

CONTEXBA

Revista de Control Externo Gubernamental

AÑO 3 | Nº 3 | JULIO 2008



**Propietario:**

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

Directora:

Dra. Sandra Bergenfeld

Editores responsables:

Lic. Josefa Prada
Dr. Juan Carlos Toso

Coordinación general:

Prof. Arturo Armada
Unidad de Investigación, Asistencia Técnica, Divulgación y Vinculación
Av. Corrientes 640 Piso 7° C 1043AAT Ciudad Autónoma de Buenos Aires
tel (54 11) 4321-3700 int 502/4
fax 4321-3700 int 5
udi@agcba.gov.ar

Colaboran en este número:

Dr. Leandro Despouy
Cdor. Roberto Feletti
Dr. Eduardo Grinberg
Lic. Gustavo Badía
Arq. Artemio Pedro Abba
Arq. Mario Sabugo
Dra. Diana Maffia
Lic. María Gimena Lemos
Prof. Mario Aiscurri
Lic. Verónica Poma
Dr. Jorge Vitale

Diseño, diagramación y fotografía:

Javier Pomposiello
Pablo Omar Iglesias

Producción:

Lic. Marianela Schkolnik
Lic. Federico Golodny

Impresión:

Gráfica Láser - Av. Corrientes 2434 - 5° 18
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) 321-3700 int 212
fax 4321-3700 int 5
info@agcba.gov.ar

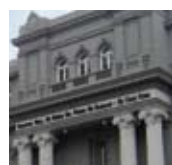
Revista digital Contexba:

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

Puede enviar su artículo o comentario a:

udi@agcba.gov.ar

I.N.P.I. Nº: 2159739
ISSN digital 1851-9423



5	EDITORIAL Presidente de la AGCBA. Sandra Bergenfeld
6	AREA METROPOLITANA E INTERJURISDICCIONALIDAD Jornadas Interjurisdiccionales
7	La auditoría en la tela de araña Leandro Despouy
10	Una gestión problemática: el planeamiento urbano en la encrucijada interjurisdiccional Roberto Feletti
15	Cooperación e integración para superar la diversidad de enfoques Eduardo Grinberg
17	La región metropolitana como desafío político Gustavo Badía
22	Buenos Aires: del paisaje desigual del suburbio a la fragmentación excluyente de la post-ciudad Artemio Pedro Abba
28	PROBLEMATICA URBANA El deseo y la fortuna: las perspectivas del plan urbano ambiental Mario Sabugo
31	TRIBUNA ABIERTA ¿Es tiempo de balance y revisión para los organismos de control en la Ciudad Autónoma? Jorge Vitale
36	¿QUE ES EL CONTROL PARA USTED? Controles y gobernabilidad Diana Maffia
37	ENTREVISTA Entrevista al legislador Enzo Pagani
39	CONTROL Y CIUDAD La mirada desde el después y la información oportuna Mario Aiscurri
41	INFORMEMOS Contrato de mantenimiento de hospitales
43	Mejoramiento de infraestructura de la red pluvial
45	Seguridad en escuelas
47	RESEÑAS BIBLIOGRAFICAS Encuentros y desencuentros entre lo "Local" y la mundialización Federico Golodny
48	La responsabilidad del Estado en el diseño social de la ciudad Verónica Poma
49	LINKS A PUBLICACIONES DE INTERES Revistas internacionales de control y administración pública

NUEVA COMPOSICION DEL COLEGIO DE AUDITORES GENERALES

El 10 de diciembre de 2007 se renovaron por cuatro años las máximas autoridades de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, los siguientes son los nuevos Auditores Generales:



Sandra Bergenfeld

Abogada (UBA). Master en Administración, Derecho y Economía de los Servicios Públicos; EPOCA, Unidad Académica de Posgrados Internacionales (USAL) - Universidad Carlos III de Madrid. Junio de 2006. Ex Legisladora de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (período 2003-2007). Actualmente cursando segundo año del Master Especialización en Derecho Ambiental, Universidad de Belgrano.



Santiago De Estrada

Abogado (UBA). En la función pública ha ocupado el cargo de Secretario y Subsecretario de Seguridad Social de la Nación (en cuatro oportunidades), la Subsecretaría de Desarrollo Social de la Nación, la Presidencia del PAMI (en dos oportunidades) y la Presidencia del Instituto Nacional de Previsión Social. Se desempeñó como Embajador Argentino ante la Santa Sede. Ex legislador de la Legislatura de la C.A.B.A., ocupando en el período 2003-2007 la Vicepresidencia 1°.



Alejandro Fernández

Abogado (UBA, 1998),. Investigador externo del Centro de Investigaciones y Estudios Estratégicos (CIEE). Durante el 2006, cursó la carrera de Especialización en Administración y Derecho de la Seguridad Pública (III Promoción); organizado por la Escuela de Postgrado Ciudad Argentina -EPOCA- Unidad Académica de Postgrados Internacionales de la Universidad del Salvador (USAL) y la Universidad Carlos III de Madrid.. 2007: Asesor Camara Diputados Nacion (Enlace con Secretaria de Seguridad Interior). Subsecretario de Asistencia Técnico Administrativo, Legislatura de la ciudad (2005-2007) 2002: interventor de la Dirección de Admisión de Extranjeros de la Dirección Nacional de Migraciones.



Adriano Jaichenco

Ingeniero Civil y en Construcciones (UTN). Presidente de la Asociación Trabajadores de la Salud Pública de la República Argentina (1995-1999). Presidente de la Asociación Mutual Personal Garrahan. Miembro del Consejo Asesor Técnico Administrativo del Hospital Garrahan (1991-2007). Miembro del Consejo Directivo UPCN, Seccional Capital Federal (2002-2006). También se dedicó al Desarrollo, Proyecto y Dirección de Construcciones Civiles (1983-2007).



Paula Oliveto Lago

Abogada (UBA). Cursó la carrera de especialización de administración financiera del estado en la Universidad de Buenos Aires. Realizó el curso de Fiscalización, Auditoría y Control de la gestión de los fondos públicos de la Universidad de Salamanca. También realizó el curso de Técnica Legislativa en el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).



Josefa Prada

Licenciada en Ciencias Antropológicas (UBA). Maestría en Gestión y Políticas Culturales en el Mercosur, Facultad de Derecho, Universidad de Palermo (1999 - 2000); Carrera de Especialización en Administración Financiera Gubernamental, UBA (2003). Fue Auditora General de la A.G.C.B.A.(2003-2007). Asesora en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores de la Nación.



Juan Carlos Toso

Abogado (UBA). Ex Presidente de la A.G.C.B.A. en el año 2007. Realizó cursos de posgrado en Derecho, Toma de Decisiones y Marketing. Asesor de empresas como Ravana, Data Technical Enterprise, Neosol, Wenlen, Wence y la Asociación Metropolitana de Ciclismo, YPF, entre otras (desde 1980). Ejercicio liberal de la profesión.



Sandra Bergenfeld
Presidente AGCBA

El Nuevo Colegio de Auditores considera necesario para la AGCBA fortalecer la relación con los principales “destinatarios” de nuestra producción. Para ello, es preciso tener en claro quiénes son y de qué manera podemos ajustar nuestro “producto” para que satisfaga plenamente sus necesidades.

En este marco, una característica del sistema democrático que pretendemos consolidar es la publicidad de los actos públicos y su consecuencia inmediata, la transparencia en la gestión de gobierno. Y en este sentido, la Auditoría debe considerar al ciudadano como un actor interesado en nuestra labor e iluminar la comprensión de la profusa información que se pone a disposición de los mismos.

Para ello, una pauta imprescindible consiste en propiciar la “traducción” de los informes en un lenguaje que pueda ser decodificado por todos los interesados. El gran desafío es lograrlo sin perder la consistencia técnica ni desnaturalizar los hallazgos de auditoría.

CONTEXBA es una publicación destinada a divulgar no sólo la actividad de la Auditoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sino a exponer una serie de temas vinculados con el control en general. Las características de una publicación de divulgación exigen este equilibrio, al que nos referíamos, entre la calidad técnica de los resultados y la traducción de la exposición de los mismos para que los textos resulten útiles, accesibles y didácticos al público en general. A pesar de su juventud, la publicación oficial de la

AGCBA ha ganado un merecido prestigio en este sentido. CONTEXBA no sólo difunde las acciones del organismo. En este número, por ejemplo, se dedica un espacio importante a la articulación interjurisdiccional en la región metropolitana. El tema es significativo para la AGCBA porque la Ciudad y la Nación conciben sus sistemas de control de un modo particular en el cual la articulación entre los distintos organismos es indispensable para lograr una verdadera integración de las miradas sobre los objetivos prácticos que se fijan.

Es por ello, que éste es el tema central en este número. Allí se hacen una serie de aportes que podríamos denominar fundacionales ya que inician un camino para que los organismos de control acompañen una realidad cada vez más acuciante, la demanda de políticas públicas interjurisdiccionales para resolver la compleja trama de problemas que la gestión gubernamental de la Nación, la Ciudad de Buenos Aires, la Provincia de Buenos Aires y los municipios del conurbano bonaerense deben enfrentar.

Como siempre el número se completa con las secciones habituales tales como “entrevistas”, “qué significa control para usted”, entre otras.

En lo personal me siento orgullosa de poder presentar este primer número de CONTEXBA del 2008, publicación prestigiosa y consolidada, desde la nueva gestión que encaramos con mis colegas de la AGCBA, siempre en búsqueda de la excelencia en la calidad institucional. ●

Jornadas Interjurisdiccionales



El 24 de abril de 2007, en el Salón San Martín de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se realizaron las Primeras Jornadas de: "Gestión y Control de Políticas Públicas. Nación, Área Metropolitana y Ciudad: Complementación y conflicto", organizadas por la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires.

En la misma participaron autoridades de tres jurisdicciones diferentes, la Nación, la Ciudad de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires; y también contamos con la mirada de un académico que se dedica a estas problemáticas. El motivo del encuentro fue el de reunir a las diferentes jurisdicciones que directa o indirectamente influyen en el desarrollo de la ciudad.

Como resultado de las Jornadas, se concluyó que para solu-

cionar los problemas de la Ciudad de Buenos Aires, no alcanza con las políticas públicas que ésta jurisdicción pueda realizar, sino que necesita de la articulación de las acciones de las tres jurisdicciones que tienen incumbencia en el proceso de construcción de ciudad.

Para ilustrar el contenido de las Jornadas, presentamos las exposiciones de cuatro expositores: el Dr. Leandro Despouy por la Auditoría General de la Nación, el Cdr. Roberto Feletti por su pasada experiencia como Secretario de Infraestructura de la Ciudad de Buenos Aires, el Dr. Eduardo Grinberg por el Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires y la del académico Lic. Gustavo Badía.

Además, incluimos en esta sección el artículo del Arq. Artemio Abba sobre la conformación del Área Metropolitana. ●

La auditoría en la tela de araña

Leandro Despouy*

Comienzo planteando dos cuestiones sobre la relación entre la AGN-Ciudad y la AGN-Provincia, después realizaré una breve reflexión sobre algunos esfuerzos de alcance regional que se están haciendo y para finalizar abordaré la problemática de la auditoría de los entes binacionales.

Desde su creación y hasta 1996, la AGN como órgano de control externo tenía competencia sobre la Ciudad de Buenos Aires, conforme a lo establecido por el artículo 117 de la Ley N° 24.156. Con la reforma de la Constitución Nacional de 1994, se dispuso en el nuevo artículo 129 que: "La Ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo con facultades propias de legislación y jurisdicción".

Sancionada la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires el 1° de octubre de 1996, queda aplicado el carácter autónomo de la ciudad. A su vez, en el título 7° referido a los órganos de control de la ciudad se contempla la creación de la Auditoría General de la Ciudad (capítulo 4).

Hasta 1996 la AGN controlaba todo el funcionamiento, el gasto y las actividades contables de la Ciudad. Pero en 1994, cuando se reforma la Constitución Nacional se establece claramente que la Ciudad será autónoma y tendrá su propia legislación y jurisdicción. La Constitución de la Ciudad también incorpora este principio y asigna a la Auditoría de la Ciudad las actividades de control. A partir de 1997, la AGN establece claramente (Disposición N° 114/97 AGN) que no es competente para auditar actos del Gobierno de la Ciudad ni ninguna otra actividad que lleven a cabo las autoridades de la Ciudad. De esa manera quedan claramente delimitadas las competencias de ambos organismos en materia contable y con respecto a los actos realizados por el Gobierno de la Ciudad Autónoma. Podríamos preguntarnos si estas limitaciones institucionales, jurídicas y constitucionales implican que la AGN no tiene competencia de control sobre actividades que se desarrollan en la Ciudad de Buenos Aires; el interrogante es válido también para el conurbano bonaerense y concierne a las poblaciones que viven o desarrollan sus actividades en el AMBA (Área Metropolitana de Buenos Aires).

La AGN desarrolla actividades que abarcan dichas áreas. Trataré de mostrar el impacto que pueden tener y al mismo tiempo, los problemas que plantean actividades concurrentes entre la jurisdicción Nacional, la Ciudad, la Provincia de Buenos Aires, los Municipios del Gran Buenos Aires y las entidades interjurisdiccionales con competencia específica. Como ejemplo puedo indicar los casos: del CEAMSE, de la corporación del Mercado Central y de la corporación Puerto Madero.

Voy a analizar las relaciones de coordinación entre las distintas jurisdicciones, que pueden tener competencia en un mismo territorio y sobre una misma población. Éste es el nudo de mi reflexión y es donde realmente pueden presentarse situaciones de competencias concurrentes, yuxtaposiciones o bien de ámbitos concurrentes o confusos.

Algunas áreas de competencia de la AGN que repercuten decisivamente dentro del AMBA son: la Ciudad de Buenos Aires y los 24 distritos que la rodean. La realidad social se ha escapado de los límites originarios e incluso de algunas leyes, como la Ley N° 25.031 que incluye en la región metropolitana a 43 distritos.

En el caso concreto de las actividades de auditoría que tienen un impacto directo sobre esta área y la población, se puede citar al Riachuelo como un ejemplo. La AGN realiza una auditoría de gestión ambiental en la que entre otras cosas, comprueba el daño ambiental y también sus consecuencias económicas y sociales. En la salud, se evalúan los riesgos que tienen que ver con la población circundante. El informe advierte la posibilidad de que sobrevenga una catástrofe ecológica debido a la existencia de otros polos similares de polución. Señala las consecuencias directas del fraccionamiento jurisdiccional, porque nadie ejercía el control de policía y comprueba que incluso el órgano encargado, el Comité Ejecutor del Plan de Gestión Ambiental y de Manejo de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo (CEMR), nunca cumplió esa función y enfrentó grandes dificultades para poner en marcha el control, precisamente por ese fraccionamiento.

En el caso del Riachuelo se visualiza cabalmente lo que la ausencia de control puede originar. A la vez, es una muestra de mecanismos yuxtapuestos que se van neutralizando mutuamente. Ésta y otras situaciones, han transformado a esa área en una especie de "zona liberada" en cuanto al control.

Otro caso a plantear es el de los servicios públicos interjurisdiccionales. La AGN audita servicios que afectan y de alguna manera comprenden a toda el Área Metropolitana. Por ejemplo, el servicio de agua y saneamiento que hasta hace poco estaba concesionado a Aguas Argentinas es un hilo conductor común, pues abarca actividades en distintos ámbitos y pone en evidencia ésta problemática de lo jurisdiccional.

Hemos realizado varias auditorías a la empresa Aguas Argentinas. Pero hay una muy importante sobre el ejercicio 2001, que examina la renegociación de 1997. En ese examen podemos ver que la empresa en el primer quinquenio no había concluido casi ninguna de las metas físicas que se había propuesto, sobre todo en materia de tratamiento de efluentes cloacales y otras obras de infraestructura. En ese momento, se lleva adelante una negociación y no se le exige a la empresa su cumplimiento.



En auditorías posteriores, se pudo constatar que esas metas no se lograron en relación a los efluentes cloacales, con enormes consecuencias ecológicas y ambientales.

También hemos auditado anualmente -desde el punto de vista de los desembolsos de la ejecución de los proyectos-, el préstamo del BID al Estado. Para ese programa denominado: "Gestión Ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo", en un comienzo se habían previsto 500 millones de dólares, de los cuales 250 serían aportados por el BID. Bajo la presidencia del Dr. Eduardo Duhalde una parte de ese préstamo (150 millones) y de otros fueron utilizados con fines sociales en la crisis. Al 31 de diciembre de 2005, el BID había desembolsado 9.988.000 dólares, de un monto acordado de 250 millones. Posteriormente se redujo a 100 millones de dólares (Decreto 808/2002 del 13 de mayo de 2002). En 2006, el último año auditado los desembolsos del BID fueron similares a los efectivizados, en total entre 1999 y 2005. El monto total desembolsado entre 1999 y 2006 fue de 18.042.305,09 dólares estadounidenses.

Comprobamos que aunque había fondos disponibles de relevancia, faltó un organismo con capacidad suficiente para coordinar los esfuerzos de las jurisdicciones intervinientes. En general, esos préstamos no se utilizaron para lo que habían sido previstos y en varias oportunidades se pagaron comisiones punitivas, justamente porque los fondos no se habían utilizado. En otras palabras, hubo desembolsos para otros fines y hubo también endeudamiento porque los fondos, pese a tener un destino tan preciso como el saneamiento ambiental del Riachuelo, no fueron ejecutados. En este caso, no puede argumentarse la inexistencia de recursos para fines de gestión ambiental. Es cierto que hubo gastos de administración y consultoría relativamente significativos, pero no se hicieron las obras de saneamiento ambiental que se tendrían que haber hecho.

Aquí se comprueba que en esto hubo una actitud deliberada, una negligencia abierta en el comportamiento del Estado.

Se renegociaba la concesión de Aguas Argentinas en la Secretaría de Medio Ambiente, a cargo en ese momento de María Julia Alsogaray. Al mismo tiempo la funcionaria presidía el Comité Ejecutor del Plan de Gestión Ambiental y de Manejo de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo (CEMR), por esto al liberar a la empresa Aguas Argentinas de obligaciones contractuales en obras de infraestructura destinadas a evacuar los afluentes cloacales, estaba agravando directamente la situación medioambiental en la cuenca Matanza-Riachuelo.

Podrá advertirse que a través de tres aspectos distintos de la auditoría llegamos al mismo hecho: la ausencia total de control.

Veamos otros casos, por ejemplo los relacionados con el transporte. La AGN audita la CNRT: hemos realizado centenares de informes en los que vamos mostrando lo que en realidad la gente padece día a día. No hace falta recurrir a grandes especificaciones de orden técnico para denotar las características del transporte en la zona urbana del AMBA, tanto de entrada como de salida de Buenos Aires. La población de esta zona tan transitada no tiene un adecuado acceso al transporte. Varias auditorías llevadas a cabo por la AGN sobre accesibilidad del transporte público de pasajeros así lo prueban (Res. AGN 144/2004; 104/2004; 84/20004, 14/2004/ 13/20004; 201/2003 y 196/2003).

Quiero detenerme en la problemática interjurisdiccional que se planteaba con algunas entidades específicas como el CEAMSE o la corporación del Mercado Central. Por resolución del Congreso de la Nación, aunque no teníamos competencia intentamos sin éxito, auditar el Mercado Central. También quisimos hacerlo en la corporación Puerto Madero, donde hay un 50%

de la Ciudad y otro 50% de la Nación. El Congreso insistió en que lo hiciéramos y creo que la opción más razonable hubiese sido lograr un acuerdo con la Auditoría de la Ciudad de Buenos Aires para que la AGN pueda auditar la corporación Puerto Madero. Tanto el Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires como la Sindicatura de la Ciudad de Buenos Aires están auditando la mencionada corporación. Como vemos, hay todo un entramado de dificultades y obstáculos que son importantes remover para lograr una actividad completa.

Auditar el Mercosur

Respondiendo a diversas solicitudes, en la AGN iniciamos la interesante experiencia de realizar auditorías sobre un mismo tema y objeto, con otras auditorías de igual rango en los distintos países del MERCOSUR ampliado. Por ejemplo: la aplicación en cada una de las regiones de los distintos países, de las normas o las directivas que el propio MERCOSUR detallaba, particularmente en cuestiones vinculadas a la alimentación, sanidad, entre otros temas. Esto después se compilaba en un documento único y se destacaban los aspectos en común de las auditorías.

Fueron provechosas las auditorías que se realizaron en la frontera. Cada una, operaba de un lado y del otro de la frontera. En los casos de Uruguayana y Paso de los Libres se hicieron varias. Es interesante prestar atención a algunas de ellas: al auditar temas fitosanitarios volvimos a encontrar la vulnerabilidad de ciertos procedimientos, en ambos lados de la frontera y señalábamos el riesgo de la aftosa. El informe precedió a hechos que desembocaron en algunos escándalos. Es decir, que pudieron detectarse a través de indicadores concretos, los riesgos de una contaminación como la que efectivamente se produjo, pese a que no se pudo impedirla.

Quiero mencionar un problema muy serio, creo que es de enorme dimensión: me refiero al abordaje de entidades binacionales. Estas manejan o representan costos de miles de millones de dólares y en las que algunas particularidades dificultan su debido control.

Por ejemplo, en el caso de Yacyretá, la AGN audita los estados contables, los balances. En algunos casos, solo hemos podido auditar los gastos administrativos, el costo y las políticas de recursos humanos que se dan del lado argentino. ¿Por qué no hemos podido ir más allá y auditar específicamente los costos del desarrollo de las obras, que sería lo más importante? Porque para eso es necesario que celebremos un convenio específico, en virtud de que las entidades binacionales son distintas de los Estados que las componen. Es necesario el acuerdo de los dos países para que uno pueda llevar adelante la tarea, no bastaría con que Argentina lo decidiera. Es importante que también Paraguay lo haga a través de notas revérsales o de algún otro sistema y es un tema complejo que hasta ahora no se ha podido resolver adecuadamente.

Para hacer frente a éstas dificultades hemos intentado impul-



sar que los organismos de control de ambos países realizaran auditorías conjuntas. En el caso de Paraguay, la dificultad es que la Contraloría General de la República no audita Yacyretá, a diferencia de la Argentina donde la AGN audita los balances. De todos modos, hicimos esfuerzos considerables con los presidentes de los organismos de control de Brasil y de Paraguay. Para lograr un mecanismo que permita resolver los obstáculos de orden jurídico que se nos presentan y de esa manera intervenir en el control de importantes desembolsos y contrataciones. En el caso de Yacyretá, superan los 5000 millones para nuestro país.

Nos hemos reunido varias veces en Argentina y en Paraguay. En la última reunión que tuvimos con el Presidente de Paraguay, quedó planteada la posibilidad de que él llevara a la agenda del MERCOSUR la problemática concreta de las distintas Entidades de Fiscalización Superior en el caso concreto de los entes binacionales. Sería muy saludable para ambos países que pudiéramos controlar la rendición de cuentas de sumas tan importantes.

Con esto, hemos pasado revista a tres o cuatro ámbitos en los cuales la temática del control es central, por su repercusión social o su significación económica. Al mismo tiempo, planteamos la necesidad de la coordinación que es uno de los grandes desafíos a nuestro alcance. ●

** Abogado, Universidad de Buenos Aires. Especializado en Derecho Internacional Público y experto en Reforma del Estado, Cooperación y Negociación Internacional. Presidente de la Auditoría General de la Nación. Entre otros cargos públicos fue Relator especial de la comisión de Derechos Humanos en Naciones Unidas sobre Independencia de Magistrados y Abogados.*

Una gestión problemática: el planeamiento urbano en la encrucijada interjurisdiccional

Roberto Feletti*

Quienes me precedieron desarrollaron con mucha precisión y solvencia académica el impacto del área metropolitana sobre la Ciudad de Buenos Aires y cómo redimensionar una gestión de la Ciudad de Buenos Aires a la luz de los problemas del área metropolitana.

En ese marco, trataré de exponer, como ex secretario de Infraestructura y Planeamiento, área que tenía a su cargo la obra pública, el planeamiento urbano, el tránsito y el transporte en la Ciudad de Buenos Aires, cuáles fueron los impactos de la interjurisdiccionalidad sobre la cuestión. En rigor de verdad, hablaré de su fracaso, porque hubo pocas posibilidades de resolver problemas concretos de planeamiento urbano en una Ciudad que efectivamente está rodeada o circundada por un cordón urbano que ha perdido destino productivo y, por lo tanto, tiene un alto porcentaje de marginalidad. Y una Ciudad que además, siendo autónoma, es asiento de las autoridades nacionales; por lo tanto su autonomía en ciertos aspectos va a ser necesariamente limitada.

Me referiré especialmente al tema del planeamiento urbano, o las decisiones del planeamiento urbano. No voy a referirme a higiene urbana, ni a los problemas de coparticipación ni al tema de policía y seguridad. Y en este punto quiero focalizar tres cuestiones que me parecen claves.

En primer lugar, la agenda básica que deberíamos tener con la Nación para tratar el problema de transporte público de pasajeros, de transporte de carga y logística de abastecimiento de la ciudad. Es decir, los dos primeros puntos que implicamos son los que resuelven el problema de tránsito y transporte de la Ciudad. Es muy difícil resolver ambas cuestiones sin un fuerte acuerdo con la Nación. Podemos regular la tarifa de taxis para mejorar su servicio, podemos trabajar sobre el flujo de automóviles en la autopista a través de la regulación de los peajes, básicamente las dos tarifas que maneja la Ciudad, los peajes de las autopistas urbanas y las tarifas de taxi. A lo mejor, modificar algunas paradas de colectivos; pero en materia de recorridos de colectivos, frecuencias de trenes, regulación de subtes (ya me voy a referir a eso) todo el trabajo de tener una policía de tránsito para la regulación de carga y descarga, control de carriles exclusivos para colectivos en la salida hacia y desde el macrocentro, en todo eso la Ciudad está ausente. Y el último punto, que también es importante al calor del desarrollo urbano que está teniendo la Ciudad es la existencia de tierras públicas en la Ciudad de Buenos Aires que son de propiedad de la Nación, sobre las cuales la Nación construye sus propios proyectos y demanda de la Ciudad normativa urbana. Son tres problemas centrales en la planificación urbana en la Ciudad:

el problema del tránsito y transporte, las cargas; y el banco de tierras públicas nacionales sobre las cuales la Nación define.

Voy a desarrollar el tema del transporte público. Antes que nada, vamos a ver el modelo prestacional que, a mi juicio, es el caso de interjurisdiccionalidad más complejo y no repetido, por lo menos en Latinoamérica, en los seminarios en que me tocó estar en ciudades con subterráneos o transportes metropolitanos subterráneos como el de la Ciudad de Buenos Aires.

¿Qué tenemos?: tres problemas. La inversión en la extensión de la red está a cargo de la CBA, del presupuesto de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, los doce km y medio de subte que hoy se están construyendo en la CBA salen de allí. Excepto la línea E, que es del Estado Nación y todavía está en proceso de licitación, las extensiones de la línea A, de la B y la construcción de la nueva línea H, son presupuesto de la CBA.

Respecto al subsidio de la tarifa, para mantenerla a 70 centavos, tenemos que hoy la tarifa de equilibrio está alrededor de un peso, hay un subsidio bastante importante, casi un 30% sobre la tarifa del subte, a cargo de la Nación. La Nación desembolsa aproximadamente cincuenta millones de pesos al año para mantener la tarifa a 70 centavos, una tarifa que está, dijimos, alejándose de su punto de equilibrio. Y, por supuesto, la operación de la red de subterráneos de la CBA está a cargo de un concesionario privado, Metrovías, que forma parte del grupo empresario Roggio, que por ser la Nación la que subsidia la tarifa, la regula a través de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte. Entonces nos encontramos una Ciudad que planifica e invierte, porque es lógico que haga su planeamiento urbano, la extensión de la red del subte. Pero luego vemos en el día a día del subte, su frecuencia, qué pasa en las horas "pico" con formaciones de trenes de seis vagones para ampliar el frontal del andén, qué pasa con las frecuencias en horas "valle", con formaciones más reducidas, qué pasa con el sistema de señalización y con la renovación de partes de trenes. Bueno, todo eso es manejado por la Nación. Es decir, el día a día de un medio que transporta alrededor de 700 mil pasajeros por día, porteños y no, pero que es eminentemente porteño. Porque cuando un subte llega a un barrio, y voy al punto de la planificación urbana como, por ejemplo, llevar un subte al corazón de Flores, o al de Parque Patricios, o al de Villa Urquiza, se cambia la morfología urbana, más en un contexto de red inmobiliaria. Vale decir, cuando se inaugure la extensión de la línea B en el corazón de Urquiza, en Monroe y Triunvirato, el empalme con el tren de Triunvirato, se está creando un nudo intermodal monumental en esa zona que hace cinco años era una zona

relativamente muerta. Pero nadie está discutiendo esto, nadie sabe quién se hace cargo de esta planificación urbana.

Esto no ocurre en ninguna parte, por lo menos de Iberoamérica, donde los subtes mayoritariamente son estatales; podemos tener un estado débil, pero no creo que sea más débil que el de Bogotá, el de Medellín o el de Río de Janeiro, donde los subtes son estatales.

¿Qué hicimos nosotros durante nuestra gestión? En el 2004, amparados en un decreto del 95 que preveía un traspaso de la concesión de subtes a la Ciudad, enviamos una carta reclamando el traspaso de la concesión, pensando que inclusive 50 millones de pesos era un cuarto punto de la coparticipación federal, que podía ser compensado con un incremento de la coparticipación federal de la Ciudad; inclusive, la Ciudad podría perfectamente, si quería una red de subtes como la que estaba haciendo, tomar a su cargo ese subsidio, incluso acordando que la tarifa podría llevarse a 80 centavos. Fueron todas esas negociaciones las que mantuvimos con la Secretaría de Transporte de la Nación, que resultaron absolutamente infructuosas.

Hay un decreto que apoya jurisdiccionalmente, la Ciudad invierte en extensión de red, se mandaron notas, se buscaron agendas de consenso, motivaron importantes reuniones, inclusive con la intervención del jefe de gabinete de la Nación, la Ciudad podría haberse hecho cargo de la operación de traspaso. ¿Y con qué nos encontramos? Estamos a un paso de inaugurar la línea H, por lo menos el tramo que va de Once a Parque Patricios, son casi tres km y medio de subte ¿Y cuál era la dificultad que se nos planteaba, que no sé como lo va a resolver el Gobierno actualmente? ¿Entregamos la línea H al operador Metrovías tal cual como está, en cuyo caso le agregamos un flujo de 50 mil pasajeros más, que con la apertura del tramo de Once y el empalme con línea B, va rápidamente a duplicar a 100 mil pasajeros más? ¿De golpe el concesionario recibe en escasos dos años un flujo mayor a 100 mil pasajeros? Alguien podría tildarlo de poco transparente. Metrovías recibe sobre una inversión presupuestaria de la Ciudad, un flujo inicial de 50 mil pasajeros para llevarlo rápidamente a 100 mil en dos años. ¿Qué diría la Auditoría de la Ciudad? ¿Es correcto eso? Muy bien, supongamos que se licita la concesión. ¿Y qué encontraremos cuando se licite la concesión? Que hay 45 km de subte operados por una empresa y 5 km operados por otra. Con lo cual hay una deseconomía a escala, porque la otra va a tener un subsidio estatal, hay que hacer un clearing, porque el que se toma el subte en Plaza de Mayo y empalma en la H tiene que saber quién pagó ese boleto; ¿cómo se reparten los subsidios? ¿Es razonable que en un sistema de transporte con 50 km de subte haya una empresa operando 45 y otra 5? ¿Qué opciones tenemos?

Una, es entregarlo directamente a la concesión, con lo cual hay una inversión presupuestaria de los contribuyentes de la Ciudad que una empresa privada concesionaria recibe al aumentársele el flujo de pasajeros. Otra es aceptar que haya otra concesión, con una deseconomía de escala monumental.

La tercera es que lo opere directamente la CBA, con lo cual resolvemos el problema de los costos, pero no resolvemos el problema del clearing.

Supongo el grado de desesperación que ha de tener el Gobierno porteño al saber que no puede inaugurar casi cuatro kms de subte porque no se ha resuelto esta cuestión. ¿Quién va a operar la línea H? Es un problema bien concreto, que se hubiera resuelto con el traspaso del subte a la regulación de la Ciudad. Podemos decir que los colectivos tienen impacto en la provincia, es cierto, pueden ser federales. Pero no hay nada más porteño, más legítimo para la Ciudad que la inversión presupuestaria en la extensión y regulación de los subtes.

Toquemos el tema de los colectivos. ¿Qué pasa con los colectivos? Algo similar. Hay más o menos 140 líneas de colectivo, un poco menos: son 138. De ellas, 25 tienen un recorrido que se inicia y termina en la CBA, más de 100 pasan a la Provincia de Buenos Aires, por lo tanto los colectivos son federales. El colectivo hasta la crisis del Tequila en el 95 no tenía subsidio, era un ejemplo a nivel latinoamericano de un sistema de transporte público sin subsidio. A partir del 95 empieza el subsidio. ¿Qué pasa hoy? Hay muchas líneas para las que parece mucho más importante el subsidio que recolectar pasajeros.

Es toda una discusión. Desde la Secretaría hicimos un estudio muy detallado, en especial porque hay que pensar en un contexto que, afortunadamente, es de crecimiento económico y generación de empleo, donde una parte importante de los empleos que se generan en la CBA son generados en el macrocentro, y donde hay enclaves turísticos, otra ventaja competitiva de la Ciudad. Con lo cual mucha gente tiene que viajar hacia y desde el macrocentro. Todo este colapso de tránsito que hay es porque en los 90 se pensó que el problema del tránsito en la CBA se iba a resolver en el campo privado y en la medi-





da en que la sociedad crece, se incorpora gente al mercado de trabajo y el transporte público hoy está en problemas. Es más, si uno quisiera hacerse propaganda diría: en el subte hacemos los deberes de extender la red pero no logramos la regulación. En el tema de los colectivos uno advierte que fatalmente alguien que vive en Lanús tiene que tomar dos o tres colectivos para llegar a su puesto de trabajo. ¿Qué quiero decir con esto? Que hay un problema de interconexión. Uno de los problemas más grandes del desarrollo del sur, es la interconexión. Por supuesto, del sur con el norte de la Ciudad. Y en parte la construcción de la línea H apunta a resolverlo. Y el segundo problema que aparece como muy importante o muy de fondo es la interconexión de los municipios del sur, Avellaneda, Lomas de Zamora y Lanús con toda la zona sur de la CBA. De hecho, nosotros planteamos la ampliación del número de puentes sobre el Riachuelo, jurisdicción nacional que había que discutir con el Comité Matanza-Riachuelo para hacerlo y no en vano uno piensa que nunca se procuró interconectar el tren que viene de la Matanza en Pompeya con un subte y la llegada de la línea H para trasladar desde la Matanza hasta zona norte. Y nunca se ampliaron los puentes que permitieran interconectar los Municipios de Lomas de Zamora, Avellaneda y Lanús con el sur de la CBA, a lo mejor porque el 17 de octubre del 45 alguien pensó que los obreros del frigorífico cruzaban muy rápido. Pero la realidad es que la CBA tiene un corte muy abrupto en relación con el sur de los Municipios del conurbano y con el norte del conurbano.

Esto es un problema a resolver con la Nación. El problema de que un trabajador gaste tres pesos por día para poder llegar a su puesto de trabajo no es un tema menor respecto de la regulación de los colectivos. Respecto a los colectivos, lo que se planteó en su momento como propuesta de la Secretaría de Transporte, fue la consolidación de líneas de colectivos, la ubicación sobre pares viales o sobre avenidas; cualquiera que ve el macrocentro observa colectivos circulando por Maipú, por Esmeralda. Nosotros con 120 policías de tránsito podríamos regular la entrada y salida del macrocentro por los carriles exclusivos. El subte es necesario, pero la vuelta al transporte de superficie, por la vía del colectivo que transporta a dos millones diarios de pasajeros, también. Y no puede ser que alguien deba tomar dos o tres colectivos para llegar a su puesto de trabajo, sobre todo en nudos como los de Saenz, los de Barracas y los del sur de Montes de Oca sobre Constitución. Por ejemplo, alguien que viene del sur, de Avellaneda, tiene que bajar fatalmente en Constitución e interconectar con otro colectivo o con el subte. Estas cosas son claramente de relación con la Nación.

También sabemos que los trenes tienen subsidio y regulación a cargo de la Nación. La Ciudad para intervenir en los pasos a nivel de los trenes requiere órbita nacional, cuando nosotros íbamos a techar el tramo que está enterrado del Ferrocarril Sarmiento de Once hasta Caballito teníamos que hacerlo desde tal horario, de cinco horas, llegar a un gigantesco acuerdo con Nación, coordinar; había pánico por parte de Nación de que se interrumpiera el flujo del Ferrocarril Sarmiento. Ahora la obra

está paralizada porque en ese momento se había llegado a un acuerdo, se habían transportado las primeras vigas. Fue un acuerdo de dos años de trabajo poder intervenir en los pasos a nivel sin demorar el flujo de tránsito sobre los trenes ni hablar del problema general de regulación de los trenes.

Con el tema de colectivos, de trenes y de subtes, voy a ir a un lugar común, la creación de las Autoridades Metropolitanas de Transporte y el boleto único. En Barcelona llevó diez años de trabajo. Cuando fuimos a estudiar la experiencia de Barcelona vimos que estuvieron diez años trabajando entre el Estado Nacional Español, el Gobierno Regional de Cataluña y el Ayuntamiento de Barcelona. Y la integración por boleto único tardó diez años. Es un camino largo.

Hoy hay un fenómeno de crecimiento, de modo que los problemas de tránsito de la Ciudad no se van a resolver con el automóvil; el tránsito no andrà bien porque alguien llegue rápidamente desde su country en Pilar hasta su oficina en el macrocentro; eso se da en momentos recesivos o en una ciudad casi muerta; una ciudad viva tiene siempre problemas de tránsito.

Ahora bien, éstos se resuelven con transporte público. No alcanza con extender la red de subte porque hay problemas para operar. Es necesario, como en pocos otros lugares, una agenda Nación-CBA, que permita ordenar recorridos de colectivos, control de carriles exclusivos de entrada y salida del macrocentro y, al mismo tiempo, empezar a caminar hacia el logro de un boleto único.

Continuemos con el tema de cargas que es mucho más complejo y se vincula con la problemática de las vías de circunvalación de la Ciudad. La cuestión es poder acordar con la Nación una interacción adecuada entre el Mercado Central y el puerto de la CBA. Desde y hacia el puerto sólo el 10 % de las cargas se transporta por ferrocarril. Además está la concreción de las vías de circunvalación para sacar transporte de carga de zonas residenciales, que es un tema clave en casos como los de Pompeya y Barracas; esto también se vincula con el desarrollo de la Ciudad. Otro tema que tiene que ser claramente discutido con Nación es el del circuito turístico por San Telmo.

Estoy enunciando el tema de las cargas, el tema relación con la Nación y también está el famoso vuelco de la Ciudad al río; a todos nos gusta el vuelco, ésta es una frase clave para cualquier campaña electoral, la Ciudad como vuelco. La Ciudad volcada al río es hacer una costanera continua que por lo menos vaya desde la Ciudad Universitaria hasta Retiro, donde haya nada más que tránsito de paseo. Cuando uno sube hoy a la Autopista Illia, baja en la costanera en Costa Salguero y está repleto de camiones, es imposible. Hay que trabajar en eso y se ha comenzado a hacerlo: la primera obra que se hizo fue toda la defensa costera y el Parque de la Memoria, que está en línea con esa recuperación. Pero continuar el trabajo en la costanera requiere intervenir en dos puertas de entrada de la Ciudad que son nacionales y sobre las cuales la Ciudad ha intervenido



poco: una es el aeroparque y otra es el puerto. Dos puertas nacionales. Un puerto que tiende a morir, frente a Ensenada, frente a Campana, frente a Rosario. Es un puerto de contenedores que tiende a agotarse. Debiera tener un polo logístico y debiera tener un puerto de cruceros, un puerto turístico; con 150 cruceros que llegan por año, los turistas en la actualidad se bajan entre los contenedores y los adoquines.

Me parece que es un tema clave y se trata de una discusión nacional. El vuelco de la Ciudad al río es una discusión nacional. Los acuerdos que se hicieron con Aeroparque para armar el tramo norte de la Autopista, es decir venir por la Illia y en vez de bajar en Salguero seguir por Aeroparque en dirección a la Provincia de Buenos Aires, requieren correr de lugar la vía, correr el alambrado del Aeroparque, es todo un trabajo interjurisdiccional; se empezó a hacer la obra, ahora se ve como un portaaviones, si no se corre el alambrado eso quedará ahí.

Es un trabajo central de acuerdos con Nación que incluyen: la regulación del Aeroparque, la contaminación sonora, si la hay, la seguridad del Aeroparque, porque tiene que ver con el cabotaje de los porteños, pero también la salida de la Autopista Illia hacia provincia, sacar los camiones del Aeroparque y construir una costanera continua por lo menos hasta Retiro; ése es el proyecto y es un acuerdo con Nación.

Ni que hablar de la ribereña, que pasa frente a Puerto Madero. Pero sí por lo menos una costanera que vaya desde la General Paz, es algo posible, como ocurre en Montevideo. Para deporte, para recreación, para tránsito de paseo. Es totalmente posible, simplemente una obra de ingeniería que se ocupe de redimensionar Aeroparque, correr la vía del tren, son catorce cuadras nada más, 1400 metros. Llevaría dos

años, podríamos traer un expediente enorme de acuerdos interjurisdiccionales, las obras han empezado. Hay que ver qué pasa con la concesión de Aeroparque, si el concesionario Aeropuertos 2000 sobre el cual la Ciudad no tiene regulación termina de comprar el instrumental que se necesita para hacer la obra. Pero insisto, la salida de la autopista Illia a Provincia, sin pasar por la costanera y que ésta se libere del tránsito y de los camiones, se extiende a sólo mil cuatrocientos metros. Completar el anillo de circunvalación paralelo al Riachuelo y la Ribereña frente a Puerto Madero, unir esto, supone que podemos crear un flujo de funcionamiento de las cargas y quitar camiones de zonas residenciales y también implica un acuerdo muy sólido con Nación porque atraviesa por tierras nacionales.

Tener el polo de rupturas de cargas acá abajo en el Mercado Central y un polo logístico en el Puerto, con un puerto de cruceros es una discusión con Nación. Son cuestiones muy concretas, obras de una ingeniería relativamente sencilla, el recurso de los peajes que hoy están concesionados en autopistas urbanas alcanza para estas obras que se hacen en cinco años, pero tiene un monumental problema de interjurisdiccionalidad. Es una agenda relativamente sencilla, aunque costosa, pero los recursos están. Son agendas de discusión con Nación. Quiero decir que estas son agendas que nos tomaron dos años de trabajo, con mayoría de sombras, de fracasos, con algunas luces; tampoco quiero ser injusto porque algunas cosas se hicieron. Sobre todo, por lo menos la densificación de los acuerdos para lograr el primer puente en Barracas y algunas obras que ya se hicieron: el quinto carril de Lugones, que ya está inaugurado y las salidas de la Illia hacia fuera. Si no se corren los alambrados van a quedar de portaaviones algunos acuerdos en el Mercado Central.



En algunas esquinas de la ciudad hay una suerte de playitas de maniobras, pintadas o punteadas en azul, eran para camiones de menos de 4 toneladas y tenían que ver con la apertura de cargas en el Mercado Central, para favorecer esa maniobra. Por último, quiero recordar las tierras del ONABE, que es el Organismo Nacional de administración de bienes del estado, que tiene un montón de terrenos, sobre todo aledaños a los ferrocarriles, sobre los cuales muchas veces en Liniers, en Caballito, se generan proyectos, mejores o peores y demanda una norma urbanística, que tiene que dar la Ciudad. Ahora, eso es una decisión de Nación que recae en la Ciudad. Normalmente, excepto lo que pasó afortunadamente en la cárcel de Caseros y otro predio más (donde se llegó a acuerdos), discusiones como las de Liniers todavía están empantanadas. Y lo que suele ocurrir es que, mientras tanto, el terreno que está vacío se degrada, se usurpa.

Existe otra discusión, acerca de un conjunto de desarrolladores inmobiliarios que, con la mentalidad inmobiliaria, quieren hacer cualquier cosa en cualquier lado, frente a un conjunto de vecinos que, a veces con razón, otras no tanto, se oponen. Creo que la Ciudad tiene que diversificarse y hay una ausencia del Estado en la planificación.

Intenté sintetizar una experiencia de gestión. Explicar que hay una agenda con Nación que impacta directamente en el planeamiento urbano en la Ciudad, considerando el tránsito y transporte como una parte del planeamiento urbano, porque no podemos negar lo que el recorrido de un colectivo o la llegada de un subte al corazón de un barrio significa para la Ciudad. En esa discusión, en esa agenda completa, es muy emblemático el problema del subte, porque es un transporte netamente porteño, al menos hoy y en Argentina. Esa agenda puede resolver problemas centrales de la Ciudad, como

la carga, como los problemas de aeroparque y puerto, como conectar con la ventaja competitiva del turismo, pensando en un polo logístico y un puerto turístico, como mejorar la calidad ambiental y la valorización de tierras de los barrios del Sur a través de la interconexión y de sacar la carga pesada que circula por zonas residenciales y el sur de la Ciudad. Lo que sí tengo que decir y obviamente se involucra mi subjetividad, probablemente sea yo el que ha fracasado. Fueron dos años de construcción de esa agenda, de sedimentación de la misma, pero no fue fácil.

Igualmente hay que dar cuenta, cuando se discute la autonomía, que esta Ciudad es asiento de autoridades nacionales. Están presentes y tienen un lugar. No podemos pensar la Ciudad autónoma, como si estuviera en medio de un campo, porque tenemos un conurbano degradado; ni podemos pensar una Ciudad sin tener en cuenta que es la capital del país. Ambas cosas me parece que tienen que estar impuestas. Pero también consideremos importante esa agenda de planificación urbana y cómo impacta, se trata de un tema clave, sobre todo en un período de crecimiento económico.

La demanda del abastecimiento y la demanda de movilidad crece 1.3% por arriba de lo que crece un punto de producto bruto en la Ciudad, o sea, casi un tercio más. Eso explica las dificultades. Si se las quiere resolver con camiones de un tonelaje enorme y con automotores, estamos en problemas... ●

** Contador, Universidad de Buenos Aires. Postgrado en Administración Financiera, Universidad de Buenos Aires. Vicepresidente del Banco Nación. Entre otros cargos públicos, fue Secretario de Infraestructura y Planeamiento del G. C. B. A. y Presidente del Banco Ciudad de Buenos Aires.*

Cooperación e integración para superar la diversidad de enfoques

Eduardo Grinberg*

Previamente, el Dr. Despouy pasó revista a una serie de problemas que se presentan en distintos ámbitos, y por la SIGEN (Sindicatura General de la Nación), el Dr. Moroni en su exposición remarcó que el control “no es el centro del mundo, ciertamente, pero es muy importante”.

Observando la jarra de agua que siempre se nos coloca a los disertantes, pensaba que por lo menos el control y sus actores, son tan importantes como la jarra de agua. ¿Estaría yo equivocado si dijese que la jarra está controlando el agua?. Ella, la está conteniendo, la está delimitando. Si no estuviese la jarra no sabríamos que volumen de agua tendríamos, dónde empieza y dónde termina, dentro de qué límites se ubica. Así, en similar relación juegan el control y la gestión, la cara y la contra-cara de una misma moneda. Creo que el rol fundamental del control es definir la existencia, amplitud, y límites de la gestión, y ser a su vez su contenedor. Y es así como a veces, desde distintas jurisdicciones viene el control a analizar una misma gestión. ¿Y entonces qué ocurre?. De una única gestión emergen múltiples dictámenes de control y de distinto contenido. Pues, siguiendo el ejemplo de la jarra a uno le interesa verificar su solidez, para ver si está en condiciones de contener el volumen de agua. Y luego viene otro e inserta un elemento para determinar la composición del agua, cuánto sodio o cuánto magnesio tiene, por ejemplo, porque es lo que le interesa. Y luego viene un tercero y dice que su objetivo es conocer la temperatura del agua. En resumidas cuentas, si el agua es la gestión y la jarra es el control, a distintas conclusiones se puede arribar teniendo en cuenta el tipo control y los distintos aspectos de la gestión.

De este modo quiero expresar con un ejemplo muy simple, lo que nos sucede a cada uno de nosotros que provenimos de distintas jurisdicciones, cuando controlamos a un mismo organismo. Sin duda alguna, como se expuso anteriormente, la verdadera solución, en la que se debe insistir y persistir es arribar a acuerdos de cooperación e incluso de integración para llevar adelante este tipo de control. Eso nos permitirá trabajar en forma conjunta en lugar de ir cada uno en forma aislada a buscar distintos aspectos sobre una misma gestión. Y seguramente podremos así resolver las inquietudes e interrogantes que cada controlador tiene. Pues en los hechos a un organismo de control le interesa más la legalidad de los actos, por ejemplo, mientras que a otro puede interesarle más el control de gestión propiamente dicho en cuanto a la eficacia, eficiencia y economía del gasto, y quizás otro puntualice con mayor rigor el diseño organizacional de la gestión.

Es así que reitero y creo, según ha surgido del resto de las exposiciones y que vale como conclusión, la necesidad de trabajar en cooperación, acuerdo e integración.

La experiencia que nosotros tenemos es muy rica y podemos mencionar dos de diferentes características. Una es en cuanto a nuestras relaciones con otra jurisdicción, ejerciendo el control en forma derivada o por representación. Y la otra es, ejercer el control con otras jurisdicciones en forma originaria o por propia potestad.

En el primer caso ratifico todo lo expuesto por el Dr. Moroni en relación a la Red Federal de Control, que sin duda es una experiencia importantísima y riquísima, que demuestra cuanto se puede avanzar en el control y lograr mejores resultados conviniendo y cooperando. De lo que resulta un modelo de control muy interesante al tomar uno el rol directriz, y los otros el rol de ejecutores. Es decir, como bien se expresó, con una normativa centralizada emitida por la SIGEN y una ejecución descentralizada por parte del resto de los organismos de las demás jurisdicciones.

Uno de ellos somos nosotros en la Provincia de Buenos Aires, el Tribunal de Cuentas Bonaerense, que recoge las instrucciones de la normativa centralizada de la que emanan las líneas directrices de la SIGEN, quedando a nuestro cargo llevar adelante la ejecución del programa de control.

Todo ello surgió del acta convenio de cooperación técnica entre la Red Federal de Control y el Tribunal de Cuentas de la Provincia suscripta en Julio del 2004, lo que ha tenido insisto, resultados muy positivos.

En cuanto a nuestra experiencia, específicamente, se concentra en dos organismos. Uno es el CEAMSE (Coordinación Ecológica del Área Metropolitana) y el otro es el Mercado Central, ambas sociedades del Estado. En la primera concurríamos con la Sindicatura de la Ciudad de Buenos Aires, y en el segundo con la Ciudad de Buenos Aires y también con Nación.

Como ejemplo podemos decir que el control sobre el CEAMSE lo definimos a partir de la confección de un convenio de control con la Sindicatura de la Ciudad de Buenos Aires, por el cual vamos observando en conjunto el desenvolvimiento de distintos rubros, satisfaciendo de esta manera lo que a cada uno nos interesa en la realización de un control integrado y completo. Y eso es evidentemente el resultado de acordar los mecanismos y objetivos del control.

En el Mercado Central en cambio, no es así. Allí estamos como en el ejemplo de la jarra, cada uno por su lado. Entiendo que es una buena oportunidad la que nos da este encuentro, para



que junto a las otras dos jurisdicciones también en este caso podamos arribar con la Nación y la Ciudad de Buenos Aires, a un mecanismo de cooperación y de control importante como lo hemos hecho en el CEAMSE.

En síntesis, todo esto es lo que para nosotros significa esta gran problemática que nos convoca hoy a este evento, como es la concurrencia de distintas jurisdicciones para el control de un mismo organismo, y naturalmente la importancia de poder resolver esta situación en cuanto de nosotros depende, en base a acuerdos de cooperación y de trabajo, y de la elaboración de la instrumentación adecuada para llevar adelante esos objetivos.

Naturalmente creo, como muchos lo piensan, que tratándose de jurisdicciones internas de la República Argentina, quizás una ley nacional tenga algún día que definir claramente estas cosas. Y que diga por ejemplo, que cuando se da este tipo de control multijurisdiccional es conveniente que los organismos a auditar tengan tal o cual forma jurídica.

Cabe destacar que en el CEAMSE utilizamos la normativa de la ley de Sociedades Comerciales 19.550.

Pero así como se ha centralizado y unificado la normativa en la exposición que hacía el Dr. Moroni cuando hablaba de la centralización de la instrucción, sería interesante que también una nor-

mativa central, una ley nacional diese distintas pautas para poder simplificar algunas cosas. Es decir, es conveniente definir cuál es la mejor forma jurídica para este tipo de organismos. Que sean, por ejemplo, sociedades del estado, o corporaciones u otra forma.

Todo ello debe ser un tema de estudio para llegar a la mejor proposición. Sería pues, un instrumento fundamental, y definitorio en muchos aspectos para poder resolver una cuestión que tenemos que tener muy en cuenta. Felicito a los organizadores de este evento por el tema que han traído, porque seguramente en el futuro vamos a entrar en una multiplicidad y creación más fecunda de este tipo de organismos, donde vamos a tener que controlar en forma conjunta y concurrente.

De manera que será bueno que empecemos a preocuparnos porque se vienen momentos más complejos, donde tendremos que actuar con muy buena voluntad, con mucho ánimo de acuerdo y cooperación. Debemos insistir al gobierno federal que tiene control sobre todas las jurisdicciones, la solución correcta a través de una ley que nos permita avanzar más prolijamente en todo esto. ●

** Abogado egresado de la U. B. A. Presidente del Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires. Entre otros cargos públicos fue asesor de la Subsecretaría de Trabajo y Seguridad Social del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.*

La región metropolitana como desafío político

Gustavo Badía*

Pertenezco al Instituto del Conurbano de la Universidad de General Sarmiento, una universidad nueva, que en su proyecto original definió como una de sus principales áreas de investigación y docencia al conjunto de problemáticas de las grandes regiones metropolitanas y, en particular, la de la Región Metropolitana de Buenos Aires. El Instituto del Conurbano nace entonces con esa misión institucional: contribuir a que esta enorme ciudad en la que nos movemos pueda ser pensada y, por lo tanto, abordada -en términos de políticas públicas- con conceptos e instrumentos nuevos.

Entonces esta es una oportunidad para tratar de presentar algunas de las cuestiones que nos estamos planteando en las investigaciones que realizamos, algunas producto de mi trabajo personal y otras tomadas de compañeros de tareas. Titulo a esta exposición "La región metropolitana de Buenos Aires como desafío político". Voy a explicar por qué elijo esa perspectiva a lo largo de la exposición, pero básicamente tiene que ver con que cuando uno se pone a investigar la dinámica institucional -de los gobiernos, de los Estados actuales que intervienen en el área de la región metropolitana de Buenos Aires- encuentra que hay una variable central a la hora de caracterizar los problemas y de definir los caminos a través de los cuales actuar, desde la esfera pública, sobre el enorme espacio metropolitano. Esa variable es la que llamo la "lógica dominante de reproducción del sistema político" y, en tanto es la lógica de la política la que organiza la acción de los Estados, de sus intervenciones, hay que tener en cuenta cuánto la primera condiciona la segunda o cómo se articulan ambas en el territorio.

Primero: lo metropolitano me interesa plantearlo como una forma de pensar los problemas, y no necesariamente como una nueva forma institucional; en todo caso, habrá que ver si los diagnósticos realmente abren esa cuestión como posibilidad o necesidad. Pero sí es importante plantearlo como una forma nueva de pensar los problemas, y a partir de allí estudiar cuáles son las tensiones que dispara en los distintos ámbitos políticos y de gestión. No hay gestión en abstracto, siempre es necesario pensar en un concepto que la organiza en función de ciertos objetivos ("flexible", por programas, etc.) y que, por lo tanto, orienta la asignación de recursos en las agencias. Es decir, si ponemos a los actores estatales y a los sistemas de gobierno existentes a pensar cómo atender cuestiones de alcance metropolitano -por definición "transversales"- se verán las tensiones que aparecen. Estas tensiones manifiestan las limitaciones de aparatos organizados en función de un esquema determinado de atención de los problemas -llamémoslo compartimentado o sectorial (salud, educación, etc)- para organizar una gestión que supone, básicamente, fluidos mecanismos de articulación. Porque, efec-

tivamente, las capacidades institucionales que se requieren para atender de manera eficiente los problemas de dimensión metropolitana son distintas, y requieren poner en juego lógicas -políticas y administrativas- que no son las hoy vigentes.

La política determina, en última instancia, el tipo y alcance de la gestión. La lógica por la cual la política se reproduce como tal en el territorio es, por lo tanto, una variable central para comprender los resultados de la gestión. Lo metropolitano supone necesariamente una lógica de cooperación, pero lo que se ve en las prácticas cotidianas de la política, sobre todo a nivel local, no coincide necesariamente con eso. Entonces, pensar gobierno o gestión desde lo metropolitano supone también pensar cómo, con qué lógicas, se opera desde la política para reorientar/transformar aparatos estatales organizados para trabajar sobre objetivos definidos de otra manera.

Lo metropolitano es así un problema político, pero también un problema de gestión. Y ambos están articulados. Los problemas de índole "metropolitana" tienen manifestaciones territoriales, que son las que hay que gestionar. Lo que se gestiona, teniendo en cuenta el marco político-institucional existente, son manifestaciones locales de problemas metropolitanos. Hoy esa gestión se hace de manera fragmentada -desde el gobierno nacional, el gobierno de la Provincia de Buenos Aires, el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y los municipios del Conurbano Bonaerense- lo cual, en los hechos, se podría describir como una multi-intervención. Lo que desde el punto de vista formal es interjurisdiccionalidad, en la práctica



es una multi-intervención no necesariamente articulada.

Esto nos pone también directamente en el marco de la estructura del sistema federal y en cómo se han construido los sistemas políticos en sus distintos niveles. La región metropolitana de Buenos Aires, como ya lo hemos planteado, es un espacio en el cual actúan el Gobierno Nacional, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Gobierno Provincial y los Municipios de la Provincia de Buenos Aires. Y podríamos también introducir, desde la década del 90, a las grandes empresas de servicios públicos privatizadas, aparición que ha generado problemas fundamentalmente para los Municipios, en tanto aquéllas discuten sus estrategias en otros niveles jurisdiccionales pero impactan sobre la dimensión territorial municipal.

A diferencia de otras regiones metropolitanas del mundo, creo que la de Buenos Aires es el único caso en el cual la ciudad madre, la ciudad centro, no forma parte del mismo Estado del cual forman parte los Municipios del conurbano; con lo cual, partimos de una dificultad adicional, en el sentido que la ciudad madre no tiene jurisdicción para definir -formalmente al menos- políticas para los Municipios de su conurbación. Es evidente que la lógica de los mercados -inmobiliario, de transporte, de infraestructura, etc.- tiene escala metropolitana; sin embargo, la intervención y el control sobre esas cuestiones está fragmentada.

Lo metropolitano está actualmente construido por agregación. Los que nos movemos en el espacio metropolitano lo damos por supuesto, como espacio único de trabajo, de consumo de bienes culturales, como espacio de transporte; sin embargo, desde el punto de vista de la gestión, el desafío es construir lo metropolitano como sistema de articulación. Para ello es necesario que la lógica política en los distintos niveles jurisdiccionales pasen de ser un sistema de "cajas cerradas" a un sistema

de articulación, un sistema de flujos, si bien el sistema federal supone una distribución de funciones entre distintas jurisdicciones, no se debe perder de vista la integralidad que tienen que tener las políticas y las intervenciones.

Claramente se nota, entonces, una tensión entre la dinámica estructural de la región -los mercados, los flujos de bienes y servicios, las decisiones de inversión- tienen al espacio metropolitano como referencia; sin embargo, esa problemática se "atiende", desde el Estado, con un esquema institucional que hoy aparece a priori fragmentado.

¿Por qué introducir el tema de lo metropolitano y lo local? Porque como dijimos recién, en lo local se manifiestan territorialmente los distintos problemas y los resultados de las distintas intervenciones. Un problema de inundación en una de las cuencas de la región metropolitana es un problema metropolitano, pero de hecho tiene manifestaciones locales, distintas en cada municipio, en función de sus aspectos estructurales pero también de acuerdo al criterio que tengan sus autoridades para intervenir.

Lo metropolitano califica de otra manera al ámbito de lo local. Tanto que si hiciéramos un ejercicio respecto de qué podría suceder en un escenario en el cual la región metropolitana se consolide como un espacio de gobierno y de gestión, podríamos eventualmente plantear que la dimensión municipal quizá no tendría por qué existir, ya que, por ejemplo, podría existir una Autoridad por cada uno de los problemas identificados (cuencas, transporte, suelo, infraestructura urbana, etc.) con agencias descentralizadas, ubicadas no según la lógica de la división político-administrativa existente sino en función de cómo se distribuyan territorialmente los problemas; y en cada cuestión, la distribución territorial sería diferente, por lo que la actual división político-administrativa -y la consecuente asignación de recursos a las jurisdicciones- no sería la más adecuada. Obviamente, lo estamos planteando en términos de hipótesis, pero puede ser un buen disparador para mostrar cuáles son los cambios que requiere organizar una gestión alrededor del concepto de lo metropolitano. En la práctica, se trata de articular lo metropolitano desde y con las instancias que define nuestro esquema político-institucional.

Lo que sí está claro, a nuestro criterio, es que en el espacio de la región metropolitana de Buenos Aires las intervenciones desde lo local y las que se realizan desde otros niveles sobre lo local sin articulación, no alcanzan a resolver problemas que cada vez más, valga la redundancia, tienen una dimensión metropolitana.

Repasando la historia de las distintas regiones metropolitanas, parecería que las políticas públicas metropolitanas se constituyen aumentando la autonomía de lo local, de modo de favorecer el equilibrio entre los actores a la hora de encarar acciones que suponen la articulación. En este sentido, todavía queda bastante por avanzar, sobre todo en lo que respecta al grado de autonomía de los municipios del conurbano.



En esta discusión también conviene tener separados los planos del gobierno y de la gestión. En el primero se generan y producen los qué, o sea se fijan los objetivos de las intervenciones, mientras que el ámbito de la gestión, a priori, está encargado de proveer las capacidades para realizarlos, es decir los cómo. Cuando nos introducimos en el ámbito de la gestión –en nuestro análisis, el de los aparatos estatales– imperiosamente tenemos que distinguir entre los aparatos de los distintos niveles jurisdiccionales, ya que la heterogeneidad es muy grande. En resumen, nos parece que hay una enorme distancia entre las capacidades desarrolladas por el nivel nacional y la Ciudad de Buenos Aires –los más fuertes–, el gobierno provincial y, los menos avanzados en la materia, los municipios del Conurbano (paradójicamente, los que “sufren” las intervenciones de los distintos niveles). Este es el panorama precisamente opuesto al que debería configurarse para que una gestión de las cuestiones de alcance metropolitano fuera articulada y menos desigual en materia de poder para tomar las decisiones.

Tenemos también que plantearnos otra pregunta, relacionada con la necesidad de que las cuestiones sean lideradas, en su planteo, por actores sociales o políticos concretos. Si se concede que lo público es el espacio de articulación entre la sociedad y el Estado ¿cuál es el espacio público en donde se articula o se plantea lo metropolitano? Más allá de que nuestra realidad cotidiana nos marque que vamos y venimos por un territorio en el que los límites se diluyen, y que construimos nuestras identidades en ese espacio, todavía no hay actores sociales fuertes que movilicen recursos y estrategias, o planteen problemas al Estado, en términos de lo metropolitano. Quizás porque la difuminación de los límites territoriales quita a la actividad política una dimensión que es todavía muy importante como referencia de dicha actividad. No hay todavía una esfera pública o, si se quiere, “arenas de política”, totalmente articuladas alrededor de cuestiones de alcance metropolitano. Hay sí casos particulares, como las cuencas, en que el debate ya está perfilado; y otros, en que apenas comienzan a escucharse los primeros reclamos.

Podríamos dar un ejemplo de esta pérdida de referencia territorial que supone la escala metropolitana, aunque también lo es respecto del cambio que supone pensar los problemas en dichos términos. En este espacio metropolitano, millones de personas entran por día a la Ciudad de Buenos Aires, consumen transporte, servicios, bienes culturales; esto es, consumen Ciudad, gastan en Ciudad, pero viven, por ejemplo, en un departamento alquilado en San Miguel. ¿Por qué esa persona vota en San Miguel? Para esa persona es mucho más importante –impacta mucho más sobre su vida cotidiana– lo que el Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires haga o deje de hacer, que lo que haga el Intendente de San Miguel. Este es el tipo de planteo que debería organizar la reflexión sobre lo metropolitano. Obviamente, hay una respuesta a dicha pregunta, pero está construida desde la perspectiva de lo político-institucional existente y no desde la lógica de la representación política en contextos particulares. De todos modos, queremos enfatizar que eso



no se expresa todavía en términos de demandas concretas por actores “metropolitanos”.

Cuando nos adentramos en el ámbito de lo político, y en particular en su influencia sobre la dinámica de la Región, es claro que todos los límites que, en términos de los flujos estructurales, “no existen”, son claras divisorias de aguas. La Av. General Paz existe, así como existe la calle Martín Fierro, que divide Moreno de San Miguel, como existe el ferrocarril Belgrano que divide Malvinas Argentinas de San Miguel. Son límites que definen la existencia de actores estatales con distinto grado de autonomía, y por lo tanto espacios de acción política, que permanentemente intentan ser reproducidos como tales.

Cuando ponemos en el mismo plano la dinámica estructural con la dinámica política, queda claro que hay una tensión entre la lógica de desarrollo de la ciudad metropolitana (este es un concepto de Pedro Pírez) y los arreglos institucionales existentes. Si hoy estamos discutiendo sobre la región metropolitana de Buenos Aires, es porque dicha tensión aparece cada vez más claramente. Parecería, al respecto, que se ha llegado a un límite en cuanto a la capacidad de las intervenciones particulares de las distintas instancias político-administrativas para resolver los problemas, y se hace necesario pasar a otra dimensión del gobierno y de la gestión. Sin embargo, las inercias son todavía grandes en este aspecto y debemos preguntarnos en qué se sostienen.

Como un dato anecdótico –o no tanto– puede afirmarse que los únicos arreglos institucionales que suponen una perspectiva metropolitana datan de períodos de dictadura militar (el CEAMSE y el Mercado Central, aunque en este último caso la idea era anterior). Si se bucea sobre la dimensión política y sus lógicas de reproducción, debemos preguntarnos también por qué en épocas de democracia nos es tan difícil construir esos espacios de articulación.

La región metropolitana de Buenos Aires no es una unidad de representación ni de acumulación política en el actual sistema federal; en todo caso, esa representación también se conforma por agregación, aunque Nación, Provincia y Ciudad de Buenos Aires –depende cómo lo veamos también los municipios del Conurbano– se conforman como sistemas políticos con lógicas diferentes y las decisiones que toman sobre la región metropolitana responde a dichas lógicas y no necesariamente a la de desarrollo de la región.

Por otro lado, como ya vimos, las distintas jurisdicciones definen ámbitos de autonomía política, y en la práctica funcionan más como barreras que como catalizadores en los procesos de toma de decisiones que suponen articulación. Queremos decir que no necesariamente la cooperación y la articulación son prácticas que caracterizan a los actores políticos en el espacio de la región metropolitana. Al respecto, quiero remarcar que generalizo las afirmaciones, para que quede más claro lo que deseo explicitar; tenemos claro que hay iniciativas que cambian este eje, pero todavía no adquieren una escala que las transforme en hegemónicas.

Cada jurisdicción –excepto quizás el nivel nacional– puede verse como un sistema político territorial que articula con los demás en el marco del régimen federal; sus características internas y las de sus relaciones combinan un fuerte control político sobre el territorio local con la competencia –por sobre la cooperación– con los demás sistemas políticos por los recursos disponibles. En este sentido, la lógica de intervención de los niveles superiores de la administración ha tendido a reforzar esta tendencia, más que a cambiarla.

Hemos afirmado que los actores que intervienen sobre la región metropolitana son cuatro. La Ciudad de Buenos Aires, que tiene una gran capacidad de autofinanciamiento, un régimen de autonomía que la acerca a ser una Provincia, y un proceso de descentralización en marcha; al respecto, podemos preguntarnos cómo puede llegar a impactar este proceso sobre las políticas de alcance metropolitano. La Ciudad de Buenos Aires tiene una situación privilegiada en términos de autonomía y recursos, pero recién en los últimos tiempos se ha planteado algún tipo de intervención –aunque más no sea el planeamiento– sobre la dinámica de su espacio metropolitano, del que es la ciudad-centro.

Los Municipios del conurbano bonaerense tienen un enorme peso en el mapa electoral, y una gran heterogeneidad intra e intermunicipal. Se mueven en el marco de un régimen antiguo (la Ley Orgánica Municipal tiene más de 40 años) y de escasa autonomía, que no cambió ni siquiera en la reforma de la Constitución Nacional. Están subrepresentados respecto de los municipios del interior provincial en la Legislatura Provincial, y disponen de aparatos estatales poco especializados, organizados más en función de la lógica de la intervención política que como aparatos basados en burocracias capacitadas y con cierto grado de autonomía para intervenir sobre los problemas sociales.

En cuanto al gobierno de la Provincia de Buenos Aires, es un actor central para entender la realidad de los municipios del



Conurbano, ya que conserva funciones claves como la recaudación, educación, seguridad y buena parte de la atención en salud, lo que le da, dentro del marco del sistema político provincial, un fuerte control sobre el espacio local. Los municipios tienen escasos recursos propios, dependiendo de la coparticipación provincial. En lo que hace a la lógica de intervención en el territorio, en general refuerza la competencia. Por otro lado, no distingue formalmente entre los municipios del conurbano y los de interior provincial aunque, como dijimos, son “dos mundos” muy diferentes, muy heterogéneos en el interior de cada uno; esto, a priori, requeriría modelos de intervención diferentes.

Y, finalmente, cabe señalar que el Gobierno Nacional tiene jurisdicción sobre variables muy importantes para la dinámica estructural de la región, como el transporte y buena parte de los servicios públicos; además, realiza intervenciones directas sobre el territorio local, básicamente en cuestiones sociales y de infraestructura. Todavía concentra, además, la seguridad y la justicia en la Ciudad de Buenos Aires. El gobierno de las principales cuestiones metropolitanas es el resultado de un entramado complejo de jurisdicciones, una suerte de “rompeca-bezas”, desarticulado. Rearmarlo en términos de una agenda metropolitana supone replantearse quién va a hacer qué, desde dónde, respecto de qué aspecto de las distintas cuestiones que se incluyan en la misma.

Para finalizar, propongo algunas hipótesis de trabajo.

Primero: está claro que lo metropolitano no ha sido constituido todavía como eje de la acción de los gobiernos involucrados, y la lógica de reproducción de los sistemas políticos territoriales pone en cuestión más que favorece esa posibilidad. Este es el desafío al que nos referíamos en el título de la presentación: organizar una agenda de gobierno fundada en lo metropolitano –y redireccionar los aparatos de intervención en esa línea– es fundamentalmente un problema político, cuya resolución supo-



ne lidiar con las inercias de los sistemas políticos territoriales y con la dificultad que la escala metropolitana –en tanto territorio– supone para la conformación de actores sociales que agrupen intereses y que planteen las cuestiones desde esa perspectiva.

Segundo: lo metropolitano se expresa en muchas de las conductas cotidianas de los actores que se mueven en este espacio, pero eso no ha derivado todavía en la construcción de una agenda metropolitana. Esta agenda es hoy más implícita que explícita; para que cambie esa situación, los actores estatales están llamados a jugar un rol importante, como históricamente ha sido el caso en Argentina. Y, en este sentido, lo ideal sería que anticipen los cambios (algunos ya están claros) que se vayan produciendo en la dimensión y lógica de los problemas estructurales de la región metropolitana y organicen por lo tanto los nuevos instrumentos de gestión y los criterios de asignación de recursos en función de los mismos.

Tercero: una gestión organizada a partir de cuestiones definidas desde lo metropolitano requiere la transformación de los aparatos estatales existentes, orientando sus capacidades hacia formas de trabajo que no son las que reflejan las estructuras administrativas vigentes; formas que deben priorizar la articulación y cooperación entre las instancias administrativas, el uso de recursos comunes y, sobre todo, el desarrollo de sistemas de información metropolitanos de uso común, elemento central para definir políticas públicas.

Cuarto: la dimensión territorial de lo metropolitano es hoy un rompecabezas difícil de rearmar. La acción estatal en las distintas áreas de salud, seguridad, educación está fragmentada territorialmente. En el caso de la Provincia de Buenos Aires creo que ninguna de las áreas, salud, educación, seguridad, coinciden en sus límites geográficos; cada una de esas áreas interviene o tiene referentes territoriales distintos. Algo así pasa en la

Ciudad de Buenos Aires. La condición necesaria es reorganizar esa lógica con la cual se interviene sobre lo territorial para pasar a otra escala que es lo metropolitano.

Quinto: el peso electoral de las jurisdicciones que conforman la región metropolitana de Buenos Aires es enorme, por lo que consolidarla como espacio de gobierno y acumulación política supone, de hecho, aceptar que se está abriendo un tema delicado, como es el equilibrio político actual. Si pensamos, como un escenario absolutamente hipotético, en consolidar institucionalmente un gobierno metropolitano, algunos ejemplos tomados de la experiencia de otras regiones metropolitanas del mundo muestra que, a medida que las mismas se van desarrollando, se generan nuevas formas y nuevos espacios de acumulación política que tensionan los equilibrios existentes y que en un momento entran en conflicto.

Sexto: una reflexión atenta diría que la cantidad de recursos involucradas en las intervenciones parciales que se dan en el territorio metropolitano permiten suponer que la articulación de las mismas generará una economía de escala en el uso de los recursos que redundará en una mayor eficiencia en la asignación de los mismos. La multi-intervención desarticulada genera conflictos en los municipios, por la multiplicidad de actores, de lógicas de intervención, de programas nacionales, provinciales, del propio municipio, etc., y no siempre reconocen la escala real de los problemas sobre los que intervienen. Es cierto que los espacios locales están beneficiándose de la llegada de recursos que son fundamentales para atender sus problemas, pero si los mismos pueden ser operados articuladamente en función de una agenda metropolitana (en el caso de las cuestiones que tengan esa dimensión) sus resultados serán aún mejores.

Séptimo: organizar un gobierno y una gestión orientados a lo metropolitano requiere de una redefinición de las competencias de las instancias estatales y de los mecanismos de asignación de recursos; por ejemplo, avanzar en la autonomía de los municipios, de modo de reforzar su poder de negociación y de formulación de políticas públicas. Esta es la tarea que corresponde al ámbito político, aunque hoy por hoy las lógicas de acción no parecen ir en esa dirección.

Y finalmente: ¿por donde empezar? ¿empezamos por crear una instancia de gobierno metropolitano o por articular comportamientos, de actores estatales y no estatales? En todo caso, no tiene por qué ser una opción excluyente, pero sí es necesario ir complementando ambos espacios, porque la concreción de lo metropolitano como concepto ordenador de la gestión supone que podamos reconocerlo en las acciones concretas de los actores, lo cual supone algún grado de institucionalización. ●

* *Sociólogo, Universidad de Buenos Aires. Magíster Scientiarum en Administración Pública, de la Universidad de Buenos Aires. Director del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional General Sarmiento. Fue asesor de la Comisión Nacional para el Área Metropolitana de Buenos Aires (CONAMBA).*



Buenos Aires: del paisaje desigual del suburbio a la fragmentación excluyente de la post-ciudad

Artemio Pedro Abba*¹

La ciudad se expande históricamente incluyendo el extramuros² que día a día creaba sus nuevos límites como coronas del hábitat suburbano que rodeaba la ciudad central. El urbio³, ciudad consolidada, parecía consciente de las carencias del suburbio, de las jóvenes coronas residenciales.

Pero este proceso no era ni continuo ni acelerado, siempre hablando en términos históricos, condenando muchas veces a una prolongada inequidad a los habitantes suburbanos (medida en generaciones de familias que auto-construían con gran esfuerzo su hábitat). Sin embargo, existía la posibilidad de "ascenso socio-territorial", una condición urbana que incluye la noción de progreso.

Las nuevas formas de crecimiento de lo que ha dado en llamarse la post-ciudad, con otra lógica socio-urbana, naturalizan diferentes formas de exclusión. El muro, visible o invisible a los ojos, abroquelaba formas urbanas perennes de inequidad socio-territorial.

Los asentamientos humanos se hacen "añicos", no sólo por la formación de un periurbano monofuncional que no accede a la condición histórica de ciudad, sino que también el no-tejido de los barrios cerrados, la ocupación de espacios intersticiales⁴ por parte de los excluidos y como contraste la gentrificación⁵ de fragmentos rentables, socio-territorialmente, del urbio.

El reconocimiento del nuevo paisaje de la Gran Buenos Aires, como la denomina la Fundación Metropolitana, además de mostrar la "petrificación" de la exclusión introduce una manera de hacer ciudad⁶ ineficiente desde el punto de vista de la sociedad urbana. El exacerbado crecimiento periurbano, ávido en tierras aptas para la actividad agrícola del abasto cercano, acarrea una discriminante inversión en infraestructura y servicios para los habitantes que se movilizan en automóvil y un impacto ambiental fuertemente negativo.

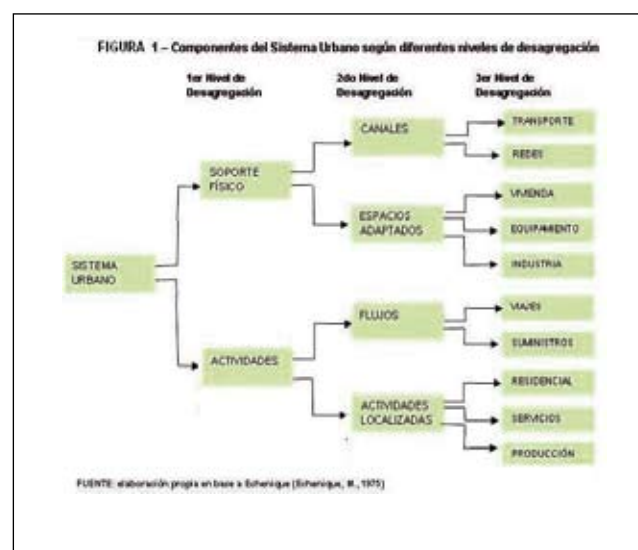
Urbio, Suburbio y Periurbio, nuevos equilibrios del tejido urbano metropolitano

En un reciente artículo el urbanista portugués Joao Cabral, planteaba los temas de debate necesarios para un reposicionamiento de la planificación urbana frente a los problemas con-

temporáneos de las áreas metropolitanas. La primera cuestión (antes de abordar los modelos a proponer y el adecuado alcance del rol de regulación del Estado), pasa por los "procesos e formas de urbanização do território e capacidade para as percepções e caracterizar -as atenções centram-se nos fenômenos de expansão (aparentemente não planeada) das cidades (CABRAL, J., 2005).

El crecimiento metropolitano de Buenos Aires en las últimas décadas se observa como un conjunto de islotes periurbanos monofuncionales de baja densidad, que no conforman un tejido urbano compacto. En esto se diferencia del proceso de suburbanización que tuvo lugar durante la etapa agroexportadora y de industrialización sustitutiva del país.

Desde una visión del sistema espacial urbano puede entenderse la relación interactiva entre el transporte y los usos del suelo y las nuevas tendencias en materia de localización de actividades según las diferentes capas del espacio metropolitano.



El urbio y el suburbio forman parte de un tejido urbano continuo con un fuerte protagonismo del espacio público y los medios públicos de transporte. Esta configuración se basa en

una modalidad de relación entre las actividades localizadas, (intermediadas por los flujos de personas, bienes e información), y el soporte, originando un tipo específico de espacios adaptados y canales de interrelación, ver Figura N° 1, 1er. Nivel de Desagregación, y Figura N° 2.

Si bien tienen características comunes, el urbio y el suburbio se diferencian fuertemente por los niveles de “urbanidade, centralidade, densidade, usos mistos (mixed use) e ecología urbana” para utilizar un conjunto de conceptos de Thomas Sieverts (SIEVERTS; T, (2003), propuestos por el ya citado Joao Cabral para “ajudar a entender e intervir melhor na cidade”. Se observa la disminución progresiva de tales atributos (urbanidad, centralidad, densidad y usos mixtos), con la distancia, según coronas que se van alejando al núcleo central, pero manteniendo la continuidad física y significativas variaciones en las características ecológicas del territorio.



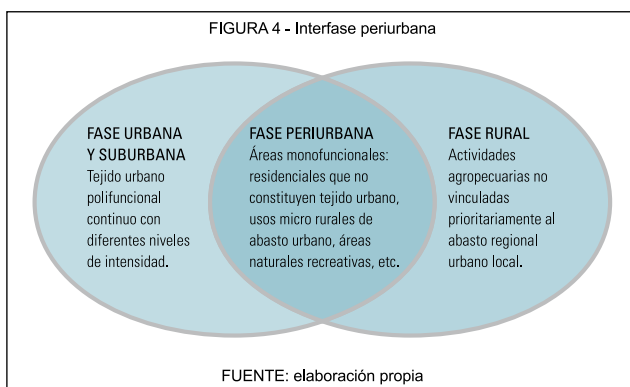
El tejido urbano del suburbio se constituía por una relación entre espacios adaptados y canales de movilidad que guardaba cierta familiaridad con el que se establece en el urbio pero de menor intensidad. La característica es que predominan los traslados que comienzan y terminan con tramos peatonales dentro del ámbito urbano público. En el Periurbio lo dominante es la nueva relación entre ámbitos privados a través de movilidades no peatonales (predominantemente mediante el uso del automotor privado) generando patrones de espacio construido (espacios adaptados y canales) diferentes.



La nueva movilidad atrae crecientemente las inversiones dejando huérfanas a las movilidades tradicionales, como lo afirma Orduna: “el significativo aumento de los viajes en automóvil particular, al igual que en otras capitales del

mundo, se debe a la incoherencia de las políticas públicas de transporte para estas metrópolis, la carencia de planificación integrada, la falta de inversiones para las infraestructuras de transporte público masivo y el mejoramiento de los accesos viales, en general a través de autopistas” (ORDUNA, M. 2007).

El correlato en el territorio, estas nuevas áreas residenciales⁷, de creciente importancia y dinamismo, se suman a otras manifestaciones periurbanas preexistentes. La consideración de una interfase urbano-rural tiene origen en la aparición de asentamientos humanos o huellas de actividades en los bordes urbanos que no reúnen las características de ninguno de los dos géneros de asentamientos limítrofes (urbano-rural): áreas de asentamientos de microproducción rural vinculada a la demanda urbana cercana, actividades mixtas residenciales-productivas (mix quintas o granjas + residencia), áreas de deposición de restos no reciclables de la actividad urbana, áreas de minería de insumos para la construcción del soporte urbano, áreas recreativas naturales vinculadas a la demanda urbana cercana, áreas carentes de actividad rural a la espera del frente de urbanización, etc. (MATTEUCCI, S, 2006).



Si se lo evalúa teniendo en cuenta la definición física metropolitana⁸, que como ya se adelantó es la adoptada por el INDEC⁹, la densidad de la metrópolis estaría aumentando desde 1980, lo que echaría por tierra la hipótesis de dispersión para Buenos Aires tal como acontece en la mayoría de las metrópolis. Pero si se adopta un criterio de delimitación funcional la densidad registraría un descenso, aunque de cierta moderación comparado con otra metrópolis de países desarrollados.

En el caso del AMBA la definición adoptada por el organismo censal nacional es la física, motivo por el cual quedan fuera de la mancha aglomerada algunas áreas residenciales que por su baja densidad, escaso grado de consolidación o significativa distancia al aglomerado principal, adquieren entidad de área rural. Sin embargo para un abordaje desde el concepto de lo periurbano se incorporarían a la interfase urbano-rural, junto con otras áreas que tienen la huella del impacto de la fase urbana próxima.

CUADRO N° 1 - Población, superficie y densidad de la Aglomeración Gran Buenos Aires (definición física), 1869 - 2001 y la Región Metropolitana de Buenos Aires (definición funcional*) a partir de 1980

Año	Aglomerado (definición física)			Región (definición funcional)		
	Población	Hectareas	Densidad	Población	Hectareas	Densidad
1869	174.000	1.804	96,5			
1895	665.542	6.215	107,1			
1914	1.928.160	28.723	67,1			
1938	3.615.005	39.362	91,8			
1947	4.660.635	58.316	79,9			
1960	6.737.170	109.476	61,5			
1970	8.323.372	147.945	56,3			
1980	9.971.806	174.704	57,1	9.965.537	177.854	56,1
1991	11.288.030	201.463	56,0	11.295.221	206.540	54,7
2001	12.272.546	207.640	59,1	12.291.248	217.803	56,4

FUENTE: Censos Nacionales 1869, 1895, 1914, 1947, 1960, 1970, 1980, 1991 y 2001, Censo Municipal de 1935, y Censo de la Provincia de Buenos Aires 1938, y N. Bessio Moreno (BESSIO MORENO, 1939), Horacio Torres (TORRES, 1975) y Cesar Vapnarsky (VAPNARSKY, 1999).

* No incluye las localidades conurbadas por no disponer de los datos de superficie

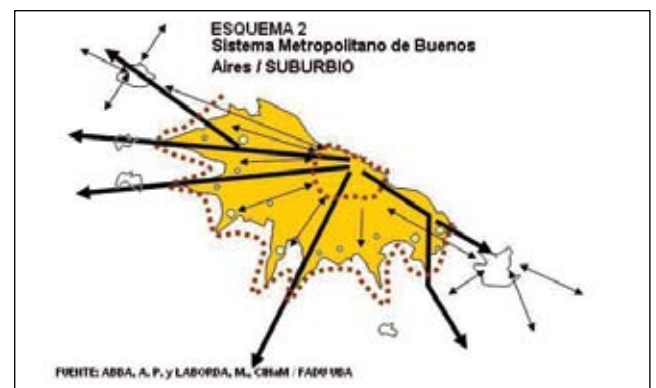
Tal como lo planteara Torres en un anticipatorio trabajo: "Las regiones metropolitanas en tanto nichos específicos del hábitat humano han sido siempre niveles privilegiados de análisis para comprender los procesos de estructuración socio-espacial, tal como ya lo sostenían los clásicos de la ecología humana" (TORRES, 1989). El Cuadro N° 1, muestra la disminución de la densidad intraurbana (mayor aumento relativo del territorio urbanizado que el aumento poblacional) durante el período de concentración interurbano.

Del suburbio al periurbio

La suburbanización protagonizada por Buenos Aires, durante los 3 primeros cuartos del Siglo XIX, asume características presentes en otros procesos de metropolización en el mundo contemporáneo (rápida expansión de la mancha urbana, formación de áreas dormitorio, etc.); sin embargo la evolución de la estructuración socio-espacial que refleja el mapa social del AMBA, en el que los protagonistas de la suburbanización son los sectores de estratos bajos o medio-bajos, adquiere características propias que no coinciden con los modelos típicos de los países del hemisferio norte. Ciertos cambios importantes en la estructura socio-espacial que comienzan a hacerse sentir fuertemente a partir de 1980, se confirman con los últimos datos censales disponibles. Se verifican las hipótesis explicativas desarrolladas por Torres a partir de un análisis teórico que relaciona las condiciones y costo del viaje al trabajo (parte integral según Lowdon Wingo, 1961, de la jornada laboral) con la localización residencial según categoría socio-económica (TORRES, H. A., 1978).



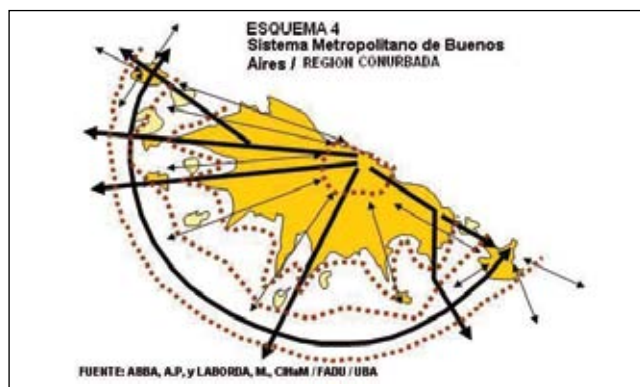
En Buenos Aires esta relación aparece claramente delineada: a partir de 1960 se hace cada vez mas costoso el desplazamiento cotidiano al trabajo hasta llegar a la situación actual, cuando parece haberse llegado al límite económico¹⁰ para que los trabajadores ya establecidos en la periferia en el período anterior puedan realizarlo, y es totalmente imposible una mayor suburbanización de los nuevos ingresados en la fuerza de trabajo, quienes deben optar por localizaciones residenciales centrales y subcentrales: hoteles-pensión¹¹, intrusión de viviendas, asentamientos precarios en terrenos no ocupados¹², etc. Por otra parte la periferia –diferencialmente según los sectores norte y sud- va quedando cada vez más reservada a sectores de altos ingresos (parcelamiento de country clubs en lugar de los viejos loteos, proliferación de hipermercados y otros servicios destinados a esos sectores).



Este proceso es explicado por Pírez en relación a los cambios normativos: "...la Ley 8912 al exigir mejores condiciones de calidad de los loteos produjeron como efecto el incremento de los costos de la tierra y por ende el fin del mercado popular de tierra urbana periférica, con base en el cual se habían asentado los sectores de menores recursos y se había expandido territorialmente la ciudad" (PIREZ, P., (1999). Coincide con esto Garay que hace una precisa descripción respecto de la falta de adecuación de la Ley 8912 al modelo de urbanización de loteos populares, desarrollado alrededor del hábitat popular (GARAY, A., 1997).

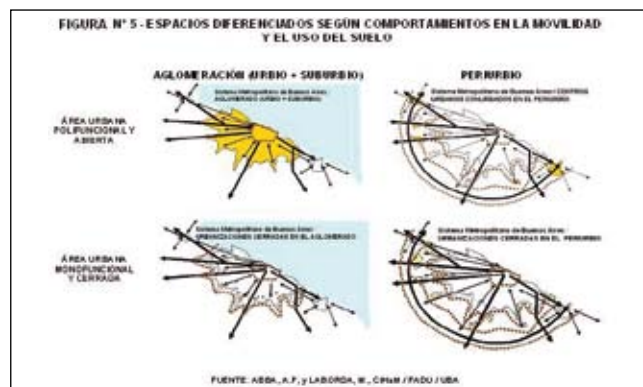


Las conclusiones provisorias alcanzadas en base al tratamiento de la información censal, que aplica el concepto ya mencionado de aglomeración, apuntan a una detención del proceso de suburbanización expansiva, indicado por la disminución de la baja en la densidad promedio del AMBA. Sin embargo algunos síntomas visibles de la metrópolis, desde una visión funcional, advierten sobre una intensa expansión en la ocupación del suelo rural aunque con discontinuidad física.



Más evidente aún, como relación funcional, es la de las urbanizaciones cerradas que sin lugar a dudas forman parte del mercado residencial metropolitano. Y esta conclusión, también a constatar, no es menor porque significa la incorporación de alrededor de 21 mil personas (población en UC –urbanizaciones cerradas– fuera del aglomerado) pero, por otra parte, se trata de 15 mil hectáreas que estiran la aglomeración metropolitana (superficie de UC fuera de la aglomeración), con lo cual la densidad seguiría el ritmo histórico descendente y pondría en cuestión la ecuación económica de este modelo de desarrollo metropolitano.

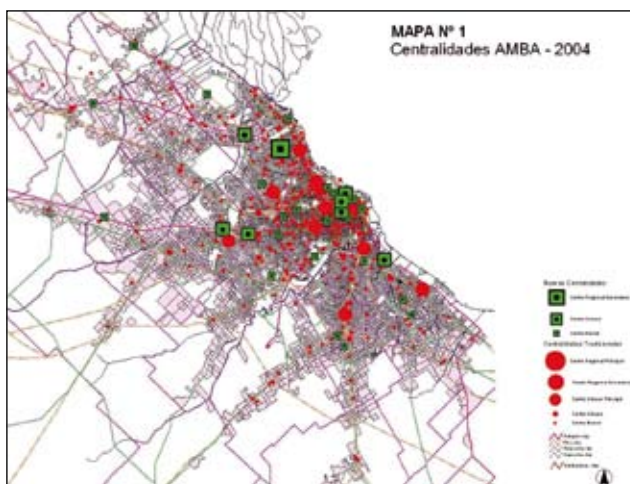
Para una visión diferenciada de los componentes espaciales significativos de la región, desde el abordaje adoptado, se han discriminado por una parte la superficie del aglomerado¹³, de la correspondiente al periurbio (de la que se ha considerado únicamente la residencial), y por otra parte la superficie ocupada por un tejido urbano abierto separadamente de las urbanizaciones cerradas. Se registran de esta manera 4 situaciones diferentes del cruce de los pares de situaciones identificadas.



El nuevo tipo de emprendimiento residencial cerrado (Clubes de Campo, Barrios Cerrados, Clubes de Chacras, Clubes Náuticos y Grandes Emprendimientos), no integrado al espacio urbano que lo circunda, resulta viable si está funcionalmente asociado a las redes de autopistas¹⁴ y las nuevas grandes superficies comerciales techadas. En el período 1980-2004 la superficie ocupada por las Urbanizaciones Cerradas (UC), que pasaron de 46 a 351 unidades, creció en casi un 8 % anual medio mientras la ciudad tradicional crecía 10 veces menos, algo menos del 0,8 % anual medio anual, y consecuentemente las inversiones que prevalecieron fueron en autopistas y shopping centers.

El otro rasgo destacado de la transformación metropolitana, junto con las nuevas características de expansión en islas periurbanas, es la emergencia de otras centralidades que se superponen con la fuerte estructura temprana y de intensa inercia tradicional de centralidades. El caso argentino y del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), presenta como rasgo particular la preexistencia de una fuerte y desarrollada estructura de comercialización muy atomizada y de escala barrial que demoró y le otorgó una resolución propia a la evolución de la oferta en grandes superficies comerciales.

La inserción en el proceso de globalización y el auge de la actividad financiera y de consumo, dos factores de fuerte influencia territorial, incide en la transformación del tradicional patrón de centralidades metropolitanas de la Aglomeración Gran Buenos Aires. Se registra un debilitamiento del tradicional frente de centros de consumo de bienes y servicios de alcance universal y el surgimiento de un nuevo frente de centralidades, vinculadas a los cambios en el sistema de movilidad y el proceso de distribución comercialización, que fue ganando un peso considerable en el nuevo mapa de centralidades de Buenos Aires.



FUENTE: ABBA, Artemio Pedro, (2007, 3)

Si bien todavía el nuevo tejido residencial ocupa en el 2004 el 11 % de la superficie total de la región (4,6 % en el suburbio y 6,7 % en el periurbio) es el que ha captado la parte gruesa de la inversión del período y está originando un cambio estructural en el sistema urbano metropolitano. Este estado del sistema, aun intermedio, ha afectado el soporte de la ciudad

que constituye el hábitat de la mayoría de la población.

La distorsión de este modelo de urbanización se hace aún más evidente si se compara la dispar extensión de la superficie de la región según aglomerado (diferenciando además lo que corresponde a UC y a superficie tejido abierto) del periurbio residencial con la absorción efectiva de viviendas y población en el período considerado.

CUADRO N° 2 - Evolución de la superficie, volumen y población de la RMA según aglomerado y período por tipo de área urbana / Período 1980 - 2004

RMA	Aglomeración			Periurbio			Región		
	Hectáreas	Viviendas	Población	Hectáreas	Viviendas	Población	Hectáreas	Viviendas	Población
Área urbana	24044	670711	2540200	510	63915	203900	24044	670711	2540200
polifuncional abierta	% del total	53,56	88,30	88,67	5,01	9,14	53,56	97,22	97,22
Área urbana	25336	174207	547211	11542	2364	7423	21373	15991	62144
monofuncional cerrada	% del total	20,71	1,96	1,00	25,74	0,26	46,95	2,37	2,37
Total	24171	671777	2511759	11542	2364	7423	21373	15991	62144
	% del total	7,4,24	91,60	46,75	25,74	9,86	100,00	100,00	100,00

FUENTE: elaboración propia a base de datos de COLLADO, Federico, CORDO, "Nuevos formatos de hábitat durante LA TRANSFORMACIÓN AGLOMERADA EN EL AHBBA", Asesoramiento de Buenos Aires 18: Nueva urbanización y desarrollo por ciudades y territorio con el apoyo de ABBA, A. P. LABORDA, M.

Se observa que la región crece alrededor de 2 mil hectáreas por año en el período analizado, constituyendo algo más del 25 % el periurbio residencial, y casi el 50 % si consideramos toda la superficie ocupada por urbanizaciones cerradas de distinto tipo. Contrasta con esto que sólo algo más del 2 % de las viviendas de residencia permanente y la población residiendo en ellas se localiza en urbanizaciones cerradas y esta proporción cae al 0,26 % si solo se considera las viviendas permanentes y personas que se localizaron en el periurbio residencial cerrado.

Este modelo de urbanización es llamado por Marcela Cambor, argentina y Directora de Diseño Urbano del Estado de Florida, "desparramo urbano no planificado" que generó en las áreas centrales de las principales ciudades americanas "bolsones de pobreza, insalubridad, problemas de transporte, inseguridad, infraestructura subutilizada en lugares donde la gente de todos modos durante el día seguía manteniendo sus oficinas de trabajo". Por otra parte califica como insustentable a este proceso, tal como lo observa en EEUU: el aumento del combustible así como el desencanto con la promesa incumplida (seguridad, descongestión, libertad, etc.), ha originado la tendencia inversa, el retorno a las ciudades (CAMBLOR, M., 2007).

Desde una consideración ecológica Matteucci y Morello, realizando una estimación sobre los resultados de un relevamiento propio¹⁵, evalúan el impacto que los nuevos asentamientos residenciales periféricos (MATTEUCCI; S. y MORELLO, J, 2006). Consideran, entre otras, dos cuestiones para ellos muy relevantes: la ocupación de tierras agrícolas y la emisión de excedentes de dióxido de carbono.

Respecto del cambio de uso del suelo los autores señalan dos tipos de problemas: "la ocupación de tierras agrícolas en los partidos de tierras altas y la modificación de la topografía y drenajes en las tierras de bajo potencial agrícola, ubicadas en las zonas costeras de los ríos Lujan y Paraná o de las tierras bajas de la Pampa Ondulada. Ambos problemas tienen consecuencias ambientales adversas, pero la ocupación de las tierras agrícolas es importante por la preferencia de la Pampa Ondulada para el desarrollo de los barrios privados".

Conclusiones

A pesar de la moderación de los índices de crecimiento metropolitano registrado en los últimos 30 años, que tienen que ver con cambios en la pérdida de primacía de las grandes ciudades en beneficio de las ciudades intermedias (ABBA; A. P., 2007, 2), el aumento absoluto esperado de población de la Gran Buenos Aires sigue siendo más que inquietante. Se prevé que se sumarán alrededor de dos millones de habitantes en el 2016 (algo así como un Rosario o Córdoba cada década), con su implicancia en la necesidad de creación de empleo y plazas habitacionales por mencionar algunas, en ese lapso.

Pero si bien estas cifras constituyen de por sí un desafío, lo más acuciante como cuestión es si la actual tendencia del sistema metropolitano es la más apta para asumir dicho reto.

Se desprende del análisis realizado precedentemente que el sistema metropolitano está atravesando una fase transicional en la que coexisten dos subsistemas competitivos entre sí: entre la fatuidad del emergente crecimiento difuso y la sobrevida del anémico tejido suburbano. Uno muy dinámico en las dos últimas décadas, al que se ha denominado periurbio, y el más tradicional aglomerado (que puede ser descompuesto en dos subsistemas urbio y suburbio) cuyo patrón de crecimiento ha entrado en una fase recesiva.

El periurbio cerrado, patrón dominante en la actualidad debido al fuerte crecimiento en las últimas décadas, casi de 12 mil hectáreas, solo ha brindado soporte a menos de 8 mil habitantes, con un alto costo social y ambiental. El aglomerado, urbio+suburbio, presenta un crecimiento muy bajo que puede atribuirse al deterioro de sus componentes estructurales: el transporte público guiado y automotor colectivo, el sistema de centros tradicionales y el espacio público de acceso universal. Sin embargo sigue soportando cerca del 90 % del crecimiento de los nuevos residentes.

La situación actual muestra un sistema urbano cada vez más complejo que se integra fuertemente a la mancha urbana continua: a) por un lado los islotes monofuncionales residenciales y de otros usos complementarios al aglomerado¹⁶ y, b) por otro lado la integración conurbada de la aglomeración Gran La Plata y el nodo logístico-productivo Zárate-Campana, ambos con funciones extra metropolitanas que los vinculan independientemente con la Pcia. de Buenos Aires y el país.

El modelo metropolitano emergente no sólo no resuelve las demandas regionales futuras sino que se registra un agravamiento de los problemas que arrastraba el asentamiento. El crecimiento del periurbio residencial, bajo el formato de sprawl¹⁷ con la ocupación extraordinaria de tierras aptas para la producción agropecuaria, basado el uso automóvil intensivo¹⁸, con el abandono de los medios públicos de transporte, cambiando el patrón de usos del suelo y la matriz energética de la movilidad metropolitana lo tornan de baja sustentabilidad.

Por otra parte el modelo metropolitano tiende hacia formas fuertemente injustas y excluyentes por la transferencia de recursos, que se inició hace 3 décadas y aún no se ha revertido¹⁹, del transporte público masivo al transporte privado y de los tradicionales habitantes del suburbio a los nuevos habitantes del periurbio, que fomenta la prosperidad de las nuevas centralidades selectivas desalentando las centralidades tradicionales, provocando el creciente abandono y deterioro del espacio público metropolitano de uso universal. La normativa existente contribuye a alentar la expansión dispersa y, por otra parte, la aplicación a nivel municipal fomenta este tipo de inversiones con una mirada flexibilizadora de dichas regulaciones, concurrentemente con la

regresiva política de transporte, que favorece la movilidad privada individual.

Frente a esta situación el dilema es político: actuar o dejar que se mantengan las tendencias vigentes que retroalimentan un modelo metropolitano no sustentable. Desde el mismo núcleo de emisión de esas nuevas tendencias ("American Dream"), la citada Arq. Marcela Cambor²⁰, advierte: "La vuelta de la gente a las ciudades es una tendencia irreversible, simplemente porque en el mediano plazo los desarrollos para un solo uso, como son los barrios cerrados y countries, ya no serán sustentables". ●

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

Bibliografía

- ABBA, Artemio Pedro, (2007, 1), "El fuego fatuo del emergente periurbio y las luces del atardecer suburbano / Problemas metropolitanos y dilemas políticos", Café de las ciudades, Revista Virtual, AÑO 6 - NUMERO 61 - Noviembre 2007.
- ABBA, Artemio Pedro, (2007, 2), "Reposicionamiento del AMBA en la red urbana nacional / Cambios endógenos y exógenos del sistema metropolitano", XXII Jornadas de Investigación: Urbe y Territorio "si+urb", FADU / UBA, Buenos Aires, septiembre de 2007.
- ABBA, Artemio Pedro, (2007, 3), "Nueva lógica de Centralidad Urbana en el Siglo XXI - Área Metropolitana de Bs. As.", Mundo Urbano, revista digital de la Universidad de Quilmas nº 30, 2007.
- BLANCO, J. (2004), "Urbanización y movilidad: contradicciones bajo el modelo automóvil - intensivo", X Reunión de Geógrafos de América Latina - San Pablo 2004.
- CABRAL, Joao (2004) "A inovação nas políticas urbanas - Modelos de regulação e sistemas de governança" em GeolNova, nº 10, Lisboa.
- CAMBLOR, Marcela, (2007), "El experimento de los countries falló", artículo de la Sección Enfoques, Diario La Nación, Buenos Aires, 12 de agosto de 2007.
- COLLADO, Federico, (2006), "Nuevas formas de hábitat suburbano / LA SUBURBANIZACIÓN ACOMODADA EN EL AMBA", Atlas Ambiental de Buenos Aires <http://www.atlasdebuenosaires.gov.ar/aaba> y completado con datos propios.
- CORTI, Marcelo, (2004), "La ciudad de los shoppings / Buenos Aires, entre la calle Corrientes y el Unicenter", Tendencias, www.cafedelasciudades.com.ar, año 3- número 17 - marzo 2004.
- ECHENIQUE, Marcial, (1975), "El concepto de sistema, modelos y teorías en los estudios urbanos", en Modelos matemáticos de la estructura espacial urbana: aplicaciones en América Latina, Marcial Echenique compilador, Ediciones SIAP, Buenos Aires, julio 1975.
- GARAY, Alfredo, (1997), "Nuevas modalidades de apropiación del espacio metropolitano", Exposición en el marco del 1er. Seminario sobre Barrios Cerrados, Municipalidad de Malvinas Argentinas, 6 y 13 de noviembre de 1997.
- HALL, Peter, (1998), "Las ciudades del mañana. Historia del urbanismo del Siglo XX", Bar-

celona: Del Serbal, 1998.

- MATTEUCCI, Silvia, (2006), "Ecología de paisajes. Filosofía, conceptos y métodos", Capítulo 1 de Crecimiento urbano y sus consecuencias sobre el entorno rural / El caso de la Región Pampeana, de MATTEUCCI, MORELLO y otros, Editorial Orientación, Buenos Aires, Diciembre de 2006.
- ORDUNA, Martín, (2007), "El impacto de los flujos metropolitanos sobre el Área Central de Buenos Aires", Río de Janeiro, CLAPTU, 2007.
- PIREZ, Pedro, (1999), "Buenos Aires o la ocupación metropolitana sin gobierno", Conferencia Internacional sobre el Control de la Expansión Urbana, SDUV Distrito Federal - Instituto Mexicano de Cooperación Internacional de la SRE - Comité de Políticas de Desarrollo Territorial de la OCDE, México, DF, noviembre de 1999.
- SCHTEINGART, M. y TORRES, H. (1974), "Estructura interna y centralidad en metrópolis latinoamericanas", Bibliografía Básica Unificada, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, UBA, Buenos Aires.
- SZANJNBERG, Daniela (2005), "La suburbanización, partidarios y detractores del crecimiento urbano por derrame", Serie Difusión Nº 17, Ediciones FADU, UBA, 2005.
- TELLA, Guillermo, (2007), "Un crack en la ciudad / Rupturas y continuidades en la trama urbana de Buenos Aires", Editorial Nobuko, Buenos Aires, 1998.
- TORRES, Horacio A., (1978), "El Mapa Social de Buenos Aires en 1943, 1947 y 1960. Buenos Aires y los Modelos Urbanos", Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales, Julio-Septiembre de 1978, Vol. 18, Nº 70.
- VAPÑARSKY, Cesar, (1991), "El concepto de localidad: definición, estudios de caso y fundamentos teórico-metodológicos", INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda 1991.
- WINGO, Lowdon, (1961), "An Economic Model of the Utilization of Urban Land for Residential Purposes", en Paper and Proceedings of the Regional Science Association, vol 7, 1961. Hay traducción castellana en SECCHI, B. (compilador), (1968), "Análisis de las estructuras territoriales", Gustavo Gili, Barcelona, 1968.

1- Colaborador: Maximiliano Laborda, cartografía GIS y procesamiento Base de Datos.

2- En la ciudad medieval un muro perimetral defensivo rodeaba la ciudad consolidada pero en su exterior se desarrollaban asentamientos extramuros.

3- Se entiende por urbio al núcleo del sistema urbano en el que a la mayor concentración de población y actividades se le suma la mayor intensidad de flujos de personas, bienes e información.

Se denomina periurbio a las áreas monofuncionales ocupadas por actividades no agropecuarias que no tienen continuidad física, quedando rodeadas por un entorno rural.

4- Espacios intersticiales que se originan por el propio repliegue de lo público en el urbio y suburbio donde los sectores medios también se repliegan en sus espacios privados.

5- La gentrificación (del inglés, gentrification) es un proceso de transformación urbana en el que la población original de un sector o barrio depauperado y deteriorado es progresivamente desplazada por otra de un mayor nivel adquisitivo a la vez que se renueva y mejora.

6- En realidad de hacer no-ciudad de acuerdo a lo que se viene argumentando.

7- Respecto de los asentamientos residenciales que no constituyen tejido urbano y dependen del área urbana principal la definición del aglomerado utilizada puede variar su calificación. Cuando se utiliza una definición funcional del aglomerado urbano, dichos asentamientos quedan generalmente incluidos en la fase urbana; por el contrario cuando se utiliza una definición física del aglomerado urbano tales asentamientos quedan incluidos en la fase rural.

8- Criterio desarrollado por Cesar Vapñarky (VAPÑARSKY, 1991), que tiene en cuenta para delimitar la continuidad de áreas con densidad de instalaciones físicas para el desarrollo de actividades humanas en el marco de un trazado de manzanas y calles.

9- Prevalece el criterio de la presencia de actividades de interrelación entre zonas urbanizadas (flujos de personas, bienes o información), para delimitar la zona urbana. Se incorporan áreas aunque exista discontinuidad física.

10- Con excepción de los nuevos asentamientos localizados en las proximidades de los countries en relación a los empleos de servicios originados por la demanda del residencial de alto y medio alto estrato socio-económico que los habita.

11- Los llamados hoteles y pensiones que, en su mayor parte, parecen reproducir el fenómeno de los viejos conventillos de fines del siglo XIX.

12- En general terrenos pertenecientes al Estado (predios desafectados del FFCC, etc).

13- Área urbana continúa de acuerdo a la definición adoptada por el INDEC.

14- Matteucci y Morello han verificado que entre 2 a 10 Km. de distancia de las autopistas se encuentra la mayor superficie de urbanizaciones cerradas, con un pico entre 15 y 20 Km. (MATTEUCCI, S. y MORELLO, J. 2006).

15- El universo relevado por los autores incluía 223 emprendimientos Privados de todas las categorías (excluyendo barrios cerrados) distribuidos en 32 Partidos que rodean la Ciudad de Buenos Aires.

16- Funciones que no existirían si no fuera por el asentamiento principal.

17- Una exhaustiva exposición de las diferentes posturas frente a este tipo se "crecimiento por derrame", como la autora lo denomina, puede hallarse en SZANJNBERG, 2005.

18- BLANCO, J. (2004).

19- El Estudio Preliminar de Transporte Metropolitano, de 1972, planteaba un plan de transporte que ponía el acento en la infraestructura pública del transporte.

20- Desde su actual responsabilidad de conducir las políticas urbanas del Estado de Florida, EEUU.



El deseo y la fortuna: las perspectivas del Plan Urbano Ambiental

Mario Sabugo*

Ciudad y urbe: viejas preguntas y nuevas respuestas

El futuro de la ciudad de Buenos Aires, que está inevitablemente atado al futuro de la nación, debe ser apreciado examinando primero lo general y luego lo particular, teniendo debidamente en cuenta los signos de la época a nivel global y regional. A nuestro juicio, nos encontramos en lo que Enrique Dussel caracteriza como un proceso que conduce a una próxima transmodernidad ¹.

En el plano político, la condición bipolar establecida en 1945 se ha desvanecido por caída de uno de los dos centros, mientras que el otro polo, si bien dominante en lo político-militar, actúa en un marco nítidamente multipolar en el plano de las variables económicas y culturales.

En todo el mundo, con las debidas excepciones y matices, sucede un ciclo económico favorable que parece estar asegurado (dentro de lo incierto de la historia) en su continuidad a mediano plazo.

El proceso de urbanización mundial es también significativo al ser considerado en conjunto; aunque este aspecto debe ser relativizado en nuestro entorno regional y -sobre todo- nacional, pues en nuestro caso el proceso de urbanización ya había llegado en décadas anteriores a porcentajes comparativamente muy altos.

Asimismo en todo el mundo, nuevamente con excepciones y matices, puede comprobarse un reflujo de la ideología del neoliberalismo, y por tanto de sus proposiciones de economía de mercado, apertura comercial, reducción del papel del estado, etc. Este reflujo es particularmente acentuado en nuestro ámbito continental y nacional, mediante el regreso de las viejas "tres banderas" de justicia social, soberanía política e independencia económica ².

El signo del Bicentenario completa los desafíos de esta época, a nivel nacional y a nivel de la ciudad, pues esta celebración merece convertirse en símbolo del que emanen ideas, imágenes y proyectos que toca dilucidar a esta generación. En estos contextos rápidamente esbozados, la ciudad debe redefinir antiguos problemas y ensayar nuevas respuestas.

La ciudad de Buenos Aires es en realidad una compleja configuración metropolitana, de carácter unificado en cuanto a lo urbano, social, económico y ambiental, pero desintegrada en términos institucionales y administrativos.

Asimismo, la ciudad de Buenos Aires cumple actualmente su primera década de autonomía institucional, status largamente reclamado que no ha dado los frutos prometidos. Su desafío más severo consiste en completar y armonizar esa autonomía con su papel a nivel nacional, que no puede reducirse a ser el mero "asiento" de las autoridades federales.

Como lo ha formulado brillantemente Jane Jacobs, hay una estrecha relación entre las ciudades y la "riqueza de las naciones." La ciudad es el sitio de las innovaciones, en su territorio se obtienen las soluciones que luego se extenderán por sus territorios asociados. Por ello es necesario revisar anteriores formulaciones supuestamente "estratégicas" acerca de la competencia entre ciudades. A nuestro juicio, no compiten las ciudades, compiten las naciones por medio de sus ciudades ³.

A los porteños nos toca hacer una interpretación local de las políticas públicas nacionales. Sea figurada como "cabeza", "centro" o "locomotora", la Ciudad debe identificar los objetivos que, sin dejar de ser propios, a la vez representen su singular contribución al renovado desafío nacional de las "tres banderas", con fuerte acento en la producción, la equidad y la autonomía económica, tecnológica, cultural e ideológica. Y esos objetivos implican necesariamente determinados recursos que la Ciudad debe asegurar en términos de disponibilidad de suelo e infraestructura. Parafraseando un célebre axioma yanqui, diríamos que "lo que es bueno para Buenos Aires, es bueno para la Argentina" ⁴.

El Planeamiento, entre el deseo y la fortuna

A todo esto, los asuntos de la urbe suelen desplegarse en la esfera pública de los debates y los medios con matices irreducibles a términos estrictamente racionales, pues todas las visiones están teñidas por los intereses, pero no menos por los imaginarios sociales y urbanos, que continuamente depositan en el escenario de la planificación y gestión urbana una marea de símbolos ambiguos e inagotables. Así, en la dialéctica urbana impera una densa trama simbólica de tensiones: entre el barrio y el centro, entre el sol y la sombra, entre la casa y la torre, entre la obra y la memoria, y tantas otras antinomias⁵. Asimismo pululan las analogías biológicas, derivadas de la imagen de la urbe como organismo: el pulmón, el corazón, la circulación, la herida, y los inefables colapsos ⁶.

Así las cosas, sería pueril asumir una perspectiva de gestión urbana-ambiental guiada exclusivamente por los saberes académicos, que por otra parte también son tributarios de su propio

universo simbólico. En esta atmósfera, se han vuelto extremadamente problemáticas antiguas certezas acerca de la planificación y de los planes. La sucesión histórica de los ensayos de planificación urbana es reveladora de las dificultades. El intento más notable es el que se decanta pacientemente en Buenos Aires desde los años 40 en las oficinas municipales específicas, bajo el imperio de la tradición corbusierana de los CIAM (Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna), desembocando en el Plan Regulador de 1958-62 y el Código de Planeamiento Urbano (CPU) sancionado en 1977, que si bien con numerosos y a veces confusos agregados y modificaciones sigue vigente a la fecha, pese a los golpes que le asestan, posteriormente, el urbanismo por fragmentos, las propuestas de descentralización, el ambientalismo (basado en la Conferencia de Río y la Agenda 21) y algunas facciones del patrimonialismo.

Por estas razones, sumamente complejas y a la vez plenas de oportunidades son las circunstancias del momento: están sucediendo a la vez la transición a las futuras Comunas, los debates acerca de las "torres" y el definitivo tratamiento legislativo del Plan Urbano Ambiental (PUA).

Las Comunas, nuevo escenario descentralizado con autonomía política, prometen transfigurar las modalidades de la gestión local, en planeamiento y en todos los restantes aspectos. El PUA contempla explícitamente la confección de Planes de Comuna, si bien no están diseñados los mecanismos concretos de articulación general-local, sobre los cuales hay alguna experiencia didáctica a nivel regional. Pero la perspectiva de las Comunas, a grandes rasgos basada en la doble mejora de la representación política y de la eficacia de la gestión, promete algunas facetas menos amables: aquellas que en EE.UU. se resumen como cultura nimby (not-in-my-backyard, "no en mi patio trasero"). Se trata de un fenómeno equívoco, que se disimula bajo enérgicas declaraciones sobre los problemas generales de la ciudad (equidad, sustentabilidad, desarrollo urbano) pero que en la práctica se reduce a defender el status y rechazar transformaciones en sectores urbanos determinados. El conflicto en torno a las llamadas "torres" deriva de un imaginario largamente arraigado en la opinión pública urbana, que se opone a un urbanismo "moderno" orientado a la densificación y renovación generalizadas del tejido urbano.

A su vez el sector "ambientalista" ataca los mecanismos convencionales de planeamiento, sin ofrecer alternativas de actuación equivalentes, pues tiende a disolver la totalidad urbana en una constelación de casos particulares, más interesantes como asuntos demostrativos que como componentes de un conjunto; incluso a veces en base a estándares apócrifos, como el supuesto mínimo de espacios verdes por habitante atribuido "ad nauseam" a la Organización Mundial de la Salud ⁷.

De parecidas facetas, en tanto carecen de plan para el conjunto, actúan ciertas facciones patrimonialistas, desagregando la problemática urbana en un universo siempre creciente de objetos y áreas protegidas, partiendo de la improbable ecuación preservación-memoria-identidad.



Desde el punto de vista fríamente estadístico, creciendo entre un 1-2 % edilicio anual (2 a 4 millones/m²) sobre su propio stock, muy lejos del desenfrenado ritmo chino o español, la ciudad se halla en una crisis a nuestro juicio derivada de su transformación física y más aún por la evolución de sus imaginarios sociales y urbanos. Tampoco la actual dinámica edilicia representa necesariamente un incremento poblacional directamente proporcional. Más bien parece haber una serie de factores que obstruyen esa correlación, entre ellos el crecimiento de los m² cubiertos utilizados por habitante, la modificación de las estructuras familiares, la inversión interna (que ya no va a los bancos, escaldada por el corralito del 2001) y externa (favorecida por el tipo de cambio), que se vuelcan a unidades de ocupación no permanente. Más severo problema en términos materiales es el alocado consumo eléctrico, que empujado por los equipos de aire acondicionado, llega a un 5% anual de incremento en cuentas instaladas, cifra más inquietante que el ascenso de la propia cantidad de cuentas. Algo parecido puede decirse del vertiginoso aumento del parque automotor.

A todo esto, la herramienta clave de un nuevo proceso de planeamiento, y además mandato constitucional, el Plan Urbano Ambiental (PUA), por fin ha pasado su primera prueba de fue-

go en la Legislatura de la Ciudad, pues fue aprobado en primera lectura en la sesión del 20 de diciembre de 2007, debiendo ahora llevarse a cabo la reglamentaria audiencia pública y posteriormente su segunda y definitiva sanción, incorporando los cambios que emerjan de la audiencia y el debate en comisiones. La sanción del PUA en primera lectura ha sido un paso crucial. Era la tercera vez desde el año 2000 que el Consejo del Plan Urbano Ambiental remitía un proyecto de ley específico a la Legislatura. Las dos intentonas anteriores habían fracasado por falta de tratamiento. Ante este proyecto elaborado entre 2005 y 2006, la tercera fue la vencida. Hemos atravesado felizmente un punto de inflexión, tal vez mediante la energía desatada por el conflicto de las torres.

El documento hasta aquí aprobado del PUA, incorpora sustantivamente algunas exigencias ambientalistas y patrimonialistas. Si se lo compara con los esquemas urbanísticos anteriores se advierte que (a) prefiere tratar las funciones por articulación más que por segregación en zonas especializadas; (b) defiende cierta continuidad de los tejidos y los trazados en contra del predominio de la renovación; (c) define áreas y modalidades de planeamiento de tipo múltiple y participativo frente al predominio de las visiones expertas. En último análisis, el PUA se refiere al bosque, mientras que los códigos, los estudios de impacto y otras herramientas se refieren a los árboles, o en el mejor de los casos, a determinados grupos de árboles. El desafío que propone el PUA es, una vez más, el de pensar y decidir la ciudad como conjunto, y por tanto se vincula en lo esencial a un problema político.

Claro está que la definitiva aprobación legislativa del PUA no será una panacea de efecto inmediato sino otro paso decisivo para acceder a un escalón superior del planeamiento, pues el Plan supone sobre todo un proceso de tipo participativo, y por ello mucho más que una serie de documentos. Las áreas de planeamiento de la ciudad requerirán para sostener ese proceso una redefinición estratégica de sus acciones, relacionándolas más con la articulación y monitoreo de decisiones que con su diseño y ejecución específicos. Habrá que abordar pacientemente el fortalecimiento de las estructuras técnicas, de sus recursos humanos, tecnológicos y metodológicos. Otra dimensión que será necesario atender es el intercambio con la investigación científica y académica refe-

rente a lo urbano y ambiental, mediante convenios y específicos con las agencias y universidades pertinentes.

Este nuevo escenario de planeamiento tendrá significativa repercusión en las actividades de nuestro organismo de control externo, la AGCBA, pues su sanción definitiva insertará plenamente al PUA en el marco normativo vigente para las auditorías, y no como una ley más, sino como "ley marco", pues de tal manera está definida en la Constitución de la Ciudad ⁸.

En consecuencia se deberá enfatizar, especialmente en las auditorías de gestión, la indagación acerca de la congruencia de los diversos programas y proyectos de obras públicas con el PUA, y también en cuanto al desarrollo y aplicación de las distintas "herramientas" previstas por el mismo PUA, entre otras los Planes de Comuna, los Convenios Urbanísticos, las reformas de los Códigos (Planeamiento, Edificación, etc.), el sistema participativo, los procedimientos de monitoreo por indicadores, etc.

En resumen, estamos ante el desafío de configurar y consolidar un proceso de planeamiento (a) conceptualmente autónomo en base a nuestras visiones y necesidades locales, (b) de carácter sustancialmente participativo, (c) que se integre en una perspectiva metropolitana y nacional, y (d) que abarque en lo multidisciplinario y también en la dialéctica entre saberes disciplinarios e imaginarios sociales y urbanos.

En fin, convendrá no olvidar que Aristóteles, en su Política (libro cuarto, capítulo XI), tratado integral sobre la polis, cuando se refiere a los edificios públicos, los templos, las plazas, los mercados y los distritos urbanos, de repente se interrumpe y advierte: "Es inútil que nos detengamos en pormenores más minuciosos sobre esta materia, puesto que son todas cosas fáciles de imaginar, pero muy difíciles de poner en práctica. Para decirlas, basta dejarse llevar del propio deseo; más para ejecutarlas, se necesita la ayuda de la fortuna". ●

** Mario Sabugo. Arquitecto. Ex- Subsecretario de Planeamiento del GCBA. Auditor en la Dirección General de Obras Públicas de la AGCBA. Profesor titular de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (Universidad de Buenos Aires)*

1 Relevantes actores mundiales como China o la India no están "saliendo de la nada" sino regresando al primer plano. Sus culturas no son modernas ni posmodernas. Si la "modernidad" es inseparable del colonialismo europeo, lo "transmoderno" sería su superación, asumiendo los elementos positivos de tal "modernidad", pero evaluados con criterios muy distintos desde el punto de vista de las otras culturas. Véase Dussel, Enrique, Transmodernidad e interculturalidad (interpretación desde la filosofía de la liberación); La China (1421- 1800) (Razones para cuestionar el eurocentrismo), 2004. Los trabajos de Dussel se hallan en los sitios web de AfyL y CLACSO.

2 El propósito de la independencia o autonomía deberíamos extenderlo a todos los saberes y tecnologías, entre ellos los que competen a las políticas urbanas y ambientales.

3 La ensayística nacional indagó reiteradamente en las relaciones de la ciudad con el país; recuérdense los escritos de Scalabrini Ortiz, Canal- Feijóo, Martínez Estrada, Florencio Escardó, etc.

4 En 1953 el presidente de General Motors (GM), Charles E. Wilson, fue nombrado Secretario de Defensa por el presidente Eisenhower. Interrogado en el Senado acerca de si tomaría como Secretario decisiones adversas a los intereses de GM, Wilson afirmó que sí, pero agregando que semejante hipótesis le resultaba inconcebible, pues "por años había pensado que lo que era bueno para el país era bueno para GM y viceversa."

5 Castoriadis, Cornelius 1975, La institución imaginaria de la sociedad. Volumen 2: El imaginario social y la institución. Tusquets, Buenos Aires, 2003. Berger, Peter L; Luckmann, Thomas 1966, La construcción social de la realidad, Amorrortu, Buenos Aires, 2003. Silva, Armando, Imaginarios urbanos. Bogotá y San Pablo. Cultura y comunicación. Tercer Mundo, Bogotá, 1992. Vergara Figueroa, Abilio (coord.), Imaginarios: horizontes plurales, Conaculta- INAH, México D. F., 2001. Gravano, Ariel, Antropología de lo barrial. Estudios sobre la producción simbólica de la vida urbana. Espacio, Buenos Aires, 2003

6 Llegando a un tono apocalíptico en ciertas expresiones del cancionero popular, como ésta: "Buenos Aires fué, arde en medio del infierno." (Ataque 77, "Buenos Aires en llamas", 2007)

7 Sobre la evaluación de impactos, véase Mario L. Terco "¿Evaluar impactos o planificar la ciudad? Apuntes para una normativa urbana (I)" en Café de las Ciudades, Año 5, N° 43, Mayo 2006 (www.cafedelas ciudades.com.ar)

8 "Artículo 29. La Ciudad define un Plan Urbano y Ambiental elaborado con participación transdisciplinaria de las entidades académicas, profesionales y comunitarias... que constituye la ley marco a la que se ajusta el resto de la normativa urbanística y las obras públicas."



¿Es tiempo de balance y revisión para los Organismos de Control en la Ciudad Autónoma?

Jorge Vitale*

La respuesta se alinea con el momento que vive la AGCBA; donde en 2007 hubo aprontes y propuestas que, desde el 10.12, van "in crescendo". Así, el Colegio de Auditores presidido por la Dra. Bergenfeld y la Comisión de Supervisión que integra con la Dra. Prada y el Dr. Toso, fijaron criterios para la UDI (Unidad de Investigación, Asistencia Técnica, Divulgación y Vinculación), que concretan el Director -Dr. Orgambide- y su equipo. En tal sintonía, este trabajo apunta a la reflexión legal y a la doctrina jurídica¹.

Mediante un artículo que publicó El Derecho, expresé (última "nota"): "... en la Revista del Colegio Público de Abogados (...) González Arzac titula Alcances y consecuencias de la autonomía de la Ciudad y finaliza (...): ... transcurrida más de una década (...) es posible que requiera (...) una reforma (...) la 'Ley Cafiero' o (...) la Constitución misma ...". Agrego: el tiempo depura, añeja, mejora, decanta y sirve para ajustar y purgar de impurezas a nociones y usos; por tanto, vale la idea de revisión citada².

Para ello cabe evaluar instituciones, organismos, jurisdicciones, entidades, servicios, funciones y estructuras, a fin de saber si la "autonomía" de la Ciudad está alcanzada y su ejercicio logrado. En especial, porque el sistema de controles (del Estatuto Organizativo '96) tuvo un período fundacional que requirió creatividad organizacional, reglamentaria, conceptual, operativa, disciplinaria, etc., etc.

Qué propongo, entonces? Análisis, estudios y debates mirando atrás (la historia autónoma hasta 2007³) y apuntando adelante (la prospectiva desde 2008). En orden a una suerte de compendio político-jurídico que brinde: (i) doctrina suficiente s/ la "autonomía" de la Ciudad, que es única, atípica y con diseño singular en el Derecho Público argentino y comparado; (ii) tanto como aportar datos de legalidad constitutiva acerca del "sistema de controles" y en especial s/ la "autonomía" de la AGCBA.

1) Presentación

1.1 - Ante la pregunta ¿Qué es la "autonomía"?, di con Gadda Thompson y el relato de un pueblo al que citan Homero, Plinio y algún pasaje de la Biblia, cuya expansión en las ciudades y por parte de sus habitantes dio a luz -en Biblos, Ugarit, Sidón y otras-, la existencia de "... estados autónomos ...", producto de cierta coherencia centralizante sustentada en la buena marcha de sus propios negocios.

En concreto, la autonomía como independencia y libertad, siendo una convivencia ensamblada por la unidad de los intereses convergentes y de la historia heredada, en pos de un futuro necesario⁴.

1.2 - Con visión orgánica, el Estatuto de la Ciudad sienta bases para el ejercicio autónomo de la vida y el gobierno de la comunidad local. Ofrece un diseño casi sin precedente acerca de las "potestades" y "poderes" (que se muestran reformulados), igual respecto a los "derechos" (que los hay especiales), las "obligaciones" (que aparecen novedosas) y las "garantías" (que vienen reforzadas: en cuestiones personales o "derechos subjetivos", en temas compartidos o "intereses legítimos" y en asuntos de incidencia genérica o "derechos difusos").

Tan avanzado contenido, se completa en el libro segundo - Título VII sobre los Organos de Control con seis (6) capítulos: I. Disposiciones generales; II. Sindicatura General; III. Procuración General; IV. Auditoría General; V. Defensoría del Pueblo y VI. Ente único regulador de los servicios públicos (todo, en los arts. 132 al 139).

2) Apreciaciones básicas

Con el art. 132, la Ciudad: a) pretende un "... modelo de control integral e integrado ..."; b) busca su funcionamiento "... conforme a los principios de economía, eficacia y eficiencia"; c) dice que "Comprende el control interno y externo del sector público ..."; d) sienta la premisa: "Los funcionarios deben rendir cuentas de su gestión"; y e) concluye en el segundo párrafo (de significado especial), que:

- Todo acto de contenido patrimonial de monto relevante: 1) es registrable en una base de datos, bajo pena de nulidad; y 2) está permitido el acceso libre y gratuito a dicha "base" (esto importa, su verificabilidad; piedra angular del contralor).

- De ello, se deduce: A) el "control" es una herramienta institucional, que exterioriza la intención y la exigencia del Estatuto constitutivo; B) la estructura del "poder autónomo" reconoce un peculiar diseño, por lo cual adelantamos tres enfoques:

B.1) Una mirada institucional aprecia que a la clásica tripartición tradicional (con Legislativo, Judicial y Administrador), se adiciona la novedad de las "comunidades" (como unidades de gestión política y administrativa con competencia territorial)⁵.

B.2) Una mirada funcional adiciona a ello nuevos criterios de

control con renovada forma de expresar: a) su naturaleza “político-constitucional” (de base soberana y poco incentivada) y b) su índole “técnico-institucional” (de base legislativa y casi de rutina). Los dispositivos -elogiables- exceden a este aporte.

B.3) Finalmente, una mirada técnica focalizando las funciones de cada órgano de contralor y que fueran abordadas -con solvencia- en tres (3) momentos según remito: 1) las declaraciones de Santiago de Estrada, como Diputado y Vicepresidente 1º de la Legislatura (CONTEXBA, noviembre/ 06); 2) el trabajo de la Lic. María F. Rodríguez: “La competencia de los organismos de control integral e integrado para la función pública”, que recibió abundante circulación interna por la Auditoría General (en noviembre/ 07); y 3) el Manual de Inducción, que ofrece una compilación institucional suficiente.

3) Comentarios y sugerencias

3.1) El enfoque contextual crítico

En el Estado post-moderno surgido durante la confusa finalización del Siglo XX, apareció potenciada la utilidad de funciones con funcionarios especialistas y profesionales en roles de un variado contralor. Se buscó llevar al ánimo y convicción de los poderes (en sí) y de la comunidad (toda) las garantías o seguridades que anticipen y/o eviten cualquier obrar perjudicial u objetable y hasta los embates de los corruptos en las áreas del Estado, en cualquier forma de acción u omisión⁶.

3.1. a) El primer aspecto preocupante hace ver que la “corrupción” excede la vida estatal y, a la par, surge en lo empresarial y social. Tal peligro toca al poder en sus diversas expresiones, sea público o privado y sea local, regional, nacional o supra-nacional (esto, apreciando la creciente mundialización; además, ilustra y enriquece Fleitas Ortiz de Rosas en CONTEXBA, julio/07).

La temática no es exclusiva de un país, ni de una zona continental determinada, al par que nuevas incidencias extra-gubernamentales (emergentes de tanta convivencia globalizada y con variedad de atipicidades) exponen situaciones inéditas y con preocupaciones, como que: 1) están en crisis las justificaciones y noción del Estado Nacional, tal y como apareció en la historia; y 2) se están mellando las razones de la existencia de las Organizaciones Internacionales (las típicas y las no tanto).

Por ello la sociedad civil, auto-valiéndose, instaura acciones (vía ONG, asociaciones varias, movimientos sociales y/o religiosos, expresiones barriales o zonales, fundaciones, etc.) que ocupan los vacíos que cede o deja cierta burocracia de oficinas públicas y/o agencias internacionales, donde el no hacer y/o el sólo aparentar ha devenido en normalidad. Esto, además, requiere el difícil contralor de conductas elusivas u omisivas como de realidades ausentes o inexistentes (a contramarcha de mensajes de acción y presencia).

3.1. b) El segundo aspecto preocupante, hace volver la vista a la desazón generalizada que dirige los dardos hacia el Estado

aparente y ausente. Bien harían los críticos si fuesen auto-críticos de la deserción ciudadana y la anomia política al ejercer el derecho a votar y elegir gobernantes, junto al eludir el compromiso ideológico y/o la acción partidaria.

Los datos de los comicios del 28.10.07, indican (según Rosendo Fraga) una tendencia al rechazo creciente del uso institucional de la participación popular. Así: a) la cantidad de ausentes (28 %) fue la concurrencia electoral más baja desde los años '20; b) el voto en blanco (de casi el 5 %) constituye el nivel más alto desde 1963, donde operó como “estrategia” del justicialismo proscripto; c) que el voto nulo (1,1 %) pasa a significar el más alto desde 1983, con la única excepción del 2003 que trepó al 1,7 %; y d) que el 87 % de los presidentes de mesa en la Capital y el 26 % en la Provincia de Buenos Aires, no se presentaron a la primera convocatoria⁷.

Ante ello, se concluye en que: 1) la tan extraviada participación del ciudadano (que a la hora de la crítica y/o de la queja y/o del reclamo, se potencia y re-aparece mediante diversas modalidades); 2) con más el predominio desequilibrante de los sectores ejecutivos del Estado -que disponen de discrecionalidad financiera-; 3) junto a la opacidad de los roles añejos del legislador (quien se ve excedido o limitado y como en un apocamiento de su razón de ser); 4) sin olvidar cierto criterio judicial sobre la no revisibilidad de los “actos de gobierno”; todo, yuxtapone factores que realzan la utilidad, necesidad y conveniencia de controles profesionalizados de alta especialidad y plena confiabilidad en el cotidiano examen de conciencia y/o en el periódico balance de acciones y omisiones.

Tal vez, tantas falencias en los representados, en los representantes, en el ejercicio institucional y la poca juventud esperanzada, pudo llevar a que Fernando Vallejo dijera: “... hay una población ciega, necia y patriotería (...) esa chusma (...) me produce compasión...”⁸

3.1. c) El tercer aspecto preocupante viene de la nota 6, donde aludimos al “discurso normativo”.

Cuando el art. 119 de la Ley 70 declara que “La Ciudad cuenta con un modelo de control integral e integrado (...)”, el cual - en lo interno y externo- “... opera de manera coordinada en la elaboración y aplicación de sus normas”, muestra una construcción jurídica impropia, que amerita ser interpretada en pos de la intención constituyente y voluntad legisladora. Ello, porque en la prudente tarea de creación normativa (con todo cuanto importa y requiere) cabe desnudar lo faltante y apreciar lo necesario.

Al decir el artículo “La Ciudad cuenta (...)” sólo está expresando su aspiración para que así sea y apunta al “objetivo”; ya que es el deseo a plasmar y la intención a satisfacer ante una carencia real. Toda norma se ocupa del deber ser buscado y no relata el ser como es (u ocurre o existe).

Este análisis jurídico supone admitir una amplia problemática de orden regulador o reglamentario. Así es que existen riesgos

de vaciado normativo o formalidad externa y hay que ponderar cómo los arts. 28 CN y 10 EO anteponen e imponen el acatamiento a la supremacía de su propia vigencia prioritaria e inalterable, anatematizando las excepciones simuladas. Recordemos: “Los derechos y garantías no pueden ser negados ni limitados por (...) su reglamentación y ésta no puede cercearlos” (sic !!!).

Lo visto, habrá que re-visarlo ... ya que sólo respecto de la AGCBA se impone un “estudio” del sentido y coordinación de la Ley 70 -con sus claves cláusulas transitorias-, de la Ley 325 -con el críptico art. 1º- y de las restantes disposiciones afines; en busca de un acople concertado para el seguro ejercicio y misión del control, fuera de toda eventual inconstitucionalidad y/o del abuso de la función reglamentaria (creciente en lo cuantitativo y menguante en lo cualitativo).

3.2) La corta e inicial “autonomía” requiere potenciarse

Cabe insistir en la especificidad autonómica de la Ciudad y entender que se sumaron cuestiones (hasta electorales y con incidencia en la política general de contralor), a raíz de lo cual procede asegurar:

- La mayor eficiencia posible en los controles del Título VII; al par que la adecuada co-existencia y coordinación de los órganos vigentes (según su potestad), en amalgama por concretas “mandas legales”.

- Complementar el ejercicio de sus competencias con la difusión de las tareas y resultados, según el republicano precepto de publicidad y guardando el debido respeto o confidencialidad. Por varias inquietudes y la incidencia de los medios de comunicación, ahondé la temática y así lo difundí en 1999.

- En suma, se trata de alcanzar transparencias y evidencias sobre las funciones públicas y por medio de análisis críticos que hagan confiables, con verdad, objetividad, sin apasionamiento ni partidismo: 1) el uso adecuado de las partidas presupuestarias, resultantes de los aportes de la población; y 2) la eficacia y eficiencia en la gestión estatal, por quienes cumplen tareas al servicio de la población.

Todo, en aras del bienestar general y/o del bien común engrazado en la idea abarcativa e integradora de la Argentina federal, que ha instalado y mantiene en Buenos Aires la “capitalidad”; temas cruciales, cuya significación no tratamos aquí (aunque duela cierto feudalismo ... persistente).

Es que la función de controlar interesa a la administración ejecutiva y legislativa de la ciudad (que es “autónoma” y es “capital”). Ello, ya que al sistema de contralor le toca verificar las luchas inexorables de la actualidad (en lo económico, social, cultural, laboral, ambiental, derechos humanos, etc., etc.) dentro de los nuevos campos institucionales y pragmáticos, dado que se ha traspasado rol protagónico a las comunidades y gobiernos locales. Ver nota 5 pfo. segundo y nota 7 - 1).

A la par y desde siempre, el localismo fue bastión ante el centralismo y aumenta con la potencia avasallante de la globalidad versus el equilibrio que reclama la localidad. Sin omitir el testimonio cibernético de la glocalidad, donde aparecen sitios globales pero con foco local.

4) El caso particular de la AGCBA

Por los comentarios hechos y el quehacer específico, cabe detenerse en que:

a) El mismo Estatuto Orgánico de la Ciudad destaca la especial competencia de su Auditoría General, con atribuciones de ejercicio amplio respecto de las “jurisdicciones” y “entidades” operantes en el ejido autónomo; todas alcanzadas por su contralor externo.

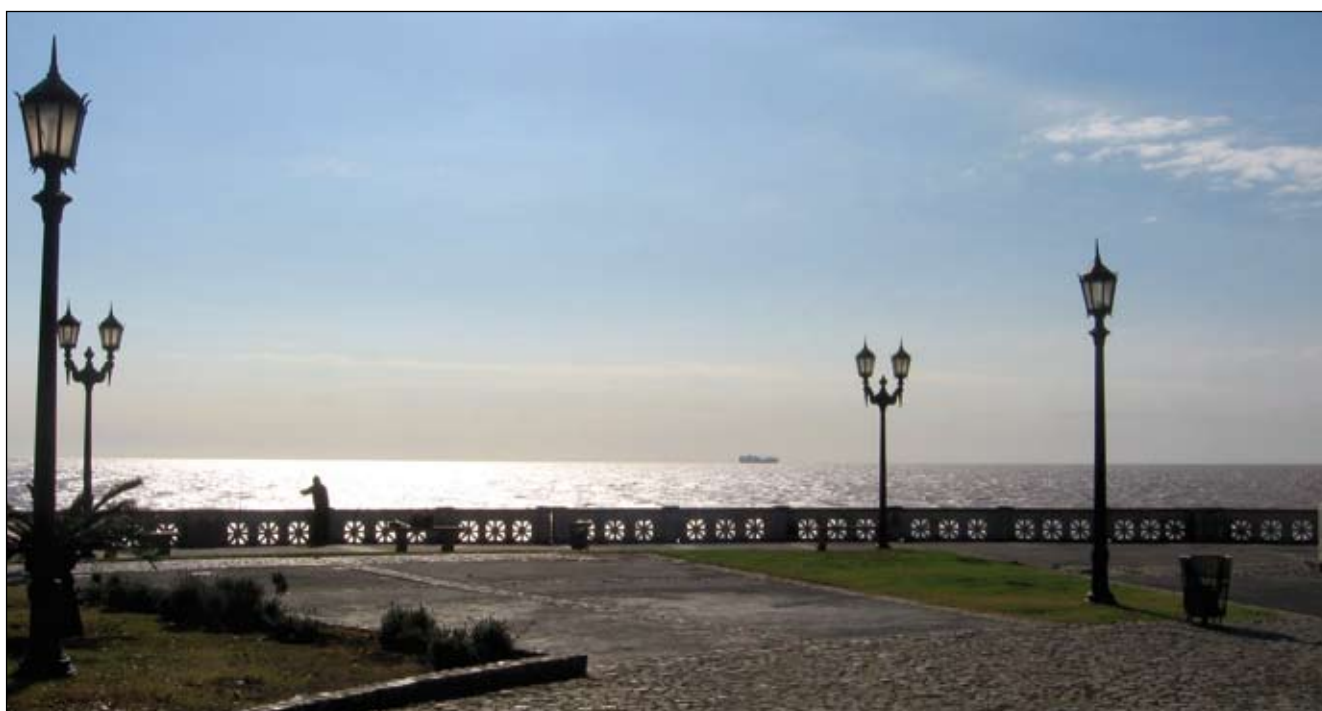
b) Más aún, el análisis de las relaciones funcionales y hasta de la divulgación o comunicación, también indica que -como brazo técnico al servicio de la Legislatura y los legisladores- es una instancia que merece predicamento social e institucional. Con doble presencia: (i) dentro del territorio específico y (ii) en el marco de alcance regional, habida cuenta las cuestiones que comprometen a la Ciudad en tanto co-protagonista del Área Metropolitana. Tal realidad bifronte, devino por la dinámica inter-territorial e inter-poblacional de más de 70 años y por el “aggiornamento” legal y constitucional impuestos por los signos de los tiempos (sin negar que hubo previsiones y reformas que fueron olvidadas y/o abrogadas).

A ello se suma haber colocado a ejercicio y prueba recientes figuras novedosas de la CN '94, tal los arts. 124¹⁰ y 125¹¹; además de los significativos arts. 9¹² y 15¹³ de la “ley Cafiero” que sigue vigente (hay varios proyectos derogatorios y destaco uno de Elisa Carrió).

c) De suerte que bien vale practicar el análisis crítico y sugerir alternativas que instalen un centro difusor de las estrategias de control respecto del quehacer de la Ciudad Autónoma, en sus diversos y fluidos frentes de acción; que reciben influencia por múltiples expectativas de índole interna (en la Ciudad) y externa (más allá de la Capital Federal), al par que mixtas (interconectando su “ser urbano” y su aledaño “ser conurbano”). Esto, más que por cuestión de territorialidades y dirigencias, hay que verlo de cara a “los derechos de incidencia colectiva” y/o a las “normas complementarias” de protección ambiental de cada jurisdicción local (CN '94: arts. 43 y 41).

d) Para culminar, un tema de “oportunidad”. El correlato entre período ejercido y período controlado, a fin de desalentar demoras (si existieran) para no llegar en tiempo propio, con todo lo que el retraso -de darse- implicaría. Cabe ver sólo dos (2) normas a fin de asegurar tanto la dinámica de la Auditoría General, cuanto consolidar su autonomía (que es exclusiva por decisión constitutiva y legislativa, así como excluyente por su naturaleza de “control externo”):

1) El artículo 80 del Estatuto, expresa en el inc. 12) que:



Sanciona anualmente el presupuesto de gastos y recursos; y lo presenta, a la par, condicionado al inc. 13): Considera la cuenta de inversión del ejercicio anterior, previo dictamen de la Auditoría (sic !!!). Para pensar...

2) También, la Ley 70 en su "cláusula transitoria cuarta" (consagradoria de un exclusivo privilegio y muy seria responsabilidad de la AGCBA): Los artículos 131° al 148° (...) no serán objeto de reglamentación por parte del Poder Ejecutivo (sic !!!). Para evaluar y opinar...

5) Colofón

La noción de "autonomía" (art. 129 CN - 1994) llega a los 14 años; el Estatuto Organizativo (1996), 12 años; la Ley 70 (1998), 9 años; la Ley 325 (1999), 7 años. Y el plexo normativo dio lugar a reglamentaciones, jurisprudencia, interpretación, estudios, eventos, publicaciones; todo un quehacer que merece balance y memoria y cuyos resultados -sin duda- serán alentadores en datos, tareas, logros y antecedentes, además de casos singulares, situaciones determinadas, circunstancias confusas, productos dudosos y zonas grises que tornan útil un inventario previo a toda revisión.

El año 2007 (con cambio electoral, político y gubernativo) marcó el fin de una etapa; dando paso a nuevas sustancias y estilos, en "pro" de cuanto la Reina del Plata merece y aguarda.

En ese contexto de realidades y expectativas, es donde el control (como sistema institucional) está llamado a ser factor y actor. Pregunta: ¿lo viene siendo?

En verdad y en síntesis, está bueno que -hoy- otra sea la espe-

ranza y diverso el horizonte. En ese porvenir la AGCBA tiene su rol, su objetivo, su función y su responsabilidad; adicionando cuanto clama y reclama una pujanza vital por brindar tan típico "servicio" -eficiente y eficaz- a la vigente comunidad, que recibió la herencia de la añeja comuna¹⁴.

Además, ya se nota cómo el nuevo Colegio de Auditores impulsa tareas e iniciativas, que sirven a la vida interna y, en paralelo, apunta a realizaciones en los ámbitos de presencia: local (específica), regional (inmediata), nacional (coexistente) e internacional (múltiple); en todo ello, los Gabinetes y las Direcciones tienen compromiso, creatividad y protagonismo.

En cuanto a lo interno, destaco la propuesta del Dr. Fernández sobre una compilación y texto ordenado por el cual el Colegio creó la Comisión para "... producir un cuerpo legal homogéneo y autosuficiente ...".

Y en orden al resto, apuesto a que -pronto- aparezca el N° 4 de CONTEXBA (como edición especial destinada a completar los encuentros nacionales y actividades internacionales, ya en carpeta); que, en el 2009, la Cátedra de Auditoría sea sede de catedráticos invitados; y que -hacia el 2010- se lance un proyecto, compartido y plural, presentando una muestra histórica del control, en homenaje al bicentenario de 1810.

Por ello y ante la pregunta del título, la respuesta consiste en una afirmación; como que es tiempo de balance, revisión y prospectiva para los Organismos de Control de la Ciudad Autónoma (en especial para su Auditoría General). ●

** Abogado, asesor de gabinete del Auditor General Dr. Juan Carlos Toso.*

Bibliografía

- Jorge Vitale: "El art. 129 de la CN sobre la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (o, las propiedades de la 'Ley Cafiero')"; El Derecho, publicación del 12.10.07.-
- Antonio M. Hernández: "La ciudad de Buenos Aires y su plena autonomía", ver La Nación del 25.05.07.-
- Nicolás Gadda Thompson: "FENICIOS. Los mercaderes del alfabeto", ver BARCOS Magazine (de febrero/ 08).-
- Santiago de Estrada: singulares declaraciones y comentarios que se publicaron en CONTEXBA; ver el N° 1 (de noviembre/ 06).-
- Jorge Vitale: "Lenguaje propio y naturaleza específica. Dos aspectos a evaluar en el universo de la Auditoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires", "El Derecho", del 26.12.07.-
- Abel Fleitas Ortiz de Rozas: "Aporte de los pecados privados a los vicios públicos"; en CONTEXBA N° 2 (de julio/ 07).-
- Hugo E. Buisel Quintana: prólogo del libro "CONTROL DEL ESTADO: ¿Porqué? ¿Para qué? ¿Cómo? ¿Cuándo? ¿Dónde?" Colección educar al soberano (Edic. APOC - enero 2007).
- Rosendo Fraga: análisis pormenorizado, en La Nación del 20.11.07.-
- Fernando Vallejo, reportaje en La Nación del 13.01.08.-
- Oscar Lamberto: "PRESUPUESTO Y CONTROL PARLAMENTARIO" (Edic. APOC - junio

2007, misma Colección citada).

- Jorge Vitale: "Estado y control: las páginas del quinto poder", en Rev. del Colegio Público de Abogados N° 25 - año 1999.
- Emilia Lerner: "Control metropolitano, regional y nacional. Análisis comparativo" (CONTEXBA N° 2, de noviembre/ 07).
- Pedro del Piero: "Más consenso en el área metropolitana", en La Nación del 20.02.08
- Arturo A. Cardoso y Jorge Vitale: 1) Recomendación sobre la solución político-institucional en el Área Metropolitana Bonaerense (Primer Congreso Inter-jurisdiccional - Univ. de La Plata, noviembre/ 84); 2) Una moderna solución para un antiguo problema (El Derecho, 30.05.86); 3) La cuestión metropolitana (El Derecho, 02.09.86); 4) diversos artículos sobre La problemática del Área Metropolitana Bonaerense (en distintos números de la Revista de la Asoc. Arg. de Estudios Municipales -AAEM-, período 1990/95).
- Federico Pinedo: "Unidad y enfrentamiento", Edit. Histórica (Perrot), 2006.
- Ver: www.elisacarrio.com.ar/proyectos/MODIFICACION_Ley_Cafiero_BLOQUE_AR1.pdf;
- Italo Calvino: "Las Ciudades invisibles", Edit. Siruela - 2005.-
- Loïc Wacquant: nota de tapa, en La Nación del 20.11.07.-
- Ana María Pelizza: "Ética pública, participación comunitaria y control estatal (Una experiencia en la AGCBA)" - Ed. Catálogos, 2005.-

1- Nuestra nación y la ciudad (como los habitantes) conocen del rendir cuentas y satisfacer controles. Por ello, cabe el análisis jurídico-conceptual ya que hay definiciones y afirmaciones necesarias: a) confirmar la "autonomía" institucional de la Ciudad y b) reconocer la "autonomía" funcional de su Auditoría General. Dijo Antonio M. Hernández: ante toda restricción a la autonomía plena cabe declarar la inconstitucionalidad.

2- Coincidir, impone alertas: a) entender qué sea la "ciudad" (cualquier ciudad, en tanto "municipio" re-potenciado por la reforma del '94); b) comprender la autonomía (en especial, de la ciudad autónoma); y c) admitir que la evolución es algo propio del ser humano (ente individual) y de la humanidad (ente conjunto) y, así, toda comunidad es y se va haciendo diferente, a la par que coexiste con otros agrupamientos de datos culturales y/o adaptaciones cambiantes.

3- En diciembre/ 07, el Colegio -presidido por el Dr. Brusca- aprobó el Balance de gestión julio 2003 / diciembre 2007 y lo presentó -ver su pág. 4- expresando: "Desde 1999 la Auditoría (...) viene trabajando a fin de consolidar su lugar (...) dedicado (...) a medir resultados y a promover la mejora de la calidad de la gestión pública. Esta tarea contribuye a (...) una sólida cultura de rendición de cuentas y resultados de gobierno, a (...) la toma de decisiones legislativas y (...) orientar las gestiones a través del fortalecimiento de los principios republicanos ..."

4- La noción no es pacífica entre quienes -hoy- distinguen la autonomía y la autarquía o la descentralización y la desconcentración y menos cuando tratan la soberanía imbricada con casos regionalizados por vía de integración. Ello, impone esclarecer el vocablo desde una cosmovisión integral e integrada.

5- La "cosmovisión institucional" (en lento proceso) es más compleja, ya que: se superó al "dedocrático" Intendente (por la Jefatura de Gobierno electiva), el Concejo Deliberante desapareció, con su dañada imagen (dando paso a la Legislatura) y la otrora Justicia Municipal (especializada en faltas y contravenciones) recibió nuevo esquema y, de a poco, decide mayores contiendas del derecho general. Al margen de ello, también las "comunidades" de la Ciudad -pendientes- implican temas e intereses en lo político y en la política. En verdad, desde el mojón del '94 (CN arts. 123 y 129) debió haber un cambio sustancial de contenido, finalidad y hasta mentalidad; dando una renovada visión sobre el sistema de controles (según el ordenamiento "local"). A mi juicio, sólo ubicando tan original institucionalidad en el contexto del área metropolitana bonaerense, se podrá ponderar toda añadidura con la marca indeleble municipal (revitalizando sus atributos y autonomía), que es otra materia a comparar con los sistemas de contralor urbanos, suburbanos y conurbanos en el interior del país.

6- Por ello, la expresada idea de re-pensar y/o re-formular el Título VII del Estatuto de la Ciudad (objektando, por caso, al "ente único regulador"), cabría trabajarla sopesando cuáles son los órganos de control propiamente tales y según la experiencia; porque hay un discurso normativo (con riesgo de cuestionable) que no coincide con el lenguaje de la legalidad necesaria. Como lo del vocabulario y comunicación lo vimos -en otro trabajo reciente- sólo trataremos alguna situación en el pto. 3.1.c); atento, a la vez, que Buisel Quintana sostuvo: la calidad institucional está relacionada con que los gobiernos sean sometidos, en forma exhaustiva, a los mecanismos de control legal.

7- La inquietud por la calidad institucional hizo que, entre otras expresiones, la Conferencia Episcopal presentara (en abril), ratificara (en octubre) y reiterara (en visita a la Señora Presidenta, el 20.12.07) un mismo mensaje, que tiene dos (2) tópicos a ponderar: a) refiere la "autonomía" como mención positiva, pero guarda silencio (aspecto negativo) sobre la acción y realidad local o municipal (resaltable por historia y lo relevante de las "comunidades particulares" con crecientes modalidades de "integración plural", interna y externa); b) además, el mensaje profundiza (objetivamente visto) sus reiteraciones a la "doctrina social", al par que la insistente convocatoria al responsable y urgente "compromiso ciudadano" (que, en sí, tiene aristas políticas, sociales, sindicales, intelectuales, etc.)

8- Al contrario, cabe potenciar la calidad ciudadana y por ello procede la acción de un sistema integral e integrado de contralor (eficiente y efectivo) puesta al servicio de la comunidad, del quehacer estatal y de la "polis" propiamente tal. El universo de control debe ser de apertura o, mejor dicho, no restrictivo ... y la justificación del control admitida como que va de suyo y/o es de pura exigencia lógica ... un típico deber social. Así, Lamberto dice que en las democracias modernas los parlamentarios tienen función de: legislar y controlar, con sustento en opiniones técnicas.

9- La compleja área metropolitana, además de un serio tema deficiente desde fines de los '30, es una cuestión crítica y propia de la Ciudad en su misma concepción; al par, poco clarificada y -desde el lenguaje- muy confusa. Es que la remota "metrópolis" ha ido perdiendo diferenciación y subsumiéndose en el Área Metropolitana (conglomerado urbano y conurbano, intenso, mezclado, atípico y especial, integrante de un conjunto de círculos que se suceden casi sin solución de continuidad y contigüidad). Es así y allí donde muestran creciente importancia socio-económica y cultural las mega-ciudades y tal realidad impone el vocabulario "aggiornado", indispensable. Esta necesidad, se aprecia muy urgente, tras la lectura del artículo de Emilia Lerner (en CONTEXBA); se incrementa su conveniencia al recordar la brega de Pedro del Piero (en la Fundación Metropolitana); a la par que su verdad e incidencia la hemos profundizado con Arturo A. Cardoso, en varias ocasiones. Sin omitir las propuestas "regionalizantes" de Federico Pinedo (para analizar ...).

10- Trata los poderes reservados por las provincias para crear "regiones" y celebrar "convenios internacionales" (compatibles con la política exterior o el crédito público de la Nación, c/ conocimiento del Congreso) y agrega: "La Ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca al efecto". Es así como reaparece la autonomía.

11- Donde las provincias se reservan la potestad de "... celebrar tratados parciales ..." (siempre con conocimiento del Gobierno Federal); a la vez que -por el segundo párrafo- las provincias y la Ciudad de Buenos Aires pueden "... promover el progreso económico, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencias, el conocimiento y la cultura". Es, con ello, que se intensifica la autonomía.

12- Regula sobre los servicios públicos en tanto su "... prestación exceda el territorio de la Ciudad de Buenos Aires" y cuya fiscalización "El Estado Nacional se reserva (...) en concurrencia con la ciudad y las demás jurisdicciones involucradas ...". Aquí la autonomía se duplica por la imbricación de lo urbano y conurbano.

13- Se ocupa de crear "... en el ámbito del Congreso Nacional la Comisión Bicameral "Ciudad de Buenos Aires ...", con misión específica y potestades al efecto. Como se ve, en la ciudad pivotea una importancia relevante.

14- Es que, en su propio devenir, la Ciudad fue mimetizándose. Superó la primitiva aldea, igual la vieja ciudadela, también la porteña o portuaria característica, dejó de ser urbe tradicional como tradicionalista, complicó su carácter de "metrópolis" en defensiva (encerrada por una circunvalación, llena de porosidades) y con su reciente "status" autónomo, abrió cauce a una novedad que tiene por delante: madurar, crecer, desarrollarse ...

Ello: hay que verlo recordando a Calvino al decir: las "... ciudades invisibles nacen del corazón de las ciudades invivibles ..."; y atendiendo a Wacquant, quien ante la pregunta: "... ¿cómo se construye ciudadanía en (...) una marginalidad creciente?, respondió: "... la nueva marginalidad urbana (...) amenaza (...) la construcción de ciudadanía (...) ¿Cómo (...) extender los derechos sociales y económicos a todos los ciudadanos? (...) no veo otra solución que organizar las instituciones públicas para distribuir esos derechos (...)"

De donde surgen dudas: ¿Instituciones públicas es sinónimo de estatales?; o, cabe entender que lo público y lo político: ¿Son idénticos a interés general y/o compromiso de toda la sociedad y/o participación abierta (sin banderías excluyentes y sin identificaciones o afiliaciones privilegiadas)? El libro de la Dra. Pelizza, brinda oportunidad para evaluar tales inquietudes.



Controles y gobernabilidad

Diana Maffia*

A diferencia del término “contralor”, que está directamente vinculado al examen de las cuentas públicas, la palabra “control” tiene diversas acepciones que puede ser interesante repasar. Según el diccionario de María Moliner¹, algunas de ellas son: “acción de mantenerse conscientemente enterado de cierta cosa cuyo conocimiento interesa para determinada finalidad”, “comprobación, inspección, observación, vigilancia”, “autoridad, dirección, dominio, intervención, mando, preponderancia, regulación”.

Según estos significados, el control se ejerce tanto sobre nosotros mismos y las circunstancias que nos rodean, como sobre las acciones llevadas a cabo por otros, y aparece vinculada a relaciones jerárquicas o de poder de quien controla sobre quienes son controlados. Si hay relaciones de poder, hay entonces un sentido político y no sólo administrativo en el control.

Formalmente el Estado se reserva formas de control tanto internas como externas, que intervienen regularmente, y según los casos de manera previa, simultánea o posterior a las acciones llevadas adelante por las diversas áreas públicas. También las instituciones privadas se encuentran bajo formas de control jurídico. Pero las formas más novedosas y democráticas de control son las que incluyen a la propia sociedad civil, estableciendo controles ciudadanos de los actos públicos. Alentar esta forma de control contribuye a la transparencia de los actos de gobierno, y a generar formas más activas y responsable de ciudadanía.

En ciencias políticas, como puede verse en el diccionario de Norberto Bobbio², el concepto relevante es el de “control social”. Para obtener tales consensos sociales, se establecen controles externos e internos. Los controles externos están vinculados a “aquellos mecanismos (sanciones, castigos, acciones reactivas) que se ponen en marcha en relación con los sujetos en el caso de que éstos no se conformen a las normas dominantes”. Los controles internos son “aquellos medios con los que la sociedad intenta una interiorización en los sujetos –sobre todo durante la socialización primaria– de normas, valores, metas sociales consideradas fundamentales para el mismo orden social”. Los controles externos, entonces, son una amenaza; mientras los internos provienen de la socialización, y la condena está interiorizada en la propia conciencia.

El control, como puede verse, hace a la gobernabilidad. Pero el propio concepto de “gobernabilidad” debe ser revisado. En su origen, al ser usado en 1975 por la Comisión Trilateral en un informe sobre la crisis de la democracia³, designaba “el des-

balance entre las demandas ciudadanas y la capacidad de respuesta del Estado”. Los problemas de gobernabilidad procedían de la brecha creciente entre demandas sociales fragmentadas y en expansión, por un lado, y gobiernos con deficientes recursos financieros, autoridad y marcos institucionales por otro.

Para resolver este desequilibrio, la Comisión propone “disminuir la demanda y frenar la movilización social. No planea la ampliación de la capacidad de respuesta del Estado, constituyendo en este sentido una reacción conservadora frente al crecimiento y diversificación de las demandas ciudadanas”.⁴

En los 90, con la extensión de la globalización, nuevos desafíos y nuevas restricciones amenazan el concepto de gobernabilidad democrática. A la globalización económica no la acompañó una globalización política, al modo de un consenso internacional que asegurara una “ciudadanía global” basada en los derechos humanos, la responsabilidad de los Estados y la cooperación de los gobiernos para hacer más igualitario el acceso a su ejercicio. No hay compromisos para el desarrollo geopolítico equitativo, ni para la reducción de la pobreza.

La necesidad de vincular la gobernabilidad con el desarrollo, de considerar no sólo el desarrollo económico sino el desarrollo humano, de reconocer como actores no sólo a los gobiernos sino al sector privado y a la sociedad civil, va cambiando el concepto de gobernabilidad hasta ligarlo a un conjunto de reglas fundamentales.

Comienza a reconocerse que la gobernabilidad depende no sólo de la iniciativa de los gobiernos, sino también de redes de actores con capacidad y canales de gestión. Al fortalecerse la posibilidad del monitoreo ciudadano de políticas, un sentido de control completamente distinto del control social aludido por Bobbio, los ciudadanos comienzan a mejorar sus herramientas de inclusión en las instituciones y su capacidad de incidencia en las decisiones. ●

*Legisladora de la Ciudad de Buenos Aires

1- María Moliner, Diccionario de uso del español, Madrid, Gredos, 2ª edición 1998.

2- Norberto Bobbio, Incola Matteucci y Gianfranco Pasquino, Diccionario de Política, Madrid, Siglo XXI, 10ª edición 1997.

3- Crozier, M.J., Huntington, S.P. y Watanuki, J. (1975) The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission, NY, New York University Press.

4- Guzmán, V. (2003) Gobernabilidad democrática y género, una articulación posible, Documento de CEPAL, Serie Mujer y Desarrollo, N° 48.

Entrevista al legislador Enzo Pagani

Por María Gimena Lemos y Federico Golodny



Tiene 37 años y un hijo. Es abogado (UBA). Posee experiencia de gestión pública en la Caja de Previsión de la Actividad Docente. Además, se desempeñó en diversos cargos en el Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires y en la Legislatura porteña. Fue Presidente del Partido Recrear para el Crecimiento en la Ciudad de Buenos Aires. Actualmente es Legislador del bloque PRO por la Ciudad de Buenos Aires.

1) ¿Cuándo empezó su militancia política?

Comencé en Recrear, el Partido de López Murphy, allá en el 2002 cuando decidí irme del radicalismo. Fui uno de los abogados que fueron convocados para armar la estructura política de Recrear para el crecimiento. Esto le permitió a López Murphy ser candidato a Presidente en ese año. A partir de ese desembarco que fue más técnico que político, me terminé de animar a dar el salto y comprometerme realmente en política. Me quedé militando y comencé a trabajar en el ámbito legislativo como jefe de despacho de un legislador a fines de 2003. Resumiendo, podría decir que fue una orientación técnica inicial desde el punto de vista de la profesión, que me generó el impulso y el coraje suficiente para dedicarme a la política.

2) ¿Cómo fue su comienzo en la política, recuerda alguna anécdota al respecto?

Sí, recuerdo muchas anécdotas porque en realidad esa

elección fue un momento muy apasionante y particular en la historia del país (se venía de la crisis 2001-2002, la de los cacerolazos) donde se estaba generando una suerte de nueva ilusión y creencia en la política. Nosotros éramos un grupo de jóvenes que veníamos todos de la actividad privada. Con un trabajo a pulmón tuvimos nuestro local político en la zona de Retiro. Iniciamos el trabajo de manera similar a la de la estructura tradicional de participación, pero desde un punto de vista totalmente amateur y sin experiencia.

Otra que les podría contar es la experiencia del cierre de campaña presidencial de López Murphy. Nosotros hicimos un cierre de campaña en La Boca, chiquito y humilde, me acuerdo que Menem cerró en la cancha de River y Kirchner lo hizo en un mega evento.

3) ¿Le parece que en nuestro país existe una legislación adecuada para los organismos de control?

No creo que lo vinculado a los organismos de control sea diferente a lo que pasa con el resto de la legislación de la Ciudad. A mi juicio no hay falencia en la legislación vigente vinculada a los organismos de control, pero puede ser perfectible. Hay mucha legislación pero no existe un uso apropiado de la misma o nadie se ha tomado el trabajo de realizar los relevamientos necesarios y la recopilación para unificar la cantidad de leyes que hay vigentes.

4) Con respecto al Proyecto de ley de la Casa de la Ciudad de Buenos Aires:

• ¿Dónde se instalarían sus sedes y con qué criterio?

Las sedes se ubicarían en las capitales, principales ciudades o centros turísticos de las respectivas provincias.

• ¿Cuáles serían los principales objetivos de su creación?

Realizar gestiones de promoción de la oferta turística local, difundir la realización de exposiciones y muestras, fomentar la explotación turística con otras jurisdicciones, asesorar a los ciudadanos de las respectivas ciudades en trámites y todo tipo de gestiones que deban realizar ante organismos dependientes del Gobierno de la Ciudad, crear una sección de referencia legislativa de acceso público y brindar información general para los vecinos de la Ciudad que transitoriamente, por motivos laborales, turísticos o por cualquier otra causa se encuentren en las diversas ciudades donde funcione la Casa de la Ciudad.

5) Desde la comisión de Relaciones interjurisdiccionales que usted integra, ¿Qué problemáticas observa desde el punto de vista del control público?, ¿Cuál es el proyecto de mayor trascendencia que se está tratando en la comisión?

La comisión de Relaciones interjurisdiccionales ha sido desaprovechada a mi entender en términos políticos. En ella hay una ventaja respecto de las otras 22 que tiene la Legislatura porque permite un ámbito de trabajo que va más allá de los proyectos específicamente presentados en la Legislatura. Tiene un área de relación y de intercambio con otros poderes y jurisdicciones que posibilitan un juego más cercano a la gestión.

En lo que respecta a los organismos de control puede representar uno de los pilares centrales de la cuestión geopolítica, entendiendo que se podrían llegar a coordinar estrategias conjuntas para que eso redunde en beneficio inmediato de las áreas de salud, seguridad y vivienda.



Nosotros creemos que la comisión de interjurisdiccionales va a ser una herramienta clave y forma parte de una decisión política que comparten el Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y el Gobernador de la Provincia de Buenos Aires.

Con mayor trascendencia tenemos dos o tres proyectos, uno que hemos aprobado en el mes de febrero en sesiones extraordinarias que se relaciona con el convenio celebrado entre el Ejecutivo y la Autopista Ribereña. Éste es un proyecto que le va a cambiar la cara a la Ciudad de Buenos Aires, posibilitando la modificación de uno de los ejes centrales del conflicto o de problemáticas que están vinculadas al tránsito. Hubo proyectos complementarios como el del tranvía del este, que demostraron una acción conjunta entre Ciudad y Nación.

En líneas generales, lo que la comisión está haciendo apunta a generar efectos concretos e inmediatos de muestras políticas conjuntas entre Nación, Provincia y Ciudad.

6) ¿Quién participa por Nación en esto?

Depende de cada caso, en la autopista Ribereña era un convenio del que formaba parte el OCCOVI (Órgano de Contralor de Concesiones Viales), el Ministerio de Planeamiento y Obras Públicas de la Nación, el Banco Nación y el Banco Nación Fideicomisos.

7) ¿Utilizó los informes de la AGCBA en los cargos que desempeñó?

Sí, les conté que había sido jefe de despacho en 2003 de un diputado y en esa época tuvimos acceso a los informes de auditoría. En ese momento trabajábamos como oposición, lo que generaba una dinámica diferente en el pedido de informes y eran una herramienta de trabajo habitual respecto del poder ejecutivo.

8) ¿Considera importante que formen parte del Colegio de Auditores dos ex legisladores porteños?

Sí, puede ser valioso el bagaje político que le aporten a la conducción de la auditoría o a su cuerpo directivo con un plus a la hora de llevar adelante su política de control. Creo que la experiencia legislativa es muy enriquecedora en el ámbito de la gestión y a la hora de trasladarlo a lo ejecutivo generando un conocimiento si se quiere horizontal de todas las tareas del gobierno y del Estado.

9) ¿Qué espera de la labor de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires?

Un trabajo responsable como el que se viene realizando hasta ahora. Pretendo que tengan una concepción despolitizada, en términos partidarios, de intereses respecto de la gestión. Se debe priorizar un concepto claro y transparente de gestión pública, la Auditoría lo ha venido aplicando con un criterio muy coherente hasta este momento. ●

* Comisiones de las que es miembro:

Relaciones interjurisdiccionales; Asuntos Constitucionales; Vivienda y Desarrollo Económico, MERCOSUR y Políticas de Empleo



La mirada desde el después y la información oportuna

Prof. Mario Aiscurri*

Si concebimos la AGCBA como un organismo que produce informes de alto contenido técnico que sirvan al ente auditado para mejorar la gestión, a la Legislatura para apoyar su función de control político sobre el Poder Ejecutivo y a la ciudadanía para que pueda seguir y participar adecuadamente la gestión de gobierno y el funcionamiento de los poderes del Estado, ellos deben contener información clara y oportuna sobre la gestión de gobierno.

El tema de la información oportuna es puesto sobre el tapete en numerosas oportunidades para evaluar la eficacia de la tarea realizada por la AGCBA que, según algunas líneas de argumentación, es excesivamente morosa en producir los informes, tanto que la información que estos contienen suele ser reputada de extemporánea. Claro está que esta es una presunción de verdad a medias, porque puede ocurrir que la información sobre los procedimientos de gestión de muchos organismos que tienen una capacidad de modificación de funcionamiento interno muy lenta y, por ello, no hay morosidad que le quite validez a la información presentada. En esta dirección podemos afirmar que hay información que puede conservar su validez a lo largo de varios años, en tanto que existe otro tipo de información que no, porque hay casos en que los efectores tienen una velocidad de modificación interna excesivamente acelerada. Dicho de otro modo, esta cuestión no debe tomarse con prejuicio y debe ser considerada según cada caso.

Sin embargo, ¿puede la AGCBA hacer algo para acortar el lapso de tiempo para que la información pueda ser suministrada a sus destinatarios?

Ocurre que, en sentido contrario, el argumento de disculpa favorito que tiene la AGCBA para explicar este límite en el suministro de información oportuna es que los exámenes que realiza deben ser siempre posteriores a los actos. Se usa la expresión latina *ex post*, para definir el lugar desde donde se ejerce esta mirada examinadora, en contraposición con la expresión *ex ante*, que define ese lugar en otros modelos de control externo (el caso típico es el de los tribunales de cuentas, como el que existía en la Nación antes de la sanción de la Ley N° 24.156 en el año 1992).

Ahora bien, ¿qué significa realmente *ex post*? ¿que es obligatorio realizar el análisis sobre un año completo anterior, de manera que si se inicia una auditoría en octubre, la información más reciente con la que se pueda contar será de diciembre del año anterior? ¿Que las contrataciones que a veces se tramitan a través de muchos meses, y a veces años, sólo podrán ser analizadas después que se haya

formalizado el último acto administrativo que la perfecciona?

Particularmente pensamos que, no sólo el control posterior supone que la mirada debe extenderse hasta el día anterior al que el supervisor remite a sus superiores el proyecto de informe final (es decir, el que incluye el análisis de las evidencias de auditoría aportadas por el ente auditado en la etapa de descargo y formulación de comentarios adicionales), sino que además debe comprenderse claramente por qué se dice que no se pueden hacer auditorías *ex ante* y, por ende, cuál es el alcance real de la expresión *ex post*.

Estas expresiones latinas que tenemos en consideración, son estructuras gramaticales que pueden traducirse, en nuestra labor, como la indicación del lugar, mejor dicho, la ubicación en el tiempo del observador (es por esta aparente inconsistencia que, en la gramática, se los considera como circunstanciales de lugar figurados). Esta ubicación figurada en el tiempo ¿debe ser tomada estrictamente en su literalidad o vale como metáfora para indicarnos qué es lo que verdaderamente no debemos hacer?

En primer lugar, diremos que para simplificar las cosas, en los textos legales se usa con frecuencia la expresión “control posterior” que aparenta mayor claridad, aunque la figuración espacial del tiempo persiste (¿habría que decir “control efectuado después de los hechos” para evitarla?).

En segundo lugar, tendremos que decir que aquí no se está hablando de gramática, sino de normas operativas. En este lugar persiste la pregunta ¿Por qué el control debe ser posterior? La respuesta reconoce una serie de matices en su composición. En rigor, debe traerse a cuenta qué significaba la facultad de control previo que tiene el modelo de los tribunales de cuentas porque podrá entenderse la auditoría *ex post*, si se considera qué significaban las auditorías *ex ante*. Este tipo de control está asociado a una capacidad de intervención previa del organismo de control que puede suspender o evitar que un determinado acto que pudiera ocasionar un perjuicio potencial para el fisco, llegue a producirse. Es que la nueva concepción de las auditorías, inaugurada con el modelo de control posterior de la Ley de 1992, entiende que no debe ejercerse ninguna acción de co-administración entre el organismo de control y el administrador auditado. Es por ello que no se admite el control previo, como tampoco se admite que las recomendaciones efectuadas con posterioridad a los actos posean carácter vinculante.

Claro que siempre estamos hablando de control externo, por-

que en este esquema el control interno puede ser previo y las recomendaciones adquirir un carácter vinculante. Es que éste es otro de los matices de la respuesta: el Tribunal de Cuentas de la Nación funcionaba en la órbita del Poder Ejecutivo, como actualmente lo hace el organismo de control interno (la Sindicatura General de la Nación), en tanto que la Auditoría General de la Nación lo hace en el ámbito del Poder Legislativo, y éste, en el simple esquema de división de poderes de Montesquieu, no debe co-administrar. Desde esta perspectiva, si nos preguntamos cuál es el atributo permanente que debe caracterizar nuestros informes, ¿tendríamos que responder que es el exámen posterior en la secuencia temporal o el carácter no vinculante de los resultados? Ahora bien, según la respuesta que nos demos, y a los efectos de fortalecer la oportunidad de la información que la AGCBA emite, ¿puede admitirse la realización de exámenes previos en la secuencia temporal, si no llevan de suyo la posibilidad de una intervención previa? Entendemos que sí y que la Ley que regula nuestro accionar lo admite con claridad.

El artículo 136° inc (b) establece que es función de la AGCBA "Realizar auditorías contables, financieras, de sistemas informáticos, de legalidad y gestión, exámenes especiales de las jurisdicciones y las entidades bajo su control, así como las evaluaciones de programas, proyectos y operaciones." La pregunta clave ahora es ¿Qué son estos exámenes especiales? El artículo 1.6.6 de las Normas Básicas de Auditoría Externa de la AGCBA, los define como un tipo de auditoría externa y lo hace del siguiente modo: "Se denomina examen especial a la auditoría de un alcance menor al requerido para la emisión de un informe de auditoría tradicional. Se realiza a requerimiento de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, en el marco de lo preceptuado por el artículo 136 inc. G de la Ley n° 70 o por resolución del Colegio de Auditores de la Auditoría General de la Ciudad."

Esta respuesta es insuficiente para esclarecer el tema y parece oportuno que nos formulemos la pregunta por el espíritu normativo de la idea, esto es, ¿cómo concibieron estos exámenes especiales los constituyentes de la Ciudad en oportunidad de dar forma a la AGCBA?

El convencional Martín Redrado (Partido Justicialista y presidente de la Comisión de Organismos de Control de la Convención Constituyente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) sostuvo en la sesión del 23 de agosto de 1996 en que se aprobó el texto de los artículos de la Constitución: "estamos generando un organismo de control externo al que llamamos Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, al que también se incorporan conceptos modernos de auditoría, como la capacidad que tendrá para actuar no solamente a posteriori sino también, según su criterio, en forma apriorística, requiriendo la información necesaria para poder actuar y evitar algunos males que ya hemos visto han ocurrido cuando la auditoría se hace luego del hecho consumado".

El convencional Marcelo Escolar (informante por el FREPASO en el despacho de comisión de marras), dijo a continuación: "(...) está lo que vendría a ser el principio de información de estos entes, que quedará plasmado, si se aprueba finalmente este proyecto,



en el artículo correspondiente a la obligación de los agentes, autoridades y titulares de entes y organismos sobre los que es competente, que están obligados a proveer la información que se les sea requerida. Esto significa que la Auditoría va a tener capacidad de requerir cualquier información ex ante del hecho administrativo y esta deberá obligatoriamente serle entregada."

Finalmente, la convencional Carro de la Unión Cívica Radical expresó: "Para que el control tenga resultado debe ser oportuno. La naturaleza de los actos públicos determina además que la oportunidad del mismo debe ser importante, debiendo ser posterior o concomitante; pero el control concomitante no supone de ninguna manera la intervención ni la canalización de la tareas ejecutiva, porque no necesariamente tiene incluida la figura de la intervención previa, que es aquella."

Si el atributo fundamental de nuestra tarea reside en evitar la co-administración y esto se logra con el carácter no vinculante de nuestras recomendaciones ¿qué sentido tiene mantener dogmáticamente que el control debe ser literalmente posterior? En la comprensión de esta constitución genética de la auditoría ex post, tenemos la gran oportunidad de ser más oportunos. ●

* Prof. Mario Aiscurri, auditor supervisor, asesor de gabinete de la Dra. Sandra Bergenfeld.

Contrato de mantenimiento de hospitales

INFORME DE AUDITORÍA

Contrato de mantenimiento de hospitales

Proyecto N°: 3.06.06

Equipo:

Supervisor: Prof. Mario Aiscurri

Audidores:

Dra. Alejandra Grayeb

Dr. Alejandro Erne

Lic. Paula Morbidelli

Dr. Mario Becerra Ojeda

Qué examinamos cuando hacemos una auditoría legal y financiera

Entre los distintos tipos de auditorías, las legales y financieras tienen por objeto central el análisis de una contratación de obras o servicios o en la compra de productos. Son legales y financieras porque no sólo se tienen en cuenta el flujo de dinero necesario para pagar la adquisición del bien o servicio, sino también el cumplimiento de las normas que regulan los procesos de compras y contrataciones. En este punto, es necesario tener en cuenta que la contratación de servicios y la compra de bienes es realizada por una norma (durante la auditoría la norma vigente era el Decreto 5720/56, actualmente es la Ley N° 2095 de la Ciudad), en tanto que la contratación de obras por otra (Ley N° 13.064).

Los procesos de compras y contrataciones suelen parecer complejos y de excesiva duración. Esto sucede porque el que compra es el Estado y las normas que los regulan están dirigidas a garantizar la transparencia de las operaciones. En ese sentido, una de las cuestiones centrales que deben tenerse en cuenta en este tipo de auditorías es, no sólo si se cumplen con lo estipulado para cada paso, sino también si el tiempo que demanda el proceso resulta razonable.

Qué examinamos en el proyecto 3.06.06

La Ciudad tenía dos contratos diferenciados para la limpieza y el mantenimiento de los hospitales. Esto era así porque la limpieza es un servicio en tanto que el mantenimiento era contratado a través de las disposiciones de la Ley de Obra Pública.

La novedad de la contratación analizada en este informe reside en que ambos contratos han sido reunidos en una sola contratación. Esto ofrece alguna dificultad para el análisis porque una es la norma por la que se contratan obras y otra la que se utiliza para contratar servicios.

La documentación compulsada permite establecer que el encuadre elegido no importa, en sí mismo, un perjuicio para el fisco. En función de ello, el equipo de auditoría consideró que esta modalidad de contratación no era observable desde el punto de vista legal.

Cuáles fueron los principales hallazgos

Demoras en el 87% de los contratos correspondientes a los hospitales de la muestra seleccionada (siete casos sobre ocho), en las distintas etapas de la licitación que eleva a más de cinco años el promedio de duración del proceso de contratación. El proceso de licitación ha sido extremadamente lento, fuera de escala razonable. La administración no ha podido explicar estas demoras que han producido diversas consecuencias. Se consultó a las empresas intervinientes en la compulsa de precios correspondiente a los hospitales estudiados, solicitándoles su opinión acerca del proceso licitatorio. Las que respondieron cuestionaron la lentitud del Gobierno para completar los procesos licitatorios. Estas demoras causan un desfasaje de precios relacionado con la inflación producida entre el momento de la presentación de la oferta y la firma del contrato.

No se cumple con el principio de centralización normativa y descentralización operativa. Los contratos fueron gestionados en el Ministerio de Hacienda y no en el de Salud como debiera ocurrir. Esto es debido a que el organismo que deberá gestionar la ejecución de los contratos en el área de Salud es de reciente creación (Dirección General de Recursos Físicos para la Salud).

Otras observaciones menores:

Falta de parámetro de comparación del punto 7 Plan de Trabajos e Inversiones de la evaluación de los aspectos técnicos para poder evaluar las diferencias entre las ofertas de los concursantes.

Falta de control interno en lo referido a documentación presentada para el pago de facturas durante el período correspondiente a enero 2005 a junio 2006.

Cuáles fueron los principales recomendaciones

Dotar a la Dirección General de Recursos Físicos para la Salud de las capacidades públicas necesarias para desempeñar las tareas operativas necesarias en materia de contrataciones vinculadas con su responsabilidad primaria.

Tomar los recaudos necesarios para reducir los tiempos operativos en las contrataciones que aún se encuentran en las eta-



Hospital General de Niños Dr. Pedro de Elizalde - Ex Casa Cuna

pas previas a su puesta en marcha y las previsiones del caso para planificar las nuevas contrataciones al vencimiento de las presentes.

Corregir las deficiencias detectadas en el momento de la confección de los futuros pliegos.

Corregir las fallas de control interno en el proceso de facturación de los adjudicatarios señalados en la observación.

Nuestra conclusión

El principio de centralización normativa y descentralización operativa no sólo informa los desarrollos teóricos sobre los que se erige el sistema de administración financiera de la Ciudad de Buenos Aires, sino que además está expresamente consagrado

por el artículo 16° de la Ley 2095 (de compras y contrataciones). Efectivamente, este principio es concebido como una garantía de eficiencia. Ahora bien, para que esto pueda llevarse a cabo es imprescindible promover el desarrollo de las capacidades públicas necesarias. En ese sentido, se ha avanzado con la creación de un organismo específico (la Dirección General de Recursos Físicos para la Salud) entre cuyas incumbencias se encuentra precisamente el objeto de las contrataciones puestas bajo análisis en el presente. Sin embargo, con ello no alcanza. Será necesario también dotar al organismo de los recursos materiales y financieros que demande su actividad; de la debida formalización de los procedimientos de compras y contrataciones y de control interno de la ejecución de los contratos y de una adecuada formación de recursos humanos para ponerlos en práctica. De esta manera podrán evitarse las demoras que ocasionan ineficiencia en la aplicación de los recursos públicos y en la rentabilidad convenida con los prestadores. ●

Mejoramiento de infraestructura de la red pluvial

INFORME DE AUDITORÍA

Mejoramiento de infraestructura de la RED PLUVIAL

Proyecto N°: 1.07.06

Equipo:

Supervisor: Lic. Alejandro F. Lamadrid

Auditores:

Cdor. Carlos Bustos

Arq. María del Carmen El Idd

Lic. Florencia Martínez

Ing. Gustavo Pagnani

Dr. Enrique Rosas

Tec. Federico Salierno

Arq. Fernando Torino

Qué examinamos

El G.C.B.A. implementa un programa que tiene como objeto la disminución en un grado razonable de la vulnerabilidad de la población ante eventos meteorológicos (inundaciones) cada vez más intensos por precipitaciones y/o sudestadas, acontecimientos que se explican por distintos factores: meteorológicos, desarrollo poblacional sin planificación urbanística, falta de mantenimiento estructural de las instalaciones existentes, etc. Es importante recordar que la Ciudad no contaba con planes o proyectos de mantenimiento ni ampliaciones en el tema, es decir, la capital y sus adyacencias crecían y los desagües pluviales eran los mismos, sumando a esto la supresión de terreno absorbente (tierra), debido al aumento de la superficie construida. Para que los problemas en este tema mermen se deberá cumplir con las distintas etapas del Plan Director de Protección contra Inundaciones (obras programadas para ejecutar durante el año 2006).

En base a los diagnósticos efectuados por la Ciudad se planificó la ampliación de la Red pluvial y obras de defensa costera y estaciones de bombeo en zonas de alta urbanización, contemplando la construcción de redes troncales y secundarias de conducción, redes de captación, defensas costeras para eventos de sudestadas y estaciones de bombeo para su puesta en funcionamiento en casos de efectos combinados de precipitaciones y sudestadas.

Breve reseña de algunas obras significativas

- Red Pluvial Barrio River.

Forma parte del proyecto conjunto: Reservorios, Red Pluvial Barrio River y Desembocadura Arroyo Vega, el que tuvo como objeto la ejecución de las obras destinadas al control de inundaciones en la zona del Barrio River y de la desembocadura del Arroyo Vega.

- Control y Compuertas de la Desembocadura Arroyo Vega. La obra de Compuertas, es una obra complementaria e imprescindible a las realizadas en el Barrio River, puesto que tienden a imposibilitar que, en ocasión de sudestadas, las aguas del Río de la Plata ingresen en el entubamiento del Arroyo creando así un tapón hidráulico.
- Obra Saneamiento de la cuenca del Arroyo White. Provisión e instalación de una estación de bombeo.

A la fecha las Obras de saneamiento de la Cuenca del Arroyo White -Provisión e instalación de una estación de bombeo- si bien la D.G.Hidráulica expresa que se han concluido, no tienen recepción provisoria. La obra, que comenzó el 26.11.2001 y debió finalizar el 26.11.2002, cuenta con un atraso de casi 5 años.

- Estudio, Proyecto, Instalación y Mantenimiento de Bombas para la Depresión de Nivel Freático y Estudios previos. Todo los trabajos se encuentran retrasados.
- Tabicamiento Arroyo Maldonado.

Mediante el Expediente 13.967/05 se encara la obra "Entabi-camiento interior del emisario principal del Arroyo Maldonado -tramo Av. Santa Fe- Av. Del Libertador" al amparo de la Ley 13064. Su objeto es la realización de las obras en el tramo mencionado como "continuación de las que se han ejecutado en la Av. Juan B. Justo entre Santa y Fe y Tte. Gral. Donato Álvarez", tal cual lo expresa el pliego licitatorio.

- Subcuenca H-Cuenca Matanza-Riachuelo. El objeto de la obra es incrementar la capacidad de captación y conducción de agua proveniente de las lluvias, con el objeto de mejorar los niveles de escurrimiento de la red pluvial en la Ciudad, en el Barrio de la Boca y sus límites son: al O. La Av. Almirante Brown, al N. La calle Pinzón, al S. la Av. Pedro de Mendoza y al E. La calle Gaboto.
- Construcción de un canal aliviador del Arroyo San Pedrito. Las obras, en ejecución desde el 8.05.06, consisten en la construcción de un nuevo canal aliviador ubicado bajo la calle San Pedrito, junto al existente, en el Barrio de Villa Soldati.
- Ampliación Red Pluvial Zona Sur y Zona Norte. La contratación se dividió en dos zonas: norte y sur con presupuesto oficial de \$8.500.000 para cada una. La obra consistió en la elaboración del proyecto ejecutivo, ejecución de demoliciones y excavación, obras de provisión y colocación de conductos y accesorios en el caso de conductos circulares y la provisión de hormigón, armadura, encofrados, etc., en el caso de conductos rectangulares realizados in situ, reparación y reconstrucción del firme, provisión de la mano de obra, equipos necesarios para la realización de los trabajos y de los planos conforme a obra. Involucra la construcción de 215 sumideros.

- Operación y Mantenimiento salas de Bombeo de Salguero, Carranza y Libertador.

Mediante Res. 488 SlyP-06 del 17.5.06 se deja sin efecto la Licitación 90/05 invocando "que en la actualidad razones de funcionalidad de la Administración Activa del GCBA hacen necesario analizar los lineamientos técnicos contenidos en el marco técnico normativo del llamado en curso, a través de las áreas que resulten competentes". Por ende todo se encuentra retrasado.

Cuáles fueron los principales hallazgos

Del análisis de esta auditoría se encontró entre otras cosas como muy significativo que: El devengado del programa, es decir lo ejecutado en todas estas obras, muestra reasignación negativa del presupuesto del 22% y una subejecución del crédito vigente del 23%, conformándose una subejecución total del 40%. Un retraso más que significativo. Reiterándose lo observado por esta auditoría en la gestión del ejercicio 2005.

Por otra parte la subejecución total de las obras en la zona sur de la ciudad (77%) fue sustancialmente mayor que la subejecución en la zona norte (21%), cosa que atenta contra la igualdad de la ciudad ante sus vecinos y técnicamente / constructivamente perjudica al Plan Maestro.

Un hallazgo importante es que la falta de estudios y proyecto de

las obras a realizar, previo al llamado a la licitación, deja en manos del contratista la definición final de la obra quien seguramente la encarará de acuerdo a sus necesidades técnicas y/o económicas, y no en las reales necesidades del habitante de la Ciudad.

Conclusión

La renuncia de la Ciudad respecto al proceso licitatorio, por ejemplo de las obras de Operación y Mantenimiento de las salas de bombeo en Salguero, Carranza y Av. Libertador, hace perdurar en la Ciudad un riesgo cierto de quedar deficientemente comunicada frente a lluvias copiosas en estos tres via-ductos estratégicos.

Estos retrasos y todo los generados por falta de estudios en los proyectos, más las decisiones no llevadas a la práctica hacen que todo proyecto sea deficitario y más de persistir las demoras, ya que antes de ser puestas todas las obras en funcionamiento haciendo operativo el plan maestro, ya habrá situaciones de mantenimiento debido a las demoras no contempladas en el plan original. Trabajos estos que no están calculados ni contemplados.

El conjunto de actuaciones que han sido analizadas en las obras de este programa presentan una serie de deficiencias que resultan en una grave situación generalizada de casi todas las adjudicaciones por: ejecuciones, ampliaciones, redeterminaciones de precios analizadas e incluso en las obras que fueron desistidas. ●



Seguridad en escuelas

INFORME DE AUDITORÍA

Seguridad en escuelas

Proyecto N°: 2.06.07

Equipo:

Supervisores:

Dr. Luis Ferella (Coordinador)

Arq. Maria Alejandra Torre (Supervisora a/c)

Audidores:

Arq. Jorge Saieva

Dra. Maria Victoria Céspedes

Dra. Analía D'Amico

Dr. Pablo Martín

Lic. Federico Uslenghi

Aud. Gustavo Medina

Colaboración: Lic. Luciano Fonrodona

Qué examinamos

El objeto de la presente auditoría es controlar el cumplimiento de la Ley N° 1.706 y la Ley N° 1.346. La Ley N° 1.706 establece los Lineamientos Generales de Seguridad en Escuelas de Gestión Estatal¹, y la Ley 1.346 crea el Plan de Evacuación y simulacro para casos de incendio, explosión o advertencia de explosión, de aplicación obligatoria en edificios públicos y en algunos privados.

Por qué es importante

En caso de producirse un siniestro, cuanto más ordenada y rápida es la evacuación de un edificio, menores son las posibilidades de que sufran daños las personas que se encuentran en él.

Ante la necesidad de contar con un plan organizado y ejercitado para evacuar, en caso de siniestro (tales como: incendios, explosión, derrumbe, etc) aquellos edificios que albergan una población significativa, como los establecimientos educativos, se sancionó, en mayo de 2004, la Ley N° 1.346 "Plan de Evacuación y Simulacro para casos de incendio, explosión o advertencia de explosión". La misma tiene por finalidad crear un patrón de comportamiento sistematizado que permita reaccionar en el menor tiempo posible, aumentando las posibilidades de éxito, en caso de siniestros.

Por otra parte, la Ley N° 1.706 "Lineamientos Generales de Seguridad en Escuelas de Gestión Estatal" establece que la Secretaría de Educación del GCBA deberá implementar en los establecimientos educativos de gestión estatal (de todos los niveles y áreas) los lineamientos generales de seguridad destinados a dotarlos de estrategias de prevención de accidentes,

atención de emergencias, mejoramiento de infraestructura y equipamiento y la adopción de sistemas de protección y seguridad escolar en todas sus facetas.

Cuáles fueron los principales hallazgos

La AGCBA realizó, entre otras, las siguientes observaciones:

Del análisis de la normativa aplicable no pudo determinarse sobre quién recae la responsabilidad del control del cumplimiento de las leyes objeto de la auditoría.

La Ley N° 1.706 "Lineamientos Generales de Seguridad en Escuelas de Gestión Estatal", no ha sido hasta el momento reglamentada. Esto impide definir de manera precisa las acciones de prevención a ser aplicadas en los establecimientos educativos de gestión estatal.

De las visitas realizadas a los establecimientos educativos se observó el incumplimiento de la Ley N° 1.346, en los siguientes aspectos, entre otros:

- En 9 (31,03%) de 29 casos aplicables, se observó la inexistencia de un Plan de Evacuación elaborado por personal a cargo del Programa de Mitigación de Riesgos en Escuelas y Actividades Escolares.
- En 8 (27,59 %) de 29 casos aplicables, se observó la falta de capacitación al personal de las escuelas, en lo referente al plan de evacuación, como así también al uso de matafuegos y sistemas de alarma.
- En 17 (58,62%) de 29 casos aplicables, se observó la falta de realización de al menos un simulacro efectuado durante el periodo 2005 a la actualidad, con personal a cargo del Programa.

Se detectaron, en los establecimientos educativos relevados, deficiencias que ponen en peligro la integridad física de la comunidad educativa, en los siguientes aspectos:

- En 24 (82,76%) de 29 casos aplicables, se observó que la cantidad de extintores resulta insuficiente, de acuerdo a la normativa vigente.
- En el 100% de los casos, se observó la falta de medición del sistema utilizado como protección contra descargas eléctricas (jabalina).
- En 24 (82,76%) de 29 casos aplicables, pudo constatarse la inexistencia de sistemas de alerta contra incendio.
- En 25 (92,59%) de 27 casos aplicables, se comprobó la inexistencia de ascensores que permitan la libre circulación de las personas con movilidad reducida, minimizando posibles accidentes.
- En 19 (98,61%) de 23 casos aplicables, se constató la inexistencia de rampa que permita salvar el desnivel existente entre

el acceso al edificio y el nivel de vereda.

- En 23 (85,19%) de 27 casos aplicables se observó la falta de rampas que permitan salvar los desniveles interiores del establecimiento.

Además, se verificó que el establecimiento N° 8. D.E. 11, calificado como "escuela integradora", no posee: ascensores, rampas (de acceso y/o interiores), ni sanitarios para discapacitados.

Qué recomendamos

La Auditoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires recomendó, principalmente:

- Al Departamento Ejecutivo definir claramente sobre quién recae la responsabilidad del control del cumplimiento de las leyes objeto de esta auditoría.
- Reglamentar en forma urgente la Ley N° 1.706, dada la necesidad de definir las acciones de prevención de riesgos que ponen en peligro la integridad de la comunidad educativa.
- Cumplir con lo establecido en la Ley N° 1.346 en lo que respecta a Planes de Evacuación, capacitación del personal y realización de los correspondientes simulacros.
- Dotar a los establecimientos educativos de la cantidad de extintores necesarios conforme a la normativa vigente.
- Adoptar las medidas necesarias a fin de garantizar el correcto funcionamiento de la puesta a tierra.
- Instalar un sistema de alarma que detecte posibles siniestros.
- Instalar el correspondiente medio de elevación (ascensor) a fin de garantizar la igualdad de condiciones para todas aquellas personas que deseen acceder y circular por los establecimientos educativos.
- Arbitrar las medidas necesarias que garanticen el cumplimiento de las condiciones mínimas de seguridad e higiene, en los diferentes niveles de enseñanza que funcionan en un mismo establecimiento.
- Garantizar el correcto estado de los medios de salida, circulaciones obligatorias, escaleras principales y rampas; ya que los mismos constituyen los medios exigidos de salida, conforme a la Ley N° 962.
- Controlar que las escuelas calificadas como "integradoras" posean el equipamiento básico para que los alumnos con alguna discapacidad puedan desenvolverse de igual manera que el resto.

Conclusión General

Si bien se evidenció que gran parte de la comunidad educativa ha tomado conciencia acerca de lo importante y necesario que resulta conocer e instruir sobre la Seguridad en los edificios, existen algunos casos en donde, ante la resistencia de las autoridades educativas a realizar el simulacro de evacuación, el personal del Programa no se ha impuesto lo suficiente como para desempeñar la función para lo cual fue creado. ●

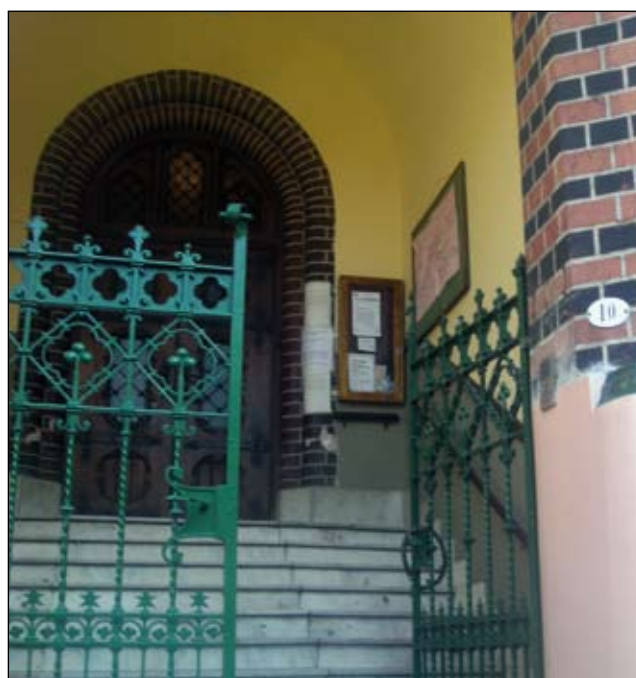
1- Para la Auditoría se seleccionó una muestra de 29 establecimientos en base a los 722 edificios educativos públicos, de nivel inicial, primario y medio que funcionan en la CABA



Escuela Florencio Varela N° 2 D.E. 12. Salida de emergencia.



Esc. Prov. de Santa Cruz N° 22 D.E. 18 y Esc. de Com. N° 21 D.E. 11 Escalera compensada

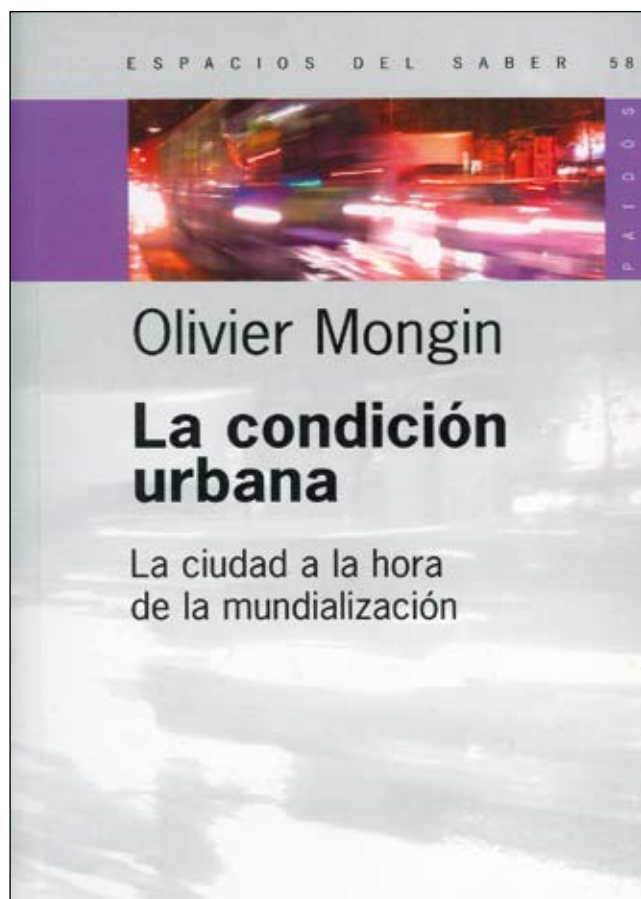


Escuela Florencio Varela N° 2 D.E. 12. Acceso.

Olivier Mongin

Encuentros y desencuentros entre lo "Local" y la Mundialización

Lic. Federico Golodny



Olivier Mongin es un escritor dedicado, entre otros temas, a las transformaciones y condiciones urbanas desde hace ya varios años. Por otro lado es el editor y director de la revista francesa de pensamiento contemporáneo *Esprit* desde 1988. Entre otros antecedentes dignos de resaltar, Mongin fue alumno de Paul Ricœur en su formación como filósofo y miembro de la comisión creada por el Presidente francés Jacques Chirac sobre la violencia en la televisión.

El presente libro versa sobre las problemáticas y coyunturas que atraviesan las ciudades a la hora de la mundialización. Con ese fin comienza por señalar que existen tantas ciudades como particularidades puedan existir; a raíz de ello, propone que cada urbe tenga su propia confluencia de fuerzas para transformarse. Megalópolis, metrópolis, ciudades que guardan su centro como un museo cultural histórico y otros conceptos más, son los que desarrolla el ensayista.

El paisaje de fines de siglo pasado y nuestro presente, y por qué no, nuestro futuro, están condicionados por el destino que tengan las aglomeraciones urbanas y, desde ya, los problemas que acarrearán. Suburbios pobres, espacios intersticiales que aún carecen de definición, redistribución de la riqueza en términos no sólo monetarios sino también territoriales, espacios cerrados (entre otros, los barrios cerrados), son algunos de los temas que desarrolla en su libro.

Pero detrás de la realidad de las ciudades también encontramos los modos que tienen las personas para relacionarse, ya sea en un centro homogéneo o en uno heterogéneo. La solidaridad, exclusión y seguridad de las personas y la velocidad que adquieren estas grandes ciudades (las cuáles detalla con fineza y con gran número de ejemplos) condicionan no sólo el desarrollo de la ciudad sino también la de sus habitantes.

De esta manera podemos pensar en una nueva cultura urbana, y, en consecuencia, en nuevas prácticas sociales que no desconocen el ritmo de construcción a que la mundialización conduce. La búsqueda del equilibrio entre la influencia externa y la particularidad de lo "local" es el horizonte que toda sociedad debe seguir para no perder su identidad.

Otra importante tensión que señala el autor, y que debemos entenderla dentro del contexto ya señalado, es la relación entre las esferas privada y pública. A partir de ellas podremos evaluar el tejido o el "desgarramiento" (del tejido) urbano. También aquí el autor nos propone leer la experiencia de muchas ciudades, de cómo enfrentan esta relación y qué consecuencias se generan. Justamente, de esta lucha entre estas dos esferas, podemos explicar los focos de marginalidad y, como dice el autor: de "autodestrucción y desechos", que ilustra con mucha claridad utilizando el ejemplo de la ciudad de Los Ángeles.

La ciudad moderna, tal cual la conocíamos está mutando, y el desafío no es la parálisis de su movimiento sino el encauzamiento dentro de un marco democrático.

El desafío que tenemos en la AGCBA como auditoría pública es tener muy en cuenta que los flujos urbanos exceden por demás los límites territoriales impuestos y las competencias propias de cualquier organismo ciudadano. Para ello tendremos que amoldarnos a las nuevas tendencias, que bien podrían enriquecerse con una mirada interjurisdiccional, o, en caso contrario, nos volveremos obsoletos ante una realidad que nos sobrepasa. ●

Loïc Wacquant

La responsabilidad del Estado en el diseño social de la ciudad

Lic. Verónica Poma

“Parias Urbanos” instala al Estado como elemento central en la cadena causal que explica la perpetuación y la agudización de la privación material y de la marginación económica y cultural.

La introducción al libro realizada por Javier Auyero, realiza un paralelo entre el desarrollo de los guetos norteamericanos y el de las villas en Latinoamérica y particularmente de Argentina como espacios en los cuales la polarización económica ha tenido y tiene un papel fundamental en la geografía y ecología urbanas.

Tanto unos como otros enclaves de destitución social están dejando de ser “lugares” para convertirse en “espacios” de supervivencia de relegados.

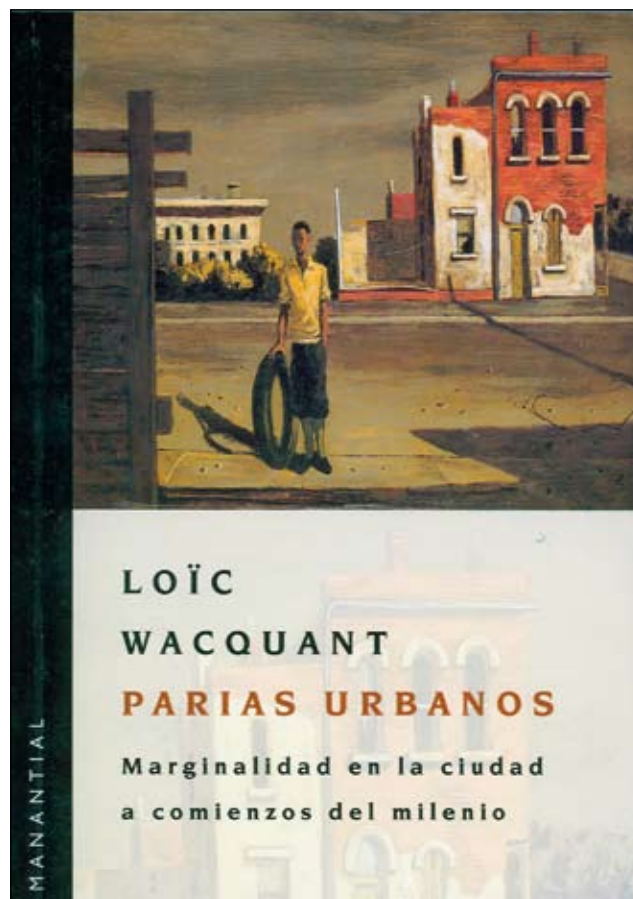
En este marco, Wacquant considera que hay nexos causales y funcionales profundamente arraigados entre la transformación del gueto y los cambios en la estructura de la economía, la sociedad y la acción del gobierno norteamericano de las tres últimas décadas por lo cual éstas “organizaciones” urbanas no son entidades sociales autónomas que contengan en sí mismas el principio de su reproducción y cambio.

Tanto la aparición, reproducción, así como la transformación del gueto comunitario de los ‘50 al “hipergueto” de los ‘80 (forma socioespacial que conjuga la exclusión racial y la exclusión de clase bajo la presión de la retirada del mercado y el abandono del estado) se deciden en gran medida desde afuera, a través de la implementación de determinadas políticas públicas o de su voluntaria omisión por parte del Estado.

En este sentido, advierte que los estados-nación son grandes motores de estratificación por propio derecho, y en ningún lado lo son tanto como en la base del orden socioespacial proporcionando o impidiendo el acceso a una escolarización y una formación laboral adecuadas y fijando las condiciones para ingresar en el mercado laboral y salir de él, a través de las normas administrativas atinentes a las contrataciones, los despidos y las jubilaciones.

Por opresivo que fuera, el gueto tradicional constituía un medio para los norteamericanos negros en el cual estos podían dar sentido a sus vidas y que generaba apego y orgullo. En contraste, el gueto de hoy es un ámbito despreciado y estigmatizado del que casi todo el mundo trata de escapar desesperadamente.

Como en una suerte de círculo vicioso, la furia ardiente que



muchos experimentan por verse persistentemente marginados de los empleos y sentir que se les niega la dignidad individual que acompaña la autonomía económica, encuentra una salida en un discurso nihilista que glorifica la depredación y la violencia como medios de acceso a la esfera del consumo.

Los estados marcan efectivamente una diferencia siempre y cuando se preocupan por hacerlo. Por lo tanto, es imperativo volver a ponerlos en el epicentro de la sociología comparativa de la marginalidad como instituciones tanto generadoras como reparadoras.

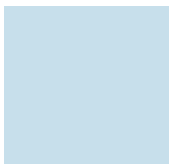
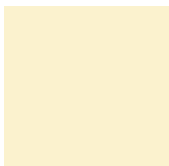
Para el autor, la respuesta “progresista” resulta ser la más viable para hacer frente a esta realidad, apuntando a la reconstrucción fundamental del Estado de Bienestar mediante la adaptación de su estructura y políticas a las condiciones económicas y sociales emergentes. ●

LINKS A PUBLICACIONES DE INTERES

Revistas internacionales de control y administración pública

ARGENTINA		
	<p>Organismo: Defensoría del Pueblo</p> <p>Sitio web: http://www.defensoria.org.ar</p> <p>Revista: Revista Digital de la Defensoría del Pueblo. Año 2 N° 17- Marzo 2007</p> <p>Link Revista: http://www.defensoria.org.ar/publicaciones/newsletter.php</p>	<p>Artículo destacado: Con las Defensas Altas</p> <p>Nota sobre los reclamos que recibió la Defensoría del Pueblo, durante el 2007. La mayoría de los reclamos efectuados estaban relacionados al sistema de salud y los conflictos entre los usuarios y las empresas de telefonía fija.</p>
ARGENTINA		
	<p>Organismo: Subsecretariado Permanente de los Tribunales de Cuentas de la República Argentina</p> <p>Sitio web: http://www.tribunalesdecuentas.org.ar/</p> <p>Revista: El Control Público. Edición 107 – junio / julio 2007</p> <p>Link revista: http://www.elcontrolpublico.com.ar</p>	<p>Artículo destacado: Organismos de Control Externo en la Hacienda Pública: Importancia de su raigambre constitucional</p> <p>Exposición del Dr. Adolfo Atchabahian en el XXIII Simposio Nacional de Profesores Universitarios de Contabilidad Pública.</p>
BOLIVIA		
	<p>Organismo: Contraloría General de la República de Bolivia</p> <p>Sitio web: http://www.cgr.gov.bo</p> <p>Revista: Revista Control Gubernamental. Año 2 Número 4 2007</p> <p>Link revista: http://www.cgr.gov.bo/PortalCGR/uploads/CtrlGub_4.pdf</p>	<p>Artículo destacado: Plan Estratégico de la Contraloría</p> <p>Con el objetivo de modernizar y fortalecer el organismo, la Contraloría General de la República de Bolivia elaboró el Plan Estratégico 2007-2013.</p>
BRASIL		
	<p>Organismo: Tribunal de Cuentas de Unión</p> <p>Sitio web: www.tcu.gov.br</p> <p>Revista: Año 35 Número N° 109. Mayo / agosto 2007</p> <p>Link revista: http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/page/tcu/publicacoes/publicacoes_periodicas/revista_tcu/revista0109.pdf</p>	<p>Artículo destacado: Registro, información y transparencia de las ONG en Brasil</p> <p>Antonio Galves de Carvalho Neto</p> <p>Relevamiento de los registros existentes en pos de adoptar mecanismos de transparencia que favorezcan un control más efectivo por parte de los órganos de control y los ciudadanos. <i>(Nota en portugués).</i></p>
ESPAÑA		
	<p>Organismo: Tribunales de Cuentas Autonómicos</p> <p>Sitio web: http://www.auditoriapublica.com</p> <p>Revista: Auditoría Pública. Noviembre 2007 N° 43</p> <p>Link revista: http://www.auditoriapublica.com/revistas/43/9-30.pdf</p>	<p>Artículo destacado: El control de las cuentas en los partidos políticos</p> <p>Nueva Ley Orgánica sobre la financiación de los partidos políticos. La Ley Orgánica 8/200 de 2007 dispone que los partidos políticos deberán llevar registros contables sobre su situación financiera y patrimonial.</p>

	EUROPA	
	<p>Organismo: Organización de las entidades fiscalizadoras superiores de Europa</p> <p>Sitio web: www.eurosai.org</p> <p>Revista: Eurosai N° 13 – 2007</p> <p>Link revista: http://www.eurosai.org/eng/magazine/Eu13in.pdf</p>	<p>Artículo destacado: Resumen de conferencias y encuentros celebrados por EUROSAI durante el 2007</p> <p>Este ejemplar contiene reportes y estudios realizados por las distintas EFS de los países que integran EUROSAI.</p>
	GUATEMALA	
	<p>Organismo: Contraloría General de Cuentas</p> <p>Sitio web: www.contraloria.gob.gt</p> <p>Boletín: Contraloría al día N° 77. Febrero 2008</p> <p>Link boletín: http://www.contraloria.gob.gt/preguntas/docs/boletin77.pdf</p>	<p>Artículo destacado: Gestión Ambiental</p> <p>El departamento de Auditoría de Gestión Ambiental de la Contraloría de Guatemala da a conocer las principales funciones de la actividad que desarrolla.</p>
	INTERNACIONAL	
	<p>Organismo: Organización internacional de las Entidades Fiscalizadoras Supremas-INTOSAI</p> <p>Sitio web: http://www.intosai.org/</p> <p>Revista: Revista Internacional de Auditoría Gubernamental Enero 2008</p> <p>Link revista: http://www.intosaijournal.org/pdf/jan2008.pdf</p>	<p>Artículo destacado: Edición especial dedicada al XIX Congreso Internacional de Auditorías Superiores (INCOSAI) – México 2007</p> <p>Una mirada a INCOSAI Desarrollan los distintos reportes realizados en base a los 4 objetivos principales del Plan Estratégico de INTOSAI.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1- Accountability y estándares profesionales 2- Construcción de la capacidad Institucional 3- Compartir conocimiento 4- Modelo de organización internacional <p>(Nota en Inglés)</p>
	INTERNACIONAL	
	<p>Organismo: Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Supremas-INTOSAI</p> <p>Sitio web: http://www.intosai.org/</p> <p>Revista: Revista Internacional de Auditoría Gubernamental Julio 2007</p> <p>Link revista: http://www.intosaijournal.org/pdf/july2007.pdf</p>	<p>Artículo destacado: El rol de la SAls en el combate contra la corrupción. Dr. Klaus- Henning Buse</p> <p>De acuerdo al artículo las SAls deberían animar a los gobiernos a realizar controles internos más exhaustivos, motivar a los empleados a resistirse al soborno y monitorear de cerca las áreas propensas a la corrupción. En un seminario reciente acerca del rol y las responsabilidades del SAls, se expuso que la lucha anti corrupción no es un rol inherente de las instituciones de auditoría del gobierno. Se argumentó que auditar para detectar casos de corrupción, socavaría la confianza entre las SAls y el auditado.</p> <p>(Revista en Inglés)</p>
	VENEZUELA	
	<p>Organismo: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD.</p> <p>Sitio web: http://www.clad.org.ve</p> <p>Revista: REFORMA Y DEMOCRACIA - N° 39, octubre 2007</p> <p>Link revista: http://www.clad.org.ve/reforma.html</p>	<p>Artículo destacado: Contraloría social: ejerciendo el derecho a la rendición de cuentas en los programas de desarrollo social Vidal Llerenas Morales</p> <p>Plantea la importancia de la contraloría social como mecanismo para la rendición de cuentas.</p>



Autoridades de AGCBA

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

Auditoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Av. Corrientes 640 Piso 5° 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

