este organismo se toma como un antecedente de la llamada Comisión Tripartita para la Igualdad de Oportunidades (CTIO-Género), que es definido como un “*espacio de diálogo social tripartito y búsqueda de consensos, integrado por representantes de los sectores gubernamental, sindical y empresarial*”, y cuyo objetivo es el de mantener y de instalar la importancia de los derechos económicos y sociales de las mujeres en la agenda pública y política, y posicionar las mujeres en condición de igualdad en el ámbito laboral.

⁸⁴ También establece que en caso de que no se respete la representación proporcional en los acuerdos que se celebren, estos acuerdos no serán oponible a las trabajadoras. La excepción a esta regla general está dada por la fijación de condiciones más beneficiosas en esos acuerdos. Además, establece un cupo para los cargos representativos y electivos de asociaciones sindicales, que queda establecido en un mínimo de 30% para el caso en el que la cantidad de mujeres alcance o supere el 30% sobre el total de los trabajadores. Para el caso en el que “*la cantidad de trabajadoras no alcance el 30% del total de trabajadores, el cupo para cubrir la participación femenina en las listas de candidatos y su representación en los cargos electivos y representativos de la asociación sindical será proporcional a esa cantidad*”. Ley N° 25.674 del año 2002. Sobre participación femenina en asociaciones sindicales. 6 de noviembre del 2002. B.O. de la República Argentina N° 30037.

propone disminuir la morbilidad materno-infantil, prevenir embarazos no deseados y promover la salud sexual de los adolescentes⁸⁵.

En el año 2006, la Argentina aprobó el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer⁸⁶. Este protocolo se enfoca en la exigibilidad de la Convención a través del reconocimiento de competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer para recibir y considerar comunicaciones de personas o grupos de personas que aleguen una violación de los derechos enunciados en la Convención por parte del Estado Parte de la Convención⁸⁷. En ese mismo año se crea el Programa “Las Víctimas Contra las Violencias”, a través de una resolución del Ministerio del Interior⁸⁸, en línea con la aprobación del Protocolo⁸⁹.

En el año 2008 se sanciona la Ley N° 26.364 de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas⁹⁰ y en ese mismo año se crea la Oficina de Rescate y Acompañamiento de Víctimas de Trata, dentro del ámbito del Ministerio de Justicia de la Nación⁹¹. La resolución que establece la creación de esta Oficina además establece que contará un con equipo interdisciplinario⁹² y que la misma también centralizará la actividad referida a dos cosas: por un lado la investigación y la prevención de delitos de

⁸⁵ También busca contribuir a la prevención y detección precoz de enfermedades de transmisión sexual, la prevención y detección de VIH/SIDA, patologías genital y mamarias. y garantizar a toda la población el acceso a la información, orientación, métodos y prestaciones de servicios referidos a la salud sexual, procreación responsable y potenciar la participación femenina en la toma de decisiones relativas a su salud sexual y procreación responsable. Ley N° 25.673 del 2002. Sobre Salud Pública, Programa Nacional de Salud Sexual. 22 de noviembre del 2002. B.O. de la República Argentina N° 30032.

⁸⁶ Ley N° 26. 171 del año 2006. Sobre aprobación del Protocolo Facultativo de la Convención sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, adoptado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en 1999. 6 de Diciembre de 2006. B.O. de la República Argentina N° 31050.

⁸⁷ Protocolo Facultativo de la Convención sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Relativo a la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. 6 de octubre de 1999. Artículo 1° y 2°

⁸⁸ Resolución N° 314 del Ministerio del Interior del año 2006. Mediante el cual se creó el programa "Las víctimas contra las violencias". 13 de marzo del 2006. B.O. de la República Argentina N° 30875.

⁸⁹ Este programa se estableció con el objeto de “proveer atención a las víctimas de abusos o maltratos, causados por el ejercicio de violencia cualquiera fuere su naturaleza, en un ámbito de contención, seguridad y garantía de sus derechos”. Además, establece que se debe incluir la intervención de la Policía Federal en el Artículo 2°.

⁹⁰ Ley N° 26.364. Sobre Prevención y sanción de la trata de personas y asistencia a sus víctimas. 9 de abril del 2008. B.O. de la República Argentina N° 31395.

⁹¹ Resolución N° 2149 del Ministerio de Justicia del año 2008. Mediante la cual se crea la oficina de rescate y acompañamiento a las personas damnificadas por el delito de trata. 12 de agosto de 2008. B.O. de la República Argentina N° 33233.

⁹² Con psicólogos, trabajadores sociales, abogados y fuerzas de seguridad.

trata, por el otro un servicio de acompañamiento y asistencia jurídica para las personas damnificadas por delito de trata⁹³.

En el 2008 también se creó la Oficina de Violencia Doméstica ámbito de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Al siguiente, en 2009, se creó la Oficina de la Mujer en el ámbito de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Ese mismo año también se sanciona la Ley N° 26.485 de Protección Integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales. Esta última ley toma en gran medida los preceptos la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la Mujer.

3.c. Período 2010-2020

A partir del año 2010 se observa una marcada aceleración en los cambios institucionales en conjunto con un trabajo activo de los movimientos sociales de mujeres LGTBIQ que logran la sanción de distintas leyes acompañando el proceso con una movilización activa por parte de la sociedad y participación de movimientos sociales en los procesos sociales que llevaron al reconocimiento de derechos principalmente por parte del Congreso de la Nación Argentina.

En el año 2010 se sancionó el matrimonio igualitario en Argentina a través de la Ley N° 26.618 terminando con años de discriminación en las relaciones familiares y personales de los miembros del colectivo LGTBIQ⁹⁴. La sanción se dio después de un largo debate en el Congreso y con gran movilización por parte de los movimientos sociales⁹⁵. Además, la sanción de esta ley se considera un antecedente de la Ley de Identidad de Género N° 26.743 que fue sancionada en el año 2012⁹⁶. En el 2012 además la CSJN dictó sentencia en el caso F.A.L.⁹⁷.

⁹³ También hace mención respecto del ser servicio de acompañamiento y asistencia jurídica, que será provista hasta la declaración testimonial de la víctima.

⁹⁴ Ley N° 26.618. Sobre Matrimonio Civil. 22 de julio del 2010. B.O. de la República Argentina N° 31949.

⁹⁵ En 2010 además el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos registró a parejas del mismo sexo en el Censo que tuvo lugar en 2010.

⁹⁶ Ley N° 26.743. Sobre Identidad de Género. 23 de mayo del 2012. B.O. de la República Argentina N° 32404.

⁹⁷ [FAL, 2012] “F., A. L. s/ medida autosatisfactiva” CSJN F. 259. XLVI. - 13/03/2012. En cuanto a los hechos, el caso se refiere a una violación denunciada en diciembre del año 2009, cuando la adolescente se encontraba en la octava semana de gestación. Al declararse incompetente el juez del fuero penal, la demandante solicitó una medida autosatisfactiva, que fue rechazada tanto en primera instancia como en la

En el año 2012 además se sancionó la Ley N° 26.791⁹⁸ que reforma el artículo 80 del Código Penal Argentino incorporando como agravante del homicidio al femicidio. De esta forma el artículo queda redactado de la siguiente manera con la incorporación del inciso 11: “*Se impondrá reclusión perpetua o prisión perpetua, pudiendo aplicarse lo dispuesto en el artículo 52, al que matare: A una mujer cuando el hecho sea perpetrado por un hombre y mediare violencia de género*”⁹⁹. En los años siguientes, y sumado a la aparición de programas para mujeres principalmente ligados al ámbito laboral¹⁰⁰, se destaca la aparición del movimiento *Ni Una Menos* en el año 2015 en Argentina, como una respuesta frente a distintos femicidios que fueron cubiertos por los medios de comunicación y que produjeron una oleada de reacciones en las redes sociales (principalmente en la red social Twitter con el hashtag #NiUnaMenos) en donde se organizó la principal movilización con participación de movimientos sociales, periodistas, activistas, la ciudadanía en general en forma espontánea, e incluso algunos funcionarios públicos de distintos niveles de gobierno y pertenecientes a distintos partidos políticos¹⁰¹.

Cámara. Finalmente, al caso llegó al Tribunal Superior de la Provincia de Chubut, quien admitió la solicitud. El mismo decidió hacer lugar a la petición, determinando no sólo que el caso encuadraba en el art. 86 inc. 2 del CP como un caso de aborto no punible, sino además que esta hipótesis de interrupción establecida en el CP era compatible con el plexo constitucional. Otorgó también la autorización para realizar la interrupción aclarando que lo hacía para dar fin a la controversia planteada, a pesar de que entendía que no era necesaria autorización judicial alguna. Luego de este pronunciamiento se produjo la interrupción del embarazo en Marzo de 2010. No obstante esto, y a pesar de haberse realizado la interrupción, el asesor subrogante de la Provincia de la provincia de Chubut dedujo un recurso extraordinario contra esta sentencia, fundando su intervención en la gravedad institucional que entendía que la sentencia conllevaba. Fue por este recurso extraordinario que el caso llegó a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, quien resolvió al menos dos aspectos de la cuestión, estableció que en el caso del aborto no punible del supuesto del art. 86 inc. 2 del CP no se requiere autorización legal para realizar la práctica abortiva. Además, estableció que esto se aplica a todo caso de mujer violada, es decir que el requisito de mujer idiota o demente no es una condición necesaria para que el aborto sea no punible, sino sólo suficiente.

⁹⁸ Ley N° 26.791. Sobre sustitución de los incisos 1° y 4° del artículo 80 del Código Penal. 14 de diciembre del 2012. B.O. de la República Argentina N° 32542.

⁹⁹ Código Penal de la República Argentina [C.P]. Ley N° 11.179 de 1921 (T.O. 1984 actualizado). 3 de noviembre de 1921 (Argentina). Artículo 80°, Inciso 11.

¹⁰⁰ En 2013 además se crea el Programa “Ellas Hacen”, en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y en el marco del plan “Argentina Trabaja”. Este programa buscaba darle oportunidades de trabajo y formación a mujeres que estuviesen atravesando una situación de vulnerabilidad. La iniciativa priorizaba madres de familias numerosas, madres con hijos con discapacidad o víctimas de violencia de género. Los ejes establecidos en este programa eran acompañar las mujeres para que puedan terminar sus estudios, promover su acceso a estudios terciarios y universitarios, brindar oportunidades de formación en oficios, talleres de prevención de la violencia y salud sexual y reproductiva e integrarlas en grupos asociativos autogestivos para que puedan aprender a desarrollar actividades productivas.

¹⁰¹ La primera movilización y que dio el puntapié para subsiguientes movilizaciones se realizó el 3 de junio de 2015 frente al edificio del Congreso de la Nación en Ciudad de Buenos Aires. Se estima que la convocatoria aglutinó entre 200 mil y 500 mil personas de acuerdo con distintas fuentes. También hubo movilizaciones en otras ciudades argentinas. El movimiento también se extendió a otros países de Latinoamérica en donde se registraron también movilizaciones tanto en el año 2015 como en años

En 2017 se sanciona la paridad de género en ámbitos de representaciones políticas aunque fue implementada por primera vez en el año 2019¹⁰². La ley establece que, para la oficialización de listas de candidatos, se deben intercalar mujeres y varones en la lista, lo cual implica un 50% de mujeres en las listas. Ello es aplicable para listas de senadores, diputados y parlamentarios del Mercosur, tanto para titulares como para suplentes. Además se exige al paridad en el ámbito de los partidos políticos¹⁰³. También en 2017 se crea el Instituto Nacional de la Mujer en lugar de la Comisión Nacional de la Mujer dentro del Ministerio de Desarrollo Social, que existió hasta 2019¹⁰⁴.

En el año 2018 se dio media sanción en la Cámara de Diputados al proyecto de ley sobre Interrupción Voluntaria del Embarazo. Sin embargo, el proyecto fue rechazado en la Cámara de Senadores¹⁰⁵. El proyecto fue presentado con algunas modificaciones en el año 2020 y fue aprobado tanto por la Cámara de Diputados como por la Cámara de Senadores convirtiéndose en Ley en el mes de diciembre de 2020¹⁰⁶. Posteriormente, en mayo del 2021 el gobierno nacional aprobó el Protocolo para la Interrupción Voluntaria

posteriores. Para más información sobre la cobertura de los medios de comunicación y sobre la forma en la cual las interpelaciones tomaron forma en la red social Twitter véase:

- Belén Díaz N. y López A.H. (2016). *Ni Una Menos: el grito en común. La estrategia comunicacional de la movilización que marcó un hito en la lucha por los derechos de las mujeres en la Argentina*. [Tesis de Grado, Universidad de la Plata, Facultad de Periodismo y Comunicación Social]. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/58537>
- Alamo S., Bordoy G., Chetto M., Ibáñez F., Migliori A., y González Ocampo M. E. (2018). #NiUnaMenos: Big Data para la comprensión de una problemática de género. En Del Rio Riande G., Calarco G., Striker G. y De León R. (Ed.) *Humanidades Digitales: Construcciones locales en contextos globales: Actas del I Congreso Internacional de la Asociación Argentina de Humanidades Digitales – AAHD* (pp. 8-27). Buenos Aires: Asociación Argentina de Humanidades Digitales.
- Terzian, P. (2017). *The Ni Una Menos Movement in 21st Century Argentina: Combating More than Femicide*. [Honor Thesis, Dickinson College]. https://scholar.dickinson.edu/student_honors/288

¹⁰² Ley N° 27.412 del año 2017. Sobre paridad de género en el ámbito de representaciones políticas. 22 de noviembre del 2017. B.O. de la República Argentina N° 33772.

¹⁰³ La ley había sido aprobada en el Senado de la Nación en 2016, y se aplicó por primera vez en las elecciones del año 2019.

¹⁰⁴ Su función fue la de “profundizar y jerarquizar las políticas públicas que lleva adelante para favorecer la igualdad de oportunidades y luchar contra la discriminación y la violencia de género”. Fue el reemplazo del Consejo Nacional de las Mujeres. Véase: *El Gobierno creó el Instituto Nacional de las Mujeres*. (7 de septiembre del 2017). Casa Rosada. <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/eventos-destacados-presi/40473-el-gobierno-creo-el-instituto-nacional-de-las-mujeres>

¹⁰⁵ Los antecedentes de este proyecto se pueden encontrar en la Campaña Nacional por el Derecho al Aborto legal, Seguro y Gratuito, una “amplia y diversa alianza federal, que articula y recupera parte de la historia de las luchas desarrolladas en nuestro país a favor del derecho al aborto legal, seguro y gratuito”. Para más información ver: <http://www.abortolegal.com.ar/about/>-. La campaña se encuentra activa desde el año 2005, aunque reconoce como antecedentes el XVIII Encuentro Nacional de Mujeres de 2003 que tuvo lugar en Rosario, y el XIX Encuentro Nacional de Mujeres del año 2004, realizado en Mendoza.

¹⁰⁶ Ley N° 27.610 del año 2021. Sobre Acceso a la Interrupción Voluntaria del Embarazo. 15 de enero de 2021. B.O. de la República Argentina N° 34562.

del Embarazo (IVE)¹⁰⁷. La movilización activa y las marchas fueron una constante no solamente en el proceso fallido del año 2018 sino también en el momento de la sanción de la ley en el año 2020¹⁰⁸.

En 2019 se transfieren las competencias del Instituto Nacional de la Mujer (INAM) al nuevo Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad¹⁰⁹. En relación con las funciones que le son asignadas, se destaca la participación en tanto el diseño como la ejecución y evaluación de políticas de género, igualdad y diversidad¹¹⁰. También en 2019 se sanciona

¹⁰⁷ Resolución N° 1535 del Ministerio de Salud del año 2021. Sobre Protocolo para la Interrupción Voluntaria del Embarazo (IVE). 28 de mayo de 2021. B.O. de la República Argentina N° 34666.

¹⁰⁸ El lugar principal de las concentraciones fueron las inmediaciones del edificio del Congreso de la Nación Argentina en CABA, pero al igual que en lo sucedido con el movimiento Ni Una Menos, también se realizaron marchas en otras ciudades de la Argentina. Para más información sobre la cobertura de los medios de comunicación nacionales e internacionales tras la aprobación de la Interrupción Voluntaria del Embarazo véase:

- Centera M. y Rivas Molina F. (30 de diciembre de 2020). Argentina legaliza el aborto. *El País*. <https://elpais.com/sociedad/2020-12-30/argentina-legaliza-el-aborto.html>
- Pérez-Peña R. (30 de diciembre de 2020). Cómo Argentina se resistió a la tradición conservadora en América Latina y legalizó el aborto. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/es/2020/12/30/espanol/america-latina/aborto-argentina.html>
- Belski M. (28 de mayo de 2021). Opinión. 7 lecciones que dejó la lucha por el aborto legal en Argentina para América Latina. *CNN en Español*. <https://cnnespanol.cnn.com/2021/05/28/opinion-7-lecciones-que-dejo-la-lucha-por-el-aborto-legal-en-argentina-para-america-latina/>
- Argento A. (30 de diciembre de 2020). El aborto es legal en la Argentina: el Senado sancionó la ley con una votación menos ajustada a lo esperado. *Infobae*. <https://www.infobae.com/politica/2020/12/30/en-una-votacion-menos-ajustada-de-lo-que-se-esperaba-el-senado-convirtio-en-ley-la-legalizacion-del-aborto/>
- *Argentina aprobó el aborto legal y gratuito impulsado por el Gobierno*. (30 de diciembre de 2020). *Télam*. <https://www.telam.com.ar/notas/202012/540046-es-ley-el-aborto-voluntario-en-argentina.html>

¹⁰⁹ Decreto N° 7 del año 2019. Sobre modificación de Ministerios. 11 de diciembre del 2019. B.O. de la República Argentina N° 34258.

¹¹⁰ Además se detallan funciones particulares tales como prevención, erradicación y reparación de violencia por razones de género y la asistencia a las víctimas de violencia. También se le signa la intervención en formación y capacitaciones respecto de cuestiones de género para funcionarios públicos en todos los niveles y jerarquías de la Administración Pública Nacional, en los tres poderes. También se menciona la función de asegurar y garantizar compromisos internacionales asumidos y de injerencia en materia de normativa sobre política de género, igualdad y diversidad. Se le asigna además la coordinación entre distintos niveles de gobierno para lograr la transversalidad de políticas y para desarrollar instrumentos financieros y de desarrollo económico con perspectiva de género. Además, se le asigna la función de articular acciones con actores de distintos sectores del ámbito público y privado, de relevar, registrar y analizar información estadística – tanto en temas de violencia como de desigualdad relativa a cuestiones de género-. Por último, se le asigna la intervención en diseño y en implementación de investigaciones y estudios y en campañas de comunicación y cultura que busquen visibilizar la problemática de desigualdad de género.

Sumado a la creación del Ministerio de las Mujeres, se creó también en el mismo ámbito, un Consejo Asesor Ad Honorem que aglutina representantes de distintos sectores -del ámbito sindical, de movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil, del ámbito académico, y de asociaciones o colegios de profesionales- y que tiene distintas responsabilidades a cargo. Entre ellas, funcionar como un espacio de consulta entre los distintos ámbitos que lo componen; asesorar a quien haya sido designado como titular del ministerio en relación con cursos de acción y estrategias a nivel federal; realizar recomendaciones no vinculantes al titular del ministerio; producir informes, elaborar un plan de trabajo anual con actividades para ser considerado por el titular del ministerio; y convocar a expertos en la materia. Resolución N° 24 del Ministerio de las

la Ley Micaela¹¹¹, que establece una capacitación obligatoria para quienes se desenvuelven en cualquiera de los poderes de la nación como funcionario público en todas las jerarquías o niveles. La capacitación abarca temas de género y violencia contra las mujeres, y es necesaria tanto para el poder legislativo, como para el ejecutivo y judicial.

Por otro lado, en agosto de 2020 a través de la Resolución 34/2020, la Inspección General de Justicia (IGJ) dispone la inclusión de una composición que respeta la diversidad de género y establece que los órganos de administración y de fiscalización deberán tener la misma cantidad de miembros femeninos y masculinos¹¹². Además, en septiembre de 2020 se estableció por Decreto del poder ejecutivo un cupo laboral no inferior al 1% de los cargos del Sector Público Nacional para “*personas travestis, transexuales y transgénero que reúnan las condiciones de idoneidad para el cargo*”¹¹³. En ese mismo año, mediante la Resolución 408/2020 del Ministerio de Seguridad de la Nación se crea el URGE, Sistema Único de Registro de Denuncias por Violencia de Género y además se aprueba un protocolo que estandariza la actuación de la policía para recibir y para registrar las denuncias realizadas por violencia de género a través del URGE. En 2020 también se lanza la Dirección de Economía, Igualdad y Género dentro el ámbito del Ministerio de Economía, como un espacio para pensar la economía con perspectiva de género.

En el año 2020 también se observa un cambio en muchas legislaciones provinciales respecto de la inclusión de mujeres en los distintos poderes del estado¹¹⁴. En el año 2000 del total de 24 provincias, solamente 3 provincias¹¹⁵ contaban con normas de paridad;

Mujeres, Género y Diversidad del año 2020. Sobre creación del Consejo Asesor Ad Honorem. 21 de Mayo del 2020. B.O. de la República Argentina N° 34391

¹¹¹ Ley N° 27.499 del año 2018. Ley Micaela de capacitación obligatoria en género para toda las personas que integran los tres poderes del estado. 19 de diciembre del 2018. B.O. de la República Argentina N° 34031.

¹¹² De acuerdo con la Resolución 34/2020 esto aplica a “*las asociaciones civiles en proceso de constitución; las simples asociaciones que soliciten su inscripción en el registro voluntario; las sociedades anónimas que se constituyan, en cuanto estuvieren o quedaren comprendidas en el artículo 299, de la Ley N° 19.550, excepto las abarcadas por los incisos 1°, 2° Y 7°, las fundaciones con un consejo de administración de integración temporaria y electiva y las sociedades del estado (Ley N° 20.705)*”.

¹¹³ De acuerdo con el decreto la medida alcanza tanto a las “*las personas travestis, transexuales y transgénero, hayan o no efectuado la rectificación registral del sexo y el cambio de nombre de pila e imagen a que refiere el artículo 3° de la Ley N° 26.743*”. Decreto N° 721 del año 2020. Sobre Cupo laboral. 3 de septiembre de 2020. B.O. de la República Argentina N° 34467.

¹¹⁴ En las provincias se distinguen aquellas que incluyen un cupo, de aquellas que establecen cupo con mandato, en donde se añaden especificidades respecto del orden en el que tienen que aparecer los candidatos en la lista. Además, existen provincias en donde se ha establecido la paridad, en línea con la Ley de Cupo Nacional de Paridad de género sancionada en 2017 a nivel nacional para el poder legislativo.

¹¹⁵ Río Negro, Córdoba y Santiago del Estero.

mientras que en el 2019 un total de 13 provincias habían sancionado un ley de paridad¹¹⁶. De las provincias restantes, 4 provincias¹¹⁷ contaban con cupo con mandato y 6 provincias¹¹⁸ contaban con un cupo del 30%¹¹⁹. El año siguiente se ve un avance en las legislaciones de paridad. Así, sobre el final del año 2020 del total de 24 provincias, 20 habían adoptado leyes de paridad en distintos ámbitos¹²⁰. Esta aceleración en los cambios normativos provinciales también es producto de la interpelación de grupos de mujeres de la sociedad civil organizados a nivel provincial, como la Mesa de Mujeres en Santa Fe, a la Red Multisectorial para la igualdad en Entre Ríos, y a la Red de Mujeres Políticas de Jujuy. También se suma a ello la interpelación desde el sector académico, y sectores de mujeres dentro de los distintos partidos políticos.

Por último, en febrero de 2021 el Poder Ejecutivo Nacional anunció la pronta creación de un organismo llamado Consejo Federal para el Abordaje de Femicidios, Travesticidios y Transfemicidios. El mismo estaría integrado por tres ministerios nacionales, el Ministerio de la Mujer, el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Seguridad. De acuerdo con las declaraciones de los funcionarios se busca “*unificar criterios de indicadores de riesgo y asegurarnos que todos tengan el sistema de alertas*”¹²¹.

¹¹⁶ A la lista anterior se sumaron Santa Cruz, Chubut, Neuquén, Provincia de Buenos Aires, Mendoza, Catamarca, Salta, Formosa, y Chaco.

¹¹⁷ Jujuy, Tucumán, Santa Fe y Entre Ríos.

¹¹⁸ La Rioja, San Juan, San Luis, La Pampa y Corrientes.

¹¹⁹ Kenny H. (2019).

¹²⁰ En ese año se introdujo el principio de paridad de género para cargos electivos en la provincia de Jujuy y San Juan. La provincia de la Pampa sancionó una Ley de paridad en cargos públicos electivos para la fórmula de gobernación y para intendencias. En el caso de la Rioja, se aprobó una la Ley de Paridad de Género en cargos electivos tanto legislativos, deliberativos como partidarios. En el caso de Santa Fe, se sancionó la Ley de Paridad que establece un principio de paridad de género para integración de los tres poderes, partidos políticos y otros entes públicos. También se sancionó una Ley de paridad en Entre Ríos y San Luis, en donde además se aprobó una disposición transitoria que establece que en el año 2021 y 2023 “las boletas de candidatos a diputados provinciales deban ser encabezadas por mujeres”.

¹²¹ Yaccar, M.D. (2021, 14 de febrero). Nació el Consejo Federal para el Abordaje de Femicidios, Travesticidios y Transfemicidios. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/323636-nacio-el-consejo-federal-para-el-abordaje-de-femicidios-trav>

CAPÍTULO 2

El Control Público

La AGN es el organismo a cargo del control público externo de la Administración Pública Nacional. La finalidad de su trabajo es la de promover el uso eficiente, económico y eficaz de los recursos públicos y contribuir a la rendición de cuentas para el beneficio de la comunidad. A través del control de programas nacionales y organismos públicos de nivel nacional, la AGN controla la implementación de políticas públicas que efectivizan los derechos reconocidos en nuestra legislación nacional. Al año 1996 el universo del sector público nacional incluía alrededor de 370 organismos –teniendo en cuenta los organismos centralizados, descentralizados, empresas y sociedades del Estado- con un total de fondos que involucraban alrededor de \$ 50.000 millones¹²². La AGN además es reconocida como la Entidad Fiscalizadora Superior (EFS) de Argentina. Las EFS han sido establecidas en los distintos países del mundo principalmente para colaborar en el control de gastos de fondos públicos realizados por el Poder Ejecutivo nacional. Así, las entidades fiscalizadoras sirven como una especie de *guardián* de los fondos públicos¹²³.

El término *auditar* hace referencia a la realización de una evaluación independiente. En el caso particular de las auditorías realizadas por la AGN, auditar se refiere a la evaluación que realiza la AGN de acuerdo con procedimientos y normas previamente establecidas. Cuando se audita se compara la actividad realizada por el Estado sobre un objeto acotado y en un período de tiempo determinado, con el resultado de esa actividad, utilizando para ello normas y estándares predeterminados. La normativa de AGN comprende la Constitución Nacional, la legislación nacional, normas de auditoría establecidas por la propia AGN y estándares establecidos por organismos internacionales.

La literatura académica sobre auditorías define como auditoría a “*un proceso sistemático que consiste en obtener y evaluar objetivamente evidencia sobre las afirmaciones relativas a los actos y eventos de carácter económico; con el fin de determinar el grado de correspondencia entre esas afirmaciones y los criterios establecidos, para luego*

¹²² Bruno, N. (1997). Actualidad de la Administración Financiera y del Control Público en la República Argentina. *Antología de la Revista OLACEFS*. (1992-1996). 327-336.

¹²³ El rol de *guardián* de los gastos públicos que poseen las entidades fiscalizadoras es un aspecto muy enfatizado en algunos países. En Estados Unidos la *U.S. Government Accountability Office* (GAO) es conocida como *the watchdog*.

comunicar los resultados a las personas interesadas”¹²⁴. Por otro lado, la AGN define en su normativa interno el control externo gubernamental como aquel que “*implica un proceso sistemático de obtención y evaluación de evidencias para determinar si la información o las condiciones existentes se corresponden con los criterios establecidos para emitir conclusión*”¹²⁵.

Históricamente, y hasta hace un par de años, la concepción de control público se asimilaba a un control contable y financiero. Es por ello por lo que, muchas EFS del mundo, son llamados Tribunales de Cuentas en vez de Auditorías Generales. En el caso particular de la Argentina, el Tribunal de Cuentas de la Nación Argentina funcionó como parte del organigrama del Estado nacional hasta el año 1992, cuando se sancionó Ley N° 24.156¹²⁶, en la que se modifica el nombre del organismo a Auditoría General de la Nación Argentina.

Posteriormente, con la reforma constitucional de 1994 el rol específico de la AGN fue parte del debate. En aquel momento, la AGN fue pensada como una institución que - conjuntamente con otros organismos instaurados en aquella reforma- serviría para atenuar el hiperpresidencialismo argentino, fenómeno al que se atribuían gran parte de las consecuencias negativas de la estructura institucional argentina. La reforma constitucional de 1994 fortaleció al Congreso de la Nación, asignándole mayores tareas de control y poniendo a la AGN dentro de su esfera, aunque como un órgano extra poder. La reforma constitucionaliza el control público externo en cabeza de la AGN y evidencia la clara determinación de desconcentrar el poder presidencial. Este es para muchos uno de los aspectos más relevantes de aquella reforma. El intento de atenuar el presidencialismo se evidencia al menos dos cuestiones adicionales: la prohibición para el Presidente de ejercer facultades delegadas al Congreso, salvo excepciones; y la competencia del Congreso para remover al Jefe de Gabinete de la Nación¹²⁷.

A través del control de la AGN sobre la actividad del Estado, se extiende por consiguiente el control realizado por el Congreso de la Nación a la rama del Poder Ejecutivo nacional.

¹²⁴ Donald H. Taylor y G William Glezen. (1987). *Auditoría, Integración de conceptos y procedimientos*. México: Editorial Noriega Editores Limusa.

¹²⁵ Resolución AGN N° 26 del año 2015. Sobre Normas de Control Externo Gubernamental. 17 Marzo 2015.

¹²⁶ Ley N° 24.156 (1992).

¹²⁷ Bidart Campos, G. J. (1995). *Tratado elemental de derecho constitucional. Tomo VI. La reforma constitucional de 1994*. Argentina: Editorial Sociedad Anónima editora comercial, industrial y financiera.

La intención de los redactores del texto de la reforma fue establecer modificaciones en la fisonomía institucional para que no haya “ningún sector de la administración que sea un área reservada en el cual el ojo, el oído y la lectura del Congreso no pueda entrar”¹²⁸. La interpretación del artículo de la Constitución, en cuanto al alcance del control realizado por la AGN, es entendida usualmente como un control que puede ser ampliado por ley, pero que en ningún caso puede ser reducido¹²⁹.

A medida que nuestro país avanzó hacia la consolidación de la democracia con posterioridad al último golpe de estado¹³⁰, se fue desarrollando también la idea de control público como un elemento que cimienta las bases de la democracia a través de la rendición de cuentas. Así, el control público se presenta en sintonía con el principio de publicidad de los actos, y como una forma de generar información pública acerca de las acciones que lleva adelante el poder ejecutivo nacional. Ello robustece la democracia, al igual que la existencia de distintos canales de participación, lo cual se encuentra en línea con una concepción de gobierno abierto. El rol de la AGN es el de controlar al poder administrador en cuanto este lleva adelante actividades de administración¹³¹, generando datos que sirvan para la evaluación de la gestión económica y administrativa del sector público nacional. De esta manera, se fomenta la transparencia y la publicidad respecto de la utilización de los fondos públicos¹³².

1. Marco Legal y Fisonomía Institucional

El marco legal de la AGN está conformado por un esquema en donde confluyen leyes nacionales y estándares internacionales. Además, la AGN tiene la capacidad de dictarse

¹²⁸ Informe de la Comisión Redactora en la Convención Constituyente.

¹²⁹ Paixao, E. (1994). El control. La Auditoría General de la Nación. En Rosatti H.D, Barra R. C, Garcia Lema A. M., Masnatta H., Paixao E., Quiroga Lavié H., Mosset Iturraspe J. (Ed.), *La reforma de la Constitución. Explicada por miembros de la Comisión de Redacción* (pp. 449-452). Santa Fe: Rubinzal Culzoni editores.

¹³⁰ Entre 1976 y 1983.

¹³¹ Las etapas en cualquier actividad de la administración son: planificación, gestión y control.

¹³² El término Entidades Fiscalizadoras Superiores es usado a nivel internacional para hacer referencia a los organismos de nivel nacional de los distintos países, que se encargan de llevar a cabo el control público sobre los fondos públicos. Cabe realizar una distinción que existe entre las EFS de países con sistemas parlamentarios respecto de aquellos que no tienen sistemas parlamentarios. En el caso de los países con sistemas parlamentarios las EFS han asesorado usualmente al Parlamento en relación con la actividad llevada adelante por el poder ejecutivo para mejorar el llamado *value for money*. Por otro lado, en otros países con sistemas no parlamentarios, como es el caso de Estados Unidos y también el de la Argentina, las EFS producen información más amplia para el Congreso Nacional, no ciñéndose solamente al llamado *value for money*.

normas propias que regulan su funcionamiento y que también son parte del marco legal que define su forma de actuación.

En primer lugar, en el orden nacional se encuentre la Constitución Nacional y la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional¹³³, en donde se establece que la Auditoría es el órgano rector de control externo y se le otorgan competencia y responsabilidades respecto del dictado de las normas técnicas que rigen en la materia¹³⁴. Adicionalmente, el artículo 85 de la Constitución Nacional que fue reformado en 1994, establece que la AGN se encarga de sustentar el examen y la opinión del poder legislativo sobre el desempeño y sobre la situación general de la Administración Pública Nacional a través de sus informes¹³⁵.

La AGN tiene a su cargo el control de legalidad y la gestión de toda la actividad de la Administración Pública Nacional tanto centralizada y descentralizada, en todas sus modalidades de organización, y a la vez interviene también en el trámite de aprobación o en el rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos nacionales. La AGN ejerce el control externo del sector público nacional siendo la EFS de la Argentina que tiene por objeto el fomento de la transparencia en el manejo de los recursos públicos para el beneficio de la comunidad. El control público que realiza la AGN por mandato constitucional, implica reportar a través de sus informes respecto de las actividades y gastos que se realizan el sector público nacional o utilizando fondos públicos nacionales¹³⁶.

Debido a que la Ley N° 24.156 regula dos macrosistemas del sector público nacional, por un lado el sistema de administración financiera¹³⁷ y por otro lado el sistema de control; la

¹³³ Ley N° 24.156 (1992).

¹³⁴ Como se mencionó anteriormente, con la reforma constitucional de 1994, la AGN adquiere rango constitucional.

¹³⁵ El artículo 85 de la Constitución Nacional establece que “*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. Intervenirá necesariamente en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos*”.

¹³⁶ Bidart Campos, G. J. (1995). p. 480.

¹³⁷ Esto incluye presupuesto, tesorería, contabilidad y deuda pública.

AGN también forma parte de un esquema más amplio de administración. Dentro de cada uno de los macrosistemas hay establecidos órganos rectores de ese sistema. Para el caso del macrosistema de control, los órganos rectores son la Sindicatura General de la Nación -que lleva adelante el control público interno- y la AGN¹³⁸.

El control público que realiza la AGN no sólo es externo –en contraposición al realizado por la SIGEN- sino que además se caracteriza por ser realizado con posterioridad a la gestión presupuestaria. Esto significa que la AGN desarrolla auditorías sobre organismos estatales y programas de política pública en donde los gastos ya han sido autorizados y realizados por los organismos competentes, verificando el cumplimiento de los procedimientos y de la normativa vigente¹³⁹. El artículo 116 de Ley N° 24.156 establece

¹³⁸ La diferencia entre la SIGEN y la AGN radica en que la AGN es un órgano de control público externo que depende del Congreso Nacional y que le brinda asistencia técnica, mientras la SIGEN realiza un control público interno porque depende del mismo poder ejecutivo nacional. En general este tipo de división ha sido un rasgo característico en la mayoría de las democracias modernas en los últimos años, la tendencia a establecer instituciones encargadas del control externo del sector público nacional que realizan auditorías, las cuales son enviadas al poder legislativo nacional, con el objetivo de fomentar el control público del Sector Nacional y de los fondos públicos.

¹³⁹ El artículo 118 de la Ley de Administración Financiera determina las funciones de la AGN. Las mismas son: “a) *Fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias en relación con la utilización de los recursos del Estado, una vez dictados los actos correspondientes;*

b) Realizar auditorías financieras, de legalidad, de gestión, exámenes especiales de las jurisdicciones y de las entidades bajo su control, así como las evaluaciones de programas, proyectos y operaciones. Estos trabajos podrán ser realizados directamente o mediante la contratación de profesionales independientes de auditoría;

c) Auditar, por sí o mediante profesionales independientes de auditoría, a unidades ejecutoras de programas y proyectos financiados por los organismos internacionales de crédito conforme con los acuerdos que, a estos efectos, se llegue entre la Nación Argentina y dichos organismos;

d) Examinar y emitir dictámenes sobre los estados contables financieros de los organismos de la administración nacional, preparados al cierre de cada ejercicio;

e) Controlar la aplicación de los recursos provenientes de las operaciones de crédito público y efectuar los exámenes especiales que sean necesarios para formarse opinión sobre la situación de este endeudamiento. A tales efectos puede solicitar al Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos y al Banco Central de la República Argentina la información que estime necesaria en relación a las operaciones de endeudamiento interno y externo;

f) Auditar y emitir dictamen sobre los estados contables financieros del Banco Central de la República Argentina independientemente de cualquier auditoría externa que pueda ser contratada por aquélla;

g) Realizar exámenes especiales de actos y contratos de significación económica, por sí o por indicación de las Cámaras del Congreso o de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas;

h) Auditar y emitir opinión sobre la memoria y los estados contables financieros así como del grado de cumplimiento de los planes de acción y presupuesto de las empresas y sociedades del Estado;

i) Fijar los requisitos de idoneidad que deberán reunir los profesionales independientes de auditoría referidos en este artículo y las normas técnicas a las que deberá ajustarse el trabajo de éstos;

j) Verificar que los órganos de la Administración mantengan el registro patrimonial de sus funcionarios públicos. A tal efecto, todo funcionario público con rango de ministro; secretario, subsecretario, director nacional, máxima autoridad de organismos descentralizados o integrante de directorio de empresas y sociedades del Estado, está obligado a presentar dentro de las cuarenta y ocho (48) horas de asumir su cargo o de la sanción de la presente ley una declaración jurada patrimonial, con arreglo a las normas y requisitos que disponga el registro, la que deberá ser actualizada anualmente y al cese de funciones.

que la AGN “*es una entidad con personería jurídica propia, e independencia funcional*” y para asegurar su independencia “*cuenta con independencia financiera*”.

Por otro lado, y debido a que es la Entidad Fiscalizadora Superior de Argentina, en el plano internacional la AGN forma parte de la *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI). INTOSAI es un organismo internacional que aglutina a las EFS del mundo y que es autónomo, independiente y de carácter no político¹⁴⁰. Debido a que INTOSAI tiene la capacidad de establecer estándares relativos a auditorías en el sector público, existen normas sobre la organización y el funcionamiento de las EFS que INTOSAI confecciona. Además, también dicta normas relacionadas con la práctica profesional y que se encuentran en línea con lo dispuesto por otras organizaciones relevantes en la materia, tales como la Federación Internacional de Contadores Públicos (IFAC).

Las normas y directrices que dicta INTOSAI son llamadas *International Standards of Supreme Audit Institutions* (ISSAI). Estas normas generan un marco común y establecen una guía de buenas prácticas para las auditorías en el sector público¹⁴¹. Para facilitar su trabajo alrededor del mundo, INTOSAI funciona a través de instituciones regionales que están repartidas en los distintos continentes. En el caso de Latinoamérica y el Caribe, el nombre del organismo correspondiente a la región es la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS)¹⁴².

Sumado a todo esto, la AGN además cuenta con una regulación interna, dada su capacidad de dictar sus propias reglas para normar el funcionamiento del organismo y cumplir con su mandato constitucional. Toda la normativa interna que rige el funcionamiento y los

k) *Fiscalizar el efectivo cumplimiento de los cargos que se imponga al beneficiario de un bien inmueble de propiedad del Estado nacional transferido a título gratuito por ley dictada en virtud del artículo 75, inciso 5, de la Constitución Nacional*”.

¹⁴⁰ El objetivo de la INTOSAI es promover el entendimiento mutuo entre EFS del mundo; promueve el intercambio de ideas, conocimiento y experiencias; establece los estándares para las auditorías realizadas en el sector público; promueve la buena gobernanza; y brinda apoyo a las EFS en cuanto a desarrollo de capacidad, mejoras y cooperación. Además INTOSAI tiene un estatus especial dentro del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC).

¹⁴¹ Las ISSAI se dividen en cuatro grupos, por un lado la Declaración de Lima conforma el primer grupo, el segundo grupo está comprendido por principios, el tercer grupo ISSAI está conformado por normas internacionales que abarcan temas de auditoría del sector público, y finalmente el cuarto grupo está conformado por lineamientos que fueron desarrollados por INTOSAI y que buscan guiar a las EFS y más específicamente a los auditores en los labores que encaran en forma individual.

¹⁴² Esta institución se formó en 1963, con el Primer Congreso Latinoamericano de Entidades Fiscalizadoras que se llevó a cabo en Caracas, Venezuela. Los objetivos de OLACEFS son promover la investigación científica, fomentar de la educación, generar espacios para el intercambio de conocimientos, ofrecer asistencia, coordinación y asesoramiento profesional.

procedimientos que son utilizados por la AGN para cumplir con su mandato constitucional es dictada por el propio cuerpo colegiado de la AGN.

Una de las normas más fundamentales del trabajo de AGN son las Normas de Control Externo Gubernamental (NCEG)¹⁴³. Las NCEG son normas internas que deben ser cumplidas en la realización de todos los trabajos de control externo gubernamental que sean llevados adelante por la AGN, ya sea por sí misma o a través de terceros, o por personas que reciban un encargo directo por parte de la AGN para controlar la administración de los recursos públicos. Posteriormente, en el año 2016 se dictaron otras normas que hacen al marco general normativo de la AGN, entre ellas las Normas de Control Financiero¹⁴⁴, las Normas de Control de Gestión¹⁴⁵, las Normas de Control de Cumplimiento¹⁴⁶, y la Guía de la Auditoría de la Deuda Pública¹⁴⁷. Además quedó establecido que para todo aquellos que no esté regulado específicamente por las normas de AGN, se rige por las ISSAI de INTOSAI.

Para organizar su actividad anual y orientar su acción, la AGN cuenta con además con cuatro instrumentos que organizan y orientan su planificación institucional¹⁴⁸. Estos instrumentos son el Programa de Acción Anual (PAA), el Plan Operativo Anual (POA), el Plan Estratégico Institucional (PEI) y la Planificación Participativa (PP). La AGN confecciona el PAA y lo presentan para su aprobación a las Comisiones Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas y de Presupuesto y Hacienda de ambas Cámaras del Congreso de la Nación. De acuerdo con lo establecido por la normativa interna de la AGN, el PAA debe ser sometido a las comisiones del Congreso de la Nación cada año con anterioridad al 30 de septiembre. Por su parte, el POA es elaborado cada año a partir del PAA. El POA posee datos particulares de cada proyecto a través de un número de identificación para poder individualizar el proyecto de acuerdo con la Gerencia y el Departamento en donde se ejecutará el mismo. Además, se incluye en el POA información específica del proyecto, tal como tipo y objeto de auditoría, cantidad de agentes y de profesionales y pasantes a

¹⁴³ Resolución AGN N° 26/15. (2015).

¹⁴⁴ Resolución AGN N° 185 del año 2016. Sobre Normas de Control Externo Financiero Gubernamental. 8 de Septiembre del 2016.

¹⁴⁵ Resolución AGN N° 186 del año 2016. Sobre Normas de Control Externo de la Gestión Gubernamental. 8 de Septiembre del 2016.

¹⁴⁶ Resolución AGN N° 187 del año 2016. Sobre Normas de Cumplimiento Gubernamental. 8 de Septiembre del 2016.

¹⁴⁷ Resolución AGN N° 188 del año 2016. Sobre Normas de Auditoría Especializada “Guía de Auditoría de Deuda Pública”. 8 de Septiembre del 2016.

¹⁴⁸ Resolución AGN N° 77 del año 2002. Sobre Planificación Institucional de la AGN. 15 de Agosto del 2002.

incorporar, horas de trabajo, período de ejecución, y estimación de avance mensual acumulado de las tareas previstas. Por otro lado, el PEI es un instrumento que define objetivos e indicadores que permiten medir la consecución de los objetivos durante un período prolongado de tiempo. Usualmente cada PEI es confeccionado para un período de 4 años. Estos son objetivos que la AGN pretende cumplir en ese período¹⁴⁹.

Por última, la PP tiene sus inicios en el año 2002, cuando la AGN comenzó a brindar espacio a las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), dentro del marco de la reglamentación de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad¹⁵⁰ y en línea con las tendencias de la región de dar participación a este tipo de organizaciones como formas concretas de implementar canales de participación ciudadana en asuntos de gobierno. Sin embargo, fue recién en el año 2003 cuando formalmente se aplicó la PP como un mecanismo de participación ciudadana en el marco del POA de aquel año. La PP ofrece la posibilidad a algunas de las OSC de Argentina de participar del proceso de planificación de la AGN a través de reuniones anuales. Las OSC pueden sugerir determinados proyectos, programas, organismos o temáticas que -a su juicio- deben ser auditados en el año siguiente como parte del cronograma anual de la AGN. Alguna de las OSC que han participado de manera reiterada en la PP son CIPPEC, CELS, Poder Ciudadano, y ACIJ, comúnmente llamadas como *grandes organizaciones*¹⁵¹.

En cuanto a su fisonomía institucional, la AGN es dirigida por un órgano colegiado compuesto por siete Auditores Generales que duran en sus funciones ocho años. De ese total, tres son designados por una resolución de la Cámara de Diputados del Congreso de

¹⁴⁹ Actualmente la AGN utiliza el PEI confeccionado para el período 2018-2020, en donde fueron establecidos los siguientes objetivos: contribuir con la mejora del sector público nacional; promover prácticas de buena gobernanza; contribuir en la implementación, cumplimiento y control de metas de los objetivos de desarrollo sostenible; realizar auditorías de calidad; fortalecer las relaciones con la partes interesadas externas; desarrollar las capacidades personales y profesionales de nuestros recursos humanos; y modernizar la gestión organizacional para satisfacer las nuevas demandas y necesidades. Véase: Auditoría General de la Nación. (2018). *Plan Estratégico Institucional. PEI 2018-2022*. <https://www.agn.gob.ar/>

¹⁵⁰ Ley N° 25.280 de 2000. Sobre aprobación de la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, suscripta en Guatemala. 31 de julio del 2000. B.O. de la República Argentina N° 29455.

¹⁵¹ Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia. (2011). *Planificación Participativa en la Auditoría General de la Nación. Buenas Prácticas de Transparencia, Participación Ciudadana y rendición de cuentas en la EFS de América Latina. Iniciativa PTA*. <https://acij.org.ar/planificacion-participativa-en-la-auditoria-general-de-la-nacion/>

Ministerio de Modernización de la República Argentina. (2017). *Tercer Plan de Acción de la Alianza para el Gobierno Abierto de la República Argentina*. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/un-gobierno-mas-abierto-mas-federal-iii-plan-de-accion-nacional-de-gobierno-abierto>

la Nación y tres son designados por una resolución de la Cámara de Senadores del Congreso de la Nación. El séptimo Auditor es el Presidente de la AGN y es designado por la resolución de los Presidentes de ambas cámaras del Congreso de la Nación¹⁵². La composición actual de Auditores Generales de AGN puede verse en el **Anexo I**. Para la realización de su trabajo la AGN se encuentra dividida en Gerencias, Subgerencias y Departamentos. La división de trabajo por Gerencias y Departamentos de la AGN puede verse en el **Anexo II**.

2. Tipos de informes de auditorías gubernamentales

El resultado de la evaluación que realiza la AGN se materializa en informes escritos llamados *informes de auditoría*. De acuerdo con la normativa interna de AGN, en esos informes queda expresado el objetivo, método y alcance de su labor y la situación con la que se encontraron los funcionarios de la AGN al realizar el control, como también las propuestas respecto de las mejoras que pueden aplicarse en base al diagnóstico realizado por la AGN¹⁵³. Los informes son los productos institucionales de la AGN y apuntan a fortalecer la rendición de cuentas gubernamental informando acerca de la observancia de la Administración Pública Nacional respecto del cumplimiento de la normativa aplicable y el grado de economía, eficiencia, eficacia y efectividad con el que se han gestionado los recursos públicos; además la AGN se expresa sobre la razonabilidad, transparencia y confiabilidad de la información financiera y de gestión generada por los gestores de los programas de gobierno¹⁵⁴. En ese sentido, los informes de AGN sirven tanto para aportar transparencia a la gestión del poder ejecutivo nacional como también a manera de insumo para la labor legislativa del Congreso de la Nación¹⁵⁵.

¹⁵² Ley N° 24.156 (1992). Artículos 121°, 122° y 123°.

¹⁵³ Resolución AGN N° 26 del año 2015. Sobre Normas de control externo gubernamental. Martes, 17 Marzo 2015.

¹⁵⁴ Resolución AGN N° 26. (2015).

¹⁵⁵ En cuanto al poder judicial, distintos informes de la AGN han servido en causas judiciales aportando información sobre irregularidades en el manejo de los fondos públicos. De acuerdo con los datos recabados por la misma AGN, alrededor de 400 informes han sido utilizados en causas judiciales. Entre los más relevantes se destacan los informes sobre el sistema ferroviario -que fueron utilizados en la causa que siguió a la tragedia de Once-. También cabe mencionar el informe sobre Administración de Programas Especiales (APE) sobre los troqueles de la Obra Social OSCHOCA. Además, puede también mencionarse el informe sobre la Fundación Madre de Plazas de Mayo, que fue utilizado en la causa que involucraba el uso indebido de fondos públicos para la construcción de viviendas.

Como se mencionó previamente, en la literatura sobre auditorías históricamente el concepto de auditoría ha sido ligado con el de control de los estados financieros y las operaciones comerciales de una entidad, como así también con el control de los sistemas de contabilidad. Una de las clasificaciones más comunes de la década de 1980 es la de auditorías financieras por un lado y auditorías operacionales por otro. La auditoría financiera era entendida como “*un examen sistemático de los estados financieros, los registros y las operaciones correspondientes, para determinar la observancia de los principios de contabilidad generalmente aceptados, de las políticas de administración y de los requisitos fijados*”, mientras que la auditoría llamada *operacional* se asociaba más bien con un examen sistemático en relación con objetivos específicos de una organización o entidad, para evaluar el comportamiento, señalando oportunidades para mejorar¹⁵⁶. En general el desarrollo sobre este tipo de auditorías -que se alejan un poco de la idea de un control de los estados contables y financieros- se desarrolló en la década de 1940¹⁵⁷, cuando en el ámbito privado se ampliaron las funciones de auditoría sobre empresas privadas, y se comenzó a medir la eficacia de acuerdo con estándares industriales¹⁵⁸. Esta distinción tardó unos años en transmitirse del sector privado a la rama del control público¹⁵⁹.

Las auditorías operacionales son conocidas también como “*auditorías administrativas, de actuación, de resultados del programa*” o más recientemente como auditorías de gestión o desempeño. El término usado actualmente en Argentina es el de *auditoría de gestión*¹⁶⁰. La auditoría de gestión está más relacionada con la realización de una

Sobre la causa de Once véase: Tragedia de Once: declaró el titular de la Auditoría General de la Nación. (25 de noviembre del 2014). *Fiscales.gob.ar* <https://www.fiscales.gob.ar/fiscalias/tragedia-de-once-declaro-el-titular-de-la-auditoria-general-de-la-nacion/>

Sobre APE y OSCHOCA véase: Hauser, I. (29 de marzo del 2012). Subsidios para tratar a 117 personas muertas. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-190680-2012-03-29.html>

Sobre la Fundación de Madres de Plaza de Mayo véase: Caso Schoklender: piden informes a la AGN por los fondos que recibía Madres. (30 de junio del 2011). *Ambito*. <https://www.ambito.com/politica/caso-schoklender-piden-informes-la-agn-los-fondos-que-recibia-madres-n3690218>

¹⁵⁶ Donald H. Taylor y G William Glezen. (1987). P. 31.

¹⁵⁷ Gran parte del desarrollo teórico de la idea de auditorías de gestión en el sector público y el concepto de control público estatal se gestó con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial.

¹⁵⁸ Ciaden G.E. (1991). New directions in State Audit. En Geist B. (Ed.) *State Audit. Developments in Public Accountability*. Hong Kong : The Macmillan Press LTD.

¹⁵⁹ El uso del término *Performace Audit* -esto es auditoría de gestión- aparece mencionado en la Comisión Hoover en 1949. También puede mencionarse en la década del '60 la aparición del llamado *Planning, Programming Budgeting System (PPBS)*, que incorporó el análisis de costos y beneficios y puso el foco en los *outputs*, por oposición a lo que sucedía antes en donde el foco se encontraba puesto en los *inputs* y en las tareas de indexación y referenciación. Así fue como las auditorías comenzaron a concentrarse más bien en identificar falencias para mejorar la economía y la eficiencia en los programas del gobierno y mejorar la eficacia.

¹⁶⁰ Llamadas en inglés “*performance audit reports*”.

evaluación respecto de la utilización de los recursos, sobre la economía, la eficiencia y la eficacia en la que son usados, y el cumplimiento de objetivos y metas fijadas¹⁶¹. Al verse al funcionamiento del gobierno como una cadena de procesos y relaciones causales, en donde *inputs* se transforman en *outputs*, se caracteriza como económico el hecho de eliminar *inputs* que no pueden ser aprovechados¹⁶². En otras palabras, cuando se analiza la economía en la gestión, se opina sobre si es posible conseguir los mismos resultados reduciendo la cantidad de *inputs*, sin alterar la calidad del resultado¹⁶³. En cuando al término eficiencia, el mismo hace referencia a lograr el proceso óptimo para transformar *inputs* en *outputs*¹⁶⁴. En este caso se examina si es posible llegar a mejores resultados con los mismos *inputs* o con *inputs* limitados¹⁶⁵. Por otro lado, cuando se habla de eficacia, se hace referencia respecto de si el objetivo del programa ha sido realizado. La evaluación de la eficacia genera un cuadro de situación de las operaciones¹⁶⁶.

Generalmente, tiende a agruparse a las auditorías de economía y eficiencia como aquellas que determinan si las entidades emplean sus recursos –ya sea personal, bienes o espacio– de manera económica o eficiente y las causas de uso ineficiente o antieconómico. Con este tipo de auditorías es posible examinar si hay duplicación de esfuerzo o recursos ociosos. Cuando se mide la economía de la actividad realizada por el Estado, se juzga si es posible obtener un mismo resultado reduciendo los *inputs*¹⁶⁷. En el caso de la eficiencia, esta funciona como un criterio para estimar si es posible obtener un mejor resultado usando los *inputs* disponibles, esto significa que se tiende a buscar una forma

¹⁶¹ Se realizaron varias objeciones al nuevo tipo de auditorías que se alejaban del tradicional rol financiero de los entes fiscalizadores. Así en muchos casos se objetó que las auditorías debían controlar la administración de políticas públicas, pero no el contenido de esas políticas.

¹⁶² Barzelay M. (1996). Performance Auditing and the New Public Management: changing roles and strategies of central audit institutions. En OECD (Ed.), *Performance Auditing and the Modernisation of Government*, de *Organisation for Economic Co-Operation and development (OECD)*. Francia: Editorial *OECD Publications*.

¹⁶³ Ciaden G.E. (1991).

¹⁶⁴ Barzelay M. (1996).

¹⁶⁵ Ciaden G.E. (1991).

¹⁶⁶ Otros autores también definen la economía como “*la adquisición de la cantidad y calidad apropiada de recursos financieros, humanos y materiales, con oportunidad y el más bajo costo y grado en que los servicios y bienes producidos satisfagan las necesidades para los cuales fueron adquiridos*”. Rodríguez H. C. y Vettle R.A. (1997). El control público moderno. *Antología de la Revista OLACEFS*. (1992-1996). 17-34.

Por otro lado, a veces se define a la eficiencia como “*el uso productivo de los recursos, tendiendo a maximizar el producto por recurso utilizado o minimizar los recursos empleados por cantidad y calidad de producto obtenido*”. Geist B. y Mizrahi N. (1991). State Audit: principles and concepts. Dentro de Friedberg A., Geist B., Mizrahi N., Sharkansky I. (Ed.), *State Audit and Accountability, a Book of Readings*. Jerusalén: Editorial Government Print of Israel.

¹⁶⁷ Geist B. y Mizrahi N. (1991).

alternativa de realizar las actividades que se están realizando para que esto mejore los resultados.

Por otro lado se agrupa las auditorías que miden eficacia de presupuestos o programas. Aquí se comprueban si se lograron los objetivos o metas del programa, si el mismo produce y en qué grado los resultados deseados¹⁶⁸. Suele definirse a la eficacia como *el “logro de los objetivos y otros efectos previstos en planes, programas, proyectos, operaciones y actividades”*¹⁶⁹. Para medir la eficacia se utilizan distintos modelos, como por ejemplo el *value for money*, el logro de metas, el modelo de los resultados satisfactorios, el modelo de los procesos de implementación razonable y el método de procesos de implementación razonable, entre otras opciones¹⁷⁰.

Además de la economía, la eficiencia y la eficacia, suele agregarse en algunas ocasiones la legalidad, en este caso se busca evaluar la concordancia entre los programas y el marco normativo vigente.

Las auditorías de gestión también ponen acento en la calidad de los servicios prestados por el Estado. La auditoría de gestión expone desvíos que pueden darse entre lo programado y la realidad, algo que no puede mostrarse a través de las auditorías financieras¹⁷¹. La auditoría de gestión toma gran relevancia como una nueva modalidad de auditoría que no está relacionada directamente con el análisis de los estados contables recién en la década del 1990. A pesar de ello, hoy existen algunas las entidades fiscalizadoras superiores que sólo recientemente han comenzado a derivar recursos y a configurar sus organigramas teniendo en cuenta este tipo de auditorías y sus potencialidades¹⁷². El desarrollo de este tipo de auditoría está muy ligado al *New Public Managment*¹⁷³, la aparición de este paradigma en el ámbito del control público terminó

¹⁶⁸ Pietregalli M. E., Barreiro E., Peretti E., Souza S. (1995). *Auditoria*. Buenos Aires: Editorial “Colección Estudios”, Universidad del Salvador.

¹⁶⁹ Rodríguez H. C. y Vetulle R.A. (1997).

¹⁷⁰ Geist B. y Mizrahi N. (1991). 28 y 29.

¹⁷¹ Las llamadas “3E” fueron popularizadas en la década del ’70 por Elmer Staats, un funcionario público que se desempeñó en la U.S. *Government Accountability Office* y que usó las 3E para explicar al trabajo llevado adelante por este organismo

¹⁷² Este es el caso de la Auditoría de Hungría, que recién en el año 2016 decidió implementar las auditorías de gestión. El caso de algunos países como China, Singapur, Omán y Kuwait no existen auditorías de gestión sino que las EFS de esos países se dedican exclusivamente a realizar auditorías financieras.

¹⁷³ Este término comenzó a usarse en la década de 1990 como un nuevo paradigma de política para el sector público, que se caracterizó por poner en la mesa preocupaciones sobre el impacto de las auditorías tradicionales hasta ese momento en el ámbito del control público. Se cuestionó el rol tradicional de las auditorías, muchas de las cuales funcionaban en la década de 1990 como tribunales de cuenta con un rol mucho más acotado respecto del que hoy tienen y principalmente a través de la confección de auditorías

de definir y caracterizar las auditorías financieras y las de gestión como modalidades de control separadas pero que funcionan en forma integral, ampliando las modalidades y el tipo de información que pueden derivarse de una auditoría.

De esta manera, las auditorías de gestión que evalúan aspectos no contables ni financieros de programas y organismos y revisan si los elementos de un programa son la mejor manera de lograr el objetivo de ese programa, como también la eficiencia y efectividad en la utilización de recursos. El trabajo en este tipo de auditorías es evaluativo. Ello a diferencia de las tradicionales auditorías financieras que buscan discrepancias en las transacciones que figuran en los sistemas contables de las organizaciones y los estándares formales que existen para tales transacciones. El trabajo en una auditoría financiera o contable es verificación, no evaluativo¹⁷⁴.

Existen varios motivos que llevaron a que las auditorías de gestión se utilicen en igual medida que las tradicionales auditorías financieras, en parte debido a la presión de distintos sectores, tanto de la sociedad civil como de actores que forman parte de la arena pública, que demandaban la apertura del gobierno, y la necesidad de participación en el gobierno para conocer cómo el gobierno gasta los fondos públicos. A ello se suma también una concepción que entiende que las decisiones políticas, tales como la implementación de programas y el efectivo gastos de los recursos públicos, debe basarse en diagnósticos que tengan en cuenta datos concretos, tales como indicadores que midan la eficiencia, eficacia y economía de un programa en particular.

3. Tipos de auditoría gubernamentales realizadas por la AGN

Actualmente la AGN realiza tres tipos de informes de auditoría. En su normativa interna se reconocen: los informes de control financiero, los informes de control de gestión y los informes de control de cumplimiento. De acuerdo con la normativa interna de AGN, las

financieras. La introducción de este paradigma incluyó nuevas maneras de formular el presupuesto, sistemas de información respecto del manejo de los fondos públicos, a la vez que menos verticalismo en la organización de las entidades, pasando de un sistema burocrático complejo a uno más simple en donde las personas a cargo de distintas áreas de la organización son responsables por los objetivos que tienen a cargo en su área y en donde se realizan negociaciones respecto de las líneas de acción más adecuadas para lograr los objetivos fijados para la organización. Este modelo también se instaura debido a la fuerte presión por parte de distintos actores para que el gobierno produzca mejores resultados con menos recursos. Véase: Barzelay M. (1996).

¹⁷⁴ Algunos llaman a la auditoría de gestión una *inspección*.

auditorías financieras son aquellas destinada a determinar si “*la información financiera de una entidad se presenta de conformidad con el marco de referencia y regulatorio aplicable*”¹⁷⁵. En este tipo de procedimientos se reúne evidencia válida y suficiente para expresar una opinión acerca de la información financiera. Lo que se busca es determinar si esa información financiera es reflejada en los estados financieros de la entidad bajo análisis, y si la misma contiene errores o fraudes que alteren significativamente la información¹⁷⁶.

Respecto de las auditorías de gestión¹⁷⁷, la AGN establece que este tipo de auditorías “*están orientadas a determinar si los proyectos, programas o entidades que se auditan se desempeñan de conformidad con los principios de economía, eficiencia, eficacia y efectividad*”¹⁷⁸, y en su caso si es que existen aspectos pasibles de mejora. El trabajo de auditoría para esta categoría incluye el análisis de las causas que originan las desviaciones respecto de los criterios establecidos, en caso de hallar desvíos¹⁷⁹.

En tercer lugar, respecto de las auditorías de cumplimiento gubernamental, la AGN establece que “*están orientadas a determinar sí, una materia en particular cumple con las normas y regulaciones identificadas como criterios aplicables para ese caso*”¹⁸⁰. En este tipo de informes se evalúa si la actividades, las transacciones financieras y la información de la entidad que está siendo auditada se desarrolla ajustándose al marco

¹⁷⁵ Resolución AGN N° 185. (2016).

¹⁷⁶ Dentro de este tipo de auditorías financieras existen tres subgrupos. Por un lado las auditorías financieras de revisión limitada, que abarca los informes que tienen por objetivo expresar una conclusión limitada respecto del objeto que se está auditando. La conclusión de este tipo de informes señala si existen cuestiones que han llamado la atención del auditor y si el asunto auditado cumple o no con los criterios aplicables en base en los procedimientos de auditoría realizados. Por otro lado, se encuentran las auditorías financieras que son exámenes especiales. Con esto nombre se hace referencia a los informes que versan sobre determinados aspectos de una parte de las operaciones o transacciones en materia financiera. Por último, existen las auditorías financieras que son una certificación que se aplica a situaciones de hecho o a comprobaciones especiales, en donde se lleva adelante una constatación con los registros contables y otra documentación de respaldo, todo ello sin que implique la manifestación de un juicio técnico.

¹⁷⁷ Llamadas indistintamente auditorías de gestión o auditorías de desempeño.

¹⁷⁸ Resolución AGN N° 186 del año 2016.

¹⁷⁹ También para este caso existen distintas modalidades dentro de las auditorías de gestión. Las auditorías de gestión especializadas son aquellas que evalúan o miden objetos específicos que requieren para ello de un enfoque técnico especializado. Por ello son abordadas con herramientas de índole multidisciplinaria. Son Auditorías Especializadas por ejemplo las realizadas en cuestiones del Ambiente, Deuda Pública, Sostenibilidad, Tecnologías de la Información (TI). Para este caso la reglamentación interna de la AGN entiende que pueden combinarse técnicas de auditoría tradicional a los procedimientos específicos y técnicos de la materia a auditar. Por otro lado, también existen también las auditorías de gestión que son exámenes especiales. Ellos comprenden aquellas auditorías sobre determinados aspectos de la gestión en los que se ha definido que no se brindará una opinión o una conclusión con la materia sobre la que versa el informe, pero que a pesar de ello sirve para contribuir o mejorar la administración y la gestión gubernamental.

¹⁸⁰ Resolución AGN N° 187 del año 2016.

regulatorio vigente. El marco regulatorio vigente puede incluir contratos firmados por el Estado, códigos, reglamentos, resoluciones, disposiciones presupuestarias, o principios generales de buena administración de recursos públicos.

Además de las distintas modalidades que existen dentro de cada categoría, la AGN también realiza trabajos combinados y coordinados. Estos pueden incorporar aspectos financieros, de gestión, cumplimiento, en cualquiera de sus modalidades revisiones¹⁸¹. Puede verse un cuadro en donde se muestran los tipos de auditorías realizadas por AGN y los subgrupos dentro de cada tipo en el **Anexo III**.

La AGN además ha definido un marco dentro del cual se realizan todas las auditorías. Este se encuentra compuesto por el Código de Ética¹⁸² conjuntamente con lo establecido en la normativa interna de la AGN. Esta última incluye principios éticos y de conducta debe ser respetado por quienes ejercen la función de auditores gubernamentales a cargo de la realización del control público externo que recae en la AGN. Así, se menciona la independencia de criterio, la confidencialidad, la integridad, la objetividad, la competencia profesional, la neutralidad política y el comportamiento profesional como principios éticos.

4. Partes intervinientes

La AGN reconoce distintas partes intervinientes en la confección de los informes de auditoría. En primer lugar, están involucrados quienes llevan adelante los procedimientos de auditoría en nombre de la AGN, estos son los auditores. Por otro lado, se encuentran los auditados, que son quienes proveen información respecto del organismo auditado y cooperan con la AGN permitiendo que los auditores lleven adelante el control público.

En cuanto a los usuarios de los informes de la AGN, la Constitución Nacional establece que la AGN depende del poder legislativo nacional y que los informes de la AGN deben ser enviados a la Comisión Mixta Revisora de Cuentas¹⁸³. El Congreso de la Nación es entonces reconocido expresamente en el mandato constitucional como un usuario de los informes de la AGN. Los auditados también son reconocidos como usuarios de los

¹⁸¹ Resolución AGN N° 26 del año 2015.

¹⁸² Resolución AGN N° 18 del 2015. Código de Ética de la Auditoría General de la Nación Argentina. 25 de febrero del 2015.

¹⁸³ Constitución de la Nación Argentina. Artículo 85°. 3 de enero de 1995 (Argentina).

informes, ya que en general los informes contienen recomendaciones para realizar mejoras en base al diagnóstico y los hallazgos realizados por el AGN. Los auditados poseen el derecho de realizar un descargo administrativo tomando conocimiento de los hallazgos realizados y en forma previa a que el informe sea aprobado por el Colegio de Auditores de la AGN. En este punto, los informes de la AGN son relevantes conjuntamente con el monitoreo interno realizado por el propio auditado, y sirve como un insumo para mejorar el desempeño y los procedimientos dentro de las reparticiones que son auditadas.

Asimismo, se reconoce como usuarios también a cualquier otra persona o entidad que esté interesada en los informes de la AGN, debido a que los informes son usualmente publicados en el sitio web de la AGN y de acceso público¹⁸⁴. Así, el trabajo que realiza la AGN de control público, transparencia y medición respecto la implementación de políticas y proyectos resulta valiosa para la sociedad civil en su conjunto; no solamente para la ciudadanía sino para asociaciones civiles, fundaciones y cualquier otro tipo de organizaciones no gubernamentales que pertenezcan al tercer sector.

Sumado a estos destinatarios reconocidos por la AGN y por el mandato constitucional, también puede pensarse en el impacto y la relevancia que los informes de AGN tienen para otros actores de la vida pública. Así, los informes sirven como insumo para los medios de comunicación. Muchas veces los medios de comunicación funcionan como un puente entre el trabajo realizado por la AGN y la sociedad civil, ya que el lenguaje técnico y la extensión de los informes muchas veces generan barreras para el acceso a la información. En este esquema muchas veces los medios de comunicación simplifican y decodifican una gran cantidad de información para hacerla más accesible para la sociedad civil. A lo largo de los últimos años hubo varias ocasiones en donde los informes de auditoría fueron utilizados como una fuente fidedigna de información por parte de los medios de comunicación¹⁸⁵.

¹⁸⁴ Salvo excepciones basadas en la seguridad nacional y el orden público en donde el informe es clasificado como confidencial.

¹⁸⁵ Los informes de AGN han sido citados en un amplio rango de temas diversos. Algunos ejemplos son los siguientes:

- Sobre el mantenimiento y control realizado por la Comisión Nacional de Regulación de Transporte (CNRT) que tuvo relación directa con la Tragedia de Once. Véase: A dos años de la tragedia de Once, la AGN advierte sobre la alarmante situación de los trenes. (2014, 21 de febrero). *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/buenos-aires/a-dos-anos-de-la-tragedia-de-once-la-agn-advierte-sobre-la-alarante-situacion-de-los-trenes-nid1666300/>

5. Los informes de gestión, el gasto público y el goce de derechos

En base a la clasificación de los distintos tipos de informes que realiza la AGN, surge un elemento distintivo presente en las auditorías de gestión que está ligado a la medición de derechos. Por un lado, el objeto de control de una auditoría es la “*información, condición o actividad que se mide o evalúa contra ciertos criterios*”¹⁸⁶. Además, ese objeto es apropiado “*si es posible identificarlo, evaluarlo o medirlo de manera consistente conforme a criterios, de modo que eventualmente pueda someterse a procedimientos que*

-
- Sobre la implementación del Sistema Único de Boleto Electrónico. Véase: La AGN cuestionó la implementación de la tarjeta SUBE. (2017, 31 de mayo). *Télam Digital*. <https://www.telam.com.ar/notas/201705/190897-agn-informe-implementacion-tarjeta-sube.html>
 - Sobre las operaciones contables de Lotería Nacional S.E. Véase: Sanz, J.C. (2017, 31 de agosto). La AGN detectó operaciones sospechosas del kirchnerismo en Lotería y las denunció por presunto lavado de dinero. *Infobae*. <https://www.infobae.com/politica/2017/08/31/la-agn-detecto-operaciones-sospechosas-del-kirchnerismo-en-loteria-y-las-denuncio-por-presunto-lavado-de-dinero/>
 - Sobre la implementación de programas relativos a la posesión de Tierras Indígenas mediante el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas. Véase: Slipczuk M. (2017, 29 de agosto). Está por vencer una ley que suspende desalojos a pueblos originarios: ¿qué puede pasar si no se renueva? *Chequeado*. <https://chequeado.com/el-explicador/esta-por-vencer-una-ley-de-emergencia-que-suspende-desalojos-a-pueblos-originarios-que-puede-pasar-si-no-se-renueva/>
 - Sobre el control sobre la operatoria de Aerolíneas Argentinas. Véase: Según un auditor, el informe de AGN sobre Aerolíneas Argentinas tiene una clara intención política. (6 de noviembre, 2014). *Télam Digital*. <https://www.telam.com.ar/notas/201411/84328-segun-auditor-el-informe-de-agn-sobre-aerolineas-tiene-intencion-politica.php>
 - Sobre el control y la fiscalización en los Puertos Argentinos. Sanz, J. C. (2017, 9 de agosto). El Estado no sabe cuántos puertos operan en la Argentina y los fronterizos ni siquiera están habilitados. *Infobae*. <https://www.infobae.com/politica/2017/08/09/el-estado-no-sabe-cuantos-puertos-operan-en-la-argentina-y-los-fronterizos-ni-siquiera-estan-habilitados/>
 - Sobre la participación público-privada en obras de infraestructura. Lerner A. (2020, 8 de octubre). Lapidaria auditoría de AGN sobre las PPP: tres veces más costoso, irregularidades y falta de control. *Ámbito Financiero*. <https://www.ambito.com/edicion-impresa/dolares/lapidaria-auditoria-agn-las-ppp-tres-veces-mas-costoso-irregularidades-y-falta-control-n5138793>)
 - Sobre los controles llevados adelante por la Dirección Nacional de Migraciones (DGN) en los pasos fronterizos de Argentina. La Nación (2017, 6 de febrero). Fallas que la AGN había advertido ya hace dos años. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/politica/fallas-que-la-agn-habia-advertido-ya-hace-dos-anos-nid1982146/>
 - Sobre la gestión del PAMI. *Ámbito Financiero*. (2020, 13 de junio). Informe de la AGN: el PAMI permitió distribuir medicamentos oncológicos sin control. *Ámbito Financiero*. <https://www.ambito.com/politica/medicamentos/informe-la-agn-el-pami-permitio-distribuir-oncologicos-control-n5109685>);
 - Sobre la implementación de política ambiental en cuanto a preservación de bosques, minería y cuencas hídricas. Rocha L. (2015, 11 de noviembre). Preocupación. Crítico informe de la Auditoría General de la Nación a la política ambiental del Gobierno. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/critico-informe-de-la-auditoria-general-de-la-nacion-a-la-politica-ambiental-del-gobierno-nid1844336/>
 - Sobre una fuente confiable y legítima de información e incluso como prueba en un litigio. Véase: Giambartolomei M. (2016, 30 de marzo). Tragedia de Once: se conocieron los fundamentos de la sentencia de Jaime y Schiavi. *La Nación*. <http://www.lanacion.com.ar/1884459-tragedia-de-once-se-conocieron-los-fundamentos-de-la-sentencia-a-jaime-y-schiavi>

¹⁸⁶ Resolución AGN N° 26. (2015).

permitan reunir evidencia válida y suficiente para sustentar la opinión o conclusión”¹⁸⁷.

De ello se desprende que la tarea de control público externo implica la medición y la evaluación consistente de un objeto de auditoría contra una serie de criterios. En el caso de los informes de gestión, esos criterios son la economía, la eficacia, la eficiencia y la consecución de metas y objetivos de un programa implementado por una repartición pública del Estado nacional.

Debido a que las distintas reparticiones del Estado nacional efectivizan derechos mediante la implementación concreta de proyectos y programas que ejecutan el presupuesto nacional y que efectivizan derechos reconocidos en el marco legal nacional conformado por leyes, decretos, convenciones y por la misma Constitución Nacional; es que cabe reconocerse a los informes de gestión como una herramienta que funcionan para evaluar la efectivización de un derecho en particular, ofreciendo un cuadro de situación sobre ese derecho circunscripto a un período temporal determinado y respecto de un proyecto o programa en particular. Los programas, a través de los cuales el gobierno implementa políticas públicas, desarrollan, efectivizan y especifican los derechos a través de erogaciones de fondos públicos aprobadas por los presupuestos año a año¹⁸⁸.

A partir de una auditoría de gestión sobre un programa implementado por el Estado nacional puede conocerse información respecto del uso de los recursos del estado -en sentido amplio, esto es tanto personal, como bienes e incluso espacio- y si su uso fue óptimo. Se determinará si podrían haberse conseguido los mismos resultados que el programa buscaba reduciendo la cantidad de recursos, si era posible llegar a mejores resultados con los mismos recursos o con recursos limitados, o si hubo duplicación de esfuerzo o recursos ociosos por falta de coordinación. Además, este tipo de auditoría aportan información para entender las causas de la uso ineficiente o antieconómico, y permite entender si se lograron los objetivos del programa y en qué grado los resultados que se producen son los resultados deseados. En ciertos casos puede obtenerse información sobre la calidad de los servicios prestados por el Estado, y exponer desvíos de recursos, si es que existieron. En los casos en los que existen indicadores que son

¹⁸⁷ Resolución AGN N° 26. (2015).

¹⁸⁸ Cabe poner de relieve que el cuadro de situación sobre la efectivización de un derecho en particular será parcial, ya que en general más de un ministerio o secretaria efectivizan el mismo derecho a través de distintos programas y proyectos, muchas veces implementados por distintos organismos.

usados con regularidad sobre cierta materia relacionada con el objeto de auditoría, estos pueden ser incorporados en el análisis de la AGN.

Cuando la AGN lleva adelante el control público realizando informes de gestión, controla la forma en la cual se gastaron esos recursos, el cumplimiento de los objetivos fijados en base a la finalidad del programa, y monitorea los datos arrojados por indicadores, para el caso de que estos hayan sido fijados por la Administración Pública Nacional. En este punto, puede afirmarse que los informes de gestión generan un aporte clave para entender la efectivización de derechos previamente reconocidos por el sistema legal a través del efectivo gasto de recursos para su pleno goce por parte de la población.

Los informes de gestión realizados por al AGN ofrecen un panorama altamente confiable respecto de la implementación de un programa, ya que se llevan adelante en cumplimiento de las normas y de los principios que tienden a garantizar la imparcialidad y la objetividad y que le dan legitimidad y legalidad a los informes. Por ello, es que puede afirmarse que la AGN posee un rol fundamental en el control y la evaluación de la efectivización de derechos a través de políticas públicas, convirtiéndose en un actor relevante en el esquema democrático argentino¹⁸⁹.

Este papel fundamental de la AGN en el esquema institucional argentino se ve además cimentada por la postura de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en cuanto al rol que tienen las EFS sobre el control del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU.¹⁹⁰ Los ODS -que rigen desde el año 2015- son 17 objetivos establecidos en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible definida por la ONU¹⁹¹. Los ODS son indivisibles, integrados y tienen aplicación universal y de alcance

¹⁸⁹ Este esquema tiene otros actores que también se encargan de controlar la efectivización de derechos, siendo uno de esos actores el poder judicial. Un debate reciente en el ámbito académico -aunque con raíces en principios del siglo XX- es el de la llamada extensión de lo que muchas veces se denomina como “*lo justiciable*”, esto es el ámbito dentro del cual el poder judicial posee un poder decisorio, o en términos más técnicos posee competencia. Los litigios estructurales -también llamados acciones colectivas, o litigios de derechos sociales-, de acuerdo con algunos académicos, ha “*expandido el territorio de lo justiciable*” o dicho de otra forma, han avanzado en el territorio de lo que usualmente se consideraba no justiciable.

Puga, M. (2013). *Litio Estructural*. [Tesis Doctoral en Derecho, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Derecho]. <http://www.pensamientopenal.com.ar/doctrina/41667-litigio-estructural>

¹⁹⁰ Los ODS aparecen en el año 2015, como una evolución de los llamados Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Mientras los ODM fueron establecidos por la ONU en el año 2000 por los líderes del mundo como una síntesis de 8 objetivos que buscaban combatir la pobreza en sus distintas dimensiones. Los ODM fijaron un marco de desarrollo que fue aplicado entre el año 2000 y el 2015.

¹⁹¹ Resolución N° 70 Organización de las Naciones Unidas. Aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015. Los objetivos se relacionan con 169 metas considerando como ejes a las personas, al planeta, propiciar la paz y la prosperidad, y fomentar las alianzas entre países, partes interesadas y personas.

mundial, es decir que están pensados y planteados de forma tal que cualquier país puede realizarlos, independientemente del nivel de desarrollo, de su capacidad, de su marco normativo, de su política y sus prioridades¹⁹². Además, se establece que serán los propios países los encargados de realizar el seguimiento del avance y del progreso en la realización de estos ODS. Los gobiernos son designados como responsables principales de seguimiento¹⁹³ y tienen la capacidad de decidir cómo incorporarán las metas en su planificación y en sus políticas nacionales¹⁹⁴.

Respecto de los ODS, la INTOSAI -que nuclea a las EFS del mundo- ha reconocido expresamente que las EFS tienen la capacidad para realizar el seguimiento en la fiscalización del cumplimiento de los ODS en cada uno de los países. Ello figura en la “Propuesta Inicial y Documento Guía. Tema Técnico 2: Auditorías de Desempeño en la Evaluación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible”, que fue desarrollada en el año 2017 en el marco de la XXVII Asamblea General de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS)¹⁹⁵. Este documento está

¹⁹² Los ODS son los siguientes:

“Objetivo 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo

Objetivo 2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible

Objetivo 3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades

Objetivo 4. Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos

Objetivo 5. Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas

Objetivo 6. Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos

Objetivo 7. Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos

Objetivo 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos

Objetivo 9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación

Objetivo 10. Reducir la desigualdad en los países y entre ellos

Objetivo 11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles

Objetivo 12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles

Objetivo 13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos

Objetivo 14. Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible

Objetivo 15. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad

Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas

Objetivo 17. Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible”.

¹⁹³ Resolución N° 70 de la ONU. (2015). Punto 47.

¹⁹⁴ Resolución N° 70 de la ONU. (2015). Punto 55.

¹⁹⁵ Contraloría General de la República de Colombia, Auditoría Superior de la Federación de México, Contraloría General de la República del Paraguay. (13 de junio de 2017). *Tema Técnico 2: Auditorías de*

destinado a orientar a las EFS que forman parte de OLACEFS para la realización de auditorías de gestión que evalúen la implementación de ODS. En particular, la guía recomienda un enfoque basado en derechos humanos y una visión sustentada en la llamada Agenda 2030¹⁹⁶. Se reconoce que las auditorías de gestión sirven como evaluaciones permanentes de los avances que se logra en los distintos países respecto del avance de los derechos humanos. Además, la guía contiene en su introducción el reconocimiento expreso del trabajo de fiscalización y de auditoría gubernamental como una forma de evaluación de la implementación de los ODS¹⁹⁷.

Cabe destacar que muchos de los ODS establecidos por la ONU tienen una relación directa con los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) y se montan sobre una concepción de un Estado con obligaciones positivas respecto de derechos que necesariamente deben efectivizarse para que las personas puedan ejercer otros derechos¹⁹⁸. De acuerdo con la Comisión Económica para Latinoamérica y el Caribe (CEPAL)¹⁹⁹, los DESC son “*los derechos sociales aseguran a toda persona condiciones de satisfacción de sus necesidades básicas que le permitan a la vez ejercer libertades*”²⁰⁰.

Desempeño en la Evaluación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Propuesta Inicial y Documento Guía. XXVII Asamblea Ordinaria OLACEFS. Asunción, Paraguay.

¹⁹⁶ La Agenda 2030 es la declaración de la ONU respecto de los ODS del año 2015.

¹⁹⁷ Así, determina que “*la aprobación por parte de las Naciones Unidas de los 17 ODS aumenta la necesidad y la demanda de una fiscalización y un control público eficaz, la INTOSAI acordó contribuir en forma significativa en materia de auditorías independientes a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible para lo cual contempló, entre otros fines, comprometer, informar y alentar a las EFS a realizar un trabajo eficaz en este campo, mediante el suministro de información sobre enfoques, metodologías y resultados, basándose en las cuatro categorías en las que se espera que las EFS contribuyan a los esfuerzos de implementación, seguimiento y revisión de los ODS a nivel nacional, regional y mundial, y fomenten la aplicación de la auditoría gubernamentales*”.

Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores, OLACEFS. (3-6 de octubre de 2017). *Auditoría de Desempeño en la Evaluación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible - Tema Técnico N° 2.* XXVII Asamblea General de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores. Asunción, Paraguay.

¹⁹⁸ Así por ejemplo el Objetivo 4. De los ODS que establece que se debe “*Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos*” puede traducirse como derecho a educación. A la vez, los ODS recogen derechos de tercera generación, o de incidencia colectiva, tales como el del medio ambiente sano, que se encuentra presente en varios ODS, como el ODS 6, 7, 12, 13, 14 y 15.

¹⁹⁹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (5-6 de octubre de 2009). *III Reunión de Seguimiento de la Declaración de Brasilia. Por los derechos de las personas mayores.* Santiago, Chile.

²⁰⁰ El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconoce el derecho a derecho al trabajo; derecho a la seguridad social; la igualdad entre el hombre y la mujer; derecho a un nivel adecuado de vida; derecho a la salud; derecho a la educación; y derecho a la vida cultural y beneficiarse del progreso científico. Aprobado mediante Ley N° 23.313 del año 1986. *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.* Sobre aprobación del Pacto adoptado por Resolución N° 2.200 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. 13 de mayo de 1986. B.O. de la República Argentina N° 25928.

Adicionalmente, el Protocolo Facultativo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador. Aprobado mediante

A ello se suman otros documentos que contienen reconocimientos expresos respecto de la potencialidad que tienen las auditorías de gestión en la evaluación de la implementación de ODS. INTOSAI reconoció esta capacidad de las EFS en su Plan Estratégico 2017-2022, en donde reconoce expresamente que *“las Entidades de Fiscalización Superior (EFS), según sus mandatos y prioridades, pueden contribuir a los esfuerzos nacionales para observar el progreso, supervisar la aplicación e identificar oportunidades de mejora en todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible”*²⁰¹.

Todo ello es de gran relevancia para los derechos humanos, pero especialmente para los DESC²⁰². Es necesario destacar que para la efectivización de DESC es necesaria la aplicación de recursos. De acuerdo con Holmes *“los derechos no pueden ser cartas de triunfo porque dependen esencialmente de recursos escasos, extraídos de la sociedad por las autoridades del Estado y aplicados estratégicamente donde más se los necesita”*²⁰³. Agrega que *“la protección de los derechos es un problema de diseño institucional complejo y asignación de recursos y no meramente de la construcción judicial del tendido de límites alrededor del gobierno y sus funcionarios”*²⁰⁴. De ello se desprende que parte del trabajo de la AGN, es el de -efectivamente- considerar si realmente los recursos están siendo estratégicamente aplicados donde más se los necesita a través de un análisis de auditoría.

Esta capacidad que tiene la AGN para contribuir a la medición de derechos a través de la realización de auditorías de gestión sobre proyectos y políticas específicas implementadas

Ley N° 24.658 en el año 1996. Adoptado por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos en El Salvador, el 17 de noviembre de 1988) reconoce además el derecho a un medio ambiente sano; el derecho a la niñez; derecho de protección a las personas de edad; y el derecho a la protección de las personas con discapacidad.

²⁰¹ Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. (2016). *Plan Estratégico INTOSAI 2017-2022*. <https://www.olacefs.com/plan-estrategico-de-la-intosai-2017-2022/>

²⁰² Históricamente, los DESC pertenecen a una noción de Estado que se plantea en contraposición al modelo de estado liberal y como consecuencia de la desigualdad y la falta de oportunidades. Estos problemas generan una noción de Estado de Bienestar o Estado Social, que tiene a su cargo no ya la defensa de derechos y libertades, sino que amplía sus responsabilidades para contribuir con la efectivización de derechos positivos. Muchas de las actividades que el Estado de Bienestar asume, eran entendidas como actividades que se encontraban en cabeza de los particulares, tales como educación, trabajo, seguridad social, vivienda, salud, entre otros. Los derechos sociales son vistos como el fruto del intento de traducir en expectativas respaldadas legalmente, el acceso a ciertos bienes. El Estado en este esquema intenta equilibrar situaciones de desigualdad material, para lograr esta igualdad material las medidas que realiza el Estado son medidas de acción positiva. El fundamento teórico de esta clase de derechos yace en las nociones de igualdad material y de igualdad de oportunidades.

²⁰³ Holmes, S. (2004). El constitucionalismo, la democracia ya la desintegración del Estado. En Dworkin R., Gutman A., Garzón Valdés E., Shapiro I., Khan P. W., Scanlon T. M., Waldron J. y otros (Ed.), *Democracia deliberativa y derechos humanos*, (pp. 146). España: Gedisa Editorial.

²⁰⁴ Holmes, S. (2004).

por el Estado, debe considerarse una herramienta dentro del campo sobre procesos de medición de DESC y en conjunto con los sistemas de indicadores, y demás procesos de supervisión y evaluación del cumplimiento de obligaciones estatales en relación con los DESC en el ámbito internacional²⁰⁵.

Además, es necesario precisar que los informes de gestión que realiza AGN no buscan exclusivamente medir el nivel de cumplimiento de Argentina respecto de las obligaciones internacionales que ha contraído en virtud de la firma de convenciones y tratados internacionales de derechos humanos. Como bien se mencionó previamente, el trabajo de la AGN se dirige principalmente a dar cumplimiento con su tarea de sustentar con su trabajo el examen y la opinión del Poder Legislativo de la Nación en cuanto a la situación general y al desempeño de la Administración Pública Nacional²⁰⁶. En todos los casos, los informes tienen un objeto de auditoría específico, que determina qué se examina y qué es lo que se analiza en ese informe en particular. Así, la actuación de la AGN puede contribuir y robustecer el trabajo que realicen otros organismos nacionales o internacionales respecto del cumplimiento de obligaciones internacionales en materia de género asumidas por Argentina y puede aportar información pertinente y confiable sobre este tema.

Tomando en consideración la capacidad que tienen los informes de gestión para sumar información valiosa para entender el panorama de la efectivización de derechos en Argentina, y que fuera expresamente reconocida por organizaciones internacionales como la ONU e INTOSAI, es que la AGN toma relevancia para los movimientos sociales, como un actor central que puede contribuir con información respecto del estado de implementación de políticas de redistribución que buscan mejorar las condiciones para grupos minoritarios y desaventajados.

Cabe destacar que el rol de la AGN, como una institución que al realizar auditorías de gestión sobre la economía, la eficiencia y la eficacia de las políticas públicas, monitorea la efectivización de derechos, encuentra un claro límite en esta tarea, que es el límite entre las funciones que cumple cada uno de los poderes de estado. En la mayoría de las democracias modernas la responsabilidad respecto de la implementación de las políticas públicas recae en el poder ejecutivo nacional en base a leyes legisladas por el poder

²⁰⁵ Véase: Abramovich V. y Pautassi, L. (2010). *La medición de derechos en las políticas sociales*. Buenos Aires: Editores del Puerto S.R.L.

²⁰⁶ Constitución de la Nación Argentina. Artículo 85°. (1995)

legislativo nacional²⁰⁷. Es necesario aclarar que la función de la AGN -y en general de las EFS en el mundo- no es la de reorientar los objetivos que han sido fijados por el Poder Ejecutivo Nacional o por las leyes sancionadas por el poder legislativo. Las auditorías no buscan modificar esos objetivos, sino más bien -para el caso de las auditorías de gestión- analizar la economía, eficiencia y eficacia de los medios utilizados para la implementación de las políticas que buscan cumplir objetivos previamente fijados. Por lo tanto, la AGN es entre otras cosas, una institución que sirve para monitorear los medios a través de los cuales se busca la efectivización de derechos, pero no cumple ningún rol respecto de la definición de prioridades u objetivos de las políticas y programas que controla.

²⁰⁷ Dewar, A. D. (1991). The Auditor General and the Examination of Policy. En Friedberg A., Geist B., Mizrahi N., Sharkansky I. (Ed.) *State Audit and Accountability, a Book of Readings*. Jerusalén: Editorial Government Print of Israel.

CAPÍTULO 3

El Control Público y la efectivización de derechos

Como se mostró en los capítulos anteriores, los informes de gestión de la AGN aportan información valiosa sobre el cumplimiento de metas y objetivos, además de información sobre la economía, eficacia y eficiencia con la que la Administración Pública Nacional implementó programas y políticas que están destinados a efectivizar derechos reconocidos en la legislación argentina. Por un lado, INTOSAI reconoce la capacidad de las EFS para realizar esta tarea cuando les asigna un rol de control sobre la implementación de los ODS (ONU) por parte de los países. Por otro, la misma AGN reconoce esa capacidad en su Planificación Estratégica 2018-2022, y se aboca desde hace algunos años a la realización de informes de auditoría sobre la implementación de ODS en Argentina. Sumado a ello, existen organismos internacionales, como por ejemplo la CEDAW, que demandan de la Argentina la necesidad de mecanismos de rendición de cuentas que ayuden a monitorear los efectos de la implementación de programas que apliquen la legislación. En el caso de la CEDAW, aquella que tiene por objeto promover la igualdad de género²⁰⁸.

Volviendo al esquema de Fraser y retomando la diferencia entre políticas de reconocimiento y políticas de redistribución, puede decirse que la AGN tiene la capacidad de monitorear lo que Fraser llama como *soluciones transformativas*, que son propuestas por el Estado frente a la desigualdad estructural. En otras palabras, permite el control sobre la implementación de políticas y programas que se implementan para corregir los resultados inequitativos de nuestro acuerdo social, particularmente por desigualdades que surgen por discriminación basada en el género²⁰⁹. Las soluciones afirmativas son vistas en el esquema de Fraser como un solución cosmética o parcial, mientras que las soluciones transformativas evitan la continuidad de la mala distribución.

Todo esto tiene consecuencias concretas para el particular caso de la realización de auditorías de gestión sobre cuestiones género por parte de la AGN. La producción de

²⁰⁸ ONU: Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer (CEDAW). (2016).

²⁰⁹ De acuerdo con Fraser, las soluciones afirmativas buscan corregir la mala distribución de recursos pero sin afectar directamente el contexto en el cual han sido generadas. Por otro lado, las soluciones transformativas buscan corregir la mala distribución modificando la estructura subyacente que generó esa mala distribución, y reestructurando ese contexto que las generó.

información sobre la implementación de programas y políticas de sobre género por parte del Estado, a través de la realización de auditorías de gestión, va además en línea con las obligaciones internacionales asumidas por la Argentina. Los informes de gestión sobre políticas de género robustecerían la información con la que Argentina hace frente a la rendición de cuentas de obligaciones internacionales que la Argentina frente a distintos organismos y en base a distintos convenios firmados.

Como se mencionó anteriormente, Argentina presenta informes frente a Comité sobre la Eliminación de la Discriminación contra la mujer fundado en el artículo 18 de la Ley N° 23.179, que recepta la Convención sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Estos informes hacen alusión a medidas de distinta índole, como legislativas, administrativas o judiciales, adoptadas como formas de avanzar en las implementación de la Convención²¹⁰. A ello se suma la recomendación realizada a la Argentina por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer (CEDAW) en las Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer del año 2016. Allí se insta a la Argentina a que *“Establezca mecanismos de rendición de cuentas para supervisar los efectos de la aplicación de la legislación destinada a promover la igualdad de género en todos los niveles de la jurisdicción, y destine suficientes recursos humanos, técnicos y presupuestarios a dicha aplicación”*²¹¹.

Por otro lado, Argentina se encuentra comprometida con la Plataforma de Beijing y también en el marco de esta plataforma produce regularmente un informe sobre el estado de avance de implementación de la Declaración y de la Plataforma. En este punto también es fundamental pensar en el aporte que podría hacer la AGN a través de informes de gestión sobre la implementación de programas de género. Así, el Objetivo estratégico I.1. de la plataforma de Beijing establece que surge una obligación positiva para aquellos países que ratificaron la convención de incluir información sobre género en aquellos informes que sean presentados en el marco de un convenciones o tratados de derechos

²¹⁰ El último informe a la CEDAW fue el séptimo informe que fue presentado al Comité en el año 2016.

²¹¹ ONU: Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer (CEDAW). (2016). *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Argentina*. Punto 11°, inciso b). <https://www.refworld.org/es/docid/59cd43e64.html>

humanos que haya firmado. La finalidad de esto es que se pueda analizar y a la vez examinar los derechos humanos de las mujeres²¹².

En relación con la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra La Mujer, conocida como la Convención de *Belem do Pará* -también aprobada por la Argentina - la misma contiene en su artículo 10 el mandato para los estados parte de incluir información específica sobre medidas implementadas y desafíos en relación con la situación de violencia contra las mujeres en los informes que los países envíen a la Comisión Interamericana de Mujeres²¹³.

Este tipo de informes permitiría contrarrestar el déficit de información con perspectiva de género producida por el Estado respecto de la implementación de programas y políticas de género. Además, permitiría la producción de información que aporta al cumplimiento de obligaciones positivas que se establecieron en distintos convenios y tratados internacionales a los cuales la Argentina adhirió en materia de género. Si bien se reconocen avances en Argentina por parte del Estado sobre cuestiones de género, entre las que se destaca la existencia de un Ministerio de la Mujer, Género y Diversidad, los informes de la AGN aportan un valor agregado a la cantidad y a la calidad de información que el Estado puede ofrecer.

Además, las auditorías de gestión sobre género permitirían un control integral sobre las políticas de género. La evaluación de la implementación de políticas permite entender el camino de los recursos públicos y rediseñar aquellas herramientas que resultados que no sean los buscados. También permiten evitar la superposición de programas, evitando así el gasto doble, la administración más eficiente de los recursos limitados del estado y la redirección de recursos hacia programas o partes de la población que necesite más urgentemente de esos recursos.

Todo ello es relevante tanto para el movimiento social de mujeres y LGTBIQ, que a través de interpelaciones hacia los organismos de control público del estado, pueden avanzar más allá del reconocimiento de su identidad y de sus derechos, hacia el control

²¹² La Plataforma establece “*Objetivo estratégico I.1. Promover y proteger los derechos humanos de la mujer, mediante la plena aplicación de todos los instrumentos de derechos humanos, especialmente la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*”.

²¹³ El artículo habla de “*medidas adoptadas para prevenir y erradicar la violencia contra la mujer, para asistir a la mujer afectada por la violencia, así como sobre las dificultades que observen en la aplicación de las mismas y los factores que contribuyan a la violencia contra la mujer*”.

de las soluciones redistributivas dispuestas por el Estado para superar las injusticias generadas por la falta de reconocimiento de la identidad del grupo. A ello apunta Fraser cuando subraya la importancia de no centrarse sólo en las políticas de reconocimiento, esto es en el aspecto cultural-valorativo de la discriminación que sufren estos grupos, sino en considerar también la faceta económico-social de esa discriminación.

A nivel nacional, la información que se genera a través de las auditorías de gestión sirve para entender cuáles son las principales falencias en la implementación, sumando transparencia al esquema de la implementación de políticas, haciendo responsables a los funcionarios por sus tareas, y aportando información vital para mejorar la implementación de políticas en base a evidencia, esto es buscar mejoras en la implementación de programas y políticas públicas teniendo en cuenta en qué medida se han logrado los objetivos y las metas fijadas, como también la economía, eficacia y eficiencia en la implementación. La información aportada en las auditorías de gestión busca también retroalimentar el proceso de toma de decisiones por parte de quienes forma parte de la Administración Pública Nacional. Al aceptar las recomendaciones realizadas en las auditorías de gestión respecto de las falencias en la implementación de políticas públicas, los organismos que conforman la administración nacional pueden utilizar los informes generados por la AGN para mejorar su desempeño y su calidad institucional, aportando herramientas que sirvan para mejorar la coordinación entre distintos organismos y niveles de gobierno, y haciendo más eficiente el uso de los recursos públicas evitando la superposición de funciones y consecuentemente de recursos.

1. La deuda del control público el movimientos de mujeres y LGTBIQ

Cuando se observan los datos publicados por la AGN en su página oficial, pueden verse los informes que realizó desde el año 1993 en adelante. La primera auditoría financiera sobre programas relativos a mujeres fue realizada en el año 2004. Previo a esta fecha, el buscador de la AGN no muestra auditorías sobre programas relativos o mujeres o cuestiones de género de ningún tipo²¹⁴. La última auditoría financiera registrada es del

²¹⁴ Los datos fueron extraídos de la página oficial de la AGN. Se realizó una búsqueda con las palabras claves “mujer”, “mujeres”, “género”, “programa de género”, “política de género”, “igualdad de género”, “igualdad”, “femenino” y una búsqueda por organismos con los organismos “Consejo Nacional de las Mujeres”, “Instituto Nacional de las Mujeres”, y “Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales”.

año 2008 con un total de seis informes financieros entre 2004 y 2008. Con posterioridad a 2008, las auditorías sobre este tema son inexistentes hasta el año 2018. A partir de ese año se registran solamente dos auditorías de gestión sobre cuestiones de género finalizadas²¹⁵. Ello a pesar de las ventajas que los informes de gestión presentan para la evaluación y el monitoreo de implementación de programas, como bien se demostró en los capítulos anteriores.

La AGN realizó su primer gestión sobre cuestiones de género recién en el año 2018, es decir 28 años después del comienzo formal de su tarea. Este informe de gestión fue realizado sobre el cumplimiento del cupo sindical. Concretamente se analizó si La Dirección Nacional de Asociaciones Sindicales (DNAS) del área del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, que debe verificar el control del cumplimiento del Cupo Femenino Sindical establecido por la Ley N° 25.674, estaba llevando adelante esa verificación y en qué manera. En aquella ocasión la AGN concluyó que *“no se han desarrollado mecanismos para controlar el cumplimiento del Cupo Femenino Sindical (manuales o reglamentos operativos específicos) y, aunque el Ministerio cuenta con las herramientas legales necesarias para hacer cumplir la normativa vigente o al menos incidir sobre la falta de cumplimiento del Cupo Femenino Sindical, no se obtuvieron evidencias de que haya obrado en consecuencia. De hecho, se limita a actuar cuando se impugna un proceso eleccionario, pero la falta de mecanismos y actos administrativos torna nulo el efecto de las impugnaciones”*²¹⁶. En el **Anexo IV** puede verse un cuadro que contiene detalles de las auditorías financieras y de gestión sobre programas de género realizadas y publicadas por la AGN entre el año 2004 y 2020.

La falta de monitoreo sobre programas de género va a contramarcha del contexto en el cual la AGN desempeña el rol que le fue asignado constitucionalmente. Se observa a lo largo de los últimos años un particular avance de las cuestiones de género que fue impregnando distintos ámbitos, tales como la legislación, las políticas públicas que intentan promover la igualdad de la mujer, su inserción laboral, su participación en poderes del estado. Además esa agenda también ha ingresado en forma progresiva en la

²¹⁵ Adicionalmente los Programas de Acción Anual de los años 2019 y 2021 registran en total 3 proyectos de auditoría de gestión sobre programas de género. Ninguno de ellos se encuentra aprobado por el Colegio de Auditores Generales a la fecha.

²¹⁶ Aprobado por Resolución AGN N° 123 del 2018. Período auditado: 01 de Enero de 2015 al 30 de Septiembre del 2016.

academia, con materias dentro de las carreras universitarias y diplomados²¹⁷. La introducción de consideraciones respecto de las mujeres en ámbitos académicos en Argentina conlleva necesariamente la llegada del feminismo al discurso de los derechos, dando lugar al pensamiento jurídico feminista: en las leyes, en las instituciones democráticas, y en los litigios²¹⁸. Todo ello en gran medida motorizado y acelerado por las interpelaciones de los movimientos feminista/LGTBIQ.

Frente a todo ello, la AGN ha permanecido en gran medida indiferente a estos cambios durante la mayor parte de los últimos años. Puede decirse que el control público externo muestra un bajo grado de permeabilidad hacia este tipo de demandas, con períodos breves en donde la AGN se muestra más activa, ya sea con auditorías financieras o de gestión. Puede observarse un primer período en donde la producción de informes sobre cuestiones de género fue nula con una falta de monitoreo sobre estos tipos de programas y proyectos, que tuvo lugar entre los años 1993 y 2004. A continuación, se observa un segundo período, en donde la AGN inicia con cierta regularidad auditorías principalmente sobre estados financieros de ejercicios finalizados, entre los años 2004 y 2008. A eso le sigue un tercer período de inactividad respecto del monitoreo de programas y políticas de género que llega hasta el año 2018. A partir de ese año, puede verse un cuarto período en el que la AGN retoma una agenda de control público ligada a programas y proyectos de género principalmente con la realización de auditorías de gestión. Puede verse que la mayoría de

²¹⁷ A fines de la década de 1960 y principios de 1970, y motivado en parte por la segunda ola de feminismo, se observa como aumenta el número de cursos disponibles en las Universidades respecto de los estudios de la mujer, a esta etapa se la denominó como “*el iluminismo feminista*”. Esto determinó la incorporación de la temática del feminismo al ámbito académico en los Estados Unidos, y posteriormente a Europa. En el desarrollo histórico del feminismo, el derecho pasa a ser visto como sesgado hacia el machismo ya en tiempos de la revolución francesa, en donde las instituciones se muestran como creadas y controladas por hombres, y además reflejando únicamente sus preocupaciones. Así, las mujeres aparecen como un colectivo que ha sido dejado al margen de no sólo de las leyes sino del derecho y las instituciones que rigen la vida en sociedad. El rol del género es más patente en el ámbito del derecho, lo cual tiene gran relevancia ya que el derecho es visto por muchos como un pilar discursivo en el cual se asienta la organización del poder y el control social. Rodríguez M. V. (2007). *Reformas judiciales, acceso a la justicia y género*. Buenos Aires: Editores del Puerto S.R.L.

²¹⁸ En *El feminismo jurídico en los países anglosajones: el debate actual* Beatriz Cohen señala que “*el derecho pasa a ser interpretado como una manifestación de poder dentro de las sociedades, que no sólo se observa en los tribunales y las leyes, en los parlamentos y en los juicios, sino también en las otras instituciones que conforman el sistema jurídico, incluyendo los profesionales del trabajo social y/o los de la psicología, así como aquellos que forman parte de instituciones de seguridad, como la policía. El derecho se manifiesta en los discursos sobre la ley, en las creencias y los presupuestos que sostenemos sobre el mundo en que vivimos y en los valores y las normas que apreciamos. A su vez, el pensamiento jurídico feminista puede ser encontrado en diferentes espacios, tales como la academia legal y sus publicaciones, los tribunales y las leyes mismas*”

las auditorías de género de este cuarto período se encuentran ligadas al rol que tiene la AGN respecto del monitoreo de los ODS establecidos por la ONU²¹⁹.

Cabe destacar que este déficit de informe de gestión sobre cuestiones de género convive en la realidad con la realización por parte de la AGN, de otros informes de gestión que monitorean la implementación de programas y políticas que buscan la efectivización de otros derechos tales como vivienda, ambiente, y a programas que buscan proteger a grupos vulnerables, como comunidades indígenas y personas con discapacidad. En otras palabras, mientras por un lado la AGN se muestra permeable con algunas demandas de grupos minoritarios, a la misma vez por el otro lado, omite demandas e interpelaciones de otros grupos.

2. Informes de gestión sobre implementación de programas que efectivizan derechos

Como se mencionó en apartados anteriores, los informes de gestión que se realizan sobre la implementación de programas que buscan aportar información sobre la efectivización de DESC por parte del gobierno nacional no son nuevos para la AGN. Puede reconstruirse una lista no exhaustiva a partir de la información publicada por la AGN que muestra algunos ejemplos de informes de gestión realizados desde la AGN en donde se realiza un control sobre la implementación de programas y políticas que tienden a efectivizar DESC en nuestro país²²⁰.

2.a. Comunidades Indígenas

La AGN ha realizado diversos informes de auditoría respecto de la propiedad de tierras indígenas, un derecho reconocido en la Constitución Nacional y que fue incorporado en la última reforma de 1994. Además del reconocimiento de la preexistencia étnica y cultural, la Constitución además establece que el Estado garantizará la posesión y propiedad comunitaria de sus tierras²²¹.

²¹⁹ En este período un informe de gestión aprobado y dos en curso están ligados al control de la implementación del ODS 5 en la Argentina, sobre igualdad de género.

²²⁰ Esta lista fue construida utilizando la base de datos pública que maneja la AGN y utilizando el buscador que ofrece el sitio web oficial. Véase: <https://www.agn.gob.ar/>

²²¹ Constitución de la Nación Argentina. Artículo 75°, inciso 17. 3 de enero de 1995 (Argentina).

La AGN realizó distintos informes de gestión sobre gestión del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAES), que es el organismo que lleva adelante programas y políticas que efectivicen los derechos reconocidos por la Constitución Nacional Argentina a las comunidades indígenas. La AGN realizó en total siete informes sobre programas llevados adelante por el INAES entre los años 2005 y 2017. Ello abarca tanto informes financieros como de gestión²²².

Se destaca el informe de gestión realizado por la AGN sobre la implementación del sistema y de los mecanismos de control que fueron implementados por INAES para el seguimiento y la evaluación de la gestión del Programa de Atención y Desarrollo de Poblaciones Indígenas (Programa 16)²²³. Sobre este informe se hizo posteriormente una auditoría de seguimiento con la finalidad de auditar cuáles de las recomendaciones de AGN realizadas anteriormente habían sido implementadas por el organismo para mejorar la implementación del programa en términos de eficiencia, economía y eficacia²²⁴. Por último, la AGN también realizó un informe de gestión sobre la implementación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes²²⁵. En este caso la implementación de este Convenio también recaía en cabeza de INAES.

2.b. Discapacidad

La AGN también ha realizado informes de gestión que monitorean distintos aspectos respecto de la inserción de personas con discapacidad. Se destaca la realización de una auditoría sobre el Programa de Inserción Laboral para Trabajadores con Discapacidad que llevaba adelante la Secretaría de Empleo de la Nación²²⁶. Además, se realizó un informe de gestión sobre la implementación de políticas llevada adelante por el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales respecto del Fondo Nacional para la

²²² Información obtenido del sitio web oficial de la AGN. Véase el buscador de informes disponible en:

<https://www.agn.gob.ar/>

²²³ Aprobado por Resolución AGN N°83 del año 2012. Período auditado: 01 de Enero 2010 al 31 de Diciembre 2010.

²²⁴ Aprobado por Resolución AGN N° 34 del 2017. Período auditado: 01 de Enero de 2013 al 31 de Diciembre del 2013.

²²⁵ Aprobado por Resolución AGN N° 100 del año 2017. Período auditado: 01 de Enero 2010 al 31 de Diciembre de 2015.

²²⁶ Aprobado por Resolución AGN N° 212 del año 2016. Período auditado: 2013 al primer trimestre de 2014.

Integración de las Personas con Discapacidad²²⁷, en donde se evaluó la aplicación de estos sus fondos teniendo en cuenta el destino que los mismos tenían previsto por Ley.

A partir de 2013 la AGN además implementó una medida adicional para auditar el cumplimiento Ley N° 22.431 y de la Ley N° 25.785²²⁸. Con esa finalidad, la AGN estableció el uso de un formulario estándar en el que se incluye la información general del organismo auditado respecto de su cumplimiento con las leyes mencionadas. Este formulario debe ser entregado por el equipo de trabajo de la AGN conjuntamente con la primer nota de requerimiento de información.

En total la AGN realizó cuatro informes sobre programas relacionados que buscan la integración de personas con discapacidad sobre distintos programas llevados adelante por diversos organismos de la Administración Pública Nacional. Ello incluye auditorías financieras y de gestión. A ello deben sumarse el uso del formulario estándar en el que se incluye la información general del organismo auditado respecto de su cumplimiento con las leyes Ley N° 22.431 y de la Ley N° 25.785 que es utilizado por la AGN en forma regular como parte de sus procedimientos de auditoría²²⁹.

2.c. Vivienda

En relación con el derecho a la vivienda, también la AGN ha realizado diversos informes sobre la implementación de programas nacionales que tienen por finalidad la construcción o el mejoramiento de viviendas. La AGN ha realizado al menos quince informes sobre vivienda y hábitat, tanto financieros como de gestión, entre los años 2004 al 2020²³⁰. A ello deben sumarse las auditorías realizadas regularmente sobre el Ministerio del Interior, Obra Pública y Vivienda -que entre los años 2016 y 2021 variaron entre nueve y trece auditorías anuales²³¹- y las auditorías que regularmente se realizaron sobre el reciente

²²⁷ Aprobado por Resolución AGN N° 6 del año 2018. Período auditado: 01 de Enero 2014 al 30 de Junio 2015.

²²⁸ Disposición AGN N° 133 del año 2013. Sobre Formulario de cumplimiento de las Leyes N° 22.431 y 25.785. 11 de julio del 2013.

²²⁹ Información obtenido del sitio web oficial de la AGN. Véase el buscador de informes disponible en: <https://www.agn.gob.ar/>

²³⁰ Los datos fueron extraídos de la página oficial de la AGN. Se realizó una búsqueda con las palabras claves “vivienda” y “viviendas” y “hábitat”.

²³¹ Información obtenido del sitio web oficial de la AGN utilizando el parámetro por organismo. Véase el buscador de informes disponible en: <https://www.agn.gob.ar/>

Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat -un total de cuatro informes aprobados a Julio del 2021-²³².

Entre los más relevantes pueden nombrarse al informe de gestión sobre la implementación del Programa de Desarrollo de Infraestructura Habitacional Techo Digno (Programa 43) por parte del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios²³³. También se realizó un informe de gestión sobre los fondos públicos destinados a obras en el marco del Programa Misión Sueños Compartidos²³⁴. Además, se realizó un informe de gestión sobre el Programa de Fortalecimiento Comunitario del Hábitat (Programa 45) a cargo del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios²³⁵. También se destaca la realización de un informe de gestión sobre las transferencias de fondos nacionales que fueron realizadas para la ejecución de obras públicas incluidas en el Plan de Acción de Obra Pública Nacional - Más Cerca: Más Municipios, Mejor País, Más Patria, Programa 50²³⁶.

2.d. Medio ambiente

Para temas ambientales, la AGN creó una Gerencia en el año 1998 que se encarga exclusivamente de la realización de informes de auditoría de gestión sobre la implementación de programas y políticas ambientales. Posteriormente esta división pasó a ser un Departamento dentro de la Gerencia de Planificación y Proyectos Especiales. La normativa interna de la AGN estableció que esta Gerencia tenía la responsabilidad primaria de *“programar, coordinar, supervisar y ejecutar las acciones necesarias para evaluar el cumplimiento de las normas legales y el desarrollo de la gestión de los organismos del sector público que sean competentes en el área de medioambiente, concretamente respecto del control de la contaminación y el manejo de recursos naturales”*. Desde este Departamento no sólo se evalúa la economía, eficiencia, eficacia

²³² Información obtenido del sitio web oficial de la AGN utilizando el parámetro por organismo. Véase el buscador de informes disponible en: <https://www.agn.gob.ar/>

²³³ Aprobado por Resolución AGN N° 131 del año 2014. Período auditado: 2009 y 2010, ampliado para Enero de 2006 a Junio de 2011.

²³⁴ Aprobado por Resolución AGN N° 254 del año 2013. Período auditado: 2005 al primer cuatrimestre del 2011.

²³⁵ Aprobado por Resolución AGN N° 171 del año 2012. Período auditado: 01 de Enero 2008 al 31 de Mayo 2009.

²³⁶ Aprobado por Resolución AGN N° 150 del año 2019. Período auditado: 1 de Octubre 2012 al 30 de Septiembre 2014.

y regularidad normativa en materia ambiental, sino que además se realizan informes de seguimiento de las recomendaciones que se formularon en informes previos²³⁷.

Entre 2016 y 2019 la AGN reporta en su página oficial un total de dieciséis informes - tanto de gestión como financieros- sobre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación²³⁸. A ello deben sumarse las auditorías sobre cuestiones ambientales sobre otros organismos, como por ejemplo la Administración de Parques Nacionales o los informes que se realizan regularmente sobre ACUMAR, que en algunos períodos pueden llegar hasta al menos once informes anuales²³⁹.

Entre los informes de gestión más relevantes que buscan controlar la efectivización del derecho a un ambiente sano y el derecho de acceso seguro al agua, se encuentra el informe sobre la gestión de la ex Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable en cuanto al manejo integral de los residuos sólidos urbanos en el marco de la Estrategia Nacional de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos y la Ley N° 25.916 de Presupuesto²⁴⁰. Además, también se han realizado diversos informes de gestión sobre la implementación de programas y políticas a cargo de la Subsecretaría de Recursos Hídricos, como el informe de control de gestión ambiental del Sistema Acuífero Guaraní²⁴¹, o el informe de gestión ambiental sobre la implementación del Plan Nacional Federal de Recursos Hídricos²⁴². Por último, la AGN también realizó informes de gestión sobre plaguicidas, llevando adelante un control sobre su gestión en cuanto a los permisos

²³⁷ Resolución AGN N° 183 del año 1998. Sobre Estructura Orgánica. Departamento de Control de gestión ambiental. Responsabilidad Primaria. 12 de diciembre de 1998.

²³⁸ Información obtenido del sitio web oficial de la AGN. Véase el buscador de informes disponible en: <https://www.agn.gob.ar/>

²³⁹ La Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo es un organismo público que fue creado en 2006 a través de la Ley N° 26.168. Actuando como un órgano interjurisdiccional, tuvo a su cargo en 2009 el diseño del Plan Integral de Saneamiento Ambiental. A partir de la sentencia dictada en la causa Mendoza por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el año 2008, se asignó a la AGN llevar un control de la asignación de fondos y de la ejecución presupuestaria de todo lo que se relacione con el Plan Integral de Saneamiento Ambiental.

Véase: Corte Suprema de Justicia de la Nación. Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo). Id SAIJ: FA08000047. 8 de Julio de 2008. <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-mendoza-beatriz-silvia-otros-estado-nacional-otros-danos-perjuicios-danos-derivados-contaminacion-ambiental-rio-matanza-riachuelo-fa08000047-2008-07-08/123456789-740-0008-0ots-eupmocsollaf>

²⁴⁰ Aprobado por Resolución AGN N° 66 del año 2020. Período auditado: 01 de enero 2016 al 31 de agosto del 2018.

²⁴¹ Aprobado por Resolución AGN N° 71 del año 2015. Período auditado: 01 de enero del 2011 al 31 de diciembre del 2013

²⁴² Aprobado por Resolución AGN N° 70 del año 2015. Período auditado: 01 de enero 2008 al 30 de junio del 2014.

de agroquímicos expedidos monitoreando el trabajo realizado por el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA)²⁴³.

2.e. Objetivos de Desarrollo Sostenible (ONU)

Debido al expreso reconocimiento de INTOSAI en cuanto a las capacidades que tienen las EFS en el mundo para monitorear el progreso en el cumplimiento de los ODS fijados por la ONU; y en línea con lo establecido en el Plan Estratégico de la AGN 2018-2022²⁴⁴; es que a partir del año 2018 se realizan informes de gestión con el fin de monitorear el cumplimiento de ODS en la Argentina por parte de la Administración Pública Nacional.

Así, en el año 2018 se aprobó un informe de gestión que fue planteado como una auditoría coordinada de preparación del gobierno nacional para implementar los ODS²⁴⁵. Posteriormente, se desarrolló una auditoría de gestión sobre la preparación para la implementación de los ODS, con énfasis en el ODS 5 -lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas-. También se realizó un informe de gestión sobre la gestión de Tecnologías de la Información para la implementación y seguimiento de los ODS²⁴⁶.

4. La AGN en la reforma constitucional de 1994 y la planificación participativa como una salida hacia el constitucionalismo popular

Cuando se reflexiona sobre los incentivos que pueden explicar el motivo por el cual la AGN ha postergado en varias ocasiones la realización de auditorías de gestión sobre programas de género y hace prevalecer otras agendas en su planificación, se observa el entrecruzamiento de distintos tipos de factores políticos. A ello también puede sumarse cuestiones derivadas de su diseño institucional, en particular la forma en la que el

²⁴³ Aprobado por Resolución AGN N° 142 del año 2020. Período auditado: 01 de enero 2016 al 01 de marzo 2019. Ya en 2011 la AGN había realizado otro informe de gestión sobre el Plan Nacional de Gestión de Plaguicidas de uso Sanitario, a cargo del Ministerio de Salud de la Nación. Aprobado por Resolución AGN N° 30 del año 2011. Período auditado: 01 de enero 2005 al 30 de noviembre 2009.

²⁴⁴ Auditoría General de la Nación. (2018). *Plan Estratégico Institucional. PEI 2018-2022*.

²⁴⁵ Aprobado por Resolución AGN N° 178 del año 2018. Período auditado: 1 de septiembre 2015 al 31 de julio 2017.

²⁴⁶ Aprobado por Resolución AGN N° 39 del año 2020. Período auditado: 1 de enero 2016 al 31 de diciembre 2018.

organismo fue pensado en la reforma constitucional de 1994, que llevó a su jerarquización a través de su inclusión en el texto de la Constitución Nacional.

Por un lado -como se comentó previamente en el CAPÍTULO II- la AGN tiene una conformación colegiada, que imita la representación de los partidos políticos en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores. En este sentido, distintos partidos políticos que tienen representación en el Congreso de la Nación tienen además bancas en el Colegio de Auditores Generales. Esto deriva en una conformación colegiada compleja del Colegio de Auditores. Debido a que el Colegio resulta ser el órgano máximo decisorio del organismo, se requiere la negociación y la aceptación de los Auditores Generales para tomar decisiones que se adjudiquen a la AGN como institución. Entre estas decisiones, que requieren una mayoría, se encuentran temas clave, como lo es planeamiento institucional del organismo, que guía su accionar, especialmente en relación con el listado de proyectos anuales que realiza la AGN.

A ello se suma la existencia de un esquema complejo de planificación, en donde no sólo tiene incidencia la decisión de los Auditores Generales, sino también la de los miembros de la Comisión Mixta Revisora de Cuentas del Congreso de la Nación. Como bien se mencionó previamente, la planificación cuenta con 4 instrumentos distintos: el Programa de Acción Anual, el Plan Operativo, el Plan Estratégico Institucional y la Planificación Participativa. A todo ello debe sumarse la capacidad limitada y los recursos escasos con los que cuenta AGN, lo cual implica decisiones que priorizan ciertas áreas de la Administración Pública Nacional sobre otras y por lo tanto, ciertas agendas sobre otras.

Todos estos factores confluyen y generan una permeabilidad limitada en la planificación institucional de la AGN para recoger algunas demandas de movimientos sociales, lo cual deriva en una recepción de demandas heterogéneas en distintos temas. Así, se observa la realización regular de auditorías de gestión ambientales, y la existencia de un Departamento creado a tal efecto; mientras que por otro lado, se observan períodos en donde no se realizan auditorías sobre programas y políticas de género, y otros períodos donde únicamente se realiza un tipo de auditorías sobre este tema.

Por otro lado, si se considera el diseño institucional de la AGN tal como fue planteado en la reforma constitucional de 1994 -esto es, la AGN como parte del sistema de frenos y contrapesos- puede verse una discordancia entre los objetivos y funciones establecidos por esa reforma constitucional y lo que se observa hoy respecto del accionar de la AGN.

La AGN fue incluida como una de las herramientas necesarias para otorgarle mayor poder a la rama legislativa, en palabras de García Lema “*como otro de los modos de fortalecer al Parlamento*”²⁴⁷, frente al llamado hiperpresidencialismo que era considerado la raíz de la crisis política que vivía la Argentina sobre finales de la década de 1980²⁴⁸.

Ahora bien, lo que subyace detrás de gran parte de las modificaciones en el esquema institucional establecido por la Constitución Nacional, y que fueron pensados como el fortalecimiento del Parlamento frente al Poder Ejecutivo Nacional, demuestran también la decisión de ampliar la participación ciudadana en asuntos públicos, algo que también forma parte del robustecimiento del sistema de frenos y contrapesos. Ello se hace evidente cuando se ve que gran parte de los cambios en el texto constitucional están direccionados al fortalecimiento de la rama del poder que se considera como receptor de las demandas de la ciudadanía y de debates de distintas facciones, esto es el Poder Legislativo. El rasgo participativo de la reforma constitucional se ve además acentuado por las modificaciones constitucionales que incluyeron herramientas tales como la iniciativa y al consulta popular, ambos mecanismos de democracia semidirecta.

Detrás de la reforma constitucional de 1994 subyace una intención democratizadora del poder, y la intención de romper con la concentración de poder en el poder ejecutivo, para dar mayor lugar a la rama legislativa. Es en este contexto es en donde la AGN logra jerarquía constitucional, como una de las tantas medidas que buscaban hacer “*más fluidas y eficaces las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, y flexibilizar nuestro tradicional sistema mediante la incorporación de elementos propios de los sistemas parlamentarios*”²⁴⁹.

Existe un amplio acuerdo respecto de que uno de los objetivos más importantes que tuvo la reforma constitucional de 1994 fue el de atenuar el hiperpresidencialismo en Argentina. A la jerarquización de la AGN se suma la creación de la figura del Jefe de Gabinete -que funcionaría como un nexo entre el poder ejecutivo y el Congreso de la Nación-, la creación del Ministerio Público como un órgano independiente con autonomía funcional,

²⁴⁷ García Lema, A. M. (1994). *La Reforma por dentro. La difícil construcción del consenso constitucional*. Buenos Aires: Editorial Planeta.

²⁴⁸ Gargarella, R. (2014). Un breve balance de la reforma constitucional de 1994, 20 años después. *Pensar en derecho*, (5), 17-34.

²⁴⁹ García Lema, A. M. (2019). Una reforma consensuada progresivamente. Un testimonio personal a los 25 años de la reforma constitucional. En Gelli M. A. y Acerbi N. R. (Ed.) *A 25 años de la reforma constitucional de 1994. Suplemento Especial* (pp. 11-22). Buenos Aires: Thompson Reuters - La Ley.

la creación del Consejo de la Magistratura para el nombramiento de jueces federales con excepción de los jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, y la Sindicatura General de la Nación -como un órgano que lleva adelante el control público interno-²⁵⁰.

A pesar de las esperanzas que fueron depositadas en la modificación del esquema constitucional en 1994, y de la búsqueda de un mayor equilibrio entre poderes y por consiguiente, una mayor participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, cuando se analiza el accionar de la AGN a través de su planificación, se observa una lógica endógena de poder y una permeabilidad heterogénea respecto de las demandas de los distintos colectivos y movimientos sociales, siendo baja para algunos movimientos como el feminista/LGTBIQ, y alta para otros temas. Todo ello sin que esto obedezca a un fundamento objetivo que justifique qué es lo que se incluye para ser monitoreado y qué cosas no se incluyen.

Del lado de los movimientos sociales, a la vez que se observa una aceleración en la recepción de demandas de distintos colectivos por parte del Estado -principalmente desde el Congreso de la Nación a través del dictado de leyes-, puede verse que la interpelación hacia el Estado en instancias posteriores, como lo es la del control público para exigir el monitoreo de aquellas políticas que avanzan desde el reconocimiento a la redistribución, es mayoritariamente escasa. La relevancia de la rendición de cuentas radica en que este constituye el último eslabón en el reconocimiento de derechos, ya que cierra el ciclo de implementación de programas y permite controlar si se están logrando conseguir los objetivos planteados, y en qué medidas se consiguen alcanzar aquellos objetivos. De allí la relevancia que la instancia del control público representa para los movimientos sociales feminista/LGTBIQ.

El diagnóstico sobre el fracaso de la reforma constitucional -en cuanto a la reorganización del poder en la Argentina y particularmente en cuanto a su grado de apertura hacia la sociedad, en especial hacia los movimientos sociales- es algo que ya han advertido

²⁵⁰ La lista de modificaciones incluye además: el otorgamiento de jerarquía constitucional a una serie de pactos internacionales de derechos humanos, la inclusión de derechos de tercera generación (como el derecho al medio ambiente sano, la preexistencia étnica y cultural y la identidad de los pueblos indígenas, el derecho de usuarios y consumidores), la inclusión de la iniciativa popular y la consulta, las acciones de amparo y habeas data, entre otras. También cabe comentar que parte del argumento que se utilizó al plantear la necesidad de una reforma constitucional fue la existencia de "*deficiencias funcionales*" en la constitución que, en parte y conjuntamente con otros factores extra normativos, explicarían la transgresión crónica que sufrió durante décadas a través de los golpes de estado y los subsiguientes gobiernos de facto que se sucedieron en la Argentina.

algunos autores en nuestro país. Gargarella caracteriza una situación a la que denomina “*constituciones con dos almas*”²⁵¹. De acuerdo con Gargarella, y a propósito de la reforma constitucional de 1994, “*La sección de los derechos adquirió un carácter social y democrático, en línea con los nuevos tiempos, mientras que la sección dedicada a la organización del poder -lo que denominé la “sala de máquinas” de la Constitución- se mantuvo en línea con el momento originario y tendió a preservar su carácter verticalista y excluyente*”. En este sentido, las decisiones de la AGN en cuanto a la planificación de sus proyectos, demuestran que el organismo se encuentra atravesado por las mismas lógicas de poder que impregnan las demás instituciones estatales argentinas.

Los organismos interactúan de manera endógena, generando una agenda propia que es difícil de penetrar por la sociedad civil. Ello obedece a distintos motivos, como la falta de capacidad de lobby, las asimetrías de poder entre quienes se encuentran *dentro* de la clase política y quienes son *outsiders* de esa élite, y la falta de recursos. En el caso concreto del control público externo y la baja permeabilidad de la AGN frente a las demandas del movimiento de mujeres y LGTBIQ, que se evidencia en la falta de informe que monitoreen políticas que atañen a la efectivización de esos colectivos, surgen preguntas respecto de cómo es posible armonizar las demandas del movimiento y de mejorar la receptividad de la AGN respecto de esas demandas, e incluso de demandas de otros colectivos, abriendo la agenda del control pública a la sociedad civil, es decir reconfigurarla para que sea más permeable a las demandas de la sociedad civil.

La AGN puede replantearse la siguiente pregunta: ¿cómo puede este organismo generar una permeabilidad homogénea, ordenada, regular y continua respecto de las demandas de los distintos movimientos sociales en la Argentina y recoger sus demandas? considerando que ello se encuentra en línea con la razón de su jerarquización en la reforma constitucional de 1994, ello es, la ampliación de la participación ciudadana en el esquema de frenos y contrapesos en la Argentina. Por otro lado, el movimiento de mujeres y LGTBIQ pueden replantearse los siguientes interrogantes: ¿cuáles son los canales institucionales a través de los cuáles este movimiento puede exigir la rendición de cuentas sobre los resultados de la implementación de políticas de redistribución que efectivizan derechos que han sido reconocidos por el Estado hacia las mujeres y a personas con identidades diversas? ¿cuáles son los beneficios que cabe esperar respecto del monitoreo

²⁵¹ Gargarella, R. (2021). *La Derrota del Derecho. Siete tesis*. Buenos Aires: Siglo XXI editores. P. 55.

de políticas de género? Cabe destacar en este punto la insistencia de Fraser (2008), que hace hincapié en la necesidad de enfocarse, no sólo en las políticas de reconocimiento, sino también en las políticas de redistribución.

Frente a esta situación, cobra especial relevancia una de las herramientas que la AGN ha dispuesto como parte esencial de su planificación institucional y que resalta por su capacidad para generar una interacción entre la AGN y Organizaciones de la Sociedad Civil. Ella es la Planificación Participativa (PP), una herramienta que viene siendo usada como un canal de participación para fundaciones, asociaciones y organismos no gubernamentales, para plantear sus inquietudes respecto de programas y políticas llevadas adelante por la Administración Pública Nacional que deberían ser controlados.

La característica particular de la PP y a la vez su virtud, es que a diferencia de los demás instrumentos de planificación Institucional, es el único instrumento que recoge agendas por fuera de los actores que forman parte del Estado, rompiendo con la lógica endógena en la agenda del control público. La PP fue pensada principalmente como una herramienta de participación ciudadana en el marco del proceso de planificación institucional de la AGN. Sin embargo, cabe reconocer que la herramienta presenta una serie de falencias y limitaciones para la participación ciudadana. De acuerdo con al reporte realizado por ACIJ (2011), en los primeros años de implementación, la convocatoria no tuvo regularidad. Así, se reporta que hay registros sobre la realización de reuniones entre las OSC y la AGN en el marco de la PP solamente en los años 2004, 2006, 2007 y 2010.

En el año 2013 la AGN abre un área especial para estas tareas, llamada *Área de Participación Ciudadana*. Al año siguiente, en 2014, se reglamenta la PP a través de la Disposición AGN N° 98 del año 2014²⁵². Todo ello le da un marco normativo interno y organiza formalmente las convocatorias. En el 2016 la AGN sumó un nuevo compromiso con las OSC, abriendo espacios de participación en la etapa de diseño de las auditorías. Ello en el marco del “Tercer Plan de Acción de la Alianza para el Gobierno Abierto de la República Argentina”²⁵³. Estos avances le dieron mayor regularidad a la convocatoria, a tal punto que al año 2021 la convocatoria hacia las OSC se realizó de manera regular en forma anual y con distintos formatos, como encuentros de trabajo, encuentros anuales, talleres temáticos, talleres intermedios, y talleres de presentación de informes. Cabe

²⁵² Disposición AGN N° 98 del año 2014. Sobre procedimiento de planificación participativa. 23 de Abril del 2014.

²⁵³ Ministerio de Modernización de la República Argentina. (2017).

destacar que, si bien las solicitudes de las OSC no son vinculantes para la planificación, se realizan reuniones antes y después de realizar la planificación en donde las OSC exponen sus puntos de vista y donde la AGN explica la lógica de la planificación realizada.

Entre las experiencias exitosas que tuvo la implementación de la PP en el proceso de planificación de la AGN, y destacadas por la misma AGN, se incluyen: la inclusión del monitoreo de la accesibilidad del transporte -en especial el servicio prestado a los pasajeros con discapacidad dentro de la auditoría integral del sistema de transporte- propuesta por el Departamento de Discapacidad de la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA), que tuvo lugar en el año 2003. Sobre este punto, la AGN destaca en su página oficial que *“Para la proyectada auditoría –a la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT) y a Trenes de Buenos Aires (TBA)–, a mediados del 2004, se invitó a organizaciones de personas con discapacidad, en particular, el área de Discapacidad de la CTA, a participar en la elaboración del objeto de auditoría y sumarse a algunas tareas de campo. Es decir, se visualizó a las organizaciones no solo como “referentes”, sino también como “participantes” en el proceso de control”*²⁵⁴.

Además la AGN destaca otros dos casos de éxito respecto de la inclusión de propuestas de las OSC en la planificación de AGN. Por un lado, las auditorías que se realizaron sobre la Cuenca Matanza-Riachuelo. Así, sostiene que tanto las auditorías sobre la Cuenca Matanza-Riachuelo como la auditoría sobre el Programa Federal de Salud (PROFE) del año 2010 *“nacieron de este tipo de consultas”*²⁵⁵.

Además, el valor de la PP ha sido reconocida entre otros por la Iniciativa TPA, un espacio en donde OSC de países de América Latina promueven prácticas de transparencia de participación ciudadana y de rendición de cuentas en vista del fortalecimiento de los sistemas de control público, especialmente en las Entidades de Fiscalización Superior de la región. Allí se reconoce que *“la AGN inscribe su accionar en una perspectiva que excede lo estrictamente contable para proyectarse como un organismo de información, tutela y salvaguarda del interés general. En la medida en que la Planificación Participativa permite a las organizaciones incidir -o más bien, ser consideradas- en el*

²⁵⁴ Información extraída de la página oficial de la AGN. Véase: <https://www.agn.gob.ar/participacion-ciudadana>

²⁵⁵ Información extraída de la página de AGN sobre Planificación Participativa. Véase: <https://agnparticipacionciudadana.wordpress.com/about/>

establecimiento de la agenda de la entidad, resulta exponente de una buena práctica en materia de participación ciudadana en la tarea que desempeñan los organismos de control, al intensificar la comunicación con la sociedad y propiciar su participación en la rendición de cuentas”²⁵⁶.

Sumado a ello, legislación nacional como internacional abona el papel central de la PP como herramienta de participación ciudadana incluida proceso de planificación de la AGN. Desde la normativa nacional, la misma AGN reconoce el potencial de la Planificación Participativa en la mentada Disposición de AGN N° 98/14²⁵⁷, en donde se reglamenta el camino administrativo que sigue las propuestas que son presentadas por las OSC, estipulando distintos tipos de análisis que deben realizar diversas reparticiones de la AGN para entender la factibilidad, la pertinencia, la viabilidad técnica, el interés y la oportunidad de la propuesta de las OSC²⁵⁸.

A ello se suma el reconocimiento del procedimiento de “*audiencia pública*” reconocido en el artículo 13 de las Normas Básicas del Reglamento Interno del Colegio de Auditores, como una procedimiento habilitado para “*la evaluación de la actividad de los entes reguladores de servicios públicos o de los servicios públicos privatizados o la aplicación de fondos públicos a subsidios*”, todo ello sin perjuicio de la aplicación de los distintos criterios de control.

En el plano internacional, tanto OLACEFS como INTOSAI reconocen la importancia de la participación ciudadana en el control público. OLACEF reconoce en la Declaración de Asunción del año 2009 la participación activa ciudadana y establece que “*las EFS fortalecerán sus estrategias, nexos y mecanismos de comunicación e interacción con la sociedad civil, en procura de involucrarlos eficazmente en los sistemas de rendición de cuentas que están en construcción en la región; capacitarán a los funcionarios en lo procedente para que sean verdaderos rendidores de cuenta ante la ciudadanía; coadyuvarán en la construcción de un marco institucional que brinde la debida oportunidad y efectividad en el acceso a la información estatal pertinente por parte de los ciudadanos, que fomente una mayor cultura de transparencia gubernamental; y*

²⁵⁶ Iniciativa TPA. (s.f.). *¿De qué se trata la Planificación Participativa que implementa la AGN de Argentina?*. <https://iniciativatpa.org/de-que-se-trata-la-planificacion-participativa-que-implementa-la-agn-de-argentina/>

²⁵⁷ Disposición AGN N° 98. (2014).

²⁵⁸ Los anexos de la Resolución AGN N° 98 del año 2014 también aprueban el formulario de propuestas y el curso de planificación.

llevarán a cabo las acciones necesarias para mejorar el conocimiento público acerca de la lógica que gobierna a todo el sistema de rendición de cuenta, para contribuir a que el ciudadano ejerza adecuadamente su papel en el sistema”²⁵⁹.

INTOSAI reconoce en sus normas ISSAI del año 2010 también la relevancia de darle un espacio a la ciudadanía en el control público. Así, la Norma ISSAI de 2010 reconoce como una buena práctica “*la apertura de mecanismos formales a través de los cuales el público puede comunicar sugerencias y quejas relacionadas con presuntas irregularidades en organismos públicos, que podrían servir de insumo para programar futuras auditorías*”²⁶⁰. El rol de control de las EFS frente a la implementación de ODS y la necesidad de incorporar la participación ciudadana en la fiscalización y seguimiento de cumplimiento de los ODS también fue reconocido expresamente en la Declaración de Punta Cana en 2016 ²⁶¹.

La participación ciudadana además, de la mano de la transparencia, es un elemento ampliamente reconocido como una herramienta para prevenir la corrupción. Ello se encuentra reconocido expresamente en la Convención Interamericana contra la Corrupción²⁶² y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción²⁶³.

La PP resulta ser una herramienta que permite generar un espacio en donde el Estado en conjunto con las OSC puede acordar cuáles son las demandas de la sociedad respecto más urgentes y dar entrada a parte de esas demandas dentro de la planificación de auditorías que monitorean la efectivización de derechos. Ello no hace más que abonar la concepción sostenida por el constitucionalismo popular o democrático, que resalta la relevancia que tiene la posibilidad de que “*distintas facciones puedan llegar a tener juego dentro de la institucionalidad*” como un elemento distintivo de las democracias²⁶⁴. En el particular caso sobre la temática de género, la inclusión de las OSC que representan al colectivo de mujeres y LGTBIQ a lo largo del proceso de planificación institucional de la AGN

²⁵⁹ Declaración de Asunción de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores sobre Principios sobre Rendición de Cuentas. Principio 6°. 8 de octubre del 2009.

²⁶⁰ Norma ISSAI 20 del año 2010. Sobre Principios de Transparencia y Rendición de Cuentas. INTOSAI *Professional Standards Committee*. 6 de enero del 2010.

²⁶¹ Declaración de Punta Cana de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores sobre la promoción de la participación ciudadana en el seguimiento y la fiscalización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible - Agenda 2030. 19 de octubre del 2016.

²⁶² Convención Interamericana contra la Corrupción. En el Artículo 3° punto 11. 29 de marzo de 1996.

²⁶³ Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Artículo 5° punto 1 y Artículo 13° punto 1. 31 de octubre de 2003.

²⁶⁴ Post R. y Siegel R. (2012). *Constitucionalismo democrático. Por una reconciliación entre la Constitución y el pueblo. Colección Derecho y Política*. Buenos Aires: Siglo XXI editores.

implica una democratización de la agenda del control público externo, la apertura de ese control hacia la sociedad es una forma de ejercer la democracia, que debe ser entendida “como una práctica que, para afirmarse, necesita ejercerse cotidianamente”²⁶⁵. En la misma línea, Gargarella señala que “una institución o un cargo no se democratiza cuando nos quedamos en la puerta de entrada del problema [...] La democratización requiere que la ciudadanía decida sobre las cuestiones en juego: que tenga la capacidad cotidiana para intervenir en ese proceso decisorio, o supervisar lo que los delegados hacen en su nombre”²⁶⁶. Ello es necesario para evitar la constitución de élites en el poder, que manipulen la agenda de instituciones que, como la AGN, fueron pensadas para cimentar el control de frenos y contrapesos, e impongan agendas ajenas a los problemas con los deben lidiar distintos grupos, tales como las mujeres y miembros del colectivo LGTBIQ.

La PP habilita un espacio efectivo en donde se realiza un intercambio de ideas con los principales afectados por la implementación de políticas y programas por parte del Estado, es decir con aquellos que se benefician de la implementación de esos programas, para que puedan exponer sus puntos de vista, sus demandas, el impacto que generan esos programas en sus vidas y en donde puedan aportar información que nutra la agenda del control público externo para incluir sus experiencias, evitando así que la concentración de poder o la puesta de la herramienta del control público al servicio de una élite minoritaria. Todo ello no es más que asegurar la participación ciudadana dentro del proceso decisorio que ordena la actuación de la AGN, volviendo al organismo horizontal, favoreciendo un mecanismo que propende al diálogo y al intercambio de ideas a través de la participación de grupos con distintas cosmovisiones sobre un tema, fortaleciendo el control público y desalentando el privilegio que provoca la lógica endógena del poder.

Todo ello se deriva del hecho de considerar a los movimientos sociales como “cruciales para la construcción del auto-gobierno, en tanto asociaciones de la sociedad civil que median entre el gobierno y la ciudadanía”²⁶⁷. La mejora de la planificación institucional de la AGN tiene un peso decisivo para una inclusión cabal de las demandas de los movimientos sociales, en especial respecto del movimiento feminista/LGTBIQ, en la agenda del control público externo, a través de la incorporación sistemática y organizada

²⁶⁵ Gargarella, R. (2021).

²⁶⁶ Gargarella, R. (2021).

²⁶⁷ Siegel, R. (2002). *El rol de los movimientos sociales como generadores de derecho en el derecho constitucional de los Estados Unidos* [El Derecho como objeto e instrumento de transformación]. Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política - SELA 2002.

de las OSC que representan estos grupos en la planificación de proyectos. En este sentido, las OSC han realizado un trabajo en donde advierten fortalezas y limitaciones de esa planificación participativa. Así, el documento desarrollado por ACIJ (2011), en el marco de la Iniciativa TPA, contiene un análisis FODA de la planificación participativa de la AGN.

Del lado de las fortalezas, se reconocen como valiosos la puesta a disposición de la AGN de material, la realización de reuniones informativas, y las exposiciones en equipo. Además, se considera al formulario que completan las organizaciones como “*claro y didáctico*”. También se considera conveniente la incorporación de “*herramientas virtuales, herramientas informáticas, la coordinación entre distintas áreas para implementar el procedimiento, y la flexibilidad de la AGN en ofrecer prórrogas a las asociaciones civiles para la entrega de propuestas*”. Además, se reconoce como positivo el liderazgo de la AGN para la apertura de mecanismos de vinculación con la ciudadanía, como también la devolución por escrito de las consideraciones del personal técnico respecto de la viabilidad de las propuestas de las OSC²⁶⁸.

En cuanto a las limitaciones, se menciona los plazos acotados entre la convocatoria que abre la AGN, la reunión informativa y la elevación del plan anual de la AGN. También se menciona a la inclusividad de la convocatoria poniendo especial énfasis en la falta de integración de organizaciones del interior del país. Además, se critica a los canales de difusión y contacto virtual y se los califica de “*incipientes*” y se critica las devoluciones de AGN que “*distan de ser claras y de brindar información de utilidad para que las OSC perfeccionen la calidad de sus aportes*”. Sumado a ello, se ve una incapacidad por parte de la AGN por mantener el interés por parte de las OSC, con una disminución en la participación de organizaciones entre las distintas reuniones que se llevan adelante. También se critica la falta de herramientas de contacto y articulación entre la AGN y la sociedad civil por fuera de las convocatorias anuales. Asimismo, se cuestiona la discrecionalidad con la que se maneja la AGN por falta de una normativa específica sobre plazos y la falta de publicación de los Programas Operativos Anuales aprobados en AGN, destacando que para acceder a ellos las OSC deben solicitarlos a la AGN expresamente²⁶⁹.

²⁶⁸ Iniciativa TPA. (s.f.).

²⁶⁹ Iniciativa TPA. (s.f.).

Todas estas limitaciones que presenta la aplicación de la PP pueden ser resueltas mediante una reglamentación más estricta respecto del procedimiento, con detalles precisos sobre los plazos, además de la implementación de métodos de contacto y de articulación más expeditos y eficaces con las OSC. Asimismo, es necesario destacar la necesidad de federalizar la convocatoria a las OSC, para que puedan participar organizaciones que no tengan su domicilio y funcionen fuera de la jurisdicción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Además, puede ser beneficioso realizar encuentros trimestrales o bimestrales, o incorporar herramientas que vuelvan el contacto con las OSC más fluido.

En segundo lugar, y sumado a las mejores que pueden realizarse en la PP para que sea más receptiva de las demandas del movimiento social, también es posible pensar en otro tipo de acciones que favorezcan específicamente al colectivo feminista/LGTBIQ, y que fomenten la inclusión de un mayor número de mujeres y personas de identidad diversa en las esferas de liderazgo en la estructura institucional de la AGN. Medidas tales como la incorporación de una norma que establezca un cupo en los distintos niveles del organismo, como también en las bancas de Auditores Generales podría tener un impacto en la planificación del organismo. Ello estaría en línea con los proyectos de paridad recientemente aprobados en legislaturas provinciales y en el Congreso de la Nación. Entre los años 1992 al año 2021, solamente 1 mujer ocupó -y ocupa- actualmente una banca de Auditor General²⁷⁰. Además, el cargo de Presidente de la AGN nunca fue ocupado por una mujer, por ello se confeccionaron proyectos legislativos que buscan la paridad dentro del Colegio General de Auditores²⁷¹.

Respecto de la composición de su personal, la AGN realiza una rendición de cuentas a través de la publicación de una memoria anual. En la memoria del año 2019²⁷² se establece dentro de la política de recursos humanos del organismos, al programa de inclusión de personas con discapacidad con el objeto de “*promover políticas, prácticas y una cultura organizacional inclusiva dentro de la AGN*”. Sin embargo, no se contempla

²⁷⁰ Lic. María Graciela de la Rosa.

²⁷¹ Existe un proyecto de ley presentado en el año 2020 en el Congreso de la Nación por la Diputada Carla Carrizo del bloque de la Unión Cívica Radical, en donde se propone modificar el artículo el artículo 122 de la Ley N° 24.156 para aplicar paridad en la AGN. El proyecto propone que “*En todos los casos, cuando hubiera una vacante por muerte, renuncia, separación, inhabilidad o incapacidad permanente de un/a Auditor/a General deberá designarse un/a Auditor/a General del mismo sexo del miembro saliente. Hasta tanto el cuerpo de Auditores Generales esté integrado en un cincuenta por ciento (50%) por mujeres y cincuenta por ciento (50%) por varones, las sustituciones de las o los Auditores se realizarán designando a una mujer*”.

²⁷² Última memoria publicada en la página oficial de la AGN. Año 2019. Véase: <https://www.agn.gob.ar/page/transparencia-2>

ningún programa de inclusión de género. Además, y si bien la AGN tiene publicada información sobre su personal entre los años 2010 y 2020, distinguiendo de acuerdo con el modo de contratación²⁷³, no se publican cifras sobre la composición del personal discriminados por razón del género. Por lo tanto, no puede realizarse a la fecha un análisis sobre la composición del personal total de la AGN²⁷⁴.

Cabe destacar que la AGN en el año 2020 adhirió a la Ley Micaela, luego de su sanción en el Congreso de la Nación. Además, a partir del año 2018 y -como puede verse en el **Anexo IV**- aparecen nuevamente en el POA proyectos de auditorías de gestión sobre cuestiones de género, luego de 10 años de inactividad sobre este tema, sumado a un breve período a mediados de la década del 2000 en donde priorizó la realización de auditorías financieras de género. Cabe señalar que en ningún caso se ven proyectos de gestión ni financieros que monitoreen programas destinados a la efectivización de derechos del colectivo LGTBIQ en la información publicada por el organismo en su página oficial²⁷⁵. En el plano internacional, se destaca la Declaración de Santo Domingo del año 2012 de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores, en donde se confirma la intención de OLACEFS de continuar implementando políticas de género en el seno de los estados miembros de la organización regional y de fiscalizar el cumplimiento de leyes de equidad de género en el seno de OLACEFS²⁷⁶.

Además, y siguiendo la lógica que llevó al organismo a incluir un Departamento encargada de proyectos ambientales, puede pensarse en la inclusión de una división administrativa dentro de la AGN, tal como un Departamento, que esté destinada al

²⁷³ La información publicada se encuentra desagregada en: Auditores, Personal de Gabinete, Personal Contratado, Personal Permanente, Personal no Permanente, y Personal Transitorio. Véase: <https://www.agn.gob.ar/page/transparencia-2>

²⁷⁴ Debido a que la AGN publica su organigrama, si puede realizarse un análisis sobre los puestos de liderazgo dentro de la AGN. Al año 2020 y de acuerdo con la información publicada por AGN (Organigrama de la AGN – Año 2020) y teniendo en cuenta a los cargos más altos del organismo (esto es Gerente, Subgerente y Jefe de Departamento), de un total de 56 funcionario con esos cargos, 46 están ocupados por hombres y 8 por mujeres.

²⁷⁵ En la página oficial de la AGN se realizó una búsqueda con las palabras claves “LGTB”, “LGTBI”, “LGTBIQ”, “diverso”, “diversidad”, “identidad diversa”, “gay”, “queer”, “trans”, “lesbiana”, “bisexual”, “bisexualidad” y una búsqueda por organismos con los organismos “Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales”, “Instituto Nacional de las Mujeres”, “Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales”, y “Ministerio de Desarrollo Social”.

²⁷⁶ Declaración de Santo Domingo sobre Género y Transparencia en la Fiscalización Superior. 20 de Abril del 2012.

monitoreo exclusivo de proyectos y políticas de género a través de informes de gestión, tal como sucede con los temas ambientales.

CAPÍTULO 4

Conclusión

Este trabajo se propuso analizar el bajo nivel de permeabilidad del control público externo frente a las demandas de los movimientos feminista/LGTBIQ, partiendo de la escasa realización de auditorías sobre programas y proyectos de género. Además, se propuso indagar en los distintos beneficios -tanto para el Estado como para los movimientos sociales- que reportaría la realización regular de auditorías de gestión sobre programas de género, en base a los beneficios que pueden derivarse de ello para el fortalecimiento de las bases del control público y por consiguiente, para nuestro acuerdo democrático. Todo ello considerando el rol clave que tomó la AGN con su jerarquización constitucional en la reforma de 1994, y tomando en cuenta la intención democratizadora y de romper con la concentración del poder en la rama ejecutiva que tuvo aquella reforma, para dar mayor lugar a la rama legislativa, con el fomento de una mayor participación de la ciudadanía en los asuntos públicos.

Si bien los movimientos feministas y por la diversidad sexual resultan movimientos sociales de gran relevancia en la agenda pública local en los últimos años y han logrado importantes avances en la recepción de sus demandas por parte del Estado, no sucede lo mismo en los organismos de control. En particular, en este trabajo se analiza el caso de la AGN, la cual ha demostrado una permeabilidad baja del control público externo frente a interpelaciones de género. Ello se ha traducido en una escasa generación de informes que monitoreen políticas y proyectos de género.

La información publicada por la AGN muestra un número escaso de informes financieros y en un número aún más escaso de informes de gestión en los últimos 30 años. Puede observarse un primer período entre los años 1993 y 2004 en donde la producción de informes sobre cuestiones de género fue nula, con una falta total de monitoreo sobre este tipo de programas y proyectos. A continuación, se observa un segundo período entre los años 2004 y 2008, en donde la AGN inicia con cierta regularidad un control sobre estados financieros, con un total de seis informes financieros realizados en ese período. A eso le sigue un tercer período de inactividad entre los años 2008 y 2018, en donde vuelve a un control inexistente sobre programas y políticas de género. A partir de allí, se observa un cuarto período que comienza en el año 2018, en el que la AGN retoma una agenda de

control público ligada a programas y proyectos de género, principalmente con la realización de auditorías de gestión. Entre 2018 y 2021 existen tres auditorías de gestión sobre programas y proyectos de género aprobadas. Además, se observa que las auditorías de este cuarto período aparecen principalmente ligadas al rol que tiene la AGN respecto del monitoreo de los ODS establecidos por la ONU - concretamente en relación con el ODS 5 sobre igualdad de género- y que fue reconocido explícitamente en la arena internacional por INTOSAI.

El análisis realizado demuestra que, en relación con otras demandas e interpelaciones - como por ejemplo las ambientales, cuestiones relativas a cupos de discapacidad, vivienda y hábitat, derechos indígenas, o incluso respecto del monitoreo de la implementación de ODS en Argentina- la recepción por parte de la AGN ha sido más alta, con un mayor número de informes e incluso, en algunos casos, con mayor regularidad no sólo con la confección de informes, sino incluso con la realización de informes de seguimiento. No se advierten -ni han sido señaladas de modo expreso por el organismo- justificaciones objetivas que expliquen la decisión de priorizar ciertas demandas sobre otras y que justifiquen el diverso nivel de permeabilidad entre distintos tipos de demandas.

Cuando se analizan los incentivos institucionales y políticos que generan esa recepción heterogénea, discontinua y disímil para diversas interpelaciones y los distintos factores que confluyen en la decisión del planeamiento institucional de la AGN, aparece una herramienta que por sus características se muestra como óptima para romper con la lógica endógena con la que se planifican los proyectos de AGN, esto es la Planificación Participativa (PP).

La PP aparece como una herramienta que permite la participación de actores -por fuera del Estado- en los procesos de planificación de proyectos y de este modo en la agenda del control público externo. La PP habilita un espacio efectivo para el intercambio de ideas con los principales afectados por la implementación de políticas y programas por parte del Estado, para que puedan exponer sus puntos de vista, sus demandas, el impacto que generan esos programas en sus vidas y en donde puedan aportar información que nutra la agenda del control público externo para incluir sus experiencias, evitando así que la concentración de poder y la puesta del control público externo al servicio de una élite minoritaria.

De esta manera, la PP se torna una herramienta que efectiviza la participación ciudadana, la cual -de la mano de la transparencia- es un elemento ampliamente reconocido como una herramienta para prevenir la corrupción. Implica, además, una forma de democratizar la agenda del control público externo, ya que la apertura del control público hacia la sociedad es una forma de ejercer la democracia. Todo ello no es más que asegurar la participación ciudadana dentro del proceso decisorio que ordena la actuación de la AGN, volviendo al organismo horizontal, favoreciendo un mecanismo que propende al diálogo y al intercambio de ideas a través de la participación de grupos con distintas cosmovisiones sobre un tema, fortaleciendo el control público y desalentando el privilegio que provoca la lógica endógena del poder.

Respecto del marco instituido para la PP a la fecha, es necesario considerar las opiniones de las OSC sobre este proceso, para mejorar algunos aspectos centrales de la PP. Así, se destaca la necesidad de una reglamentación más estricta respecto del procedimiento, con detalles respecto de plazos, implementación de métodos de contacto y de articulación con las OSC, ofreciendo un mayor número de oportunidades para la participación de las OSC por fuera de la reunión anual. Asimismo, es preciso federalizar la convocatoria a las OSC. Todas las mejoras que puedan realizarse sobre el procedimiento de la PP repercutirán positivamente, no sólo para el movimiento feminista/LGTBIQ, sino para distintos movimientos sociales para permitirles mayor injerencia dentro de la agenda del control público externo.

Sumado a ello, y en particular para el movimiento de mujeres y LGTBIQ, es posible pensar en otro tipo de acciones que fomenten la inclusión de un mayor número de mujeres y diversidades en las esferas de liderazgo en la estructura institucional de la AGN. Medidas tales como una norma que establezca cupos en las distintas posiciones jerárquicas de la AGN, tales como Gerencias o Departamentos, como también en las bancas de los siete Auditores Generales, podría tener un impacto en la planificación del organismo. Además, también es posible plantear la posibilidad de generar una repartición administrativa que tenga a su cargo al generación de informes de gestión sobre políticas y proyectos de género, imitando lo que se dispuso para cuestiones ambientales, que cuenta con un Departamento propio para la generación de informes de gestión sobre programas y políticas ambientales.

Un mayor grado de permeabilidad de la AGN frente a las interpelaciones de género llevaría a una mayor cantidad de generación de informes de gestión que realicen un monitoreo sobre políticas y proyectos de género implementados por el Poder Ejecutivo Nacional. La AGN tiene la capacidad de generar información confiable sobre la efectivización de derechos, tanto de las mujeres como de quienes poseen identidades diversas, por lo que una mayor cantidad de informes de gestión sobre políticas de género contribuiría con la medición del impacto de esas políticas en Argentina.

Las auditorías de gestión sobre género permiten un control integral sobre las políticas de género. La evaluación de la implementación de políticas permite entender el camino de los recursos públicos y rediseñar aquellas herramientas para permitir los resultados buscados. También permiten evitar la superposición de programas y el gasto doble, la administración más eficiente de los recursos limitados del estado, y la redirección de recursos hacia programas o partes de la población que necesite más urgentemente de esos recursos.

Un mayor número de auditorías de gestión sobre género además permitirá contrarrestar el déficit de información con perspectiva de género producida por el Estado. A nivel nacional, la información que se genere a través de las auditorías de gestión servirá para entender cuáles son las principales falencias en la implementación, sumando transparencia al esquema de la implementación de políticas, haciendo responsables a los funcionarios por sus tareas, y aportando información vital para mejorar la implementación de políticas en base a evidencia.

La información aportada en las auditorías de gestión busca también retroalimentar el proceso de toma de decisiones por parte de quienes forma parte de la Administración Pública Nacional. Al aceptar las recomendaciones realizadas en las auditorías de gestión respecto de las falencias en la implementación de políticas públicas, los organismos que conforman la Administración Pública Nacional pueden utilizar los informes generados por la AGN para mejorar su desempeño y su calidad institucional, aportando herramientas que sirvan para mejorar la coordinación entre distintos organismos y niveles de gobierno, y haciendo más eficiente el uso de los recursos públicos evitando la superposición de funciones y consecuentemente de recursos.

Además, la producción de información sobre la implementación de programas y políticas de género por parte del Estado, a través de la realización de auditorías de gestión,

va en línea con las obligaciones internacionales asumidas por la Argentina. Los informes de gestión sobre políticas de género robustecerían la información con la que Argentina hace frente a la rendición de cuentas de obligaciones internacionales que la Argentina ha contraído en base a distintos convenios, tales como la Convención sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Plataforma de Beijing y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra La Mujer -conocida como Convención de *Belem do Pará*-.

Así, Argentina presenta informes frente al Comité sobre la Eliminación de la Discriminación contra la mujer fundado en el artículo 18 de la Ley N° 23.179, que recepta la Convención sobre Eliminación de Todas las formas de Discriminación contra la Mujer. Estos informes hacen alusión a medidas de distinta índole, como legislativas, administrativas o judiciales, adoptadas como formas de avanzar en las implementación de la Convención²⁷⁷. A ello se suma la recomendación realizada a la Argentina por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer (CEDAW) en las Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer del año 2016. Allí insta a la Argentina a que “*Establezca mecanismos de rendición de cuentas para supervisar los efectos de la aplicación de la legislación destinada a promover la igualdad de género en todos los niveles de la jurisdicción, y destine suficientes recursos humanos, técnicos y presupuestarios a dicha aplicación*”²⁷⁸.

Por otro lado, Argentina se encuentra comprometida con la Plataforma de Beijing y también en el marco de esta plataforma produce regularmente un informe sobre el estado de avance de implementación de la Declaración y de la Plataforma. En este punto también es fundamental pensar en el aporte que podría hacer la AGN a través de informes de gestión sobre la implementación de programas de género. Así, el Objetivo estratégico I.1. de la plataforma de Beijing establece que surge una obligación positiva para aquellos países que ratificaron la convención de incluir información sobre género en aquellos informes que sean presentados en el marco de un convenciones o tratados de derechos

²⁷⁷ El último informe a la CEDAW fue el séptimo informe que fue presentado al Comité en el año 2016.

²⁷⁸ ONU: Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer (CEDAW). (2016).

humanos que haya firmado. La finalidad de esto es que se pueda analizar y a la vez examinar los derechos humanos de las mujeres²⁷⁹.

En relación con la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra La Mujer, conocida como la Convención de *Belem do Pará* - aprobada por la Argentina mediante la Ley N° 24.632- la misma contiene en su artículo 10 el mandato para los estados parte de incluir información específica sobre medidas implementadas y desafíos en relación con la situación de violencia contra las mujeres en los informes que los países envíen a la Comisión Interamericana de Mujeres²⁸⁰.

Todo ello es relevante tanto para el movimientos de mujeres como LGTBIQ, que a través de interpelaciones hacia los organismos de control público del estado, pueden avanzar más allá del reconocimiento de su identidad y de sus derechos, hacia el control de las soluciones redistributivas dispuestas por el Estado para superar las injusticias generadas por la falta de reconocimiento de la identidad del grupo.

Ambos colectivos son bidimensionalmente subordinados, y padecen injusticias generadas tanto por el orden de status de la sociedad como por su estructura económica. En la dimensión cultural de la problemática se advierte la existencia de valores culturales que privilegian todos los rasgos que se relacionan con la masculinidad y la cisheteronormatividad, fomentando el androcentrismo y provocando injusticias estructurales de representación para miembros de estos colectivos. Así, el género codifica patrones culturales de interpretación que provocan resultados desventajosos para las mujeres y personas de identidad diversa. La subordinación de *status social* y el comportamiento despreciativo hacia estos colectivos tiene lugar mediante distintas conductas, como la violencia y la agresión, las representaciones cosificadoras en los medios de comunicación, la hostilidad en los espacios públicos y los obstáculos que encuentran miembros de estos colectivos para ocupar puestos de gobernanza o posiciones de autoridad.

²⁷⁹ El Objetivo estratégico I.1. establece “Promover y proteger los derechos humanos de la mujer, mediante la plena aplicación de todos los instrumentos de derechos humanos, especialmente la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer”.

²⁸⁰ El artículo habla de “medidas adoptadas para prevenir y erradicar la violencia contra la mujer, para asistir a la mujer afectada por la violencia, así como sobre las dificultades que observen en la aplicación de las mismas y los factores que contribuyan a la violencia contra la mujer”.

Sumada a la dimensión cultural, existe también un nivel socioeconómico, producido por la estructura económica que genera marginación, explotación y pobreza por razón del género, dando lugar a injusticias socioeconómicas. El género da lugar a una estructura de trabajo en donde se diferencia entre el trabajo remunerado productivo y el trabajo doméstico no remunerado reproductivo asignado a miembros de estos colectivos, que poseen salarios inferiores y muchas veces funcionan mayoritariamente en el ámbito de la informalidad.

Es por ello que es de gran importancia no centrarse solamente en las políticas de reconocimiento, esto es en el aspecto cultural-valorativo de la discriminación que sufren estos grupos, sino en considerar también como central a la faceta económico-social. Es necesario transformar nuestros valores culturales y, adicionalmente, también es relevante corregir los resultados inequitativos de nuestro acuerdo social, para que fomenten el empoderamiento económico de las mujeres y miembros del colectivo LGTBIQ y el acceso pleno e igualitario a los recursos, su plena integración en la economía formal, su participación plena e igualitaria en la vida pública y política, y la reorganización de la división de trabajo.

Anexo I

Auditor General	Partido Político que promovió su designación	Periodo de duración en el cargo	A propuesta de Senadores (S) o Diputados (D)
Lic. Jesús Rodríguez (Presidente)	Unión Cívica Radical	En el cargo desde el 3 de marzo de 2020	Acuerdo S/D
Lic. María Graciela de la Rosa	Partido Justicialista	2017 - 2025	S
Dr. Francisco J. Fernández	Partido Justicialista	2017 - 2025	S
Dr. Alejandro Mario Nieva	Unión Cívica Radical	2017 - 2025	S
Dr. Juan Ignacio Forlón	Partido Justicialista	2016 - 2024	D
Dr. Gabriel Mihura Estrada	Frente Renovador	2016 - 2024	D
Miguel Ángel Pichetto	UNIR	2020 - 2028	D

Anexo II

- Gerencia de Control de Gestión del Sector No Financiero (GNF).
 - Contiene una Subgerencia con dos departamentos:
 - Departamento de Control de Gestión de la Administración Central y del INSSJyP
 - Departamento de Control de Gestión de Organismos Descentralizados y Otras Entidades
- Gerencia de Control Financiero del Sector No Financiero (FNF).
 - Contiene una Subgerencia con dos departamentos:
 - Departamento de Control Financiero de Organismos Descentralizados y Otras Entidades
 - Departamento de Control Financiero de Empresas y Sociedades del Estado
- Gerencia de Control del Sector Financiero y Recursos (SFR).
 - Contiene una Subgerencia con tres departamentos:
 - Departamento de Control de Bancos y Entidades Financieras Estatales
 - Departamento de Control de Ingresos Públicos
 - Departamento de Control de la Seguridad Social
- Gerencia de Control de Entes Reguladores y Empresas Prestadoras de Servicios Públicos (ESP)
 - Contiene una Subgerencia con cuatro departamentos:
 - Departamento de Control del Sector Comunicaciones
 - Departamento de Control de los Sectores Energía y Agua
 - Departamento de Control del Sector Transporte
 - Departamento de Control del Sector Infraestructura
- Gerencia de Control de la Deuda Pública (DP)
 - Contiene una Subgerencia con dos departamentos:
 - Departamento de Control del Endeudamiento con Organismos Financieros Internacionales

- Departamento de Control de las Operaciones de Crédito Público y de Sustentabilidad
- Gerencia de Control de Transferencias de Fondos Nacionales (TFN)
 - Contiene una Subgerencia con dos departamentos:
 - Departamento de Control de Transferencias a Provincias y al Sector Privado
 - Departamento de Control de Transferencias a Municipios y Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Sector Privado
- Gerencia de Control de la Cuenta de Inversión (CI)
 - Contiene una Subgerencia con dos departamentos:
 - Departamento de Control de Órganos Rectores
 - Departamento de Control de la Muestra
- Gerencia de Planificación y Proyectos Especiales (PPE)
 - Contiene una Subgerencia con dos departamentos:
 - Departamento de Planificación Operativa
 - Departamento de Auditoría Informática
 - Departamento de Control de Gestión Ambiental
 - Departamento de Normas y Procedimientos

Anexo III

Tipos de auditorías	Subgrupos
Auditorías financieras	<ol style="list-style-type: none">1. Auditorías financieras de revisión limitada2. Auditorías financieras que son exámenes especiales3. Auditorías financieras que son una certificación
Auditorías de gestión o de desempeño	<ol style="list-style-type: none">1. Auditorías de gestión especializadas2. Auditorías de gestión que son exámenes especiales
Auditorías de cumplimiento gubernamental	No tiene subcategorías

Anexo IV

Resolución	Año de aprobación	Título	Organismo Auditado	Tipo y Status
134/2004	2004	Proyecto de Fortalecimiento de la Asistencia Técnica en Género	Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS), Consejo Nacional de las Mujeres (CNM)	Financiero (Aprobado)
74/2005	2005	Estados Financieros del Ejercicio Finalizado el 31/12/03, correspondientes al "Programa Federal de la Mujer"	Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM)	Financiero (Aprobado)
159/2006	2006	Estados Financieros del Ejercicio Finalizado el 31/12/05, correspondiente al "Programa Federal de la Mujer"	Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS), Consejo Nacional de las Mujeres (CNM)	Financiero (Aprobado)
37/2008	2008	Estados Financieros del "Programa Federal de la Mujer" por el ejercicio finalizado el 31/12/2006	Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS)	Financiero (Aprobado)
157/2008	2008	Estados Financieros del Ejercicio Finalizado el 31/12/07, correspondiente al "Programa de Promoción del Fortalecimiento de la Familia y el Capital Social" (PROFAM)	Consejo Nacional de las Mujeres (CNM)	Financiero (Aprobado)

207/2008	2008	Estados Financieros del Ejercicio Finalizado el 31/12/07, Correspondiente al “Programa Federal de la Mujer”	Consejo Nacional de las Mujeres (CNM)	Financiero (Aprobado)
123/2018	2018	Cumplimiento del cupo femenino sindical (Ley N° 25.674) durante el período que abarca el ejercicio 2015 al tercer trimestre de 2016 inclusive	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS)	Gestión (Aprobado)
92/2019	2019	Gestión del Programa 17, Formulación e implementación de Políticas Públicas de la Mujer, en los aspectos relacionados a las acciones desarrolladas por el Consejo Nacional de las Mujeres (CNM) en el marco de las previsiones de la Ley N° 26.485. Audita período 2015/2016.	Consejo Nacional de las Mujeres (CNM), Instituto Nacional de las Mujeres (INAM)	Gestión (Aprobado)
27/2019	2019	Gestión del gobierno nacional en la preparación para la implementación del Objetivo de Desarrollo Sostenible 5 (ODS 5) “Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y niñas”. Audita período 2016/2017.	Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS)	Gestión (Aprobado)
No aprobado	No aprobado se	Políticas implementadas para abordar los		Gestión (En curso)

		Objetivos y Metas del ODS 1 "Hambre Cero" desde un enfoque transversal con ODS 5 "Igualdad de género" *	Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS)	
No aprobado	No aprobado	Políticas implementadas para el logro de las metas del ODS 1 y mitigación de impacto del COVID-19, con énfasis en la disminución de brechas de género **	No definido	Gestión (No iniciado)
No aprobado	No aprobado	Seguimiento Resolución N° 123/2018 AGN "Cupo Sindical Femenino" ***	Ministerio de Producción y Trabajo	Seguimiento (No iniciado)

Los datos de los proyectos aprobados fueron extraídos del buscador de informes de la AGN. Disponible en:

<https://www.agn.gob.ar/>

* Programa de Acción Anual (POA) – Ejercicio 2019. Disponible en

<https://www.agn.gob.ar/sites/default/files/files/PAA/Programa%20de%20Accion%20Anual%202019.pdf>

[última visita 28/07/2021]

** Programa de Acción Anual (POA) – Ejercicio 2021. Disponible en

https://digesto.agn.gov.ar/index.php?option=com_attachments&task=download&id=1726 [última visita

28/07/2021]

*** Programa de Acción Anual (POA) – Ejercicio 2021. Disponible en

https://digesto.agn.gov.ar/index.php?option=com_attachments&task=download&id=1726 [última visita

28/07/2021]

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abramovich V. y Pautassi, L. (2010). *La medición de derechos en las políticas sociales*. Buenos Aires: Editores del Puerto S.R.L

Alamo S., Bordoy G., Chetto M., Ibáñez F., Migliori A., y González Ocampo M. E. (2018). #NiUnaMenos: Big Data para la comprensión de una problemática de género. En Del Rio Riande G., Calarco G., Striker G. y De León R. (Ed.) *Humanidades Digitales: Construcciones locales en contextos globales: Actas del I Congreso Internacional de la Asociación Argentina de Humanidades Digitales – AAHD* (pp. 8-27). Buenos Aires: Asociación Argentina de Humanidades Digitales.

Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia. (2011). *Planificación Participativa en la Auditoría General de la Nación. Buenas Prácticas de Transparencia, Participación Ciudadana y rendición de cuentas en la EFS de América Latina. Iniciativa PTA.*
<https://acij.org.ar/planificacion-participativa-en-la-auditoria-general-de-la-nacion/> [última visita 01/06/2021]

Barzelay M. (1996). Performance Auditing and the New Public Management: changing roles and strategies of central audit institutions. En OECD (Ed.), *Performance Auditing and the Modernisation of Government, de Organisation for Economic Co-Operation and development (OECD)*. Francia: Editorial OECD Publications.

Bidart Campos, G. J. (1995). *Tratado elemental de derecho constitucional. Tomo VI. La reforma constitucional de 1994*. Argentina: Editorial Sociedad Anónima editora comercial, industrial y financiera.

Bruno, N. (1997). Actualidad de la Administración Financiera y del Control Público en

la República Argentina. *Antología de la Revista OLACEFS*. (1992-1996). 327-336.

Ciaden, G.E. (1991). New directions in State Audit. En Geist B. (Ed.) *State Audit. Developments in Public Accountability*. Hong Kong : The Macmillan Press LTD.

Cohen, B. (2000). El feminismo jurídico en los países anglosajones: el debate actual. *El Derecho en el Género y el Género en el Derecho*. 74-107.

Consultora Grant Thornton International. (2020). *Reporte Mujeres directivas 2020*. <https://www.grantthornton.com.co/Perspectivas/novedades/mujeres-directivas-2020/> [última visita 02/02/2021]

Díaz N. B. y López A.H. (2016). *Ni Una Menos: el grito en común. La estrategia comunicacional de la movilización que marcó un hito en la lucha por los derechos de las mujeres en la Argentina*. [Tesis de Grado, Universidad de la Plata, Facultad de Periodismo y Comunicación Social]. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/58537> [última visita 01/07/2021]

Dewar, A. D. (1991). The Auditor General and the Examination of Policy. En Friedberg A., Geist B., Mizrahi N., Sharkansky I. (Ed.) *State Audit and Accountability, a Book of Readings*. Jerusalén: Editorial Government Print of Israel.

Donald H. Taylor y Glezen W. (1987). *Auditoría, Integración de conceptos y procedimientos*. México: Editorial Noriega Editores Limusa.

Faur E. y Tizziani A. (2017). Mujeres y varones entre el mercado laboral y el cuidado familiar. En Faur E. (Ed.) *Mujeres y Varones en la Argentina de hoy. Géneros en movimiento (pp. 75-99)*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Fraser, N. (1997). *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas sobre la posición postsocialista*. Bogotá: Siglo del Hombre.

----- (2008). La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución,

reconocimiento y participación. *Revista de Trabajo*. 4, (6), 83-99.

García Lema, A. M. (1994). *La Reforma por dentro. La difícil construcción del consenso constitucional*. Buenos Aires: Editorial Planeta.

------(2019). Una reforma consensuada progresivamente. Un testimonio personal a los 25 años de la reforma constitucional. En Gelli M. A. y Acerbi N. R. (Ed.) *A 25 años de la reforma constitucional de 1994. Suplemento Especial* (pp. 11- 22). Buenos Aires: Thompson Reuters - La Ley.

Gargarella, R. (2021). *La Derrota del Derecho. Siete tesis*. Buenos Aires: Siglo XXI editores.

----- (2014). Un breve balance de la reforma constitucional de 1994, 20 años después. *Pensar en derecho*, (5), 17-34.

Geist B. y Mizrahi N. (1991). State Audit: principles and concepts. Dentro de Friedberg A., Geist B., Mizrahi N., Sharkansky I. (Ed.), *State Audit and Accountability, a Book of Readings*. Jerusalén: Editorial Government Print of Israel.

Holmes, S. (2004). El constitucionalismo, la democracia ya la desintegración del Estado. En Dworkin R., Gutman A., Garzón Valdés E., Shapiro I., Khan P. W., Scanlon T. M., Waldron J. y otros (Ed.), *Democracia deliberativa y derechos humanos*, (pp. 146). España: Gedisa Editorial.

Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación. (2012). *Primera Encuesta sobre Población Trans 2012: Travestis, Transexuales, Transgéneros y Hombres Trans. Informe técnico de la Prueba Piloto Municipio de La Matanza 18 al 29 de junio 2012.*
https://www.indec.gob.ar/micro_sitios/WebEncuestaTrans/encuesta.html

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). (2019). *Registro Único de Casos*

De Violencia contra las Mujeres (RUCVM). Resultados 2013-2018.

<https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-4-27-142> [última visita 10/11/2020]

Kenny, H. (28 de noviembre de 2019). *Democracia Paritaria: Mapa de Género en la Política Argentina 2020*. CIPECC, Observatorio Electoral Argentino.

<https://oear.cippec.org/novedades/democracia-paritaria-mapa-de-genero-en-la-politica-argentina-2020/> [última visita 20/03/2021]

Ministerio de Modernización de la República Argentina. (2017). *Tercer Plan de Acción de la Alianza para el Gobierno Abierto de la República Argentina.*

<https://www.argentina.gob.ar/noticias/un-gobierno-mas-abierto-mas-federal-iii-plan-de-accion-nacional-de-gobierno-abierto>

[última visita 15/07/2021]

Ministerio Público Provincia de Buenos Aires (2020). *Informe de Femicidios. Procesos Penales de Violencia Familiar y de Género 2019.*

<https://www.mpba.gov.ar/novedad/1145> [última visita 17/11/2020]

Nino, C. S. (1997) *La Constitución de la Democracia Deliberativa*. Buenos Aires: Gedisa.

Observatorio de Femicidios en Argentina Adriana Marisel Zambrano. (2017).

Informe de Investigación de Femicidios en Argentina desde el año 2008 a 2017.

Coordinado por la Asociación La Casa del Encuentro.

Observatorio de Igualdad de Género de Latinoamérica y el Caribe. (3 de diciembre de 2020). *Políticas de Igualdad de Género.* [https://oig.cepal.org/es/politicas-](https://oig.cepal.org/es/politicas-justas)

[justas](https://oig.cepal.org/es/politicas-justas) [última visita 09/03/2021]

Observatorio Nacional de Crímenes de Odio LGBT. (2019). *Informe 2019.*

Observatorio de Crímenes de Odio LGTB. Motivados por discriminación por orientación sexual, expresión e identidad de género. [https://falgbt.org/crimenes-](https://falgbt.org/crimenes-de-odio/)

[de-odio/](https://falgbt.org/crimenes-de-odio/) [última visita 10/03/2021]

Observatorio Político Electoral del Ministerio de la Nación Argentina

(2018). *Participación política de las mujeres*.

<https://www.argentina.gob.ar/interior/observatorioelectoral/analisis/mujeres>

[última visita 10/03/2021]

Organización Mundial de la Salud (2012) *Understanding and addressing violence*

against women : intimate partner violence, World Health Organization.

<https://apps.who.int/iris/handle/10665/77432> [última visita 02/02/2021]

Organización de las Naciones Unidas: Comité para la Eliminación de la

Discriminación Contra la Mujer (CEDAW). (2016). *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Argentina*.

<https://www.refworld.org/es/docid/59cd43e64.html> [última visita 03/08/2020]

Paixao, E. (1994). El control. La Auditoría General de la Nación. En Rosatti H.D, Barra R.C, Garcia Lema A. M., Masnatta H., Paixao E., Quiroga Lavié H., Mosset Iturraspe J. (Ed.), *La reforma de la Constitución. Explicada por miembros de la Comisión de Redacción* (pp. 449-452). Santa Fe: Rubinzal Culzoni editores.

Pietregalli M. E., Barreiro E., Peretti E., Souza S. (1995). *Auditoria*. Buenos Aires: Editorial “Colección Estudios”, Universidad del Salvador.

Post R. y Siegel R. (2012). *Constitucionalismo democrático. Por una reconciliación entre la Constitución y el pueblo. Colección Derecho y Política*. Buenos Aires: Siglo XXI editores.

Puga, M. (2013). *Litio Estructural*. [Tesis Doctoral en Derecho, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Derecho].

<http://www.pensamientopenal.com.ar/doctrina/41667-litigio-estructural> [última

visita 10/03/2021]

Rodriguez H. C. y Vetulle R.A. (1997). El control público moderno. *Antología de la Revista OLACEFS*. (1992-1996). 17-34.

- Rodríguez M. V.** (2007). *Reformas judiciales, acceso a la justicia y género*. Buenos Aires: Editores del Puerto S.R.L.
- Scott, J.W.** (1996). El género: una categoría útil para el análisis histórico. *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual, PUEG*. 265-302.
- Siegel, R.** (2002). *El rol de los movimientos sociales como generadores de derecho en el derecho constitucional de los Estados Unidos* [El Derecho como objeto e instrumento de transformación]. Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política
- SELA 2002.
- Terzian, P.** (2017). *The Ni Una Menos Movement in 21st Century Argentina: Combating More than Femicide*. [Honor Thesis, Dickinson College].
https://scholar.dickinson.edu/student_honors/288 [última visita 21/04/2021]
- Vituro, P.** (2005). Constancias. *Revista Academia*, 6 (3), 295-300.

Resoluciones Judiciales Argentinas

[Mendoza, 2008] Corte Suprema de Justicia de la Nación. “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo)”. 8 de Julio de 2008.

[FAL, 2012] Corte Suprema de Justicia de la Nación. “F., A. L. s/ medida autosatisfactiva” CSJN F. 259. XLVI. – 13 de marzo de 2012.

Notas de Prensa

A dos años de la tragedia de Once, la AGN advierte sobre la alarmante situación de los trenes. (2014, 21 de febrero). *La Nación*. URL: <https://www.lanacion.com.ar/buenos-aires/a-dos-anos-de-la-tragedia-de-once-la-agn-advierte-sobre-la-alarmante-situacion-de-los-trenes-nid1666300/> [última visita 16/11/2020]

Ámbito Financiero. (2020, 13 de junio). Informe de la AGN: el PAMI permitió distribuir medicamentos oncológicos sin control. *Ámbito Financiero*. URL: <https://www.ambito.com/politica/medicamentos/informe-la-agn-el-pami-permitio-distribuir-oncologicos-control-n5109685> [última visita 15/12/2020]

Argentina aprobó el aborto legal y gratuito impulsado por el Gobierno. (30 de diciembre del 2020). *Télam*. URL: <https://www.telam.com.ar/notas/202012/540046-es-ley-el-aborto-voluntario-en-argentina.html> [última visita 27/01/2021]

Argento A. (30 de diciembre de 2020). El aborto es legal en la Argentina: el Senado sancionó la ley con una votación menos ajustada a lo esperado. *Infobae*. URL: <https://www.infobae.com/politica/2020/12/30/en-una-votacion-menos-ajustada-de-lo-que-se-esperaba-el-senado-convirtio-en-ley-la-legalizacion-del-aborto/> [última visita 27/01/2021]

Belski M. (28 de mayo de 2021). Opinión. 7 lecciones que dejó la lucha por el aborto legal en Argentina para América Latina. *CNN en Español*. URL: <https://cnnespanol.cnn.com/2021/05/28/opinion-7-lecciones-que-dejo-la-lucha-por-el-aborto-legal-en-argentina-para-america-latina/> [última visita 06/06/2021]

Caso Schoklender: piden informes a la AGN por los fondos que recibía Madres. (30 de junio del 2011). *Ámbito*. <https://www.ambito.com/politica/caso-schoklender-piden-informes-la-agn-los-fondos-que-recibia-madres-n3690218> [última visita 25/09/2020]

Centera M. y Rivas Molina F. (30 de diciembre de 2020). Argentina legaliza el aborto. *El País*. URL: <https://elpais.com/sociedad/2020-12-30/argentina-legaliza-el-aborto.html> [última visita 28/01/2021]

El Gobierno creó el Instituto Nacional de las Mujeres. (7 de septiembre del 2017). Csa Rosada. URL: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/eventos-destacados-presi/40473-el-gobierno-creo-el-instituto-nacional-de-las-mujeres> [última visita 09/05/2021]

Hauser, I. (29 de marzo del 2012). Subsidios para tratar a 117 personas muertas. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-190680-2012-03-29.html> [última visita 13/04/2021]

La AGN cuestionó la implementación de la tarjeta SUBE. (2017, 31 de mayo). *Télam Digital*. URL: <https://www.telam.com.ar/notas/201705/190897-agn-informe-implementacion-tarjeta-sube.html> [última visita 26/03/2021]

La Nación (2017, 6 de febrero). Fallas que la AGN había advertido ya hace dos años. *La Nación*. URL: <https://www.lanacion.com.ar/politica/fallas-que-la-agn-habia-advertido-ya-hace-dos-anos-nid1982146/> [última visita 13/12/2020]

Lerner A. (2020, 8 de octubre). Lapidaria auditoría de AGN sobre las PPP: tres veces más costoso, irregularidades y falta de control. *Ámbito Financiero*. URL: <https://www.ambito.com/edicion-imprensa/dolares/lapidaria-auditoria-agn-las-ppp-tres-veces-mas-costoso-irregularidades-y-falta-control-n5138793> [última visita 01/02/2021]

Pérez-Peña R. (30 de diciembre de 2020). Cómo Argentina se resistió a la tradición conservadora en América Latina y legalizó el aborto. *The New York Times*. URL: <https://www.nytimes.com/es/2020/12/30/espanol/america-latina/aborto-argentina.html> [última visita 02/02/2021]

Rocha L. (2015, 11 de noviembre). Preocupación. Crítico informe de la Auditoría General de la Nación a la política ambiental del Gobierno. *La Nación*. URL:

<https://www.lanacion.com.ar/sociedad/critico-informe-de-la-auditoria-general-de-la-nacion-a-la-politica-ambiental-del-gobierno-nid1844336/> [última visita 28/01/2020]

Sanz, J.C. (2017, 31 de agosto). La AGN detectó operaciones sospechosas del kirchnerismo en Lotería y las denunció por presunto lavado de dinero. *Infobae*. URL: <https://www.infobae.com/politica/2017/08/31/la-agn-detecto-operaciones-sospechosas-del-kirchnerismo-en-loteria-y-las-denuncio-por-presunto-lavado-de-dinero/> [última visita 08/10/2020]

Slipczuk M. (2017, 29 de agosto). Está por vencer una ley que suspende desalojos a pueblos originarios: ¿qué puede pasar si no se renueva? *Chequeado*. URL: <https://chequeado.com/el-explicador/esta-por-vencer-una-ley-de-emergencia-que-suspende-desalojos-a-pueblos-originarios-que-puede-pasar-si-no-se-renueva/>) [última visita 09/10/2020]

Según un auditor, el informe de AGN sobre Aerolíneas Argentinas tiene una clara intención política. (6 de noviembre, 2014). *Télam Digital*. URL: <https://www.telam.com.ar/notas/201411/84328-segun-auditor-el-informe-de-agn-sobre-aerolineas-tiene-intencion-politica.php> [última visita 08/10/2020]

Sanz, J. C. (2017, 9 de agosto). El Estado no sabe cuántos puertos operan en la Argentina y los fronterizos ni siquiera están habilitados. *Infobae*. URL: <https://www.infobae.com/politica/2017/08/09/el-estado-no-sabe-cuantos-puertos-operan-en-la-argentina-y-los-fronterizos-ni-siquiera-estan-habilitados/> [última visita 08/10/2020]

Tragedia de Once: declaró el titular de la Auditoría General de la Nación. (25 de noviembre del 2014). *Fiscales.gob.ar*. <https://www.fiscales.gob.ar/fiscalias/tragedia-de-once-declaro-el-titular-de-la-auditoria-general-de-la-nacion/> [última visita 08/10/2020]

Yaccar, M.D. (2021, 14 de febrero). Nació el Consejo Federal para el Abordaje de Femicidios, Travesticidios y Transfemicidios. *Página 12*. URL: <https://www.pagina12.com.ar/323636-nacio-el-consejo-federal-para-el-abordaje-de-femicidios-trav> [última visita 09/10/2020]

Blogs y Páginas Institucionales Consultada

<https://www.csjn.gov.ar/omrecopilacion/omfemicidio/homefemicidio.html>

<https://www.indec.gov.ar/indec/web/Nivel3-Tema-4-44>

<https://www.olacefs.com/plan-estrategico-de-la-intosai-2017-2022/>

<https://www.agn.gob.ar/>

<https://www.agn.gob.ar/participacion-ciudadana>

<https://agnparticipacionciudadana.wordpress.com/about/>

<https://iniciativatpa.org/de-que-se-trata-la-planificacion-participativa-que-implementa-la-agn-de-argentina/>

https://digesto.agn.gov.ar/index.php?option=com_attachments&task=download&id=1726

<https://www.agn.gob.ar/sites/default/files/files/PAA/Programa%20de%20Accion%20Anual%202019.pdf>

<https://www.agn.gob.ar/page/transparencia-2>