

CONTEXBA

Revista de Control Externo Gubernamental

Nº 7 | DICIEMBRE 2010



Qué es la AGCBA

La Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires es un organismo creado por la Constitución de la Ciudad Autónoma con la finalidad de ejercer el control externo del sector público (centralizado y descentralizado) de la Ciudad así como de las empresas, sociedades o entes en los que la ciudad tenga participación en sus aspectos económicos, financieros, patrimoniales, de gestión y de legalidad. Es conducida por un cuerpo colegiado, el Colegio de Auditores, integrado por siete miembros designados por la Legislatura porteña. Se considera a sí misma como "un órgano de control externo dedicado a medir resultados y a promover la mejora de la calidad de la gestión pública, contribuyendo a alcanzar una sólida cultura de rendición de cuentas y resultados, a facilitar la toma de decisiones legislativas y a orientar la gestión fortaleciendo los principios republicanos".

Imagen de tapa:
Señalética urbana porteña.





3	EDITORIAL Presidenta de la AGCBA: Sandra Bergenfeld
4	CONTROL Y CIUDAD La Auditoría informática en el GCABA (II) José Recasens
9	La oportunidad de la información producida por la AGCBA, un atributo crucial de nuestra tarea Mario Aiscurri
11	EXPERIENCIAS DE CONTROL Presente y futuro del Control Fiscal en Colombia Miguel Ángel Moralesrussi Russi
15	PROBLEMÁTICA URBANA La importancia crítica de los cuerpos de control en la movilidad urbana Andrés Borthagaray
20	ORGANISMOS DE CONTROL El rol de la Procuración General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires Ramiro Monner Sans
23	El desafío del control Claudia García
25	GESTIÓN Y CONTROL La asignación de recursos en salud (El conflicto entre la eficiencia económica y la eficacia médica) Patricia Campana
28	Desempeño institucional en la fiscalización de Entes Cooperadores en los efectores de salud Anabella Mialt
29	¿QUÉ ES EL CONTROL PARA USTED? El control judicial Mario Filozof
30	NOVEDADES Hacia un cuarto poder: control de la gestión pública
31	La AGCBA en las VI Jornadas de la Red Federal de Control Público Beatriz Vittori
33	PORMENORES DEL CONTROL Viajar es un placer Federico Prieto
34	INFORMEMOS AUSA - Autopista Illia: Obras aledañas al Aeroparque Jorge Newbery
36	Subsidios a cooperadoras escolares
38	Cirugía Infantil de Alta Complejidad
40	RESEÑA BIBLIOGRÁFICA Detrás de los programas presupuestarios
41	RESEÑA CINEMATOGRAFICA El señor de las moscas Federico Golodny
43	LINKS A PUBLICACIONES DE INTERÉS Revistas internacionales de control y administración pública Marianela Schkolnik

**Propietario:**

Auditoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
C.U.I.T. 33-70127568-9

Directora:

Auditora General Dra. Sandra Bergenfeld

Editor responsable:

Auditor General Dr. Alejandro Fernández

Audidores Generales:

Dr. Santiago De Estrada
Ing. Adriano Jaichenco
Dra. Paula Oliveto Lago
Lic. Josefa Prada
Dr. Juan Carlos Toso

Coordinación general:

Prof. Arturo Armada

Producida por el Departamento de Divulgación de AGCBA

Av. Corrientes 640 Piso 6° C1043AAT
Ciudad Autónoma de Buenos Aires
tel (54 11) 4321-3712 y 4321-3700 int 178
fax 4321-3700 int 5
arturo.armada@agcba.gov.ar

Colaboran en este número:

José Recasens
Mario Aiscurri
Miguel Ángel Moralesrussi Russi
Andrés Borthagaray
Ramiro Monner Sans
Claudia García
Patricia Campana
Anabella Miault
Mario Filozof
Beatriz Vittori
Federico Prieto
Marianela Schkolnik

Impresión:

4Colores S.A.
Santa Elena 944, Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Distribución:

Departamento de Relaciones Institucionales, Enlace y Difusión
Av. Corrientes 640, Piso 2°, C1043AAT
Ciudad Autónoma de Buenos Aires
tel (54 11) 4321-3700 int 212/165
fax 4321-3700 int 5
info@agcba.gov.ar

Revista digital Contexba:

<http://www.agcba.gov.ar/web/revista.php>

Correo de lectores

Envíe su artículo o comentario a:
contexba@agcba.gov.ar

Diseño, diagramación y fotografía:

Javier Pomposiello

Fotos de tapa:

Javier Pomposiello

Producción:

Lic. Federico Golodny

I.N.P.I. N°: 2159739

ISSN digital 1851-9423



Sandra Bergenfeld
Presidenta AGCBA

Reflexiones sobre el papel de la AGCBA

Un nuevo número de ContexBA es siempre una oportunidad para exponer algunas reflexiones que resultan de la dinámica cotidiana, de la labor continua de nuestro organismo.

No es ocioso reiterar que la Auditoría General habla por sus informes. Más de cien por año desde que fue creada, dan cuenta del estado de situación financiera, legal y productiva de los organismos que conforman los poderes del Estado. Sí, los poderes del Estado, porque en su accionar, la AGCBA es el órgano de control externo del sector público de la Ciudad, lo que incluye, entre otros entes, a los tres poderes del Estado, las comunas, los organismos descentralizados y las empresas y sociedades en que el Estado tenga parte.

En relación con su capacidad de fiscalización es necesario aclarar una vez más, que nuestro organismo no posee facultades punitivas. Dicho de otro modo, no se dedica a perseguir funcionarios con criterios judiciales o policíacos; sino a realizar una contribución que permita una mejora continua en la gestión de las unidades de organización que se auditan. Esto obliga a construir relaciones proactivas entre los equipos de auditoría y los responsables de esas unidades, pertenezcan ellos al Poder Ejecutivo o no.

En el caso particular del Poder Legislativo, la relación se establece por dos carriles. Por un lado, debe establecerse una

relación proactiva similar al resto del sector público, en tanto la Legislatura es objeto de control externo ejercido por la AGCBA en materia del ejercicio de sus facultades de superintendencia sobre la administración de su propia casa, lo que supone la administración de los recursos financieros y físicos y, por supuesto, de sus recursos humanos.

¿En qué consiste esta vinculación especial? Según el sistema normativo vigente, la AGCBA tiene una dependencia con la Legislatura a la vez que está dotada de personería jurídica, legitimación procesal y autonomía funcional y financiera. Por un lado, es la Legislatura quien designa a los auditores generales, quien aprueba el plan anual de auditoría y a quien la AGCBA eleva su presupuesto anual (elaborado en función de las necesidades emergentes de dar cumplimiento de las metas estipuladas en el plan anual), así como también la memoria anual y el dictamen de la Cuenta de Inversión. Por el otro, la Auditoría, en ejercicio de la autonomía funcional y financiera, realiza todos los actos que garanticen el desarrollo de sus capacidades orgánicas y técnicas así como la administración de sus propios recursos financieros y físicos y, por supuesto, de sus recursos humanos. Es por ello que la AGCBA se empeña día a día en mejorar la calidad de los informes y en fortalecer sus mecanismos de funcionamiento interno a los efectos de lograr una administración eficiente de sus recursos y una optimización de los resultados operativos. ●



La auditoría informática en el GCABA (II)

José Recasens*

En el artículo publicado en el número cinco, décimo aniversario de la AGCBA, nos referimos a los diez años de auditoría informática en el Gobierno de la Ciudad. Describimos el proceso de organización de la AGCBA, generando sus estructuras, capacitando a su personal, organizando sus recursos y dándole una identidad a la institución. Contamos anécdotas e hicimos un espacio para nuestras vivencias personales de esos 10 años, ahora once, que realmente se nos pasaron muy rápido. Describimos la emoción del primer informe, y las dudas y temores que el desafío nos generaba; en fin, relatamos el difícil y enriquecedor proceso de crecer junto con la institución.

El presente trabajo es la continuación del artículo anterior, con la diferencia de que se focalizará en el futuro. En el trabajo anterior mencionábamos las principales áreas de riesgo en la informática del GCBA. En este artículo vamos a delinear posibles acciones. Trazando un paralelismo metafórico con los informes podríamos decir que si en el anterior describimos las “observaciones” en este vamos a desarrollar las “recomendaciones”.

Como sabemos, el ámbito de las decisiones de la gestión no nos pertenece. Nuestro ámbito, el del control, se focaliza en la determinación de desvíos que generan debilidades y entrañan riesgos para la organización. Se infiere que con un mejor ambiente de control la organización mantiene el rumbo correcto y es más probable alcanzar los objetivos institucionales. Esto no impide que nuestros informes contengan un capítulo de recomendaciones. Nuestras recomendaciones no son vinculantes por lo que el auditado no está obligado a corregir el desvío de la manera que nosotros proponemos. Pero su inclusión permite redondear nuestra visión frente al problema y esbozar un camino posible. De este modo aportamos una alternativa de solución que el auditado podrá seguir o no, pero que resulta, sin dudas, constructiva.

Creación de la ASI

Se ha dado un paso muy importante con la creación de la Agencia de Sistemas de Información. Resultaba indispensable contar con un organismo que tuviera entidad suficiente para alinear a las diferentes áreas de Gobierno en pos de un proyecto integrador. La integración de los sistemas no solo constituye un objetivo tecnológico sino que también hace al cumplimiento de la ley. En efecto, la ley 70 establece que los sistemas deben ser integrales e integrados.

Responsabilidad y autoridad

La ley de creación de la ASI establece que esta tendrá la responsabilidad de diseñar y llevar a buen puerto un plan informático al servicio de la ciudadanía que mejore la transparencia del GCBA¹. Es una responsabilidad mayúscula dada la diversidad de necesidades a satisfacer y la variedad de criterios que se deben aunar. Para esto debe contar con herramientas que le permitan orientar las acciones de las diferentes áreas de Gobierno en pos del proyecto integrador. La primera y fundamental herramienta de gestión en el estado es el presupuesto. A la responsabilidad del desafío hay que sumarle la autoridad de la función. La ASI debe intervenir en el armado del presupuesto de todos los Proyectos informáticos del GCBA y debe contar con poder de veto de todos aquellos aspectos en los que un proyecto sectorial se aparte del plan rector. Si esto no sucede, corremos el riesgo de que la ASI sea un Organismo descompensado, con una gran responsabilidad y una limitada autoridad. La ASI no puede ser un espectador frente a las acciones de los diferentes ministerios sino que debe estar “al timón” del proyecto tal como se infiere de la ley.²

Modelo de control

El presupuesto normalmente agrupa a la informática con otros rubros. Esto impide saber cuál es el presupuesto y el gasto en informática³. Tampoco se conoce cuántos puestos de trabajo hay en el GCABA, cuántos usuarios, y cuántos recursos humanos trabajan en tecnología. Mucho menos cuánto se gasta en comunicaciones y cuánto en otros conceptos. Son muchos los recursos humanos y los gastos en servicios y productos informáticos que no son catalogados en el presupuesto como tales, y en consecuencia tampoco lo están en el gasto. Es necesario efectuar el aprovechamiento de las posibilidades y eventualmente la adecuación del nomenclador del presupuesto para conocer acabadamente el gasto previsto y real en materia informática, y desarrollar herramientas complementarias⁴ para disponer de la información que permita un adecuado control de la gestión y del gasto. Conducir sin información es como manejar un auto con los ojos vendados. Y la dimensión del GCABA es un ámbito propicio para la generación de indicadores que permitan orientar el rumbo de la gestión. Y la herramienta primera es el presupuesto que no solo debe consolidar el gasto en tecnología, sino que también debe poseer una apertura

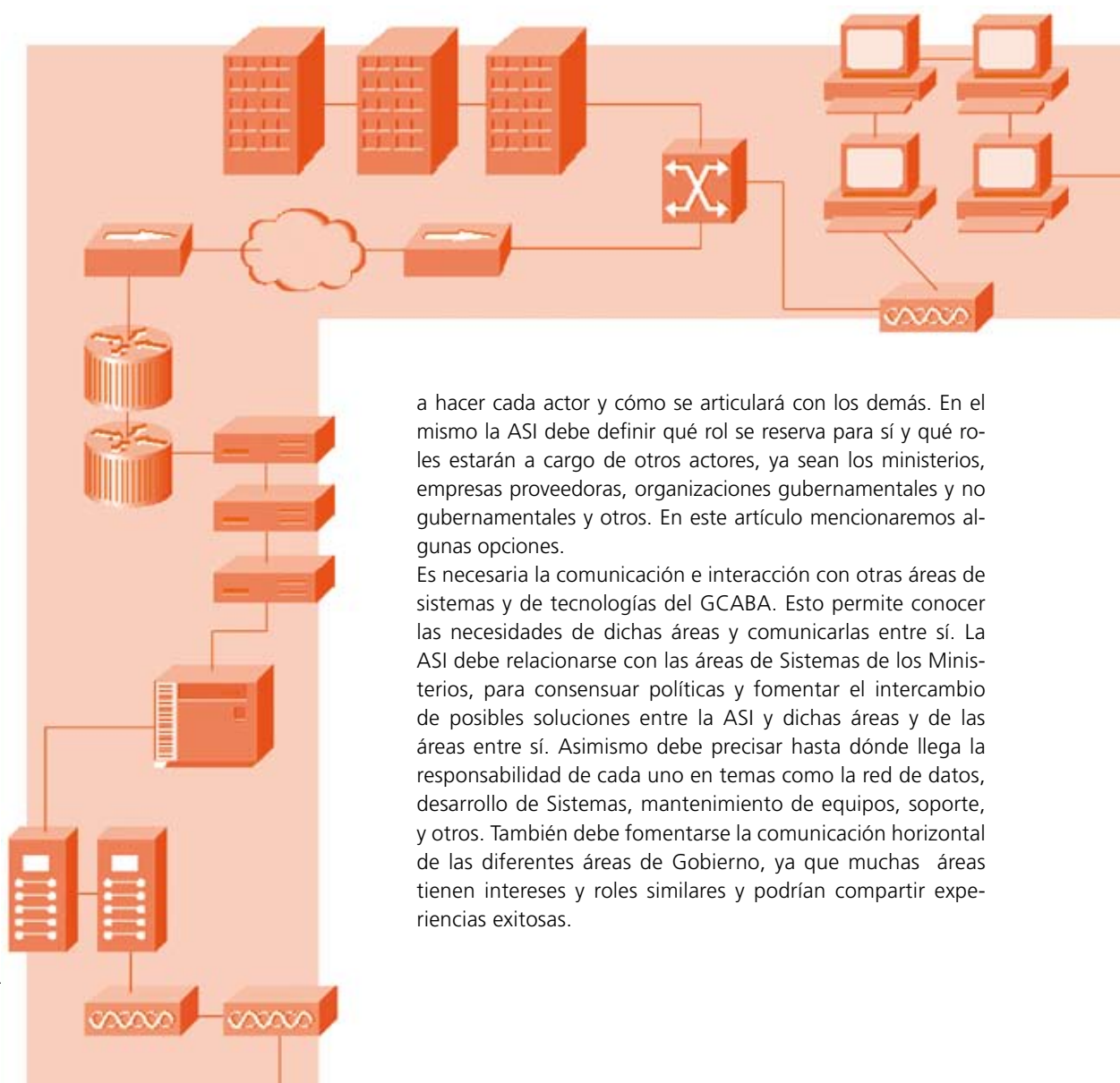
que permita efectuar un adecuado análisis comparativo de la composición, evolución y proyección de dicho gasto.

Relación con otras áreas de Gobierno y modelo de Gestión

Diferentes áreas de Gobierno cuentan con áreas de sistemas y centros de cómputo propios. Esto no constituye algo indeseable. Muy por el contrario, libera fuerzas creadoras que permiten acortar tiempos en la construcción de las soluciones. Pero estas áreas de tecnología deben funcionar en consonancia con el proyecto integrador y en consecuencia su operación debe darse por expresa delegación de la ASI. La ASI debe contar con la facultad de decidir cuándo delega funciones en terceras áreas y cuándo no. Esto es consecuencia del ejercicio de la autoridad que la ASI debe detentar sobre todas las áreas de sistemas del GCBA, sin perjuicio de que determinados aspectos del control y funcionales⁵ estén a cargo del Ministerio respectivo. También deberá ejecutar acciones de coordinación con las áreas de sistemas de otros poderes o instituciones como la Legislatura, el Poder judicial, el BCBA, la AGCBA y otros con la diferencia de que en estos casos deberá actuar por estricto consenso habida cuenta

de la independencia emergente de la división de poderes.

La Agencia de Sistemas de Información tiene una tarea que no puede desarrollar exclusivamente por sí. Debe alcanzar el objetivo de dotar al GCABA con sistemas modernos e integrados que permitan tomar adecuadas decisiones fomentando la transparencia y para ello es necesario definir quiénes serán los actores y cómo se articulará el accionar de los mismos. En el artículo anterior comentamos que era necesario definir un modelo de gestión que permitiese la construcción de este proyecto a la vez que mejorase el ambiente de control. En buena medida un modelo de gestión define qué parte del todo va



a hacer cada actor y cómo se articulará con los demás. En el mismo la ASI debe definir qué rol se reserva para sí y qué roles estarán a cargo de otros actores, ya sean los ministerios, empresas proveedoras, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales y otros. En este artículo mencionaremos algunas opciones.

Es necesaria la comunicación e interacción con otras áreas de sistemas y de tecnologías del GCABA. Esto permite conocer las necesidades de dichas áreas y comunicarlas entre sí. La ASI debe relacionarse con las áreas de Sistemas de los Ministerios, para consensuar políticas y fomentar el intercambio de posibles soluciones entre la ASI y dichas áreas y de las áreas entre sí. Asimismo debe precisar hasta dónde llega la responsabilidad de cada uno en temas como la red de datos, desarrollo de Sistemas, mantenimiento de equipos, soporte, y otros. También debe fomentarse la comunicación horizontal de las diferentes áreas de Gobierno, ya que muchas áreas tienen intereses y roles similares y podrían compartir experiencias exitosas.

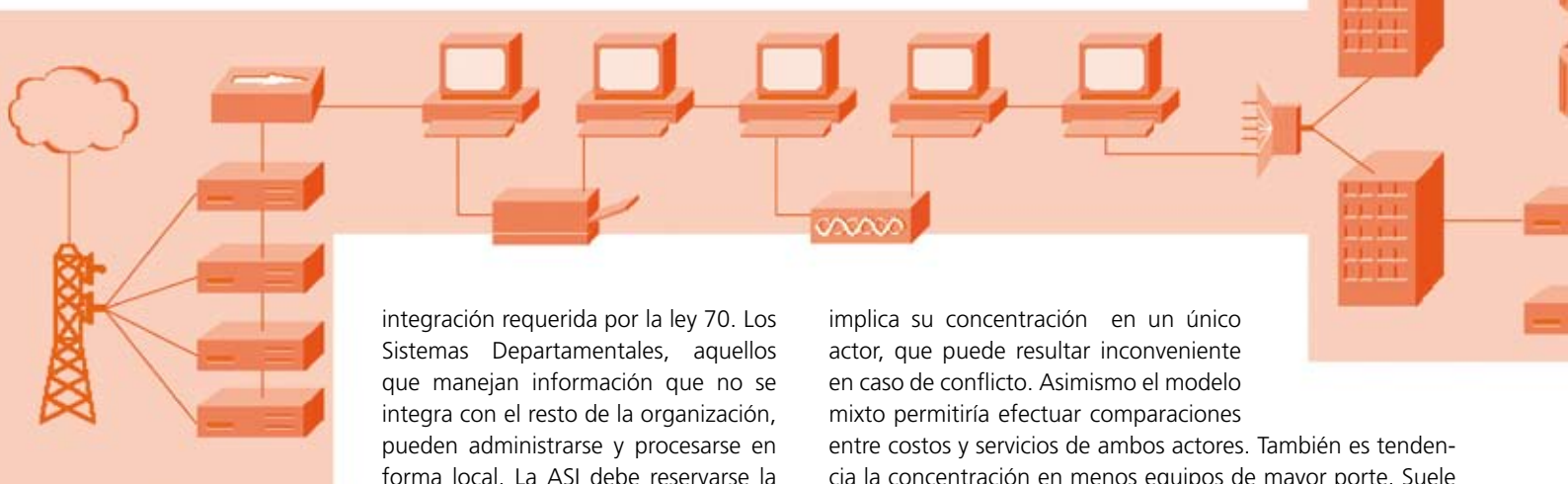
Desarrollo de sistemas

El desarrollo debe descentralizarse funcionalmente. Es conveniente que las áreas de desarrollo se encuentren íntimamente relacionadas con las áreas usuarias y trabajen codo a codo con ellas. Pero el nivel central debe mantener la autoridad técnica, proporcionando equipamiento para el ambiente de desarrollo, software para administración de fuentes y versiones, metodología y personal especializado para el gerenciamiento de los proyectos. El personal de desarrollo puede provenir de las estructuras del GCABA o de proveedores externos. La experiencia muestra las ventajas de que al menos una parte del personal de desarrollo forme parte de la estructura del GCABA ya que de esta forma se le da continuidad a la función.

Los Sistemas se deben clasificar en institucionales y departamentales. Son institucionales cuando la información interesa a todo el GCABA y requieren en consecuencia de una adecuada integración. Es el caso de los sistemas de los Órganos Rectores⁶ que la ley 70 define como esenciales para la gestión de Gobierno. Estos sistemas institucionales deben funcionar bajo una arquitectura común, especialmente en lo referido a las bases de datos. Sin este requisito es muy difícil que pueda darse la

ferentes sistemas. La información del GCABA debe constituirse paulatinamente en una entidad única e independiente, administrada por el GCABA, sin perjuicio de los diferentes modelos que se utilicen para el procesamiento de los distintos sistemas. Esto debe ser así porque de otro modo resultaría muy difícil cumplir con el objetivo de integración que impone la Ley 70.

Ya mencionamos las ventajas de escala que proporciona el procesamiento centralizado.⁷ El procesamiento centralizado además fortalece el ambiente de control al independizarlo de las áreas de desarrollo y de las áreas usuarias. Así como la división de poderes favorece el ambiente de control en la política, la desconcentración de funciones mejora el ambiente de control informático. La ASI puede tomar a su cargo en forma directa o indirecta esta función. También existe la posibilidad de utilizar un modelo mixto, en el que parte del procesamiento se administre en forma directa y otra parte se encuentre a cargo de un proveedor. La partición es algo factible ya que un actor se puede encargar del procesamiento propiamente dicho y la otra del procesamiento contingente. El modelo mixto permitiría reducir el riesgo que



integración requerida por la ley 70. Los Sistemas Departamentales, aquellos que manejan información que no se integra con el resto de la organización, pueden administrarse y procesarse en forma local. La ASI debe reservarse la facultad de decidir la categorización de cada Sistema.

Los Sistemas de los Órganos rectores deberán tender a ser comunes, no solo para el Poder Ejecutivo sino también para los otros poderes del GCABA. La ley no otorga facultades para que la ASI tome decisiones que afecten a otros poderes ya que el ámbito de acción es el del poder ejecutivo. Pero un razonable consenso puede orientar la acción en ese sentido. En ese caso la administración de la seguridad de estos sistemas debería quedar a cargo de cada estructura organizacional, con un control central independiente de todos los poderes.

Bases de Datos y Procesamiento

El nivel central debe contar con una unidad de Administración de Bases de datos que tienda a la normalización de las estructuras de las bases y a la integración de la información de los di-

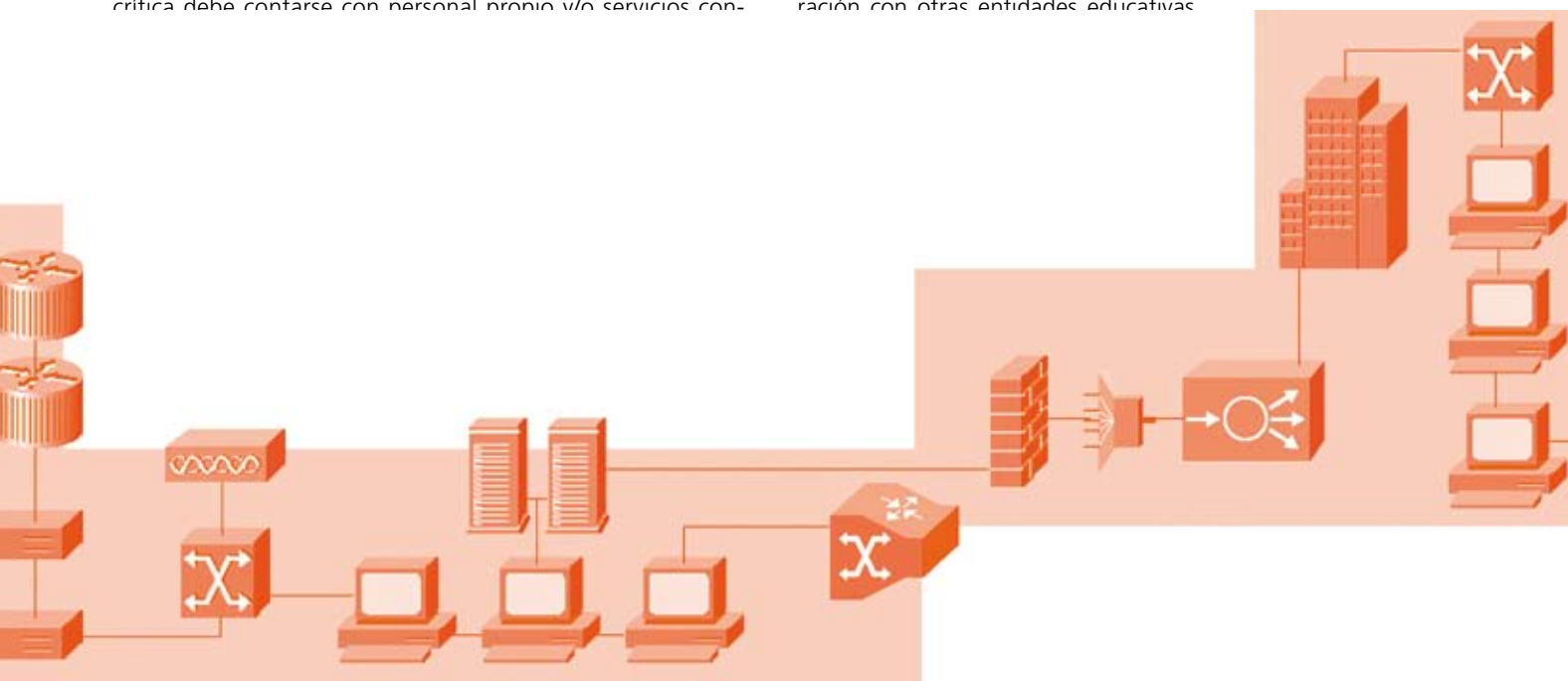
implica su concentración en un único actor, que puede resultar inconveniente en caso de conflicto. Asimismo el modelo mixto permitiría efectuar comparaciones entre costos y servicios de ambos actores. También es tendencia la concentración en menos equipos de mayor porte. Suele decirse en el mercado que los grandes equipos son como los dinosaurios, pesados y caros. Y que por eso paulatinamente se extinguen como aquellos. Esto es lisa y llanamente falso. Los grandes equipos son cada vez más utilizados en el mundo, presentan la más alta disponibilidad, facilitan la integración de la información, están libres, o casi libres de amenazas como los virus, brindan los más altos estándares de seguridad, y, si se efectúan correctamente los cálculos de costos tampoco son más caros. Muchos equipos pequeños generan una importante cantidad de costos dado que requieren de muchos centros de cómputos, personal, mantenimiento, administración de la seguridad, todo esto sumado al costo de impedir o dificultar la integración de la información.

Mantenimiento de hardware

El mantenimiento debe ser distinto si se trata de puestos de trabajo o de equipos centrales de misión crítica. El man-

tenimiento de los puestos de trabajo y los servidores locales, debe desarrollarse en forma descentralizada, mientras que el mantenimiento de equipos de misión crítica debe ser centralizado. Esta función puede sostenerse con la estructura interna, con terceras partes o con esquemas mixtos. En el caso de los puestos de trabajo existen muchos servicios privados capaces de efectuarlo. También pueden intentarse otros caminos como por ejemplo, efectuar acuerdos con escuelas técnicas para que estas efectúen el mantenimiento de los equipos a cambio de aportes a las cooperadoras de los mismos. Los estudiantes podrían desarrollar así prácticas y el GCABA podría compensar con ayuda adicional a las escuelas que asuman este rol. En el caso de los equipos de misión crítica debe contarse con personal propio y/o servicios con-

como factor de motivación, de desarrollo de capacidades, de integración y de evolución. No hay nada peor que probar con la ignorancia. La capacitación es una inversión con elevado y rápido recupero. El GCABA debe abordar dos frentes. Por un lado las áreas usuarias que necesitan manejar las herramientas usuales de oficina. Por otro lado el personal de los centros de cómputo, que requieren capacitación más específica en la especialidad que desarrollan. La capacitación admite múltiples opciones. Una prueba contundente de que puede darse desde el propio estado la da la AGCBA, cuyo departamento de capacitación desarrolla una tarea formidable y podría servir como modelo para otros emprendimientos. También puede desarrollarse en cooperación con otras entidades educativas



tación de tecnología que apoye los objetivos institucionales. A este fin debe orientar los esfuerzos el área aludida absteniéndose de embarcar al GCABA en el uso de herramientas que no hayan demostrado probadamente su efectividad.

Determinación de la arquitectura tecnológica y Capacitación

Es necesario definir el marco tecnológico para el proyecto de sistemas del GCABA. De esta forma se acotarán las tecnologías a utilizar y se evitará una excesiva diversidad en las soluciones. No se trata de establecer una única solución sino de evitar que las haya en exceso tal como ocurre en la actualidad.

En cuanto a la capacitación, en la década de 1980 hubo una revalorización del rol del Recurso humano como factor clave de éxito.⁸ Hoy nadie duda de que el motor de toda organización es su gente. Y la capacitación ocupa un lugar fundamental

mas y de las áreas usuarias. En consecuencia no puede ser una de las funciones de la ASI y tampoco de los Ministerios. Debe crearse una estructura de coordinación independiente que se extienda a todo el GCABA tal como sucede con la Auditoría Interna. La seguridad asimismo se debe desarrollar como proceso, con evaluación periódica de amenazas y revisión sistemática de sus procedimientos. Asimismo debe extenderse a todos los aparatos de tecnología digital, como por ejemplo los teléfonos celulares. En esto la capacitación también juega un rol importante en la difusión de las buenas prácticas.

Sistemas extragobierno

Los sistemas de información deberán ser paulatinamente accesibles a diferentes actores como otros estamentos de Gobierno o la ciudadanía misma. Esta interrelación se deberá desarrollar paulatinamente. El poder judicial va a acceder a información administrada por el Ejecutivo y viceversa ya que los límites de

los accesos estarán dados por la necesidad de cada actor. Y por qué no imaginar que estas facilidades se extenderán a otros organismos Nacionales y Provinciales. Pero esto no sucederá si no se impulsa desde el órgano rector informático.

Fomento de la transparencia y facilidades para la gestión

Uno de los mandatos de la ley de creación de la ASI es el fomento de la transparencia. Poner a disposición del ciudadano la información relacionada con los actos de Gobierno es una medida en tal sentido. Los ciudadanos algún día podrán acceder a los expedientes sin necesidad de pedir una copia de los mismos. La informática contribuye de esta forma al fomento de la transparencia ya que cuanto mayor sea la apertura de la información de los actos de gobierno a la ciudadanía mayor será la exposición pública de los funcionarios y mayor será en consecuencia el cuidado que se ponga en la prolijidad de sus decisiones. Otra forma de estimular la transparencia es quitando discrecionalidad a las decisiones que no la requieren. La estructuración de los procesos para la ejecución de tramitaciones pueden estar predeterminados de tal forma que no den lugar al amiguismo y que haya muy poco espacio para la discrecionalidad del funcionario.

Con la informática también se pueden facilitar al ciudadano los trámites que debe efectuar con el GCABA mejorando así la eficiencia global, ahorrando tiempo al ciudadano y esfuerzo a la administración. En este sentido las interfases disponibles a través de la Web globalizan el acceso desde cualquier puesto conectado a Internet. Un acierto interesante de la ley es la referencia al uso del Teléfono como Terminal.¹⁰ En efecto, esta es una fuerte tendencia que requerirá tanto del desarrollo tecnológico como de la formación de hábitos pero que tiene un potencial de penetración enorme ya que la mayoría de la población usa teléfonos celulares digitales y el teléfono celular digital, al fin y al cabo, es una computadora ¿Por qué no aprovecharlo? ●

**Ingeniero Industrial (UBA), Auditor de Sistemas en la Dirección General de Sistemas de la AGCBA, desde la creación de la AGCBA en 1999.*

1- Ley CABA N° 2689 / 2008 Agencia de Sistemas de Información. Creación. Publicado en el B.O. CABA N° 2934 el 21-05-2008 Art. 2°.- Objetivo. La Agencia de Sistemas de Información tiene como objetivo organizar y coordinar con todas las dependencias del Poder Ejecutivo, la infraestructura informática de telecomunicaciones y de los sistemas de información, dotando a la Ciudad de un plan autosuficiente, razonable y coordinado de gobierno electrónico, que permita el acceso del ciudadano por medios electrónicos y telefónicos a los servicios de información de gobierno, aportando transparencia a la gestión.

2- Siempre resulta deseable que los roles y responsabilidades estén excesivamente claros y no medianamente oscuros por lo que sería deseable que todas las funciones que la ASI debe disponer para un ejercicio adecuado de su autoridad sean precisadas por medio de un Decreto de reglamentación de la Ley de creación de la ASI de modo que no quede ninguna duda del alcance de su accionar.

3- Esto sólo se conoce dentro de la ASI, y en las Direcciones de las áreas de Sistemas. El presupuesto se encuentra diferenciado a este nivel, pero no en las áreas de menor nivel y las no informáticas.

4- Entre las herramientas complementarias que la ASI puede generar se pueden mencionar: Sistemas de Inventario de equipamiento, Sistemas de Inventario de Software, Sistemas para Mesa de Ayuda, Administración de versiones de normas, Implementación de Software, Administración de versiones de software y otros.

5- En este caso nos referimos a la capacidad de mandar, controlar y supervisar en cuanto al como y con qué herramientas desarrollar el trabajo por un lado y a la autoridad de quién define el qué y además controla asistencia, puntualidad y otras funciones delegadas por el primero. Trazando un paralelo con la construcción de una casa podríamos decir que el arquitecto es quien detenta la autoridad técnica, y decide el cómo y con qué, mientras que el dueño define qué desea que se construya aportando la mano de obra por la vía directa o la subcontratación.

6- La ley 70 diferencia los sistemas de gestión que están compuestos por la programación de la acción de gobierno e inversión pública y los Sistemas que componen la Administración Financiera: Presupuesto, Crédito Público, Tesorería, contabilidad, contrataciones, y administración de bienes. Cada uno de ellos está a cargo de un órgano rector por lo que se los denomina sistemas de los órganos rectores.

7- Nos referimos al procesamiento de los sistemas de misión crítica, que incluyen a todos los Sistemas de los Órganos Rectores así como también otros sistemas con alto nivel de integración en otras áreas de Gobierno a definir.

8- En el libro "En busca de la Excelencia", Tom Peters comparó a un conjunto de empresas que definió como excelentes, no porque tuvieran mayor rentabilidad, sino por su crecimiento sostenido, perdurabilidad en el tiempo y razonable rentabilidad. Y derrumbó varios mitos, entre otros, el de la "tecnología de punta". Las empresas excelentes no siempre utilizaban tecnología de punta, sino soluciones razonables para sus necesidades. Pero todas, sin excepción, desarrollaban el recurso humano, fomentaban el trabajo en equipo, y cuidaban muy especialmente el ambiente de trabajo.

9- La ley hace dos referencias en el Art. 4°.- De las funciones de la Agencia. f) Administrar la operación, mantenimiento y soporte de los sistemas y la infraestructura tecnológica del Poder Ejecutivo, redes y centros de datos, asegurando un estricto marco de seguridad para todas las áreas y sistemas; impulsando y desarrollando por sí o por terceros sistemas de información. l) Elaborar, difundir y actualizar los lineamientos y políticas para el desarrollo de las tecnologías de información y comunicaciones, ejerciendo el control y fiscalización del cumplimiento de las normas establecidas en la materia y de los niveles de servicio, calidad y de seguridad de éstas, en el ámbito del Poder Ejecutivo.

10- LEY N° 2.689 Publicada en el B.O. CABA N° 2934 del 21/05/2008. Se crea la Agencia de Sistemas de Información. Art.2°.-Objetivo.

La Agencia de Sistemas de Información tiene como objetivo organizar y coordinar con todas las dependencias del Poder Ejecutivo, la infraestructura informática de telecomunicaciones y de los sistemas de información, dotando a la Ciudad de un plan autosuficiente, razonable y coordinado de gobierno electrónico, que permita el acceso del ciudadano por medios electrónicos y telefónicos a los servicios de información de gobierno.





La oportunidad de la información producida por la AGCBA, un atributo crucial de nuestra tarea

Por Mario Aiscurri*

Los informes de auditoría exponen los resultados de los exámenes que la AGCBA realiza sobre los distintos entes que componen el universo de su esfera de control. Contienen información construida minuciosamente por sus equipos técnicos. Entre los múltiples atributos que esta información debe contar para fundar su validez, hay uno que nos parece significativo y que merece ser subrayado si se piensa en la utilidad de esos análisis: la información debe ser oportuna.

Ahora bien, no es ociosa la pregunta acerca de qué es una información oportuna. En el sentido común, una información es oportuna si es reciente. Para los informes de auditoría, esta respuesta es válida, pero no en términos absolutos. Si se está evaluando la eficacia en la gestión de un determinado programa este alcance del término es válido. Entonces es lícito identificar la información más reciente con la noción de oportunidad. Algunos ejemplos ofrecerán una mayor claridad. Un programa de mantenimiento de la infraestructura urbana puede contener, por ejemplo, una meta por la cual se pretende repavimentar una determinada cantidad de metros cuadrados de asfalto con el presupuesto de gastos que ha sido sancionado por la Legislatura. Medir si se ha cumplido con esa meta en el último ejercicio es producir información oportuna respecto de la medición de lo que ocurrió con el mismo programa hace dos años.

En otro sentido, si lo que se analiza es la estructura edilicia de un hospital o de un establecimiento educativo o la asignación de responsabilidades a los funcionarios de una repartición que tiene una organización compleja, la validez de los hallazgos de una auditoría estará asociada a una mayor duración debido a que estas cuestiones estructurales se modifican más lentamente.

Dicho de otro modo, la oportunidad de la información sobre aspectos coyunturales de la gestión puede ser asociada al procesamiento de datos más cercanos al acto de análisis que realiza la Auditoría; pero esta asociación es relativa cuando se examinan aspectos estructurales de la entidad auditada.

No es la primera vez que ponemos la mira sobre este tema. En el N° 3 de CONTEXBA, se publicó un artículo que llevaba por título "La mirada desde el después y la información oportuna". Allí insistíamos en la necesidad institucional de exponer información válida a nuestros lectores, tanto para aquellos que la utilizan como insumo para la toma de decisiones como para los que ejercen control de gestión desde la perspectiva institucional (los legisladores) o desde la perspectiva social (los vecinos en general que están interesados por la cosa pública). Insistíamos, también, en no tomar la noción de control posterior (ex-post) en un sentido cerradamente dogmático. Explicábamos que lo central en nuestra tarea es asistir al ente

auditado, pero sin coadministrar; que el límite normativo para que este principio estuviera asegurado consistía en el carácter no vinculante de nuestras recomendaciones. Concluíamos que si este principio y esta garantía normativa eran centrales, el lugar en el tiempo en que nos parábamos para mirar los hechos empezaba a carecer de importancia frente a la demanda de información oportuna.

Finalmente, cerrábamos el artículo, señalando que la AGCBA posee facultades para relevar información ex-ante, tal y como lo establecen la Ley 70 y lo sostiene el espíritu que informa la prescripción constitucional (el espíritu explícito de la norma puede obtenerse de la documentación disponible; en aquel artículo transcribíamos algunos párrafos de la versión taquigráfica de la Convención Constituyente local de 1996).

El encuadre temporal según los tipos de auditoría

En esta oportunidad centraremos la cuestión en otro aspecto. El examen de auditoría, ¿debe ceñirse estrictamente a un año calendario como se acostumbra a establecer en la planificación anual de auditorías?

Podría ocurrir que el trabajo de campo de un determinado proyecto se inicie en el mes de octubre o noviembre, con lo que, si este principio se sostiene dogmáticamente, se estaría efectuando un análisis sobre hechos ocurridos casi un año antes. En ese caso, y sin tomar en cuenta que no podrán realizarse algunos procedimientos clásicos de auditoría como la observación ocular directa, se partiría de una información excesivamente lejana en el tiempo.

Si pasamos revista a los tipos de informes y auditorías que realizamos en la AGCBA, veremos que sólo en unos pocos casos es necesario posar la mirada sobre un determinado año calendario completo. Está muy claro que el dictamen sobre la Cuenta de Inversión que anualmente debe producir la AGCBA exige que el período a auditar coincida estrictamente con el año calendario previsto. Lo mismo ocurre con algunos procedimientos contenidos en informes de auditoría que producen los insumos necesarios para este examen.

Sin embargo, no ocurre lo mismo con el resto de los casos. Para ponernos en situación, veremos cómo considerar la noción de información oportuna según el tipo de auditoría. Seguiremos, para ello, la caracterización que de los mismos realiza el Artículo 1.6 de las "Normas Básicas de Auditoría Externa" de la AGCBA (ver <http://www.agcba.gov.ar>).

Las auditorías económico-financieras son aquellas en que se examinan los estados administrativo-contables del gobierno,

así como la documentación que los respalda, con la intención de establecer su razonabilidad. Nada obsta para que se analicen los registros efectuados hasta el momento en que se realiza la auditoría, siempre y cuando la muestra diseñada para realizar el examen sea representativa y contenga márgenes de error y confiabilidad razonables. No es necesario esperar hasta la publicación de la Cuenta de Inversión que contiene el informe de todos los registros realizados para efectuar estos análisis. Si se decide considerar un período consolidado de información, bastará con tomar como punto de partida el último informe trimestral de ejecución del gasto. Por otra parte, en este tipo de auditorías, se pueden desarrollar simultáneamente procedimientos que den cuenta tanto del último período anual completo como del último trimestre, sin que por ello la exposición se vea resentida en su coherencia.

En el caso de las auditorías de legalidad, el examen está dirigido a determinar el grado de cumplimiento, por parte de las entidades, del marco jurídico inherente a su actividad y en qué medida la referida reglamentación permite que los programas y proyectos del ente se cumplan de manera económica y eficiente.

Es obvio que en el análisis de los actos administrativos se puede considerar hasta el último que haya sido formalizado sin infligir la noción de control posterior. Buena parte de las auditorías de este tipo que se realizan en el organismo están dirigidas a evaluar la legalidad de los procesos de compras y contrataciones de bienes y servicios y de obras públicas. Para evaluar su legalidad, en estos casos no es necesario que el proceso de contratación se haya cumplido enteramente. Se puede realizar una periodización del proceso, tomando como límite de cada término un acto administrativo debidamente formalizado. Así, por ejemplo, cuando se protocoliza la norma que aprueba una compra, puede analizarse el contenido del pliego de condiciones particulares o el de especificaciones técnicas en un tiempo razonable para que los hallazgos de auditoría así producidos configuren una información oportuna.

Incluso, frente a casos de grandes contratos en los que no se tenga el control que significa la aprobación legislativa, se podría recurrir a la realización de un examen especial antes de su aprobación, para que la información analítica llegue oportunamente a los decisores.

Auditorías de gestión, integrales y de seguimiento

La auditoría de gestión es un examen sistemático de evidencias con el objeto de fundar una opinión independiente acerca de la gestión de una organización gubernamental, programa, actividad o función. Implica la evaluación de la eficacia, eficiencia y economía en los resultados obtenidos por sus responsables con referencia a las metas fijadas, los recursos humanos, financieros y materiales empleados; la organización, utilización y coordinación de dichos recursos y los controles establecidos. Es obvio que, cuando se pretende evaluar el cumplimiento de las metas físicas establecidas en un determinado presupuesto anual de gastos y recursos, se debe ceñir el análisis a ese año calendario. Por otra parte, el análisis de la gestión expresado en indicadores de proceso y resultados puede ser aplicada a períodos arbitrariamente seleccionados. Este caso es similar al

de las auditorías financieras en el sentido de la confiabilidad que debe tener la muestra de casos sobre los que se van a realizar los análisis y la posibilidad de desarrollar simultáneamente procedimientos que den cuenta del último año calendario o de los meses inmediatamente anteriores a la realización de la tarea de campo en la auditoría.

En el caso de las auditorías integrales (cuya esfera de acción es de amplio alcance, involucra los aspectos contable y legal, así como los de la economía, la eficiencia y la eficacia) y de seguimiento (que evalúa la regularización de las observaciones realizadas en auditorías anteriores) las consideraciones efectuadas arriba se aplican por extensión. Las auditorías integrales combinan las características de las financieras, las de legalidad y las de gestión; las de seguimiento comparten el tipo con la auditoría cuyo informe es objeto del seguimiento.

Los informes de relevamiento que la AGCBA realiza no representan auditorías en sentido estricto, sino la exposición descriptiva de los recursos con que determinado ente o programa cuenta para lograr los objetivos propuestos. En estos informes se da cuenta de distintos aspectos que configuran esa descripción: el marco normativo que regula las actividades del ente o que son aplicables al programa; los recursos humanos, físicos y financieros que se ponen en juego; los circuitos que constituyen los procesos de producción; los dispositivos de control interno; etc. Finalmente, los exámenes especiales son las auditorías con un alcance menor al requerido para la emisión de un informe de auditoría tradicional. Se realiza a requerimiento de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, en el marco de lo preceptuado por el artículo 136, inc. g., de la Ley 70 o bien por resolución del Colegio de Auditores de la Auditoría General de la Ciudad. Estos exámenes están concebidos desde la idea misma de producir una información oportuna porque se realizan antes de que se produzcan los actos administrativos. Ya hemos puesto un ejemplo de examen especial en nuestro comentario sobre las auditorías de legalidad, por lo que nos eximiremos de abundar en lo mismo.

Desde luego que todo supervisor puede producir información oportuna sin necesidad de requerir una autorización especial, siempre y cuando esa información sea agregada al informe en el que debe respetarse el año bajo examen establecido en la planificación. Sin embargo, este proceder resulta demasiado rígido y, en ciertas circunstancias, confuso en la exposición de los hallazgos de auditoría. Si nos detuviéramos a examinar el tema, percibiríamos que el establecimiento del período a auditar en el plan anual de auditoría está regido por la costumbre y no por el diseño de un modelo técnico formal al que hay que seguir rígidamente. Estamos de acuerdo con la idea de que no se puede realizar una auditoría sin establecer el período que se va a poner bajo examen; pero se trata de una decisión operativa. Por consiguiente, creemos que se ganaría mucho en la producción de información oportuna si se eliminara la columna de "Período a auditar" en el plan anual y se estableciera el mismo con precisión en la planificación operativa de cada proyecto. ●

** Profesor de Historia. Magister en Auditoría Gubernamental. Director de Proyecto de la Dirección General de Control de Salud de la AGCBA.*



Presente y futuro del Control Fiscal en Colombia

Miguel Ángel Moralesrussi Russi*

Orígenes

Las condiciones estructurales de principios y finales de siglo XX marcaron los modelos de control fiscal para la vigilancia de los recursos públicos en Colombia. El inicio del siglo anterior estuvo signado por una guerra interna, la separación de Panamá, el desplome de los precios del café, un profundo déficit fiscal y el aumento de la inflación y de la pobreza,¹ entre otros aspectos, los cuales derivaron en un proceso de reconstrucción económica interna, que incluyó la reforma del sistema monetario regresando al patrón oro, y la autorización otorgada por el Congreso al gobierno, para que contratara una misión de expertos financieros que se ocupara de las maltrechas finanzas públicas.

Los técnicos contratados efectuaron una serie de recomendaciones que culminaron con la creación de un banco central, un órgano de vigilancia del sector financiero, la organización de la contabilidad nacional y la creación del departamento de Contraloría,² como “un servicio nacional administrativo”, representado por un Contralor General –que podía ser reelegido– nombrado por el poder ejecutivo, con la aprobación del Congreso, para un período de cuatro años, con la competencia de examinar, glosar y fenecer las cuentas de los funcionarios o empleados encargados de recibir, pagar y custodiar fondos o bienes públicos, derivados de la administración activa y pasiva del Tesoro Nacional, entre otras.

El modelo facultó al Contralor General para organizar auditorías seccionales –previa aprobación del Congreso–, en los Departamentos, Intendencias y Comisarías de la República, para efectos del control territorial de los recursos públicos. El ejercicio del control comprendía un esquema de “control previo”, “control perceptivo” y “control posterior”.

La última década del siglo XX, se caracterizó por ser una época de cambios estructurales en el país. Como producto de una asamblea nacional constituyente,³ se expidió una nueva Constitución Política, que adecuó el estado a la globalización económica,⁴ introdujo reformas que posibilitaron la presencia de inversionistas privados en actividades que eran manejadas de manera monopólica por agentes públicos, la acentuación de la descentralización administrativa, la instauración de una democracia participativa y consecuentemente con ello, nuevas formas de participación ciudadana en el ejercicio del control ciudadano a los recursos públicos.

En materia de control fiscal, como producto de los cambios introducidos, se establecieron modificaciones a esa función pública que incluyeron la adopción de un modelo ejercido de manera posterior y selectiva. De igual manera, se varió el procedimiento para la elección de los Contralores en el siguiente sentido: se eliminó la reelección; su designación recayó para el Contralor General en el Congreso y para los Contralores Territoriales en las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales, de una terna integrada por los altos tribunales del poder judicial nacional o territorial, para un período de cuatro años, que coincide con los del Presidente, Gobernadores y Alcaldes. El proceso pretende asegurar la autonomía e independencia del órgano de control, por cuanto obliga a la intervención de varios organismos buscando con ello evitar la dependencia de una rama del poder público, para que la designación sea de todos y de ninguno y no sea un favor, sino un mandato.

Del control previo, al control de gestión y resultados

En el primero de los modelos, el ejercicio de la vigilancia y el control fiscal sobre los bienes e ingresos de la nación buscaba garantizarle al Estado la “conservación y adecuado rendimiento” de los mismos. La función pública se ejecutaba bajo un esquema de control previo, que en la práctica permitió la intromisión de las Contralorías, antes, durante y después de la intervención administrativa, generando una especie de coadministración con las entidades, consecuentemente con ello en prácticas indebidas. El segundo, eliminó este tipo de control y estableció que la vigilancia de lo público incluía el ejercicio de un control financiero, de legalidad, de revisión de cuentas, evaluación del control interno y de gestión y de resultados de la administración, a través de la aplicación de los principios de eficacia, eficiencia, economía, equidad, y valoración de costos ambientales.⁵

Se estableció por tanto, que el control de gestión busca establecer la eficiencia y eficacia de las entidades en la administración de los recursos públicos, mediante la evaluación de sus procesos administrativos, la utilización de indicadores de rentabilidad pública y desempeño y la identificación de la distribución del excedente que éstas producen, así como de los beneficiarios de su actividad. A su vez el control de resultados persigue examinar en qué medida, las entidades sometidas a vigilancia del órgano de control logran sus objetivos y cumplen los planes, programas y proyectos adoptados por la administración, en un período determinado.

El ejercicio de la actividad está estructurado en dos niveles principales: un nivel nacional en cabeza de la Contraloría General de la República, que vigila la gestión de las entidades de ese orden, ejerciendo en forma prevalente el control de los recursos nacionales que reciben los Departamentos, Distritos y Municipios⁶ y de manera excepcional el control a los recursos que estos generan, y otro nivel que corresponde al Territorial, compuesto por Contralorías locales que cuenta con autonomía técnica, presupuestal y administrativa y cumplen en el ámbito de su jurisdicción las mismas funciones de la Contraloría General.

Los cambios plasmados han posibilitado ampliar el alcance del control, por cuanto no se limitó exclusivamente a verificar, sino a propiciar el mejoramiento de la gestión pública, la ejecución de la función se amplió con la vinculación de los ciudadanos y se evolucionó del control formal o numérico legal a un examen integral de la gestión pública, que incluye por supuesto la evaluación de las políticas gubernamentales con las que se pretende resolver las situaciones problemáticas de la sociedad, que es hacia donde debe trascender el control fiscal moderno.

Los golpes al control fiscal territorial y su futuro

En los primeros años de este siglo, el Control Fiscal se ha visto inmerso en las dinámicas y los cambios que se han venido presentando respecto de la manera como se concibe, se diseñan y ejecutan las políticas fiscales. De un lado, desde el gobierno nacional, como producto de la crisis económica que vivió el país a finales del siglo pasado,⁷ se promovió la aprobación por parte del Congreso, de un conjunto de medidas de ajuste fiscal, que buscaban liberar recursos para asegurar el pago de obligaciones asumidas por el sector financiero. Uno de los ajustes incluyó el saneamiento de las finanzas de los Departamentos, Distritos y Municipios, sobre la base de que para el gobierno central buena parte del déficit fiscal de la nación, obedecía al mal manejo que estas entidades le daban a los recursos públicos y la reducción de régimen legal de las transferencias que el Estado le hace a la regiones, afectando con ello el esquema de descentralización territorial dispuesto en la Constitución Colombiana.

Como producto de esas medidas,⁸ se suprimieron más de 100 Contralorías territoriales. Las que sobrevivieron debieron afrontar una dramática reducción de personal y ver aplazadas indefinidamente sus posibilidades de modernización tecnológica, para afrontar el reto de vigilar con instrumentos de conectividad la gestión de sus auditados. De igual manera, durante su primer gobierno, el presidente Alvaro Uribe Vélez, con el apoyo del Congreso, impulsó la realización de un referéndum (para reformar la Constitución Política), que entre otros puntos de estricto orden fiscal proponía la congelación de los salarios de los servidores públicos y la eliminación de las contralorías territoriales, asignando la función del Control Fiscal a la Contraloría General de la República, propuesta que no fue aprobada por escaso margen, dado que los votos efectuados por los ciudadanos no alcanzaron el umbral legalmente requerido.⁹

A lo anterior, es de agregar que la independencia del Control Fiscal, dispuesta en la manera de elegir los contralores, se ha desdibujado sustancialmente por la ingerencia directa que ejerce el ejecutivo en la selección de los mismos, convirtiéndolas en apéndices de éstos, particularmente en municipios y departamentos, lo que genera permanentes críticas en el sentido que se han convertido en botines del clientelismo local.

El Control Fiscal ejercido por la Contraloría de Bogotá

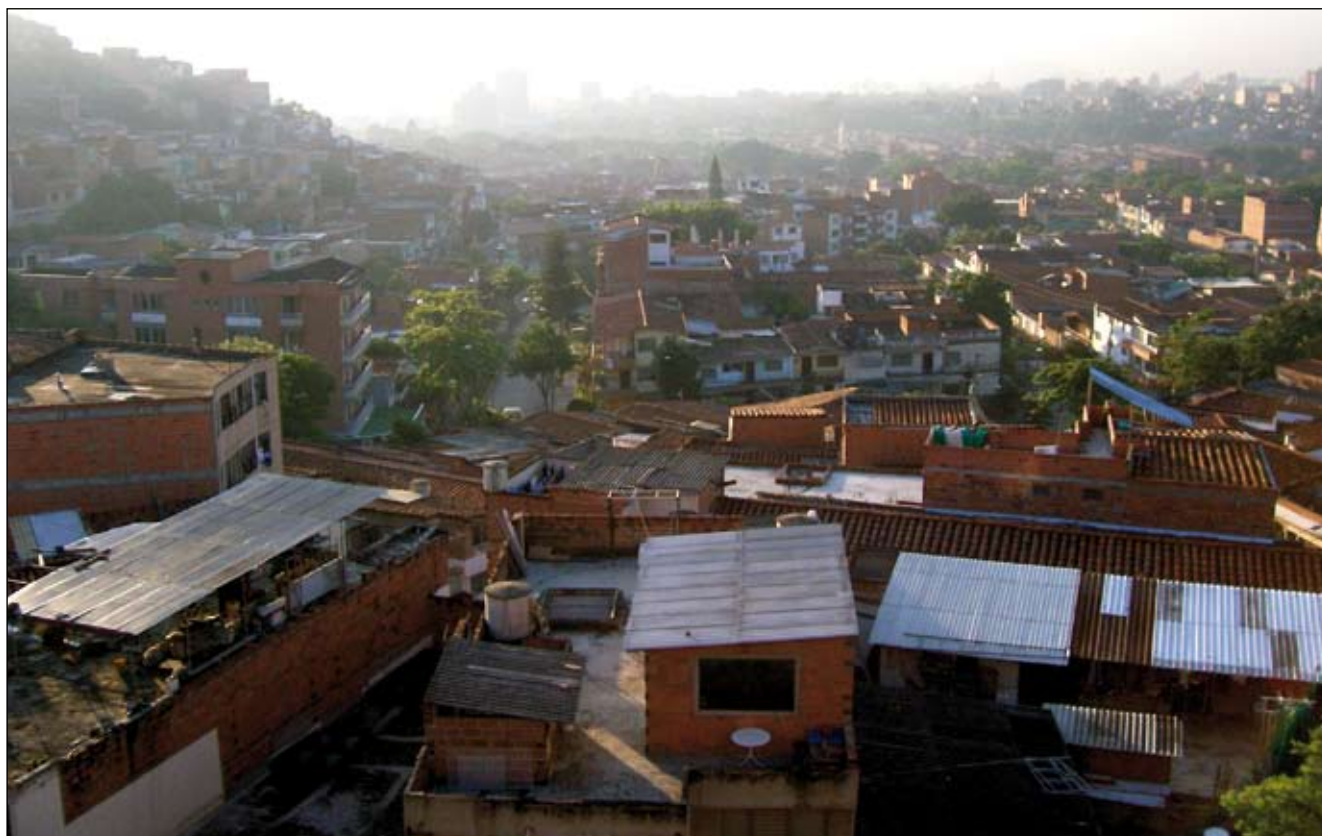
Bogotá esta organizada política, fiscal y administrativamente bajo un régimen especial. La ciudad que opera como Distrito Capital, tiene más de siete millones de habitantes, dispone anualmente de un presupuesto que supera los 17.6 billones de pesos colombianos (8.977 millones de dólares de los E.U.A), valores que se ejecutan mediante la firma de más de 100 mil contratos. La vigilancia fiscal de esos recursos le corresponde a la Contraloría de Bogotá, comprende el seguimiento y evaluación de la gestión de 113 entidades públicas y 327 instituciones educativas.

La auditoría de Gestión y Resultados y el mejoramiento de la gestión

La Contraloría de Bogotá, con el objeto de asegurar un apropiado ejercicio del control fiscal, ha trascendido el ejercicio de actividad, evaluando más que verificando, la gestión y los resultados en los términos de los principios de la gestión fiscal y las políticas públicas, la forma como se han manejado los recursos puestos a disposición de los administradores, el efecto de las medidas gubernamentales y su incidencia en el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos.

En ese rumbo, en el marco de los procedimientos internos que ampara el ejercicio del proceso auditor, se aplica una metodología que tiene como finalidad evaluar los resultados y la gestión en orden al cumplimiento de las metas y objetivos de las organizaciones públicas, comprobando la apropiada utilización de los recursos materiales, humanos y financieros y que la adquisición de bienes y servicios se realice en cantidad y calidad apropiadas y de acuerdo a las necesidades del momento, mirando el sujeto de control como un todo a partir de sus Políticas, los controles administrativos dispuestos y los resultados obtenidos.

La metodología, mediante el desarrollo de pruebas de auditoría, permite calificar porcentualmente unas variables establecidas que incluye el avance del plan de desarrollo, la forma como se adelanta la contratación y ejecuta el presupuesto y los efectos de la gestión en el medio ambiente. Con su aplicación se puede establecer el grado de cumplimiento de las políticas, planes, programas, proyectos, objetivos, metas institucionales, de los indicadores de gestión establecidos, de la calidad de los sistemas de información, el cumplimiento de las normas, la relación de los contratos efectuados con el objeto misional, el portafolio de inversiones y el manejo de la deuda pública entre otros aspectos, que nos posibilitan



tener información amplia y suficiente para conceptuar sobre la gestión adelantada por los sujetos auditados y la manera como su labor incide en el cumplimiento de los planes institucionales y el desarrollo de la ciudad.

De igual manera, en el marco de propiciar la mejora de la gestión pública, que es en últimas el fin del control fiscal, establecimos un procedimiento que obliga a las entidades auditadas, a presentar a la entidad un Plan de Mejoramiento que incluya las acciones correctivas que se compromete a adelantar, con el propósito de subsanar las situaciones que afectan su desempeño y su cometido, que han sido evidenciadas en los informes de auditoría como producto del ejercicio de la vigilancia de la gestión fiscal tanto a nivel micro como macro; documento en el que se indican los responsables, indicadores y plazos para su ejecución. Este instrumento al que se le hace seguimiento periódico, apunta a asegurar que la administración pública mejore su gestión, fortalezca los sistemas de control interno, la confiabilidad en el registro de las operaciones contables y que las acciones y decisiones se ajusten a las disposiciones legales.

La revisión de la cuenta y la advertencia fiscal

Si bien el modelo existente, dispone que el control fiscal es posterior y selectivo, el ejercicio se realiza en tiempo real, partiendo de la rendición mensual de la cuenta, que sobre sus operaciones, nos rinden electrónicamente las entidades que vigilamos. El medio de conectividad utilizado, nos permite ac-

ceder a la información financiera, contractual y en general toda la exigida por el órgano de control, sobre la base que la rendición de cuentas es una obligación y un deber de los auditados. Como producto del ejercicio, se identifican los aspectos que sirven de insumo para las auditorías, variaciones significativas, hechos relevantes del reporte, determinación de áreas críticas y la selección de la muestra. El proceso comprende la verificación formal y de fondo de los documentos reportados por las entidades, con lo cual conocemos casi de manera inmediata qué pasa en la administración pública Distrital, a fin de estar atentos a los hechos que demanden nuestra intervención.

De igual manera hemos utilizado eficiente y racionalmente, como un medio de control en tiempo real, la figura de la advertencia fiscal, instrumento mediante el cual, sin incurrir en coadministración, le advertimos a la administración Distrital sobre operaciones o procesos a ejecutar o en ejecución, que ponen en grave riesgo los recursos públicos. La herramienta que opera como una función preventiva, se utiliza sólo cuando existen pruebas o hechos inobjectables que permitan concluir que de nuestra intervención se derivan beneficios de control fiscal y está demostrado que el daño contra el patrimonio distrital es inminente. Un ejemplo de ello, es la advertencia efectuada a la entidad responsable de la movilidad de la ciudad, respecto de un proceso licitatorio que pretendía entregar a particulares la operación de un sistema de detección electrónica de infractores de tránsito, luego de detectar inconsistencias e irregularidades en la estructuración financiera

y legal del proyecto que nos llevaron a establecer que durante los 12 años de la concesión, la ciudad de los \$2 billones calculados a título de ingresos por ese período obtendría menos del 50%, generando utilidades exorbitantes para el particular. Indicamos además los cambios cuantitativos y cualitativos entre prepliegos y pliegos definitivos, que afectaban la transparencia y la selección objetiva, del contratista, aspectos que condujeron a la administración a declarar desierto el proceso preservándose los derechos colectivos y la defensa de los principios de la administración y la contratación pública.

Beneficios del Control Fiscal

De igual manera implementamos una metodología que permite cuantificar los beneficios de control fiscal, obtenidos como producto de la gestión adelantada. Ellos constituyen en términos de resultados uno de los principales logros de la gestión de la Contraloría de Bogotá y un elemento de medición que permite comprobar interna y externamente la efectividad de su ejercicio. Su establecimiento, clasificación y cuantificación están previstos en nuestro Sistema de Gestión de Calidad, atados a un conjunto de actividades que aseguran mediante los soportes y filtros correspondientes, la certeza y confiabilidad de las cifras obtenidas de los ahorros y recuperaciones logrados como producto de nuestra gestión. Los beneficios contables, solo se registran, cuando derivan en un incremento en el activo o el patrimonio o una disminución en el pasivo. Entre los años 2008 y 2009, por cada peso aportado por la ciudad para el funcionamiento de la organización, le hemos reportado más de tres.

Los instrumentos aquí muy brevemente descritos y otros, le han posibilitado a la Contraloría de Bogotá, posicionarse entre los ciudadanos como una entidad técnica e independiente que vela por el interés colectivo y propugna por los logros de los fines sociales del Estado. Si bien se avanza en un esquema de mejoramiento continuo, somos conscientes de la necesidad de efectuar reformas que permitan revisar aspectos como: el período, fecha, forma y calidades para ser elegido Contralor, el modelo de control territorial y su articulación o no con la Contraloría General de la República; establecer un calificado esquema de carrera administrativa fiscal, introducir cambios que permitan disminuir los tiempos y los riesgos de impunidad en los procesos y el establecimiento de responsables con mayor celeridad. Los cambios a efectuar no pueden soslayar que la responsabilidad de la lucha contra el delito no es exclusiva de las Contralorías y que la nación debe en forma articulada, propiciar la construcción de una efectiva política pública contra la corrupción. ●

**Contralor de Bogotá D.C. Abogado egresado de la Universidad Libre de Colombia, con especializaciones en Derecho de los Negocios de la Universidad Externado de Colombia; y en Gerencia Pública y Control Fiscal de la Universidad del Rosario. Cuenta con estudios de Magister en Derecho de la Universidad Nacional de Colombia y Diplomado en Planeación Estratégica de la Universidad de los Andes y Pontificia Universidad Javeriana.*



1- Las investigaciones históricas que caracterizan este período son abundantes. Se podría hacer mención a Berquist, Charles: *Café y Conflicto en Colombia* (1978), Junguito, Roberto: *La Deuda Externa en el Siglo XIX. Cien años de incumplimiento* (1998), Arango, Mariano: *Café e Industria en Colombia 1850-1930* (1977), Palacios, Marco: *El café en Colombia 1850-1970* (1983). Hacia 1902 y 1903 la inflación llegó al 118% y 318% anual.

2- Leyes 25, 42 y 45 de 1923

3- La Constitución Política Colombiana puede ser reformada entre otras razones, por la convocatoria de una Asamblea Constituyente o el pueblo mediante Referendo, artículos 374 a 380 de la CPC.

4- Las reformas económicas llevadas a cabo durante el gobierno de César Gaviria (1990-1994), respondieron a cambios en el régimen de acumulación y a una nueva orientación de la política económica, cuyos principios se encuentran en lo que se denomina liberalismo radical o neoliberalismo.

5- Con la verificación del principio de eficacia se busca establecer si los resultados de la gestión guardan relación con los objetivos, y metas propuestas y si se lograron oportunamente, con el de eficiencia si la asignación de los recursos públicos ha sido la más conveniente para maximizar los resultados, con el de economía determinar que si en igualdad de condiciones de calidad, los bienes y servicios se han obtenido al menor costo, con el de equidad identificar los receptores de la acción económica de los entes auditados y analizar la distribución de los costos y beneficios entre sectores económicos y sociales, con el de valoración de costos ambientales cuantificar el impacto que causan los diferentes agentes económicos en el uso y deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente.

6- Colombia es un Estado Unitario, que territorialmente está dividido en Departamentos, Municipios y Distritos, con autoridades administrativas elegidas popularmente, Gobernadores y Alcaldes, respectivamente.

7- A finales del siglo XX Colombia estaba sumida en una profunda recesión económica. Mientras la población crece 1.8%, el PIB desciende 4.3% y la tasa de desempleo se ubica en 19.7%. Entre 2000 y 2004 la tasa de crecimiento del PIB fue de tan sólo el 0.5% en promedio anual.

8- Las Leyes 617 de 2000 (conocida como de ajuste fiscal territorial) y 715 de 2001 fueron expedidas en virtud del acuerdo extendido suscrito en 1999 con el Fondo Monetario Internacional. Colombia tenía 178 Contralorías Territoriales; hoy sólo funcionan 62.

9- Para que la modificación de la Constitución por vía de referendo sea aprobada, se requiere que vote el 25% del censo electoral y que la mitad de los sufragantes supere la mitad más uno. Aunque por el Sí votaron 6.267.443 ciudadanos y por el No 106.463, la eliminación de las Contralorías Territoriales no fue aprobada por cuanto no se alcanza el umbral establecido.



La importancia crítica de los cuerpos de control en la movilidad urbana

Andrés Borthagaray*

La movilidad urbana se entiende aquí como un derecho para el desarrollo personal y social. Esto implica una atención a todas las formas y motivos, un abordaje integrado de medios y espacio y una concertación social de las inversiones y la gestión. Por ese motivo, las políticas de movilidad, cuyo rol es central en la ciudad, ofrecen un caso clarísimo de la importancia crítica de los organismos de control. Hablar del contexto de la movilidad metropolitana en relación a la asignación y control de los recursos públicos ofrece una oportunidad de aportar una luz diferente a la forma en que tradicionalmente se analizan estos temas. En efecto, la importancia del control de los recursos públicos asignados a la movilidad es mucho más que una cuestión técnica que sólo podía interesar a los especialistas. El control obviamente se hace con respecto a parámetros, normas y objetivos de política contra los que se asignan los recursos públicos. Tal como lo enseña la escuela francesa, es importante considerar, junto al control de regularidad, un control de oportunidad de las políticas como una evaluación crítica que permite rediseñarlas progresivamente.

Las prioridades alternativas de movilidad urbana

Antes de entrar en un diagnóstico sobre la cuestión de la movilidad en nuestro contexto cabe preguntar cuáles son las prioridades que deben perseguir las políticas públicas. ¿Seguridad del peatón o velocidad del automóvil? ¿Seguir la demanda de espacio progresivamente a medida que avanza la congestión o mejorar la oferta de transporte público? ¿Evitar interrupciones a la circulación o fracturas en la ciudad? ¿Satisfacer una demanda inmediata o una de largo plazo, con su huella ecológica? ¿Atender a criterios redistributivos o meramente reproductivos de la situación existente?

Pueden ser o no falsas disyuntivas, no necesariamente son excluyentes, pueden parecer innecesarias a esta altura, pero, en todo caso, son temas que deben ser considerados exhaustivamente a la hora de evaluar las políticas. Forman parte del debate de una sociedad que necesita arbitrar entre prioridades. Los procedimientos previstos en la constitución de la ciudad, en las leyes y sus normas reglamentarias para la formulación, ejecución y evaluación de programas, la asignación de los recursos públicos que permitan financiarlos y su control son una herramienta insustituible para permitir que con ellos se puedan alcanzar los fines perseguidos. Por eso, aunque parezca redundante, volver sobre los fines de las po-

líticas públicas de movilidad urbana y hacer el contraste con los medios, es una tarea relevante.

La asignación de recursos en materia de movilidad urbana

Los recursos se pueden asignar, entre otros métodos, a través de:

- 1) la propia regulación del servicio, como en el caso de los taxis, a los que se les exige una serie de condiciones de calidad en la prestación, condiciones del vehículo, acreditación del conductor, el reloj, etc., se los protege de la competencia desleal y se les permite una tarifa máxima.
- 2) mediante inversiones públicas, como en el caso de la expansión de la red de subtes o en la vía pública.
- 3) mediante inversiones y gastos públicos y privados, como la compra de vehículos, la construcción de estacionamientos y el pago de tarifas, combustibles, seguros, repuestos, etc. con las externalidades negativas y positivas de esos gastos. El costo en energía por viaje es particularmente alto en el contexto latinoamericano, con su correlato en emisiones.
- 4) directamente con subsidios a la explotación, lo que suele ocurrir en buena parte del mundo de distintas maneras, aunque queda implícito que hay un principio de eficiencia en la operación y lo que se cubre es un fin social.
- 5) la asignación de recursos vía concesión de obra pública.
- 6) el consumo de recursos como el espacio. Según el observatorio de la movilidad urbana de la CAF¹ en 2007 se consumieron en Buenos Aires (área metropolitana) 90 millones de vehículos kilómetro/día en transporte individual (auto, moto y taxi) y 5,1 en transporte colectivo (colectivo y sobre rieles). El cálculo del patrimonio asignado a la movilidad, se ha estimado en 159.000 millones de dólares, o bien US \$ 11.990 por habitante. Se podría afinar el cálculo considerando el valor de la calidad del espacio público dedicado a la movilidad o la accesibilidad de un terreno. En todo caso, la estimación es de un 2% anual de costos de mantenimiento.
- 7) el consumo de tiempo: según la misma fuente en el mismo año se consumieron 1,04 horas por día por habitante, vale decir un total de 14.300.000 de las cuales 7.400.000 horas/día para el transporte individual motorizado, 6.350.000 para el transporte colectivo y 550.000 a pie y en bicicleta. Dentro este rubro se podría estimar el costo de la congestión, que en general tiende a aumentar, como relación exponencial entre el aumento del volumen de tránsito y la reducción de la velocidad.

El financiamiento público de la movilidad (la unidad del presupuesto)

La naturaleza de la asignación de recursos en materia de movilidad, como lo hemos visto, es compleja. Es difícil tener una idea de conjunto y es muy fácil perder la dimensión global de cómo se articulan en un sistema los distintos componentes. Afortunadamente, la forma en que está previsto el sistema de asignación de los recursos en la constitución de la ciudad y sus leyes, nos brinda elementos para saber qué porcentaje de los recursos disponibles se asigna a qué fin. Pero, por su complejidad, se trata de uno de los temas en donde es necesario afinar la puesta en marcha del conjunto de los mecanismos previstos en las normas para que se pueda ver y evaluar, tanto para quienes formulan las políticas como para la sociedad en un sentido amplio, la política de movilidad como un conjunto, incluyendo la consolidación de datos de empresas públicas y concesiones.

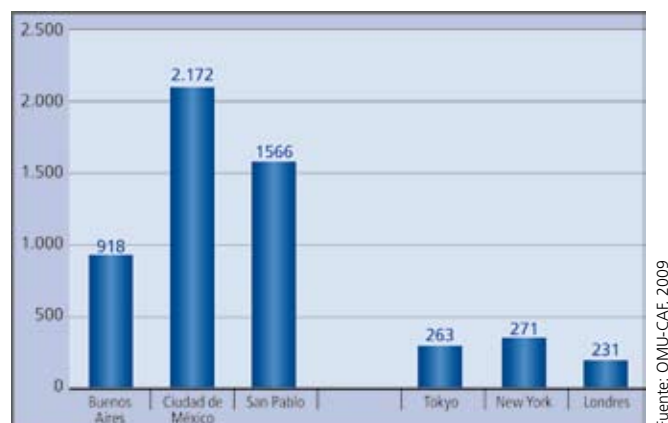
Como lo veremos más adelante, es necesario consolidar los presupuestos de las distintas jurisdicciones y desarrollar una versión articulada de los recursos que la sociedad destina a la movilidad metropolitana. Pero un primer paso es consolidar la información en el seno de la propia jurisdicción de la ciudad. En el plan plurianual de inversiones que se presenta en el presupuesto aparece una parte de la información. En los planes de obra asociados a concesiones de obra pública, como la otorgada por la ley 3060, aparece otra. En concesiones de otro tipo, como las de estacionamientos aparecen, complementariamente, otras obras. Sin embargo, a la hora de evaluar las prioridades alternativas o de analizar la cuenta de inversión es necesario considerar una información integrada. Y aquí es válido recordar algunos artículos de la ley 70: el 4, que establece el ámbito de aplicación de las disposiciones de la ley a todo el sector público, incluidas, entre otras, "las empresas y sociedades del Estado, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria", el 13 que define Inversión Pública, el 14, que establece las funciones del órgano rector de los Sistemas de Programación de la Acción de Gobierno y del de Inversión Pública, además de la consulta a la sociedad civil de acuerdo al artículo 19 de la constitución, el 82, en relación al Presupuesto Consolidado del Sector Público, el 100, el 104 y el 118, relacionados, entre otros temas, a la cuenta única o fondo unificado y a la cuenta de inversión.

Un caso elocuente: el costo económico de la inseguridad vial frente al costo de la prevención

Las estadísticas de seguridad vial son elocuentes sobre el problema de salud pública al que nos enfrentamos. Detrás de cada siniestro hay mucho más que un número: los testimonios de los familiares de víctimas deben ser escuchados para alcanzar su verdadera dimensión. En términos de costo para la sociedad, además del incalculable e irremplazable drama humano se suele establecer un cálculo de recursos en términos de pérdida económica para demostrar las ventajas de la prevención, normalmente establecida en tres parámetros: las conductas, los vehículos y las infraestructuras.

A pesar de un refuerzo en los controles, la tendencia en América Latina es preocupante: las víctimas son mucho mayores que en ciudades comparables en otras partes del mundo y con un número mucho mayor de peatones entre ellas. Se han desarrollado campañas visibles en materia de conductas. Más allá de distintas opiniones sobre el scoring, las restricciones al consumo de alcohol al volante y la velocidad, y de la necesidad de reforzarlos, las conductas comienzan a ser tomadas con mayor importancia por las instituciones. Una pregunta clave es para qué tipo de velocidad tratamos de construir la infraestructura.

Muertes en el tránsito en grandes ciudades



La ilusión de circular a 100 kilómetros por hora es potente y ofrece formas bastante ejecutivas de construcción de infraestructura. Pero es algo que, por un lado, difícilmente se alcanza en la práctica en las zonas urbanas debido a la congestión y, por otro, genera conflictos de uso en el espacio crítico de la ciudad. Por ese motivo muchas ciudades europeas tienen una máxima de 50 kilómetros por hora y han asumido que en las zonas urbanas no se puede pretender la velocidad interurbana. Vale la pena revisar la asignación de recursos a la luz de estos criterios. Y a la luz de la forma en que el conjunto de la sociedad se puede desplazar en el menor tiempo posible y con la mayor seguridad.

Algunos ejemplos de la ciudad de Lima muestran la diferencia entre los lugares bien servidos de infraestructura para los peatones, como San Isidro y Miraflores, y otros que carecen de ella. La incidencia en la cantidad de peatones víctimas de siniestros es abismal.²

Como conclusión, si se considera la pérdida social de la inseguridad vial (además de las pérdidas humanas irreparables, las financieras, el stress, etc.) y se comparación el costo de una acción de prevención a gran escala, reforzando y multiplicando las que están en curso, tanto sobre las conductas como sobre la infraestructura y las normas de seguridad de los vehículos, la ventaja de la segunda sería incontrastable. Desde distintos lugares se ha propuesto o desarrollado en parte este tipo de estudios. El efecto que está llamado a producir en la ciudad bien merece el esfuerzo.



La política de movilidad es necesariamente metropolitana

Entender el futuro común de la ciudad con la región metropolitana a la que pertenece es un punto fundamental. Es cierto, faltan límites claros para precisar su alcance. Pero sí sabemos que hay una inevitable convergencia entre lo que ocurre de un lado y otro de la Avenida General Paz, como bien lo han definido artículos anteriores en esta revista. Si se entiende eso, se entenderá mejor la importancia, desde todo punto de vista, que tiene para el país contar con una política regional adecuada para nuestra región metropolitana de Buenos Aires.

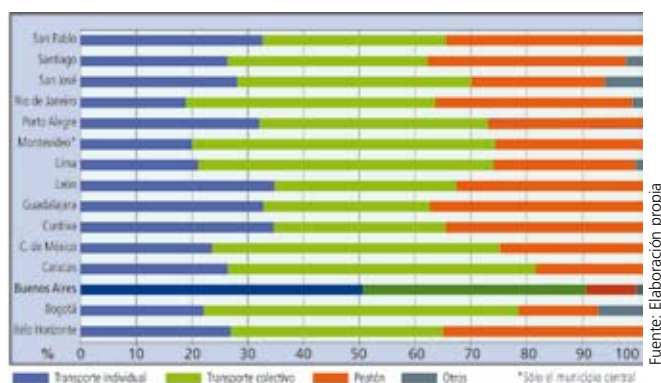
La coordinación de políticas de movilidad necesita abarcar de un modo u otro la dimensión metropolitana. Máxime en nuestra ciudad, donde la atomización de autoridades y prestadores es muy grande. Aun en los casos en los que existe una autoridad pública en la prestación del servicio, el rol del planeamiento y la regulación es fundamental. Por ejemplo, en París existe el STIF³ (syndicat des transports d'Ile de France, autoridad que controla la red de transporte público en la región metropolitana de París) y la RATP (la autoridad prestadora de servicios de transporte público)⁴. Este estado de situación significa un desafío muy importante para ciudades como la nuestra, que, como suele ocurrir en las grandes metrópolis latinoamericanas, tienen toda la complejidad y carecen de varios de los elementos públicos con los que cuentan otras. Por otra parte, existe el desafío de integrar internamente los departamentos que se ocupan de la movilidad en cada jurisdicción, integrar lo público y lo privado, la jurisdicción de la capital con la Nación (que hoy sigue teniendo competencias sustantivas en la materia), la Provincia y los municipios metropolitanos.

Dicho de otro modo, el sistema de movilidad urbana requiere de decisiones públicas que afectan recursos a ser asignados para brindar un servicio público de envergadura metropolitana. Mucho se habla y con razón de la necesidad de contar con una agencia de transporte metropolitano. La meta, perseguida desde hace mucho, es contar con autoridades que permitan coordinar las políticas entre varias jurisdicciones. De hecho existe la ley del ECOTAM⁵, nunca puesta en vigencia en la práctica, dado que no se cumplió el sistema de adhesión previsto para poder hacerlo. Pero aun cuando siga vigente, y de hecho están en tratamiento iniciativas para reconsiderarla, la ineludible meta de una agencia metropolitana no debe ser una coartada para no coordinar, mediante instancias de diálogo, las políticas en forma transitoria dentro y entre las jurisdicciones. Dado que la coordinación es un objetivo declarado, que hará multiplicar el resultado de los recursos, vale la pena revalorizar acciones como el pacto de la movilidad firmado entre la Nación, la Ciudad y 26 instituciones públicas y privadas dedicadas al tema y acciones más recientes como los esfuerzos de coordinación por el proyecto de Metrobús en la Avenida Juan B. Justo.

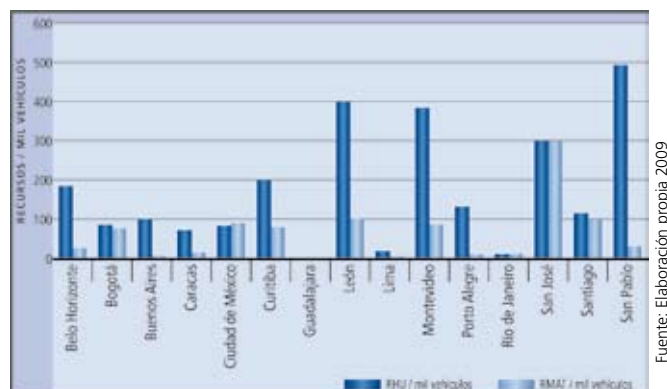
El Estado de la movilidad: Buenos Aires en el contexto latinoamericano

La reciente presentación del observatorio de la movilidad urbana por parte de la Corporación Andina de Fomento (CAF), permite poner en contexto, de forma actualizada, algunas de las evoluciones y desafíos de la movilidad metropolitana en Buenos Aires.

Reparto modal de viajes diarios por ciudad (2007), publicado en Observatorio de la Movilidad Urbana, CAF, 2010.

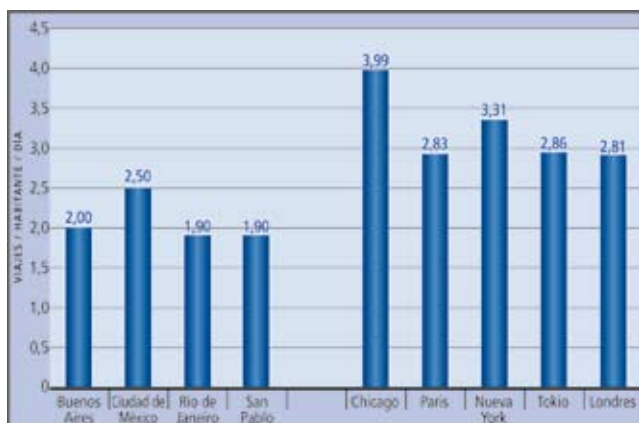


Fuente: Elaboración propia



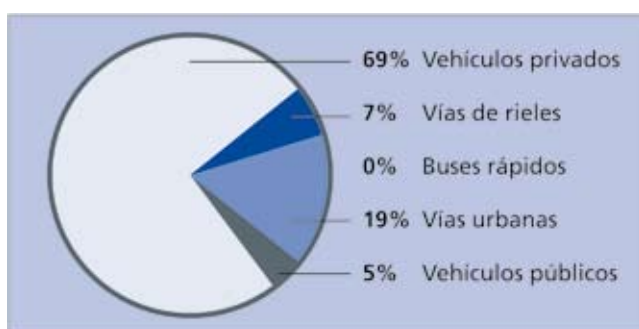
Fuente: Elaboración propia 2009

Movilidad personal en grandes ciudades, publicado en Observatorio de la Movilidad Urbana, CAF, 2010.



Fuente: UITP, 2000.

Inversiones en movilidad en áreas metropolitanas



Fuente: Elaboración propia

Publicado en Información para Mejores Políticas en Mejores Ciudades, Observatorio para la Movilidad Urbana en América Latina, CAF 2009.

Recursos para la gestión de tránsito (2007)

Algunos de los datos con los que nos manejamos localmente son los siguientes:

De la 7.4 millones de personas que diariamente se desplazan en el AMBA en transporte público, el 75% lo hace en colectivo,

15% en tren y 10% en subte y premetro (Intrupuba, Investigación de Transporte Urbano Público de Buenos Aires). Eso representa unos 23.5 millones de viajes/día (Plan integral de tránsito y transporte, subsecretaría de Tránsito y Transporte, diciembre del 2006). El área central de la CABA es el polo de generación y de atracción de estos desplazamientos, cuyos motivos están sobre todo ligados al trabajo. Se calcula que casi la mitad de las personas que trabajan en la ciudad viven en la provincia.

Si se toma en cuenta todos los modos, públicos y privados, la distribución modal de los viajes en el AMBA se reparte de la siguiente manera: 41 % en auto, 31% bus, 5% en tren, 4% en taxi, 3% subte, y 16 % otros.

Algunas referencias del sistema de movilidad en el AMBA son las siguientes:

- **colectivos:** 15.000 colectivos repartidos en más de 300 líneas, 25.000 km de red y 200 empresas, divididas en aproximadamente 100 grupos empresarios que realizan 6,9 millones de viajes diarios, 70% del movimiento total en modos públicos masivos. Si uno tomara solamente las de jurisdicción nacional, hay un poco menos de 10.000 colectivos en unas 135 líneas y 89 empresas que recorren unos 17.000 kilómetros.

- **ferrocarril:** dentro de las ciudades latino-americanas, Buenos Aires se distingue por el desarrollo precoz y denso de su red de tren... Por lo tanto hoy la infraestructura ferroviaria es particularmente importante: 7 líneas de ferrocarriles metropolitanos, unos 800 km de red, 250 estaciones, 4 terminales, 6 líneas de subterráneos y un premetro. En total hay unos 45 km de red y 67 estaciones. La distribución funciones en la ciudad da lugar a una doble estructura. En la parte central y en los ejes tradicionales tiene el modelo de una ciudad compacta, con centralidades bien consolidadas, caracterizadas por la diversidad de funciones, en los intersticios tiene un modelo más monofuncional que, necesariamente genera más viajes.

- **auto:** la evolución del parque automotor de automóviles particulares de la ciudad de Buenos Aires muestra un crecimiento sostenido desde el fin de los años 1970 y alcanza hoy la cifra de más de 1.500.000 unidades, lo que significa un crecimiento de más del 200% en 30 años. A la escala del AMBA, en el año 1970 2/3 los viajes se desarrollaba por medios públicos y un



15% por auto (resto en taxis, motos, bicicletas y a pie), dichos valores pasaron a ser de un 43% y un 37% hacia fines de los años 90. (Atlas Ambiental de Buenos Aires)

- **taxi:** 38.000 licencias de taxi, un número alto comparado con los de otras ciudades (por ejemplo, unas 12.000 licencias en París y en Barcelona)

- **infraestructura:** la infraestructura vial del AMBA tiene una longitud de aproximadamente 25.000 km. Según las estimaciones del GCBA, entran alrededor de 850.000 automóviles (autos, buses, camiones) y más de 3.000.000 pasajeros por todos los modos (cifras del 2006).

El derecho a la movilidad

La definición del derecho a la movilidad como un derecho genérico, necesario para acceder a otros derechos básicos: la educación, la salud, el trabajo y la expansión personal permite un abordaje desde otro ángulo.

Varios artículos de la constitución de la ciudad, en referencia al hábitat y a la infraestructura, a los obstáculos para el pleno desarrollo, al derecho ambiental y al ejercicio de la democracia participativa lo consagran directa o indirectamente. Así según el Artículo 27 de la Constitución de la CABA: "la Ciudad desarrolla en forma indelegable una política de planeamiento y gestión del ambiente urbano integrada a las políticas de desarrollo económico, social y cultural, que contemple su inserción en el área metropolitana. Instrumenta un proceso de ordenamiento territorial y ambiental participativo y permanente que promueve" y en el punto 9 del mismo artículo menciona "La seguridad vial y peatonal, la calidad atmosférica y la eficiencia energética en el tránsito y el transporte".

¿Cuál es el marco teórico?

El ideal de un paradigma de la infraestructura en cierto pensamiento de los años 50 era pensar que no hubiera interrupciones al tránsito. Todo debía hacerse en función de esta idea, la de la infraestructura "sin costura". Fue puesto en duda varias veces,

especialmente desde principios de la década del '60. Jane Jacobs en Nueva York o el Profesor Sir Colin Buchanan, en su famoso informe de 1963, tomaban una opción clara a favor de adaptar el auto a la ciudad y no a la inversa. Si bien hoy el paradigma es totalmente otro, el de la ciudad que integra todos los modos, queda mucho margen para afinar la forma en que se interpreta en cada caso. Estoy convencido de que sería bueno para fortalecer el vínculo con la sociedad que este debate se diera.

El profesor Roberto Cervero ha sugerido una comparación interesante entre Estocolmo en Suecia y Brasilia y Curitiba en Brasil. Estocolmo se ha desarrollado con un uso balanceado de la tierra para la vivienda, el trabajo y otras actividades. Tiene un nivel de motorización de 555 autos cada mil habitantes. La mayoría de la gente usa el auto para el fin de semana y fuera de la hora pico, para las compras y otras actividades. Pero usa mayoritariamente el transporte público para ir al trabajo toda la semana. Curitiba y Brasilia son dos ciudades latinoamericanas con un nivel de desarrollo parejo y un nivel de motorización parejo, aproximadamente la mitad del ejemplo anterior. Sin embargo usan alternativamente el sistema de transporte público y el auto particular de manera totalmente diferente por el tipo de desarrollo urbano de cada una y por el paradigma al que respondió su desarrollo. Una permite una participación mucho mayor de los desplazamientos no motorizados, la otra no. Buenos Aires tiene mucho de ciudad compacta y sustentable, pero también una tendencia, especialmente en los nuevos desarrollos hacia la segunda. Es una Curitiba prematura de principios del Siglo XX y también en alguna parte más tardía una Brasilia. Tenemos por delante definir el modelo del siglo XXI. ●

**Elaborado con la asistencia de Thomas Massin. Andrés Borthagary es arquitecto, de la FADU, UBA, con Diploma Internacional en Administración Pública de la Ecole nationale d'administration de Francia. Director ejecutivo del Consejo de planeamiento estratégico de Buenos Aires y Director de proyectos para América Latina del Instituto para la ciudad en movimiento. Thomas Massin es urbanista, estudiante de doctorado en la FADU-UBA en cotutela con la Universidad París 3. Asistente de proyectos para América Latina del Instituto para la ciudad en movimiento.*

Bibliografía:

- ASCHER, François, (2009), "Organiser la ville moderne", Parenthèses, 128 p.
- BUCHANAN, Colin, (1963). "Informe Buchanan; Traffic in Towns"
- CERVERO, Roberto, (1998), "The Transit Metropolis: A Global Inquiry"
- CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO, "Observatorio de movilidad urbana para América Latina, Informe 2010", disponible en http://omu.caf.com/media/2537/caf_omu_jun2010.pdf
- DARBERA, Richard (2009), "Où vont les taxis ?", Descartes & Cie, Les urbanités, 270 p.
- DEXTRE QUIJANDRÍA, Juan Carlos, (2010), "Seguridad vial: la necesidad de un Nuevo marco teórico", Departamento de Geografía, Universidad Autónoma de Barcelona
- FUNDACION ESTUDIOS DE TRANSPORTE, (2008), "Buenos Aires, Metrópolis y Transporte, Antecedentes – Diagnóstico – Propuestas"
- HERCE, Manuel, (2009), "Sobre la movilidad en la ciudad", Edición de Jorge Sainz, Editorial Reverté, Barcelona, 328 p.
- JACOBS, Jane, (1961), "The Death and Life of Great American Cities",

1- http://omu.caf.com/media/2537/caf_omu_jun2010.pdf, p. 53

2- Juan Carlos Dextre, "Seguridad vial: la necesidad de un Nuevo marco teórico", 2010, Departamento de Geografía, Universidad Autónoma de Barcelona.

3- <http://www.stif.info/>

4- <http://www.ratp.fr/>

5- Ley 25.031



El rol de la Procuración General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Ramiro Monner Sans*

Para poder comprender cuál es el rol de la Procuración General es necesario conocer sus inicios y evolución hasta hoy, sus misiones y funciones, e incluso, efectuar una breve reseña de qué se entiende por “control”, para entonces introducirnos de lleno a describir como se ejerce actualmente ese control por este Organismo de la Constitución.

Podemos decir que el control constituye un elemento fundamental del Estado de Derecho, en el que se reconocen y tutelan los derechos públicos subjetivos de los ciudadanos, mediante el sometimiento de la administración a la ley, vinculado directamente con la transparencia de la gestión pública, evaluando la adecuación de los actos de los distintos organismos al marco jurídico y verificando la aplicación de la normativa vigente, mediante el análisis de los antecedentes que permitirán realizar las observaciones correspondientes cuando contraríen o violen los derechos plasmados en el marco legal.

El Dr. Carlos I. Salvadores de Arzuaga en su libro sobre “Los Controles Institucionales en la Constitución Argentina” 1853-1994, define al control como la aptitud o potestad que tiene un órgano para limitar los actos de otro o de intervenir en él. Así se entiende la expresión control desde el campo de la ingeniería constitucional. Si comulgamos con el principio de que la “división de poderes” importa una división equilibrada del poder estatal, el ejercicio del control no significará que el órgano controlante “tenga más poder” que el órgano controlado, sino que se encuentra habilitado por la Constitución para ejercer “su poder” con mayor intensidad en esta relación. De lo contrario, se reconocería que en la ingeniería constitucional proyectada se ha privilegiado un órgano sobre otro u otros.¹

La expresión control no encierra un concepto unívoco para Manuel Aragón,² ante la variedad de significaciones que se ocupa de reseñar sin perjuicio de destacar su unívoco sentido. Dice: “Bajo las diversas formas (parlamentaria, judicial, social, etc.) del control del poder y bajo las diversas facetas (freno, vigilancia, inspección, etc.) que tal control pueda revestir, late una idea común: hacer efectivo el principio de la limitación del poder”.

Rafael Bielsa, utiliza la expresión “contralor” sin pretender entrar en disquisiciones filológicas sobre “control y contralor”, es importante conocer el concepto y sentido que le da el autor a dicho término. “El contralor se funda en la idea de una even-

tual o real oposición del acto sometido a él (es decir, al contralor); es una especie de prevención, no animosa, hostil al acto, sino monitora, de consejo, de advertencia, de prohibición de que el acto siga adelante o quede en vida. El contralor no se aplica por un deseo de curiosidad, de saber lo que se hace, sino de oponerse a lo que hace otro órgano, si ese acto no está de acuerdo con la ley, con la acción administrativa, con la verdad, con la moral gubernativa, financiera etc.”³

Cabe advertir entonces, que siendo el control una herramienta fundamental para el fortalecimiento de las instituciones y el adecuado funcionamiento de la gestión pública, con muy buen criterio los constituyentes locales incluyeron en el texto de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el Libro II, Título Séptimo, “los Órganos de Control”. De este modo, se introdujo en su artículo 134 a la Procuración General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Art. 134 “La Procuración Gral. de la Ciudad dictamina sobre la legalidad de los actos administrativos, ejerce la defensa de su patrimonio y su patrocinio letrado. Representa a la Ciudad en todo proceso en que se controviertan sus derechos o intereses. Se integra con el Procurador o Procuradora General y los demás funcionarios que la ley determine. El Procurador General es designado por el Poder Ejecutivo con acuerdo de la Legislatura y removido por el Poder Ejecutivo. El Plantel de abogados de la Ciudad se selecciona por riguroso concurso público de oposición y antecedentes. La ley determina su organización y funcionamiento”.

Los Dres. Daniel Sabsay y José Onaindia opinan,⁴ “que este órgano ejerce la representación de la Ciudad Autónoma y se le han encomendado dos funciones específicas: 1) defensa judicial: es el jefe del cuerpo de abogados de la Ciudad y como tal el que fija las bases para la defensa en juicio de los intereses de la Ciudad Autónoma; 2) interpretación: a través de la facultad de emitir dictámenes, establece el criterio de interpretación jurídica del Gobierno y controla la legalidad de los actos administrativos”.

Con lo expuesto, queda claro que los autores citados, en el análisis que efectuaron sobre la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en su libro “La Constitución de los Porteños”, han logrado elaborar una explicación acertada de la actuación de la Procuración.

Podemos ahora si, efectuar una breve descripción histórica



sobre esta repartición y comenzar a hablar sobre el rol de la Procuración General.

Recordemos que el régimen de la Capital Federal tuvo una modificación sustancial a partir de 1994 cuando la reforma constitucional la transformó en Ciudad Autónoma, con un estatus especial que la autoriza a ejercitar funciones de gobierno, legislativas y jurisdiccionales. A partir de ese momento y con la sanción de la actual Constitución de la CABA la Procuración que hasta ese momento había tenido la ciudad de Buenos Aires pasó a tener un rol fundamental en la construcción de la nueva entidad autónoma.

En una investigación realizada por el Departamento de Información Jurídica de la Procuración General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, surge que el 30 de marzo de 1983, por Decreto 1743/83 fue creada la Procuración General, con jerarquía de Subsecretaría, dependiendo funcionalmente del Intendente Municipal y administrativamente de la Secretaría de Gobierno, en reemplazo de la por entonces Dirección General de Asuntos Jurídicos, a cuyo cargo se encontraba la atención de los servicios jurídicos de la Ciudad de Buenos Aires, continuadora bajo distintas denominaciones de la primitiva Asesoría Legal cuyo primer Asesor Letrado fue el Dr. Manuel Bonifacio Gallardo, designado el 11 de diciembre de 1857.

La normativa de su creación consagró la descentralización como instrumento para el mejor cumplimiento de la defensa de los intereses de la Ciudad, algo parecido a como funciona la Procuración del Tesoro de la Nación. De esta manera, en cada Secretaría de la Municipalidad se crearon los respectivos departamentos legales para asesoramiento jurídico.

La Procuración General pasó a atender sólo los casos elevados en consulta (previo dictamen fundado), que pudieran constituir un precedente de interés general o bien en relación a la importancia de los intereses en juego.

Pocos meses después manteniendo su nombre y el nivel jerárquico, con el regreso de la democracia se modifica la estructura Orgánica-Funcional mediante decreto N° 202 del 18 de enero de 1984,⁵ donde la característica principal fue disolver los sectores legales de las distintas Secretarías, por entender que se había fracasado en la descentralización. Se decidió entonces retomar el sistema centralizado que rige hasta hoy, (dicha decisión se basó en que la diversidad de departamentos legales

podrían originar una proliferación anárquica y contradictoria de opiniones en sede administrativa o en la defensa judicial).

No quiero dejar de señalar, que a partir de 1996, con la sanción de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Procuración General adquiere rango constitucional. Surgiendo así, la necesidad de establecer el marco normativo que regule el funcionamiento de la misma, sancionándose el 27 de noviembre de 2003 la Ley 1218,⁶ que fija sus obligaciones, deberes, atribuciones y competencia, siendo su titular designado por el Poder Ejecutivo, con acuerdo de la Legislatura, con Jerarquía equivalente a la de un Ministro. Su competencia abarca a la administración pública centralizada, desconcentrada y descentralizada dentro de la órbita del Poder Ejecutivo, las Sociedades del Estado, y las sociedades en las que la Ciudad tiene participación mayoritaria.

Durante todos estos años este organismo transitó diferentes modificaciones en su estructura organizativa, rigiendo en la actualidad el Decreto N° 804, sancionado el 9 de septiembre de 2009, en el que se modificó la estructura orgánico-funcional y las responsabilidades primarias, objetivos y funciones de cada unidad de conducción.

Es importante destacar, que a través del tiempo la institución ha marcado su impronta en el modo de atender los reclamos de los ciudadanos y las responsabilidades de gobierno, desde los distintos matices que imprimieron las sucesivas administraciones, provocando un verdadero manual de doctrina y jurisprudencia en materia contenciosa y administrativa.

La Procuración General se compone por su titular el/la Procurador/ra General, el/la Procurador/ra General adjunto/a de Asuntos Patrimoniales y Fiscales y el/la Procurador/ra General adjunto/a de Asuntos Institucionales y Empleo Público. Además, la integran Directores/ras Generales, los miembros del plantel de abogados/as, consultores/ras técnicos/cas, auxiliares técnicos/cas-jurídicos y operativos/vas.

Ante ello,⁷ podemos ahora sí señalar cuales son las misiones que se han establecido para la Procuración General, pues es esta institución, quien ejerce la representación y el patrocinio de la Ciudad en todo proceso en el que se controviertan sus derechos e intereses, defiende su patrimonio, dictamina sobre la legalidad de los actos administrativos y propende a la unificación de criterios jurídicos y de actuación. Asesora jurídicamente, con pautas uniformes de interpretación y aplicación de normas jurídicas en el ámbito de la Ciudad, efectúa actividades de control interno e instruye sumarios, interviniendo en la investigación de los hechos y las conductas de los agentes de la administración, cuando existe presunción de irregularidades o faltas administrativas. Fiscaliza el Cuerpo de Abogados de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Representa en juicio al Poder Legislativo, al Poder Judicial y a otros órganos de gobierno de la Ciudad, cuando así lo requieran. Ejerce la Dirección Técnica respecto de los servicios jurídicos existentes en la Administración Pública centralizada, desconcentrada y descentralizada. Realiza acuerdos con organizaciones públicas y no gubernamentales.

Comprende al ámbito de la Procuración General Adjunta de Asuntos Institucionales y Empleo Público, la representación en los asuntos judiciales o remitidos para consulta jurídica, vinculados con temas de empleo público, responsabilidad disciplinaria, responsabilidad extracontractual, poder de policía y cuestiones de rango institucional y en todo otro supuesto que le delegue el Procurador General. Además, diseñar y planificar estrategias para articular una mejor defensa de los intereses del Gobierno de la Ciudad y definir los contenidos de las actuaciones en referencia a expedientes sometidos a dictamen de acuerdo a su competencia. Al mismo tiempo, intervenir en los recursos que ante tribunales de primera y segunda instancia se interpongan en amparos iniciados contra el G.C.B.A., vinculados a la temática de esa adjuntía. Entender y supervisar el trámite de las causas penales y del Servicio Jurídico a la Comunidad.

Corresponde a la Procuración General Adjunta de Asuntos Patrimoniales y Fiscales, entender, coordinar y representar en los asuntos judiciales o traídos a consulta para emitir una opinión jurídica, vinculados con los temas de contrataciones y dominio público y privado de la Ciudad, de sus recursos patrimoniales o fiscales, herencias vacantes, proyectos de convenios y de normativa sobre asuntos institucionales o en las cuestiones que le delegue el Procurador General. Impartir directivas para la mejor defensa de los casos en que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sea parte, o tenga un interés legítimo en los supuestos indicados precedentemente. Asimismo, le concierne impartir las directivas vinculadas con la decisión de los expedientes sometidos a dictamen, de acuerdo a la competencia indicada. Intervenir en los recursos que ante tribunales de primera y segunda instancia se interpongan en amparos iniciados contra el G.C.B.A., vinculados a la temática de esa adjuntía. Entender y supervisar el cuerpo de mandatarios de la Ciudad.

En atención a lo expuesto, quiero destacar que en las dos Procuraciones adjuntas, dentro de sus responsabilidades primarias no solo se cuenta con cuestiones de defensa judicial, sino que, todo ello se encuentra estructuralmente ligado con las áreas de interpretación jurídica que dictaminan en razón de la materia en cuestión, propendiendo a la unificación de los criterios jurídicos y de actuación.

El dictamen previo es una opinión jurídica necesaria para la emisión de cualquier acto administrativo, conforme lo establecido en el artículo 7° del Decreto N° 1510/GCBA/97, sin embargo, de acuerdo a lo señalado en el artículo 12 de la Ley 1218, el dictamen emitido por la Procuración no es vinculante pero, toda vez que la administración activa decida hacerse a un lado, deberá explicitar en sus considerandos las razones de hecho y de derecho que fundamente dicho apartamiento.

Hemos desarrollado hasta aquí una descripción analítica de la Procuración General, que nos permite de esta manera, inmiscuirnos en algunos aspectos de la gestión que vengo desplegando desde el 15 de diciembre de 2009.

Desde el inicio de mi mandato, nos propusimos asumir el compromiso de ciertos objetivos que considero esenciales para continuar garantizando una mayor eficacia y eficiencia en la labor diaria de esta Institución, a fin de seguir fortaleciendo el desempeño y los resultados de la función pública, que no

quiero dejar de mencionar.

Creemos en la importancia de elaborar programas de actualización y de capacitación para el personal profesional y no profesional, con la misión de perfeccionar continuamente a los servidores de la administración que pertenecen a esta casa.

Por otra parte, en cumplimiento con lo establecido por el artículo 134 de la CCABA, y del artículo 24 de la Ley 1218, que exige el mecanismo de concursos para la selección del plantel de abogados de la Procuración General, ya hemos efectuado un estudio indispensable que nos permitió confeccionar el Reglamento para la realización de los concursos y que actualmente se encuentra en su etapa final.

Asimismo, para alcanzar un óptimo plan de trabajo y fortalecer estrategias para con la justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, creemos que es imprescindible generar un diálogo apacible y de no confrontación con los miembros del poder judicial, evitando de ese modo dispendios jurisdiccionales innecesarios.

Sostenemos de igual forma que las gestiones que nos antecedieron, la defensa férrea de la Autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, bregando por todas aquellas cuestiones irresueltas en las diferentes materias en que la Ciudad sea parte.

Además, nuestro plan de trabajo comprende el fortalecimiento de las relaciones institucionales con otros organismos de la Ciudad de Buenos Aires como así también del Estado Nacional. Por supuesto, queda un camino por recorrer, que será transitado por cada Procurador según su impronta, pero siempre con el objetivo de garantizar la transparencia de la administración pública y el respeto y garantía de los derechos humanos de sus habitantes. ●

**Abogado con Orientación en Derecho Privado. Fue Subsecretario de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires, Consejero en representación del estamento de abogados y Vicepresidente del Consejo de la Magistratura de la Ciudad de Buenos Aires. Fue asesor de distintos organismos públicos: Vicepresidencia 1ª de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, CONICET y EU-DEBA, entre los más destacados. Posee experiencia docente en la Cátedra de Elementos de Derechos Reales de la Dra. Highton de Nolasco. Actualmente se desempeña como Procurador General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.*

1- Carlos I. Salvadores de Arzuaga: "Los Controles Institucionales en la Constitución Argentina" 1853-1994; La Ley, Buenos Aires, 1999, p. 1y sigtes.

2- Manuel Aragón: "Constitución y Control de Poder", Ed. Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1995, p. 68 y sigtes. (cita O. 1).

3- Rafael Bielsa: "Los Conceptos Jurídicos y su Terminología", Ed. Desalma, Buenos Aires, 1961, p. 103 y sigtes. (cita O. 1).

4- Daniel A. Sabsay – José M. Onaindia: "La Constitución de los Porteños", análisis y comentarios, Ed. Errepar, 1997, p. 266/267.

5- Decreto N° 202 - Por el cual la Procuración General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, pasa del sistema descentralizado al centralizado, manteniendo el nivel jerárquico adjudicado a la Repartición por el art. 1 del Decreto N° 1743/83.

6- Ley N° 1218 – Fija las obligaciones, deberes, atribuciones y competencia de la Procuración General. (B.O.C.B.A. N° 1850 del 05/01/04).

7- Decreto N° 804 – Estructura Organizativa del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires – (B.O.C.B.A. N° 3258 del 15/09/09)



El desafío del control

Claudia García*

El control de los Servicios Públicos es un tema de suma importancia para todos los vecinos de la Ciudad, aunque pese a esto, muchas veces no se le da la relevancia debida. Los porteños deben tomar conciencia que una adecuada regulación marca la diferencia ya que el control efectivo es el principal responsable de que las empresas prestadoras de dichos servicios cumplan eficazmente con sus obligaciones logrando de este modo un equilibrio entre los intereses de los usuarios y los de las empresas prestadoras.

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el Ente Único Regulador de los Servicios Públicos, desde su creación en el año 2000 mediante la Ley 210, es el encargado de llevar a cabo el control de los servicios públicos en la Ciudad. Es uno de los tres organismos de control que están contemplados en la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, junto con la Auditoría de la Ciudad y la Defensoría del Pueblo.

Este organismo autárquico tiene como objetivo ejercer el control, seguimiento y resguardo de la calidad de los servicios públicos en virtud de la defensa y protección de los derechos de los usuarios y consumidores, como así también de la competencia y el medio ambiente. Entre los servicios que regula el Ente se encuentran: residuos patogénicos y peligrosos, alumbrado público, señalamiento luminoso, autopistas, playas de estacionamiento, control inteligente de infracciones de tránsito, transmisión de TV por Cable, transmisión de Datos, Control de Estacionamiento en Micro y Macro-Centro, Transporte Subterráneo de Pasajeros, Taxis, Auto-transporte Público de Pasajeros, Transporte Escolar, Higiene Urbana, Control de Sumideros y Espacios Verdes (corte de césped).

El nuevo directorio, que asumió su función en el 2009, propuso como objetivo mejorar la gestión y dar a conocer el organismo a los vecinos de la ciudad.

Una manera de mejorar los servicios públicos es siendo más efectivos en su control, motivo por el cual el directorio decidió que se reordenaran las tareas del personal incrementando la presencia de fiscalizadores en la calle.

Esto, junto con el Convenio de Asistencia Técnica que se firmó con el INTI ha producido un incremento en la calidad de los controles.

El organismo realiza planes de control sobre cada servicio público de la Ciudad y trabaja también a partir de las denuncias que recibe por parte de los usuarios. Los fiscalizadores labran actas sobre esas irregularidades y se inicia a partir de allí un procedimiento para poder corregir o subsanar esa deficiencia que presenta el servicio.

Por otra parte, trabaja en forma alineada con las organizaciones de defensa a los consumidores. Como bien lo estipula la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires se han realizado las reuniones conjuntas con las organizaciones de defensa de los consumidores y usuarios inscriptas en el registro de la Ciudad. Al mismo tiempo que se han suscripto numerosos convenios con las distintas asociaciones. Todas estas actividades se realizan con el claro objeto de mantener una relación fluida para trabajar en conjunto ya que un control compartido siempre resulta más eficiente.

Una buena regulación depende de la mayor transparencia y fortalecimiento de las instancias de participación de los consumidores en el proceso de toma de decisiones en políticas públicas de su interés.

Asimismo, conjuntamente con la ley 210, se utiliza la normativa que complementa el poder sancionatorio del Ente. De ese modo, se aplica la Ley de Defensa al Consumidor en los casos en donde se encuentra comprometido el derecho del usuario. Por ejemplo en lo que hace a autopistas.

Como parte de esta nueva gestión, el Ente está tratando de llegar a la gente a través de diferentes acciones: mayor presencia en los CGP (Centros de Gestión y Participación), en la vía pública y hace hincapié en la capacitación y docencia a través de talleres que se dictan en los colegios de la ciudad para que los alumnos tomen conciencia sobre la importancia de la limpieza en la vía pública, el respeto a las señalizaciones viales y el cuidado ambiental, entre otros temas.

Si bien el Ente Único Regulador de los Servicios Públicos tiene facultades muy claras otorgadas por la Constitución de la Ciudad y la Ley 210, muchas veces surgen superposiciones de competencias entre la Nación y la Ciudad o entre organismos de la Ciudad. Ese tipo de inconvenientes, dificultan la tarea diaria de control del Ente y definitivamente perjudican a los ciudadanos. En este sentido, es importante remarcar la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires y la importancia de contar con un organismo que vele por los derechos de los vecinos de la ciudad.

Residuos Patogénicos y Peligrosos

Los cinco integrantes del Directorio han distribuido la supervisión de los servicios públicos de la ciudad bajo su control. La Dra. Claudia García es la encargada de supervisar el Servicio Público de residuos patogénicos y peligrosos.

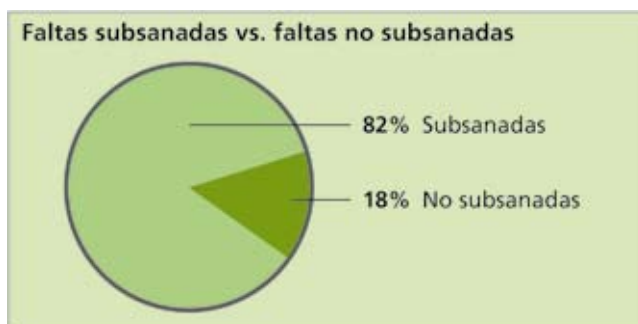
A partir del dictamen de la Procuración General de la Ciudad de Buenos Aires, en abril del 2009 se le reconoce al Ente su competencia en la fiscalización del movimiento interno de los residuos patogénicos en Hospitales y Centros de Salud dependientes del Ministerio de Salud del Gobierno de la Ciudad. Este dictamen le abrió las puertas al ENTE y al equipo de fiscalizadores que dependen de la Dra. García para ingresar en los Centros Médicos y verificar que se de cumplimiento a la ley de Residuos Patogénicos N° 154.

Durante el 2009 se efectuó el relevamiento del estado de situación en los Hospitales, CESAC y CMB dependientes del gobierno de la Ciudad, a fin de tener una visión general de dichos establecimientos respecto del manejo de los residuos patogénicos y peligrosos.

A tal fin los fiscalizadores del Ente efectuaron actas de comprobación, en las que observó el estado del Local de acopio y, en las ocasiones en que les fue permitido, del Transporte Interno y los Almacenamientos Intermedios.

Cabe destacar que dentro del plan de control del manejo de los residuos peligrosos se fiscalizaron también estaciones de servicio.

Como resultado de la gestión durante el 2009, y a partir de las fiscalizaciones realizadas y las intimaciones cursadas, se verificó un alto nivel de mejoramiento del servicio y un 82% de faltas subsanadas.



Proyectos para ser tratados en la Legislatura Porteña

Con el firme propósito de mejorar el control por parte del ENTE y definir las cuestiones referidas a las competencias, se le ha encomendado al Presidente del organismo que presente un proyecto de ley que propone una modificación a la Ley de Residuos Patogénicos N° 154 a efectos de que sea tratada en la Legislatura Porteña.

Estas incorporaciones pretenden plasmar la potestad sancionatoria del ENTE a partir de un índice de calidad que propone el proyecto de ley, de tal modo que una vez verificado el incumplimiento conforme a ese índice de calidad, las prestadoras podrán ser pasibles de las sanciones que aplicará el ENTE, que podrán ser desde el apercibimiento, hasta la multa, clausura del establecimiento o suspensión del servicio afectado por un plazo de 30 días.

Asimismo, existe un proyecto de ley para que se trate también una modificación al artículo 3 de la Ley 210.

Estos proyectos permitirán darle al ENTE mayores facultades para ejercer un mejor control de los servicios públicos de la ciudad y poder aplicar sanciones a las instituciones que no cumplan con lo establecido por la ley.

Participación ciudadana

Buenos Aires no sólo es una ciudad para morar y trabajar, es una ciudad para recorrerla y disfrutarla. Por eso los servicios públicos también deben responder a esas necesidades y brindar calidad en sus servicios. El Ente Único Regulador de los Servicios Públicos de la Ciudad de Buenos Aires tiene como objeto salvaguardar la calidad de los servicios públicos y asegurar que los vecinos reciban no solo lo que se merecen sino aquello por lo que pagan a través de sus impuestos, tasas y contribuciones.

Para lograr la total eficacia en los controles es indispensable que los vecinos-consumidores participen en este proceso. Conociendo sus derechos y sus obligaciones pueden contribuir a que los servicios mejoren día a día, que sean prestados con la calidad que deben y sean corregidos aquellos problemas que presenten irregularidades.

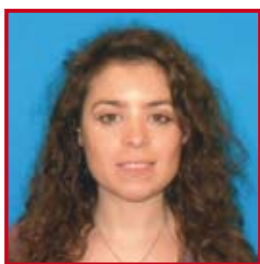
Hacer una mejor ciudad es una tarea de todos, y el Ente emprendió esa labor generando políticas que contribuyen a fortalecer la protección de los derechos de los consumidores y usuarios, el medio ambiente, a través de campañas de concientización y educación desde los primeros años de escolaridad. Y, fundamentalmente, priorizando el control y vigilancia de la calidad de los servicios públicos prestados por la administración o por terceros.

El Ente Único Regulador de los Servicios Públicos es uno de los organismos de control creado por la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El artículo 138 de dicha Carta Magna establece que: "El Ente Único Regulador de los Servicios Públicos de la Ciudad, instituido en el ámbito del Poder Ejecutivo, es autárquico, con personería jurídica, independencia funcional y legitimación Procesal. Ejerce el control, seguimiento y resguardo de la calidad de los servicios Públicos cuya prestación o fiscalización se realice por la administración Central y descentralizada o por terceros para defensa y protección de los Derechos de sus usuarios y consumidores, de la competencia y del medio ambiente, velando por la observancia de las leyes que se dicten al respecto".

Dicho organismo esta constituido por un Directorio que es designado por la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, previa presentación en Audiencia Pública de los candidatos, que cumplen con un mandato de cuatro años. ●

* *Abogada (UBA), Directora del Ente Único Regulador de los Servicios Públicos. Mediadora Inscripta en el Registro del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.*



La asignación de recursos en salud (El conflicto entre la eficiencia económica y la eficacia médica)

Patricia Campana*

Introducción

Uno de los desafíos actuales que deben enfrentar los actores del sistema público de salud, radica en la asignación de los recursos, frente a la contraposición de dos posturas diferentes: la médica y la económica.

Una estructura de análisis, fundamental para abordar la temática planteada, es la que se centra en la elección de prioridades o en la racionalización del gasto.

La concepción de prioridades, la fijación de metas y la estimación de los recursos físicos, humanos y financieros que requieren la ejecución de las actividades asistenciales, implican nociones distintas de justicia y equidad, fundadas en las escalas de valores propias de cada ciencia.

En este orden, se abordará el análisis de aquellas razones que desde el espacio de lo axiológico y/o económico, coadyuvan a fundar la decisión por la cual son establecidas las prioridades, a la hora de gestionar adecuadamente los recursos.

No obstante, el análisis de lo hasta aquí propiciado, decrece su importancia si no se focaliza además, en los aspectos éticos que repercuten en la actividad asistencial.

En este marco, es posible inferir que en la asignación de recursos debe primar la eficacia de la atención de la salud y la eficiencia en el manejo de fondos, a fin de alcanzar los objetivos planteados al menor costo económico posible permitiendo la viabilidad del sistema de salud.

A los fines de este trabajo, se entiende por eficiencia económica la implementación de acciones al menor costo posible; en contraposición, la eficacia médica está relacionada con las acciones que se llevan a cabo para lograr el objetivo, independientemente de su costo.

Para mejor comprensión, no solo de la noción de eficiencia en términos económicos, sino de la real magnitud de la problemática abordada -en la que el verdadero drama radica en dar equilibrio a intereses conceptuales contrapuestos-, es que hemos de reseñar un texto que permite ver mejor aquello a lo que nos estamos refiriendo, "... en los Alpes los responsables de la seguridad vial tienen encomendada la tarea de proteger eficazmente a los conductores contra los desprendimientos. Tal protección se lleva a cabo por medio de voladuras y el despliegue de redes metálicas, así como mediante la vigilancia constante de las zonas peligrosas. La utilización de los recursos así promovidos evita accidentes graves y daños. Puesto que, para nosotros, resulta más importante evitar estos accidentes que ahorrar en los costos que tal evitación conlleva, calificamos como eficiente una regulación jurídica que origine tales costos. Sin embargo hay casos en los que estos costos no se

pueden justificar. El Paso del Khyber, que comunica Afganistán con Pakistán, transcurre a través de una peligrosa cadena de montañas. Si allí se realizaran con el mismo fin idénticos gastos que en los Alpes, se agotarían en ello casi todo el presupuesto de un país pobre y en vías de desarrollo. Sería un despilfarro utilizar casi todos los recursos estatales para evitar estos accidentes y desatender las restantes tareas del Estado. Una disposición jurídica que condujera en este caso a tales gastos para evitar los accidentes sería ineficiente...este punto de vista explica hasta qué punto evitar el despilfarro es una obligación de justicia, y que la eficiencia y la justicia pueden coincidir en determinados ámbitos..." (Schafer y Ott, 1991).

Este es el problema, ya que en materia de salud existen necesidades amparadas por derechos fundamentales, que aunque su satisfacción no garantice la eficiencia económica, el estado no puede dejar de atender. El derecho a la salud va más allá de una decisión económica; hay detrás de ésta, una decisión de índole social, sin perjuicio de lo cual, la escasez siempre habrá de actuar como condicionante.

Asimismo, la salud vinculada a la calidad de vida de la población, merece ser considerada como prioridad y por lo tanto requiere una asignación de recursos acorde, aunque esto implique condicionar el uso de los mismos.

A partir de un marco conceptual, se pretende su análisis frente a elementos empíricos extraídos de la realidad sanitaria, que viven los hospitales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El presente trabajo pretende aportar al lector elementos de análisis para la comprensión de la temática y su reflexión sobre la búsqueda de soluciones al conflicto que surge entre la provisión de recursos y la existencia de una actividad asistencial cada vez más compleja.

La visión de los distintos actores involucrados

Desde una perspectiva médica, la práctica médica tiene su sustento en el principio del respeto de cada vida humana. La creencia en el valor incalculable de las personas es el fundamento de la entrega moral a la protección y promoción de la salud.

Tal como lo expresa uno de los Principios de Ética Médica enunciados por la Asociación Médica Americana (1957): "el principal objetivo de la profesión médica es rendir servicio a la humanidad con total respeto por la dignidad del hombre. El médico debería merecer la confianza de los pacientes que tiene a su cuidado dando a cada uno la medida completa de su servicio y devoción".

Ya desde la elección vocacional, y afianzada por la formación



académica, el médico incorpora esta convicción de que la defensa de la vida humana es el supremo valor que debe proteger en su gestión, valor al cual se subordina todo otro tipo de consideraciones.

Así, por ejemplo, el código de ética y deontología médica español muestra y conserva el núcleo más sagrado de la tradición ética profesional que arranca del juramento hipocrático -el respeto a la vida humana y el cuidado de la salud (art.4.4 Código de ética)-, como así también, de preceptos que configuran la "ley del arte" -eficacia en el trabajo y rendimiento óptimo (art. 5.1), atención médica de calidad científica y humana, empleando los recursos de la ciencia médica según el arte médico del momento (art. 21.1)-.

En este sentido, el médico elige el plan de tratamiento a seguir, orientado por la búsqueda de la eficacia, intentando que dichas medidas sean las más adecuadas. Desde este punto de vista, toda consideración económica no es entendida como prioritaria. El único lineamiento ético, consiste en preservar la salud del paciente; la eficiencia del costo pasa automáticamente a un segundo plano. No obstante, al aceptar a la salud como un valor primario, necesariamente habrá que restar recursos de otros usos y reasignarlos.

Esta idiosincrasia, afirma el derecho a la atención asistencial, transformando a ésta en un deber de justicia.

Desde una perspectiva económica, el incremento constante del gasto en salud, puede atentar en ciertas circunstancias contra la viabilidad del sistema de salud. El problema surge en la aceptación del "deber" proveer a toda la población el total de prestaciones sanitarias posibles; ello conlleva el riesgo de carecer de recursos suficientes para sustentar al sistema de salud.

En este sentido, es necesario distinguir los límites reales en la utilización de los recursos disponibles y eliminar la ineficacia operativa, el descuido, los costos innecesarios o excesivos, los tratamientos médicos inadecuados, etc.

La prestación de servicios de salud es considerada como un bien de consumo, puesto que a medida que aumenta el ingreso aumenta el peso relativo del gasto en salud, en relación a aquel. Puede decirse entonces, que los servicios de salud muestran una elasticidad de la demanda mayor a uno: esto significa que ante un aumento en su ingreso, los consumidores tienden a gastar más de su renta en ellos.

No obstante, los mismos consumidores demandan del estado la asistencia de sus necesidades, sin importar si cuentan o no con los recursos para financiar la prestación.

Bajo esta perspectiva, resulta difícil evaluar el uso de los recursos, si atendemos además la escasez frente a la demanda creciente. Será necesario entonces, racionalizar las prestaciones como única vía para detener al gasto.

Cuando hablamos de racionalizar, acudimos al concepto de racionalización utilizado por John Rawls en la Teoría de la Justicia. Siguiendo los lineamientos de la Teoría Social, Rawls postula, "lo usual de pensar que una persona racional tenga un conjunto coherente de preferencias entre las alternativas que se le ofrecen. Esta persona jerarquiza estas opciones de acuerdo con el grado con que promuevan sus propósitos; llevará a cabo el plan que satisfaga el mayor número de sus deseos, no el que satisfaga menos, y al mismo tiempo, el que tenga mas proba-

bilidades de ejecutar con éxito. No le resulta insoportable el saber o darse cuenta que otros tienen una cantidad mayor de bienes sociales primarios. Esto es verdad al menos mientras las diferencias entre él y los demás no excedan de ciertos límites, y mientras él no crea que las desigualdades existentes se basan en la injusticia".

Es decir, que la racionalidad genera además desigualdad, aunque la persona racional desearía minimizarla.

Ello genera tensión, pues desde el punto de vista sanitario, la igualdad requiere que la prestación de los servicios asistenciales esté al alcance, también, de las personas menos favorecidas. De aquí, que la justicia se identifica en la salud, cuando ésta maximiza los beneficios de los más necesitados.

En tanto que, por el contrario, para los economistas sanitarios que someten las decisiones de asignación de recursos a un exhaustivo análisis, tomando como parámetro la eficiencia en la utilización de los recursos en el marco de la atención de la salud, la justicia se refiere a la distribución equitativa de los bienes escasos en la comunidad; vale decir: lo justo se identifica con lo económicamente óptimo.

El arte de asignar recursos

Tal como lo hemos postulado, existe tensión en la asignación de recursos escasos para múltiples y variados usos, siendo ello -el acto de asignar- en sí mismo conflictivo; las visiones de los distintos actores involucrados, frecuentemente sesgados por su formación profesional, así lo confirman.

En este orden, según lo postulado por Katz, "ningún sistema sanitario está en condiciones de satisfacer adecuada y simultáneamente todas las necesidades. Los recursos de que disponen los Estados no son por cierto ilimitados sino escasos, y ello obliga a una correcta asignación. Pero, además, esos mismos recursos son objeto de muy diversas demandas, que en muchos casos confluyen en el propósito de asegurar la salud de los ciudadanos" (Katz, 2001).

En la práctica, la determinación de prioridades conlleva una gran responsabilidad, en especial cuando se trata de la salud, dado que refiere a un ámbito donde las personas son titulares de determinados derechos, a los que siguiendo a Ronald Dworkin, denominaremos "derechos en serio". Para este autor, existen determinadas atribuciones, las cuales se hallan en cabeza de toda persona en sí misma, por el sólo hecho de contar con naturaleza humana, razón por la cual, no pueden ser condicionadas, minoradas, o restringidas por consideraciones de orden político o económico. Estos verdaderos derechos "fuertes", podrían ser inclusive opuestos por las minorías, a las mayorías (Dworkin, 2002)

Esto torna necesaria la existencia de una organización sanitaria capaz de gestionar en procura del aseguramiento de estos derechos, tanto en lo que se refiere al acceso a los servicios, como a la distribución de los recursos.

Asimismo, si la determinación de prioridades es necesaria, es imperioso establecer criterios explícitos, consensuados en el marco de un acuerdo sanitario que involucre a todos los actores del sistema.

No obstante, la falencia en el conflicto planteado es la falta



de reflexión ética que merece el concepto de justicia que cada ciencia ha adoptado. Es decir, no se trata de conformarse con la discusión entre eficacia sanitaria y eficiencia económica, sino de anteponer un complejo criterio de valoración ética en la asignación de recursos; en donde la ética funcione como norma de clausura al análisis económico, a la hora de decidir el uso de los recursos económicos.

A tal fin, es necesario además, concebir y articular una escala de valores que sea parámetro común para ambas disciplinas. Ello implica integrar la decisión de la asignación de recursos y la jerarquización de valores comunes para la comunidad.

La asignación de recursos en función a la eficiencia, no entra necesariamente en conflicto con la eficacia médica, cuando ésta persigue el máximo bienestar del paciente al mínimo costo económico. Asimismo, la eficacia médica no entra en conflicto con la eficiencia, cuando es manifiesta la escasez de recursos o cuando se está frente a una situación de emergencia reduciendo las alternativas y subordinando el orden de prioridades.

Por tanto, el reconocimiento de la eficiencia y la eficacia médica son necesarios para alcanzar un sistema de salud justo y viable. El desafío consiste entonces, en la búsqueda del equilibrio.

Comentarios Finales

Los economistas plantean la idea de que ante una situación de escasez, el costo económico debe ser contenido, y esto puede lograrse mediante los principios de la racionalidad. En estos casos, la justicia distributiva queda supeditada a la relación costo beneficio.

Desde otra óptica, el principal mandato que asume un médico es el de hacer cuanto pueda por su paciente. Para el médico constituye una obligación, la práctica de una medicina segura, y la minimización de la incertidumbre del diagnóstico y de los riesgos de los procedimientos terapéuticos.

Economía y sanitarismo habrán de confluir en otro factor de-

terminante de la distribución de los recursos: la centralización administrativa. La provisión de los recursos depende de las políticas articuladas desde el nivel central. No obstante, en tanto el uso de los recursos involucre distintas escalas de valores y concepciones de justicia, no se puede eludir la participación de profesionales de distintas ciencias y de la comunidad en sí.

Sería necesario entonces, la integración y participación activa de los actores mencionados, a fin de fomentar la discusión acerca de los aspectos valorativos y de los conceptos de justicia, presentes en los distintos criterios técnicos.

En nuestra ciudad, una instancia posible para lograr dicha integración, puede darse a nivel institucional, durante las reuniones convocadas por el Consejo Asesor Técnico Administrativo (CATA), dado que el mismo está integrado por el Director Médico, el Sub-Director Médico, Jefes de Departamentos Médicos, Enfermería y Escalafón General, Secretario del Comité de Docencia e Investigación, Jefe Área Programática y, recientemente incorporados, Asociación de Médicos Municipales, Federación Médica de la Capital Federal y Federación de Profesionales del GCBA (todos con voz y sin voto) al que podría incorporarse representantes de la comunidad, como invitados de la Dirección.

Este diagnóstico refleja que el hospital público parece estar en medio de dos fuerzas: la política sanitaria central, con criterios cada vez más económicos, y la realidad cotidiana de quienes trabajan en el hospital, que intentan distribuir los recursos persiguiendo la eficacia en la atención del paciente, con una fuerte impronta ética.

Esa observación, sumado a que el debate se centra en la discusión de distintos criterios técnicos, ha sido el disparador de este llamado a la reflexión. ●

**Contadora Pública. Diplomada en Gestión de Políticas Públicas (FLACSO). Cursó la Carrera de Postgrado de Especialista en Gestión en Salud (Universidad de Lanús) y la Maestría en Políticas y Gestión en Salud Europa - América Latina (Università di Bologna). Actualmente se desempeña en la AGCBA (D.G. de Control de Salud).*

Bibliografía

- Alonso Pérez M., "La relación médico enfermo, presupuestos de la responsabilidad civil", en Responsa iurisperitorum digesta vol. II, Editorial Ediciones Universidad Salamanca, España, 2001.
- Cuervo J., Varela J., Belenes R., "Gestión de Hospitales", Editorial Vicens Vives, Barcelona, 1994.
- García Guillen, D., "Fundamentos de Bioética", Editorial EUDEMA, España, 1989.
- Katz, I., "La fórmula sanitaria", Editorial Eudeba, Buenos Aires, 2003.
- OPS/OMS, "La asignación de prioridades y los criterios de asignación de recursos", en 2da. Sesión del Subcomité de Programa, Presupuesto y Administración, Washington, 2008.
- Pineault R., Daveluy C., "La determinación de prioridades", Los instrumentos útiles para determinar prioridades en la planificación sanitaria, pag. 232-260, Editorial Masson S.A., España.
- Dworkin, R., "Los derechos en serio", Editorial Ariel Derecho, Barcelona, España, 2002.
- Rawls J., "Teoría de la Justicia", Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1995.
- Schafer H. y Ott C., "Manual de Análisis Económico del Derecho Civil", pag. 21, Editorial Tecnos, Madrid 1991.
- Vassallo C., "Salud: racionalizar, no racionar", Revista Economía y Salud, Año 16 N° 48, 2003.
- William, A., "Eficiencia en la atención sanitaria y libertad clínica", Publicación Labor Hospitalaria N°233, 1994.



Desempeño institucional en la fiscalización de Entes Cooperadores en los efectores de salud

Anabella Miault*

Desde 1933 la actividad de los entes que cooperan con los efectores de salud ha sido fiscalizada por el Departamento Ejecutivo a través de la Secretaría de Salud, estableciendo su constitución; objetivos; actividades que pueden o no realizar; funcionamiento y organización; relaciones con el Director; libros contables que deben llevar; el circuito a seguir para obtener el reconocimiento oficial de la MCBA; hasta el procedimiento de intervención al ente Cooperador oficialmente reconocido, cuando se desnaturalicen sus fines, se violen las normas o se detecten irregularidades.

Para ello la Ordenanza N° 5323/1933 estableció abrir un registro en el que, a los fines de su reconocimiento oficial, se inscribirían las Asociaciones Cooperadoras constituidas y que se constituyan en el futuro con fines de ayuda social y con propósitos de colaboración a favor de los Institutos Municipales. También estableció que sólo sería reconocida una sola Asociación Cooperadora para cada Instituto Municipal, así como que la fiscalización del ente quedaba en manos directa del Director o Jefe del Instituto con quien colabora, además de tener voz y voto en las reuniones de Comisión Directiva y asambleas.

A su vez, la mencionada norma previó que el Departamento Ejecutivo, por medio de sus Direcciones Generales, intervendrá la Cooperadora oficialmente reconocida cuando se desnaturalicen sus fines, se violen las normas o cuando disidencias internas perturben la buena marcha de la Asociación y le impidan cumplir sus fines. Finalmente el Departamento Ejecutivo sanciona en el año 1980 la Ordenanza N° 35.514¹ -actualmente en vigencia- estableciendo las facultades de fiscalización y control que le competen al Ministerio de Salud.

Respecto de la Fiscalización y Control Institucional por parte del Poder Ejecutivo, se han detectado incumplimientos a la normativa, debido a la omisión en el control. Este *laissez faire*, ha permitido que graves delitos ocurran, destacándose entre ellos los entes cooperadores del Hospital de Niños Pedro de Elizalde Ex Casa Cuna y Asociación Cooperadora del Hospital Cosme Argerich. Algunos de esos ilícitos constituyeron verdaderos delitos de acción pública, siendo detectados por nuestra institución durante una auditoría ad hoc. Los mismos son detallados en el informe 3.09.06.

Estas anomalías pusieron en evidencia que el Ministerio de Salud incumplió con las funciones de control delegadas por las normas que regulan la materia; no confeccionó la nómina de Asociaciones Cooperadoras; tampoco cumplió con la creación del Registro Único de Asociaciones Cooperadoras, Fundaciones y/o Asociaciones Civiles; no efectuó la fiscalización permanente de las Asociaciones Cooperadoras y Fundaciones; ni

realizó auditorías, seguimientos o monitoreos.

Un principio general de control interno es el establecimiento de responsabilidades, precepto que no fue tomado en cuenta por la estructuras del Departamento Ejecutivo, ya que la normativa posee lagunas que impiden determinar las áreas responsables de fiscalizar el funcionamiento de las Asociaciones Cooperadoras y Fundaciones de los efectores de Salud. Si no existe delimitación, el control se torna deficiente.

Estas falencias también fueron identificadas en el informe de auditoría N° 3.16.00.01.02 ("Control de Gestión de las Asociaciones Cooperadoras", período bajo examen 2001), lo cual significa que después de casi una década de omisión en la fiscalización y control institucional de estos entes privados, que recaudan dinero a costa del buen nombre de los hospitales de la ciudad, el problema no se subsanó.

Con el paso del tiempo estas falencias de control llevaron a que las Asociaciones Cooperadoras y Fundaciones hayan abandonado paulatinamente su objetivo principal y, en consecuencia, perdido relevancia como proveedoras de apoyo económico, por lo menos en sus formas tradicionales.

El control, para poder cumplir adecuadamente con su cometido, debe de satisfacer los requisitos de idoneidad y oportunidad; ya que sin el ejercicio conjunto de ambos, pierde su esencia y razón de ser, tornándose deficiente y por lo tanto inefectivo.

Otro principio básico del control es la economía, y si tenemos en cuenta que el presupuesto de los efectores de salud, dependientes del Ministerio de Salud, ascendió en el año 2008² a \$1.946.937.846 y que la suma de los egresos de los entes cooperadores destinados a los hospitales, en el mismo período, totalizó \$4.441.749,90, podemos afirmar que el aporte de estos últimos representó sólo el 0,23%³ del presupuesto de los efectores.

Esta cifra no resulta significativa para el presupuesto general. Sí, debe ser tenida en cuenta al momento de evaluar el costo que significa realizar una eficaz tarea de fiscalización y control de los entes cooperadores.

Por lo tanto se torna imprescindible evaluar la necesidad de seguir manteniendo éste tipo de instituciones parasitarias dentro de los hospitales de nuestra Ciudad. ●

**Abogada (UBA). Supervisora en la D.G. de Control de Salud de la AGCBA.*

1- Esta Ordenanza fue reglamentada, para el funcionamiento de las Asociaciones Cooperadoras de los establecimientos asistenciales dependientes de la entonces Secretaría de Salud, por la Resolución N° 260/92.

2- Crédito original

3- No se incluyó al hospital y fundación Garrahan porque sus recursos no se integran sólo con el presupuesto de la Ciudad de Buenos Aires.

¿QUÉ ES EL CONTROL PARA USTED?



El control judicial

Mario Filozof*

Desde la simplificación puede señalarse que ya Locke y Montesquieu hablaban de la división en poderes separados e independientes (el legislativo para la Ley, el ejecutivo para hacerla cumplir y el judicial para interpretarla y aplicarla). Ello nace de la preocupación de evitar la acumulación de poder, impedir la tiranía.

Los renglones que siguen no son una creación ingeniosa o novedosa sino el compendio de ideas que surgen principalmente de lo que grandes pensadores han expuesto a lo largo de los tiempos. Así se inspiró nuestro sistema, para que cada uno contuviera al otro, con el fin de proteger al individuo y a la comunidad, del abuso y la discriminación.

Más allá de la superposición de funciones que muchas veces se generan debe enfatizarse la importancia de los "controles" para que haya justicia en el sentido más amplio del término.

Debe por lo explicado más arriba señalarse al Poder Judicial (el que mejor conozco), aislado de las presiones de los poderosos o las corporaciones, por cargos mientras dure su buena conducta, y la intangibilidad de sus salarios, para evitar coacciones y apremios y su desempeño goce de honestidad intelectual.

Su poder se limita a los casos que deben resolver, cuando alguna disputa llega a los despachos de los magistrados, quienes determinan qué ley se aplica al tema a decidir.

Los seres de carne y hueso que deben dar a cada uno lo suyo son el resguardo de la libertad y la garantía contra todo despotismo o la arbitrariedad de quienes ostenten poder, en todos sus estilos.

Ese "control" es la última defensa del ciudadano contra la propensión al abuso, custodio de la Constitución y por ende de las minorías y garantías individuales, es la barrera para asegurar que las mayorías o los poderosos no quiten o invadan los derechos de los otros.

Entonces, el "control" de los jueces, a través de la ley que emana del órgano que representa al pueblo, es la custodia de la aplicación correcta de las normas. Así los grupos de poder o los sectores con intereses tienen ante sí el escudo del Poder Judicial, controlando que no se afecten ni se incumplan los derechos y más aún "controla" la actividad y competencia de los restantes órganos para impedir que los ocasionales poderes invadan los derechos fundamentales.

Como se dijo, los jueces son seres humanos y no computadoras; pueden equivocarse aunque no deban, pues tras cada caso hay personas que pelean civilizadamente para lograr lo que creen que les corresponde: su libertad, su patrimonio, su salud y hasta su vida.

Es por ello que el Poder Judicial tiene distintas instancias que

"controlan" las decisiones jurisdiccionales evitando, en su máxima posibilidad, cualquier error.

Debe lamentarse que en los últimos años se haya deteriorado la fuerza moral de las sentencias. Distintos factores, incluso internos, han colaborado en ello. Creo que es una misión trascendental recuperar el valor del "control" judicial, para que no se derrumbe el sistema, se evite la barbarie y disminuya la violencia.

Si los errores son de los seres humanos, no de las instituciones, debe tomarse conciencia que ya en el año 2010 no basta con que los jueces hablen por sus sentencias.

Así surge el Centro de Información Judicial creado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (que vale acotar está recuperando su imagen) y la Oficina Nacional de Gestión.

Es que el ciudadano debe recuperar la fe en el sistema judicial y así dar un paso al frente para la convivencia pacífica. Solo el "control" judicial y la vocación de sus integrantes representan el impedimento a la venganza, a la ley de Lynch, a la arbitraria discriminación.

Los integrantes de este poder del Estado son "personas" que padecen los problemas sociales y los tiempos han modificado el concepto de su función: hoy sirven al derecho para que se efectivice la justicia. Hoy son el "control" para que los propensos al exceso acomoden su conducta al orden jurídico.

El "control" judicial es la bandera del sistema democrático y representa la consagración de la forma republicana de gobierno. Sin el "control" del derecho, la convivencia pacífica sería una fábula, las arbitrariedades estarían a la orden del día.

Suprimido el "control" judicial, ningún freno habría dentro de la sociedad contra las injustas agresiones. Jamás existiría un presente o un futuro con miras a vivir en paz.

Para quienes viven en comunidad, el "control" de los jueces es el estandarte de sus derechos, merced a ellos se impiden sean pisoteados por la violencia o el autoritarismo.

Es posible que los pueblos no conozcan al dedillo las leyes que los amparan pero no cabe duda que abren los ojos ante la hostilidad o el peligro de posibles padecimientos. Surge, con distintos grados de intensidad el dolor moral que conduce, para su conservación, a su remedio: el "control" judicial.

Por fin queda claro que, el "control" jurisdiccional es condición básica para la existencia como persona en sociedad y requisito indispensable para la conservación de la humanidad como tal. ●

* *Presidente de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional de la Capital Federal.*

Hacia un cuarto poder: control de la gestión pública

En el mes de septiembre, la Sindicatura General de la Ciudad de Buenos Aires, organizó la **primera Jornada de Control Gubernamental**. Este espacio fue creado con la idea de generar debates en relación al control gubernamental y contó con la asistencia de más de 350 personas que colmaron el Salón Dorado de la Legislatura Porteña.

La primera en tener la palabra fue Mónica Cukar, Presidente del Instituto de Auditores Internos de Argentina: "El Control Interno es una función que tiene por objeto salvaguardar y preservar los bienes de la empresa, evitar desembolsos indebidos y ofrecer la seguridad de que no se contraerán obligaciones sin autorización" subrayó luego de exponer las funciones y los objetivos básicos.

En el primer panel, "Los roles en el control de gestión", el Auditor General de la Ciudad Dr. Alejandro Fernández, compartió la mesa con la Dra. Alicia Pierini, Defensora del Pueblo de la Ciudad; el Dr. Ramiro Monner Sans, Procurador General de la Ciudad y el Dr. Ignacio Rial, Síndico General de la Ciudad.

En su presentación, el representante del organismo metropolitano de control externo (AGCBA) -luego de presentar las misiones y funciones básicas de la Auditoría mediante una detallada presentación digital- planteó como disparador para un futuro debate que las actividades, tanto de la Auditoría como de los otros organismos similares de la gestión pública local comprendan un potencial cuarto poder: "La auditoría en su novel historia, ha buscado colaborar en pos de una continua mejora de la gestión y de la optimización de los mecanismos de control para que, de algún modo, se logre el nacimiento de un cuarto poder, en aquella tradicional división de poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. También 'el poder del control gubernamental'" dijo Fernández.

Se refirió asimismo a los reclamos de los ciudadanos porteños por una mayor transparencia en la administración de lo público. Es aquí donde radica la importancia de este tipo de organismos que controlan y evalúan las acciones de los gobernantes, haciendo pública toda esta información para que la ciudadanía tenga acceso a ella y hacer un seguimiento.

"Cabe destacar que la actual gestión del Colegio de Auditores de la AGCBA se centra en tres objetivos principales: la mejora continua de los procedimientos de auditoría, el fortalecimiento institucional y la difusión de la cultura del control", comentó Fernández.

También explicó que para llegar a esos objetivos es necesaria una eficiente planificación anual, identificando las metas y estableciendo los métodos para alcanzarlas. Es necesario, además, hacer foco en el alcance de las auditorías intentando que cubran la más amplia cobertura posible por jurisdicción. Es fundamental la difusión de las actividades de la Auditoría



General para instalar en la sociedad el entendimiento de la función relevante del control gubernamental y social.

De esta manera, afirmó el auditor, "...es posible diseñar y redimensionar un nuevo poder: **el cuarto poder**. No existiría sobre los poderes preexistentes, sino que los acompañaría en la búsqueda de eficacia. No tendría la finalidad de penalizar las omisiones u errores que se pudieran cometer, sino que brindaría un elemento para corregir y eficientizar las políticas..."

El cuarto poder busca mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y darle mayor transparencia al sistema.

En el segundo panel, "El Rol del Auditor", se encontraron María Estela Moreno, Titular de la Unidad de Auditoría Interna del Ministerio de Justicia y Seguridad y Ana Torres, Vicepresidente primero del Instituto de Auditores Internos de Argentina. La primera presentó "Auditor Gubernamental: ¿Proactivo o reactivo?" y la segunda "Auditoría Interna y su rol frente a la certificación de calidad de los procesos".

"El control concomitante en el rango de la ley 70" fue el tercer panel y lo integraron la Dra Rosana de Franceschi y el Cdor. Alejandro Valls, Gerente General de Auditoría Jurisdicción II de la Sindicatura General de la Ciudad que expuso acerca de "Los momentos del control interno y sus demandas".

Otra de los paneles trató el "Control de Gestión y Tecnología" donde hablaron el Ing. Luis Stabile, Director de la licenciatura en Administración y Sistemas del Instituto Tecnológico de Buenos Aires y presentó "Auditoría de TI vs Auditoría de Sistemas de Información"; el Lic. Patricio Bustos, Gerente de Auditoría Informática de la Sindicatura General de la Ciudad, y explicó el concepto de "Auditoría de Sistemas en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires"; también estuvo el Dr. Pablo Dandois, miembro de Ernst & Young Global, y se basó en "La tecnología como soporte en la toma de decisiones y la evaluación y control del desempeño" y finalizó el Lic. Rodolfo Szuster, CISA CIA CBA. Secretario-ISACA BsAs Chapter, que cerró con: "Información Confiable a partir del Gobierno de TI."

En el ámbito de este encuentro, muchos de los expositores confirmaron la importancia que tiene en el esquema institucional de la Ciudad la existencia de este sistema de control integral e integrado. ●

Para más información sobre esta jornada puede verse: <http://www.sindicaturagcba.gov.ar/jornada10.php#foto>



La AGCBA en las VI Jornadas de la Red Federal de Control Público

Beatriz Vittori*

En primer término es preciso recordar que la Red Federal de Control Público fue instituida como un emprendimiento integrador de las estructuras estatales de fiscalización y auditoría, que tiene por finalidad controlar los fondos transferidos de la Nación a las Provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) con destino a programas o planes sociales ejecutados por las diferentes Jurisdicciones del país. En consecuencia, la evaluación abarca tanto aspecto económicos (transferencias de fondos, sujetas a rendición de cuentas por parte de las Jurisdicciones), como legales (contrataciones) o sociales (atención de la demanda, distribución de bienes entregados), y se lleva a cabo en forma descentralizada en cada una de las Jurisdicciones beneficiarias.

Actualmente, la Red Federal se encuentra representada por todas las Provincias y se han adherido, además, una decena de Tribunales de Cuentas municipales. Se han designado como autoridades del Comité de Auditoría Federal: a la SIGEN, a la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (AGCBA) y la Unidad de Auditoría Interna del Ministerio de Desarrollo social para el ejercicio de la Presidencia, Vicepresidencia y Secretaría respectivamente.

Con el fin de compartir las experiencias en el marco de las diferentes auditorías realizadas en este contexto, se desarrollaron durante los días 7 y 8 de junio de 2010 en la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) las VI Jornadas Técnicas de la Red Federal de Control Público. Es importante destacar que si bien la AGCBA se hizo presente en Jornadas anteriores, en los últimos años no se habían emitido informes sobre las temáticas que pueden ser remitidas a la Red Federal. En esta ocasión, no sólo se han presentado tres informes de auditoría ante esta organización, sino que dos de ellos han sido expuestos por nuestros equipos ante más de 100 asistentes de Organismos públicos de control de todo el país.¹

La disertación sobre el trabajo titulado "Atención de la madre y el niño. Plan Nacional a favor de la madre y el niño", estuvo a cargo de la Cdora. Patricia Campana y la Lic. Graciela Camps, de la Dirección General de Control de Salud de nuestra Auditoría, quienes no sólo hicieron mención a los hallazgos contenidos en el Informe, sino que presentaron una reseña respecto de la organización del Ministerio de Salud en el ámbito de la CABA, que resultó de gran interés teniendo en cuenta la diversidad del auditorio.

La exposición que representaba a la Dirección General de Control de Educación y Cultura de la AGCBA, llevada a cabo por la autora de esta nota, se refirió a la auditoría de las transferencias realizadas a establecimientos educativos de la CABA en el marco de la Ley N° 26.058-PEN-05 (de Educación Técnico Profesional). Se pusieron de relieve las debilidades detectadas en el funcionamiento de la Unidad Ejecutora Jurisdiccional de los fondos y en el rol de los Órganos Rectores del Gobierno de la CABA con relación al circuito de registración de las transferencias recibidas.

Pero sin lugar a dudas, el aspecto más relevante de la participación en este evento, lo constituye el intercambio de experiencias con profesionales de otras Provincias, ya que ponen en evidencia algunas particularidades en la forma de control que se ejerce en el resto del país (a excepción de la Provincia de Salta que cuenta con una Auditoría Externa). Entre ellas pueden mencionarse:

- a) la realización de auditorías concomitantes, situación que exige, en muchos casos, que se dicten previamente ciertos actos administrativos para que se justifique el inicio del trabajo de campo del equipo designado;
- b) el traslado a localidades que no se encuentran próximas al lugar de residencia de los auditores, lo que deviene en la necesidad de planificar y cumplir un programa de trabajo de una manera mucho más estricta;
- c) la coexistencia de más de un Tribunal de Cuentas en una Provincia, ya que las respectivas Cartas Orgánicas habilitan la creación de estos Organismos en los municipios: Chubut, entre otras, cuenta no sólo con el Tribunal Provincial, sino con otros situados en Trelew y Comodoro Rivadavia. Idénticas situaciones se presentan en Río Negro, Córdoba, San Luis, etc.;
- d) la situación socialmente desfavorable y de vulnerabilidad nutricional descripta en el caso de algunas Provincias, que refleja la urgencia por intervenir de una manera eficaz y controlar en tiempos oportunos los planes implementados, a fin que los mismos alcancen los objetivos propuestos por el Estado al momento de su creación.

Este intercambio fue posible a través de dos instancias bien definidas:

- a) la realización de talleres, en un clima más informal y de activa participación de los asistentes, que fueron clasificados por cada una de las temáticas abordadas a través de planes socia-



les (Salud, Educación, Desarrollo Social, Trabajo y Empleo) y cuyo objeto era elaborar un Programa de trabajo de auditoría a través del planteo de un caso práctico;

b) la exposición de diferentes informes de auditoría, presentada por profesionales de los Tribunales de Cuentas de las Provincias de Tucumán, Chaco, Corrientes y San Juan y nuestra Auditoría General.

Entre ellos, los representantes de San Juan, centraron su ponencia en las situaciones que debieron enfrentar en el desarrollo de su trabajo sobre la "tarjeta social", que reemplaza a otras modalidades de ayuda alimentaria, y posee un elemento distintivo: los beneficiarios pueden realizar compras en forma mensual, con una tarjeta recargable, sin manejo de dinero en efectivo. Cabe mencionar, además, que el sistema prevé una nómina de comercios adheridos y de productos que pueden adquirirse. En ese marco, según relataron, encontraron no pocos obstáculos, dado que:

a) el padrón de titulares de derecho, no identificaba los domicilios de los beneficiarios. En consecuencia, debieron desarrollar su tarea en los comercios mismos, solicitando las respectivas identificaciones a los poseedores de las tarjetas;

b) detectaron que, algunos proveedores, a fin de asegurarse futuras compras en su establecimiento, procedían al descuento integral del monto asignado desde la primera operación, sustituyendo la mentada tarjeta por una simple "libreta de almacenero" en la que se iban deduciendo los siguientes gastos;

c) fue necesario verificar si, los titulares de las tarjetas no habían sido eliminados de las nóminas de beneficiarios de la "asignación universal por hijo".

Este último tema, había sido motivo de un panel especialmente desarrollado al inicio del segundo día de las Jornadas, a cargo del titular de la Secretaría de Empleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad de la Nación y, sobre el particular, se había aclarado expresamente que dicha asignación no resulta incompatible con otros subsidios o beneficios que perciban los mismos beneficiarios.

Si bien estas situaciones devinieron en clausuras de algunos comercios, o en restitución de la asignación de la cual habían sido privadas las familias, pone de manifiesto el grado de indefensión de los beneficiarios de estos planes sociales. Es por eso, que si pensamos en un modelo de inclusión social con desarrollo, es válido rescatar, teniendo en cuenta la función que debemos ejercer los Organismos de Control, las palabras del Síndico General de la Nación, Dr. Daniel Reposo: "Cada minuto sin controlar es una persona menos a la que no le llega un beneficio... el éxito de los programas sociales permitirá asegurar la inclusión social y vivir en un país mejor...". ●

**Contadora Pública (UBA). Supervisora en la AGCBA. Colaboró durante 7 años en la Dirección General de Control de Educación y Cultura. Actualmente se desempeña en la D.G. de Asuntos Financiero Contables de la AGCBA.*

Correo electrónico: beatriz.vittori@agcba.gov.ar

1- El tercer trabajo, que no fue desarrollado en estas Jornadas, elaborado por la Dirección General de Control de Salud de la AGCBA, se denomina "Prevención y Control de Enfermedades y Riesgos Específicos. Normalización, suministro y supervisión de vacunas".



Viajar es un placer

Federico Prieto*

A la hora de viajar por nuestra hermosa Ciudad, los servicios públicos de transporte pueden ser la mejor opción. Sobre todo si viajamos sentados por calles donde el patrimonio edilicio refleja el esplendor de principios del siglo XX y, por supuesto, descontamos los robos, hurtos y accidentes que en ellos podemos sufrir. Sin embargo, esta cuasi agradable experiencia se puede opacar, incluso convertir en pesadilla si además somos víctimas de las horas pico; momentos en que tenemos que viajar como ganado bovino, incluso por horas.

Para aquellos pobres desgraciados, los obligados a viajar parados en el momento de mayor concurrencia, existen determinadas alternativas para conseguir asiento:

La primera es la religiosa o esotérica: pedirle a San Cristóbal (patrono de los viajeros) que nos proteja y nos permita acceder al anhelado asiento. También podemos invocar a cualquier otra deidad arcana según el gusto de cada uno.

La segunda, y no menos efectiva: hacerse el enfermo.

La tercera y favorita: usar las matemáticas y el poder deductivo. En el último caso, para aplicar estas incomprendidas técnicas sólo tenemos que utilizar algunas fórmulas sencillas de estadísticas y, por que no, un poco de sentido común, para cada caso en particular.

Colectivos:

Si tenemos en cuenta la cantidad de asientos de las unidades, y su distribución, no nos va a costar darnos cuenta que si nos ubicamos en el fondo de la misma la concentración es mayor, al igual que las oportunidades de lograr un lugar para sentarnos.

Si vamos a ser egoístas, podemos asegurar que cuanto más atrás nos sentemos, menores van a ser las posibilidades de que tengamos que darle el asiento a otro viajero (que puede estar haciéndose el enfermo).

Otras variantes que hay que tener en cuenta es la cercanía de escuelas durante el recorrido; es decir, si vemos a padres con niños que llevan mochila y guardapolvo, lo más seguro es que se bajen en el establecimiento educacional más cercano. Lo mismo se aplica si el recorrido se acerca a algún hospital público. En consecuencia párense junto al que viste ambo médico. También hay que tener en cuenta los gestos delatores de los que se encuentran sentados. ¿Qué quiero decir con ello?, es sencillo. Cuando las personas se acercan al final de su recorrido, su conducta cambia; es decir, se acomodan el pelo, miran el reloj o la hora del celular, guardan sus cosas en la cartera, se acomodan la ropa, se ponen nerviosos y apoyan la mano en el respaldo de adelante, en fin..., una caterva de indicios que nos aseguran que obtendremos un asiento para disfrutar.

Además de lo dicho hasta ahora, para aquellos que no adolecen del alemán (alzheimer), están las caras conocidas. Cuanto más año viajemos en las mismas líneas de colectivos, mayores caras conocidas vamos a encontrar. Si sabemos donde es común que suban o bajen vamos a manejar mejor información para tomar decisiones... Una mejor información nos da la ventaja.

Subtes:

Al igual que en el colectivo, la ubicación estratégica y la perspicacia son baluartes indispensables para obtener un asiento, o conservarlo.

Para empezar, si viajamos desde la estación Terminal, es indispensable saber dónde van a abrir las puertas y posicionarnos. En ocasiones, si estamos a una o dos estaciones de la Terminal, es preferible sacrificar algunos minutos de nuestras vidas y viajar en sentido contrario para abordar un subte vacío.

Si la desgracia nos azota y tenemos que abordar un vagón lleno, hay que tener en cuenta la distribución de los asientos, y que las oportunidades de sentarnos decaen drásticamente (es momento de hacerse el enfermo o invocar a nuestra deidad). Ahora es donde cobran valor la perspicacia, la memoria y la suerte, ya que tenemos que evaluar a quién debemos empujar para posicionarnos frente a alguien que está por bajar.

Si todos nuestros intentos fracasan, no es secreto que cuanto más alejados de las puertas estemos, menos estrujados vamos a viajar. En ocasiones puede ser un premio consuelo..., peor es nada.

Para aquellos que obtuvieron un asiento desde la Terminal o hicieron bien la tarea, tienen que saber que cuanto mayor es la lejanía de las puertas, menos oportunidades hay de que tengamos que cederlo al que simula estar enfermo. Lo más probable es que los sentados en las puntas resignen su lugar por nobles causas...

Trenes:

Cuando el infortunio nos abraza, es normal que tengamos que viajar en tren; sólo la desesperanza e impotencia de no tener otro medio puede ser capaz de anestesiar los padecimientos que produce.

Hay que admitir que estamos en tierra de nadie. Sólo los expertos en las técnicas expuestas, los suertudos, los que reciben milagros, o los que combinan más de una de estas virtudes pueden viajar sentados. Sobre todo si el tren viene desbordado desde la provincia.

En este caso sólo podemos decir que alejados de las puertas se viaja mejor. ●

*Contador Público (UNLZ). Agente de la AGCBA.

INFORMEMOS

Informe de Auditoría

AUSA - Autopista Illia: Obras aledañas al Aeroparque Jorge Newbery

INFORME DE AUDITORÍA

AUSA- Autopista Illia: Obras aledañas al Aeroparque Jorge Newbery

Código del Proyecto: N° 1.09.07

Equipo Designado:

Supervisores: María Lorena Clienti (Abogada, Directora de Proyecto) María Gabriela Sierra (Contadora, Auditor Principal a Cargo del equipo).

Auditores:

Jorge Alonso (Arquitecto), Miriam Rojo (Arquitecta), Paulo Vitaver (Abogado), Fernando Sass (Abogado), Silvia A. Nuñez (Administrativa).

Qué examinamos

El informe "AUSA – Autopista Illia: obras aledañas al Aeroparque Jorge Newbery" - Proyecto 1.09.07, se realizó con el propósito de controlar los aspectos legales y técnicos de los contratos y la adecuación legal, financiera y técnica de los procesos de contratación y el ajuste, liquidación y pago de la realización de las obras, prestación de servicios y/o adquisición de bienes, de acuerdo con la naturaleza del programa.

Por qué es importante

AUSA es una Sociedad Anónima regulada en la Sección V arts. 163 a 307 de la Ley 19.550 y sujeta a la fiscalización estatal permanente conforme el art. 299 inc. e) de la citada Ley. El paquete accionario de la empresa está compuesto por el 99% de participación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y el 1% restante de Subterráneos de la Ciudad de Buenos Aires (SBASE). El reglamento de contrataciones de AUSA es el marco normativo que rige las compras y contrataciones que la empresa efectúa. El Decreto N° 1.721-GCBA-04¹ del 23 de Septiembre de 2004 establece el marco de relación entre la empresa y el GCBA, definiendo la relación jurídica entre ambos como una concesión de obra pública. Esta concesión de obra pública es a título oneroso y tiene por objeto la "administración, reparación, ampliación, conservación, mantenimiento de la red existente y la concreción de la obra pública" según el Plan de Obras Viales aprobado por el mencionado decreto. La concesión está integrada por las autopistas 25 de Mayo (AU 1 con peaje), Perito Moreno (AU 6 con peaje), Presidente Héctor J. Cámpora (AU 7), 9 de Julio Tramo Sur (AV 1), Tte. Gral. Luis J. Dellepiane, Av. 9 de Julio Tramo Norte (Arturo Illia con peaje), Av. 27 de Febrero, Av. Lugones, Av. Cantilo, Av. 9 de Julio, Av. Rafael Obligado, Av. Castillo, Av. Güiraldes, Av. Gendarmería Nacional y Av. Antártida Argentina, así como por las vías de la red vial que oportunamente se incorporen.

Con fecha 23 de agosto del año 2004 se firmó un convenio

interjurisdiccional entre el Estado Nacional y la Ciudad de Buenos Aires, con el objetivo de solucionar la problemática del Aeroparque Jorge Newbery, su entorno urbano circundante y el corredor norte de la Autopista Arturo Illia.² En correspondencia con las competencias de la Ciudad, ésta se ocuparía de la formulación de propuestas para solucionar la problemática referida al tránsito y transporte, al planeamiento y desarrollo urbano, como a las demás materias vinculadas con el espacio público y la recuperación de la Costanera para uso de la comunidad, todo en función del interés público.

En el Informe de esta Comisión se definieron las acciones a desarrollar:

- Mejoramiento de las condiciones de seguridad en la operación del Aeroparque.
- Mejoramiento de la accesibilidad.
- Recuperación de la Costanera – Paseo.
- Mejoramiento del Espacio Público Circundante.
- Coordinación de acciones con el Plan de Protección de Inundaciones.
- Reordenamiento y redistribución de la red de tránsito pesado y compatibilización de las acciones en áreas cercanas. Resolver la ausencia de una red integrada de los flujos de tránsito.

Cuáles fueron los principales hallazgos

En lo que hace a la Planificación Urbana en aledaños al Aeroparque Jorge Newbery los principales hallazgos se centraron en las modificaciones a los proyectos originales y en la ejecución de las obras. En este sentido la AGCBA sostuvo que las modificaciones implementadas por el Ministerio de Desarrollo Urbano de la CABA en la zona, alteran la planificación integral del sector urbano, incumpliendo los objetivos establecidos en el Convenio N° 22-04 en lo que respecta a la urbanización del sector, el espacio público y la recuperación de la Costanera para uso de la comunidad.

Por otra parte se ha detectado que el Convenio suscripto con fecha 02 de mayo de 2008, entre el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la firma Punta Carrasco S.A. infringe la Ordenanza N° 47.666-94. En efecto, mediante el mencionado Convenio se le otorga a Punta Carrasco S.A. un permiso de ocupación, uso y explotación de carácter precario y oneroso por el término de cuatro años, cuando la Ordenanza prohíbe el otorgamiento de permisos de ocupación, uso y explotación, cualquiera sea su índole, en la Rambla Costanera Norte creada mediante esta norma.

En cuanto a la obra pública que se le encomendó realizar a AUSA en el marco del decreto de concesión N° 1721-04, la aprobación del Plan de Obras a ejecutar, no contó con la participación de la Legislatura de la CABA.

En la Obra Construcción Av. Costanera - Tramo Dársena F - Emplante Av. R. Obligado que nos ocupa, como primer hallazgo



encontramos que se cambió el objeto y por lo tanto el proyecto de la obra original que era básicamente de defensa de costa sin obra vial, por otro en el cual se adiciona obra vial, no prevista en el pliego de licitación. La empresa adjudicataria no fue precalificada para tal fin y AUSA no fundamentó debidamente las razones por las cuales correspondía formalizar una contratación directa³ con la empresa Consulbaires Ingenieros Consultores S.A. para que efectúe la modificación del proyecto original de la obra e inspección de la misma. Sin perjuicio de ello, decidida la reformulación del proyecto, se da al mismo tiempo comienzo a la obra de construcción del Camino Interno Fast Track y se realizan tareas de planificación y programación de dicho proyecto, debiéndose estas tareas realizarse en forma previa a la de implementación del proyecto y al inicio de obra. Sumado a esto, la AGCBA detectó que AUSA no gestionó el Certificado de Aptitud Ambiental para la obra. Como consecuencia de ello, la obra no contó con estudio de impacto ambiental ni el requisito de realización de audiencia pública. Para intentar suplir esta falencia la empresa presentó el Certificado concedido por la Autoridad de Aplicación para otras dos obras, que difieren en objeto, tipo y magnitud con la obra en estudio. Asimismo, todas estas modificaciones contractuales se realizaron sin intervención a la Procuración General de la CABA (firma del Acta Acuerdo del 20 de noviembre de 2007), organismo que debía dictaminar sobre la contratación de la variante Fast Track, incumpliendo lo normado en la Ley N° 1.218 y Resolución N° 181-PG-04.

Finalmente para esta Auditoría el proyecto vinculado con la ampliación de la posta del Aeroparque de la Ciudad requiere, en la medida que se ponga en marcha, prever la modificación de la variante Fast Track y obras complementarias planteadas por la ORSNA, a fin de garantizar la seguridad para los bienes

y personas implicados en las operaciones aéreas y los terceros que circulen por la zona.

Qué recomendamos

Frente a las observaciones detectadas la AGCBA recomendó en lo que hace a la Planificación Urbana y la seguridad aeroportuaria en aledaños al Aeroparque Jorge Newbery, coordinar con la ORSNA y con los entes públicos competentes las obras necesarias para garantizar la seguridad en las operaciones aeroportuarias y para los terceros que circulen la zona. En este sentido se sugirió cumplimentar los proyectos de cada obra, compatibilizándolos con los objetivos de la planificación y gestión urbana integral de cada sector para que ésta no se vea alterada en su conjunto. Y realizar modificaciones en los proyectos de obras sólo si éstas son extremadamente necesarias y en tanto y en cuanto no se produzcan alteraciones sustanciales en la planificación que cambien notablemente las características urbanísticas planteadas.

Asimismo, en este sentido se creyó conveniente señalar que para cumplimentar los objetivos pendientes era saludable lograr acuerdos con todos aquellos actores que tengan intervención en el sector que va a estar sujeto a modificaciones como así también se recomendó cumplir con los acuerdos ya establecidos llevando a cabo las obras que permitan materializar los objetivos previstos. En cuanto a los cambios de proyecto y obra, esta AGCBA recomendó respetar el objeto de obra en cada licitación. Para el caso en que deba reformularse la obra, considerar a la misma como obra nueva y proceder a llamar a una nueva licitación a fin de no afectar los principios que hacen a las contrataciones públicas. Así también, se sugirió respetar las etapas previas de implementación de cada proyecto, de manera de poder llegar

a la instancia de ejecución de la obra habiéndola planificado integralmente y contando la misma con el dictado de todos los actos administrativos que legalmente corresponden, emanados de los funcionarios competentes, a fin de ordenar la planificación, ejecución y construcción de la obra pública.

Por último, se solicitó gestionar el Certificado de Aptitud Ambiental correspondiente a cada obra de manera que los mismos respondan al objeto y magnitud de las obras a realizar absteniéndose de utilizar los certificados de otra obra con diferente objeto y fines.

Para el caso de efectuarse modificaciones en la obra que no estén previstos en el Estudio de Impacto Ambiental se recomendó gestionar ante la Autoridad de Aplicación un nuevo certificado.

Conclusión general e implicaciones

Cuando se organiza el planeamiento del sector urbano en alrededores al Aeroparque Jorge Newbery debe plantearse con el concepto de ciudad como conjunto, ya que esta zona posee la característica distintiva que le permitiría al ciudadano encontrarse con una ciudad frente al río y una costa planificada como espacio público. Esta planificación se ve alterada por las concesiones que se encuentran en la costa ribereña y que, en cumplimiento del Código Civil y la Ordenanza N° 47.666-94, debería liberarse para poder conformar el camino de sirga. La renovación de la concesión del Complejo de Punta Carrasco y la cancelación de otras obras del Plan de Obras asignado a

AUSA en la costa ribereña evidencian la falta de intervención pública para llevar a cabo las acciones que garantizan los objetivos y proyectos planteados.

La empresa se encuentra trabajando en la obra desde el año 2005, y a pesar de que había sido prevista para realizarla con urgencia, en la práctica no se encuentra terminada a la fecha de aprobación del informe (20 de Noviembre de 2009), por causas no imputables sólo a AUSA sino también a la falta de acuerdo entre los entes públicos involucrados. De todos modos, es importante señalar que la conclusión de las obras proyectadas exigirá adecuar la zona a las exigencias de seguridad aeroportuaria y vial, y otras modificaciones indispensables que han sido planeadas por la ORSNA.

El incumplimiento y alteración de la planificación establecida para el área ribereña norte de la Ciudad, especialmente en alrededores del Aeroparque Jorge Newbery, retrasa la recuperación de la costa como espacio público para los ciudadanos. ●

1- En adelante se denominará Decreto N° 1.721-04.

2- La Comisión Mixta de Estudio y Enlace estaba conformada por: la Secretaría de Transporte de la Nación, la Subsecretaría de Transporte Aéreo Comercial de la Nación, la Subsecretaría de Transporte Ferroviario, la Secretaría de Infraestructura y Planeamiento de la CABA, la Subsecretaría de Planeamiento de la CABA, la Subsecretaría Administrativa de la CABA y como entidades participantes estaban, la Fuerza Aérea Argentina, el Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos, Autopistas Urbanas S.A., Aeropuertos Argentina 2000.

3- Reglamento de Contrataciones: Contrataciones directas artículo 16°: Régimen aplicable. Excepciones al principio general.- Las Contrataciones Directas se ajustarán al criterio establecido en el artículo 7°. En todos los casos de contrataciones directas, con las excepciones que correspondan según lo más abajo detallado, se deberá haber cursado un mínimo de tres (3) invitaciones a ofertar y haber obtenido un mínimo de dos (2) ofertas.

Informe de Auditoría

Subsidios a cooperadoras escolares

INFORME DE AUDITORÍA

Subsidios a cooperadoras escolares

Código del Proyecto: N° 2.09.06

Auditoría Legal y Financiera - Ejercicio 2008

Equipo Designado:

Dr. Luis María Ferella (Director General de la Dirección General de Control de Educación y Cultura), C.P. María Fernanda Rodríguez (Directora de Proyecto), Dra. María Noel Grinfeld Lamas (Auditor Principal a cargo).

Auditores:

Dr. Alvaro García Roig, Dr. (CP) Sebastián Werkmann, Dr. (CP) Juan Kabakian, Mabel San Martín, Vanesa D'Amico, Yanina Pellegrino, Lic. Elizabet Verón

pectos legales y técnicos de los actos administrativos aprobatorios de los subsidios a cooperadoras. El objeto de auditoría es el Programa 19 - Asistencia Alimentaria y Acción Comunitaria-Unidad Ejecutora 572 - Dirección General de Proyectos y Servicios a las Escuelas.-Actividad 11 - Subsidios a Cooperadoras.

Por qué es importante

La Dirección General de Proyectos y Servicios a Escuelas tiene competencia tanto en el servicio de comedores escolares como en la asignación y control de los subsidios a las asociaciones cooperadoras.

Entre sus responsabilidades primarias se encuentran la de "administrar y gestionar los recursos para los servicios de asistencia alimentaria, colonias de vacaciones y cooperadoras escolares" y "gestionar y controlar los subsidios a las cooperadoras escolares, monitorear su ejecución y aplicación" (Decreto 2075/GCBA/07, BO N° 2829 y Separata).

Qué examinamos

El Proyecto N° 2.09.06 "SUBSIDIOS A COOPERADORAS ESCOLARES" se realizó con el objetivo de controlar los as-

Cuáles fueron los principales hallazgos

Sobre el Control Interno

No se pudo determinar con exactitud la cantidad de Asociaciones Cooperadoras escolares que efectivamente recibieron subsidios durante el ejercicio 2008, debido al mecanismo de liberación de los fondos de Asociaciones Cooperadoras en la base de datos de Departamento Subsidios.

Se observó una insuficiente interacción entre las distintas áreas que conforman la Coordinación de Cooperadoras y Asistencia Escolar de la Dirección General de Proyectos y Servicios a las Escuelas, en consecuencia no se dispone de información integrada y confiable necesaria para la toma de decisiones inherentes a la gestión.

Comprobantes de Egresos

Con relación a las formalidades de los comprobantes verificados se pudo observar que en el 9,89% (158 casos) se pueden inferir 57 desdoblamientos debido a la proximidad en las fechas y objetos del gasto.

Rendiciones de Cuentas

En la totalidad de las rendiciones de cuentas informadas como aprobadas por el organismo auditado no hay constancia en la actuación del acto administrativo aprobatorio de la misma.

Existe una demora promedio de 296 días entre la fecha del depósito del subsidio y su respectiva rendición. Como consecuencia de lo señalado, la transferencia del siguiente subsidio queda postergada y por ende su pronta utilización.¹

El 66,26% de las rendiciones de los subsidios correspondientes al período auditado (165 de 249 casos, no contemplándose las 12 rendiciones no puestas a disposición), se hallan pendientes de presentación y/o aprobación.

Qué recomendamos

Respecto al Control Interno

Establecer los mecanismos necesarios a fin de obtener información confiable en todas las áreas del organismo auditado.

Establecer mecanismos de comunicación conjuntamente con las áreas, que permitan la toma de conocimiento en tiempo y forma respecto de la información relevante para la gestión.

Respecto de los comprobantes de egresos

Cumplir con lo normado en la Disposición 50/DGCOES/06 art. 1º punto 2), 3) y art. 2º.

Sobre las Rendiciones de Cuentas

Arbitrar los medios necesarios para que, al momento de aprobarse las respectivas rendiciones de cuentas presentadas por las Asociaciones Cooperadoras, se emita el acto administrativo que da cuenta de dicha aprobación.



Arbitrar los medios necesarios para que las rendiciones de los subsidios se presenten y/o aprueben en tiempo y forma.

Procurar que la rendición de gastos se realice en tiempo y forma, y de acuerdo a la normativa vigente.

Conclusión General

Se evidencia una interacción insuficiente entre las diferentes áreas que conforman la Coordinación de Cooperadoras y Asistencia Escolar de la Dirección General de Proyectos y Servicios a las Escuelas, lo que determina la imposibilidad de contar con información integral, confiable y suficiente para llevar a cabo los objetivos de la gestión.

Por otra parte, la diversidad y complejidad de las normas que en el ejercicio auditado regulaban la materia dificultaron la posibilidad de dar cumplimiento a las mismas; interfiriendo en otras cuestiones como, por ejemplo, la modalidad en que las Asociaciones Cooperadoras deben llevar la documentación que respalda los gastos efectuados.

Al respecto, se concluye que esta complejidad limita de alguna manera el control de las rendiciones de subsidios. Por último es importante señalar, que de acuerdo a lo expresado en el apartado VI – Comentarios – Marco Regulatorio, mediante la Ley N° 3.372, que entró en vigencia a partir del ejercicio 2010, se creó el Fondo Único Descentralizado de Educación (FUDE) destinado a todos los establecimientos educativos de gestión estatal de todos los niveles y modalidades.

Por lo cual este equipo de auditoría considera pertinente tener en cuenta este nuevo marco normativo para proyectar futuras auditorías. ●

1- El incumplimiento de la presentación de la rendición de cuentas podrá dar lugar, según el caso, a la suspensión del depósito de los subsidios que posteriormente pudieran corresponder, hasta tanto se regularice tal situación (Disposición 2/DGCLel/99 Art. 3º)

Informe de Auditoría

Cirugía Infantil de Alta Complejidad

INFORME DE AUDITORÍA**Cirugía Infantil de Alta Complejidad**

Código del Proyecto: N° 3.09.02

Equipo Designado:

Supervisores: Prof. Mario Aiscurri (Director de Proyecto, Mg. en Auditoría Gubernamental), E. Jazmín Laino (Auditora Supervisora, Bioquímica)

Auditores:

Auditores: Mariana Apesato, Estela Christoforón (Abogada), Mirian Cots (Lic. en psicología), Elsa Mastronicola (Lic. en psicología), Edgardo Palacios (Médico), Tamara Palet y Parise, Raquel Sussman (Médica) y María Florencia Tamai (Lic. en Nutrición)

Qué examinamos

Las cirugías consideradas de alta complejidad revisten numerosos problemas para el paciente, su entorno familiar, el grupo médico y de salud en general, como así también son generadores de un alto costo económico.

Se procedió a realizar una auditoría de relevamiento en los efectores de salud de la CABA involucrados en la cirugía infantil de alta complejidad: Hospital de Pediatría "Prof. Dr. Juan P. Garrahan"; Hospital General de Niños "Pedro de Elizalde" y Hospital General de Niños "Ricardo Gutiérrez" a los efectos de identificar las debilidades y áreas críticas en los mismos.

Es importante destacar que la Maternidad Sardá (única monovalente de la CABA) no cuenta con un Servicio de Cirugía Infantil.

Por qué es importante

La cirugía pediátrica es una especialidad médica reconocida tanto en Argentina, como internacionalmente. Tiene la especial particularidad de abarcar un amplio y variado campo como es el diagnóstico, resolución y cuidado de las afecciones clínico-quirúrgicas que afectan desde el feto hasta el adolescente. La Cirugía Infantil, dentro del ámbito público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, es llevada a cabo en los hospitales Juan Garrahan, Pedro de Elizalde y Ricardo Gutiérrez.

La Asociación Civil Argentina de Cirugía Infantil (ACACI) agrupa a los cirujanos de las siguientes especialidades: Cirugía General, Cirugía Urológica, Cirugía Plástica y Trauma. En ella se encuentran asociados 320 cirujanos infantiles, de los cuales 70 trabajan en el sistema de salud de la CABA.

En nuestro país no existen protocolos escritos que permitan clasificar con claridad aquellas cirugías infantiles consideradas de alta complejidad.

Los responsables de la ACACI, como consecuencia de la entrevista realizada por este organismo, elaboraron un protocolo para clasificar las cirugías infantiles de alta complejidad.

Para poder clasificar el universo de la Cirugía Infantil, determinando cuáles serían de "alta complejidad", la ACACI trabajó

con un grupo de parámetros. Entre ellos podemos mencionar:

- Duración del procedimiento: mayor de 3 hs.
- Complejidad anestesiológica: intubación endotraqueal (en lugar de máscara), uso de drogas inotrópicas, necesidad de hemoderivados, entre otras.
- Necesidad de terapia intermedia o intensiva en el postoperatorio inmediato.
- Morbilidad teórica alta.
- Potencial mortalidad referida a la patología en sí misma más lo aportado por las características del procedimiento quirúrgico.
- Edad del paciente: menor de 38 semanas.
- Peso del paciente: menor de 2 kg.

Cabe aclarar que uno sólo de estos parámetros determina la alta complejidad del procedimiento.

Dentro de las patologías de resolución por parte de las especialidades de Cirugía Infantil, las de alta complejidad se encuentran principalmente en tórax y abdomen (incluyendo mediastino y retroperitoneo respectivamente).

Las patologías prevalentes en la cirugía infantil de alta complejidad son:

- Atresia de esófago
- Gastrosquisis y onfalocele
- Enterocolitis necrotizante
- Enfermedad de Hirschsprung (megacolon aganglionar congénito)
- Malformaciones anorectales
- Atresia de vías biliares
- Tumor de Wilms
- Neuroblastoma retroperitoneal
- Hernia inguinal en el prematuro
- Reflujo gastroesofágico
- Cirugía pulmonar
- Cirugía reconstructiva del tracto urinario inferior
- Cirugía del quemado grave
- Cirugía del trauma abdominal y torácico

También son consideradas cirugías de alta complejidad, las efectuadas en los recién nacidos con alguna malformación que requieran de cirugía urgente y deban ser trasladados a alguno de los centros quirúrgicos antes mencionados, aumentando notablemente el riesgo de morbi-mortalidad.

Algunas debilidades puntuales son:

- El recurso de enfermería especializada es insuficiente para asistir a la demanda de pacientes de alta complejidad.
- En los Hospitales Elizalde y Gutiérrez el recurso humano de anestesia es insuficiente para dar respuesta a la demanda de cirugías infantiles. La cantidad de cirujanos y la disponibilidad de quirófanos permitirían mejorar la actual lista de espera para cirugías programadas.
- Hay demoras en la resolución quirúrgica de algunas pato-

logías de la infancia. La postergación de las mismas, genera una “pérdida de oportunidad quirúrgica”, con el consiguiente riesgo para el paciente y los profesionales intervinientes.

- En los Hospitales Elizalde y Gutiérrez, el equipamiento médico y el instrumental quirúrgico carece de mantenimiento preventivo, y el mantenimiento correctivo no es realizado en el debido tiempo.
- La disponibilidad de camas en la UTI / UCI¹ es una limitante para la programación de las cirugías de alta complejidad.

Hospital de Niños “Dr. Pedro de Elizalde”

- Falta de especialidades quirúrgicas en el Servicio de Emergencias (Traumatología y Ortopedia, y Neurocirugía). Esto genera que el hospital deba rechazar o derivar pacientes con patologías que podrían ser efectivamente resueltas en el mismo.
- Falencias en la compra del equipamiento e instrumental quirúrgico. Parte del equipamiento adquirido corresponde al tratamiento de pacientes adultos. La calidad del mismo no responde a los requisitos solicitados por el efector.
- El hospital ha crecido sin una estructura que lo acompañe. La Unidad de Terapia Intermedia existe operativamente desde hace más de 5 años, con espacio físico propio en el nuevo edificio, camas y equipamiento, y sin embargo carece de jefatura y médicos nombrados formalmente para esa función.
- En la construcción de los nuevos Consultorios Externos de Ortopedia y Traumatología no se tuvo en cuenta las dimensiones mínimas necesarias para la atención de los pacientes. La mayoría de ellos ingresa en camilla o silla de ruedas, y los que deambulan no pueden desplazarse dentro del consultorio siendo ésta una práctica semiológica elemental.
- La cámara Spect perteneciente al hospital hace 2 años está fuera de servicio debido a que la Empresa DYCASA no cumplió con la custodia, el traslado y mantenimiento de la misma en el nuevo edificio. Durante su traslado, el equipo sufrió daños en los cristales que intervienen en la recuperación de imágenes.

Hospital de Niños “Dr. Ricardo Gutiérrez”

- La falta de camilleros, dificulta la tarea de los distintos servicios asistenciales, debiendo destinar recurso humano profesional al traslado de los pacientes. En algunos casos, provoca el retraso en el inicio de las cirugías.
- El servicio de Esterilización carece del equipamiento adecuado para dar respuesta a la demanda de material estéril.
- El servicio de Kinesiología presenta dificultades para el desarrollo de sus tareas:
- Se encuentra ubicado en un 1er. piso y el ascensor no funciona con regularidad.
- Carece de baño para discapacitados o con movilidad reducida.
- La sala de espera no es adecuada para pacientes en silla de ruedas o que utilicen muletas.
- Falta de limpieza en el servicio.
- Las paralelas utilizadas no son pediátricas y datan del año 1959.
- El servicio de Neurocirugía sufre demoras en la ejecución de algunas prácticas quirúrgicas por retraso en la entrega de insumos.
- La Guardia del hospital no cuenta con el espacio físico necesario para dar respuesta a la demanda. Carece de sala de



observación y shock room.

- El servicio de Anatomía Patológica no cuenta con las medidas de seguridad medioambientales adecuadas para la tarea que allí se desarrolla. Carece de campana de extracción, mapa de riesgo y plan de contingencia. No se realiza mediciones de gases en el ambiente. El depósito del sector no reúne las condiciones de seguridad para el almacenamiento de sustancias químicas.
- No se realizan los controles periódicos de salud según lo establecido por la Resolución N° 43/1997- Superintendencia de Salud en el hospital.

Conclusión general

La falta de una planificación estratégica de la cirugía infantil en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires genera importantes falencias para el normal desarrollo y cumplimiento de los resultados esperados.

Entre las debilidades del sistema, la falta de disponibilidad de horas de anestesiología es una de las causas principales de la existencia de largas listas de espera para las cirugías programadas. Otras debilidades significativas son el escaso recurso de enfermería especializada y la falta de especialidades quirúrgicas de guardia activa.

El Ministerio de Salud deberá implementar las medidas tendientes a hacer efectivos los nombramientos de los agentes con cargos concursados, pertenecientes al sistema de salud. Asimismo, gestionar ante quien corresponda la puesta a disposición de los créditos necesarios para la incorporación de profesionales cuyos perfiles respondan a las necesidades de los servicios de cirugía. También, planificar y desarrollar o contratar la capacitación necesaria para la formación de recursos humanos específicos que permitan, de modo concurrente con la reformulación presupuestaria, la reducción de la brecha señalada. Un capítulo aparte es la falta de cláusulas en los contratos de servicios tercerizados que permitan ejercer un mejor control de cumplimiento de los mismos. Considerando que el recurso humano capacitado y entrenado es el principal capital con que cuenta la Salud Pública, se observa falta de controles de salud al mismo, y una ausencia del cuidado del medioambiente. ●

1- UTI/UCI: Unidad de Terapia Intensiva/ Unidad de Cuidados Intensivos.

RESEÑA BIBLIOGRÁFICA

Daniel Arroyo

Detrás de los programas presupuestarios

Federico Golodny

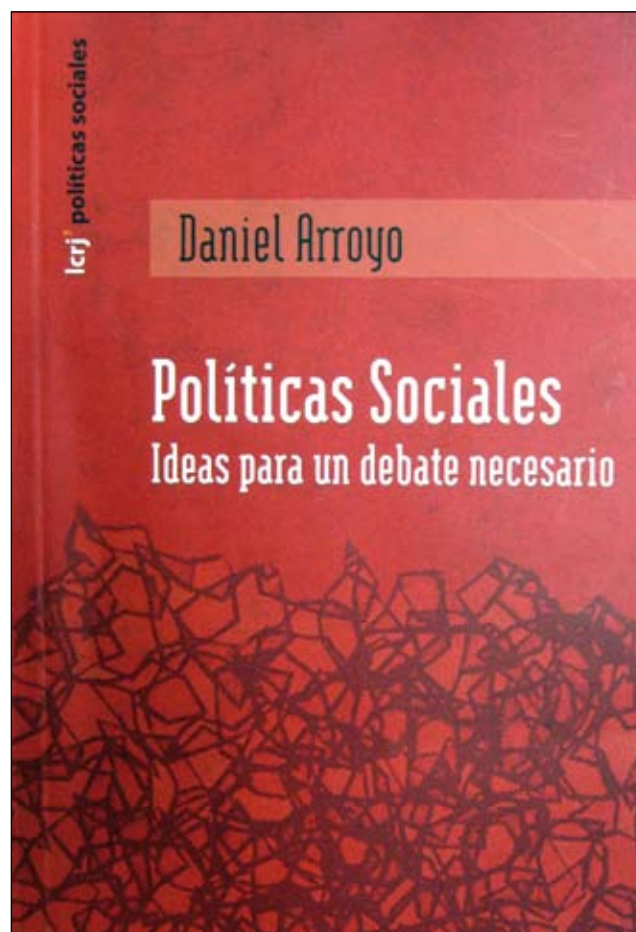
Pensar el control público es un debate que debiera ser constante, no sólo para mejorar la acción de la Auditoría, sino para aggiornarse permanentemente ante las nuevas circunstancias y significaciones de la realidad que nos toca vivir y construir.

Generalmente, al momento de realizar las auditorías, miramos con dedicación los números del presupuesto, la composición de los programas que lo constituyen, el marco legal que le da forma y las prácticas, apropiadas o no, de llevar a cabo la política en cuestión. Pero detrás de estos elementos, como base estructural del relato, nos encontramos con el diseño, ejecución y control de las políticas públicas, particularmente las que se caracterizan por ser "sociales". El análisis de la formulación y grado de cumplimiento de las políticas sociales en tanto satisfacción de la población objeto, no sólo es un ejercicio teórico interesante, sino que nos ayuda a entender cuál es el rumbo de una gestión de gobierno y amplía nuestra mirada respecto al control público. Conocer el objetivo final de las auditorías que realizamos expande la idea que tenemos de nuestro quehacer diario.

Como resultado de varias conferencias y basándose en los resultados de su experiencia en la gestión pública (entre otros cargos fue Secretario de Políticas Sociales y Desarrollo Humano del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y Ministro de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires) el autor del libro intenta dar cuenta de lo que denominamos políticas sociales, a partir de una mirada particular de la realidad nacional, definiciones teóricas y casos prácticos.

Comienza señalando que, como marco conceptual, debemos repasar la historicidad de las políticas sociales que se dieron en el país. Tras un breve repaso de diferentes épocas relatadas cronológicamente, Arroyo revela el paradigma en el que la cuestión objeto de estudio se desarrolla. Especialmente, se detiene en la década del '90 y en la etapa que se inicia en el 2003. También afirma que es imposible comprender la materia sin explicar el lugar que ocupa y ocupó el Estado, su presencia o su ausencia, su relación con el mercado, la aparición de las ONG's como complemento y/o como únicas articuladoras de las políticas que se dieron en el ámbito público nacional y local.

El desarrollo local de las políticas sociales tiene un importante espacio dentro del libro. Diagnósticos y casos reales explican las ideas que el autor expone. ¿Qué características deben tener las políticas sociales para llevarlas a la práctica?: un buen



diagnóstico, decisión política, diseño y ejecución son las principales. Asimismo, el autor apunta a que el norte debería ser el crecimiento pero, a diferencia del pasado, con una mirada y una práctica inclusivas e integradoras.

La "segunda generación de políticas sociales" debe tener en cuenta que éstas no tienen que ir tras el "efecto ambulancia" ni quedarse en el enfoque "focalizado", ya que, entre otras consecuencias, en vez de generar derechos que amplíen el concepto de ciudadanía, incitan a los usuarios a que esperen lo que sobró del derrame del crecimiento económico.

El análisis de las políticas y problemáticas sociales no pueden desconocer la descentralización política y administrativa que el Estado argentino llevó adelante a partir de los años noventa. ¿Acaso esta medida, contrapuesta a la centralización, lleva de

por sí un efecto positivo a la hora de gestionar? La respuesta es no. Cada herramienta de gestión contiene diferentes rasgos. Si descentralizamos funciones y no recursos, entonces las gestiones municipales/provinciales se verán colapsadas de demandas y decepcionarán a los ciudadanos ante la inacción. Si centralizamos funciones corremos el peligro de desconocer las particularidades de cada jurisdicción.

Cabe aclarar que el estudio realizado va mucho más allá de estas consideraciones generales. Para el desarrollo local se propone un cuadro estratégico a seguir, diferenciando “los municipios de hasta 2.000 habitantes (rurales), los de 2.000 a 10.000 (chicos), los de 10.000 a 100.000 (grandes), los de 100.000 a 250.000 (ciudades intermedias) y los de más de 250.000 (áreas metropolitanas)”. No obstante, el autor afirma que, si bien podemos pensar políticas sociales para cada jurisdicción teniendo en cuenta sus particularidades, no podemos desligarlas de los

grandes lineamientos de las políticas sociales a nivel nacional. De ahí la noción de “integradas”.

Por último, pero no menos importante y sin esquivar el análisis de la pobreza y el sistema educativo, Arroyo le dedica un capítulo entero a la cuestión de la juventud. ¿Dónde encontrar a esta nueva juventud?, ¿qué tipo de educación le estamos dando?, ¿bajo qué políticas sociales articulamos la educación y la producción? Sin una mirada a futuro no es posible construir un presente inclusivo que revierta la mirada negativa de muchos jóvenes respecto a su porvenir “...vinculada con lo que les pasó a sus padres y que los lleva a creer en una profecía autocumplida...” ●

Políticas Sociales, Ideas para un debate necesario
Buenos Aires, La Crujía, 2009

RESEÑA CINEMATOGRÁFICA

Harry Hook

El señor de las Moscas

Federico Golodny

Arbitrariamente podemos señalar al menos dos características de las películas “clásicas”. La primera es que su significado e impacto trascienden el momento histórico de su aparición y retornan, a través de la historia, con diferentes y, por qué no, contradictorias lecturas. La segunda es que podemos encontrar más de una versión de ella, y esta no es la excepción.

Basada en el libro publicado por William Holding en el año 1954, existen dos versiones filmicas de El Señor de las Moscas. La primera salió a la luz en 1963 y la segunda en 1990; esta última es la que estamos reseñando.

Un grupo de alrededor de 20 niños y preadolescentes sobreviven a una catástrofe y en un abrir y cerrar de ojos llega a una isla deshabitada. A partir de allí, la película nos muestra cómo hacen para sobrevivir y qué tipo de organización llevan adelante para administrar el tiempo en tanto permanezcan en esas circunstancias. En este contexto se suceden diferentes tipos de conflictos que los chicos deben afrontar, y que el autor aprovecha para desentrañar y poner sobre relieve cuestiones tales como la inocencia infantil, la reproducción de los vínculos sociales, el lugar de la razón y qui-

zás, como eje principal, la tensión latente entre civilización y/o barbarie.

Lo natural y lo positivo

Promediando el siglo XVII, Thomas Hobbes escribe el Leviatán, sentando las bases de un estado absolutista. Este escritor elabora un cuerpo teórico en el que explica los fundamentos de la vida social y política, aquella que surge de un pacto tácito entre los hombres. Considera que podíamos imaginar la vida antes de cualquier organización social, presentándola como el estado de naturaleza, en donde los hombres no están gobernados por nadie. Siguiendo con esta idea, plantea que ante la ausencia de la “ley positiva”, los hombres, en un contexto sin reglas de juego claras y objetivas, terminarían por matarse los unos a los otros, fenómeno que Hobbes denominó “El hombre lobo del hombre”.

Desde cierta visión, el autor de la película toma estas reflexiones como el aspecto central de la trama. Considerando que los naufragos están en pleno proceso de socialización y que esto redundaría tanto en la conformación de las relaciones como en el ordenamiento social, la edad de los naufragos no es un capri-

cho. Si bien cuentan con algunos años de civilización, la permanencia en la isla los enfrentará con la posibilidad de una vuelta a un estado natural ("Esto es un paraíso... sin padres... sin profesores...") o hacia un ordenamiento positivo.

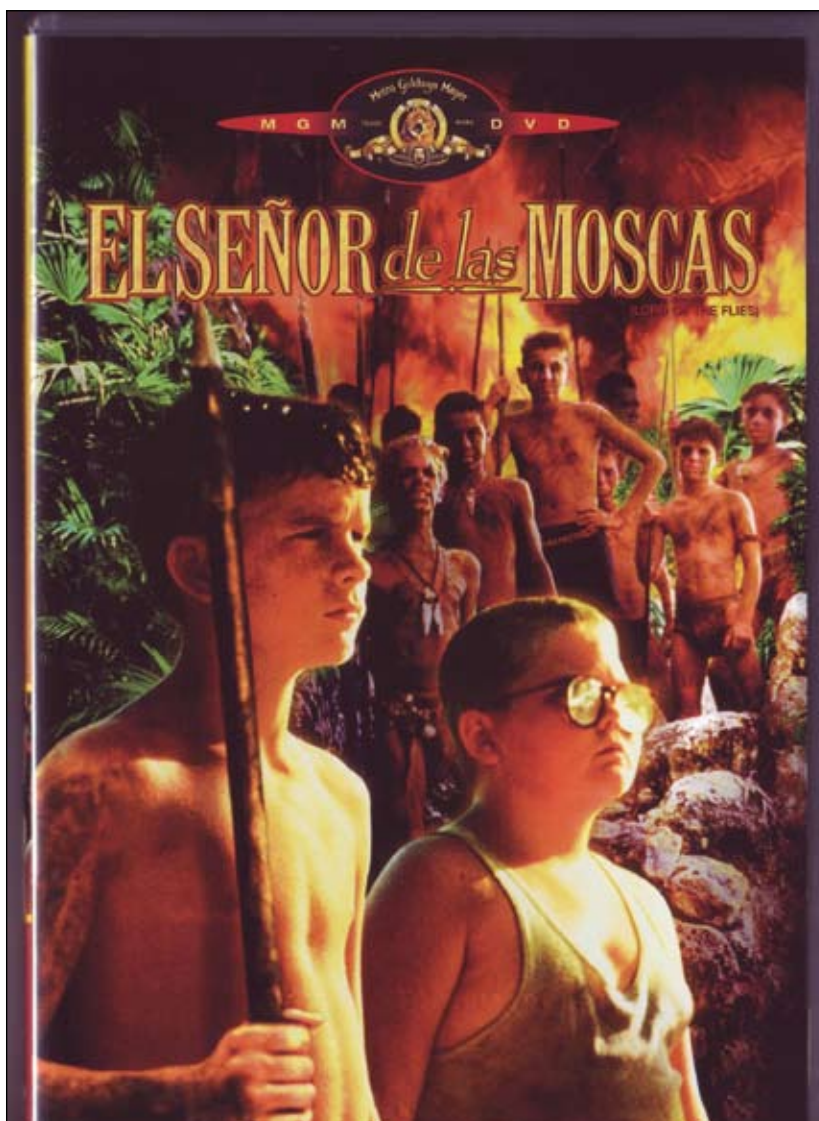
A medida que pasan el tiempo morando en una tierra en el medio del océano y ante los problemas que nacen de la propia sobrevivencia, se conforman dos grupos antagónicos con dos líderes de características muy diferentes, trazando así un paralelismo entre el liderazgo que impone la violencia como método de disciplinamiento y, por otro lado, la razón y la civilización como eje central para resolver los problemas de la vida en la isla. Muchas son las me-

táforas que simbolizan estas posiciones, son ejemplos de ellas el soplido y la tenencia de la caracola de mar (en otras culturas existen los cuernos de animales) que indican el uso de la palabra o el aviso de una reunión, o el cuchillo con propósitos violentos y no de construcción.

Las preguntas que dispara la película son varias: ¿Es posible volver a un punto en el cual todo signo de civilización pase al olvido? En el caso contrario ¿desde dónde y en función de qué valores re-construimos el ordenamiento social?; y por último ¿qué lugar le cabe al control en esta situación?

Los motivos del control

Muchas de las palabras que comprenden el léxico español tienen varios y diferentes significados, por ello se las denomina polisémicas. Específicamente, el concepto de "control" es uno de los casos de polisemia y la propuesta es discurrir sobre sus diferentes acepciones. Sabemos que al controlar estamos mejorando la funcionalidad del objeto al que estemos aludiendo. Pero éste no es el sentido que la película intenta



plasmar, o al menos no es el más importante.

Al principio de la historia, y antes que se conformen los dos bandos, los inconvenientes eran tratados entre todos. El problema radicaba en las consecuencias del incumplimiento de una tarea asignada. ¿Se podía castigar?, y en todo caso, ¿quién lo haría? Uno de los chicos llamado Ralph empieza denunciando las faltas de otros, al punto tal que se pregunta "¿qué hacemos con los ladrones?". Rápidamente muchos de los chicos, con intereses y miradas distintas a la de Ralph, reaccionan con violencia verbal o física. "Debemos multar a los que lleguen tarde a la fogata" dijo uno de los niños, y para ello necesitaban del

control. A medida que los problemas crecían y el grupo empezaba a dividirse, estas cuestiones inundaban su cotidianidad y los métodos de control hasta entonces utilizados se veían sobrepasados.

En la película, el control está vinculado con la desconfianza del otro generada en las diferentes miradas que tenían los chicos de cómo conducir al grupo o, dicho de otra manera, los diferentes intereses o visiones (ser rescatados o aprender a vivir en la isla para siempre) producían fuertes resistencias.

Por último, es interesante observar que durante el transcurso de la problemática descrita, el control se constituye prácticamente en forma simultánea que el objeto de dicha acción. No es en un momento posterior (o lo es de una manera muy rápida) ni anterior, sino que es pensado en la medida en que los hechos se suceden y las relaciones se desarrollan.

El Señor de las Moscas no es simplemente un relato de niños aventureros; sino que refleja las contradicciones y problemáticas que surgen a la hora de pensar los por qué de una sociedad. ●

LINKS A PUBLICACIONES DE INTERÉS

Revistas internacionales de control y administración pública

Marianela Schkolnik

BOLIVIA		
	Organismo: Contraloría General del Estado Sitio web: http://www.cge.gov.bo Revista: CGE Informa Número 1, 2009 Link Revista: http://www.cge.gov.bo/PortalCGR/inicio.aspx?indice=4&grupo=18	Artículo destacado: Auditorías Especiales: Un instrumento en la lucha contra la corrupción Las Auditorías Especiales representan el 60% de las auditorías realizadas por la Contraloría, con el fin de auditar aquellas entidades donde se identifican mayores irregularidades o bien presentan operaciones críticas o de alto riesgo.
BRASIL		
	Organismo: Tribunal de Contas da União Sitio web: www.tcu.gov.br Revista: Año 41, Número Nº 116 - septiembre / diciembre 2009 Link revista: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/biblioteca_tcu/biblioteca_digital/Revista_116_Miolo_internet_1.pdf	Artículo destacado: Matriz de risco, seletividade e materialidade: paradigmas qualitativos para a efetividade das entidades de fiscalização superiores <i>Licurgo Mourao e Gélzio Viana Filho</i> El artículo demuestra una posible solución frente a los errores más recurrentes que se producen en los procesos de auditoría en diferentes EFS de Brasil. <i>(artículo en portugués)</i>
BRASIL		
	Organismo: Tribunal de Contas da União Sitio web: www.tcu.gov.br Revista: Año 41, Número Nº 116 - septiembre / diciembre 2009 Link revista: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/biblioteca_tcu/biblioteca_digital/Revista_116_Miolo_internet_1.pdf	Artículo destacado: Acessibilidade para pessoas portadoras de deficiências: requisito da legalidade, legitimidade e economicidade das edificações públicas <i>Luis Enrique Lima</i> En el artículo se desarrolla la problemática sobre la accesibilidad para personas con movilidad reducida en el contexto de las obras públicas y de la fiscalización en las instituciones de control externo. <i>(artículo en portugués)</i>
ESPAÑA		
	Organismo: Tribunales de Cuentas Autonómicos Sitio web: http://www.auditoriapublica.com Revista: Auditoría Pública – septiembre 2010 - Nº 51 Link revista: http://www.auditoriapublica.com/index2.php	Artículo destacado: Sistema de Información Económica Pública Multidimensional: proyecto SIEMUL <i>José Luis Delgado Jalón</i> En la nota se exponen los antecedentes y objetivos del proyecto SIEMUL. A través del SIEMUL se pretende desarrollar un sistema de información competente que integre y conecte los subsistemas de información, con el objeto de superar las carencias existentes en los actuales sistemas de información de la gestión pública.



ESPAÑA		
	Organismo:	Artículo destacado:
	Tribunales de Cuentas Autonómicos	Determinando la Auditoría Pública
	Sitio web:	Mario Alberto Gómez Maldonado
	http://www.auditoriapublica.com	En el artículo se plantea cuál es la actualidad de la auditoría pública.
	Revista:	
	Auditoría Pública - septiembre 2010 - Nº 51	
	Link revista:	
	http://www.auditoriapublica.com/index2.php	

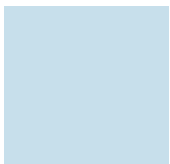
EUROPA		
	Organismo:	Artículo destacado:
	Organización de las entidades fiscalizadoras superiores de Europa	Grupo de Trabajo de EUROSAI sobre Auditoría Medioambiental
	Sitio web:	<i>Oficina del Auditor General de Noruega, Secretariado del Grupo de Trabajo de EUROSAI de Auditoría Medioambiental</i>
	www.eurosai.org	Se describen los objetivos establecidos para el Grupo de Trabajo en Auditoría MedioAmbiental (GTAMA). El Grupo de Trabajo tiene por misión mejorar la utilización de instrumentos de auditoría en el campo de las políticas de protección del medio ambiente, tanto por los miembros del Grupo de Trabajo como por las entidades fiscalizadoras superiores (EFS) no miembros.
	Revista:	
	Eurosai Nº 15 - 2009	
	Link revista:	
	http://www.eurosai.org/esp/magazine-esp/Eu15es.pdf	

INTERNACIONAL		
	Organismo:	En este volumen de la revista se exponen distintas metas para llegar al cumplimiento del plan estratégico y las perspectivas de los grupos de trabajo de AFROSAI y EUROSAI. (Revista en inglés)
	Organización internacional de las Entidades Fiscalizadoras Supremas-INTOSAI	
	Sitio web:	
	http://www.intosai.org/	
	Revista:	
	Revista Internacional de Auditoría Gubernamental octubre 2010	
	Link revista:	
	http://www.intosai.org/blueline/upload/ijgaoct10.pdf	

INTERNACIONAL		
	Organismo:	Artículo destacado:
	Organización internacional de las Entidades Fiscalizadoras Supremas-INTOSAI	El trabajo con los medios para maximizar el impacto del trabajo de auditoría
	Sitio web:	Kenneth Dye, ex Auditor General de Canadá
	http://www.intosai.org/	En el artículo se presenta la importancia de utilizar los medios de comunicación como herramienta para informar a los ciudadanos sobre la labor realizada por las entidades fiscalizadoras superiores y así garantizar una real rendición pública de cuentas. El desarrollo de una eficaz política y estrategia de medios contribuye a una mayor transparencia.
	Revista:	
	Revista Internacional de Auditoría Gubernamental Enero 2009	
	Link revista:	
	http://www.intosai.org/blueline/upload/ijgajan09es.pdf	

Correo de lectores

Envíe su artículo o comentario a: contextba@agcba.gov.ar



**Auditoría General de la Ciudad Autónoma
de Buenos Aires**

Presidenta

Dra. Sandra Bergenfeld

Auditores Generales

Dr. Santiago De Estrada

Dr. Alejandro Fernández

Ing. Adriano Jaichenco

Dra. Paula Oliveto Lago

Lic. Josefa Prada

Dr. Juan Carlos Toso

Av. Corrientes 640 Piso 6° C1043AAT
Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Argentina

(54 11) 4321-3700

info@agcba.gov.ar

www.agcba.gov.ar

Línea directa de atención
al Legislador y a los ciudadanos
4321-3712

