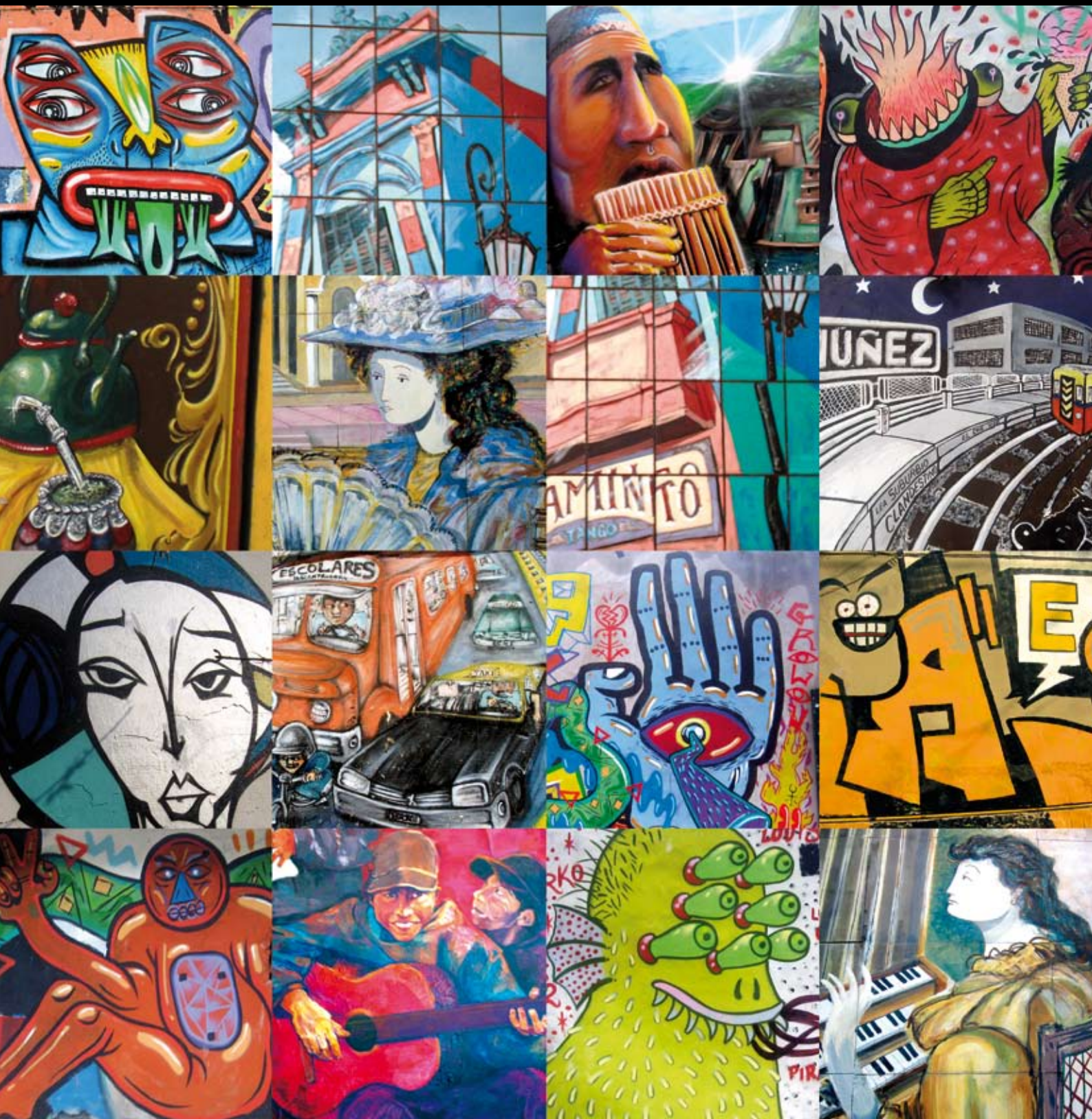


CONTEXBA

Revista de Control Externo Gubernamental

AÑO 4 | Nº 5 | AGOSTO 2009



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:

Murales y pinturas urbanas en espacios públicos porteños.



		3 EDITORIAL Presidenta de la AGCBA Sandra Bergenfeld
		4 DÉCIMO ANIVERSARIO DE LA AGCBA Reflexiones a diez años de la AGCBA Mario Aiscurri
		6 Auditoría Informática en el GCBA José Recasens
		12 MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y CONTROL PÚBLICO Planeamiento y gestión urbana, participación ciudadana y medios de comunicación en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires Marcelo Corti
		17 Informes de Auditoría y Medios de Comunicación María Estela Moreno
		20 Periodismo argentino y Organismos de Control Daniel Muchnik
		22 Una relación incipiente Alejandra Lazo
		23 Si no se comunica no hay control Alejandra Arzeno
		25 PROBLEMÁTICA URBANA Signos vitales pendulares en el Área Metropolitana de Buenos Aires Artemio Pedro Abba
		31 CONTROL Y CIUDAD Red Federal de Control Josefa Prada
		34 ENTREVISTAS Legislador Christian Asinelli 36 Legislador Cristian Ritondo Federico Golodny
		38 ¿QUÉ ES EL CONTROL PARA USTED? El Control y la madre del borrego Mirta Ventura
		39 INFORMEMOS Gestión del Hospital Donación Francisco Santojanni
		41 Deuda pública 2006. Auditoría legal y financiera
		42 Políticas de inclusión

**Propietario:**

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

Directora:

Dra. Sandra Bergenfeld

Editores responsables:

Colegio de Auditores AGCBA

Coordinación general:

Prof. Arturo Armada

Producida por el Departamento de Divulgación de AGCBA

Av. Corrientes 640 Piso 9° C 1043AAT Ciudad Autónoma de Buenos Aires
tel (54 11) 4321-3700 int 514 / 443
fax 4321-3700 int 5
arturo.armada@agcba.gov.ar

Colaboran en este número:

Prof. Mario Aiscurri
Ing. José Recasens
Arq. Marcelo Corti
Lic. María Estela Moreno
Prof. Daniel Muchnik
Lic. Alejandra Lazo
Alejandra Arzeno
Arq. Artemio Abba
Lic. Josefa Prada
Lic. Mirta Ventura

Diseño, diagramación y fotografía:

Javier Pomposiello

Producción:

Lic. Federico Golodny

Impresión:

Producciones Gráficas S.A.
Venezuela 888, 1° piso, Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Distribución:

Departamento de Relaciones Institucionales, Enlace y Difusión
Av. Corrientes 640, Piso 6°, C 1043AAT, Ciudad Autónoma de Buenos Aires
tel (54 11) 4321-3700 int 212
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: arturo.armada@agcba.gov.ar

I.N.P.I. N°: 2159739
ISSN digital 1851-9423



Sandra Bergenfeld
Presidenta AGCBA

Los diez años de la Auditoría

Escribir estas líneas de presentación me produce una grata satisfacción. Comunicarme con los lectores cada seis meses es una oportunidad única de revisar la tarea desarrollada. Este es un excelente termómetro para medir los logros institucionales en cada etapa.

Este número, por ejemplo, sale a la luz en el momento en que estamos celebrando los primeros diez años de vida de nuestro organismo e intenta reflejar el modo en que, a partir de la tarea cotidiana, se ha construido un sistema de control en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que careció de antecedentes significativos. A la multiplicidad de avances en materia de adopción de nuevas técnicas de auditoría y de desarrollo de aplicaciones propias, debemos sumar el crecimiento del impacto de nuestra tarea en la mejora continua de la gestión de gobierno. En este marco, es más que obvio el orgullo que sentimos de presidir un organismo de tales características.

Diez años de tareas y casi mil informes de auditoría resultan una medida para expresar nuestra satisfacción por el camino realizado en materia de mejoramiento de la calidad institucional. Diez años de tareas representan una base de sustentación suficientemente sólida como para iniciar una nueva etapa vital para nuestro organismo: la de la consolidación institucional.

Seguimos avanzando en aquellas líneas que este Colegio de Auditores Generales se ha propuesto desarrollar. Por ejemplo,

en el marco de la vinculación con las instituciones universitarias de la región metropolitana, hemos firmado un convenio de colaboración y transferencia de tecnología con la Universidad de Belgrano. Pero también iniciamos una nueva etapa en materia de focalización de nuestra mirada sobre la gestión de gobierno con la creación de una nueva unidad de organización que tendrá a su cargo el control de las políticas sociales del gobierno.

Otra de las áreas en la que pretendemos avanzar es la vinculación de nuestro organismo con los actores sociales que comparten nuestra vigilia sobre la gestión del buen gobierno. Es por ello que uno de los temas centrales de este número está destinado a pasar revista a la articulación de nuestra tarea con la misión de los medios de comunicación. Se ha ofrecido un espacio a representantes de distintas publicaciones, lo que permitió dar a luz una serie de artículos en los que esa relación es analizada con profundidad por los mismos actores.

Completan este número las secciones habituales, algunas de las cuales debieron ser limitadas por la abundancia del material disponible.

Celebremos esta historia que ha comenzado hace diez años, celebremos nuestro crecimiento a partir de la tarea cotidiana, celebremos este encuentro con los distintos actores sociales interesados en la calidad de las instituciones del gobierno y en la eficiencia de los servicios que brinda el Estado. ●



Reflexiones a diez años de la AGCBA

Mario Aiscurri*

La Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires fue concebida en 1996 en la Constitución local, como uno de los pilares del sistema de control público. Su creación efectiva, por la Legislatura, se produjo en la sesión del 27 de agosto de 1998. Luego de la designación del primer Colegio, inició sus actividades en abril de 1999. Luego de diez años de funcionamiento, y de haber producido y publicado mil informes sobre la gestión de gobierno y el funcionamiento de los tres poderes del Estado, creo que es oportuno reflexionar sobre la labor desarrollada hasta aquí y, sobre ella, imaginar el futuro institucional.

En todos estos años de labor en el organismo, nueve años en mi caso, me ha ocurrido más de una vez que, al intercambiar opiniones con distintos agentes del organismo, me encuentre con que muchos de ellos expresen una gran insatisfacción por los resultados obtenidos. Sienten que trabajan con pasión y compromiso por la mejora de la gestión pública, pero que nadie utiliza los informes, ni los diputados para realizar el control político del Poder Ejecutivo, ni los funcionarios auditados que podrían enriquecer sus actuaciones personales en la administración con el sólo hecho de reflexionar sobre las observaciones y recomendaciones que la Auditoría realiza. El hecho de enfrentarme con esos sentimientos no me alarma demasiado porque creo en la capacidad creadora que puede desplegarse a partir de la insatisfacción y porque, en alguna medida, también comparto ese sentimiento. Precisamente desde ese lugar me propongo empezar cada día con mi trabajo, porque sé que con la energía que todos ponemos, hemos de generar mejores resultados. Sin embargo, creo que también es necesario poner ciertas cosas en su justo sitio y equilibrar la balanza con importantes logros que sí hemos obtenidos. Creo que para lograr ese equilibrio es necesario comenzar por formularse la siguiente pregunta: ¿Qué experiencia de control había en la Ciudad de Buenos Aires en 1999 cuando empezamos con nuestra tarea a la que me sumé personalmente en el año 2000?

La cuestión merece por lo menos dos respuestas, una institucional y otra técnica. Hasta el año 1993, la Ciudad de Buenos Aires no tenía un organismo de control externo en funcionamiento. Es verdad que la ley Orgánica Municipal (Ley N° 19.987) preveía la institución de un Tribunal de Cuentas Municipal como organismo de control externo. Sin embargo, éste nunca se constituyó. Es verdad que la Contaduría realizaba controles contables y patrimoniales, que la Dirección General de Recursos Humanos realizaba controles de presentismo y que la Procuración vigilaba la legalidad de los actos de

gobierno a través del ejercicio de los controles pertinentes. Es cierto también que el Concejo Deliberante realizaba un control político de la gestión de gobierno, cuando correspondía discutir el presupuesto general para el año siguiente. Todo ello es verdad, pero también lo es que estos controles eran restringidos y no representaban ninguna instancia de control externo, indispensable para cumplir con el principio de controles por oposición que toda organización debe tener en los fundamentos de su funcionamiento. Dicho de otro modo, los controles que se realizaban eran, a todas luces, insuficientes y asistemáticos, en principio porque no contaban con el despliegue institucional adecuado, ni con el desarrollo de capacidades públicas en términos de despliegue técnico y de formación de recursos humanos adecuados para evaluar la gestión de gobierno en términos de eficacia, eficiencia y economía. Es más, hasta los controles que efectivamente se llevaban a cabo eran insuficientes por el carácter exiguo y anticuado de los sistemas de presupuestación y registro contable.

De todos modos, para poner las cosas en su debido sitio, desde este punto de vista del desarrollo técnico, es necesario considerar también que la registración contable al servicio de una gestión pública basada en la evaluación de los resultados y el consiguiente sistema de control en la Argentina todavía eran una novedad en 1999. La experiencia de la Auditoría General de la Nación aún era escueta (comenzó a desarrollar sus tareas en 1993) y su intervención sobre la Ciudad de Buenos Aires fue limitada en el tiempo y en el volumen de sus acciones (realizó los primeros relevamientos del gobierno municipal entre los años 1993 y 1996).

Dicho todo esto, la AGCBA fue creada en el marco de una experiencia de control público rudimentaria que carecía de un sistema de control externo que realizara controles de gestión. Si a ellos sumamos que la experiencia de la AGN, de la cual la AGCBA se nutrió significativamente, aún era escasa podemos hacernos una idea más precisa de todo lo andado y valorarlo correctamente en estos diez años de labor.

La AGCBA, con la innegable participación de la SIGEBA en el ámbito del control interno, ha logrado en diez años crear una cultura de control público hasta entonces inexistente en la Ciudad de Buenos Aires. Nuestros organismos han logrado desarrollar técnicas y estrategias de control que los ponen a la vanguardia en el desarrollo de las auditorías de gestión en la Argentina y han logrado el desarrollo de capacidades públicas

nunca vistas en la administración local. Tanto es así que los cuadros técnicos de la Auditoría son requeridos para ejercer funciones en los distintos poderes del Estado, no sólo para la organización y el desarrollo de las unidades de auditoría interna, sino también en la gestión administrativa y de asesoramiento legislativo. No discutiremos aquí si la Auditoría debe tener una política de retención de esos cuadros, pero es un hecho que sostiene la evaluación que realizamos, aproximándonos a un equilibrio de sentimientos encontrados. Equilibrio sustentable si consideramos los logros concretos de la acción cotidiana en términos de mejoras en servicios y prestaciones, circuitos y registros administrativos y de producción, etc, como podemos apreciar a partir de una lectura agregada de los informes de seguimiento de observaciones que realizamos.

Ahora bien, de cara al futuro, ¿cuáles son las claves para el adecuado fortalecimiento institucional del valor del control público en la Ciudad que pase a darnos un sentimiento de plena satisfacción por el deber cumplido?

En primer lugar, aunque parezca una contradicción, debemos aceptar la oportunidad didáctica para una organización que aprende de su propia experiencia y recuperar la potencia creadora de la insatisfacción. Esto es posible porque la motivación profunda de ese sentimiento es la clara contemplación del ideal que procuran alcanzar los que profesan ese sentimiento. Dicho de otro modo, el personal del organismo está claramente capacitado para percibir el horizonte técnico e institucional de su tarea.

Es verdad que contra la percepción del horizonte del deber ser en la administración pública compite la percepción que, de la misma, suelen tener los responsables de la gestión, en especial en tiempos de fuertes cambios de elencos ministeriales. Culturalmente es aún difícil de entender la idea matriz de la formulación de sistema de control concebido por la Constitución porteña: que el control público no debe tener una función de vigilancia policial sobre los administradores, sino que debe construir con ellos una relación proactiva que facilite la mejora de la gestión. A fuer de ser sinceros, diría que más que de comprender, esta idea es difícil de aceptar en el horizonte cultural de los argentinos.

Frente a esta situación, y sin derivar hacia los análisis sociológicos a los que esta reflexión conduce, creo que la segunda clave del fortalecimiento institucional reside en la necesidad de que el organismo en general y sus agentes en particular, desplie-

guen una permanente actitud de docencia hacia los funcionarios bajo control para lograr que la relación sea fluida y de permanente colaboración, aún respetando la independencia de opiniones y de responsabilidades que ambos se deben entre sí. En ese sentido, cada cambio en la gestión de gobierno es un desafío a volver sobre el ABC de los temas de la administración financiera. Tarea que hay que retomar pero que, lejos de ser tediosa por su carácter reiterativo, debe ser escogida como una oportunidad de ensanchamiento de la cultura de control ya desarrollada, porque los funcionarios de la gestión pueden ser nuevos en la administración pública, pero los recursos humanos del Estado con los que deben trabajar constituyen una continuidad importante.

Finalmente, una tercera clave, reside en la formulación de estrategias de control que el organismo viene impulsando. Creo firmemente que la visión tradicional que viene sosteniendo la AGCBA de realizar sus controles peinando todo el sistema de programas presupuestarios y aún aquellas acciones que no tienen su reflejo en el Presupuesto General de Gastos y Recursos, es insuficiente y debe ser complementada por miradas transversales que permitan identificar la existencia o no de relaciones entre distintas acciones dirigidas a un mismo objeto. Creo que hay dos temas estratégicos que sólo pueden ser analizados y evaluados transversalmente: las políticas sociales y las políticas y acciones de preservación del medio ambiente. Los aportes del control externo en estas visiones pueden ser decisivos a la hora de evaluar adecuadamente la gestión de gobierno.

La situación por la que atraviesa el país (y nuestro distrito no es ajeno a ello) exige un fortalecimiento institucional en todos los órdenes de la vida pública, es decir, en todos los ámbitos del gobierno y del Estado. Estas líneas que aquí he formulado constituyen una apuesta en ese sentido y se basan en la confianza, la confianza de la dirigencia política en sí misma para desarrollar las acciones adecuadas y la confianza del gobierno en las capacidades públicas del Estado para dar las respuestas a estas demandas; pero básicamente, en la confianza que los que venimos desarrollando nuestra tarea en la AGCBA en estos diez años de vida tenemos en nuestra propia capacidad técnica. ●

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



Auditoría Informática en el GCBA

José Recasens*

La ley 70

Se debe destacar la modernidad de la ley 70 que incluyó a las auditorías de sistemas dentro de los objetivos de la AGCBA. Otras leyes de creación de órganos de control externo algo más antiguas no la habían incluido, aunque las instituciones afectadas la incorporarían mas tarde con algún mecanismo alternativo. Sin duda, el que estuviera incluida dentro de la ley le dio entidad a la problemática de la información y sus tecnologías asociadas.

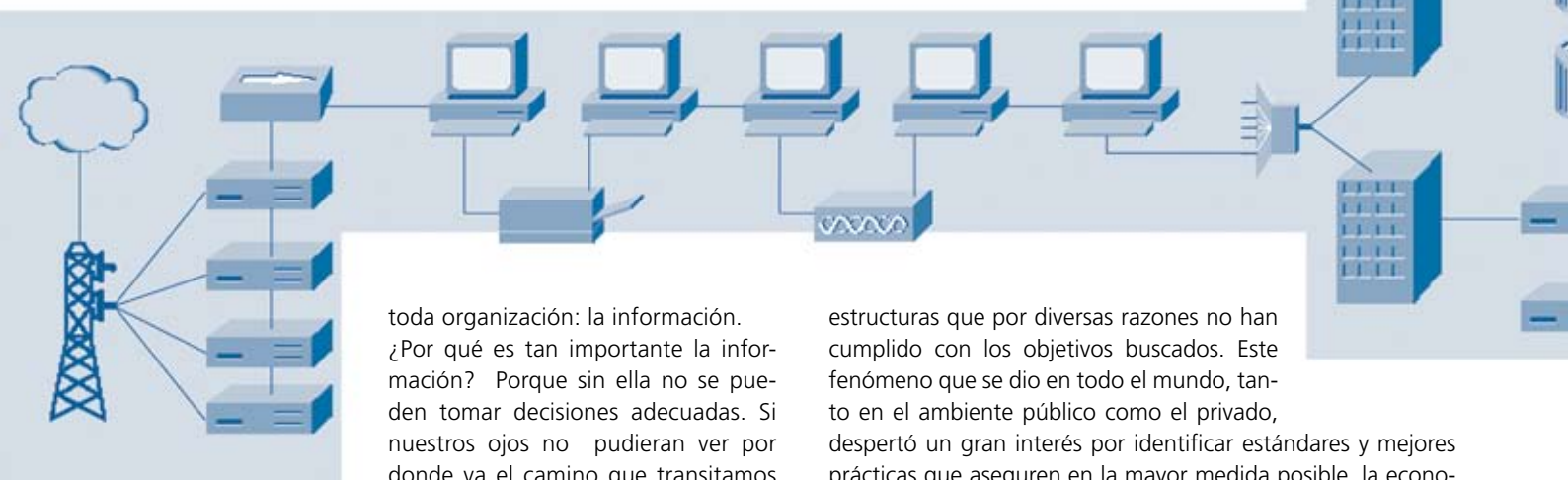
La importancia de la información

Las auditorías de sistemas proporcionan una evaluación del ambiente de control en lo referido a un elemento clave en

La importancia de la auditoría informática

En los últimos años la aplicación de la tecnología informática produjo un importante cambio en la manera en que los datos se generan en los distintos ámbitos de la gestión pública. Con el cambio de paradigma, la gestión pública se focalizó en los resultados e hizo que los sistemas de información dejaran de ser un problema de "papeles para tramitar o archivar" para transformarse en una herramienta fundamental para la toma de decisiones y la mejora de la productividad de los servicios públicos. Los sistemas de información son hoy un factor clave del éxito de una gestión y pilares de la mejora de los servicios.

En este proceso se han gastado muchos recursos en la implementación de tecnologías y



toda organización: la información. ¿Por qué es tan importante la información? Porque sin ella no se pueden tomar decisiones adecuadas. Si nuestros ojos no pudieran ver por donde va el camino que transitamos no podríamos conducir nuestro auto.

Del mismo modo quien conduce una organización necesita de la información para encauzar su trayectoria en pos de los objetivos que debe alcanzar. La decisión está íntimamente ligada a la información que se convierte en un factor clave para el cumplimiento de los objetivos institucionales.

Tanto se valora la información que la literatura le da categoría de Activo. Sin embargo, su calidad de intangible hace que la información de una institución no se incluya en el inventario aunque es de gran valor: más aun, es indispensable para el funcionamiento institucional.

estructuras que por diversas razones no han cumplido con los objetivos buscados. Este fenómeno que se dio en todo el mundo, tanto en el ambiente público como el privado, despertó un gran interés por identificar estándares y mejores prácticas que aseguren en la mayor medida posible, la economía, la eficacia y la eficiencia de los proyectos de tecnología de la información.

La auditoría de sistemas en la AGCBA, desde hace 10 años, persigue el objetivo de generar y apuntalar este proceso estructural en los organismos auditados, estableciendo criterios básicos y generando normas que permitan alcanzar un estado inicial de seguridad y auditabilidad en los sistemas de información y las tecnologías asociadas. Examinando y evaluando la realidad informática, corrigiendo desvíos y proponiendo mejoras para una gestión más eficiente y más focalizada en el ciudadano en todas las áreas que tienen a cargo el desarrollo, mantenimiento y procesamiento de los sistemas de información del GCBA. La normalización hace que las organizaciones sean más aptas para

la constante actualización y son un claro precedente para la construcción de legislación sobre temas relacionados.

La creación de conciencia

No se debe caer en la confusión de que los sistemas de información son exclusivamente tecnológicos. Muy por el contrario los aspectos culturales y humanos son fundamentales. No se debe olvidar que quienes manejan y operan los sistemas forman parte del mismo así como quienes utilizan la información. Para lograr avances en este proceso es clave crear conciencia de que la información es uno de los principales activos institucionales y que debe ser tratada como corresponde, con criterios flexibles según su criticidad. También es necesario que se tome conciencia de que la información pertenece a las instituciones y no a las áreas que la generan y almacenan. Y que el tratamiento sectorizado de la misma impidiendo que fluya hacia los sectores que corresponda constituye una mala práctica.

En resumen, la información debe ser confiable, íntegra, debe estar disponible para los centros de decisión, debe cumplir con las leyes y debe resguardarse de accesos indebidos. Los procesos asociados deben ser eficientes y eficaces aprovechando los recursos de manera óptima. En fin, todo un desafío.

Los comienzos

Para auditar sistemas de información se requirió de una importante capacitación, tanto en los aspectos institucionales como en los metodológicos. La AGCBA le dio un lugar prioritario a la preparación de sus recursos humanos.

La capacitación fue y continúa siendo intensa y nos damos cuenta de que no tiene un término temporal preciso. Siempre queda algo por aprender. En lo institucional el Departamento de Capacitación de la AGCBA desarrolló una tarea formidable, que aún hoy continúa. Se efectuó una importante actualización y nivelación en el ámbito institucional, cubriendo los aspectos reglamentarios y organizacionales.

En lo metodológico la Asociación de Auditoría y Control de Sistemas de Información (ADACSI) nos aportó conocimientos valiosísimos para el desarrollo de la tarea. ADACSI es el Capítulo de Buenos Aires de ISACA, la Asociación Internacional de Auditores de Sistemas de Información. ISACA desarrolló un marco de control denominado COBIT (Control Objectives Information and Technology) que se encuadra en el marco

desarrollado para la gestión de riesgos por el Committee of Sponsoring Organizations (COSO) organización sin fin de lucro creada para ese fin. El marco COSO es aceptado mundialmente como una referencia válida para evaluar la gobernabilidad organizacional y COBIT es el capítulo dedicado a la tecnología de la información y las comunicaciones de datos dentro de ese marco.

Los primeros trabajos

Las primeras tareas que se efectuaron, estuvieron relacionadas con el "efecto año 2000", esto es el impacto del cambio de milenio en los aparatos electrónicos de computación. Se efectuó un relevamiento de las previsiones tomadas a lo largo y a lo ancho del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Y se produjo la primera anécdota. Una de las respuestas al pedido de información fue "la fotocopia de un disquete". Cuando se consultó qué había sucedido se nos respondió que quien confeccionó la respuesta la grabó en un disquete y le pidió al asistente que "hiciera una copia del disquete y la mandara". Y el asistente le sacó la fotocopia al disquete y lo envió. Por supuesto luego se remitió el material en la forma correcta. Desde otra dependencia se nos respondió que "solo tenían un aparato electrónico pero

que no les parecía que fuera a tener problemas porque no funcionaba".

Situaciones graciosas aparte, debemos reconocer que todos contestaron nuestro pedido y se confeccionó un informe con el panorama de la situación general en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (en adelante GCBA) en el que no hubo contratiempos con este tema. Fue el primer informe de la AGCBA.

Hubo algunas dudas respecto de cómo manejar los proyectos de Auditoría de Sistemas. La estructura de la AGCBA es simétrica respecto de la del GCBA existiendo una Dirección de Control por Ministerio. Pero los proyectos de Auditoría de Sistemas no se corresponden con un Ministerio en forma exclusiva como sucede por ejemplo con los proyectos de Salud. En el proyecto referido al "efecto año 2000" el problema afectó a todas las dependencias inclusive a todos los poderes, algo que también sucede con las auditorías de las redes de datos, en la que las mismas atraviesan todas las estructuras del GCBA.



Aprendiendo de los Auditados

La AGCBA aprendió mucho de los auditados así como ellos aprendieron de la AGCBA. El primer aprendizaje de la AGCBA fue no proponer recomendaciones sin visos de realidad. En muchos casos el principal problema estaba fuera del alcance del auditado. Se comprendió que en algunas ocasiones había cuestiones que superaban ampliamente su capacidad de acción y que no era sensato efectuar recomendaciones sin considerar estos aspectos que excedían el objeto de la auditoría, porque la situación provenía de una cuestión mucho más general. Se puede mencionar como ejemplo lo sucedido con la Dirección de Sistemas de Información Geográficos de la CABA que literalmente desapareció en la reorganización que convirtió a las Secretarías del antiguo municipio en Ministerios del actual Gobierno. Luego se resolvió la cuestión ubicando a la dependencia en el Departamento de Estadísticas de la Dirección de Rentas. Obviamente lo primero que se debía resolver era la ubicación de la antigua dirección. ¿Qué hacía ésta dentro de un departamento de estadísticas de un área dedicada a la percepción de impuestos y tasas? Pero este tema estaba fuera del alcance de la auditoría. En consecuencia debimos apelar al capítulo de conclusiones, que nos da mayor libertad para expresarnos y resumir situaciones, para resaltar que lo primero que se debía revisar era la ubicación de esta dependencia en el organigrama.

También se tuvo la oportunidad de enseñar a los auditados. Por un lado mediante las tareas de capacitación y divulgación de nuestra tarea que se efectuaron en el marco de la Unidad de Información (UDI de la AGCBA) en las que participó la Dirección de Sistemas.

Pero también se pudo cooperar con los auditados de muchas otras maneras. En una oportunidad al presentarnos a la secretaria de un funcionario como Auditores del GCBA y en razón de que estaban bajo auditoría la empleada empezó a gritar:

-¡¡¡¿Por qué a mí...? ¿Porquéééééé...?!!!

Cuando conseguimos calmarla tuvimos la satisfacción de explicarle que no éramos policías en un procedimiento. Que no nos dedicábamos a hacer sumarios. Que además estábamos para colaborar y que el examen que hacíamos no tenía una finalidad punitiva sino todo lo contrario: era para colaborar, para tratar de que las cosas funcionaran mejor. Y por último, que las auditorías nunca eran personales, ya que examinaban una situación que es producto de múltiples gestiones. La señorita se puso tan contenta que fue corriendo a servirnos un café con una amplia sonrisa.

Un piso de auditoría

Cuando se realizaron las primeras auditorías resultó evidente que no era razonable exigir el máximo de gobernabilidad. Que era necesario un piso de auditoría para que todas las dependencias intentaran cumplir ese requisito mínimo. Y nos pareció oportuno dar a conocer ese piso de auditoría que exigiríamos más allá de la adhesión al marco COSO y a la normativa COBIT que se aplican en nuestro trabajo. Para difundir ese piso de auditoría confeccionamos las Normas Básicas de Auditoría de

Sistemas de la AGCBA que fueron aprobadas por el Colegio de Auditores.

De este modo se hizo público el deseo de la institución de priorizar algunos aspectos esenciales de la gestión de la información tales como la continuidad del servicio, la salvaguarda de la información ante situaciones de desastre, la disponibilidad de la misma más allá del área que la genera, la eficiencia en su procesamiento y las condiciones mínimas de seguridad a aplicar. Estas normas fueron publicadas y están disponibles para todos los organismos del GCBA.

Falta de planificación

La primer área problemática dentro del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en lo relativo al tratamiento de la información fue y es la falta de planificación, y de una línea rectora que abarque todos los aspectos relacionados con la tecnología.¹ Es el primer requisito del Cobit que tiene un enfoque orientado a procesos y el primer paso de todo proceso es un plan dentro de un marco tecnológico.

El principal referente informático en el GCBA era la Dirección de Organización y Sistemas de Información, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Finanzas. Esta dirección había quedado limitada en cuanto a su accionar dentro del GCBA después de la privatización de los principales sistemas de información que quedaron a cargo de diferentes proveedores privados, en todos los aspectos relacionados con el procesamiento y adecuación de los sistemas de información. La DGSI mantenía la administración de las redes de comunicación de datos y la provisión de sitio para alojar servidores. Asimismo participaba en el visado de las compras y en algunos desarrollos puntuales. Pero desde nuestra función de Auditores señalamos la falta de un marco tecnológico y organizacional y de un organismo rector con suficiente capacidad para imponerlo y disciplinar a las diferentes áreas del GCBA en su seguimiento.

La creación de la Agencia de Información es una decisión que se encuentra alineada con este pensamiento. Se abraza la esperanza de haber contribuido en el ánimo de los impulsores de la iniciativa y de los legisladores que la apoyaron.

Falta de planes de capacitación

En las áreas tecnológicas la capacitación es un factor clave de éxito. Es necesario que los recursos humanos se encuentren en condiciones de aprovechar las oportunidades que surgen en el mercado para mejorar los servicios y apoyar la gestión. Esto debe darse en el marco de un plan de carrera que respete las necesidades institucionales compatibilizándolas con la vocación y características personales de cada agente. La capacitación en la mayoría de las áreas de tecnología en el GCBA es errática, discontinua, y se encuentra desvinculada de la vocación del agente y su carrera.²

Diversidad de modelos de gestión

En el GCBA coexisten diferentes modelos de gestión que potencian la sectorización de la información, esto se da de tal

forma entre los diferentes organismos o entes que incluso lo encontramos de manera interna en algunos de estos.³

A comienzos del año 2000 existían varios modelos de gestión. Uno de ellos era el modelo tercerizado a un proveedor privado en forma integral. Alcanzó a todos los sistemas que resultaron adaptables a algún tipo de acuerdo económico relacionado con su resultado. Así se privatizó el sistema de Recaudación, el Sistema de Catastro, con sus correspondientes sistemas Gráficos e información relacionada, y el sistema de Administración de infracciones.

Otros sistemas permanecieron en la órbita del GCBA, como fue el caso del sistema de Liquidación de Sueldos y el Sistema de Presupuesto.

Por otra parte, en muchas dependencias, los sistemas se desarrollaban para satisfacer la necesidad puntual del área como en Privatizaciones y concesiones. Esto llevó a que los sistemas se partan en sectores estancos, las empresas proveedoras buscando resultados económicos y los sectores tratando de resolver sus cuestiones internas sin una visión integradora.

En estos 10 años muchos de los sistemas privatizados sufrieron un cambio de proveedor. Estos cambios no fueron sencillos, sino que muy por el contrario, resultaron traumáticos. Y quedaron bajo la administración de proveedores externos ajenos al GCBA pero no privados. En el caso del Sistema de Rentas el proyecto quedó a cargo del BCBA, que es propiedad del GCBA. El sistema de Administración de Infracciones quedó bajo la administración de la UTN y los proyectos relacionados con Catastro quedaron en la órbita del GCBA.

Es necesario construir un modelo de gestión que capitalice la experiencia habida con los anteriores.

La decisión relativa al modelo a seguir es una decisión política y por lo tanto fuera de la competencia de la AGCBA. Pero se pueden comentar algunos aspectos íntimamente relacionados con la economía y la eficiencia que la condicionan y que no se pueden soslayar al momento de tomar una decisión.

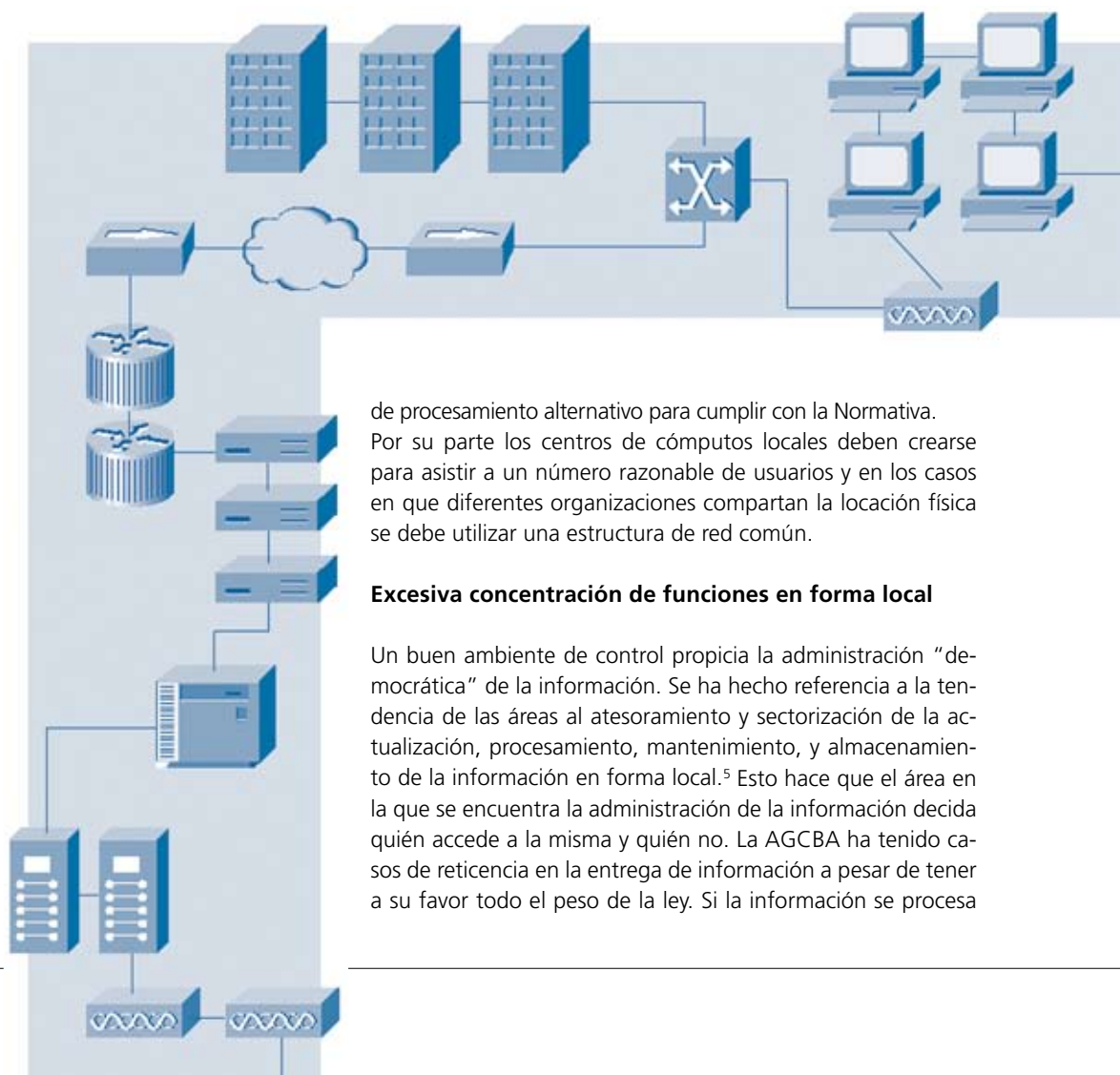
La integración es un objetivo a alcanzar. Porque hace más eficiente la labor, evita la redundancia y problemas a la ciudadanía. Además es una exigencia de la ley 70. El objetivo de la integración es mucho más accesible con un grado importante de concentración en el procesamiento y homogeneidad tecnológica especialmente en las Bases de Datos que se utilicen. Además una mayor

concentración en el almacenamiento de la información de los sistemas permite alcanzar mayor economía de escala y uniformidad organizativa contribuyendo al principio normalizador que enunciábamos anteriormente. Esto por su parte requiere de una adecuada organización que lo acompañe, en la que resulta clave definir qué se centraliza y qué no.

Multiplicidad de centros de cómputos

La proliferación de centros de cómputos es un aspecto importante que ha sido señalado en nuestros informes.⁴ Disponer de un Centro de Cómputos que cumpla acabadamente con los requisitos de seguridad y con las medidas para asegurar la continuidad del procesamiento es muy costoso. Esto hace que resulte antieconómico mantener muchos. Es necesario aclarar que nos referimos a los centros de cómputos en los que se asientan servidores que manejan información crítica. Estos tienen requisitos muy exigentes que cumplir, a diferencia de centros de cómputos locales que almacenan información no crítica cuya exigencia se reduce enormemente. Una ciudad abundantemente cableada y con facilidades de conexión no puede justificar la dispersión de centros de cómputos críticos. Hemos observado con el paso del tiempo que esto ha sido paulatinamente ejecutado, algo que nos hizo sentir orgullosos de que se concretara una recomendación nuestra.

Aprovechamos para recordar que los centros de cómputos centrales deben ser como mínimo dos ya que es necesario tener un sitio



de procesamiento alternativo para cumplir con la Normativa.

Por su parte los centros de cómputos locales deben crearse para asistir a un número razonable de usuarios y en los casos en que diferentes organizaciones compartan la locación física se debe utilizar una estructura de red común.

Excesiva concentración de funciones en forma local

Un buen ambiente de control propicia la administración "democrática" de la información. Se ha hecho referencia a la tendencia de las áreas al atesoramiento y sectorización de la actualización, procesamiento, mantenimiento, y almacenamiento de la información en forma local.⁵ Esto hace que el área en la que se encuentra la administración de la información decida quién accede a la misma y quién no. La AGCBA ha tenido casos de reticencia en la entrega de información a pesar de tener a su favor todo el peso de la ley. Si la información se procesa

y administra en forma independiente esto ya no puede suceder. Las áreas en las que se genera la información intervienen en la decisión pero no la toman "dictatorialmente". Así como el sistema democrático mejora el ambiente de control político mediante la división de poderes, en el tratamiento de la información, las áreas usuarias, de procesamiento, de desarrollo y seguridad deben estar separadas.

Independencia de la seguridad de la información de las áreas usuarias y de sistemas

Muchos agentes y funcionarios piensan que si la información no está bajo su absoluto control, se corre el riesgo de que sea accedida por quien no corresponda y en consecuencia prefieren mantener un dominio absoluto sobre la misma. Esto, además de no ser cierto constituye una mala práctica. El manejo independiente de la seguridad de la información con procedimientos estructurados en los que se determinan qué áreas acceden a determinada información y qué áreas no, con responsable independiente que las administre constituye un ambiente mucho más seguro. No solo por la confidencialidad, también por la integridad y confiabilidad de la información.

en el caso tratado, se cumplía este requisito. El cumplimiento de esta norma no impide que la transacción se capture en el origen de la misma así como tampoco restringe la descentralización operativa en el procesamiento transaccional. La tecnología provee los medios suficientes para que todas estas pautas puedan coexistir sin limitantes.⁷

Multiplicidad de Sistemas de información

La gran mayoría de las áreas del GCBA tienen necesidades parecidas especialmente en lo referido a la administración que se encuentra enunciado en la ley 70 con el nombre de sistemas de los órganos rectores. En consecuencia esta necesidad puede ser satisfecha con sistemas comunes. Patrimonio, compras, liquidación de sueldos, presupuestos, son sistemas que pueden ser compartidos por todas dependencias del GCBA e incluso por los demás poderes. Esto permitiría además de la economía de escala, la estructuración de los procesos trasladando las buenas prácticas a todas las áreas del GCBA. Es un camino a recorrer que llevará tiempo completar por lo vasto del GCBA y las particularidades de algunas de sus áreas, pero es fundamental orientar las acciones en esa dirección. Razones de economía, eficiencia, y eficacia así lo indican.

El uso de sistemas comunes también facilitará el objetivo de integración planteado en la ley 70.⁸

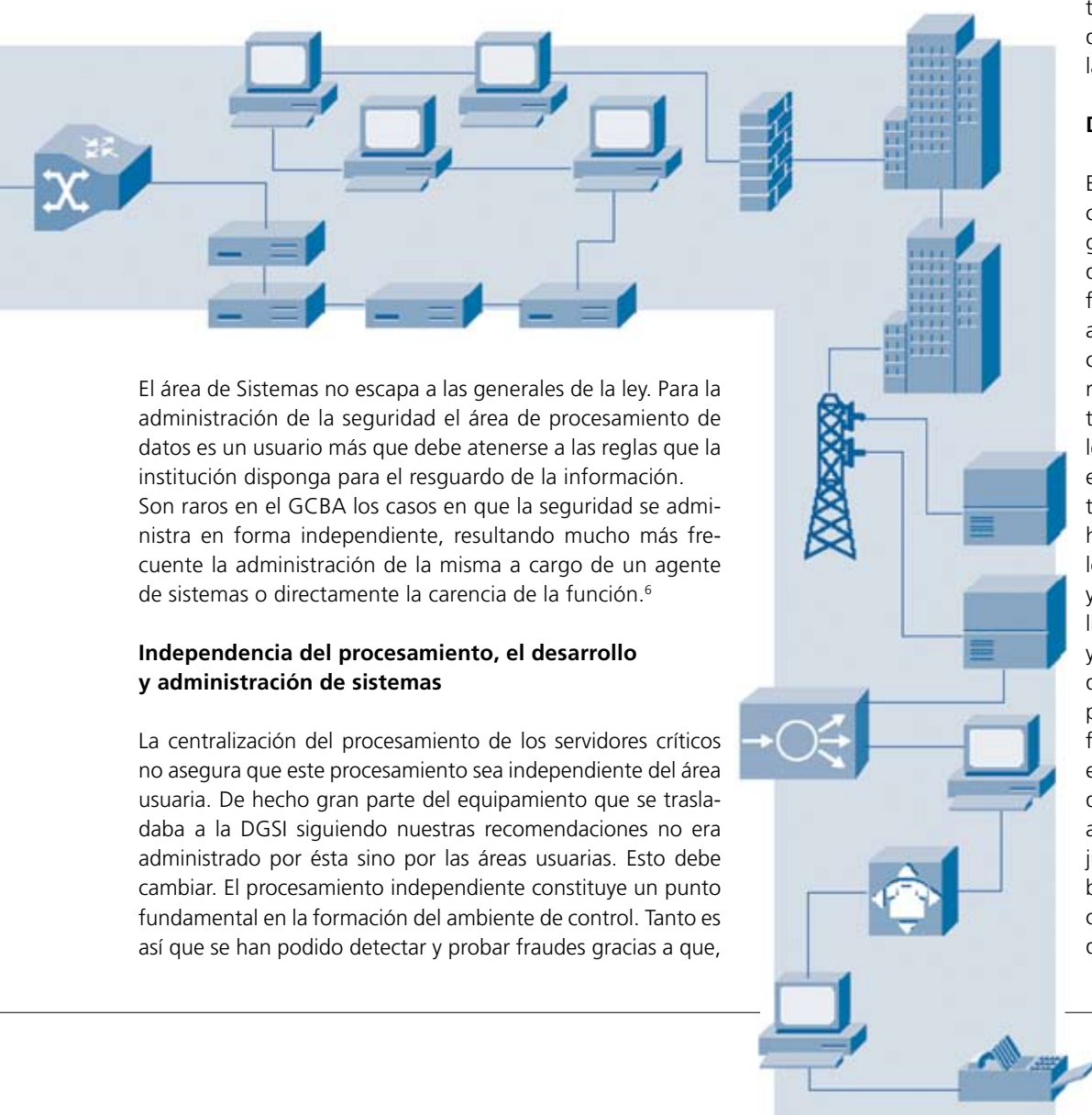
Diversidad tecnológica

En el GCBA coexisten muchas y diferentes tecnologías.⁹ Esto es producto de que cada área fue satisfaciendo su necesidad de automatización de información según su propio criterio. Hay abundancia de sistemas operativos diferentes, leguajes diferentes y muy especialmente bases de datos diferentes. El exceso de heterogeneidad en la tecnología resulta antieconómica ya que requiere de especialistas para cada tecnología, y no propicia la economía de escala. Pero lo más importante de todo es que dificulta el proceso integrador, especialmente la diversidad de bases de datos. Múltiples ambientes tecnológicos, junto con múltiples tipos de bases de datos complican el objetivo integrador plasmado en la ley 70.

El área de Sistemas no escapa a las generales de la ley. Para la administración de la seguridad el área de procesamiento de datos es un usuario más que debe atenerse a las reglas que la institución disponga para el resguardo de la información. Son raros en el GCBA los casos en que la seguridad se administra en forma independiente, resultando mucho más frecuente la administración de la misma a cargo de un agente de sistemas o directamente la carencia de la función.⁶

Independencia del procesamiento, el desarrollo y administración de sistemas

La centralización del procesamiento de los servidores críticos no asegura que este procesamiento sea independiente del área usuaria. De hecho gran parte del equipamiento que se trasladaba a la DGSi siguiendo nuestras recomendaciones no era administrado por ésta sino por las áreas usuarias. Esto debe cambiar. El procesamiento independiente constituye un punto fundamental en la formación del ambiente de control. Tanto es así que se han podido detectar y probar fraudes gracias a que,



Independencia de las áreas usuarias de la administración de la información

Hay otro aspecto importante con relación al sitio donde se aloja la información.

Hay una inclinación en las áreas de los organismos auditados al atesoramiento de la información. Hemos observado una tendencia clara al procesamiento y almacenamiento de la información en forma local. Esto hace que el área en la que se encuentra quien administra la información decida quién accede a la misma y quién no.¹⁰

Estos déficits, llevados a nivel macro, generan el caso típico de ciudadanos que reciben la boleta de ABL y no la patente del auto; al mismo tiempo se enteran -de casualidad- de que ésta es remitida a otro domicilio. O sea el GCBA tiene dos domicilios, uno para cada documento.

¿Por qué sucede esto si se trata de la misma persona que tiene un solo domicilio? Se debe a que el dato se encuentra registrado dos veces, una vez en cada sistema.

Esto implica que cuando el dato se debe modificar hay que hacerlo en los dos registros. Y esto a su vez significa que hay que hacer dos trámites. Es usual que la actualización se efectúe en uno solo de ellos produciéndose de esta forma la inconsistencia mencionada.

En conclusión nos encontramos ante un caso de redundancia de la información, lo que se produce cuando un dato es guardado dos o más veces en repositorios de información diferentes.

La redundancia es la contracara de la integración. Se dice que los sistemas no están integrados cuando cada uno de ellos maneja su propia información, sin importar si una parte de ella también es usada por otro sistema.

Lo ideal es que la información se almacene una sola vez en un repositorio único. Esto implica que si se debe modificar, será necesario hacerlo una sola vez.

Si pensamos cuantas veces se actualiza la información correspondiente a los ciudadanos, al nacer, al atenderse en un hospital, al inscribirse en las escuelas, al trabajar para el GCBA, al tributar y pagar impuestos y tasas, al fallecer en el cementerio, vemos que son innumerables las veces que se registra la misma información de cada ciudadano. Por eso impulsamos la filosofía del ciudadano único. Porque se ahorraría mucho tiempo de tarea repetitiva y se reducirían enormemente los errores que conlleva la registración múltiple. Y se ahorraría mucho tiempo cuando se requiera actualizar algún dato. De esta forma se evitarían trastornos al ciudadano y se mejoraría la productividad administrativa del GCBA.

En resumen, la carencia de planeamiento, en especial en lo referido a los recursos humanos, la falta de un modelo de gestión en el que se centralicen unas funciones y se descentralicen otras, el exceso de centros de cómputo de misión crítica, la falta de independencia del procesamiento, la concentración de funciones en forma local con el atesoramiento de información incluido, la falta de independencia o directamente la carencia de la función de seguridad, la diversidad tecnológica y la falta de integración son las principales áreas

problemáticas en relación a las tecnologías informáticas y de comunicación (Tic's) y en consecuencia en las que se debe actuar prioritariamente.

La aparición de la Auditoría de Sistemas en el GCBA sacudió las estructuras acostumbradas al mantenimiento del statu quo en que se encontraban, sacándolas de la pasividad e impulsando conductas proactivas en pos del mejoramiento de la gobernabilidad para lo que les proveyó una visión moderna del ambiente de control al que se tiende internacionalmente.

La creación de la Agencia de Información del GCBA (ley 2789 del 17/04/08) es un paso importante en este sentido. Desde la misma se contará con mayor entidad política para hacer cumplir los lineamientos que se adopten, alguno de los cuales, como la reducción de centros de cómputos de misión crítica, la creación de áreas de seguridad independientes, la desconcentración de ciertas funciones y otros, ya se están impulsando en muchas de las dependencias auditadas. Esto permitirá acelerar el proceso normalizador cuyo impacto se trasladará a todas las áreas del gobierno relacionadas con las Tic's.

Es un proceso que requerirá de la participación de todos los actores y que sin duda permitirá brindar más y mejores servicios a la ciudadanía. ●

**Ingeniero Industrial, Universidad Nacional de Buenos Aires, Auditor de Sistemas en la Dirección de Estructuras Administrativas y Sistemas de Información de la AGCBA, desde la creación de la AGCBA en 1999. Este trabajo fue elaborado con la colaboración de los Lic. Héctor Zancada y Aud. Juan Carlos Marega de la Dirección de Estructuras Administrativas y Sistemas de Información de la AGCBA, cuyo director es el Dr. Roberto Salguero.*

1- A modo de ejemplo véase los informes finales: Instituto de la vivienda: foja 68 Observación 17. Sistema Informático del Registro Civil. Observación 1.1, pg 27.

2- Cf.: Sistemas Informáticos de los órganos rectores foja 11 Observación 5; Instituto de la vivienda: foja 70, observación 18 a).

3- Gestión de Negocios UTE Rentas en el B.C.B.A.. Observación I.3), Ej. Evaluación de la gestión en materia de eficiencia y eficacia del sistema sueldos. Observaciones. Aspectos Generales. Folio 8.

4- Cf.: Dirección General de Sistemas de Información Geográfica. Observación 5.1.6.8.

5- Cf.: Dirección General de Concesiones y Privatizaciones. Observación 7,2 (Segregación de funciones). Servicio de Salud y Asistencia Social (SSAS) de la Legislatura de la CABA. Observación 5.7.2.2. Corte de gestión al 7 de enero de 2005 de la Dirección General de Habilitaciones y Permisos Observación 23.

6- Cf.: Dirección General de Concesiones y Privatizaciones. Observación 7,1: (Política formal de seguridad); Red Man y Mainframe (equipo central). Observación 2.1.2, folio 7. Administración de infracciones. Observación 1.7 pg 9

7- Cf.: Sistema Informático del Registro Civil. Observación 1.9, pg 29.

Evaluación de la gestión en materia de eficiencia y eficacia del sistema sueldos. Cf Observaciones. Aspectos Generales. Folio 8.

8- Algunos casos detectados: Evaluación de la gestión en materia de eficiencia y eficacia del sistema sueldos. Primera Observación. Folio 8. Instituto de la vivienda Observación 21, b) pg 73. Dirección General de Concesiones y Privatizaciones. Observación 7,7 (Sistemas Aplicativos).

9- Cf.: Administración de infracciones Observación 1,1 pg 8. Gestión del Programa Materno Infantil en el Hospital Pedro Elizalde. Observación V.1., folio 6.

10- Cf.: Sistema Informático del Registro Civil. Observación 9.2 pg 39. Unificación de la administración del almacenamiento: Gestión de Negocios UTE Rentas en el B.C.B.A Anexo III. Proyectos de Desarrollo, b).

Planeamiento y gestión urbana, participación ciudadana y medios de comunicación en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Marcelo Corti*

En el campo de las políticas urbanísticas de la Ciudad de Buenos Aires, los roles de los medios de comunicación social y de los organismos de control público están condicionados por algunas particularidades específicas de ese sector. En la actualidad, parece estar en curso una transformación estructural de los modos en que estas políticas se planifican, se ejecutan y, sobre todo, se consensúan con la ciudadanía; a esta transformación estructural dedicaremos por lo tanto la primera parte de esta nota.

1. Un fantasma recorre Buenos Aires

Para describir el estado actual de la relación entre planeamiento, gestión y control urbanístico en la Ciudad de Buenos Aires, tres pensadores esenciales de la modernidad pueden aportarnos las frases adecuadas. Así, podríamos decir que “un fantasma recorre Buenos Aires”, parafraseando el inicio del Manifiesto Comunista de Marx y Engels; en este caso, es el fantasma de la participación vecinal o ciudadana (la diferencia no es sólo el uso de una palabra u otra, como veremos más adelante). Recurriendo en cambio a Freud, un perceptible “malestar en la cultura” se evidencia en las reacciones sociales acerca de las cuestiones urbanas.

No se trata, como en los años '90, de un problema de excepciones a la norma y, en particular, al Código de Planeamiento Urbano, reclamos aquellos que constituyeron el sustrato sobre el cual se edificó buena parte del reclamo por la autonomía de la Ciudad y los posteriores mandatos constitucionales, como el de la definición de un Plan Urbano Ambiental, PUA (art. 29), y la obligatoriedad de la evaluación previa del impacto ambiental de todo emprendimiento público o privado susceptible de relevante efecto y su discusión en audiencia pública (art. 30). La mayoría de las más recientes movilizaciones populares en territorio porteño, cuando se refieren a cuestiones específicamente urbanísticas, han tenido como objetivo el cuestionamiento a las normas existentes, en especial la del citado Código, más que la exigencia de su cumplimiento. En otros casos, en cambio, se reclama el cumplimiento de determinados mandatos constitucionales o instrumentos legales, como la Ley de Emergencia Habitacional o (por ahora con menos conflictividad) la Ley de Basura Cero.

La contradicción es solo aparente. En un caso, determinados colectivos barriales, sociales o culturales protestan contra una normativa que estiman inadecuada (como por ejemplo, los vecinos de Caballito Colapsa, <http://www.caballitocolapsa.blogspot.com/>, <http://protocomunacaballito.blogspot.com/>, que cuestionan lo que entienden una excesiva permisividad en las capacidades de construir que establece el Código para sus barrios) o insuficiente (como los miembros de Basta de

demoler, <http://www.basta-de-demoler.blogspot.com/>, que reclaman la extensión de las Áreas de Protección Histórica y el Catálogo de Edificios Protegidos). En cambio, los reclamos que tienen como objetivo el cumplimiento de una Ley o de un artículo de la Constitución, se centran en el “deber ser” que el juego político de estos años de autonomía ha generado en el cuerpo normativo de la Ciudad.

En estas condiciones, los primeros dos componentes de los tres que mencionamos al principio, el planeamiento y la gestión, quedan caracterizados por una situación complicada:

- Normas operativas existentes que no responden a la expectativa social, en principio por su inadecuación respecto a los estándares de calidad urbana exigidos por la sociedad.
- Normas generales, necesitadas de instrumentos concretos o de reglamentaciones que, respondiendo a la expectativa social, no son por sí mismas operativas.

Para la Constitución de la Ciudad, el PUA “constituye la ley marco a la que se ajusta el resto de la normativa urbanística y las obras públicas”. Ahora bien, el Plan sólo fue sancionado el año pasado (Ley 2930), y no establece una normativa operativa, para la cual todavía sigue vigente el CPU. Lo que sí establece el PUA es la necesidad de actualizar o incluso reemplazar las normativas existentes, y en especial el Código de Planeamiento Urbano, al que ordena reemplazar por un Código Urbanístico. Y no se trata de un simple cambio de nombres: el Plan establece las pautas y criterios con que debe ser confeccionado dicho instrumento normativo, que son en muchos casos las opuestas a las que rigen actualmente. Por ejemplo: mientras que el Código actual fue confeccionado con una ideología urbanística que suponía la necesidad de renovar por completo la Ciudad, destruyendo en el camino un tejido urbano perfectible pero de comprobada eficiencia, el PUA establece para el nuevo Código a redactar la necesidad de respetar la morfología urbana existente y las características fundamentales del tejido histórico.

Según se mire, estaríamos entonces en un momento histórico de transición que se resolverá con la actualización de las normativas urbanísticas que, más tarde o más temprano, definirá la Ciudad a través de sus organismos competentes, tanto en el



Ejecutivo como en la Legislatura.

Creo sin embargo que la realidad es mucho más compleja. La idea expresada en el párrafo anterior es la de una estrategia consensuada para cuya realización sólo se requiere el cumplimiento de una serie de esfuerzos a lo largo del tiempo, en la medida en que las posibilidades económicas, sociales, políticas y culturales, van permitiendo el cumplimiento de unos determinados objetivos sobre los que no existe duda en cuanto a la voluntad generalizada de realizarlos, tanto al interior de la Administración como en los distintos sectores de la sociedad civil. En cambio, el panorama real evidencia otra situación más contradictoria:

- Los colectivos vecinales que reclaman por su calidad de vida pueden en ocasiones tener una visión sesgada y hasta egoísta de la Ciudad (la famosa actitud NIMBY frente a las obras públicas, llamada así por las iniciales de la frase inglesa "Not in my back yard", no en mi patio trasero).
- Estas visiones pueden ser incluso contradictorias en distintos sectores de la ciudad y, lo que es más grave, entre sí, como cuando distintos sectores plantean resoluciones contrapuestas para una misma zona: por ejemplo, propietarios que desean obtener el mayor valor de cambio posible en su terreno a partir de la maximización de las capacidades constructivas del mismo, contra sus vecinos que desean conservar el valor de uso y la calidad ambiental en términos de asoleamiento, permeabilidad, alturas, etc. O el caso extremo, muy frecuente, de vecinos que pretextando necesidades de espacios verdes o de seguridad se oponen a la localización de viviendas sociales en sus barrios.
- La contraposición de legítimos intereses profesionales o empresariales (arquitectos, constructoras, inmobiliarias) con los no

menos legítimos intereses de los habitantes de la Ciudad: difusos, en algunos casos (el derecho a un medio ambiente sano), muy concretos en otros casos, como cuando el propietario o habitante de una casa con jardín protesta por la construcción de un edificio en altura al lado o al fondo de su casa.

En este punto, podrían reconocerse (muy esquemáticamente) dos tendencias en el accionar colectivo de los habitantes de la Ciudad. En un caso, los reclamos son realizados en condición de "vecinos", una categoría que se ha tildado de "prepolítica" en tanto y en cuanto solo requiere la mera condición, inevitable, de residir físicamente en algún lugar y en algún momento. El vecino no considera otra necesidad que la suya y reclama por un tema que sólo lo afecta individualmente; en todo caso puede integrarse a una acción colectiva a partir de la sumatoria de situaciones idénticas sobre un mismo problema compartido.

En otros casos, el reclamo toma un carácter "ciudadano". Se protesta por una situación que considera negativa para la ciudad aun cuando no lo afecte directamente en términos personales; si eventualmente reclama por sus propios derechos, recurre a la generalización de su caso y en muchos casos su consigna es la defensa del espacio público y sus calidades más que la del dominio privado.

Aceptando lo esquemático de esta diferenciación (nadie es sólo vecino ni sólo ciudadano y en la mayoría de los conflictos urbanísticos es perceptible la vertiginosa dinámica entre una categoría y otra, aun dentro de los mismos actores), podría plantearse un criterio elemental para distinguir ambas categorías: el vecino aceptaría sin escándalo que el problema sobre el cual protesta sea trasladado a otro sector de la Ciudad; el ciudadano, en cambio, aun cuando descubra el problema por la

afectación de su propio interés, no está dispuesto a aceptar la “resolución” de su conflicto por el mero cambio de escenario hacia localizaciones menos conflictivas.

2. Conflicto urbano y visibilidad

La particularidad barrial vecinal de los conflictos urbanos tiene además una consecuencia directa en la diferente visibilidad de los conflictos urbanos en función de la afectación directa de intereses particulares o su dilución en intereses más difusos y generalizados, pero carentes de actores sociales directamente afectados y dispuestos a movilizarse con acciones concretas para cuestionar determinadas políticas urbanas. Recientemente, por ejemplo, se ha manifestado una fuerte oposición de algunos vecinos de San Telmo y Monserrat a la realización de obras que, según entendían, afectaban la continuidad del adoquinado histórico de la calle Defensa. En cambio, obras como la ampliación del Aeroparque y los rellenos en el Río de la Plata no suelen tener la misma atención por parte de grupos altamente involucrados, precisamente por la ausencia de controles vecinales directos en función de su ubicación relativamente aislada dentro de la Ciudad.

Suelen realizarse críticas a los sectores más ligados a una acción directa vecinal (los que suelen denominarse “autoconvocados”) por algunas de las características que aquí se han mencionado: actitudes “NIMBY”, limitación a la escala más próxima de actuación vecinal, indiferencia relativa por la situación global de la ciudad, etc. En ocasiones se cuestiona incluso el supuesto interés vecinal de los actores de las protestas, aduciendo la existencia de un interés por forjar una carrera política a partir de la intervención en conflictos vecinales (algo que de todos modos tiene plena legitimidad y no se diferencia demasiado de otros intentos de proyectar una participación ciudadana en una militancia política, o la operación inversa de legitimar y publicitar la actividad partidaria a partir de la intervención en acciones locales).

Una crítica frecuente en tal sentido es la que asocia la participación en reclamos vecinales con el interés por ganar posiciones en la futura conformación de las Comunas porteñas. Más allá de la legitimidad de un posicionamiento obtenido a partir de la intervención en problemas concretos de la jurisdicción comunal (sobre cuya pertinencia decidirán oportunamente los ciudadanos y ciudadanas que deban elegir a los integrantes de las Juntas Comunales) y de la reiterada postergación que la política porteña ha realizado respecto al mandato constitucional de la descentralización, esta hipótesis nos pone frente a una posible derivación de este nuevo posicionamiento vecinal: la de una necesaria interacción entre dos niveles distintos de planeamiento, uno realizado a escala metropolitana (que involucra la estructura del territorio de la Ciudad y su continuidad en la región metropolitana bonaerense) y otro a escala comunal (la Ley 2930, del Plan Urbano Ambiental, propone en ese sentido los Planes de Comuna). Pareciera una buena aplicación del sentido común que cuestiones de planeamiento barrial o vecinal (la autorización para abrir un bar en Palermo o en Barracas, la autorización a un jardín de infantes en Mataderos o Villa Urquiza) fueran definidas en la instancia comunal, en tanto los

organismos de Planeamiento Urbano de la Ciudad quedaran liberados para la resolución de las cuestiones estructurales del urbanismo de Buenos Aires: vivienda, movilidad, infraestructuras, sostenibilidad ambiental, etc..

3. Los medios y sus contradicciones

En este contexto, el rol de los medios de comunicación es particularmente complejo. Hay tres diferenciaciones básicas que pueden realizarse: por especialización o generalidad de los medios, por el alcance y dimensiones y por la afectación a intereses empresariales directos o conexos del medio involucrado.

En términos del par especialización-generalidad, y dejando de lado las publicaciones especializadas en actividades vinculadas al planeamiento y la gestión urbana (revistas de arquitectura y urbanismo, publicaciones inmobiliarias, etc.), deben diferenciarse las secciones generales de los grandes diarios y revistas respecto a sus secciones especiales dedicadas a estos temas. En general, los medios más masivos poseen suplementos de Arquitectura e incluso de Planeamiento Urbano; secciones inmobiliarias que van más allá del mero servicio de anuncio de compraventa de propiedades, e incluso dentro de este sector secciones o suplementos específicamente destinados a las nuevas urbanizaciones privadas de la periferia de Buenos Aires (countries y barrios cerrados). Existen también secciones dedicadas específicamente a la Ciudad, y columnistas sobre el tema. Veremos las contradicciones que en ocasiones estas secciones pueden tener con la línea editorial de la sección principal u otras secciones del medio.

Cuando las noticias sobre ciudad trascienden el campo de la especialización y llegan a la primera plana o a los noticieros televisivos, nos encontramos en general con conflictos más o menos extendidos, como en el caso de las protestas por la construcción en altura o en las discusiones sobre carriles exclusivos para el transporte público automotor. En estos casos, la difusión masiva contribuye no solo a comunicar la existencia del conflicto sino también a extenderlo a otros ámbitos geográficos. De hecho, y como en otros campos de la vida social, la posibilidad de aparecer en los medios, especialmente la televisión, es en muchos casos lo que define la decisión de manifestar un conflicto originado en cuestiones urbanísticas y las formas de expresarlo. Se ha hablado al respecto del “efecto TN” (por el canal de noticias que lleva ese nombre) en la difusión nacional del conflicto por “las torres” en Buenos Aires y su traslado a ciudades de mucha menos población y complejidad estructural en varias provincias argentinas.

Respecto a la dimensión y alcance del medio, la pertenencia a corporaciones multimedia de alcance nacional o, por el contrario, el anclaje local y la restringida circulación o importancia económica de un medio pueden ocasionar diferencias en el tratamiento de noticias. No es ajeno a esto el impacto de las modernas tecnologías y en especial las posibilidades de difusión con escasa inversión que permiten los medios digitales y los blogs. Las tácticas de los medios digitales son ambivalentes respecto a los grandes medios: por un lado los usan como



fuente de información y de difusión, por otro lado suelen chocar en el análisis e interpretación de los conflictos. Del mismo modo, y como sucede en otros ámbitos de la información, la información especializada y las opiniones de los sitios y blogs son recogidas por los grandes medios en su búsqueda de fuentes.

Finalmente, queda la cuestión de los intereses económicos, sociales y políticos de los medios. Aquí cabría definir tres grandes grupos de intereses:

- Los más o menos explícitos (y aceptables en tanto y en cuanto no queden velados detrás de un dispositivo de “sofisticación” del discurso periodístico), vinculados a los compromisos sectoriales y políticos del medio. Esto involucra a todas las escalas de medios: un blog de defensa del patrimonio urbano tiene a éste como interés específico, de la misma manera que un multimedia ligado a un sector de la economía tendrá como objetivo el soporte ideológico de dicho sector.
- Los intereses respecto a la difusión de pautas publicitarias: un diario con un suplemento de “countries” tendrá condicionamientos (que puede o no aceptar) respecto a cuestionar las pautas de dispersión urbana y segregación social que involucran a dichas urbanizaciones, como así también motivos para difundir y sobrevalorar los supuestos males de la ciudad abierta (congestión, inseguridad, contaminación, etc.). Valen las mismas consideraciones respecto a fenómenos tales como la contaminación visual (cuya denuncia afecta los intereses de las empresas de publicidad), la hegemonía del automóvil en la movilidad intraurbana, el acceso masivo a parques o áreas ribereñas en las inmediaciones de las residencias de los propie-

tarios de los medios, etc.

- Los intereses ajenos a la ideología y el financiamiento de los medios de comunicación, pero ligados a la concentración empresarial. Un grupo empresarial que concentre empresas de servicios urbanos, transporte, concesiones aeroportuarias, etc., en concurrencia con grandes medios de comunicación, podrá usar estos para influir sobre la opinión pública y los gobiernos a partir de sus posibilidades.

Es necesario aclarar que en ocasiones estos intereses o ideologías pueden ser contradictorios entre sí: los suplementos de arquitectura de los diarios pueden tener posturas contrapuestas sobre el freno a la edificación en altura, que no coincidan con la de las secciones masivas del diario, apuntada a simpatizar con los actores que promueven ese freno.

En general, los medios no suelen recurrir a los informes de los organismos de control acerca de estos temas, porque el rol de estos organismos y la misma idea de control es mucho más ambiguo que en otros sectores del estado. De hecho, si lo que se cuestiona desde los agentes sociales es precisamente la normativa, mal podría un organismo de control cuestionar un emprendimiento o una obra que cumple con la misma. Esto diferencia el uso mediático que pueden tener, por ejemplo, eventuales denuncias o sospechas de corrupción surgidas a partir del accionar de los organismos.

En otros casos, organismos como la Defensoría del Pueblo realizan investigaciones respecto a, por ejemplo, las posibles consecuencias sobre la salud humana de las antenas de telefonía celular. La contraposición entre la postura de las empresas del



rubro (que dicho sea de paso se encuentran entre los principales anunciantes de los medios de comunicación) respecto a la supuesta inocuidad de dichas antenas y la apelación al principio precautorio por parte de los colectivos vecinales que cuestionan su instalación, resulta uno de los ejemplos más claros respecto a la complejidad del tema.

4. La participación llegó para quedarse

En este artículo he intentado presentar la novedad de un nuevo paradigma de participación ciudadana en el planeamiento y la gestión urbana que se estaría desarrollando actualmente en Buenos Aires. No se trata en absoluto de un fenómeno aislado de nuestra ciudad sino de un proceso que con diversas especificidades caracteriza a una gran cantidad de ciudades a lo largo del mundo. Es el resultado de una serie de factores concurrentes, entre los que muy rápidamente (excedería los alcances de esta nota un análisis más profundo) podrían mencionarse la evolución de los criterios de democratización de las políticas públicas, la preocupación medioambiental, la extensión cuantitativa de la información sobre estas cuestiones, etc.

En relación a los medios de comunicación, este nuevo paradigma se relaciona especialmente con las contradicciones emergentes de una sostenida tendencia a la concentración de los grandes medios y el fenómeno (aparentemente contrapuesto) de la multiplicación de emisores particulares de información y el fácil acceso por parte de colectivos vecinales organizados (e incluso individuos) a medios de difusión generados a partir de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

Tres desafíos esenciales surgen a partir de esta nueva situación:

- Para los gobiernos locales, incorporar en forma positiva esta demanda de información y participación por parte de los colectivos locales y barriales, procurando su progresividad en clave de acción ciudadana, por sobre el mero interés restringido del "vecino".
 - Para los organismos de control, el acceso a un nuevo rol que trascienda la verificación de rutinas y mecanismos establecidos y avance en la determinación de nuevos criterios de participación ciudadana en la determinación de políticas públicas.
 - Para los medios de comunicación, la necesidad de profesionalizar el análisis de políticas urbanas y territoriales complejas que no pueden reducirse a la comodidad de un buen titulado o a la acrítica difusión de genéricas inquietudes "vecinales".
- Como en otros campos, la consolidación de medios de comunicación vinculados a su inserción local y su real independencia respecto al poder político y económico constituyen una garantía para los actores sociales más necesitados de mejorar su situación urbana, y en general para la sostenibilidad ambiental, social y cultural de la ciudad. ●

** El autor es Arquitecto (UBA) y Urbanista, con postgrados realizados en la UBA y la Universidad de Barcelona. Ha realizado proyectos y obras de arquitectura e informes y estudios urbanísticos y territoriales. Edita la revista digital Café de las ciudades (www.cafedelasciudades.com.ar). Es docente en la UBA y en la Universidad del Salvador. Asesor Técnico de la Subsecretaría de Planeamiento de la Ciudad de Buenos Aires.*



Informes de Auditoría y Medios de Comunicación

María Estela Moreno*

Las administraciones públicas van adoptando nuevas formas de gestión pública conocidas hoy como New Public Management (en adelante NPM).

Dentro del NPM adquiere especial relevancia la transparencia informativa y el control, esto se debe fundamentalmente a que el ciudadano es el elemento más importante en la gestión pública y el principal destinatario de la información.

Tradicionalmente, en los países latinos se ha relegado a un segundo plano a los ciudadanos, considerándose la información pública como interna, mientras que en los países del ámbito anglosajón se ha dado siempre prioridad a éstos como destinatarios de la información pública.¹

Dentro de las características y elementos que contienen los informes de auditoría del sector público -prescriptos por las normas de auditoría- la comunicabilidad o accesibilidad de los informes de auditoría con referencia al destinatario (auditado/ciudadanía), es considerada como uno de los atributos de la calidad para el logro de la transparencia, confiabilidad, eficacia de la gestión gubernamental mediante el control público, como modalidad o forma que permite el seguimiento y/o corrección de los hallazgos puestos bajo conocimiento tanto de los auditados como de la ciudadanía.

Para que la comunicabilidad logre la transparencia y eleve el control público gubernamental se requiere que el informe se vehicule a través del lenguaje llano o ciudadano, como forma de fortalecer la transparencia, compromiso gubernamental y social en los actos de la gestión pública, mediante la claridad de lo que se lee en la información que emana de los órganos de control y/o auditoría gubernamentales.

Es decir, se necesita de informes donde el auditor sea claro, objetivo y preciso, con un lenguaje entendible para el ciudadano, ya que este debería ser el principal destinatario de la información.

Pero esto solamente no alcanza: también tiene que difundirse el resultado de las tareas de control de manera eficaz, que pueda llegar a todos y de la manera más clara posible.

De esta manera dejaremos de lado los informes técnicos (con destinatarios técnicos) para proponer la realización de Comunicados de Prensa para informar al ciudadano común los descubrimientos de la auditoría.

Nuevos enfoques de auditoría

El nuevo alcance de la nueva auditoría, en cuanto enfoque sistémico y de mejora continua, destaca la utilización de las

diversas vías de comunicación tecnológicas (Internet, uso de redes informáticas) que coadyuvan a la accesibilidad de la información.

Así, la publicidad de los Informes de Auditoría se constituyó en un desafío, fundamentalmente, para los órganos de control externo: no bastaba con conocer el problema y recomendar soluciones, sino era necesario hacer público el trabajo.

De este modo, la buena calidad de las auditorías redundan en una mayor credibilidad de la información volcada tanto a las instituciones públicas como a la ciudadanía, por lo que la utilización del lenguaje llano, también denominado claro, sencillo o lenguaje ciudadano, resulta indispensable para la comunicabilidad de resultados del trabajo del auditor.

La Administración Gubernamental tiene la obligación y el compromiso de proporcionar a los auditados y a la ciudadanía, información clara y entendible que fomente la transparencia, la rendición de cuentas y la mejora en la gestión.

En países de habla inglesa, por ejemplo EE.UU, la corriente del estilo llano lleva el nombre en inglés de Plain Language Movement y nació en la esfera privada en los años 60, como consecuencia de la presión ejercida por grupos de consumidores organizados que exigían tanto al gobierno como a las empresas privadas que toda documentación cuyo contenido pudiese afectar de algún modo al público fuese escrita con un estilo sencillo, asequible. Hoy en día, y a partir de 1999, se hizo obligatorio dentro del Gobierno Federal la comunicación con el público en lenguaje llano.

En Canadá, en 1976, se estableció la Conferencia de Lenguaje Uniforme, que elaboró las "convenciones para escritura legislativa", diseñadas con la idea de modernizar y estandarizar los estilos de escritura en documentos normativos, todo en la misma dirección de allanar el lenguaje de los funcionarios hacia los ciudadanos.

El Ministerio de Justicia canadiense mantiene un esfuerzo permanente para adoptar el uso de las técnicas del lenguaje sencillo y claro en toda su comunicación con el ciudadano a través del Comité Intersecretarial de Lenguaje Claro y la Secretaría Nacional de Alfabetización.

En Inglaterra fue en 1979 cuando el gobierno inició la campaña de inglés claro para combatir el "gobbledygook", como se conoce a la jerga burocrática (confuso y tedioso). Ese año se implantó el concurso para otorgar el premio Clarity a aquellas

instituciones gubernamentales cuya comunicación escrita fuera eficaz y para reconocer la excelencia en su comunicación con la ciudadanía.

México es reconocido por el trabajo integral que realizó con referencia al tema de lenguaje llano, ya que a diferencia de otros países, implementó la iniciativa al interior del gobierno, y hacia la ciudadanía.

En el año 2002, Francia lanzó una encuesta que reveló información sobre la falta de entendimiento de los ciudadanos de las cartas y los formatos que el gobierno producía. Para atender esta situación el gobierno francés creó el Comité para simplificar el lenguaje oficial COSLA (Comité d'orientation pour la simplification du langage administratif).

En Australia, el Departamento de Educación, Ciencia y Capacitación lanzó una guía para mejorar la comunicación con los ciudadanos considerando la simplificación de formatos y normativas.

En Chile, la Presidencia del Senado comenzó a impulsar el uso de lenguaje ciudadano para contribuir a la transparencia y eficacia de las leyes, elementos clave en la consolidación democrática.

El gobierno central sueco, a través del Ministerio de Justicia ha promovido la comunicación efectiva entre la administración pública y la sociedad por más de 30 años. Actualmente, dichos trabajos han sido transferidos al Ministerio de Educación y se tiene previsto publicar una política que norma el uso de un lenguaje simple y comprensible por parte de los organismos públicos.

Viendo estos ejemplos, y la preocupación de los distintos gobiernos por la claridad de difusión de sus acciones, es importante que nos detengamos en el medio por el cual el lenguaje llega a los ciudadanos, y las formas de acceso y de publicidad mediante las cuales, en el caso del control, se popularizan los resultados del control.

Informes de Auditoría para la Prensa

Resulta de vital importancia, una vez comprendida la necesidad de adopción del lenguaje llano para realizar informes de auditoría, que los mismos sean puestos a disposición de la Prensa Escrita para su difusión.

El hecho de "colgar" los informes en la WEB ha demostrado que no garantiza la publicidad de los mismos, ni el cabal conocimiento de la ciudadanía del accionar de los órganos de control.

La confección de una metodología para escribir Informes de Auditoría en Argentina para su difusión en la prensa resulta de suma relevancia, y reviste especial urgencia.

Países como Brasil ya han iniciado un proceso de difusión en este sentido a través del llamado Programa de Diálogo Público y la realización de Sumarios Ejecutivos, que no son ni más ni menos que informes escritos de manera coloquial para su difu-



sión a través de la prensa.

Diálogo Público es un conjunto de acciones sistematizadas de relacionamiento, divulgación e intercambio de conocimientos entre el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) y la sociedad, el congreso y los gestores públicos.

Para los Tribunales de Cuentas, la acción de Diálogo Público, por excelencia, se constituye en la promoción a la ciudadanía por intermedio del estímulo al control social ejercido por los ciudadanos directamente o por intermedio de los órganos de control.

Los objetivos del Programa son:

- incentivar la participación activa de representantes de la sociedad en la fiscalización de recursos públicos;
- desarrollar conocimientos que favorezcan el buen desempeño de los gestores públicos;
- divulgar la forma de actuación del TCU en la fiscalización de los recursos públicos en beneficio de la sociedad;
- fortalecer la información sobre el control de recursos públicos y mejorar la comunicación entre los órganos de control, los gestores públicos y la sociedad.

Los sumarios ejecutivos del TCU son Informes de Auditoría sintéticos y claros que buscan divulgar a los órganos gubernamentales, parlamentarios y a la sociedad civil los principales resultados de las evaluaciones de programas gubernamentales realizadas por el TCU, con la intención de verificar el desempeño de la gestión pública en áreas estratégicas del gobierno y en programas prioritarios y relevantes para la sociedad.

Estos sumarios ejecutivos, que son distribuidos en la prensa de Brasil, contienen de forma resumida, aspectos importantes de auditorías y mejoras propuestas por el Tribunal en la ejecución de programas. Esas medidas buscan promover mayor racionalidad y eficiencia de la administración pública, mayor visibilidad de los beneficios generados para la sociedad y profundizar los mecanismos de responsabilización por desempeño.

Otro ejemplo es Puerto Rico, en la Oficina del Contralor está establecido normativamente el accionar del órgano de control respecto a la divulgación en la prensa escrita del trabajo de auditoría. En este sentido se establece que:

A. De los informes de auditoría se enviará un comunicado de prensa a los medios noticiosos del país o una publicación en cualquier otro medio de comunicación que determine el Contralor.

B. El comunicado de prensa contendrá, entre otras, la siguiente información:

- La unidad auditada
- Período que cubrió la auditoría
- Un resumen breve de los resultados de la auditoría
- Cualquier otra información que el Contralor estime relevante.

C. El Contralor determinará en qué casos se emitirán comunicados de prensa sobre informes especiales confidenciales.

De esta manera queda demostrado, con algunos ejemplos, que existe una enorme preocupación por parte de los responsables de las administraciones públicas del mundo sobre la forma en que se transmite la información valiosa para la ciudadanía, sobre qué y cómo se hacen las cosas en los distintos gobiernos.

Argentina no es la excepción en cuanto a esta necesidad, y es fundamental comenzar a trabajar en un programa que incluya a los órganos de control gubernamental argentinos, para confeccionar una metodología del “cómo” para la realización de Informes para Prensa de los hallazgos de auditoría.

Informes para Prensa en Argentina

En la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, en reiteradas oportunidades, se ha hecho hincapié en la “amigabilidad” del vocabulario de los informes para su publicación.

Asimismo, se ha avanzado en la confección de Informes Ejecutivos, entendiendo la necesidad de tener un resumen de las principales novedades surgidas del trabajo de auditoría.

Igualmente está claro que esto no es suficiente, ya que la ciudadanía no conoce lo valioso del trabajo que se realiza, y la mejora que provoca en la administración el control.

En la Auditoría General de la Nación (AGN) se ha avanzado en este sentido en la realización de un ícono denominado “Reportes AGN”² en su página institucional.

En ese apartado pueden observarse Boletines que vuelcan la información relevante sintetizada de los Informes, teniendo en algunos casos una referencia a “Documento de Difusión”, en el cual se hace una presentación “amigable” de la información de los exámenes de auditoría.

Otro avance en este sentido es la tarea que realiza el Portal elauditor.info, en el que se puede encontrar una sección de informes de auditoría generados por los distintos organismos de control público, presentados en versiones sintetizadas y en un lenguaje coloquial.

Los textos que sirven de fuente para los “informes sintetizados” son los informes oficialmente aprobados por cada uno de los organismos estatales de control. Esto quiere decir que no se trata de “versiones preliminares”, “borradores de trabajo” o



cualquiera de los documentos intermedios que se generan en un proceso de evaluación o auditoría, sino que son informes confeccionados para ser divulgados por ese medio de prensa. En el portal se expone que: “Para que el control sea realmente público, deben llegar al común de la gente las evidencias de sus actividades”³, de esto se trata, y es imprescindible que exista una iniciativa oficial en este sentido.

Estas iniciativas no alcanzan, debe existir una política de difusión por parte de los órganos de control de nuestro país de enviar un reporte de prensa de cada informe de auditoría que se apruebe, al mismo tiempo que envía sus informes al organismo auditado y al poder legislativo.

Queda planteado el desafío de trabajar con los medios de comunicación, a través de la confección de informes escritos para tal fin, con el objetivo final de informar claramente a la ciudadanía respecto a la utilización de su dinero y a la gestión de sus funcionarios; sólo así podremos decir que existe una verdadera relación entre el control gubernamental y la ciudadanía en nuestro país. ●

** Licenciada en Ciencia Política (U.B.A., Argentina). Magister en Auditoría Gubernamental (Universidad Nacional de San Martín, Argentina). Ha realizado posgrados en Medios de Comunicación y Opinión Pública (FLACSO), Metodología Cualitativa (CEIL - CONICET), y en Gestión Socio-urbana y Participación Ciudadana en Políticas Públicas (FLACSO). Actualmente es Auditora Interna del Ministerio de Justicia y Seguridad del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires*

1- Pucheta Martínez, María Consuelo.- Los informes de Auditoría del Sector Público: Qué son y cómo deberían ser. En: Revista Auditoría Pública. Octubre de 2008. Pág. 37.

2- Ver ejemplo: http://www.agn.gov.ar/reporte_agn/mailling/boletintablas19.html

3- http://www.elauditor.info/nuestro_prop.pdf



Periodismo argentino y Organismos de Control

Daniel Muchnik*

Las relaciones, entendimientos y comprensiones entre los periodistas argentinos y los organismos de control no están, todavía, suficientemente clarificadas, ni hay nada escrito, ningún vademécum que sirva como guía. Esa incomunicación impera también en los medios de comunicación que cobijan o facilitan el trabajo de los periodistas.

Más allá de la buena voluntad de muchos colegas y de muchos funcionarios por aclarar las cosas existirían varias razones que explican esos inconvenientes. Está claro que todavía se está a tiempo de construir los puentes del entendimiento fructífero.

Prácticamente desde el nacimiento del periodismo en la Argentina se trató de periódicos partidarios, politizados, donde se juzgaba al poder político y a sus actos desde el interés ideológico del fundador del periódico. Antes de que finalizara el siglo XIX, Sarmiento, Alberdi y Mitre polemizaban ardorosamente, se enjuiciaban, se denostaban o se ensalzaban. Poco quedaba, a veces, para el equilibrio de la opinión justa o equilibrada. Pero ellos fueron los padres fundadores del periodismo nacional.

Sus seguidores, en una línea más institucionalizada y menos sanguínea y con menos debate publicaron medios gráficos más reposados. En ellos se reproducían, en comunicados que escribían en los Ministerios, y que los acreditados llevaban a las redacciones, las distintas acciones del Estado. Los viajes de los funcionarios, las cesiones de tierras, las relaciones diplomáticas, los problemas fronterizos, las negociaciones comerciales, los productos exportables y el detalle de las construcciones públicas, el arreglo de la deuda externa que arrastrábamos desde 1820. Y muy poco del manejo de la hacienda pública. O de algunos procedimientos erróneos o poco lícitos. Había escasas ganas de mostrar en vitrina qué hacían o dejaban de hacer las sucesivas administraciones públicas. No trascendían los dictámenes de los Tribunales de Cuenta.

Los traspiés de los Gobiernos se traducían tan sólo en “escándalos periodísticos”. Al dirigente radical Hipólito Irigoyen se lo quiso ensuciar y se denunció la propiedad de importantes extensiones de tierra antes y después de que asumiera como Presidente de la República. Natalio Botana, dueño del popular diario Crítica, quien favoreció la caída de Irigoyen y luego se arrepintió, lanzó campañas contra el contubernio político tras el Golpe de Estado de 1930.

El negociado de las carnes, protegido por Ministros de la década infame, sólo salió a la luz, periodísticamente hablando, por las denuncias de don Lisandro de la Torre, más el escándalo que siguió cuando se atentó contra su vida en el recinto parlamentario y eso le provocó la muerte a su amigo Enzo Bordabehere. La cesión ilegal de unos terrenos en el Palomar a comienzos de los años cuarenta llenó de bochorno a legisladores y uno de ellos le puso punto final al escándalo con su suicidio.

Sabiendo el poder de la prensa y los peligros que encerraban, Juan Domingo Perón autorizó a que se la concentrara en manos del Estado y manejó la distribución del papel de impresión de importación, el único que existía en el país. Sin embargo, pese a todo, tal como Perón recordó en su momento, esa concentración le valió de poco porque igualmente lo tumbó un Golpe Militar.

El Estado y sus instituciones comenzaron a evaluarse con detenimiento periodístico en la década de los sesenta. En esos años ya había nacido un nuevo periodismo en la Argentina, con “valor agregado”, dispuesto a investigar a fondo, a exigir rendiciones de cuenta de los funcionarios, a cuestionarlos y arrinconarlos con preguntas muy bien fundamentadas. Eran los años de creación de los semanarios como Primera Plana, Panorama y Confirmado, que habían incorporado periodistas con formación universitaria dispuestos a no reproducir meras noticias sino a sopesarlas, a darles contenido y explicaciones. Era, en reciprocidad, lo que el público lector exigía.

La inflación creciente, los dilemas de la deuda externa, las relaciones con otros países latinoamericanos y con Estados Unidos, las protestas sociales, las innovaciones culturales, la distribución de los recursos estatales en el desarrollo de las industrias de base inquietaban a una clase media de lectores dispuesta a participar de los cambios o bien a cuestionarlos.

Paralelamente hubo, desde entonces, un seguimiento, a veces paso a paso, de las tareas ministeriales y de los Presupuestos Anuales, de la manera en que se distribuían fondos en la Ciudad de Buenos Aires, de los posibles vínculos entre el Gobierno de la capital del país y los partidos de la oposición, de las obras que se realizaban y del sentido mismo de esas reformas.

Claro que desde entonces las relaciones entre el Periodismo y los Gobiernos Nacionales ha sido tensa, muy complicada de sobrellevar. Hubo, sigue habiendo, una crispación manifiesta



entre esas partes que dificulta el diálogo y termina por perjudicar a la Calidad Institucional. El máximo Poder Político pretende ver en algunas informaciones o notas periodísticas una descalificación y el periodismo reacciona con graves sospechas de la información pública que se guarda en cofres cerrados cuando es obligación que se la de a conocer a la sociedad toda.

En el libro *Control, Medios de Comunicación y Calidad Institucional*, de la colección *Educación al Soberano*, a cargo de APOC, donde colaboraron destacados profesionales publiqué una nota que recordó una advertencia del político, sociólogo y docente alemán Max Weber (1864-1920). La hizo en dos conferencias universitarias que luego se publicaron en forma de libro titulado *El Político y el Científico*¹. Weber jerarquizaba la tarea periodística por sobre la del político. El periodista, para Weber, es el más comprometido con la realidad, el que sabe sortear los obstáculos, el que tiene capacidad de divulgación, quien sabe transmitir con coherencia sus ideas. Es el periodista, agrega Weber, el mejor de los políticos, el que concreta una “super política”.

En esa pugna que describe Weber, quien está ganando la guerra, empero, es el político que tuvo acceso al máximo Poder, no el periodismo. Porque realiza actos que no trascienden o porque oculta. Es en este encuadre donde hay que decir que durante mucho tiempo y ante la ausencia de organismos que, amparados por ley, se ocuparan de analizar las acciones del Estado, quien se atribuyó el control definitivo de los actos de gobierno fue el Periodismo.

Hete aquí, entonces, el segundo inconveniente a vencer. No es el Periodismo el que debe monopolizar en la actualidad el control de los actos de Gobierno sino que deben hacerlo, siguiendo una metodología autorizada, los organismos pertinentes. Otra dificultad que sobresale es que la mayoría de los entes de control tienen poca vida. Nacieron, varios de ellos, con las reformas que confluyeron en la Constitución Nacional de 1994. Por ser nuevos no son conocidos por el periodismo en general o bien los organismos no realizan esfuerzos para

que se conozcan sus dictámenes y su vida institucional.

¿Pero por qué es así y no de otro modo? En la mayoría de las oportunidades los Auditores no utilizan un lenguaje accesible ni para el periodismo ni para el público en general. Los informes se presentan como voluminosas carpetas, que se valen de siglas especiales y son una verdadera muralla que contiene la curiosidad periodística y no atraen la atención de la gente que cada día que pasa es sometida a una catarata de noticias de todo tipo y condición.

Debe reconocerse que los Auditores no tienen que vivir pensando en el mejor título para los diarios o los noticieros. Pero es indispensable que den a conocer sus trabajos de forma didáctica, que expongan los inconvenientes con que se enfrentan las administraciones públicas o bien los errores o falacias que cometen. De lo contrario los Informes se archivan. Si no tienen difusión los Informes podrán circular en círculos especializados o en Academias pero no en la sociedad.

Resulta indispensable un acercamiento cada día más cuidadoso de los Organismos de Control al periodismo. Ofrecer cursos especiales a los profesionales del oficio es un buen camino. Participar en programas de televisión o de radio para estimular el acceso de los informes es otra puerta que se abre. Allanas la comprensión de algunos estudios ya concluidos es otra alternativa. Un ejemplo valioso para estos días es la reciente creación del sitio www.elauditor.info a cargo de APOC. Títulos atractivos en ese sitio, síntesis muy bien logradas de los dictámenes, temas de la vida cotidiana y del interés de todos han facilitado el diálogo con el periodismo. Bienvenido sea. ●

** Daniel Muchnik es periodista, ensayista y profesor universitario. Ha publicado 16 libros sobre temas históricos, económicos y políticos. Es conductor del programa de televisión “Control. Argentina”, en el canal Metro los días martes a las 22 horas.*

1- (Madrid, Alianza, 1988).



Una relación incipiente

Alejandra Lazo*

Los organismos de control propiamente dichos datan, en la ciudad de Buenos Aires, desde la concreción de su autonomía mediante la sanción de la Constitución porteña y de las leyes particulares que dieron sustancia y estructura a la Auditoría General de la Ciudad, la Sindicatura General, la Defensoría del Pueblo y al Ente Regulador de los Servicios Públicos. Por ende, se podría decir que su existencia está recién a punto de comenzar la adolescencia, con todo lo que eso implica.

Así como en esta etapa de la vida se suceden una serie de cambios no sólo a nivel físico, sino también a nivel emocional, social y del desarrollo intelectual, los órganos de control están experimentando cambios interiores y una búsqueda de su identidad.

Los primeros pasos ya fueron dados con mayor o menor dificultad y alternando buenos y regulares resultados, pero con la convicción de que es necesario fortalecer las instituciones mediante el control público y la generación de alertas institucionales vitales. Esta es la única manera de afianzar el sistema democrático y hacer más eficiente y eficaz el funcionamiento del Estado.

En este sentido, se torna trascendental no sólo la comunicación efectiva y fehaciente de los informes generados por los organismos de control sino la puesta en práctica de las recomendaciones que ellos plantean. Lamentablemente, la gestión pública suele marchar a un paso más acelerado que el control público y eso conspira con la búsqueda de transparencia.

No sirve de nada la labor técnica y profunda que realizan los diferentes órganos de control sino se leen las conclusiones a las que arriban y se siguen los consejos efectuados para torcer el rumbo de la mala implementación de un programa o de una defectuosa gestión. En este sentido, también es muy importante el seguimiento de las recomendaciones para que no caigan en saco roto.

Asimismo, es necesario avanzar en una reconversión de muchos de los organismos para que el control se lleve a cabo en tiempo útil. Sólo de esta manera se podrá mejorar verdaderamente la calidad de la gestión pública. De qué vale ver siempre las autopsias, hay que prevenir, corregir y cambiar.

Más allá de los ajustes necesarios al trabajo que llevan a cabo estos órganos, es absolutamente relevante el rol de los medios de comunicación. Esto no sólo radica en la necesidad de difundir los informes elaborados sino también en acercar el trabajo de auditoría a la sociedad. Nunca hay que perder de vista que este control tiene un destinatario único y es la búsqueda del bien común.

Claro que para que los medios reparen en los trabajos realizados por estos organismos técnicos, los mismos deben ser sintetizados en un lenguaje más coloquial que permita la comprensión de las conclusiones y recomendaciones a las que arriban.

No hay que perder de vista que hay muy pocos periodistas lo suficientemente especializados para decodificar los diagnósti-

cos generados y, además, nuestra profesión lamentablemente no se caracteriza por tener demasiado tiempo para la investigación profunda y la relevación de antecedentes frente a una determinada noticia.

Muchas veces la vorágine en la que trabajan los medios masivos de comunicación dificulta que se repare en un informe extenso y complejo referido a un determinado tema a la hora de dar a conocer un hecho noticiable.

Sin ir más lejos, si los periodistas hubieran dado a conocer en tiempo y forma las recomendaciones y advertencias realizadas tanto por la Auditoría General de la Ciudad como la Defensoría del Pueblo respecto de la falta de control de los locales de baile clase "C" en la ciudad de Buenos Aires y las irregularidades en las habilitaciones, tal vez se hubiera podido prevenir la tragedia no natural más grande y terrible ocurrida en nuestro país como fue el incendio en el boliche República de Cromañón que se cobró la vida de 194 personas. Las alertas estuvieron, la presión social para poner manos a la obra ante la difusión de las mismas, no.

Ahora bien, si nos concentramos en los detalles positivos, sin duda la publicación de informes sintetizados en las páginas de Internet de los distintos órganos de control es un avance más que sustancial en la difusión de los trabajos no sólo a la prensa sino también a la sociedad en su conjunto.

No hay que perder de vista que hay muy pocos periodistas que utilizan los informes para fundamentar sus notas e, incluso, hay quienes no conocen la existencia de algunas de las formas de control de la gestión pública en la ciudad de Buenos Aires. Por supuesto esta es sólo una manera de comenzar a profundizar la incipiente relación entre este tipo de organismos y los medios de comunicación. Es de esperar que, de ahora en más y así como se llevan a cabo esfuerzos para fortalecer las instituciones desde la recuperación de la democracia, se empiecen a generar redes de comunicación más sólidas y sostenidas con la prensa, generando una presencia constante en los medios.

Sólo así se podrá conseguir que el trabajo de tantos profesionales sirva para algo más que llenar informes que jamás serán tenidos en cuenta. Estos esfuerzos deben conquistar su objetivo primordial que es llevar a la gente -contralor por excelencia de la gestión pública- toda la información necesaria para poder evaluar a sus gobernantes y emitir su conclusión final en las urnas. ●

* Periodista especializada en temas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Cursó la Licenciatura en Periodismo y Comunicaciones que dicta la Universidad John F. Kennedy. Dirige la agencia de noticias ADN Ciudad (www.adnciudad.com). alejandra@adnciudad.com



Si no se comunica no hay control

Alejandra Arzeno*

"Nadie me contactó para decirme: yo soy fulano, encargado de comunicación de tal organismo de control, ésta es nuestra página Web, aquí están nuestros informes de auditoría y cualquier cosa que no entiendas, avisame, éste es mi teléfono", reclama Oscar Martínez, economista y prosecretario del suplemento Económico- IEco del diario Clarín.

Martínez agrega: "Una información que es pública pero que no se entiende porque está escrita con un lenguaje demasiado técnico y hermético no resulta interesante para los periodistas de medios masivos".

A 25 años de democracia en Argentina, los organismos de control todavía pelean el espacio en la prensa para ser reconocidos como instrumentos necesarios para la transparencia del manejo del dinero público y de la gestión de sus funcionarios.

Por otro lado, opiniones distinguidas reconocen que Argentina no tiene una cultura de control. En otros países los informes emitidos por esos cuerpos tienen un peso y sus recomendaciones son apreciadas porque permiten una mejor gestión o aprovechamiento de los recursos presupuestarios. No son considerados como persecutorios.

El objetivo de esta nota es determinar si existe un cortocircuito entre los organismos de control y los medios de comunicación cuando, en principio, sus roles son complementarios.

Periodistas de los principales diarios nacionales e integrantes del Colegio de Auditores de la Auditoría General de la Nación (AGN) y de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (AGCBA) dieron su opinión al respecto.

En este sentido, el Dr. Leandro Despouy, abogado, presidente de la AGN, es categórico: "Si no se comunica no hay control. Sin la participación de los medios periodísticos no hay control." Y agrega que "la confesión al oído del auditor al auditado, es un componente que debe trascender, que debe conocerse. Históricamente se pensó que no importaba y tampoco, si el auditado tomaba en cuenta o no las recomendaciones indicadas por el organismo de control."

"La construcción histórica de la transparencia es la accesibilidad pero también está la transparencia vinculada a la rendición de cuentas en el sentido más amplio, que no es solamente de números, sino también de gestión. Desde la AGN tenemos el enorme desafío de traducir los Informes de Auditoría escritos con un lenguaje técnico a uno más llano dirigido a la ciudadanía,

pero sin modificar el contenido, que no es tarea fácil".

Para Vicente Brusca, abogado, Auditor General del Colegio de Auditores de la AGN y ex presidente de la AGCBA, la relación con los medios periodísticos "es una relación conflictiva. De nuestra parte porque hacemos informes extensos, pesados, complejos que no son comprensibles para los códigos que tienen los medios de comunicación. En cuanto a que debiéramos hacer resúmenes, donde estuvieran las principales observaciones y recomendaciones en no más de media página, eso no se hace eficientemente. Por el lado de los medios, por lo general quieren sólo primicias o noticias espectaculares que llamen la atención del público".

Alejandro Fernández, abogado y auditor general en la AGCBA, sostiene que los medios masivos "ayudan a la divulgación de los Informes y en una democracia, es indiscutible que sirven para dar a conocer las buenas y malas gestiones".

Y siguiendo en esa línea, Oscar Martínez de **Clarín** completa: "el gobierno no es lo mismo que el Estado. Uno de nuestros roles es denunciar lo ilícito de un funcionario. Los actos de gobierno deben ser públicos".

Para Martín Dinatale, editor de política del diario **La Nación**, la impresión es que en general, "los organismos de control fueron perdiendo poder y ya no tienen el suficiente peso como para ejercer el equilibrio necesario de un sistema democrático, lo cual lo hace más débil y frágil". Y agrega que "la renuncia de Manuel Garrido a la titularidad de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas, es solo un dato que corrobora el debilitamiento de los controles del Estado".

Con respecto a los informes de auditoría, sostiene que "a pesar de estar en las páginas Web, éstos son de lectura difícil y compleja porque utilizan un léxico confuso y excesivamente técnico. Rara vez las oficinas de prensa realizan un tamiz de esa información para hacerlas más accesibles".

Cledis Candelaresi, economista y periodista de **Página 12** coincide con Dinatale en que los organismos "tienen poco protagonismo" y presume que se debe "a la dependencia política de los mismos con el Congreso de la Nación y la Legislatura de la Ciudad".

La opinión acerca de los Informes, al menos los producidos por la AGN, a los cuales tuvo acceso, "es que son completos, exhaustivos pero el problema es que están referidos a dos o tres periodos anteriores y por lo tanto no tiene mucha utilidad periodística, salvo para cubrir temas de coyuntura".



Dr. Leandro Despouy, Dr. Alejandro Fernández, Dr. Vicente Brusca y Lic. Oscar Martínez.

Con respecto a la dependencia política de los organismos de contralor, el auditor general de la AGN, Vicente Brusca cree que “está bien que los auditores sean designados por la política, pero por la política con mayúscula, dentro de una pirámide de valores. Los auditores designados por el Parlamento deben ser demócratas, tener experiencia y manejar temas técnicos”.

Alejandro Fernández, auditor general porteño, subraya que el cuerpo que encarna es “colegiado y sus integrantes representan la conformación de los partidos políticos en la Legislatura. No hay ninguna ingerencia política. La Auditoría porteña presenta en octubre de cada año el Plan Anual de Auditoría junto al presupuesto para el siguiente ejercicio y es la Junta de Ética, Acuerdos y Organismos de Control de la Legislatura la que debe aprobarlo para pasar al recinto y ser sancionado por todo el cuerpo legislativo. En esa instancia, cualquier partido, por minoritario que sea, puede incorporar otro examen de auditoría. No, no hay ingerencia política”.

Ahora bien ¿por qué no se modifica el lenguaje de los informes finales de auditoría? ¿Por qué no, si auditores y periodistas coinciden en que al ser herméticos son más inaccesibles y es difícil para un medio periodístico determinar de inmediato si este u otro informe puede ser noticia?

El Dr. Brusca de la AGN lo reconoce como una “limitación importante” y agrega que “en la Auditoría hay dos sujetos. Por un lado, están los profesionales del Organismo que tienen la estabilidad y la independencia de criterio. Pero por ser profesionales manejan un lenguaje muy técnico. El otro sujeto, la otra línea es el Colegio de Auditores con la construcción política que nos da el Parlamento para rendir cuentas. Y ahí está el conflicto interno porque tenemos miedo a censurar o modificar lo que dicen o bien, porque se podría interpretar como una intervención del Congreso en los contenidos de los informes. Es muy complejo. Hay argumentos en contra. Tenemos un problema por resolver que todavía esta pendiente en la Ciudad y en la Nación y la víctima es la difusión de los mismos”

El Dr. Leandro Despouy, reconoce que se “hicieron esfuerzos muy grandes para subsanar esta limitación, por ejemplo con el Resumen Ejecutivo o con una ficha técnica de una página y media”. También destaca “el respeto y cuidado que hay que tener para con el auditor que compromete su firma y su matrícula en cada uno de los informes de Auditoría”. Y además, “esta la normativa, que quizás podría plantarse en un anexo pero que indudablemente debe estar porque si bien con los papeles de trabajo va a estar fundamentado, el auditor argentino siempre se asegura de que esté todo en papel por el nivel de litigiosidad en el país. La recarga jurídica es una prevención propia de la tendencia argentina. Resolver esto no es fácil porque el auditor dice que necesita de todo esto porque lo que opina es en función de ello. Si dentro de cinco años este auditor debería debatir sobre este tema, tendrá a mano toda la precisión para fundamentar su opinión”.

“Es un enorme desafío el de simplificar el lenguaje en busca de la transparencia para la ciudadanía” concluye.

El periodista Martín Dinatale resume en que los “organismos de control debieran tener más espacio en la prensa. Los medios periodísticos debieran advertir el valor que tienen estos organismos en un sistema democrático, coadyuvando con la necesidad de una mayor transparencia en la gestión gubernamental.”

Se puede concluir sugiriendo a los organismos de contralor algunas modificaciones que apunten a una mayor accesibilidad de los Informes Finales a los medios de comunicación y a la ciudadanía en general:

- Modificar el actual formato del Informe Ejecutivo, a fin de permitir mayor precisión sobre las observaciones y los hallazgos, en referencia al área auditada para una mejor diferenciación entre uno y otro informe.
- Desarrollar una Página Web con más buscadores: por temas, por año, instituciones, palabras claves de acceso que reemplacen a los nombres de las distintas direcciones generales.
- Establecer un vínculo más fluido entre las oficinas de Prensa y los periodistas especializados, para proporcionarles los Informes Finales que se presuman de interés para su difusión. ●

**Periodista, integrante de la AGCBA*



Signos vitales pendulares en el Área Metropolitana de Buenos Aires

Artemio Pedro Abba*

a la Dra. Alicia Jais por su aporte desde el arte de curar

Después de un año de observar, a través del registro de los medios gráficos, las acciones que las instituciones gubernamentales y no-gubernamentales con responsabilidades o vocación de intervención en el territorio metropolitano se puede decir que existen signos vitales de una incipiente institucionalidad metropolitana. En sectores claves de la Agenda Metropolitana como la recolección y disposición de residuos sólidos urbanos (RSU), el transporte, la salud y el desarrollo social se advirtieron posicionamientos que adoptaron una visión metropolitana o por el contrario desestimaron o debilitaron herramientas de coordinación interjurisdiccional pre-existentes. También se incorporaron otros temas no presentes en la agenda tradicional pero que tienen que ver con nuevos procesos de afectación del medio ambiente provocados por las nuevas tecnologías, como es el caso de las antenas de telefonía celular (ATC).

Recuperar la voluntad de un abordaje adecuado sobre temas de la Agenda pendiente es auspicioso sobre todo después de dos décadas de retroceso ('80 y 90's) en una etapa en que la cuestión metropolitana alcanzó los más bajos niveles de incidencia tanto en la definición de políticas públicas interjurisdiccionales como en la ejecución de acciones comunes, dejando libre el terreno a la lógica privada. La misión de este análisis es

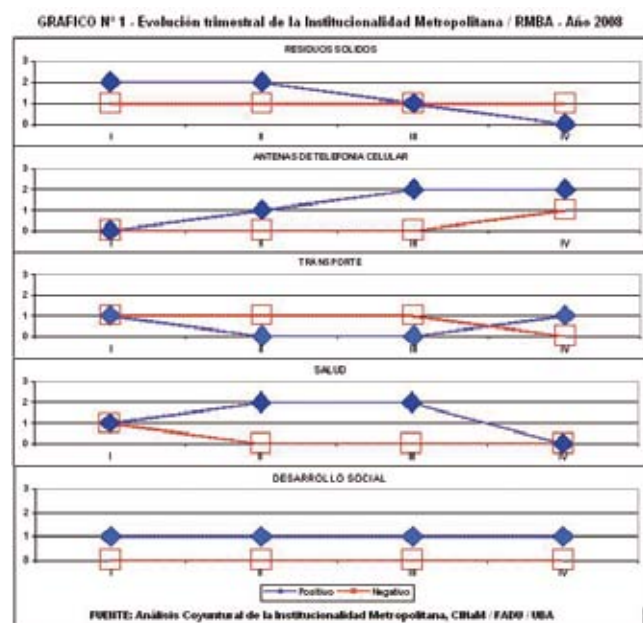
medir las pulsaciones de la ciudad a través de los medios con el fin de identificar en qué medida las actuaciones registradas contribuyen a sumar avances en la formación de Institucionalidad Metropolitana (IM).

En este primer año de examen ambulatorio de la IM del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) el diagnóstico es fluctuante, ver Gráfico N° 1, se registró un alto nivel de presencia de algunas temáticas clásicas de la IM pero un muy escaso saldo en la construcción de formas de gobierno y gestión coordinadas. En ninguno de los temas que se han destacado por la presencia en los medios se alcanza la formación de mecanismos estables de conducción o administración, y en solo 3 sectores se proponen instrumentos intermedios de coordinación con variada evolución temporal.

Respecto de los RSU se comenzó con pasos muy firmes en un acuerdo entre Ciudad y Provincia que replanteara una política de largo plazo para la desgastada metodología del CEAMSE, pero no se ha logrado superar la dificultad para concretar los términos del acuerdo alcanzado a principios del 2008. Hoy la Ciudad de Buenos Aires se dispone a renovar el contrato de recolección (pieza clave para la definición de la política de RSU de la actual gestión) sin asumir responsablemente lo que dispone la Ley de Basura 0 en materia de separación y reciclaje de basura y la Provincia de Buenos Aires posterga la definición de la estrategia territorial de disposición de residuos por resultarle incómodo en el período pre-electoral ya iniciado.

Más positiva fue la evolución de la subtemática ambiental referida a las Antenas de Telefonía Celular (ATC), que partiendo de la movilización de los Vecinos Autoconvocados y, pasando por todas las consultas en los sectores y niveles correspondientes, llegaron a la aprobación en el Municipio de Quilmes, con la idea de su adopción en los Municipios del COMCOSUR, de una Ordenanza que regula la instalación de las ATC consensuada con las ONGs movilizadas. El Gráfico también indica el negativo surgimiento de un acuerdo de la FAM con las Empresas de Telefonía Celular motivada, esta evaluación, en la falta de inclusión del proceso social previo, planteándose la necesidad de buscar el consenso de las dos iniciativas.

En el sector Salud se generaron expectativas por un Convenio entre las Autoridades Políticas de Provincia y Ciudad en pos



de alcanzar objetivos comunes, sobre todo porque la cuestión de la salud pública fue motivo de cruces muy fuertes al principio de la gestión en Ciudad y Provincia, pero no se alcanzaron posteriormente avances en dichos acuerdos. En materia de Desarrollo Social reuniones entre los titulares de las Carteras en ambas jurisdicciones focalizadas en el planteo de políticas para la niñez tampoco se concretaron posteriormente.

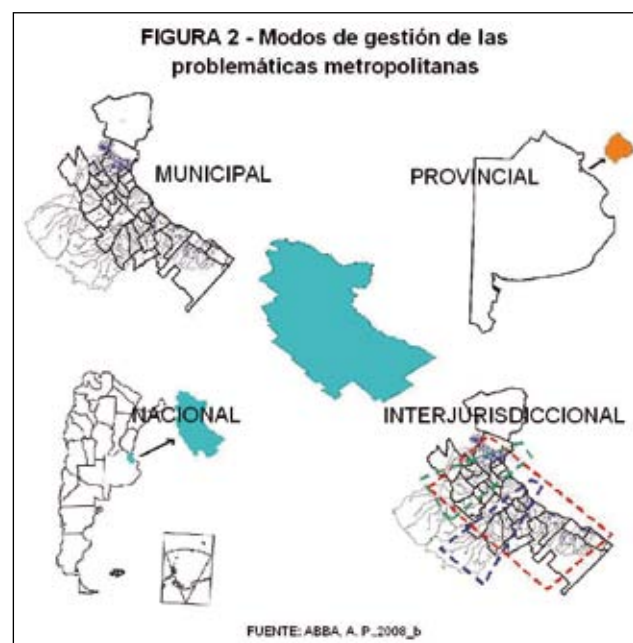
La ciudad metropolitana

La ciudad metropolitana desde un punto de vista físico-funcional constituye una entidad urbana reconocible y fue adoptada a partir del Censo de 1970 por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) como unidad censal denominada Aglomeración Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). Para su delimitación fue utilizado el concepto físico de aglomeración basándose en los trabajos de Cesar Vapñarsky (Vapñarsky, C., 2000), que tiene en cuenta la continuidad espacial del tejido urbano.

Sin embargo la población visualiza la ciudad, en una primera instancia, desde los ámbitos jurisdiccionales institucionalizados en que se inserta su vida cotidiana (barrio, distrito, localidad, departamento o partido, provincia, etc.). Estos ámbitos que tienen escalas socio-territoriales diversas y diferentes niveles de organización político-administrativa para el gobierno y la gestión urbana.

Esos espacios políticos, fragmentos de metrópolis (ABBA; A. P., 2008), constituyen el ámbito identitario de los ciudadanos para la visualización y resolución de tales problemas locales. Atravesar los límites de esos sub-espacios políticos para visualizar y resolver problemáticas supra-jurisdiccionales implica un dificultoso salto cualitativo, un cambio de mirada.

A esto se refiere la meta de formar institucionalidad metropolitana, que no solo se logra con la creación de nuevas ar-



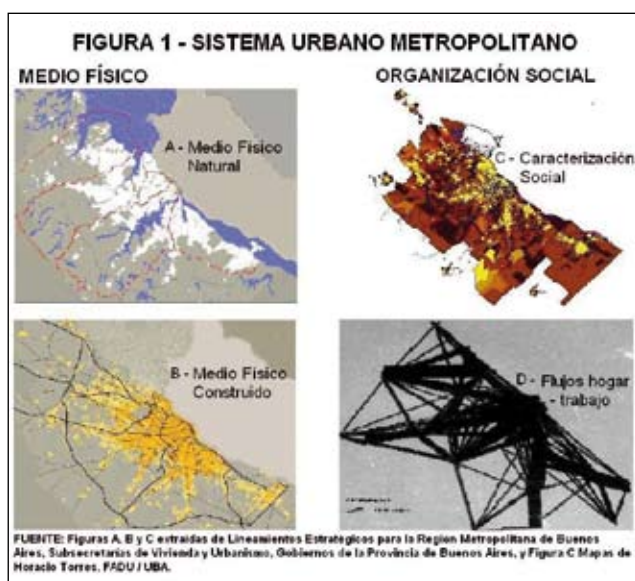
quitecturas institucionales, también puede haber pequeños avances derivados de actuaciones de los actores gubernamentales y no-gubernamentales que mejoren los mecanismos de coordinación interjurisdiccional para la resolución de problemáticas comunes.

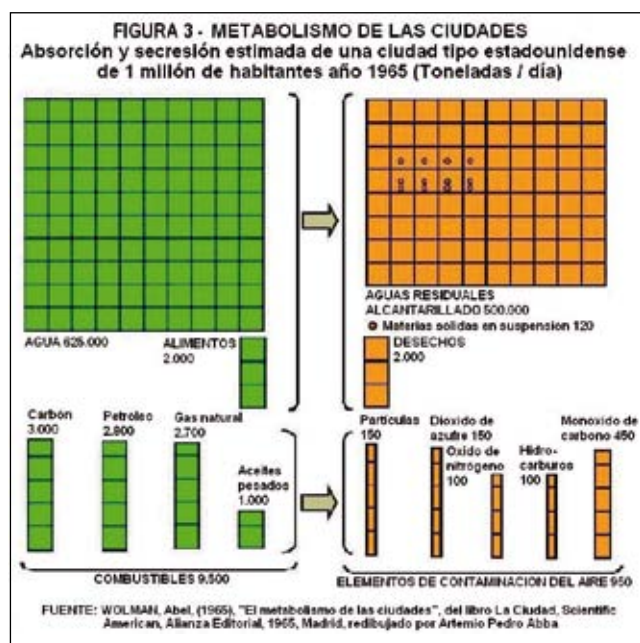
En este trabajo se trata de evaluar en qué medida las acciones desarrolladas por autoridades políticas, organizaciones sociales, organizaciones profesionales o empresariales contribuyen a la formación de institucionalidad metropolitana. Con este fin se ha desarrollado la captación sistemática de la información de los medios gráficos para el registro de los eventos que inciden de alguna manera en la IM. Se han definido tres niveles de contribución: la mención de una problemática de dimensión metropolitana (Grado I), la propuesta o aplicación de herramientas para el abordaje de problemáticas interjurisdiccionales (Grado II), o la generación de organizaciones estables para la resolución de dichas cuestiones (Grado III), que pueden favorecer (color azul) o desfavorecer (color rojo) la formación de IM, ver Gráfico 1.

Metabolismo urbano

Los fenómenos cotidianos de la vida de las grandes ciudades adquieren una magnitud que supera las herramientas disponibles para el abordaje de sus anomalías. Es habitual que las observaciones alarmadas, ante la dimensión de las problemáticas emergentes, propensas a mirar las cuestiones metropolitanas más como una amenaza que como un recurso largamente construido por la sociedad. Es más difícil, porque se requiere revisar atavismos del imaginario colectivo, percibir "que la ciudad es la solución y no el problema" (QUETGLAS, F., 2009).

Que en el AMBA se recojan y se le den destino final alrede-

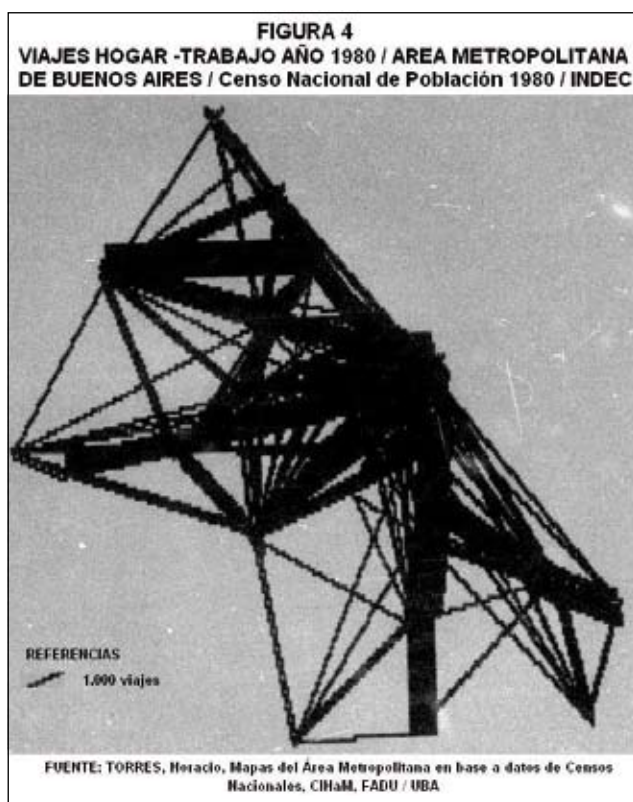




dor de 15 mil toneladas de residuos sólidos urbanos (RSU) cotidianamente, que la ciudad central más que duplique su población diurna, se calcula que entran a la ciudad central 3,5 millones de personas por día (Arcusin, S., 2008), y que existan los sistemas de movilidad que le permitan a los traslados que por diferentes motivos se originan (1,2 millones de pasajeros día por tren, 1,6 por subte y 3,8 en colectivo), o el tendido de redes subterráneas infraestructura que distribuyen 4,5 millones de metros cúbicos de agua para consumo residencial y del resto de las actividades productivas y de servicios y drenen las aguas superficiales, servidas de esos mismos usuarios en forma diaria o, para cerrar esta pintura "organicista", la existencia de redes de comunicación que transmiten información vital para las pulsiones que estimulan el funcionamiento del sistema urbano global, constituyen un capital social que es parte de los bienes públicos urbanos.

Pero es cierto que, si bien constituyen los recursos de un sistema urbano que creció cíclicamente en relación a épocas de bonanza (etapa agroexportadora y de industrialización sustitutiva) que permitieron fuertes inversiones en la infraestructura social, puede constituirse en una amenaza si no es evaluado, mantenido y desarrollado en forma constante y puede llegar a situaciones de colapso poniendo en crisis la vida en la ciudad y generando situaciones de caos (como pudo observarse en el 2008 en sectores como el transporte y los RSU). Pero resulta conveniente distinguir y disfrutar de los signos vitales de la metrópolis, como cuando se escucha el informe mañanero que anuncia que es normal el funcionamiento de trenes y subtes y no hay congestionamiento en los accesos, de las catástrofes cotidianas que padece el ciudadano cuando no puede llegar a su trabajo en tiempo y forma.

Es que la ciudad ha heredado una infraestructura pensada "metropolitana-mente" que ha permitido su progreso por dé-



cadadas mediante un crecimiento vegetativo de esa oferta recibida, pero acumulando una demanda que trepaba más que proporcionalmente. Pero las transformaciones en las últimas décadas han sido de tal magnitud y complejidad que el sistema todo debe ser repensado metropolitanamente para preservarlo de la catástrofe tan temida.

Y existen síntomas de que el metabolismo de la Gran Buenos Aires está fallando cuando el monitoreo muestra que el gigantesco sistema de RSU (uno de los pocos soportes que alcanzó un mecanismo de gestión Ciudad-Provincia, homeomórfico con las funciones desempeñadas), evidencia anomalías en sus dos extremos. En la recolección el sistema de enterramiento indiscriminado compite con la separación y clasificación informal (cartonerismo) y en el tratamiento y disposición final es muy difícil encontrar una ecuación que conforme las economías de localización de las plantas de transferencia y relleno con la expansión de la urbanización y la aceptabilidad social de la proximidad a dichas actividades.

El sistema de movilidad si bien en los '80 y '90 creció en redes de autopistas urbanas que permitieron la expansión de las urbanizaciones cerradas a patrones de baja densidad (clubes de campo, clubes chacras, etc.) para alrededor de 30 mil familias de sectores altos y medio-altos de la sociedad (en el 2004 se registraban 80 mil lotes, 39 mil viviendas construidas y 27 mil de ellas eran residencia permanente), ha descuidado la movilidad de millones de usuarios que utilizan los modos públicos de traslados, más eficaces y eficientes desde el punto de vista socio-ambiental (ABBA; A. P., 2007).



Y por dar otro ejemplo que describa las partes más exigidas del soporte físico urbano, basta referirse al tema de las comunicaciones que han sufrido el mayor cambio tecnológico registrado en las últimas 2 décadas, que ha vaciado el sistema de telefonía fija, que ha dejado de ser el medio para la masa más importante de mensajes, porque los usuarios han optado por el uso de Internet o la telefonía móvil, cambiando el paisaje de usos urbanos, debido a la deslocalización de las actividades económicas y sociales, pero también por la aparición de artefactos urbanos (antenas de transmisión de ondas electromagnéticas) que tienen un fuerte impacto físico y ambiental.

Una institucionalidad depreciada

El significativo aporte a la institucionalidad metropolitana de problemas relacionados con los RSU, a partir del acuerdo logrado entre las máximas Autoridades de la Provincia y la Ciudad a principios del 2008, fue tirado por la borda al no derivar del mismo políticas comunes interjurisdiccionales y naufragaron en la búsqueda de una resolución puertas adentro de cada jurisdicción de los términos del acuerdo.

La discusión del nuevo contrato de recolección de residuos en la Ciudad terminó, como en algunos Municipios del Conurbano, con la prórroga de los contratos vigentes eludiendo una discusión que cuestionaba la falta de cumplimiento que el Proyecto del PRO incurría en lo referente a lo estipulado por la Ley Basura 0 y por el propio acuerdo con la Provincia que planteaba la reducción progresiva del volumen de residuos.

El gobierno bonaerense por otra parte ha postergado la decisión sobre la localización de las nuevas plantas de transferencia y de los sitios de disposición final de residuos porque encuentran una férrea oposición en la mayoría de los municipios del conurbano ha incorporarlos, y no quieren mover las aguas en un año marcado por las elecciones legislativas (Debesa, F., 2009), previstas para el mes de octubre el Poder Ejecutivo Nacional ha logrado el adelantamiento de la fecha electoral para el 28 de junio después de su tratamiento legislativo en el Congreso de la Nación.



Esta situación podría haber sido evitada si a los contenidos del acuerdo alcanzado entre la jurisdicciones se les hubiera otorgado un nivel superior mediante su elevación a las Legislaturas de la Ciudad y la Provincia para su incorporación a los objetivos del CEAMSE junto a otras cuestiones que requieren ser actualizadas en este organismo que por falta de políticas de los gobiernos signatarios de su creación, cada vez se ve más limitado en su capacidad de gestión.

Una nueva asignatura pendiente en la institucionalidad metropolitana

Las nuevas tecnologías de comunicación han mutado fuertemente en los últimos años, de hecho se anuncia la muerte del teléfono tradicional frente al crecimiento de la telefonía celular. Un cálculo simple puede dar una idea de su magnitud, si cada familia poseía históricamente un teléfono fijo en su residencia, hoy cada miembro de la familia desde muy corta edad posee 1 o más teléfonos móviles que, por otra parte, no tiene el límite duro de la extensión de líneas de la telefonía tradicional.

Ese enorme parque de unidades de emisión y recepción de mensajes, que tiene un uso cada vez más intenso por la multiplicidad de funciones de comunicación que poseen (verbal, mensajes de texto, linqueo a mail, etc.) requiere un soporte de antenas de retrasmisión de flujos de las ondas electromagnéticas no-ionizantes. Este crecimiento a sido tan gigantesco que estructuras de diversas características y tamaño han invadido espacios públicos y privados de la ciudad incorporándose rápidamente al paisaje urbano con consecuencias no evaluadas sobre el ambiente y la población del entorno.

La manifestación del problema indica que debe ser considerado como parte del ordenamiento territorial en la escala local y regional desde el punto de vista edilicio-estructural pero también desde el punto de vista del medio ambiente y de la salud humana. En general las normativas existentes, solo apuntan a la primera cuestión morfológica-resistente apuntando a la estética y la seguridad de las estructuras de las antenas y sitios de apoyo.

El movimiento de autoconvocados ha gestado un criterioso proceso de incorporación de la problemática, que ha sido muy bien registrado por el Diario Perspectiva Sur, que culminó con la sanción de una Ordenanza (después de un proceso de dis-



cusión muy amplio e inclusivo en el que participaron la CNC, la Defensoría del Pueblo de la Nación, la UNQUI, el Consejo Deliberante, la Secretaría de Medio Ambiente, el COMCOSUR, etc.), que atiende la cuestión desde el concepto de “daño presunto” y que se propone se extienda al resto de los Municipios del COMCOSUR.

A posteriori se concretó el acuerdo entre la FAM y las Empresas de Telefonía celular, y si bien no incorporó el avance registrado en la incorporación de las nuevas dimensiones sanitario-ambientales de la problemática de las antenas en la normativa de uso del suelo, mostró la preocupación por involucrarse en el debate dado los resultados alcanzados.

Ya fuera del período analizado se produjeron más hechos que ratificaron la importancia del tema que fue incluido en la Agenda de las gestiones que la Delegación Argentina, encabezada por la Presidenta de la Nación y de la que formó parte el Secretario de Comunicaciones, realizó en España. “Se firmaron convenios con el Gobierno de Catalunya para establecer una prueba piloto en Quilmes” (Diario Perspectiva Sur, 2009), consistente en establecer un control de emisiones electromagnéticas no ionizantes a través de un mapa en la web del municipio.

Sin embargo los Vecinos Autoconvocados (VA) ven con preocupación el proceso iniciado en el Consejo Deliberante para la modificación de la Ordenanza recientemente promulgada, en el cual no han sido incluidos. Este nuevo escenario ha reavivado el debate local y regional, con el protagonismo de los VA porque según ha trascendido (Diario Perspectiva Sur, 2009) en consonancia con dicha iniciativa argentino-española comentada, se propuso al Municipio la flexibilización de la Ordenanza que en su momento había contado con el acuerdo de los Consejos y Organizaciones no Gubernamentales.

Un debate a escala metropolitana de una problemática acuciante

Las páginas de los medios no ahorraron centimetrage durante el 2008 en el tratamiento de la problemática del transporte. El año analizado comenzó con pulsiones contradictorias y si bien se mencionó reiteradamente ex-ante y ex-post elecciones la creación de una Autoridad Metropolitana de Transporte (por parte de Nación, Provincia y Ciudad), la Nación anunciaba durante el primer trimestre la creación de 2 Entes Ferroviarios (una referido a Tráfico y otro referido a Bienes)

que desconocía la escasa institucionalidad preexistente de la ECOTAM (ABBA, A. P., 2009).

A partir del segundo trimestre cada jurisdicción inició una etapa de gestión de tipo endógeno, llevando adelante solo iniciativas propias, dejando de lado la enunciada previamente mirada interjurisdiccional, reflejada claramente en el Gráfico N° 1 con la baja en los signos vitales positivos. La Ciudad se concentra en los problemas de tránsito, estacionamiento y control del ingreso del automotor (sin actuar sobre la oferta pública), la Provincia encara obras viales locales de los Municipios y la Nación anuncia mejoras en la red ferroviaria que parecen ser la contracara del controvertido Mega-proyecto del Tren Bala, para señalar algunos de los más destacados.

Pero la problemática de la movilidad metropolitana es muy acuciante y llenó las páginas de los diarios (y las pantallas de la TV) por sucesivos eventos de accidentes, demoras, problemas con los medios de pago, mal estado del material rodante, etc., que alteraron a los usuarios y tuvo su pico de violencia con la quema de vagones en el Ferrocarril Sarmiento. Pero a partir de ese momento se observa un punto de inflexión en la curva de institucionalidad del sector. Si bien no se producen hechos relevantes desde el punto de vista del gobierno y la gestión, se atraviesa una etapa bastante prolongada, para los medios gráficos dado su alto costo, de reflexión pública que aborda la problemática desde un abordaje metropolitano.

A partir de la visión orientadora de algunos destacados expertos (LA NACION_b, 15-11-08), se suceden artículos de fondo, series didácticas sobre soluciones del problema en otras grandes ciudades, editoriales y toma de posición de los medios, que enriquecen el debate post-colapso. Y ya comenzado el 2009 se produjeron algunos anuncios, que aunque teñidos de un matiz electoral, resultan prometedores de serias acciones concretas.

El acuerdo Ciudad – Provincia para extender el Scoring ya aplicado con éxito en la Ciudad de Buenos Aires, la unificación de los Registros de Infractores del AMBA (con extensión al país) y la licitación para la implantación del boleto magnético unificado en el término de 90 días (a partir de la licitación del 6 de abril, CLARIN, 29-03-09). Son pasos de importancia en la formación de institucionalidad metropolitana que parecen fruto de la fuerte presión de la población para que se mejore la oferta del sector, pero también de un largo proceso de



trabajo y discusión del tema por parte de técnicos, organizaciones ciudadanas, académicos y la contribución de un núcleo sensibilizado de periodistas que han mantenido el tema en un alto nivel de exposición.

Intentos malogrados de coordinación desde un bajo perfil

Algunos encuentros interjurisdiccionales y hasta la firma de un Convenio Interjurisdiccional con baja exposición (ADNciudad, 2008), pareció una táctica pertinente por la alta politización de la toma de posición de los principales actores en el ámbito metropolitano por una excesiva y ríspida polarización Nación-Ciudad.

Esto pareció bien encaminado visto el acuerdo de los Ministros de Desarrollo Social sobre políticas para la niñez o el citado Convenio en el ámbito de la salud que abordaba diversos temas comunes (InfoRegión, 18-03-08 y Diario Hoy, 18-03-08). La problemática de la inseguridad y la imputabilidad de los menores pusieron limitaciones al discurso del desarrollo social y su focalización en la niñez y adolescencia.

El transcurso del 2008 fue poniendo de relieve otros temas en materia de salud que dada la alta politización obligó, a los funcionarios involucrados, a adoptar posiciones que debilitaron la posibilidad de avanzar en los objetivos comunes de Ciudad y Provincia. Lamentablemente, el Convenio firmado cayó en el olvido mientras surgían, en un nuevo ciclo de politización del tema, problemas de jurisdicción de los hospitales porteños con la Nación y por otra parte la divulgación de cifras del crecimiento de la mortalidad infantil en la región puso en aprietos al Ministro de Salud de la Provincia.

Un diagnóstico preventivo

Los signos vitales metropolitanos deberían tener una expresión en el período pre-electoral que ya ha comenzado, acelerado ahora por la reciente aprobación del proyecto, ya mencionado, de adelantamiento de las elecciones para el 28 de junio en el Congreso de la Nación. La ciudadanía debe tomar buena nota de las propuestas que los partidos y candidatos asumen en relación a la dimensión metropolitana de las problemáticas de Buenos Aires.

Los cuerpos legislativos, que se renuevan parcialmente en estos comicios, tienen un importante rol en la definición de políticas de estado metropolitanas tanto en su actuación en su jurisdicción como mediante formas de cooperación interparlamentaria, ya experimentadas entre las Legislaturas de Ciudad y Provincia. También vale la pena explorar la posibilidad de formas alternativas de gestión creando mecanismos estables de gobierno y gestión interjurisdiccional con la forma de Parlamento Metropolitano, que no implica una nueva estructura legislativa, no contemplada en la Constitución Argentina, sino una especie de Comisión Interparlamentaria Permanente formada por legisladores de ambas jurisdicciones de base territorial metropolitana (ABBA, A. P., 2006).

Por lo acontecido hasta el momento las recomendaciones expresadas más arriba parecen un mal chiste contado en el momento más inoportuno de una reunión. Los posicionamientos de los posibles candidatos, por ahora, solo expresan la búsqueda de alianzas para la suma de segmentos de votantes, bastantes desorientados y defraudados por estos procedimientos, más que por propuestas programáticas sobre las cuestiones que plantea habitar en esta metrópolis (Diario de Morón, 2009).

Es un desafío para las organizaciones no gubernamentales, las sociedades profesionales, el ámbito académico, los medios de comunicación, etc., poner sobre la mesa los temas metropolitanos irresueltos, aun a pesar del ahora reducido período electoral y la nacionalización de los temas en discusión, para provocar posicionamientos que pongan en negro sobre blanco un programa de políticas públicas de mediano y largo plazo en el AMBA. ●

Mayo de 2009

* Arquitecto. Investigador del CIHaM / FADU / UBA, arabba@mail.retina.ar

Bibliografía

- Abba, Artemio Pedro, (2006), "Formar institucionalidad metropolitana en Buenos Aires / Propuesta de gestión para el AMBA", café de las ciudades / conocimiento, reflexiones y miradas sobre la ciudad, revista digital, octubre de 2006.
- ABBA, Artemio Pedro, (2007), "El fuego fatuo del emergente periurbio y las luces del atardecer suburbano / Problemas metropolitanos y dilemas políticos", café de las ciudades / año 6 - número 61 - Noviembre 2007.
- ABBA, Artemio Pedro, (2008), "200 días de gestión en la Gran Buenos Aires. Solo fragmentos perdidos de Metrópolis", café de las ciudades / año 7 - número 70 - Agosto 2008.
- ABBA, Artemio Pedro, (2008_b), "Medición Coyuntural de Buenas Prácticas de Gestión Metropolitana (MC bpgm)", Ponencia Jornadas si+morf y Quinto Encuentro Regional de Investigación, FADU/UBA.
- ABBA, Artemio Pedro, (2009), "Nueva institucionalidad metropolitana de las políticas para el hábitat / Construyendo ciudad o "La Estrategia del Caracol", café de las ciudades / año 8 - número 76 - Febrero 2009.
- ADNciudad, (2008), "Otra coincidencia entre Scioli y Macri / La Ciudad y la provincia de Buenos Aires suscribieron un convenio de cooperación mutua en materia de Salud", escrito por Alejandra Lazo, viernes, 12 de septiembre de 2008.
- Arcusín, Susana, (2008), "El Ente Único Regulador de los Servicios Públicos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Transporte", XIII Reunión de Trabajo en Procesamiento de la Información y Control, Rosario, Argentina.
- CLARIN, (2009), "El boleto electrónico llegaría más tarde que lo prometido", diario Clarín, 29-03-09.
- Debesa, Fabián, (2009), "En un año electoral quieren evitar conflictos vecinales", diario Clarín, 17 de febrero de 2009.
- Diario de Morón, "Adelantan las elecciones y también las alianzas políticas", Viernes 20 Marzo de 2009.
- Diario Perspectiva Sur, (2009), "Modificarán la ordenanza de las antenas", Sección Actualidad, 4/03/09, Quilmes.
- InfoRegión, (2008), "Zin aseguró que "Passaglia miente" al decir que subió la mortalidad infantil", 26-09-2008.
- La Nación, (2008), "Admiten en el Gobierno que la mortalidad infantil creció", Por Evangelina Himítian, 13 de agosto de 2008.
- La Nación, (2008_b), "Una ciudad colapsada", diario La Nación, 15-11-08.
- Quetglas, Fabio, (2009), "Buenos Aires todavía no asumió la agenda urbana del siglo veintiuno", reportaje de Fabián Bosoer a Fabio Quetglas en Zona, Diario Clarín, 22 de marzo de 2009.
- Vapñarsky, Cesar, (2000), "La aglomeración Gran Buenos Aires / Expansión espacial y crecimiento demográfico entre 1869 y 1991", Editorial EUDEBA, Buenos Aires, Diciembre de 2000.
- 24CON, (2008), "Preocupado por suba de la mortalidad infantil / Arroyo: la Provincia no quiere clientelismo", reportaje de Alejandro Cancelare, 20/09/08.



Red Federal de Control

Josefa Prada*

En las últimas décadas se han vivido distintas situaciones críticas en el mundo, que tuvieron sus particulares matices socioeconómicos en la Argentina. En lo político se avanzó desde gobiernos no democráticos a democráticos; en lo económico se acentuó el constante incremento de la Deuda Externa (no auditada). Al panorama anterior se sumaron las modificaciones económicas y tecnológicas y sus consecuencias en el largo proceso de convertibilidad en marco de la globalización.

Actualmente, como bien lo describe Eric Hobsbawm (2001), en un mundo que nos ha expuesto al libre mercado sin límites y a las alternativas privatistas -privatistas hasta del control gubernamental mismo- continuamos sufriendo impactos provenientes del cataclismo financiero mundial.

Así, en un contexto de semejantes urgencias, a partir del año 2001 se comenzó a trabajar en el control integral de la implementación de las políticas públicas del Poder Ejecutivo para paliar las emergencias; concretamente en febrero del año 2002 se inicia la constitución de la Red Federal de Control Público.

Podríamos definir a la Red Federal de Control Público como nexo y asociación para la articulación entre la Sindicatura General de la Nación, las Unidades de Auditoría Interna de los Ministerios ejecutores de los planes sociales, las Entidades de control de las provincias y los órganos de control de la Ciudad de Buenos Aires. Dicho vínculo se vio materializado a través de la firma de diferentes convenios y/o cartas de intención presentadas por los actores de las distintas jurisdicciones.

A modo de reseña cronológica merecen ser destacadas algunas instancias del proceso de constitución de la Red Federal de Control Público.

En el año 2002:

- 28-02 Suscripción del Convenio 77.
- 23-05 Acta de Constitución de la Red Federal.

En el año 2004:

- 28-04 Firma del Convenio con el Secretariado Permanente de Tribunales de Cuentas.
- 09-11 SIGEN Resolución 114/04 Implementación del Programa de Regularización del Ambiente de Control.

En el año 2005:

- 02-06 Oficinas de la Red Federal de Control en Sede Central

SIGEN.

- 19-10 Convenio con los Ministerios de Desarrollo Social, Educación, Ciencia y Tecnología, de Salud y Ambiente y de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

En el marco de la Red Federal se realizan anualmente auditorías conjuntas y actividades de intercambio técnico.

Desde lo simbólico conceptual, las palabras paradigmáticas que se vinculaban al control han ido variando desde "fraude" alrededor del 1900; "efectividad" alrededor del año 1950; "reportes financieros o informes financieros" para 1960; "controles internos" para 1970; "Ética Pública" para 1980; accountability, "rendición de cuentas", transparencia¹, controles por oposición, control interno y control externo, en la década de los noventa, y control de resultados o de objetivos programáticos de la gestión, para el año 2000. La enumeración anterior nos habla de la clara necesidad de una integración conceptual de los distintos Organismos de Control, integración que debe darse desde la complementariedad y no desde la reiteración de meras superposiciones de acuerdo a los modelos de las distintas jurisdicciones territoriales de nuestra república federal. Asimismo, se hace necesario discriminar las esenciales funciones de control de las de juzgamiento de conductas para adjudicar responsabilidades, porque los auditores no son jueces.

La idea de control en la actualidad apunta al control por "resultados" que permita medir la gestión en términos de eficiencia, economía, eficacia, equidad y ecología (las cinco "e"), más allá de los controles de legalidad y financieros que deben realizarse sobre los actos de gobierno. En este sentido, es importante señalar que el control por "resultados" tiene por objetivo contribuir a la mejora de la gestión, facilitando las herramientas necesarias para que el Ejecutivo implemente las acciones correctivas para ejecutar eficientemente las políticas públicas plasmadas en los programas y acciones aprobados anualmente mediante la Ley de Presupuesto.

Asimismo, a la imprescindible articulación del círculo virtuoso de las mencionadas "e", hay que sumar la complementariedad de las necesarias y valiosas "i" en la obtención de "resultados reales"; tales "i" son para nuestro país: inclusión social, infraestructura, inversión, control de la inflación, a lo que cabe agregar el control ambiental, como el mayor problema a resolver en el siglo XXI.

Desde el punto de vista normativo, este modelo de control ha sido plasmado en la Ley 24.156 a nivel nacional y en la Ley 70 a nivel de la Ciudad de Buenos Aires (CABA), la cual fija un modelo de control integral e integrado. En este orden de ideas, la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (AGCBA) entiende la necesidad de participar activamente presentando proyectos de auditorías consensuados con la SIGEN en el marco de la Planificación Anual, con el objeto de fortalecer el control sobre aquellos proyectos nacionales que realizan transferencias a las distintas jurisdicciones y municipios. Ello permite evaluar la transversalidad del gasto público con el objeto de brindar herramientas indispensables que faciliten la ejecución de los objetivos trazados para dichos proyectos.

Continuando con este somero repaso, la cultura organizacional del aparato estatal a veces está excesivamente apegada al cumplimiento formal de normas, excluyendo aspectos fundamentales de las políticas gubernamentales vinculadas a su real implementación. Esto se vincula con la coexistencia en nuestro país de distintos modelos de formulación presupuestaria, representados en algunos casos por presupuestos globales a nivel jurisdiccional y en otros, por la técnica del presupuesto por programas que permiten definir metas físicas y evaluar gestión por resultados.

Las normas constitucionales otorgan al Poder Ejecutivo Nacional en la figura de su Presidente la función de programar y ejecutar el Presupuesto. Dichas normas se complementan y amplían con el ordenamiento jurídico básico del sistema presupuestario: en el ámbito nacional, la Ley N° 24.156 y en el ámbito local, la Ley 70 con sus disposiciones reglamentarias.²

Pasando de lo normativo presupuestario a los Organismos de Control, se hace necesario citar la Reforma Constitucional de 1994 que crea la Auditoría General de la Nación (AGN), modificando el escenario congelado hasta ahí en Unidades de Auditoría Interna (UAI), Sindicaturas y Tribunales de Cuentas.

Junto con las instituciones y organismos de control se comienzan a repensar teórica y empíricamente los procesos de “implementación” de las políticas públicas. Se advierte que no constituyen un mero resultado de procesos uniformes. Existe una extensa literatura que da cuenta de los procesos de implementación haciendo énfasis en diferentes aspectos de la misma³. Sin embargo, a los fines de este artículo, sintetizaremos en tres etapas principales los procesos de implementación: I) la elaboración de los lineamientos, II) la distribución de recursos y III) la verificación de logros de los objetivos programáticos mediante auditoría o evaluación, siendo esta última el único y máspreciado objetivo de la Red Federal de Control.

En este contexto, creemos que el principal y prioritario objetivo de la Red Federal de Control es la coordinación, la articulación de los distintos responsables del Control -según los diferentes niveles gubernamentales de los actores-, más la verificación de los logros de las políticas públicas. Ello, sin



perjuicio del respeto por las diversas y particulares competencias de los distintos actores intervinientes.

La Red Federal de Control verifica lo indicado por los decisores (del Ejecutivo o Legislativo), quienes promulgan una pauta que tiene forma de directriz jurídica (decreto o ley) y que los administradores se encarguen de su implementación en forma de programas y objetivos programáticos contenidos en cada directriz.

En algunas áreas, como es el caso del Ministerio de Trabajo y el de Educación, podríamos referenciar como antecedentes de algunas de sus misiones y funciones de la Red Federal en los Consejos Federales.

De la articulación y coordinación de la Red Federal de Control podremos obtener un diagnóstico específico micro, así como también esa gran mirada macro que en su continuidad y coherencia garantizará la permanencia del ambiente de control y la definitiva instalación de una “cultura del control”.

Actuales componentes de la red

• Organismos de Control del ámbito Nacional:

Sindicatura General de la Nación
Unidades de Auditoría Interna de los Ministerios de:

- Desarrollo Social
- Educación
- Salud
- Trabajo, Empleo y Seguridad Social

Está ausente de la Red Federal de Control la Auditoría General de la Nación –AGN–.

- Organismos de Control del ámbito Provincial, Municipal y de la CABA:

Tribunales de Cuentas de las Provincias de:

Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero, Tierra del Fuego, Antártida e Islas Atlántico Sur y Tucumán.

Tribunales de Cuentas de los Municipios de:

La Banda (Santiago del Estero), La Rioja, Rosario (Sta. Fe), Salta, San Carlos de Bariloche (Río Negro), San Francisco (Córdoba.), San Luis, Santa Fe, Santiago del Estero y Trelew (Chubut).

Auditoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Sindicatura General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Auditoría General de la Provincia de Salta

Sindicatura General de la Provincia de Salta

Dirección General de Auditoría de la Provincia de Tucumán

Sindicatura General de la Provincia de Santa Fe

- Otros Organismos o Entidades:

- Secretariado Permanente de Tribunales de Cuentas de la República Argentina

En el año 2008 se encuentra representada la totalidad de las jurisdicciones del país, a las que se han sumado una decena de tribunales de cuentas municipales.

Con respecto a la capacitación de los recursos humanos, se celebraron, en promedio, una o dos reuniones – talleres nacionales; se intercambiaron autoridades que se formalizaron en un Comité de Auditoría Federal, que surge de las autoridades de las distintas entidades de control adheridas.

Logros de la Red Federal de Control

- La Red Federal de Control es, en definitiva, una eficiente herramienta pública dentro de un sistema de seguimiento, evaluación y verificación de la ejecución de las políticas públicas a nivel nacional y local.

En tal sentido, aporta datos concretos prácticos y teóricos acerca de la implementación de los distintos programas, dando cuenta de las áreas críticas, identificando en su evaluación las necesidades de correcciones particulares a algunas localidades o de diseño en su implementación, según corresponda de acuerdo a los principios de equidad, modernización y democratización del Estado.

- Se revaloriza el trabajo técnico específico de los profesionales del control para verificar la efectiva “llegada” a los sujetos destinatarios existentes en cada región o localidad.

- Permite la implementación de una relación federal integrada y conjunta.

- Disminuye la superposición y las distorsiones que se producen por las distancias entre la Nación y las localidades de las distintas regiones. Sin dudas, el control conjunto entre los distintos niveles gubernamentales ahorra esfuerzos.

- Da cuenta de una actualización y verificación constante de los registros o padrones de los sujetos titulares de los distintos programas, con la consecuente utilización y actualización de la información producida por los distintos y posibles cruces de las distintas bases de datos.

Conclusión

Si bien, como hemos delineado hasta aquí, las “alertas” vigentes en materia de control público no han satisfecho los resultados esperados, se debe rescatar la necesidad de la existencia y el fortalecimiento de instituciones de este tipo (organizaciones y reglas de juego). No obstante los poco difundidos resultados alcanzados hasta ahora, se ha probado que las instituciones vinculadas al Control contribuyen a dar mayor sustento al bienestar de los habitantes de nuestra Nación. Por lo tanto, el Control Público es de suma importancia en la actualidad y nos confronta siempre a grandes desafíos.

A la tendencia del control desde lo financiero, en la Red Federal de Control se hizo imprescindible sumar al control de los procesos, el de los resultados. Poquísimos favor les brindaríamos a nuestros habitantes si, en tanto Organismos de control, nos mantenemos silenciosos, timoratos y susceptibles de ser cautivos de los intereses, particulares, sectoriales o corporativos.

La publicidad de informes objetivos y respaldados garantiza una amplia difusión del cumplimiento de las obligaciones de los “decisores del Estado”, así como de la tarea desarrollada por los propios “controladores”. ●

** Auditora General de la AGCBA, Antropóloga, UBA.*

Bibliografía

- Minnicelli, A. “Control Interno en Argentina: Estado actual, perspectivas y desafíos”.
- SIGEN (2002) “Red Federal de Control Público, Una Novedosa Experiencia Organizacional”.
- Hobsbawn, Eric (2001). Editorial Crítica, Madrid, España,

1- Dentro de los instrumentos jurídicos constitutivos del derecho presupuestario actual, se deben incluir también a las leyes N° 25.152, de Responsabilidad y Solvencia Fiscal, N° 24.629, de Reforma del Estado, N° 11.672 (t.o. 1999), complementaria permanente del presupuesto, y N° 24.354, de Inversión Pública. Asimismo, la ley anual de presupuesto contiene normas específicas para el ejercicio de su vigencia, y la ley de Ministerios (y sus normas complementarias), en cuanto a las competencias que establece en materia presupuestaria. Finalmente, hay que agregar a esta lista la recientemente promulgada ley de Responsabilidad Fiscal, Ley N° 25.517, que establece normas para ser aplicadas en el gobierno nacional y en los gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, previa adhesión formal por parte de las respectivas legislaturas

2- Como la Ley de Administración Financiera es anterior a la Constitución de 1994, se ha planteado la necesidad de revisarla en función de las modificaciones introducidas por el texto constitucional.

3- Básicamente se puede reconocer una primera generación de estudios de implementación basado en los estudios de Pressman y Wildavsky (1998), Bardach (1977) que se centraron en el análisis de los errores de diseño de las políticas públicas. La segunda generación hace referencia a los enfoques jerárquicos de la implementación y propone un abordaje que va desde los operadores de políticas a los decisores (Ver Williams y Elmore 1974, Mayone y Wildavsky 1997). La última generación elabora modelos del proceso de implementación con la finalidad de orientar los diferentes estudios y corregir en la práctica los defectos y los obstáculos (Mazmanian y Sabatier 1983, Hill y Hupe, 2002).

Legislador Christian Asinelli

Por Federico Golodny

Es licenciado en Ciencias Políticas de la U.C.A, con especialización en Procesos Políticos. Fue Director Nacional Alterno del Proyecto de Modernización del Estado de la Jefatura de Gabinete de Ministros entre los años 2006 y 2007. Posgrado en Economía Urbana de la Universidad Torcuato Di Tella. Cuenta con una importante actividad político-partidaria y ha detentado cargos electivos en el Partido Justicialista de la CABA.

1) ¿Cuáles son los principales temas que la ciudad debería resolver en el futuro mediano?

El Gobierno de la Ciudad debería culminar con la etapa fundacional y sancionar todas aquellas normas que la Constitución consideró necesarias: educación, partidos políticos, régimen electoral, consejo económico y social, ética pública, etc.

Además es indispensable organizar el sistema educativo en forma armónica y resolver el tema de la infraestructura escolar, agilizar el tránsito de la ciudad y actualizar la legislación con normas que apunten a mejorar la seguridad en el tránsito. Nosotros desde el despacho ya presentamos un proyecto en el que proponemos que todos los vehículos circulen con las luces encendidas durante todo el día.

Propender al funcionamiento de los hospitales que deben estar al servicio de los pacientes, tomar medidas urgentes destinadas a proteger a los niños en situación de calle y dar carácter de efectiva operatividad al Plan Urbano Ambiental, procurando llevar un elemento de justicia al urbanismo.

2) Como miembro de la Comisión de Presupuesto, Hacienda, Administración Financiera y Política Tributaria y tomando en cuenta la evolución de las aprobaciones y la ejecución del presupuesto de la Ciudad de los últimos años, ¿cómo evaluaría la situación general de la Ciudad en lo que hace a los aspectos económicos y financieros?

Observo estos dos años con preocupación, siempre buscando una alternativa propositiva como hice en mis dos años en la comisión de presupuesto. Encuentro a este período bajo el signo de la improvisación y la imprudencia, tal vez por falta de experiencia de gobierno en el mejor de los casos. Es un ciclo caracterizado por la falta de análisis de las políticas económicas, básicamente en sus efectos colaterales regresivos. El impuesto sólo tuvo como meta hacer caja, no tuvo la inteligencia propia de la política tributaria que beneficia al fisco con la mayor neutralidad posible sobre los contribuyentes. Así, en el primer ejercicio la suba de la base imponible por la nueva valuación, generó a muchos contribuyentes porteños la obligación de pagar el impuesto a los bienes personales que hasta entonces se mantenían fuera del alcance de ese impuesto nacional. Advertí entonces que era una política equivocada, ya que la Nación calculaba sus ingresos tributarios sin esa contingencia local, y que el contribuyente porteño vería innecesariamente agravada



su capacidad contributiva total de manera innecesaria.

Mientras las potencias del mundo, el gobierno nacional y los provinciales tratan de sostener la demanda efectiva a través de la promoción del consumo y así mantener los niveles de ocupación, el Gobierno de la Ciudad no sólo desentona respecto de las "mejores prácticas" económicas, sino que se aprovecha de esa circunstancia gravando el consumo a través de aumentos de la alícuota en Ingresos Brutos y volviendo a colocar el impuesto de sellos, dos gravámenes considerados distorsivos por su efecto dominó o cascada.

3) ¿En qué proyecto de ley está trabajando?

A comienzos de 2008 hemos presentado un proyecto de modernización de la Administración Pública de la Ciudad, el cual

se ha venido discutiendo en las distintas comisiones de trabajo de la Legislatura en búsqueda de un texto consensuado. En líneas generales, se establece una estrategia de fortalecimiento de la gestión pública y se promueven una serie de políticas que dotan a la Administración Pública de herramientas modernas de gestión para la provisión más equitativa, eficaz y transparente de los bienes y servicios públicos que ofrece la Ciudad de Buenos Aires.

En la misma dirección logramos aprobar una ley que le otorga validez legal a la firma digital en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires; estamos trabajando también en la modificación de la Ley de Procedimiento Administrativo, a fin de incorporar nuevos medios electrónicos a la gestión del Estado, como por ejemplo, la utilización del correo electrónico como forma de notificación válida legalmente.

Además, presentamos un proyecto de ética pública que está orientado a incrementar la transparencia en la Administración Pública. Reglamentando el art. 56 de la Constitución de la Ciudad establecemos un conjunto de normas que, cumplidas, resultarán conductas que pueden ser consideradas como éticas.

4) ¿Qué entiende por control gubernamental?

Creo que el control gubernamental está en el principio del esquema de división de poderes ideado en Europa en el siglo XVIII. Los argentinos hemos adoptado este modelo a mediados del siglo XIX y los porteños en 1996. La noción básica es que los poderes representan áreas funcionales diferenciadas y equilibradas en un sistema de pesos y contrapesos. Para que este sistema funcione bien, buena parte de los contrapesos están asentados sobre los controles que ejercen los poderes entre sí. Unos ejemplos permiten entender esto. Los organismos legislativos representan proporcionalmente la voluntad popular expresada en el voto. Allí están todas las expresiones políticas electoralmente significativas y la oposición ejerce un control político sobre quien ha sido elegido por los ciudadanos para ejercer la conducción del Gobierno y la administración del Estado. Ahora bien, hay otros controles, tan institucionalizados como éste, que suponen un componente técnico muy importante. El caso más significativo es el control de constitucionalidad de las leyes que ejerce el Poder Judicial. También deben destacarse los controles sobre la hacienda pública que responden a otra tradición occidental más vinculada con el desarrollo de las empresas capitalistas.

Debo decir que la Constitución de la Ciudad prevé una serie de institutos con capacidad para ejercer este tipo de controles. La Defensoría del Pueblo, por ejemplo, que defiende a los ciudadanos del daño que las acciones de Gobierno podrían ocasionarles o la Procuración General que debe velar por la legalidad de los actos administrativos y por la defensa de los intereses del Estado son casos muy claros del control técnico-institucional que debe realizarse. Pero el sistema más moderno y desarrollado que tenemos es el que está relacionado con la administración financiera. Está erigido sobre dos instituciones: la Sindicatura General a cargo del control interno y la Auditoría General a cargo del externo.

5) ¿Qué lugar ocupa y/o debiera ocupar el control dentro del andamiaje del Estado?

Estos organismos debieran ocupar un lugar central en la estructura institucional y funcionamiento del Estado. La Sindicatura General, por ejemplo, no sólo debe velar por los sistemas de auditoría interna que informan periódicamente a las autoridades del gobierno sobre la marcha de la gestión pública del Estado, sino que también debe desarrollar teóricamente y vigilar que se lleven a la práctica los controles internos que cualquier proceso de producción de bienes y servicios debe contener. El Estado es un gran productor de servicios al ciudadano y estos controles son cruciales. Por su parte la Auditoría, que informa a la Legislatura sobre los mismos temas, no debe limitarse a su misión de dar sustento técnico al control político que este Poder realiza, sino aportar los elementos para que los responsables de la gestión mejoren sus prácticas cotidianas a la vez que debe poner la información que produce al servicio de los ciudadanos interesados por el manejo de la cosa pública. La Argentina es signataria de la Convención Panamericana de Lucha Contra la Corrupción. Uno de los dispositivos centrales de esta norma que tiene rango de Ley Suprema de la Nación, es el que establece que debe propiciarse la transparencia de la gestión pública mediante el libre acceso a la información y la publicidad de los actos de gobierno. En ese sentido, nuestras leyes establecen que todos los informes de la Auditoría que analiza la gestión en los tres poderes del Estado, deben ser publicados como habitualmente se hace a través del sitio que el organismo tiene en Internet.

6) ¿Cómo se puede conseguir que los resultados de los informes producidos por los organismos de control lleguen en forma entendible al público a través de los medios de difusión?

Esa es una responsabilidad de la Auditoría General de la Ciudad. He visto que los informes tienen un importante desarrollo técnico que a veces resulta de difícil acceso. Desde hace algunos años, los informes que la Auditoría publica vienen acompañados por un "informe ejecutivo" que representa una síntesis de contenido que a los legisladores, por ejemplo, nos resultan de gran utilidad. Pero creo que no alcanza con eso. Tengo entendido que el Tribunal de Cuentas del Brasil emite un tercer informe destinado a la difusión periodística. Estuve realizando consultas sobre el particular y lo que se objeta es que este tercer informe puede distorsionar al contenido del informe principal. Entonces pregunté qué pasaba, en ese sentido, con el informe ejecutivo. Me respondieron que era una síntesis fiel porque era redactado por la misma persona que redactó el principal y era aprobado en el mismo acto. Entonces me sigo preguntando por qué no garantizar que el redactor realice un informe adicional para la prensa y que sea aprobado en el mismo acto con los otros dos. Son impresiones personales que no quiero impulsar desde mi bancada porque la Auditoría tiene capacidad para decidir por sí misma sobre estas cuestiones y no debo avanzar sobre ello.

7) Si pudiese modificar algunos artículos referentes a la AGCBA de la Ley 70, ¿cuáles serían? ¿qué propondría?

He presentado algunos proyectos de Ley sobre el particular. Uno de ellos propone destinar un porcentaje fijo del presupuesto general de la Ciudad para los organismos de control, de manera que no tenga que someterse a negociaciones que impacten sobre su autonomía e independencia técnica cada vez que se discute el presupuesto general de la Ciudad.

Esta idea de la independencia de criterio y de la autonomía funcional no sólo está relacionada con el presupuesto, sino con algunas cuestiones de diseño del organismo que pretendo que sean corregidas mediante mi proyecto de modificación de la Ley N° 70. Me limitaré a enunciar su contenido. Propongo inducir al desarrollo de un sistema de rendición de cuentas del que la ciudad carece (por ejemplo, que el informe de gestión que todo funcionario debe elevar al finalizar el ejercicio de la gestión personal, le sea encomendado con una periodicidad mayor y sea también remitido a la Auditoría); garantizar que los informes de auditoría sean utilizados por los organismos auditados, mediante la documentación de su consideración en el ante proyecto de presupuesto para el año siguiente; garantía para que los organismos de control reciban la información en tiempo y en forma (por ejemplo, que la información de ejecución presupuestaria que la Legislatura recibe trimestralmente, también le sea remitida a la Auditoría, pero con el nivel de desagregado que el organismo necesita, es decir, que puede contener cada operación que el gobierno realiza); establecer la intervención, previa a la sanción legislativa, de la Auditoría en todas las operaciones de endeudamiento que el gobierno negocie; permitir que el organismo de control externo realice

auditorías previas y concomitantes, sin que sus recomendaciones sean vinculantes, claro está, etc.

El proyecto que lleva el número 163-D.2009 y puede ser consultado en www.cedom.gov.ar, contiene además un dispositivo que permite balancear el componente del control político que la Legislatura debe realizar, promueve la renovación del Colegio de Auditores Generales por mitades. De este modo, se va a ver reflejada con mayor fidelidad, la composición política del Poder Legislativo.

8) ¿Utiliza los informes de la AGCBA en su labor diaria?

Por supuesto. Cuando me hice cargo de funciones ejecutivas en el Gobierno Nacional, lo primero que hice fue solicitar los informes de auditoría sobre el organismo. Ahora, como legislador de la Ciudad, buena parte de mis acciones de seguimiento de la tarea diaria del Gobierno se basa en los informes de la Auditoría.

9) ¿Qué espera de la labor de la AGCBA?

Espero que le concedamos la mayor fortaleza institucional que podamos acordar en el marco de las prescripciones constitucionales y que la Auditoría esté a la altura. Que ahora que cumple diez años de funcionamiento, se empiecen a transitar otros diez años en que su labor sea reconocida y aprovechada. ●

Comisiones de las que forma parte: Presupuesto, Hacienda, Administración Financiera y Política Tributaria (Vicepresidente). Y miembro de las de Educación, Ciencia y Tecnología, Legislación General y del Trabajo y Planeamiento Urbano.
christian.asinelli@legislatura.gov.ar

Legislador Cristian Ritondo

Por Federico Golodny

Nació en Mataderos. Es legislador de la Ciudad Autónoma de Bs. As. por el PRO. Dentro de su trayectoria en la administración pública, puede destacarse haber sido Diputado Nacional por la Capital Federal; Subsecretario de Interior y Jefe de Gabinete de la Secretaría de Seguridad Interior en el Ministerio del Interior de la Nación y director del INAP.

1) ¿Cuándo empezó su militancia política?

Comencé a militar desde muy joven en el Barrio, en Mataderos, primero acompañando a algunos compañeros mayores que visitaban casas, después iba a reuniones con ellos y así fui haciendo los primeros palotes de la vida política. Esa escuela me llevó a comprender cuáles eran los problemas del barrio y las necesidades de su gente, necesidades que son las mismas de buena parte de la sociedad. Es cierto eso de que "si quieres

conocer el mundo pinta tu aldea". Mi aldea es mi barrio y en él fui aprendiendo lo que es el mundo de la política, de la militancia, de hacer cosas por y para el bien de los demás, aprendí qué es la solidaridad, aprendí qué es el pueblo y sus esperanzas.

2) ¿Por qué eligió al peronismo?

El peronismo es el movimiento de la justicia social, de la solidaridad, su base son aquellos que más necesitan y, por



otra parte, es un movimiento que procura integrar a los distintos sectores sociales, es abierto y se adapta cabalmente a lo que es la realidad de la Argentina.

3) ¿Por qué integra actualmente el PRO?

Esto lo he explicado en más de una oportunidad. La gran apertura del peronismo hace que muchas veces ocupen puestos de responsabilidad en el partido o cargos gubernamentales quienes se hacen llamar "peronistas", pero que en realidad el rótulo les queda grande, les sobra por todos lados, no comprenden la doctrina ni interpretan qué es realmente ser peronista. Frente a esa realidad, lo que hice es comprometerme desde el peronismo con un nuevo partido, que aceptara las propuestas peronistas y procurase llevarlas a cabo. El tiempo me ha dado la razón. Hoy el PRO se integra como parte del peronismo disidente.

4) ¿Cómo analiza la gestión de Mauricio Macri?

Creo que Macri ha llevado adelante un gobierno de gestión y, en cierta medida, eso era lo que le hacía falta a la ciudad, de la Rua, Ibarra, Telerman no gestionaron. Se ocuparon de nimiedades, y dejaron al porteño de lado, no gobernaron para la ciudad, sino para un grupo en particular y para la TV, segregando al resto. Se olvidaron de los temas de fondo. En cambio Macri quiere atacar los temas de fondo y gestionar con capacidad, apoyándose en recursos humanos bien formados y comprometidos con la problemática de la ciudad.

5) Desde la presidencia de la comisión de Obras y Servicios Públicos de la Legislatura. ¿Cuáles fueron los mejores pro-

yectos? ¿Con qué problemas se encuentra para legislar?

Trabajamos mucho con la modificación de la ley que extiende las líneas de Subterráneos, también tratamos la ley de transparencia en contratación de proyectos de Arquitectura. Ahora vamos a tratar en el recinto la Concesión de Servicios a A.U.S.A, como también los sistemas de Estacionamientos vecinales y disuasorios.

6) Como integrante de la Junta de Ética: ¿Cómo ve la relación del Poder Legislativo con los organismos de control de la ciudad?

Siempre las relaciones entre una rama del poder ejecutivo y del poder legislativo hay roces, chispazos; son poderes que manejan distintos tiempos y por su propia naturaleza tienen distintos objetivos; pero al tiempo de hacer una evaluación tengo que decir que es una relación llena de positividad, que es posible trabajar sin trabas para llevar transparencia a lo que estamos haciendo por la ciudad.

7) ¿Utilizó en algún momento los informes finales de la AGCBA?

Cuando se asume el deber de legislar es necesario usar todas las herramientas técnicas que se tengan al alcance de la mano y los informes técnicos de la auditoría son de gran utilidad. En cierta medida ellos dicen dónde uno está parado en determinadas cuestiones.

8) A partir de su experiencia en temas de seguridad, cómo ve la actual situación del país y en particular de la ciudad? ¿Cree que la conformación de la policía porteña solucionará el problema?

El tema de la seguridad es de altísima complejidad. Solucionar problemas de inseguridad como los que nos tocan vivir, no es una cuestión que se resuelva de un día para otro. La policía porteña es un instrumento importantísimo, pero es un medio que sirve para la prevención del delito y necesita actuar en forma sinérgica con otros: educación, empleo, salud, etc.

9) Este es un año de elecciones en todo el país. ¿Considera que habrá alguna sorpresa en los resultados?

Hay lugares del país donde se sabe que el gobierno nacional va a perder, por ejemplo Córdoba y Santa Fe. Las encuestas hasta hoy le dan muy por debajo de lo que históricamente han sido los votos del peronismo; en la Capital gana Macri y la pelea se da en la provincia de Buenos Aires, el kirchnerismo va a hacer lo imposible por ganar allí, pero tengo mucha confianza en De Narváez, Solá y Macri. ●

Comisiones de las que es miembro: Obras y Servicios Públicos (presidente), Justicia, Vivienda y Junta de Ética, Acuerdos y Organismos de Control. <http://www.escucharparalegislar.com> <http://www.cristianritondo.com.ar>



El Control y la madre del borrego

Mirta Ventura*

Experiencia y Conocimiento

Durante 27 años he trabajado en el cálculo y desarrollo de técnicas de cálculo para describir el comportamiento termohidráulico de los reactores nucleares. El objetivo es el control de la seguridad de las instalaciones nucleares en funcionamiento de la Argentina en plantas en operación, o el licenciamiento y puesta en marcha en las instalaciones en construcción o el licenciamiento de aquellas a construirse. Esta actividad la he desarrollado en la ARN¹, organismo que tiene a su cargo estas tareas, además de dictar las normas regulatorias en el tema. Este organismo, de incumbencia nacional tiene equivalentes en cada país del mundo.

En la elaboración y dictado de las normas, los especialistas toman en cuenta el estado del arte en el tema que se trate, estudian en profundidad las estadísticas -realizadas con muchos datos de la realidad- y los efectos que los sucesos estudiados provocan, tanto en la salud como en la seguridad. Todos los países involucrados contribuyen a estas estadísticas. También se organizan ejercicios internacionales, en donde se simulan posibles incidentes y accidentes. Estas simulaciones se hacen experimentalmente cuando es posible, o también con simulación numérica, con modelos desarrollados para computadoras. Con estos resultados se elaboran las normas y con los años, con más experiencia, éstas evolucionan. En el caso de la Seguridad Nuclear y la Protección Radiológica, además de controlar que se cumplan estas normas, existe un control internacional que realizan unos países a otros para asegurar el buen uso de las mismas. Los que realizan tareas de operación, son instruidos especialmente y controlados por inspectores que a su vez son preparados y controlados con exámenes periódicos. En este sentido, creo que las tareas de control están bien diseñadas y funcionan adecuadamente (salvo, por supuesto, en casos espurios de negligencia o corrupción que constituyen delito). Es de conocimiento general que otros temas que intervienen en el funcionamiento de un país (salud, transporte, importación y exportación de productos, uso de electricidad, gas, agua, impuestos, tránsito, aduanas), también tienen regulado su control a través de sus organismos.

Comportamiento e ideología

Así como están regulados y establecidos formalmente los controles en cada país, existe también su violación o el no cumplimiento parcial o total de ellos, de formas variadas, para cada país, para cada sector de la sociedad y hasta también, para cada individuo y las correspondientes penalidades establecidas para

estas transgresiones. Independientemente de la buena constitución y funcionamiento de estos organismos y reglamentaciones existe algo, no declarado explícitamente, en la supervivencia diaria de la sociedad, que es la puja de sectores para que los controles sean estrictos en lo que les beneficie pretendiendo mirada laxa en aquello que no favorece a su deseo de beneficios. El tema ya no es una cuestión formal de normas para el funcionamiento civilizado de la sociedad sino un tema político e ideológico: ¿Debe o no el Estado controlar los precios de los productos necesarios para la alimentación básica de los ciudadanos? Productores, comerciantes y demás participantes de la cadena de comercialización dirán que no, anteponiendo sus intereses al interés general. Estos mismos individuos querrán que haya estrictos controles para que nadie pueda interrumpir el tránsito por una demanda social y que no controlen cuando ellos lo interrumpen por considerar que alguna medida tomada por las autoridades perjudica a alguno de sus favores. Algunos tendrán distintos criterios acerca del control por tener otros intereses o por pertenecer a diferente estrato social o grupo de pertenencia. Todos actuarán como si tuvieran saber o dibujarán argumentos para demostrar sus razones, más allá de las normas. Reclaman, según la oportunidad, la intervención o no del Estado. Prevalece la ideología del reclamante.

Mas el Estado es el que debe administrar y ejercer los controles que haya establecido como necesarios y no aceptar presiones para que éstos sean relajados. Los grupos de poder, actúan para imponerse y el gobierno no siempre tiene todo el poder para impedirlo. El control ejercido por el gobierno constituido por sus tres poderes es genuino y nadie tiene la misma legitimidad. Sin embargo, no se puede dejar de observar que el reclamo de los sectores más vulnerables y excluidos tiene un derecho vital de supervivencia anterior. Los sectores privilegiados también tienen derecho al reclamo, pero no siempre resulta digno ver violar las reglas y controles cuando uno de sus beneficios es tocado. Ambos grupos, ejercen un control al funcionamiento de las instituciones y reclaman consecuentemente. Esto, que a priori es un crecimiento de la marcha de la sociedad en la construcción de la democracia, debiera ser administrado por el Estado a través de las decisiones del gobierno con la mayor objetividad y lo debe hacer según el rumbo que se haya fijado (democráticamente aprobado ya que ha sido elegido), es decir, según la ideología que sustente que, como siempre, es la madre del borrego. ●

* *Licenciada en Física*

1- ARN: Autoridad Regulatoria Nuclear (Argentina)

Informe de Auditoría

Gestión del Hospital Donación Francisco Santojanni**INFORME DE AUDITORÍA****Gestión del Hospital Donación Francisco Santojanni**

Código del Proyecto: 3.07.02 b)

Equipo Designado:

Dr. C.P. Pedro Cottone (Director de Proyecto)

Dra. C.P. Patricia Campana (Supervisor a/c)

Auditores:

Dra. Alicia Correa, Dr. Alejandro Erne, Cdora. Analía Comito, Lic. Cristina Ferreyra, Lic. Julia Senestrari, Lic. Alberto Lofiego, Lic. Graciela Camps, Dra. Luisa Ingman, Aud. Graciela Digon, Aud. Julia Vergottini

Examinamos

La adecuación de los recursos al cumplimiento de los objetivos institucionales y operativos, en términos de eficacia y eficiencia, en el Hospital Donación Francisco Santojanni, durante el período 2006.

Importancia del examen

La evaluación de los resultados de la Gestión del Hospital Donación F. Santojanni, permite establecer un marco de referencia, a fin de promover la mejora continua de los procesos y servicios, como así también de la utilización de los recursos.

De esta manera, se pretende crear la posibilidad de instrumentar los cambios necesarios, para cumplir con los objetivos del Hospital.

Observamos principalmente que:

La demanda ambulatoria atendida (paciente de consultorio externo) resulta escasa con relación a las horas asistenciales ofrecidas (1,90 consulta por cada hora médica ofrecida), tornando a la actividad asistencial, débil en cuanto a las actividades de promoción, prevención y atención de la salud, señaladas por la Ley Básica de Salud. Asimismo, las consultas del Primer Nivel de Atención, resultan escasas (14,23%) con relación a la consulta asistencial del hospital, no cumpliéndose así el objetivo de disminuir la demanda del hospital.

La producción promedio mensual del área de Rayos (6 placas por profesional a razón de 40 minutos por estudio) resulta baja, si se considera la cantidad de equipos de Radiodiagnóstico disponible para el año 2006 (5 equipos) y la cantidad de horas profesionales ofrecidas (1.164 hs. mensuales). Si bien la conducta prescriptiva tendiente a una menor aplicación de rayos en los pacientes, puede fundamentar la baja producción,

no existe adecuación de las horas profesionales ofrecidas, que torne coherente la producción del Servicio.

Existe capacidad instalada ociosa (dos quirófanos con producción que no supera las 5 prácticas quirúrgicas al mes y uno con solo 17 prácticas al mes) con relación a la cantidad de quirófanos en condiciones de ser utilizados (para el año 2006, diez quirófanos sobre un total de diez) y la demanda satisfecha.

La escasa accesibilidad a la consulta externa, incrementa la consulta de Guardia, aproximando la demanda de dicha consulta (80%) al consumo de la consulta externa. Este tipo de consulta aumenta los costos del sistema de salud y baja la calidad de atención, de aquellos que sí necesitan la consulta de urgencia.

Existe un alto índice de ausentismo no justificado, que no se comunica para su descuento de haberes (50% de casos sobre una muestra de 680 casos en el año 2006). Esta proporción se incrementa a lo largo de los años; para el año 2007 solo se comunicó para su descuento el 16% de los casos relevados (221 casos sobre una muestra de 1340 casos). Asimismo, se verifica que en ningún caso existió un descuento por llegada tarde. Esto señala la ineficiencia del control de asistencia y la falta de confiabilidad de la información que maneja y comunica el Hospital.

Las horas adicionales trabajadas por los profesionales relevados (143.420 hs), representan un 43% de las horas normales trabajadas (329.760 hs), implicando ello, que cada agente trabajaría en promedio 10 hs diarias. No obstante, no existe información que acredite fehacientemente que dichas horas fueron desempeñadas en tareas asistenciales, ni control cruzado por oposición respecto de la División Personal.

El Hospital utiliza la Figura de Guardia Fuera de Dotación -que no se encuentra regulada por normativa vigente- para el pago de horas adicionales, a profesionales de la salud, devengando por tal concepto durante el año 2006, el 40% (\$2.569.680) de lo devengado por sueldo bruto normal, en los mismos profesionales. Vale decir que, el gasto por inciso 1 aumenta en un 40%, por el pago de horas, sobre las que no se puede verificar la veracidad de su utilización.

La ausencia de normas escritas para la higiene hospitalaria, el deficiente sistema de control de calidad de las tareas de limpieza y mantenimiento, la falta de capacitación del personal que realiza las tareas, la inapropiada utilización de agentes de limpieza y desinfección, como también la escasez de personal en función a los metros cuadrados asignados y al tipo de tarea a realizar, son características que atentan contra la salubridad del paciente y del personal del nosocomio. Ello denota anomalías en la inspec-



ción y certificación de tareas por parte del órgano de control dependiente de la Dirección General Recursos Físicos en Salud, del Ministerio de Salud de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Asimismo, la demora en la elaboración de los nuevos pliegos de limpieza y la concreción de la Licitación correspondiente, recae en la incorrecta utilización del pago del servicio, por Decreto 1.370/01 (Legítimo Abono).

Recomendamos:

Replantear las estrategias de atención, en el marco de actividades de promoción y prevención de la salud, a efectos de incorporar al sistema de salud, la demanda real, haciendo hincapié en aquellos que padecen patologías de alto riesgo.

Realizar una evaluación tecnológica del hospital, a fin de determinar la demanda real que el mismo está en condiciones de afrontar, y redistribuir la oferta de horas asistenciales, en función de la demanda real y no a la demanda satisfecha.

Implementar un adecuado sistema de control de asistencia, que no permita la vulneración de los registros, tornando confiable la información que maneja y eleva el Hospital.

Realizar una evaluación sobre la necesidad de contar con horas remuneradas por Guardia Fuera de Dotación e incorporar al circuito de autorización y pago de las mismas, controles que acrediten la autenticidad de su realización en tareas asistenciales.

Implementar mecanismos de control que acrediten la calidad de las tareas de limpieza y mantenimiento, y rever los medios de certificación de tareas por parte del órgano de control dependiente del Ministerio de Salud de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Concluimos que:

Las condiciones de accesibilidad que el Hospital brinda a los beneficiarios de la salud pública, no garantizan la Atención Integral de la Salud, con relación a las acciones de promoción, prevención y atención, establecidas por la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Ley Básica de Salud.

La implementación de procedimientos de evaluación de establecimientos asistenciales, tales como categorización y acreditación, conducirían al incremento progresivo del Nivel de Calidad Institucional.

Asimismo, la inclusión de los usuarios (pacientes y agentes de salud) en la evaluación de la gestión, puede contribuir de manera relevante a la consolidación del Sistema de Salud.

Finalmente, sobre la base de las tareas descriptas en el alcance de auditoría, se concluye que el cumplimiento de los objetivos institucionales y de otros indicadores de la gestión analizada, se ven limitados, por las observaciones detalladas en el cuerpo del Informe. ●

Informe de Auditoría

Deuda pública 2006. Auditoría legal y financiera

INFORME DE AUDITORÍA

Deuda pública 2006. Auditoría legal y financiera

Código del Proyecto: 6.07.01

Equipo Designado:

Supervisores:

Pablo Grasso (Coordinador Supervisor- Contador Público)

Walter Rodríguez (Auditor Supervisor- Contador Público)

Auditores:

Eduardo Rojo (Contador Público), Jorge Giménez (Abogado),

César Carlino (Contador Público), Carmen Ramos (Auditora)

Qué examinamos

El objetivo del examen de auditoría abarcó dos estados incluidos en la Cuenta de inversión 2006, a saber: la Deuda al 31 de diciembre de 2006 (\$ 3.041,3 millones) y la Ejecución presupuestaria del gasto correspondiente a los Programas Intereses y Amortización de la deuda pública durante dicho año (\$ 564,9 millones), con la finalidad de emitir opinión sobre ambos.

La Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires –AGCBA– realiza anualmente este examen como parte del control de la aplicación de los recursos provenientes de las operaciones de crédito público e incluye las tareas específicas necesarias para formarse opinión sobre la situación de endeudamiento.

Por qué es importante

Conocer con la mayor precisión posible el total de la deuda, su naturaleza (por compra de bienes y servicios, préstamos, títulos públicos, etc.), el carácter de los acreedores (proveedores y contratistas, organismos de crédito nacionales e internacionales, tenedores de bonos, otras entidades estatales, etc.), la distribución en el tiempo de sus vencimientos (a corto, mediano y largo plazo), la moneda con que se cancela (argentina o extranjera), entre otros factores, resulta de notoria importancia a la hora de planificar la asignación de los recursos que el Estado percibe.

En tal sentido, una adecuada administración de los niveles de endeudamiento contribuye además a una distribución más eficaz y eficiente de los fondos que el Estado invierte en la provisión de bienes y servicios públicos, en orden al logro de los objetivos de sus políticas.

Por otra parte, el control de la ejecución presupuestaria mencionada se justifica en la verificación de que los servicios de amortización, intereses y otros costos financieros hayan sido honrados con arreglo a las condiciones pactadas en tiempo y forma.

Cuáles fueron los principales hallazgos

- La deuda que se expone surge de diferentes bases de datos y

no de un registro contable integrado y elaborado sobre bases uniformes, lo cual impide efectuar comprobaciones sobre su integridad.

- El estado de deuda no contiene información sobre deudas de carácter cierto y/o eventual del Gobierno de la Ciudad, emergente de juicios en trámite en los cuales la Ciudad es demandada. La información brindada por la Procuración General de la Ciudad a pedido de la AGCBA, presenta una serie de inconsistencias que la inhabilitan para cubrir esta carencia, lo cual impide evaluar el impacto económico de dichos conceptos sobre el stock de deuda.

- No ha sido posible determinar la razonabilidad e integridad de las sumas mostradas como información complementaria del estado de la deuda, en el capítulo “Reclamos mutuos entre el Gobierno Nacional y el Gobierno de la Ciudad” (\$ 3.324,7 y \$ 9.930,2 millones respectivamente). Ello, por no haberse aclarado las diferencias con la información suministrada por la Nación, y permanecer sin definición las negociaciones encarradas entre ambas jurisdicciones.

- Falta de dictado de normas contables (en materia de valuación y exposición de pasivos por juicios, por cargas fiscales y sociales, responsabilidades contingentes, entre otros) que aclaren y complementen el marco conceptual general vigente, que data de marzo de 2003.¹ (En términos generales, una de las funciones de toda auditoría es comparar el “ser” –es decir, los hechos, la realidad, la práctica –con el “deber ser” –cuerpo legal, reglamentario, etc–. Este “deber ser” es el que no está definido adecuadamente).

- Como una de las principales fallas de control interno, se detectó que no se cumple como rutina de control el cotejo de los saldos que surgen del sistema contable con información brindada por terceros (proveedores, contratistas, etc.).

- Respecto de los pasivos expuestos en el Estado de la Deuda, los procedimientos de auditoría aplicados por el equipo auditor permitieron detectar una subvaluación neta equivalente a 8,5% de los mismos, conforme al siguiente detalle:

- Pasivos omitidos de \$ 52 millones con proveedores y contratistas, por distintos conceptos (gastos correspondientes a 2006 que se contabilizan en el año siguiente, error de suma, y depósitos en garantía no mostrados como deuda).

- Errores de valuación de deuda con organismos internacionales de crédito y Nación por \$ 2,8 millones, y de Bonos Tango por \$ 8,3 millones (exceso).

- Falta de inclusión en el stock de la suma de USD 69,27 millones en concepto de deuda con el Estado Nacional por títulos BOTESO (equivalente a \$ 212,1 millones).

- Respecto de la exposición del Estado de la deuda, se encontraron los siguientes errores:

- Falta de exposición en el Estado de la Deuda de los saldos pendientes de pago a la AFIP por retenciones impositivas a proveedores y personal, pendientes de depósito al 31-12-06

- Exposición inadecuada como deuda con organismos del Gobierno de la Ciudad que en realidad corresponde a diferentes acreedores por conceptos diversos (\$ 32,1 millones)
- En el capítulo "Reclamos mutuos", error en el monto de LE-COP derivado de considerar fechas de origen distintas en el cálculo para el estado de la deuda y en la presentación ante el Ministerio de Economía nacional: \$ 17 millones.
- Incumplimientos de la Procuración General respecto de requerimientos informativos para la confección de la Cuenta de inversión 2006 formulados por la Subsecretaría de Administración Financiera y por normativa vigente.²

Conclusiones

Como resultado del examen de auditoría practicado:

- La AGCBA se abstuvo de opinar sobre la situación global de endeudamiento del GCBA al 31 de diciembre de 2006 expuesta en el Estado de la Deuda, debido al efecto muy significativo que las limitaciones al alcance del examen de auditoría podrían tener sobre dicho Estado. Tales limitaciones comprenden la falta de registros consolidados sobre bases uniformes para la elaboración del Estado de Deuda, la carencia informativa sobre

deudas de carácter cierto y/o eventual emergentes de juicios en los que la Ciudad es demandada, y el hecho de que la información contenida en el capítulo "Reclamos mutuos entre el Gobierno Nacional y el Gobierno de la Ciudad" está sujeta a la celebración de un futuro Acuerdo de Saneamiento Definitivo que permita la extinción de las obligaciones recíprocas pendientes con el Estado Nacional, cuya concreción no puede evaluarse en forma razonable.

- El estado de ejecución presupuestaria del gasto correspondiente a los Programas Intereses y Amortización de la deuda pública durante 2006 presenta razonablemente, en sus aspectos significativos, la información sobre dicha ejecución.
- Sin perjuicio de la abstención de opinión precitada, los procedimientos de auditoría aplicados permitieron detectar diferencias en la información exhibida en el stock de deuda al 31/12/2006, por las cuales corresponde incrementar la deuda pública en \$ 258,6 millones (equivalente al 8,5% del total expuesto). ●

1- Disposición N° A- 31/DGC (Boletín Oficial de la Ciudad 25-3-2003)

2- Disposición 143 / GCABA / DGCG / 2006

Informe de Auditoría

Políticas de inclusión

INFORME DE AUDITORIA

Políticas de inclusión

Código del Proyecto: 2.08.03 -Auditoría de Gestión-Ejercicio 2007

Equipo Designado:

Dr. Luis M. Ferella (Director General de la Dirección General de Control de Educación y Cultura)

Lic. Roxana Cardarelli (Directora de Proyecto)

Cdra. Laura Méndez (Supervisora)

Auditores:

Lic. M. Eugenia Bettinardi, Lic. Alicia Bianciotti, Dr. Eduardo Bouzas, Dra. Betina Canicoba, Lic. Alfredo Fisher, Cdr. Roberto González, Lic. Rosa Orrego, Lic. Adriana Somoza

Qué examinamos

El informe "Políticas de Inclusión"- Proyecto N° 2.08.03 se realizó con el objeto de evaluar la adecuación de los re-

ursos al cumplimiento de los objetivos institucionales en término de eficacia y eficiencia.

Por qué es importante

El programa presupuestario "Gestión de Políticas Socioeducativas" desarrollado por el Ministerio de Educación tuvo como propósito general el de atenuar las consecuencias de la crisis social y económica en el ámbito educativo.

La "Coordinación de Programas Socioeducativos" definió las acciones destinadas a reforzar y apuntalar los procesos de enseñanza y aprendizaje de todos los jóvenes con dificultades para ingresar, permanecer y cumplimentar las instancias educativas, tendientes a procurar la inclusión educativa.

La Coordinación tuvo a su cargo la implementación de seis actividades integrantes del Programa Presupuestario N° 16.1 - Gestión de Políticas Socioeducativas - Políticas de Inclusión:

- Programas Solidarios.
- Zonas de Acción Prioritaria – ZAP.
- Acciones de Prevención en Salud.
- Puentes Escolares.

- Programa Nacional de Educación Infantil.
- Programa de Becas.

Una séptima actividad integrante del programa presupuestario 16. 1 fue “Aprender Trabajando”, la que no se encontró bajo esta Coordinación sino que dependió funcionalmente de la Unidad de Ministro. Esta estructura se modificó a partir de diciembre de 2007, por lo tanto el área que nos ocupó pasó a depender de la Coordinación de Inclusión Escolar de la Dirección General de Planeamiento Educativo, a excepción también de “Aprender Trabajando”. Todas dependieron de la Subsecretaría de Inclusión Escolar y Coordinación Pedagógica del Ministerio de Educación.

Cuáles fueron los principales hallazgos

Presupuesto y Cuenta de Inversión:

Las remuneraciones correspondientes al personal no fueron imputadas en su totalidad a las respectivas actividades donde efectivamente prestaron servicios.

Las metas físicas informadas en la Cuenta de Inversión 2007 no contienen la información sobre la totalidad de las sub-actividades y actividades que conforman el programa bajo estudio.

No se previó en la etapa de formulación del presupuesto la asignación de crédito para el Inciso 1 dentro de la Actividad 7 - Becas Estudiantiles.

Gestión de Políticas Socio-educativas - Políticas de Inclusión

No existe un manual de procedimientos necesario para el funcionamiento de la Coordinación de las distintas actividades, excepto para la actividad 7- Becas Estudiantiles.

Actividad 2 – ZAP: (Compuesta por las sub-actividades: Chicos-Chicos; Maestro + Maestro; Orquestas Infante - Juveniles; Campamentos Escolares; Cine en las escuelas medias; Centros Educativos Comunitarios; Red de apoyo escolar).

“Chicos - Chicos”: Este proyecto se encuentra destinado a niños y niñas entre 1 y 4 años, que no asisten al nivel inicial de educación formal, entre otros motivos, por la falta de vacantes. A tal fin, se abrieron salas de juegos, a cargo de maestras jardineras y de un equipo que realiza el seguimiento pedagógico. Estas salas no cuentan con recursos suficientes para que las actividades puedan extenderse en ambos turnos. Una de las salas visitadas no contó con los materiales didácticos suficientes para su desenvolvimiento.

Actividad 5 – Puentes Escolares:

La Coordinación del programa Puentes Escolares no recibió devoluciones escritas de los informes elevados a la Coordinación de Programas Socio-Educativos.

Actividad 7 – Programa de Becas:

Los valores de las Becas no fueron actualizados desde el año 2001, a pesar de la variación porcentual ocurrida en la canasta básica alimentaria y total a febrero del año 2007.

No fue procesada en la base de datos del programa la información referida a los motivos de baja comunicados por la escuela.

En el 100% de los establecimientos de la muestra se comprobó la ausencia de acciones tendientes a la retención por parte del programa ante la pérdida de regularidad del alumno comunicada por el establecimiento.

No se evidenciaron mecanismos de articulación para revertir la observación precedente con los otros programas socioeducativos bajo estudio.

No se realizaron las entrevistas ni visitas socio-ambientales a los aspirantes de la beca de acuerdo a lo establecido en el Art. 11º y 7º según el Reglamento General del Programa y Manual de Procedimiento, respectivamente.

No existe un sistema integral que permita el seguimiento de todas las etapas de pago de las becas, de manera de asegurar un estricto control interno.

La Coordinación de Becas Estudiantiles no realizó las acciones de articulación tendientes a controlar la superposición de beneficiarios entre los programas de Becas nacionales de similares objetivos tal como lo estipula la normativa vigente.

Articulación Becas-Puentes Escolares:¹

La coordinación de Puentes Escolares no posee copia de la documentación de respaldo que convalide la inscripción de los aspirantes de Puentes Escolares a Becas Estudiantiles.

No se identificó el instrumento que posibilitó el pago de becas a 12 alumnos de la ONG-CERP por Puentes Escolares.

No se pudo obtener en el programa de Becas Estudiantiles el 54% de los formularios de inscripción de los aspirantes a becas por Puentes Escolares de la muestra.

No se encuentra registrado en el 12% de los formularios de inscripción de la muestra el centro al que asisten los beneficiarios por Puentes Escolares.

No consta en el 31% de los formularios de inscripción de la muestra la firma del aspirante.

No se pudo identificar la norma administrativa que designó como referentes autorizados a miembros del programa para el cobro de las becas en el período bajo estudio.

Los procedimientos de pagos realizados por los referentes a los becados no fueron acordes con las pautas mínimas de control interno ya que:

- En el 100% de los comprobantes internos de pago no se identifica el período o cuota por el cual se paga; no consta el detalle en letras del importe pagado; no se menciona la normativa legal que fundamenta el pago; no tienen numeración correlativa; no consta la identificación del adulto responsable para el cobro en el banco.
- En el 61% de la muestra se advirtió modificaciones en importe sin la debida salvedad.

Qué recomendamos

Presupuesto y Cuenta Inversión:

Imputar los gastos en personal en las respectivas actividades del Programa 16 – Sub-Programa 1 Políticas de Inclusión.

Registrar las metas físicas desagregadas acorde con la totalidad de las sub-actividades y actividades que conformaron el programa.

Prever la asignación de crédito para el Inciso 1 de la Actividad 7 Becas Estudiantiles en la etapa de formulación del presupuesto.

Gestión de Políticas Educativas - Políticas de Inclusión:

Confeccionar un manual de procedimientos que establezca las pautas de funcionamiento de los programas que coordina.

Actividad 2 – ZAP, Chicos – Chicos:

Las autoridades correspondientes deben arbitrar los medios a los fines de dar cobertura a la demanda insatisfecha en los establecimientos de nivel inicial de la zona.

Procurar recursos físicos y humanos que permitan ampliar el horario de atención de las salas y proveer de los materiales didácticos necesarios para su desenvolvimiento.

Actividad 5 – Puentes Escolares

Establecer mecanismos formales que evidencien las evaluaciones realizadas por la coordinación a cargo de los programas de inclusión educativa sobre el cumplimiento de sus actividades.

Actividad 7 – Programa de Becas

Actualizar los montos de las becas otorgadas.

Registrar la información relativa a los motivos de baja comunicados por la escuela en la base de datos del Programa de Becas.

Realizar las gestiones pertinentes a los efectos de lograr una mayor retención de los alumnos en los establecimientos.

Dar cumplimiento a lo estipulado en el Art. 11º y 7º según Reglamento General del Programa y Manual de Procedimiento, respectivamente.

Elaborar un sistema integral que permita el seguimiento de todas las etapas de pago de las becas.

Realizar las acciones de articulación a fines de evitar la superposición de beneficiarios entre los programas de becas nacionales de similares objetivos.

Articulación Becas-Puentes Escolares

Procurar que la coordinación de Puentes Escolares tome resguardo de documentación relativa a sus alumnos inscriptos en el programa de Becas.

Instrumentar los mecanismos pertinentes a fin de que todas las operaciones de pago queden documentadas.

Archivar en el Programa de Becas Estudiantiles los formularios de solicitud de becas de acuerdo a la normativa vigente.

Procurar que los formularios de solicitud de becas sean debidamente cumplimentados por el responsable a cargo y controlar que contengan la firma del aspirante.

Dictar el acto administrativo que designe formalmente a los referentes autorizados para el cobro de las becas de los beneficiarios por Puentes Escolares.

Conclusión general

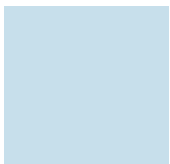
La articulación que existe entre los Sub Programas de Inclusión es parcial y, en algunos casos, carece de instancias de formalización. Por otra parte, se destaca que se produce un gran caudal de información que no cuenta con el correspondiente análisis a nivel de la Coordinación, así como la insuficiencia de apoyo técnico en áreas claves del programa para cumplir con los objetivos propuestos.

Como consecuencia, no se puede afirmar con certeza si las acciones encaradas por la gestión en términos de articulación de programas son las más pertinentes a los fines de lograr la inclusión y/o contención de todos los niños y jóvenes que se encuentran fuera del sistema educativo o en riesgo de estarlo. ●

1- Sobre este acápite, respecto a las observaciones N° 42 y 48, se recomendó iniciar las acciones correspondientes en sede administrativa a los fines de deslindar las responsabilidades que se derivan respecto del incumplimiento de la normativa vigente.

Correo de lectores

Envíe su artículo o comentario a:
arturo.armada@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