

CONTEXBA

Revista de Control Externo Gubernamental

AÑO 5 | Nº 6 | AGOSTO 2010



**Propietario:**

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

Directora:

Auditora General Dra. Sandra Bergenfeld

Editor responsable:

Auditor General Dr. Alejandro Fernández

Auditores Generales:

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

Coordinación general:

Prof. Arturo Armada

Producida por el Departamento de Divulgación de AGCBA

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

Colaboran en este número:

Dra. Paula Oliveto Lago
Dr. Pedro Gómez de la Fuente
Lic. Eduardo Peduto
Dra. María Paula A. Cicogna
Lic. Valeria Durán
Ing. Ramón Martínez Remacha
Lic. Anabella Zanini
Lic. Natalia Diez
Lic. Federico Golodny
Dra. Sandra Lebrero
Dr. Martín Cormick
Dr. Facundo Beltrán
Lic. Rodrigo Carbajal
Julio Calvo
Lic. Marianela Schkolnik

Diseño, diagramación y fotografía:

Javier Pomposiello

Fotos de tapa:

Solange Laino y Javier Pomposiello

Producción:

Lic. Federico Golodny

Impresión:

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

Distribución:

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

Revista digital Contextba:

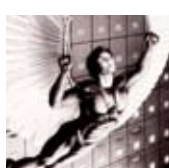
<http://www.agcba.gov.ar/web/revista.php>

Correo de lectores.

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

I.N.P.I. Nº: 2159739

ISSN digital 1851-9423



2	EDITORIAL Presidenta de la AGCBA Sandra Bergenfeld
4	CONTROL Y CIUDAD Desafíos para un control eficiente Paula Oliveto Lago
7	Dimensión política de la Auditoría Pedro Gómez de la Fuente
10	DÉCIMO ANIVERSARIO El dictamen de la cuenta de inversión DG de Control de Asuntos Financieros Contables.-AGCBA.
13	PROBLEMÁTICA URBANA La Protección de Datos Personales: un valor social "en construcción" Eduardo Peduto
17	Refugiados y derechos humanos Mariá Paula A. Cicogna
22	La ciudad como palimpsesto Valeria Durán
25	MEDIO AMBIENTE Medio Ambiente y costo social Ramón Martínez Remacha
28	GESTIÓN Y CONTROL Compras y alquileres de inmuebles en el sector público de la CABA Facundo Beltrán y Martín Cormick
32	NOVEDADES VI Jornada de la Asociación de Auditores Internos del Estado
34	¿QUÉ ES EL CONTROL PARA USTED? El control social Rodrigo Carbajal
36	El control y la tarea de la AGCBA Julio Calvo
37	ENTREVISTA Legislador Eduardo Epzstein
38	INFORMEMOS Estructuras Orgánicas Funcionales
40	Ciudadanía Porteña. Con Todo Derecho
42	Establecimientos educativos de nivel inicial
44	RESEÑA BIBLIOGRÁFICA Buenos Aires y sus representaciones
45	RESEÑA CINEMATOGRAFICA Libertad, burocracia y control en "Brazil" Federico Golodny
47	LINKS A PUBLICACIONES DE INTERÉS Revistas internacionales de control y administración pública Marianela Schkolnick



Sandra Bergenfeld
Presidenta AGCBA

Reflexiones sobre la AGCBA y el Bicentenario

La historia nuevamente nos reclama mirar hacia atrás para entender el presente y edificar el futuro.

Todavía resuenan en los libros de texto, los ecos de la gesta de Mayo de 1810. Aún sacuden la memoria colectiva los festejos por el Centenario, donde se mostraba la Argentina al mundo con una grandilocuencia difícil de igualar y un futuro promisorio en el concierto internacional. Se invitaron notables personalidades del planeta que asistieron a los festejos de una Nación floreciente que se presentaba como una puerta al bienestar, a vivir en paz, en contraposición con una Europa cuyos conflictos eran cuna de las atrocidades que se vivirían posteriormente.

Deberíamos transitar pacíficamente el 2010 evocando con emoción y compromiso el Bicentenario para planificar exitosamente un 2011 de recambio institucional. Pero como la vida se vive paso a paso, este es el momento de celebrar.

La Ciudad de Buenos Aires se erige entonces como la estrella de los festejos de una Nación Federal que lucha por desplegar sus alas y consolidar el crecimiento conseguido en los últimos años.

Imposible no fijar la atención en el lugar donde se desarrollaron los hechos de la semana de Mayo que fue asiento de los Virreyes y sus oscuros negocios, que estaban a la orden del día y a merced de una corona que, con tantos problemas en su tierra, abandonó a su suerte a América la cual comenzó el proceso emancipador.

Esta Ciudad albergó el espíritu de Moreno, Castelli, Belgrano, Paso, French y Berutti, entre otros, que imaginaron un país grande con los dogmas de las libertades individuales como postulado esencial.

Es una buena oportunidad para reflexionar sobre los errores del pasado y no repetirlos en el futuro para saber adonde nos dirigimos como país.

Los argentinos tendremos la dicha de vivir el Bicentenario en democracia. Esta democracia que supimos conseguir con mucho esfuerzo, que nos reconforta, sostenemos y consolidamos desde los últimos 26 años de manera ininterrumpida.

Desde aquel Mayo de 1810, tuvieron que pasar seis años para lograr la Independencia, como si se pidiera permiso a la Historia para creer en nosotros mismos. Las guerras y rebeliones internas nos privaron de tener nuestra Constitución hasta 1853 y recién en 1860 a la Ciudad de Buenos Aires dentro del Proyecto Federal.

Tardamos 106 años para elegir un presidente en comicios libres por obra de la Ley Sáenz Peña. Sin fraude mediante, el primer traspaso presidencial tuvo lugar en 1922, de Yrigoyen a Alvear. El segundo fue de Alvear a Yrigoyen, quien no podría concluir su mandato por abrirse un período cíclico de golpes militares que culminaron en la destructiva y nefasta última dictadura en 1976. Recién en 1989 un presidente elegido por el Pueblo, Raúl Alfonsín le traspasaría la cinta presidencial a otro presi-



dente elegido democráticamente, Carlos Menem. Para lograr esto los argentinos esperamos 61 eternos años.

Si hiciéramos un rápido balance, en el debe estarán las seis dictaduras que gobernaron el país por 32 años y que cobraron miles de vidas, con cifras inauditas para la historia mundial. Estará la cruenta persecución de generaciones de argentinos que pensaban distinto y se animaron a soñar un país diferente, siendo este su único pecado. Participamos de guerras como aliados, como protagonistas y como víctimas. Hay tres grandes guerras injustas que nunca debieron ser, que manchan con sangre nuestra historia: la guerra del Paraguay, donde se devastó el país hermano, la guerra sucia enmarcada en el terrorismo de Estado y el doloroso y fresco recuerdo de Malvinas.

Pero si miramos el haber estarán la grandeza de los hombres que hicieron nuestra historia. Estará San Martín liberando países hermanos. Estará el noble Belgrano que ocupó el rol que la patria le encomendó, ya sea como cónsul, abogado, general o creador. Estarán Sarmiento, Mitre, Alberdi, entre otros, que transitaban un país con errores y aciertos, pero a quienes les debemos muchas de las Instituciones que hoy en día forma parte de nuestra vida.

Estará la obra del Gral. Juan Domingo Perón, que hoy perdura y continúa siendo el cimiento para muchos compatriotas. Estará Evita dignificando y otorgando un nuevo papel en la Nación a sus descamisados y a las mujeres. Estará Alem, Yrigoyen, Balbín, Alfonsín, inspiradores de un partido centenario y alternadamente conductor de los destinos del País.

Estarán hombres que, como Palacios, compusieron otros partidos y que día a día a través de su labor social y partidaria generaron nuevas expectativas a los sueños de Nación Grande.

La Patria Grande, empieza en la Patria Chica. Hoy ocupo con orgullo y responsabilidad el rol de Presidenta de la Auditoría General de la Ciudad.

Nuestra misión es el control, como punto de cumplimiento de la defensa de la Constitución de la Ciudad.

Desde algún punto siento que el objetivo de esta Casa es sostener los valores democráticos que soñaron aquellos hombres y mujeres que hilvanaron nuestra historia.

La visión de respeto por el ciudadano, se evidencia a través del control de los actos de Gobierno. Controlar las políticas de fortalecimiento institucional, propender al fortalecimiento del sistema electoral y de partidos, defender la forma republicana de gobierno, concientizar para que no se avasalle el medio ambiente, de modo que lo necesario para nuestra generación no altere lo imprescindible para las generaciones futuras, son algunas de las tareas. Controlar es mostrar debilidades, pero también resaltar las fortalezas.

En la AGCBA celebramos el Bicentenario consolidando la autonomía, destacando el valor de las Instituciones... trabajando profesional y eficientemente en el futuro y la grandeza de nuestra querida ciudad. Festejemos juntos el Bicentenario. Somos parte de la Historia. ●



Desafíos para un control eficiente

Paula Oliveto Lago*

Introducción

“Es necesario que el poder detenga al poder” decía Montesquieu en su obra “El espíritu de las leyes”. Esa frase sienta las bases del derecho constitucional moderno que encuentra en la forma republicana de gobierno la forma más eficaz para que, mediante la división de poderes y el control entre ellos, se eviten abusos que afecten el bien público.

Es el Estado constitucional de derecho, el que se asienta en el principio de legalidad mediante la primacía de la constitución por sobre las leyes, lo que implica que la voluntad de ningún poder pueda regir sobre ella.

En este sentido, los diferentes poderes dividen funciones y se controlan mutuamente, constituyendo un verdadero sistema de frenos y contrapesos destinado a evitar la acumulación y la consecuente violación de derechos y garantías individuales. Precisamente, uno de los objetivos principales de este sistema es dotar al diseño institucional de garantías contra la excesiva concentración por parte de alguno de sus órganos.

Así afirma Ekmekdjian que, ... “el control público de los gastos y recursos de los dineros del Estado es fundamental para el sistema republicano”.¹

De este modo la democracia, como régimen político, se materializa mediante la existencia de diversas formas de control. En definitiva, es esta caracterización del control sobre los gobiernos lo que la diferencia de las dictaduras.

Es solamente en democracia y mediante la plena vigencia del régimen republicano donde los gobernantes se encuentran obligados a rendir cuenta de sus actos y son controlados por organismos constitucionales creados a tales efectos.

James Madison -ex presidente de los Estados Unidos- lo definió así:

“... Si los ángeles fueran gobierno no se necesitaría control externo ni interno. La dependencia del pueblo es, sin duda, el primer control del gobierno; pero la experiencia indica que el género humano necesita de precauciones auxiliares”.²

Estas precauciones auxiliares, están previstas en los controles establecidos por nuestra Carta Magna.

Así, los controles no son otra cosa que reglas, sistemas y mecanismos ideados para obligar y contribuir al ejercicio respon-

sable y ordenado del Poder. Un funcionario responsable en el ejercicio de su mandato es aquel que se sujeta a la norma, muestra lo que hace y se hace cargo de sus resultados.

La asignación de responsabilidades es consustancial a la democracia y a los regímenes republicanos.

En consecuencia, la idea de responsabilidad política lleva implícito el principio de control, que debe ser ejercido por un sujeto, individuo o institución distinta de aquel o aquella que gobierna.³

Antecedentes

Desde la época del virreinato, la administración de nuestro territorio, estaba sometida a alguna forma de control, ya sea por disposición del rey o del Consejo de Indias.

En ese entonces, el control estaba circunscripto a la recaudación y no a las formas del gasto.

Con la revolución francesa y la consagración de los “Derechos del Hombre y el Ciudadano” se establece el principio de que los ciudadanos, por sí o a través de sus representantes, puedan verificar la contribución pública y el control sobre su empleo. A esta forma de control, Napoleón Bonaparte la denominó “Corte de Cuentas”, cuya finalidad consistía en vigilar los asuntos contables del Estado.

Cuando se produce la independencia americana este sistema napoleónico fue tomado como modelo creándose el Tribunal Mayor de Cuentas.

Más adelante, encontramos como antecedente válido el establecido por el Decreto ley 23.354 (Ley de Contabilidad) que determinó la creación del Tribunal de Cuentas como una unidad de fiscalización externa. El avance de esta norma fue significativo porque se basaba en la garantía de independencia del Organismo Controlador –independencia de la administración controlada, independencia funcional y estabilidad de sus miembros- así como en dos funciones determinadas: de control y jurisdiccionales.

Las funciones de control estaban acotadas al examen de legalidad de todos los actos comprendidos en la hacienda pública, previas a su ejecución, facultando al Órgano a producir observaciones cuando se violaran disposiciones legales. Asimismo, regulaban el control sobre los estados patrimoniales de las em-

presas del estado o con patrimonio estatal.

Las funciones jurisdiccionales comprendían los juicios de cuentas y de responsabilidad administrativas.

En 1993 el control público sufre importantes modificaciones a partir de la sanción de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional (Ley 24156) que establece la creación de dos sistemas: control interno, en cabeza de la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) y control externo en cabeza de la Auditoría General de la Nación (AGN). Esa última es instalada en jurisdicción del Congreso y dotada de personería jurídica propia e independencia funcional y financiera.

Posteriormente, con la reforma constitucional de 1994 se terminó de perfeccionar el sistema de control público otorgándole a la Auditoría rango constitucional, reforzando y profundizando el concepto de autarquía al considerarla como un organismo de asistencia técnica del Congreso, no estableciendo de manera explícita la dependencia de éste.

Similar desarrollo encontramos en la Ciudad de Buenos Aires, donde a partir de la autonomía, los sistemas de control son contemplados en la Carta Magna local para luego ser regulados por la Ley 70, que recoge en sus aspectos más significativos los mismos principios que la ya mencionada Ley de Administración Financiera Nacional 24.156. No obstante lo expuesto, la Constitución local indica expresamente que el organismo de control depende del legislativo. Este mandato constitucional -mal interpretado- puede resultar un condicionamiento al Controlador ya que la dependencia es restrictiva, en cuanto el organismo brinda información para que la Legislatura ejerza el control parlamentario. No puede ser tomado como una sumisión.

Es precisamente en las democracias modernas donde los parlamentos asumen dos funciones determinadas: legislar y controlar. Queda establecido explícitamente que el control externo del sector público abarca sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, como atribución propia del Legislativo, pero con la intervención de un organismo técnico autárquico.

La opinión y el examen del Poder Legislativo sobre el desempeño de la Administración Pública es sustentado por el trabajo de la Auditoría.

Ahora bien, para que este sistema se desarrolle eficientemente es necesario la interacción permanente del Congreso/Legislatura con el Organismo de Control. Es decir, que el Controlador cumpla en tiempo y forma con la planificación formulada y que sus informes consistan en una evaluación pormenorizada, sustentable y en tiempos razonables. Pero también, es imprescindible que los informes sean tratados por el cuerpo legislativo y se actúe en consecuencia, dentro del marco de sus competencias constitucionales. Si el trabajo de la Auditoría no encuentra su correlato en la acción del Legislativo, se lesio-

nan gravemente las instituciones y se pierde una oportunidad válida para la búsqueda no sólo de una gestión transparente sino de una evaluación de las políticas públicas en términos de economía, eficacia y eficiencia.

El Poder Legislativo, a partir de los informes de Auditoría se encuentra facultado a:

- Hacer propias las recomendaciones formuladas en los informes del Organismo de Control y exigir su cumplimiento, pudiendo incluso solicitar al auditado que adopte medidas concretas.
- Requerir al Ejecutivo información precisa acerca de las observaciones o hallazgos de auditoría que se hubiesen detectado, incluso citando funcionarios a tal fin.
- Utilizar los informes como fuente para elaborar o discutir proyectos de ley destinados a rectificar o superar las deficiencias señaladas.
- Iniciar juicio político a los funcionarios responsables de irregularidades graves y manifiestas.

Así, la necesidad de reforzar las exigencias del Control Público ha dado pie a la creación y desarrollo de instituciones que dotan de mayor eficiencia a la gestión estatal y legitimidad al desempeño de los poderes públicos.

Desde la doctrina, quienes mejor han tratado esta problemática lo han hecho a partir de la noción de *accountability*⁴, palabra que, si bien no tiene una traducción exacta al español, pone de manifiesto dos aspectos centrales y comunes a todos los sistemas de Control Público: la obligatoriedad de la rendición de cuentas y la correlativa asignación de responsabilidades que supone. Al mismo tiempo, ofrece un marco de análisis amplio y apropiado para examinar la articulación de los distintos tipos y mecanismos de control que se desarrollan en torno a la gestión pública y el Estado.⁵

La *accountability* es "un tema propio de las democracias representativas, puesto que es en ellas que existe el riesgo de que los gobernantes, una vez elegidos, se alejen de las preferencias manifestadas por el electorado. El mecanismo previsto para combatir este peligro es la organización de elecciones periódicas por las cuales la población da o retira su apoyo a los gobiernos".⁶

De esta forma, un gobierno electoralmente mayoritario no puede ser considerado por ese sólo hecho plenamente democrático si en forma concurrente y complementaria no está sometido a pruebas de control y validación, lo que implica el surgimiento de una nueva cultura de la responsabilidad política. A ello responde el incremento de instituciones y autoridades de control y procedimientos vinculados a la rendición de cuentas como herramientas de una democracia sustentable, genuinamente representativa y opuesta a las formas y expresiones delegativas que con frecuencia asume en muchos países de nuestro hemisferio.⁷

Como bien dice Leandro Despouy, en la *accountability* no sólo se hace referencia a la responsabilidad y obligación de los go-

bernantes de rendir cuentas de sus actos, supone el desarrollo de mecanismos institucionales técnicos de fiscalización.

La globalización ha llevado a una enorme concentración económica, acompañada de un profundo debilitamiento de la autoridad estatal. Crear organismos fuertes e independientes es un desafío del sistema político. Si la autoridad estatal y las instituciones diseñadas para el control, no controlan, se lesiona el sistema republicano ya que el gran objetivo es lograr un gobierno limitado.

Alguien dijo alguna vez que la corrupción es una de las formas en las que se manifiesta el abuso del poder. Una de las formas de contrarrestarlo, aunque de manera insuficiente, es mediante organismos de control integrados y coordinados. La sociedad debe encontrar en estos organismos una fuente válida y necesaria para el ejercicio del control ciudadano. El trabajo de los Controladores, en alianza con la sociedad, contribuye no sólo a la transparencia sino que hace a la elaboración de la política pública.

Los controles pueden estar perfectamente diseñados, pero si no se usan para proteger a la gente y el efectivo ejercicio de sus derechos, no sirven de nada.

Hay que dotar a los organismos de herramientas válidas para la obtención de información que lleven a una evaluación eficiente de la gestión; si no, nos quedamos en alertas que producen escasos resultados cuando las autoridades políticas y/o parlamentarias no dan cuenta de ellas. El problema en la Argentina (y también en la Ciudad de Buenos Aires) es que la Auditoría avisa una y otra vez y, cuando el hecho ocurre, no tiene poder sancionatorio ni siquiera para con el funcionario que se niega a proporcionar la información solicitada.

Mariano Moreno, en La Gaceta del 28 de octubre de 1810 escribió "El pueblo no debe contentarse con que sus jefes obren bien, él debe aspirar a que nunca obren mal, que sus pasiones tengan un dique más fuerte que su propia virtud".

La actividad de control que llevan a cabo los poderes constitucionales debe ser complementada con el accionar de órganos técnicos y políticos que permitan evaluar la totalidad de las contingencias del gobierno en la complejidad del escenario actual ("accountability horizontal")⁸, y también el reconocimiento de una sociedad civil activa, debidamente informada y preocupada por todos aquellos problemas vinculados a la gestión gubernamental ("accountability vertical").

En efecto, la transparencia y la publicidad en la gestión pública son presupuestos esenciales para el ejercicio del control y la realización de la accountability en todas sus dimensiones⁹. Estos factores hacen a la vigencia de derechos humanos fundamentales, establecidos en el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Como conclusión, podemos afirmar que el control público nos

demanda permanentes desafíos. Los Organismos de Control deben: integrarse a la sociedad y ser fuente de información; auditar en tiempos reales y útiles; formular informes públicos y claros, defender a ultranza los principios constitutivos del control- entre los que se destacan la libertad, autonomía e idoneidad; trabajar por la independencia presupuestaria y promover toda reforma legislativa que contribuyan a dotar al Control de herramientas válidas para la obtención de información, ante la negativa del auditado.

La corrupción en el Estado no es neutra en el vivir de un pueblo. Lesiona no solo la confianza y capacidad del Estado sino que margina y cercena el desarrollo de derechos humanos fundamentales. ●

**Abogada (UBA). Especializada en administración financiera y en el control de la gestión de los fondos públicos. Auditora General en la AGCBA.*

1- Ekmekdjian, Miguel Ángel. "Tratado de Derecho Constitucional", T IV, ed. Depalma, Buenos Aires, página 467.

2- James Madison, El Federalismo, 5, 1788.

3- Como lo señala Juan Bautista Alberdi "...el que es depositario o delegatario de una parte de la soberanía popular debe ser responsable de infidelidad o abusos cometidos en su ejercicio. Para que la responsabilidad sea un hecho verdadero y no una palabra mentirosa, debe estar determinada por la ley con toda precisión; deben existir penas señaladas para los abusos de los mandatarios, jueces que las apliquen, y leyes que reglen el procedimiento del juicio político. Sin estos requisitos la responsabilidad es ineficaz; y el abuso, alentado por la impunidad nacida del vicio de la legislación, viene muy tarde a encontrar su castigo en la insurrección, remedio más costoso a la libertad que se aplica, que al poder que lo recibe..." (Alberdi, Juan Bautista, Organización política y económica de la Confederación Argentina, José Jacquin, Paris, 1856, p. 28).

4- Uno de los pensadores que con mayor envergadura ha desarrollado esta temática es Guillermo O'Donnell, cuyas principales contribuciones ("Accountability horizontal", "Acerca de varias accountabilities y sus interrelaciones") están compiladas en las obras Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización, Paidós Argentina, Buenos Aires, 2002; y Disonancias. Críticas democráticas a la democracia, Prometeo Libros, Buenos Aires, 2007. A él se deben, también importantes contribuciones a procesos inherentes a las transformaciones de la democracia representativa, como la "democracia delegativa" y, en este contexto, el tema de la accountability horizontal, donde analiza las relaciones entre democracia, el régimen y el Estado, y también entre los diversos tipos de accountability.

5- Despouy Leandro- Presidente Auditoría General de la Nación

6- Manin, Bernard, "Metamorfosis de la representación", en Dos Santos, Mario (coord.), ¿Qué queda de la representación?, Nueva Sociedad, Caracas, 1993.

7- O'Donnell, Guillermo, "¿Democracia delegativa?", Papel de Trabajo N° 172, Kellogg Institute, marzo de 1992, y "La democracia delegativa", La Nación, 28 de mayo de 2009.

8- O'Donnell entiende por accountability horizontal "La existencia de instituciones estatales que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales o incluso impeachment, en relación con actos u omisiones de otros agentes o instituciones del estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificados como ilícitos" ("Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política", Revista Española de Ciencia Política, N° 11, octubre de 2004), p. 12.

9- Así lo entendió la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal cuando resolvió "hacer lugar a la demanda impetrada" por la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia ordenando a la CPMRC "que ponga a disposición de la actora las actas correspondientes a las reuniones por ella celebradas desde el inicio de 2004 y de las que se llevarán a cabo en lo sucesivo" (CNACAF "Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia" c/ EN-Honorable Congreso - Comisión Mixta Revisora de Cuentas s/ amparo ley 16.986, 20/07/2006).



Dimensión política de la Auditoría

Pedro Gómez de la Fuente*

La Auditoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (AGCBA), como cualquier organismo público, tiene atribuciones dadas por ley, normas internas y reglamentos que deben cumplirse y un procedimiento fijado para cumplir con las funciones y necesidades que motivaron su creación.

Cuando ingresamos estudiamos esas normas, las aplicamos, recibimos instrucciones y consejos de superiores y compañeros y vamos absorbiendo -y contribuyendo a desarrollar- lo que bien podríamos llamar "cultura institucional" del organismo. Este concepto, "cultura institucional", es importante porque toda institución, pública o privada, con el tiempo desarrolla formas especiales de cumplir con sus objetivos legales declarados.

Quiero decir con esto que aún dentro del marco del cumplimiento de las normas que las rigen, las organizaciones van creando, para adaptarse a nuevas realidades no previstas o a cambios en el medio en el que se desenvuelven, nuevas formas de interpretación o aplicación de las leyes o reglamentos.

De no ser así, se volverían estructuras anquilosadas por el apego formal a lo que en algún momento se consideró suficientemente útil para su objetivo y no podrían adaptarse a nuevos escenarios o a nuevas exigencias sociales.

"La letra mata y el espíritu vivifica", decía San Pablo.

En un organismo vivo, en cambio, la cultura institucional complementa y en alguna medida modifica la letra de las leyes y reglamentaciones que le dan forma.

No es casual que el idioma castellano utilice la misma palabra, "organismo", para referirse a instituciones humanas y a seres vivientes de cualquier tipo.

Dicho esto, ¿cómo se aplica este concepto de "cultura institucional" a nuestro propio organismo, la AGCBA?

¿Expresan los informes tan solo la letra de las normas de auditoría de acuerdo a las cuales deben ser redactados?

¿Desarrollamos una cultura institucional que recoja la verdadera finalidad última de nuestro trabajo?

¿Estamos en camino de crear una doctrina sobre cuál es esta finalidad, es decir; sobre cuál es la utilidad real de los

informes de la auditoría?

Para responder estas preguntas, que a algunos les parecerán inquietantes, debemos tener en cuenta que la AGCBA es un organismo muy joven y que fue integrado, cuando se creó, por gente que venía de la función pública o de la actividad privada, pero en general y salvo excepciones, no eran expertos en auditoría.

La mayoría del personal tenía títulos de grado, pero los profesionales más afines a esta disciplina, los contadores, estaban en minoría.

Sin embargo, en su origen el concepto mismo de auditoría está muy ligado al análisis económico y contable de una gestión determinada, al punto que el Diccionario de la Academia define auditar como: "examinar la gestión económica de una entidad a fin de comprobar si se ajusta a lo establecido por ley o costumbre".

De hecho, este debate sobre la naturaleza de las auditorías -y como consecuencia de la Auditoría- se dio ya en las discusiones legislativas previas a la integración del primero Colegio de Auditores.

En esa ocasión se planteó que todos los Auditores Generales deberían ser contadores, triunfando finalmente la posición opuesta porque se entendió, adecuadamente, que el sistema de "control integral e integrado" al que se refiere el artículo 132 de la Constitución exigía una formación más amplia que la contable para los miembros del Colegio.

Habiendo comenzado así el camino de la AGCBA, fue fácil asumir la concepción, no expresada formalmente en ninguna norma interna pero aplicada siempre que se pudo, de que un buen informe no debe reflejar simplemente estados contables ni hacer tan solo una evaluación formal -es decir referida al cumplimiento de las formas legales- del organismo auditado, sino que el objetivo es hacer una buena "fotografía" de él.

El primer Presidente de la Auditoría, el Dr. Brusca, insistió siempre particularmente en ese concepto.

Eso significa que ese "control externo del sector público en sus aspectos económicos, financieros patrimoniales, de gestión y de legalidad" que el artículo 135 de la Constitución fija como



objetivo de la AGCBA, debe ser hecho con un criterio orientador y ese criterio es hacer un retrato fiel que sirva para una finalidad ulterior.

Volveremos más tarde sobre este concepto de la finalidad del informe, porque es clave en un organismo que, aunque sea técnico en sus procedimientos, está insertado en lo político, como es la AGCBA.

Desde esta óptica un informe será bueno si, además de haber sido hecho cumpliendo con todas las normas de auditoría, refleja fielmente la realidad de la gestión y permite, en consecuencia, hacer un juicio de valor que permita mejorarla.

Para llegar a eso fue necesario aplicar procedimientos de campo innovadores.

Para poner tan solo un ejemplo, en muchas áreas de Gobierno, trabajar solamente con el material proporcionado por el organismo era -y es-, inútil para hacer una buena "fotografía".

Si se quería saber, por caso, cómo se adjudicaban los permisos para los carteles en la vía pública, el organismo auditado nos proporcionaba los expedientes en que se habían adjudicado.

En ellos se habían cumplido los requisitos exigidos y el resultado es que el informe diría que la Ciudad aplicaba correctamente las normas que rigen la publicidad en la vía pública.

Por supuesto, este informe -correcto formalmente-, no sería

una buena fotografía de la gestión, porque la enorme mayoría de los carteles se habían puesto sin ningún tipo de autorización.

Así es que la AGCBA decidió relevar directamente la Ciudad y luego, invirtiendo el procedimiento ortodoxo, pedir información sobre la publicidad real que se había observado en la vía pública.

Con esta práctica, que se aplicó en bastantes informes sobre áreas críticas, se dio un cambio que podríamos llamar doctrinario, porque hace a la manera en que la Auditoría piensa que debe cumplir su función, sin necesidad de haber elaborado una teoría explícita sobre la cuestión.

En lugar de ver simplemente que hacía el organismo y como lo hacía, se pasó a ver cómo lo que hacía o no hacía el organismo impactaba en la realidad de la Ciudad, para cumplir mejor con el precepto constitucional de que la Ciudad cuente con un "sistema de control integral e integrado".

Este impacto de la gestión en la realidad es, en definitiva, lo que ve la gente, el público, el electorado o como queramos llamarle, y lo que ve es importante porque ellos son, tanto como el Gobierno y la Legislatura, los destinatarios del trabajo de un organismo de control.

Creo, entonces, que las respuestas a las preguntas que nos hacíamos más arriba son alentadoras, porque efectivamente la Institución ha avanzado en el desarrollo de una "cultura institucional" que nos acerque al fin último de un organismo de

control, aunque no siempre se perciba de manera inmediata.

Ese fin último, a mi juicio, consiste en ser capaces de hacer “fotografías” fieles de la realidad de la gestión y lograr una difusión de ellas que las haga útiles al Gobierno y la Legislatura para mejorarla, y al público para juzgar a los dos primeros.

Este segundo aspecto de la cuestión, la difusión pública de los informes, es tal vez tan importante como su exactitud técnica. Si no trascienden y no logran ser tenidos en cuenta por quienes deberían ser sus usuarios sirven para muy poco.

Recordemos que en el juicio político que se llevó a cabo al entonces Jefe de Gobierno de la Ciudad con motivo de la tragedia de Cromagnon, hubo funcionarios del Gobierno que dijeron que no habían leído los informes sobre áreas a su cargo.

Además de todo esto, los informes deben tener una “dimensión política”.

Esta afirmación puede parecer chocante porque siempre se ha afirmado que la Auditoría es y debe ser un organismo técnico, a pesar de la contradicción que eso representa con la representación política que tienen los Auditores Generales.

Hoy la política está devaluada en el imaginario popular y no hablemos ya de los políticos. Hace pocos años hubo en nuestro país una auténtica rebelión popular que causó la caída de un gobierno con el grito de “que se vayan todos”. Se impuso entonces el discurso de la “antipolítica” y el primer requisito para ocupar cargos políticos paso a ser, paradójicamente, no tener actividad política.

Surge entonces, para algunos, la tentación de refugiarse en lo técnico y pensar que la tarea encomendada a la Auditoría por el artículo 135 es ver la gestión solo en sus aspectos formalmente administrativos, sin una visión política.

Creo que esta visión parcializada no alcanza, porque no se puede disociar la mala gestión administrativa de la mala gestión política y es esta última la piedra de toque para juzgar la primera.

Cuando hablamos de política no hablamos por cierto de política partidaria, sino de “política” en el sentido aristotélico de manejo de la “polis”, de administración de la “res publica” en orden al objetivo de la comunidad organizada que es el bien común, con respecto al cual cualquier técnica es tan solo instrumental.

Quiero decir con esto que los criterios de eficacia y eficiencia que se utilizan para analizar la gestión de un organismo, no pueden ser iguales en una empresa privada que cuando se auditan los resultados de decisiones capaces de afectar directamente al público, como sucede con la mayoría de nuestros informes.

Aquí es donde la “fotografía” tiene que tener un enfoque político en el gran sentido de la palabra.

Pongamos un ejemplo; en una auditoría de juicios encontramos uno en el que una señora anciana tiene un accidente callejero, por el mal estado de las veredas y demanda a la Ciudad. La Ciudad no permite en estos casos los arreglos extrajudiciales y la obliga a ir a juicio, con el resultado de que tal vez el proceso termine luego de su muerte y/o de que la Ciudad lo pierda, como es probable y tenga que pagar mucho más.

Aquí ya tenemos una cuestión a pensar: desde un punto de vista estrictamente formal, sería correcto en una auditoría de juicios analizar el tratamiento de los expedientes con pautas formales -cuántos caducaron, cuántas sentencias favorables, etc.- y no juzgar la norma que impida a los abogados transar los juicios y así evitar perjuicios a la Administración y a los administrados.

Pero una crítica de esta última, desde el punto de vista de si sirve al bien común o no, es decir, desde un punto de vista político, tal vez serviría para que el Gobierno considere si debe modificarla.

Sigamos con el ejemplo de la señora accidentada. El Dr. Nicolás Corradini, Auditor General, que fue el primero que esbozó en este organismo, que yo sepa, una línea de pensamiento sobre este tema, decía lo siguiente en un caso similar y siempre refiriéndose a una auditoría de juicios. Si el patrocinante de la señora accidentada deja pasar un plazo importante y el abogado de la Ciudad interpone una caducidad de instancia, ¿eso está bien o está mal? ¿Cómo debería ser valorado el trabajo del abogado de la Ciudad? Con un criterio de eficiencia inmediata, aplicable a un estudio privado, habría hecho bien.

Pero con una visión política -que es todo lo contrario a politizada- de la función de los organismos de la Ciudad, ¿está bien que el Estado acuda a formalidades procesales para negar a la señora accidentada lo que en justicia le corresponde?

Aun descontando que el abogado de la Ciudad no hace más que cumplir con su deber y que no se puede presumir quien tiene razón en un juicio hasta la sentencia definitiva, creo que se impone una lectura del problema que tenga en cuenta los fines últimos del Estado, es decir, como decía más arriba, una lectura política en el gran sentido de la palabra.

Esto es solo un ejemplo. Debe haber muchos más en los que la eficacia y eficiencia de la gestión de gobierno -su componente administrativo -deba ser examinada en función de si es congruente con los fines de esa gran estructura que es la Ciudad y que por su naturaleza solo pueden ser políticos.

Desarrollar una cultura institucional que conjugue la naturaleza técnica de este organismo, con el carácter político que le da a su composición el texto constitucional, como dos caras de una misma moneda, será la prueba de la vitalidad y vocación de trascendencia de la AGCBA. ●

* Abogado, USAL. Agente de la AGCBA.

El dictamen de la cuenta de inversión

Dirección General de Control de Asuntos Financieros Contables

Introducción

Una de las tareas más relevantes que tiene a su cargo la Auditoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es “dictaminar sobre la Cuenta de Inversión de los fondos públicos”. La Dirección General de Control de Asuntos Financieros Contables es la encargada de desarrollar el proyecto de auditoría sobre el Dictamen de la Cuenta de Inversión, que tiene características únicas dentro de lo que es el universo de Informes Finales que emite el organismo de control.

El art. 118 de la Ley 70 indica que la Cuenta de Inversión debe ser remitida a la Legislatura antes del 30 de junio de cada año y establece sus contenidos mínimos (ejecución del presupuesto de recursos y gastos, evolución de los créditos presupuestarios, movimientos y situación del tesoro, endeudamiento de la Ciudad, estados contables de los entes públicos, grado de cumplimiento de los objetivos y metas previstos en el presupuesto, informe sobre el comportamiento de los costos, indicadores de eficiencia de la producción pública e informe sobre la gestión financiera consolidada). Estos contenidos no son caprichosos sino que expresan la moderna doctrina según la cual la llamada Ley de Presupuesto expresa y cuantifica en realidad, el Plan de Gobierno para el ejercicio anual, y la Cuenta de Inversión es una completa rendición de cuentas del mismo. Por lo tanto, la principal función de la AGCBA es opinar sobre la ejecución del Plan de Gobierno, no respecto de las políticas públicas propuestas por el Ejecutivo y aprobadas por la Legislatura -asuntos reservados al sistema político- sino respecto de la eficiencia, economía, logro de objetivos previstos y legalidad de la acción de gobierno.

Por un lado, es necesario contar con la Cuenta de Inversión que prepara la Dirección General de Contaduría y es remitida por el Poder Ejecutivo a la Legislatura y a la AGCBA con seis meses de posterioridad al cierre del ejercicio. Además, a efectos de aplicar ciertos procedimientos de auditoría es necesario esperar que el Poder Ejecutivo proporcione la base de transacciones (son los registros de cada movimiento que sustentan la información que presenta la Cuenta de Inversión), con lo cual el plazo para contar con la información completa se extiende algunos meses más. La Dirección General de Control de Asuntos Financieros Contables es quien realiza pruebas de integridad y razonabilidad de esta base de datos, única información interna de todas las Direcciones Generales de Control que es utilizada para determinar las muestras de movimientos y operaciones sobre las cuales se examinará la documentación respaldatoria.

Respecto del Dictamen sobre la Cuenta de Inversión, merecen hacerse algunas consideraciones tanto desde el punto de vista cuantitativo como desde el cualitativo.

Desde lo cuantitativo, hablamos, tal vez, del Informe más voluminoso que confecciona la Auditoría de la Ciudad de Buenos Aires, que se nutre de un gran cúmulo de información tanto externa como interna.

También es cualitativamente diferente por cuanto toda la acción de la AGCBA estará destinada a culminar en el Dictamen de la Cuenta de Inversión, en tanto Informe integrador de las visiones parciales que se van acumulando a través de cada uno del resto de los informes finales, para opinar finalmente sobre la rendición de cuentas en sus aspectos económicos, financieros, patrimoniales, de sistemas informáticos, de gestión y de legalidad, tal como lo indica el art. 131 de la Ley 70.

El dictamen de la Cuenta de inversión

El Dictamen de la Cuenta de Inversión es el Informe en el cual la AGCBA, como producto del examen efectuado, emite su opinión acerca de la información que contiene la Cuenta de Inversión. Esta tarea debe ser comprendida en su total dimensión ya que, de alguna forma, es el origen y destino de todos los proyectos de auditoría de la AGCBA y muestra, como ningún otro proyecto, cómo ha sido la gestión en todos sus aspectos relevantes.

La primera Cuenta de Inversión que contó con el Dictamen de esta AGCBA fue la correspondiente al Ejercicio 1998.

La Cuenta de Inversión fue ampliando su contenido con el correr de los años, incorporando nuevos Estados e Informes, adaptándose lentamente al cumplimiento de la normativa (Ley 70 y Decreto Reglamentario 1000/99). Y, de esa manera, también fue aumentando la envergadura de la tarea desarrollada por la AGCBA.

En cada Ejercicio se han confeccionado los dictámenes específicos para cada uno de los capítulos de la Cuenta de inversión que expresan, desde la opinión de la AGCBA, la razonabilidad o no de las cifras expuestas en la Cuenta de Inversión.

En la actualidad, se está tendiendo, además de confeccionar la conclusión por cada capítulo, a redactar una conclusión general sobre toda la Cuenta de Inversión.

Por otra parte, se está trabajando en una nueva modalidad de análisis del capítulo del estado de ejecución presupuesta-

ria para que no sólo sea un instrumento eficiente en orden al cumplimiento de aspectos presupuestarios y legales sino también para que sirva como aproximación en orden a evaluar la gestión tanto a nivel general como así también por cada área de gobierno.

En este sentido, siempre son los Informes Finales confeccionados por las distintas Direcciones Generales de Control los que se utilizan como insumos necesarios para obtener el producto final. Del análisis de las distintas limitaciones al alcance (expresan los asuntos en los que la AGCBA no contó con información o documentación para poder opinar), de las observaciones (que denotan las principales falencias, debilidades e incumplimientos) y de las conclusiones (que son el corolario de cada informe), se pueden inferir ideas comunes que atraviesan en lo general a toda la administración y en particular a cada área de gobierno.

Para dar una idea de los desafíos pendientes, se extraen algunas opiniones de la Conclusión emitida en el marco del proyecto sobre Cuenta de Inversión- ejercicio 2007 – que puede consultarse en www.agcba.gov.ar :

“No se puede asegurar con certeza que la Cuenta de Inversión presentada surge del conjunto de transacciones registradas en el SIGAF ni que dichas transacciones representen la integridad de las operaciones, dado que una parte proviene de los diversos módulos o sistemas informáticos que utilizan distintas dependencias y que envían información agregada para su incorporación al SIGAF.

Se cumple parcialmente con la Ley 70 y su decreto reglamentario respecto de la información que debe contener la Cuenta de Inversión. Si bien desde lo formal se incluyen todos los estados financiero-contables previstos en la normativa, algunos de ellos no brindan información razonable o suficiente.

La Cuenta de Inversión bajo análisis presenta razonablemente información sobre la Ejecución del Presupuesto de recursos y gastos, los movimientos de fondos y la situación del tesoro y el estado de una parte de la deuda pública.

Pero no expone información válida y suficiente en los informes previstos en los incisos d, e, f, g y h del artículo 118º de la Ley 70 y en el inc. 4 del art. 53 del Decreto 1000. Por lo tanto, la Cuenta de Inversión 2007 no permite conocer lo siguiente:

1. *La situación patrimonial y económica del sector público:*
 - 1.1. *Los pasivos por juicios con sentencia firme y los montos demandados a la Ciudad en juicios en trámite.*
 - 1.2. *La situación patrimonial y el resultado de las operaciones de los entes y empresas en las que la Ciudad tiene participación en su patrimonio, los que representan una parte muy relevante del patrimonio y de las operaciones del sector público.*
 - 1.3. *El Inventario de bienes que conforman el patrimonio del sector público, ya sean bienes de consumo, rodados, maquinarias, inmuebles, construcciones, terrenos, etc.*

2. *El destino del Fondo Anticíclico, el cual fue completamente*



Dra. Valeria García. Directora General de la Dirección General de Control de Asuntos Financieros Contables de la AGCBA.

consumido durante el ejercicio.

3. *El comportamiento de los costos y los indicadores de eficiencia de la producción pública.*

4. *Indicadores de la gestión de numerosos programas. Se dispone de información financiera pero al no contar con información confiable sobre la producción física se hace imposible evaluar la eficacia y la eficiencia en la gestión de los programas.*

5. *Las causas de los desvíos entre los objetivos y metas presupuestados y los resultados alcanzados, tanto en sus aspectos financieros como físicos.*

6. *El Informe del Síndico, el cual presenta la opinión del órgano de control interno del Poder Ejecutivo sobre la Cuenta de Inversión bajo análisis.”*

Perspectivas

Los años de experiencia posibilitan seguir pensando en una constante reingeniería del Dictamen de la Cuenta de Inversión a los fines de que sea más completo, dinámico, útil y de fácil entendimiento aún para aquellos que no son expertos en la materia.

La posibilidad de tener en tiempo y forma la información necesaria es una de las cuentas pendientes en mérito a la oportunidad del informe.

La AGCBA, pese a haber reclamado reiteradamente, continúa

sin acceso “on-line” al sistema informático SIGAF respecto de cada ejercicio en curso, por lo cual es imposible efectuar un seguimiento que permita realizar las tareas en forma oportuna y eficiente. Para dar solución a lo mencionado, durante el año 2008 se han realizado reuniones de trabajo con funcionarios de las Direcciones Generales de Contaduría y de Unidad Informática Financiera, las que a la fecha no han brindado los resultados esperados. Cabe señalar que la base de transacciones constituye una información imprescindible para las labores de este organismo dado que, entre otras cuestiones, permite confirmar la integridad del universo a auditar, seleccionar muestras representativas, conocer con exactitud los gastos de un programa presupuestario y realizar controles más particularizados.

Aún no se ha desarrollado una base de datos unificada e integral de acceso libre y gratuito que esté disponible para todos los órganos de control (Sindicatura, Procuración, Auditoría General, Defensoría del Pueblo y EURSS), incluyendo a la Legislatura de la Ciudad, tal como lo dispone el art. 132 de la Constitución. Para toda consulta sobre compras, contratos u otros actos relevantes es necesario efectuar una solicitud particular al Poder Ejecutivo y aun para acceder a la información financiera, se requiere de claves de acceso al SIGAF, las que son administradas discrecionalmente por el órgano rector respecto a la profundidad y período de la consulta. Por lo tanto, se evidencia que así las cosas, por una parte, se produce una asimetría informativa entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo y por la otra, los órganos de control requieren de la mediación del Poder Ejecutivo para el ejercicio de sus funciones a la vez que generalmente, son sus actos o sus funcionarios los controlados.

Tampoco se ha desarrollado aún un registro único que permita asegurar que la información que brinda la Cuenta de Inversión, incluya íntegramente el universo de transacciones. El SIGAF aún no cuenta con módulos para integrar la información de liquidación de sueldos, operaciones de crédito público, administración de bienes (muebles e inmuebles) y de los entes que no pertenecen a la Administración Central.

La Dirección General de Contaduría debería acotar el plazo para recibir, procesar y registrar información y para efectuar los ajustes de cierre de ejercicio de modo de emitir la Cuenta de Inversión y remitirla con la antelación suficiente a la Sindicatura para que se cumplan los plazos legales.

Uno de los grandes desafíos de la AGCBA es profundizar los cambios que se vienen implementando para lograr un mejor Dictamen de la Cuenta de Inversión, en cuanto al análisis de los informes a los fines de conseguir un producto cada vez más rico en contenido, en lo referente, básicamente, a la Ejecución del Gasto, de los Recursos y al cumplimiento de las metas.

Esto no sólo redundará en un Dictamen más ajustado, sino que, además, resultará una verdadera síntesis del trabajo de la AGCBA en su conjunto tanto en cuanto a la selección y ponderación de las observaciones sobre cada una de las áreas del



Dr. Cdr. Pablo Grasso. Director de Proyectos de la Dirección General de Control de Asuntos Financieros Contables de la AGCBA.

sector público como así también de aquellas que se repiten en el conjunto de la gestión.

Por su parte, la idea es redoblar los esfuerzos que se vienen manteniendo para acrecentar las relaciones con el Poder Ejecutivo no sólo para obtener, en tiempo y forma, la información necesaria para realizar la tarea de la AGCBA sino también para que se comprenda la importancia de atender las recomendaciones propuestas.

Pensar en un proceso de constante mejora que haga del Dictamen de la Cuenta de Inversión un informe de mayor calidad, interés y utilidad, requiere pensar lo mismo para cada uno de los informes que la nutren, pero con la idea siempre presente de que el todo es mayor que la suma de las partes. Es desde allí que surge la importancia del aspecto cualitativo expresado oportunamente.

El Dictamen de la Cuenta de Inversión no es una simple sumatoria o yuxtaposición de Informes Finales, debe ser mucho más que eso por la calidad del producto final, la visión integradora de la información que contiene y la utilidad pública de sus conclusiones.

Finalmente es conveniente recordar que la tarea emprendida es de relevancia para que la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires tenga los elementos necesarios para poder aprobar la Cuenta de Inversión, colaborando para que, en tiempo oportuno, cuente con una opinión profesional de la gestión pública al mismo tiempo que se cumplen los mandatos y plazos establecidos en la Constitución y las leyes. ●



La Protección de Datos Personales: un valor social “en construcción”

Eduardo Peduto*

La posibilidad de acceso y verificación de la corrección de la información que sobre nuestra persona se hallan registrados en cualquier tipo de bases de datos se corporiza en nuestro país desde la reforma de la Constitución Nacional en 1994 y en la Ciudad de Buenos Aires a partir de la sanción de la Constitución porteña. Esta es la letra fría de la institucionalización de la figura jurídica.

Pero las figuras jurídicas son, como cualquier otro tipo de producción humana, construcciones históricas y como tal deben enmarcarse. Son las circunstancias y el imaginario social -y no la mera impronta individual- las que constituyen la condición necesaria para su concreción.

Desde esa perspectiva no podemos ignorar que la incorporación del habeas data a nuestro texto constitucional hay que vincularla con la matriz de actualización doctrinaria que ha significado la incorporación a dichos textos de los tratados internacionales que en materia de derechos humanos ha suscripto y ratificado la República Argentina.

En el caso de la Ciudad de Buenos Aires cuya autonomía fue reconocida por aquella reforma, la Constitución local no solamente recepta -como no podía ser de otra manera- la Constitución Nacional, sino que va más allá. Y acá me permito emitir un juicio de valor: creo que la Constitución de la Ciudad es el instrumento más avanzado que existe en la República Argentina en términos de constitucionalismo social. No en vano le dedica 43 artículos -un título entero de su texto- a pormenorizar lo que podemos definir como el piso que deben tener las políticas de Estado en el plano de distintas temáticas y, en particular, las vinculadas al campo de los derechos económicos, sociales y culturales amén de los referidos a la calidad ambiental. Es en ese contexto jurisdiccional que la institución Defensoría del Pueblo reviste significación como tutora del cumplimiento del precepto constitucional en materia de Derechos Humanos de primera, segunda y tercera generación.

Es desde esta mirada que debemos interpretar la designación, por la ley 1845, de la Defensoría del Pueblo como órgano de control del cumplimiento de la protección en materia de datos personales. Creo que ello *per se* merece algunas consideraciones tanto institucionales como conceptuales antes de abocar-

me a describir el rol del Centro de Protección de Datos Personales en el ámbito de nuestra Ciudad.

En el primero de los niveles podemos distinguir lo siguiente: mientras en el orden nacional la autoridad de aplicación de la ley que aborda la cuestión es una Dirección Nacional de un Ministerio del Poder Ejecutivo, en la Ciudad de Buenos Aires reside en el órgano de control por excelencia que tiene autonomía funcional y no recibe instrucciones de ninguna autoridad. En otras palabras: está por fuera de la esfera de los tres poderes convencionales en que se halla articulado el Estado Nacional y el Estado de la Ciudad: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial.

En el tópico de los contenidos, y aunque pueda ser considerado como una digresión, quiero detenerme en el título que ostenta el o la titular de la Defensoría del Pueblo: Defensor/a. No es, permítaseme la licencia literaria, ni “ombudsman” ni “ombudswoman”, más allá de la habitualidad con que se utiliza a ambos términos como intercambiables. Sin afán alguno de pretender ser exhaustivo en la cuestión, me parece legítimo establecer al menos la diferencia sustantiva que hay entre una voz y la otra.

Desde ese abordaje ¿cuál es la diferencia existente entre la voz “ombudsman” y la voz “Defensor del Pueblo”? Algunos siglos atrás, con más precisión en el siglo XVI, aparece en Suecia la función del Ombudsman con el llamado Preboste de la Corona cuya función principal era vigilar la administración de justicia en el reino, bajo la suprema autoridad del Rey y al que debía informar de las fallas o irregularidades que encontraba. Casi doscientos años después el rey sueco Carlos XII nombra al primer Procurador Supremo, como funcionario encargado de velar por el fiel cumplimiento de las leyes y de los estatutos del reino, por parte de los servidores públicos. En el año 1809 la figura nace para el Derecho Constitucional cuando se incorpora a la Constitución de Suecia como un delegado parlamentario, pero independiente de dicho órgano. Su función era vigilar e inspeccionar la administración, hacer respetar los derechos y libertades de los ciudadanos y admitir sus reclamaciones. El término “Defensoría del Pueblo”, en cambio, es una construcción histórica y conceptual notoriamente distinta. No se trata de una castellanización de un vocablo ajeno puesto que tanto

en España como en Portugal el surgimiento de la institución "Defensoría del Pueblo" se inscribe en lo que fue para ambas sociedades la recuperación de la institucionalidad democrática así como la especial sensibilidad que despertara la sistemática violación de los Derechos Humanos en ambos países por el término de 40 años. No nos encontramos así frente a una mera construcción intelectual aséptica o aislada sino ante un producto histórico que abreva en la memoria colectiva y busca impedir la reiteración del avasallamiento de los derechos ciudadanos. No es por lo tanto casual sino causal que en América Latina y especialmente en nuestro país sea éste el modelo inspirador y no el de "Ombudsman". Es más: fue la Constitución española la que sirvió de modelo y guía para el nacimiento y expansión de la Defensoría del Pueblo en América Latina y, por ende, en nuestro país. Basta con ver la secuencia de la creación en nuestro subcontinente: Guatemala (1985), Brasil (1986 - Estado de Paraná), México (1990), El Salvador y Colombia (1991), Costa Rica y Honduras (1992), Perú (1993), Argentina (1994), Nicaragua (1995), Ecuador, Bolivia y Panamá (1996), Venezuela (1999) y Uruguay (2005, Ciudad de Montevideo).

Hecha esta apretada síntesis, que creí necesaria, vamos a intentar introducirnos propiamente en el abordaje de la protección de los datos personales. Debemos señalar que el tema, en nuestra Ciudad, amén del "habeas data" se halla incluido en otro precepto constitucional que termina de blindar su resguardo: el derecho a la identidad (Artículo 12.- La Ciudad garantiza: 1. El derecho a la identidad de las personas. Asegura su identificación en forma inmediata a su nacimiento, con los métodos científicos y administrativos más eficientes y seguros. En ningún caso la indocumentación de la madre es obstáculo para que se identifique al recién nacido. Debe facilitarse la búsqueda e identificación de aquellos a quienes les hubiera sido suprimida o alterada su identidad. Asegura el funcionamiento de organismos estatales que realicen pruebas inmunogenéticas para determinar la filiación y de los encargados de resguardar dicha información).¹

El derecho a la identidad es un derecho constitutivo y básico de nuestra carta magna y me parece que, a poco que avancemos en el contacto, en la caracterización correcta de los datos personales, vamos a ver la profunda vinculación que tienen con el derecho a la identidad². Porque si bien la identidad incluye el instrumento documental de identificación no deben cabernos duda que lo trasciende. La identidad no se constituye de una vez y para siempre al momento del nacimiento. Se va constituyendo a lo largo del ciclo vital de cada persona.

Es por ello que nuestro Centro es responsable de tutelar el cumplimiento de la protección de datos personales en todos los aspectos que la Constitución de la Ciudad establece. En lo instrumental ello significa que aparte de ser la estructura designada por el organismo de control de lo prescrito en la ley 1845 (Protección de Datos Personales) también está a nuestro cargo garantizar el cumplimiento de lo que dispone la ley 2202. Esta norma de carácter procedimental fue sancionada para tornar operativo el ejercicio del derecho previsto en uno de los párra-

fos del inciso 1. del artículo 12 de la Constitución de la Ciudad: "Debe facilitarse la búsqueda e identificación de aquellos a quienes les hubiera sido suprimida o alterada su identidad." El artículo 3º de la ley dice claramente: "Las personas que presuman que su identidad ha sido suprimida o alterada tienen derecho a acceder a los registros que sean pertinentes asentados en: libros de partos, de nacimientos, de neonatología, libros de entrada y salidas de los hospitales y clínicas de cualquier establecimiento de gestión pública o privada del sistema de salud de la Ciudad de conformidad a lo establecido en la Ley 153". Son estos libros los que contienen los datos básicos sobre los que se va a asentar la identidad civil de todo ciudadano o ciudadana nacido en nuestra Ciudad y que van a constituir el sustrato del que consideramos la base de datos por excelencia en nuestra jurisdicción: la del Registro Civil. Se puede afirmar que este Registro configura la radiografía de ese proceso histórico que es la construcción de identidad de cada uno de nosotros. Es indudable que en él se reflejan varios y sustantivos mojones de nuestro ciclo vital: nacimiento, cambios de hábitat, ejercicio de la ciudadanía, casamiento, descendencia, divorcio, etc. El carácter fidedigno y actualizado de dichos datos está estrechamente vinculado a diversos aspectos de nuestra vida civil y social cotidiana. Y acá aparece el otro aspecto que me parece que no podemos despreciar al momento de la protección de datos, que es la preservación de datos. Creo que en el caso del Registro Civil queda clara y acabadamente demostrado que como contrafigura de la protección está la perdurabilidad. Los datos recolectados, amén de estar protegidos, deben estar dotados de este atributo. Más adelante podremos constatar que esta cuestión no queda reducida al Registro Civil.

Veamos ahora cómo funcionamos operativamente. El Centro de Protección de Datos Personales de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires tiene abierto un registro en el que deben inscribirse todas las bases de datos o registros pertenecientes al sector público de la Ciudad de Buenos Aires.³ Creemos importante consignar -antes de describir cuál es el sistema que debemos controlar- que ese registro que llevamos no contiene los datos que componen esas bases o registros públicos sino tipo de base; finalidad; características de los datos; autoridad de aplicación; asiento físico del registro o base; tiempo de vigencia; etc. Hecha esta aclaración creemos útil efectuar un pantallazo sobre el universo en el que debemos desarrollar nuestra función.

Este Universo se caracteriza tanto por la vastedad como por la existencia de profundas asimetrías que es dable observar, incluso, dentro de una misma estructura administrativa. De la experiencia recogida durante este lapso han aparecido dos rasgos con relación al tratamiento de datos personales: por un lado, la dispersión e incongruencia sistémica de las bases de datos; por el otro, el carácter difuso que reviste la preservación de esos datos en el tiempo.

Respecto a la vastedad imaginen nuestros amigos lectores, desplegadas en el campo físico y territorial, la innumerable cantidad de bases de datos que posee el conjunto de estruc-



turas que contempla la ley. La dimensión del universo del que estamos hablando y sobre el que debemos ejercer el control abarca un número estimado de más de 6.000 bases de datos, archivos, ficheros, etc. Ello supone que se hallan contemplados desde la Corporación Puerto Madero, pasando por el Registro Civil o Banco Ciudad, hasta llegar a la última salita barrial de salud. Este mismo abanico determina que para algunas organizaciones la rigurosidad en el tratamiento de datos personales sea el eje de su actividad. Los casos más paradigmáticos en este plano quizás sean el Registro Civil y el Banco Ciudad. Pero, por el contrario, existen innumerables estructuras en las que el tratamiento se aborda con extrema labilidad. En algunos casos porque no se ha reparado que la premisa consuetudinaria “siempre se hizo así” no sólo no es garantía de eficacia o preservación de los derechos ciudadanos sino que habitualmente resulta lo contrario. Esta última referencia que hacemos no constituye un juicio de valor sobre la conducta de sujetos individuales sino una caracterización sistémica del funcionamiento institucional. Así, es dable observar cómo, sin ningún resguardo, se encuentran a la vista y al alcance de cualquier persona que accidentalmente se halle en el lugar, una profusión de datos personales que deberían haberse preservado.

Más del 90% de ese volumen se halla concentrado en Educación y Salud. Veamos el primero de los aspectos: justamente el atributo que los caracteriza, la dispersión, torna dificultoso efectuar una precisión sobre la cantidad de bases de datos personales existentes. No obstante, un cálculo sobrio nos indica que nos hallamos frente a un número de aproximadamente 600 bases

en el sistema de salud -tomando a cada efector como unidad⁴- y 2378 unidades educativas en las que existen conjuntos organizados de datos personales que son objeto de tratamiento.

A la referencia cuantitativa hay que agregarle la asimetría tecnológica que los distingue y la diversidad conceptual de la que están revestidos. En relación con la primera cuestión y de manera sintética podemos resaltar que no se halla extendido ni en la magnitud necesaria ni con suficiente personal capacitado la informatización registral dado que en muchísimos estamentos de la estructura los datos personales se hallan repartidos entre soportes como la vieja ficha n°2 o en carpetas tamaño oficio aleatoriamente archivadas que, en no pocas ocasiones, están amontonadas sobre escritorios y mostradores. En el segundo aspecto –y para ello sólo tomaremos como muestra al subsistema público de salud- no hay unicidad de criterios sobre la calidad, detalle e ítems que deben reflejarse en el historial de cada una de las personas que reciben atención. Así queda demostrado, por ejemplo, en la anarquía metodológica existente en la forma en que se llevan los libros de partos, de nacimientos o historias peri-natales entre distintos establecimientos hospitalarios y sus respectivos servicios: obstetricia y neonatología. Y acá cabe destacar un rasgo cultural y de comportamiento que, como obstáculo, hay que remover y que trasciende el volumen de los datos: imbuir a docentes y profesionales de la salud de que los dueños de los datos personales son sus alumnos o sus pacientes y no de aquellos que los manipulan. Y si bien esta representación en el imaginario de unos y otros no les es exclusiva ya que la encontramos presente en muchos otros

estamentos de la administración gubernamental no podemos olvidar que, como estructuras del estado porteño, son las de mayor demanda masiva amén de hallarse ambas relacionadas con varios de los rasgos que tornan sensibles a los datos personales que manejan.

Queremos abordar ahora un aspecto que se halla soslayado al momento de abordar la cuestión de la protección de datos personales y que enunciamos al hacer mención a uno de los rasgos del Registro Civil: la perdurabilidad de los datos. Dicho de otra manera, hablamos de aquellos casos en que los datos personales no solamente deben quedar registrados sino resguardados por un lapso suficientemente prolongado como para que los derechos del titular de los mismos resulten efectivos.

Y para encuadrar esta cuestión vamos a comenzar señalando que si bien la ley 1845 es precisa respecto a que los datos personales “deben ser destruidos cuando hayan dejado de ser necesarios o pertinentes a los fines para los cuales hubiesen sido recolectados, sin necesidad de que lo requiera el titular de los mismos.” (párrafo final del Artículo 6°) creemos imprescindible determinar el alcance y el sentido de la expresión “los fines para los cuales han sido recolectados”⁵. Esta necesidad aparece con mayor claridad a poco que describamos someramente lo que pasa al respecto en tres áreas del Gobierno de la Ciudad: dos de ellas involucradas con la sociedad civil y la otra de impacto directo sobre el universo de trabajadores del estado porteño. Estamos hablando de los servicios de educación y de salud y la certificación de servicios prestados en algún organismo dependiente del Gobierno de la Ciudad de la que son acreedores sus trabajadores.

Ejemplifiquemos las situaciones posibles que se pueden presentar o que de hecho se vienen presentando. Innumerables trámites, muchas veces de infructuoso resultado, y un largo y engorroso deambular para poder hacerse con la documentación que el o la titular de la misma reclama con legítimo derecho. Trátese de un certificado de estudios, de una historia clínica o de la constancia de haber trabajado en una dependencia determinada por equis lapso. Y todos estos escollos injustificables se hallan naturalizados en la estructura estatal de nuestra Ciudad. Cuando lo contrario debería ser lo habitual y naturalizado.

Cualquier persona que se recibió, pongamos por caso, hace 30 años en una escuela o instituto de enseñanza tiene derecho a ir a ese establecimiento a pedir el certificado que acredite sus estudios. Si el establecimiento se cerró, toda su documentación debe obrar en poder de la autoridad de aplicación, o sea el Ministerio de Educación. Algo análogo ocurre en el caso de Salud con las historias clínicas. Los datos no solamente deben ser protegidos, sino que tienen que estar disponibles para cuando su titular los necesite, porque son parte de los estadios de salud durante el ciclo vital. Respecto del tercer caso se puede señalar lo siguiente: los certificados de prestación de servicios deben poder ser tramitados sin obstáculos al momento de iniciar los trámites jubilatorios. La realidad nos muestra que es

habitual el peregrinaje de agentes del Estado de la Ciudad que han desempeñado su labor en organismos públicos hoy desaparecidos, reemplazados o fusionados con otros. Y pareciera que esta desaparición, reemplazo o fusión incluye a aquellos o aquellas que en algún momento trabajaron en ellos. Y no se trata de casos aislados, las sucesivas modificaciones de la estructura de la administración central e incluso de sus organismos descentralizados hacen que los casos sean numerosos.

Como podrá observarse el tema puede abordarse desde distintos niveles de análisis y de complejidad pero hemos querido trazar una sucinta reseña de algunas de las cuestiones conceptuales y contextuales sobre la temática de la protección de datos personales.

Esperamos haber podido transmitir que no basta con adquirir eficacia operativa. Sin duda es una condición necesaria pero dista de ser suficiente. Y esto resulta así toda vez que se hace imprescindible una vasta etapa de persuasión al funcionamiento gubernamental en tanto la protección de datos personales constituye un valor social “en construcción” y que, aunque en pañales, el poco tránsito recorrido se halla asociado en el imaginario colectivo a la actividad privada. Actividad cuya lógica e intereses a preservar integran una escala axiológica diferente al de la esfera estatal toda vez que en esta última la relación no es ni con clientes ni usuarios ni consumidores: es con la ciudadanía y la plena vigencia de sus derechos. ●

** Sociólogo. Ex Director General Adj. de Bibliotecas de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Asesor Parlamentario en el Congreso de la Nación. Ex legislador de la Ciudad de Buenos Aires (2001-2003). Director del Centro de Protección de Datos Personales (Defensoría del Pueblo de la C.A.B.A.)*

1- Ese mismo artículo prescribe en su inciso 3. El derecho a la privacidad, intimidad y confidencialidad como parte inviolable de la dignidad humana y en el 4. El principio de inviolabilidad de la libertad religiosa y de conciencia. A nadie se le puede requerir declaración alguna sobre sus creencias religiosas, su opinión política o cualquier otra información reservada a su ámbito privado o de conciencia.

2- Resulta sugestivo que dos de los primeros casos recibidos, solicitando la intervención del Centro de Protección de Datos Personales, se hallen vinculados a la cuestión. En un caso con una presunción verosímil y, en el otro, con la certeza absoluta, dos mujeres mayores manifiestan que los padres que las inscribieron en el Registro Civil no son sus progenitores biológicos.

3- El ámbito de aplicación aparece taxativamente enumerado en la ley 1845 en su Artículo 2°: Ámbito de aplicación. A los fines de la presente ley se consideran incluidos dentro del sector público de la Ciudad de Buenos Aires a todos los archivos, registros, bases o bancos de datos de titularidad de los órganos pertenecientes a la administración central, descentralizada, de entes autárquicos, empresas y sociedades del estado, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, sociedades de economía mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado de la Ciudad de Buenos Aires tenga participación en el capital o en la formación de las decisiones societarias, del Poder Legislativo y del Judicial, en cuanto a su actividad administrativa, y de los demás órganos establecidos en el Libro II de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires.

4- El número de 600 se deriva de la sumatoria de hospitales (generales de agudos y especializados), CESAC y otro tipo de centros barriales así como la nómina de médicos de cabecera. Cuando decimos que tomamos a cada efector como unidad es que no estamos incorporando a la cantidad de servicios que posee cada hospital y que -la práctica así nos lo indica- reproducen respecto del hospital la misma autonomía que el hospital respecto de la red que integra.

5- Es más, nos arriesgamos a concluir que la habitualidad es inversa a lo que marca la norma: perduran en el tiempo datos cuya existencia ha dejado de cumplir con el objetivo para el que se coleccionaron en tanto se destruyen, desaparecen o se “ignora su paradero” datos que debieran haberse mantenido vigentes.



Refugiados y derechos humanos

María Paula A. Cicogna*

En Argentina

Durante los últimos veinticinco años han llegado a Argentina cerca de once mil cuatrocientos cuarenta y ocho mil (11.468) personas solicitando refugio, y el Estado les ha otorgado su protección, mediante esa figura jurídica, a tres mil cincuenta y siete de ellas (3.057) (C.E.Pa.Re., 2009).

La mayoría de los solicitantes que peticionaron refugio fueron perseguidos en sus países de origen o residencia habitual a causa de sostener una opinión política diferente a la del Gobierno de su país de origen, en un escenario que se hallaba enmarcado en una situación de constante violación de los derechos humanos. En su mayoría este desplazamiento forzoso es masculino, y la franja etaria predominante se halla entre los 22 a los 40 años, específicamente la de aquellas personas que llegaron durante el año 2008 (C.E.Pa.Re., 2009).

A causa de diversos motivos, han arribado a Argentina en estos años¹ solicitantes de refugio provenientes de noventa y cinco países. Durante los años ochenta y noventa los solicitantes llegaron, principalmente, desde Latinoamérica y Europa. Los peticionantes latinoamericanos eran, y siguen siendo, en su gran mayoría peruanos, cubanos y colombianos; entre los europeos se hallaban personas cuya patria era Rumania, Rusia y Ucrania. La presencia asiática es menor, pero de todas formas se halla entre los grupos más grandes de solicitantes, y quienes vinieron al país en busca de protección fueron armenios e indios. A partir de la década del noventa comenzaron a llegar solicitantes provenientes, en gran parte, de África Occidental (Senegal, Nigeria, Sierra Leona y Liberia) y su presencia fue en aumento desde comienzos del siglo XXI hasta el momento, tanto que Senegal se ha convertido en el tercer grupo de solicitantes y, junto con Sierra Leona, el séptimo en cantidad de refugiados, numéricamente hablando.

Argentina es uno de los países en el mundo que mayor cantidad de refugiados reconoce porque ha aceptado un promedio de 40% de las personas que han solicitado la protección del Estado. Esto se debe a que el Estado argentino conserva una política de “puertas abiertas” en la letra de sus normas, pero en la práctica sigue aplicando políticas restrictivas a la entrada de extranjeros (Cicogna, 2008).

El Estado nacional ha invisibilizado durante años a esta pobla-

ción vulnerable, a pesar del reconocimiento mencionado, impidiéndole el acceso a sus derechos por ausencia de la aprobación de la normativa adecuada, falta de difusión sobre la temática entre la sociedad civil y carencia de voluntad política.

El Gobierno Nacional no puede procesar en tiempo y forma todas las demandas que provienen de la sociedad civil, por lo tanto en algunos casos no cumple con lo estipulado por la normativa vigente: la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951², el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados³ y la Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado (Ley 26.165)⁴, haciendo que gran parte de los solicitantes de refugio y refugiados atraviesen una situación de vulnerabilidad, la que por su condición les cuesta mucho esfuerzo vencer.

Por ese motivo, existen algunas instituciones, dentro del mismo Estado, que obran como “supervisoras” de aquellas otras que se ven involucradas en el trato con esta población, y desde el lugar que ocupan se convierten en garantes de la protección de sus derechos humanos.

En Buenos Aires

Los solicitantes llegan a Argentina por vía terrestre, marítima, y en la minoría de los casos, por transporte aéreo. La mayoría prefiere establecerse en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ya que aquí se concentran la mayoría de las instituciones, tanto donde deben realizar los trámites relacionados con su solicitud de refugio, como las asistenciales o las propias de sus comunidades. Eligen esta Ciudad también porque aquí es donde hallan mayores posibilidades de conseguir trabajo (Cicogna, 2008).

Los solicitantes de refugio provienen de todas partes del mundo, pero el mayor número procede de Perú y conforma el 29% del total de los casos (3.371 personas); asimismo, en el caso de los refugiados sucede algo similar: hay un 20% (619 personas) que son de nacionalidad peruana (C.E.Pa.Re., 2009).

Una de las causas que puede explicar esta presencia es la existencia de redes sociales que promovieron y ayudaron a que estos “nuevos llegados” puedan insertarse en la sociedad de acogida. Esta comunidad peruana, formada entre los años 1940 y 1960, se estableció en Argentina y estaba conformada, en los años ‘80, por aproximadamente por 8.000 personas⁵. El propósito que los trajo al país fue para estudiar y para establecerse en el mundo de la empresa. A consecuencia de la

creciente violencia y desmejoramiento de la situación económica, política y social, desde 1989 comenzaron a llegar en forma masiva a Argentina aquellos que huían del difícil escenario que se vivía en Perú.

Entre 1985 a 1990, sólo cinco personas arribaron a Argentina provenientes de Perú para solicitar refugio, mientras que durante la década del '90 esa cifra ascendió a mil seiscientos dos (1.602), y durante la primera década del siglo XXI hubo mil setecientos sesenta y cuatro (1.764) peticiones de refugio, llegando a un total, en 24 años, de tres mil trescientas setenta y un (3.371) personas que llegaron al país para pedir la protección estatal (C.E.Pa.Re., 2009).

“La comunidad está fragmentada y se agrupan por lugar de origen, para jugar campeonatos de fútbol o por cuestiones religiosas. Hay un grupo importante que se ha “porteñizado” y reniega de sus raíces. Pero la gran mayoría trata de mantener sus costumbres y ser abierto a la sociedad argentina. La “Vieja Guardia”, aquellos que llegaron a mediados del siglo XX, se fusionó, se casaron con mujeres argentinas, pero manteniendo sus tradiciones. A los refugiados, dentro de la comunidad, se los ve como migrantes” (entrevista a periodista de la comunidad peruana en Buenos Aires, 2005).

Esta comunidad cuenta en su seno con organizaciones que se han conformado para la defensa de los derechos humanos de los migrantes y/o refugiados, o con carácter de difusión cultural. Una de ellas, nacida en el año 2001, desarrolla sus actividades en un centro cultural del Abasto, barrio clave para la comunidad peruana, porque allí viven y trabajan muchas personas de esta comunidad, y por ello allí se localizan la mayoría de los locales gastronómicos y bailables peruanos. Han tenido una sede en el barrio de Retiro, en una radio comunitaria de la Villa 31, y poseen otra en Liniers, barrio que conecta la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con la zona suburbana oeste, donde vive y trabaja otra parte de esta comunidad.

Refugiados: aproximación normativa

Pero ¿por qué una persona huye de su país de origen y solicita refugio? Desde el comienzo de la humanidad existieron los conflictos armados y las víctimas que los padecieron, pero sólo luego de la Segunda Guerra Mundial se estableció una normativa internacional que estipulaba que, si el propio Estado no puede proteger los derechos humanos de sus ciudadanos, esa persona tiene la posibilidad de solicitar a otro Estado que cumpla ese rol. Aunque existió antes que esta herramienta jurídica la protección del asilo, ésta era limitada y debía ser creada otra que se extendiera a toda víctima de la violencia generalizada que por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social o por sus opiniones políticas fuera perseguida y su vida corriera riesgo, para que pudiera peticionar que otro Estado la ampare.

Según la Convención⁶, el Estado de acogida puede conceder formalmente la protección a la persona que la solicitare (y re-

uniera las condiciones exigidas), e impide que ese Estado la obligue a retornar a su país de origen, donde no puede gozar de sus derechos (art.33). Esta protección sólo se otorgaba a las personas que hubiesen sufrido las consecuencias de “los acontecimientos ocurridos antes del 1° de enero de 1951 en Europa o en otro lugar” y fueran perseguidas por los motivos antes señalados. Por ese motivo, en 1967 se amplía la definición, contenida en el Protocolo, para incorporar a toda aquella persona que sintiera fundados temores por su vida eliminando el criterio geográfico y temporal. Con el correr de los años la definición se volvió insuficiente, y debido a los nuevos conflictos armados en la región centroamericana que provocaron el desplazamiento de cientos de miles de personas, en noviembre de 1984 se reunieron en Colombia los representantes gubernamentales latinoamericanos, expertos y funcionarios del A.C.N.U.R. y dispusieron que “[...] la definición o concepto de refugiado recomendable para su utilización en la región es aquella que además de contener los elementos de la Convención y el Protocolo, considere también como refugiadas a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público” (Declaración de Cartagena, apartado III, número tercero). Aunque esta Declaración no es vinculante, Argentina le otorgó ese carácter porque la aplica en la práctica.

Actualmente existen distintas discusiones que sostienen variados argumentos por los cuales se debería redefinir la definición de refugiado para incluir motivos para esgrimir temor fundado tales como la persecución por género o por violencia doméstica (Mc Ghee, 2000 y Hines, 2005).

A nivel nacional, luego de muchos años de espera finalmente se aprobó la Ley 26.165, que establece el marco normativo para la protección de los derechos humanos de los refugiados que viven en Argentina. Es una ley innovadora y muy avanzada en cuanto a los estándares de derechos humanos, tanto que iguala, casi totalmente, los derechos de los solicitantes con los de los refugiados.

Acceso a derechos e instituciones involucradas en la protección de sus derechos humanos

La Ley 26.165 ha marcado una evolución en la materia. A diferencia de otros países del mundo, Argentina iguala a todo aquel que solicite refugio o que ya posea esa protección a cualquier ciudadano del país, con excepción de los derechos políticos. La Convención enuncia los derechos que gozan los refugiados en el país de refugio, pero el Estado argentino ha dado énfasis, por medio de la letra escrita, al acceso a ciertos derechos en particular. Posee los mismos derechos que un extranjero con residencia legal en el país: libertad de pensamiento, de movimiento y respeto a su persona, a ejercer libremente su profesión, y los niños a recibir educación. El solicitante y el refugiado pueden trabajar presentando la documentación



que le extiende la Comisión Nacional para los Refugiados (Co. Na.Re.), solicitar un crédito para adquirir una vivienda, tienen un tratamiento preferencial en los trámites administrativos de ingreso y egreso de los establecimientos educativos del país y acceso a los servicios de salud, entre otros.

Esta Ley protege el derecho más importante, el que distingue a un refugiado y solicitante de refugio de un migrante, que es el derecho a “no devolución”, que implica que el país de refugio no puede expulsar o hacer que el solicitante o refugiado vuelva a su país de origen, es decir donde su vida o libertad corren peligro. La legislación argentina contempla que ante el rechazo del requerimiento, el Departamento de Control Migratorio deberá realizar las gestiones necesarias para reubicar al solicitante en un tercer país (este es un país por el que haya transitado en la ruta hacia el de aplicación).

Asimismo, es importante destacar que la protección de los refugiados se realizará con arreglo a la prohibición de rechazo en frontera, la no discriminación, la no sanción por ingreso ilegal, la unidad de la familia, la confidencialidad, el trato más favorable y de interpretación más favorable a la persona humana o principio pro homine (art.2).

En esta norma la definición de refugiado se amplía, y estipula que el término de refugiado se aplicará a toda persona que sea perseguida por los motivos antes mencionados, que se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o no quiera acogerse a la protección de tal país, o que, careciendo de nacionalidad y hallándose fuera del país donde antes tuviera residencia habitual, no pueda o no quiera regresar a

él. Se incorporan otros motivos por los cuales las personas pueden pedir la protección estatal: en el caso que no contara con nacionalidad porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hubieran perturbado gravemente el orden público (art.4).

Los solicitantes y refugiados tienen un acceso limitado a sus derechos y son una población vulnerable, propensa a la exclusión y a la discriminación. Su nivel de inclusión es distinto si pertenecen o no a una O.N.G.: la inserción a un espacio de participación les facilita el reclamo de los derechos violados, y los ayuda a reducir el nivel de temor que sienten por haber huido de su país a causa de ser perseguidos. Por otra parte, las trabas lingüísticas, culturales y la diferencia en las prácticas, hace que se cree una barrera entre el recién llegado y la sociedad de acogida. El Estado no ha creado una política focalizada y no ha aprobado aún la reglamentación para la Ley de Refugio; estos hechos provocan que la sociedad, los funcionarios de las instituciones estatales y los empleadores desconozcan quién es un refugiado y por qué, creando una falsa percepción y equiparando un refugiado a un terrorista, causando la estigmatización de esta población. El Estado no suele difundir entre los solicitantes, cuando ingresan al país, sus derechos (sociales, civiles, culturales, económicos y políticos) y obligaciones, como tampoco lo hace entre la sociedad, aumentando el desconocimiento sobre el tema y el temor de, por ejemplo, los empleadores de contratar a alguien que ha solicitado refugio.

La normativa argentina para la protección de los refugiados



se ha ido incrementando desde 1961 hasta hoy, pero las políticas públicas, que según lo entendido por Oszlak y O'Donnell (1982: 112) son un "conjunto de normas e iniciativas, manifestadas o explícitas, que observadas en un momento histórico y en un contexto determinados permiten inferir la posición del Estado frente a una cuestión", aún siguen siendo muy pocas y de corto alcance, las cuales se limitaron a la implementación de instituciones para la recepción y resolución de los casos de los solicitantes y normativas focalizadas a resolver problemas coyunturales.

En 1985 fue creado el Comité de Elegibilidad para los Refugiados (C.E.Pa.Re.), dentro del ámbito del Ministerio del Interior, dependiente de la Dirección Nacional de Migraciones (D.N.M.). Este hecho se enmarcó en el período de la apertura democrática, momento en que el Gobierno del Presidente Raúl Alfonsín propició la creación de políticas para proteger los derechos humanos de los argentinos y quienes vivieran en el país. Se designó un órgano que aplicara y ejecutara la Convención y el Protocolo, para que se estudien los casos de los refugiados que se presentaran y se les otorgara el refugio, si su situación lo ameritaba, y para que atendiera el problema en cuestión (Decreto 464/85).

Este Comité estaba conformado por el Director Nacional de Migraciones, el Jefe del Departamento de Asuntos Jurídicos de la D.N.M., el Jefe del Departamento de Admisión de Extranjeros de la D.N.M. y un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. A.C.N.U.R. formaba parte de este Comité, con voz pero sin voto, para asesorar a sus miembros acerca de la aplicación de los términos de los instrumentos internacionales

relativos al derecho de los refugiados.

El Comité tenía diversas funciones: efectuar estudios sobre la problemática que plantea el Instituto del Refugio, recomendar la política a seguir en el orden nacional, decidir sobre la calificación de refugiado respecto de los personas que así lo soliciten o a cuyo favor se solicite. Estaba facultado para dictar las normas que delinearan el procedimiento que rigiese el mismo.

A raíz de lo dictado por la Ley 26.165 se crea la CO.NA.RE., institución que sustituyó al C.E.Pa.Re. a partir de mayo del año 2009. Esta Comisión, conformada por representantes de los Ministerios del Interior, de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos y de Desarrollo Social y un representante del Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (I.Na.Di.), representa un logro de los impulsores de la Ley ya que creían que este tipo de composición lograría avances en la resolución de los casos y demandas de esta población.

El área operativa de esta Comisión está encarnada en su Secretaría General, la cual ejerce las siguientes funciones, entre otras, según lo dictado por Res. (Min.Int.) 800/09: orientar y supervisar el procedimiento cuando hubieran intervenido de manera primaria en la solicitud otras autoridades competentes; llevar un registro de los solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado; asegurar que el solicitante sea debida y oportunamente informado acerca de sus obligaciones en cada etapa del procedimiento; elaborar estadísticas e informes sobre la situación de los refugiados en el país y preparar informes

sobre estándares e indicadores de protección, entre otras.

También a nivel nacional, en el ámbito del Ministerio Público de la Defensa se creó la Comisión para la Asistencia Integral y Protección al Migrante, Refugiado y Solicitante de Refugio en el año 2008, la cual está conformada por un grupo interdisciplinario de profesionales provenientes del derecho, la psicología, la biología, entre otras. A partir de la reforma constitucional del año 1994, el Ministerio Público de la Defensa se instituye como un órgano independiente del resto de los Poderes del Estado, con autonomía funcional y autarquía financiera (art. 120 Constitución Nacional). Este Ministerio, es una institución encargada de asegurar la efectiva asistencia y defensa judicial de los derechos de las personas y su ámbito de actuación abarca todos los fueros.

El servicio que brinda este Ministerio es brindado por los defensores públicos, tutores y curadores públicos, que integran el organismo, a nivel nacional, en el ámbito de la Capital Federal, y a nivel federal, en todo el país. Las Defensorías Públicas de la Capital Federal están organizadas de acuerdo al fuero e instancia de los Tribunales ante los cuales se desempeñan. Los tutores y curadores públicos de la Capital Federal se desempeñan en el ámbito de la Capital Federal, y existen dos tutorías y dieciocho curadurías públicas. Uno de estos tutores es quien se encuentra a cargo de los treinta y ocho (38) menores no acompañados a quienes se les otorgó el estatuto durante el año 2008, quien se ocupa también de otros de setenta (70) menores no acompañados que han llegado antes de esa fecha, pertenecientes a distintas nacionalidades, pero principalmente de distintos países tales como Liberia, Guinea-Bissau, Costa de Marfil, Nigeria y Colombia, entre otros (entrevista a funcionario de la Defensoría General de la Nación, 2009).⁷

En el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ante la constante presencia de migrantes y refugiados que se presentaban en la Subsecretaría de Derechos Humanos por las distintas situaciones de discriminación que debían afrontar, se creó en el ámbito de esa Subsecretaría, el área "Migrantes y Refugiados", la cual funcionó entre los años 2006 y 2008. Esta institución atendía consultas y denuncias de esa población. En el año 2008 comenzó a funcionar la Dirección General de las Minorías y sus Garantías, también bajo la órbita de esa Subsecretaría (la cual dependía de Vicejefatura de Gobierno, y desde junio de 2009 pertenece a la estructura de la Secretaría General del Gobierno porteño) donde el equipo de trabajo hace un monitoreo de ciertas poblaciones, como la ucraniana, reciben a las ONG de las distintas comunidades, redactan informes donde dan cuenta de la situación de estas poblaciones, reciben las denuncias de violación a los derechos humanos y estudian la composición de las distintas colectividades con el fin de proponer la formulación de una política pública focalizada.

Conclusiones

La aprobación de la Ley 26.165 ha puesto en marcha la creación de nuevas instituciones que se han convertido en un espac-

cio donde los solicitantes y refugiados que viven en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires pueden exigir la reparación de sus derechos no gozados. Estas áreas funcionan como "supervisores" de las acciones de las demás instituciones del Estado involucradas en la protección de los derechos humanos de los refugiados, tales como la Co.Na.Re, hospitales públicos, establecimientos educativos, entre otros, y del desempeño de las ONG involucradas en las tareas de asistencia.

Aunque todas son muy jóvenes, ya que fueron creadas e implementadas entre uno y tres años atrás, se hallan imbricadas en una red institucional densa que les permitirá atender las cuestiones específicas del accionar de aquellas áreas involucradas en la protección de los derechos humanos de los refugiados. La reforma de la administración frecuentemente comienza con el desarrollo y la consecuente implementación de la estrategia de administrar recursos humanos: contratando personal, determinando condiciones de trabajo, remuneración, prescribiendo derechos y obligaciones y exteriorizando los procesos de forma tal que se incremente la motivación para lograr la eficacia y la eficiencia (Kudrycka, 2001). De esta manera, la mirada de estas instituciones posibilita reducir la brecha que existe entre la letra escrita de las normas y su aplicación. ●

* *Dra. en Antropología (UBA) y Lic. en Ciencia Política (UBA). Docente de la Facultad de Cs. Sociales (UBA). Consejera ad honorem de MPUMR y AIRS. mpacate@yahoo.com*

Bibliografía

- C.E.Pa.Re. (2009). Datos estadísticos 2009. Ministerio del Interior, Argentina.
- Cicogna, María Paula A. (2009). "Refugiados en Argentina. El rol de las organizaciones de derechos humanos de la comunidad peruana". Papeles del CEIC, N°50 (septiembre de 2009). Centro de Estudios sobre la Identidad Colectiva, Universidad del País Vasco. <http://www.identidadcolectiva.es/pdf/50.pdf>.
- Cicogna, María Paula A. (2008). Refugiados en Argentina. La comunidad peruana en Buenos Aires. Tesis de Doctorado, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras.
- Hines, Barbara (2005). Seminario permanente del Programa de Investigaciones "Derechos humanos, migración y participación". Universidad Nacional de La Matanza, 13 de diciembre de 2005.
- Kudrycka, Barbara (2001): The "Changing Position and Status of Civil Servants". Twenty-fifth International Congress of Administrative Sciences Athens, 9 to 13 July 2001.
- Mc Ghee, Derek (2000). "Accessing Homosexuality: Truth, Evidence and the Legal Practices for Determining Refugee Status – The Case of Ioan Vraciu" en *Body and Society*, Vol.6, N° 1. SAGE Publications, London, 2000.
- Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo (1982): "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". Publicado en *Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo*, N° 1, Caracas.

- 1- Se considera para el análisis este período ya que no existen datos estadísticos procesados por el Estado Nacional anteriores a esa fecha.
- 2- Sancionada el 28 de julio de 1951 en Ginebra y entró en vigencia el 13 de febrero de 1962. Argentina adhiere a esa norma por Ley 15.869 el 11 de octubre de 1961.
- 3- Sancionado el 31 de enero de 1967 en Nueva York y entró en vigor el 6 de diciembre de 1967. Argentina adhiere a esa norma por Ley 17.468 el 31 de julio de 1967.
- 4- Sancionada el 8 de noviembre de 2006 y promulgada el 28 de noviembre de 2006.
- 5- Fuentes: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), La población no nativa de la Argentina. 1869-1991, Serie Análisis demográfico, Buenos Aires, 1996; La migración internacional en la Argentina: sus características e impacto, Estudios, N° 29, Buenos Aires, 1997, y censo de 2001 (en Pacecca, M.I. y Courtis, Corina (2008). *Inmigración contemporánea en Argentina: dinámicas y políticas*. CELADE, Santiago de Chile)
- 6- Capítulo I, artículo I, punto B 1) b)
- 7- Se utilizarán nombre de fantasía para proteger la privacidad de los entrevistados.



La ciudad como palimpsesto

Valeria Durán*

Palimpsesto es, según la definición brindada por el diccionario María Moliner, una “tablilla usada antiguamente para escribir, en la que podía borrarse lo escrito para escribir de nuevo” y también, en una segunda acepción, un “manuscrito antiguo en que se aprecian huellas de una escritura anterior que fue borrada para escribir la que aparece más perceptible”. Esta noción, ya utilizada para reflexionar sobre la ciudad, tanto desde la teoría como desde el arte, estará subyacente a lo largo de este artículo. La ciudad es entendida, entonces, como un texto que cuenta con capas superpuestas de escrituras (usos, recorridos, prácticas, recuerdos) de distintas épocas que gozan de diferentes grados de visibilidad, vigencia y articulación, y que no todos leen del mismo modo.

Para Roland Barthes, tal como lo plantea en “Semiología y urbanismo”, es a partir de la apropiación del espacio urbano por parte de los habitantes que éste se torna significativo: “en toda ciudad a partir del momento en que es verdaderamente habitada por el hombre, y hecha por él, existe ese ritmo fundamental de la significación que es la oposición, la alternancia y la yuxtaposición de elementos marcados y elementos no marcados” (1992: 260). Ahora bien, en tanto no existe un único modo de apropiación, esto se traduce en una multiplicidad de lecturas de la ciudad. Esta diversidad puede responder, por un lado, considerando la perspectiva de Doreen Massey (2005), a que el espacio es el producto de interrelaciones y está en continua formación, en constante devenir. Por el otro, a que los significados son necesariamente diversos según los puntos de vista y, así, la ciudad significa a partir de múltiples lecturas, no sólo de sus habitantes sino también de sus ocasionales visitantes. “La ciudad es un discurso, y este discurso es verdaderamente un lenguaje: la ciudad habla a sus habitantes, nosotros hablamos a nuestra ciudad, la ciudad en la que nos encontramos, sólo con habitarla, recorrerla, mirarla” dice Barthes (1992: 260-1). Cada ciudad se configura, entonces, como un texto que cada uno de sus habitantes tiene la posibilidad de escribir y leer de un modo diferente.

En este sentido, para el etnólogo francés Marc Augé, espacio y lugar no son sinónimos. El lugar -según el modo en que lo entiende- es el lugar antropológico, es decir, donde se inscriben y simbolizan sentidos. Esta noción abarca e incluye “la posibilidad de los recorridos que en él se efectúan, los discursos que allí se sostienen y el lenguaje que lo caracteriza” (2000: 87). En contraposición, la noción de espacio “parece poder aplicarse

útilmente, por el hecho mismo de su falta de caracterización a las superficies no simbolizadas del planeta” (2000: 87). El espacio se transforma en lugar solo cuando es atravesado o apropiado por las vivencias de sus habitantes o visitantes.

El pasado en el presente de las ciudades

Toda ciudad guarda para sus habitantes marcas capaces de despertar la memoria. Walter Benjamin describe, en *Infancia en Berlín*, una ciudad, la propia, narrando anécdotas de su niñez junto con los escenarios donde tuvieron lugar. Recuerda la visita a su abuela, recuerda los barrios y las casas. Describe con una notable precisión poética el mercado de la calle Magdeburgo y el zoológico. Estos lugares no aparecen, sin embargo, como telón de fondo, sino que son centrales para iniciar la rememoración. Así, en un regreso a Berlín luego de algunos viajes, Benjamin descubre realizando nuevos recorridos por la ciudad antiguas huellas, aquellas que el mismo imprimió durante su infancia: “Las pequeñas escalinatas, los pórticos, los frisos y los arquitrabes de las villas del Tiergarten –por primera vez los vimos claramente-, sobre todo las escaleras que, con sus cristales, seguían siendo las mismas, aunque en el interior habitado habían cambiado muchas cosas. Aún recuerdo los versos que, al término de las clases, llenaban los intervalos de los latidos de mi corazón, cuando me detenía al subir por las escaleras” (1990:17). Este regreso significa, para Benjamin, no sólo un retorno a la ciudad de su infancia, sino también un retorno nostálgico a la infancia misma a partir de su recuerdo.

Cualquier detalle de la ciudad puede despertar viejas anécdotas que se creían olvidadas o hasta de sus propios pensamientos. “La citada escena del Tiergarten es reveladora en este sentido: basta con pisar, aunque sea treinta años después, las escaleras del parque para que aparezcan en el recuerdo los versos leídos en las horas remotas de la salida de la escuela” (Kohan, 2004:80). Lo que Benjamin percibe en esta ciudad es diferente a lo que siente en otros lugares recorridos en sus viajes. Ni Marsella, ni Nápoles ni Moscú guardan para él imágenes de la infancia y por ello, su aproximación y su mirada son diferentes. El recorrido que Benjamin hace por Berlín despierta en él lo que Proust denominó memoria involuntaria¹. Ésta a diferencia de la memoria voluntaria que aparece mediante un esfuerzo por recordar, asalta, surge abruptamente. La memoria involuntaria es el advenimiento de un recuerdo asociado con un estímulo del presente y así, un recorrido por



la ciudad puede ser también un tránsito por el pasado.

Espacio geográfico y tiempo histórico se articulan indisolublemente. Por ello, Marc Augé sostiene que el espacio urbano está sometido a la historia, pero no sólo a la historia pasada sino también a la historia futura ya que entonces se redefinirán los sentidos de los lugares como producto de nuevas lecturas en otros contextos socio-históricos. Cada recorrido por la traza urbana constituye, entonces, una (re) apropiación individual de la historia. En la ciudad-memoria -denominación elegida por el autor para dar cuenta del espacio en el cual se conjugan memoria e historia- “se sitúan tanto los rastros de la gran historia colectiva como los millares de historias individuales” (1998:112).

Si los recuerdos se inscriben espacialmente, la ciudad como trama significativa que se despliega en multitud de registros -el trazado de las calles, la arquitectura, los espacios cívicos, pero también las formas en que el arte y el diseño imprimen diversas superficies- alberga para sus habitantes marcas biográficas, personales, pero también huellas reconocibles que dan cuenta de un pasado compartido. Monumentos, memoriales, sitios históricos² o simplemente espacios devenidos lugares a partir de acontecimientos relevantes, constituyen el anclaje material de estas memorias. Caminar la ciudad es reencontrarse, de algún modo, con el pasado individual y colectivo.

(Sobre)escrituras

Una ciudad puede ser descripta a partir de las características

de su territorio, de su red de transportes, de su infraestructura, citando sólo unos pocos ejemplos. Otro abordaje posible es detenerse en los modos en que la historia y la memoria se inscriben en ella. Pero en tanto el espacio urbano es siempre arena de luchas tanto políticas como económicas, la visibilización, recuperación o revalorización de los restos del pasado no siempre resultan tarea sencilla.

Las transformaciones urbanas que tuvieron lugar en los últimos años y que aún continúan en Buenos Aires no son sólo cambios o mejoras estéticas sino que también involucran aspectos económicos, políticos y socio-culturales. Este proceso de cambio, no se da de igual forma en toda la ciudad, sino que se trata de un proceso de renovación urbana fragmentada, que sólo privilegia algunas pocas áreas.

En este sentido, el proceso de transformación que el barrio porteño del Abasto atravesó a fines de la década de 1990 es un buen ejemplo del uso -y abuso- de las marcas de la (una) historia explotada con fines comerciales. Por entonces, y a partir de la instalación del shopping en lo que fuera el ex Mercado de Abasto Proveedor se transformó este barrio escenario de múltiples historias: la inmigración, las múltiples y diversas facetas de la vida desarrollada en torno al mercado, el tango y hasta la cultura “under” de la década de 1980 en sede de un típico exponente de los no lugares³. La apelación indiscriminada a la figura de Carlos Gardel, como ícono del tango, excedió los límites del shopping e inundó también sus alrededores. Con su imagen, se buscó remitir a un pasado “noble” del barrio, ligado fuertemente al “ser porteño”.



Pero esta “recuperación” de la historia, que comenzó con el shopping y que pronto se extendió al resto del barrio, se trató sólo de una recuperación fetichizada, cosificada. La historia es para el Abasto también un plus diferenciador del resto de los centros comerciales: un barrio y un mercado que cuentan con un pasado rico, y con un famoso personaje devenido mito, usados convenientemente para dotar de identidad a un centro comercial.

Las inscripciones de la historia o la memoria en trama urbana no siempre son espacios o monumentos creados y ubicados en rincones elegidos de la ciudad para la rememoración. Las marcas urbanas aparecen, en muchos casos, como resignificaciones de lugares a partir de algún acontecimiento, trágico o no, que haya sucedido allí. En muchos casos surgen monumentos imprevistos, tal como piensa James Young al muro de Berlín, o como también lo son el ground zero en Nueva York, el frente de Cromañón o de la AMIA o la ex ESMA en Buenos Aires.

“Las ciudades –dice Andreas Huyssen- son palimpsestos de historia, encarnaciones del tiempo en la materia, sitios de memoria” (2000: 26). En ellas conviven marcas del pasado común, significantes sólo a partir del modo en que los habitantes se relacionan con ellas –y si es que lo hacen-, con las múltiples marcas inscriptas por las memorias individuales y privadas y que constituyen la forma más activa en la cual los habitantes dialogan cotidianamente con la ciudad. Y esta convivencia origina, en muchas ocasiones, disputas por los espacios en las cuales se traducen las diferentes lecturas sobre la ciudad. ●

* Lic. en Sociología, UBA. Magister en Comunicación y Cultura, UBA. Becaria Doctoral CONICET - Instituto de investigaciones Gino Germani

Bibliografía

- AUGÉ, Marc (1993), Los “no lugares”. Espacios del anonimato. Una antropología de la sobremodernidad, Barcelona, Gedisa.
- (1998), El viaje imposible. El turismo y sus imágenes, Barcelona, Gedisa.
- BARTHES, Roland (1992), “Semiología y urbanismo” en La aventura semiológica, Barcelona, Paidós.
- BENJAMIN, Walter (1990), Infancia en Berlín hacia 1900, Madrid, Alfaguara.
- HUYSEN, Andreas (2000), “El Parque de la Memoria. Una glosa desde lejos” en Revista Punto de Vista, Buenos Aires, N° 68.
- KOHAN, Martín (2004), Zona urbana. Ensayo de lectura sobre Walter Benjamin, Buenos Aires, Grupo Editorial Norma.
- MASSEY, Doreen (2005), “La filosofía y la política de la espacialidad: algunas consideraciones” en Arfuch, L. (comp.), Pensar este tiempo. Espacios, afectos, pertenencias, Buenos Aires, Paidós.
- SCHMUECLER, Héctor (2006), “La inquietante relación entre lugares y memorias”, conferencia dictada en el Taller “Uso público de los sitios históricos para la transmisión de la memoria”, organizado por Memoria Abierta.
- YOUNG, James (1993), The texture of memory. Holocaust, Memorials and Meaning, Michigan, Yale University Press.

1- En la obra de Proust, la memoria involuntaria surge como respuesta a las sensaciones producidas en el gusto y el olfato por una magdalena y una taza de té: “Y de pronto el recuerdo surge... Ver la magdalena no me había recordado nada antes de que la probara: quizá porque había visto muchas...”.

2- Lo histórico vinculado a la noción de verificable y que excede a las memorias individuales y colectivas y, en este sentido se apoya fuertemente en lo material (Cfr. Schmucler, 2006).

3- El no lugar es para Marc Augé “un espacio que no puede definirse ni como espacio de identidad, ni como relacional ni como histórico” (1993: 83). Para el autor, la sobremodernidad es productora de no lugares, aunque éstos no existen en formas puras en contraposición a los lugares, sino que ambos son “palimpsestos donde se reinscribe sin cesar el juego intrincado de la identidad y la relación” (1993: 84).



Medio Ambiente y costo social

Ramón Martínez Remacha*

Los hombres nos encontramos en la actualidad sorprendidos debido a la creciente cantidad de patologías que se presentan en ciertos polos de desarrollo urbanos e industriales y la pregunta que nos hacemos es: ¿qué estamos haciendo mal que cada vez hay más personas que contraen enfermedades? También percibimos las alteraciones climatológicas que se están manifestando en diferentes puntos del globo terrestre.

Teniendo en cuenta que uno de los factores exógenos considerados como motivadores de estas enfermedades son los parámetros medioambientales, veremos a continuación una pequeña descripción de algunos puntos que resultan sobresalientes y que llaman la atención:

La actividad humana, desde un principio, ha generado impacto en el medio ambiente; el hombre al tratar de optimizar su actividad ha alterado el equilibrio de lo natural.

La Industria

La industria que en principio era artesanal y no tenía producción a escala no producía grandes alteraciones al medioambiente, pero el desarrollo de la tecnología exige que esta forma productiva cambie y aumente los volúmenes producidos, coincidentemente con este aumento productivo también aumenta el nivel de contaminación de los recursos indispensables e insustituibles del sistema. Este proceso se puede ejemplificar con la famosa niebla londinense la cual no era otra cosa que el smog (sólidos en suspensión) generado por las industrias pesadas que operaban en la ciudad durante el periodo de la revolución industrial, esa contaminación trascendía los límites de las fábricas y se desparramaba por la ciudad toda, contaminando a toda la gente que creía que eso era una forma de vida, dado que generaba trabajo con el cual se podía vivir.

La problemática actual del hombre no radica tanto en la posibilidad de hipotecar el futuro de los recursos, lo cual de por sí es muy serio; si no que en este proceso la degradación del medio afecta individuos concretos en la actualidad.

Muchos procesos productivos por no decir la gran mayoría generan una cantidad de excedentes post producción de residuos que no se pueden reutilizar en el mismo proceso y que por lo general son vertidos al medio de formas diferentes, en cauces de ríos o liberando a los cuatro vientos (vapores contaminantes), enterrados y contaminando napas freáticas o simplemente

te afectando el medio ambiente con campos magnéticos o eléctricos y entropía.

En el origen de la industria los procesos productivos exponían tanto a los operarios que casi en forma inmediata estos enfermaban y morían por efecto de la manipulación de insumos altamente tóxicos. Es en ese momento cuando se creó dentro de la industria un servicio interno que estudiaba los procesos productivos y tomaba las medidas necesarias o posibles para la prevención de accidentes y para el cuidado del medio ambiente laboral. En muchos casos las medidas preventivas que se tomaban eran totalmente equivocadas como era el caso de las fábricas de pintura con base de plomo, donde se les hacía tomar leche a los operarios suponiendo que esta los desintoxicaba; muy por el contrario, esta dieta rica en grasas fijaba el plomo en su organismo; sin lugar a dudas era una medida preventiva errónea, pero al menos se había dado un primer paso que tenía que ver con el cuidado de los individuos.

Obviamente, la velocidad a la que ha ido avanzando el desarrollo de la seguridad y la prevención es muy lento, dado que en los sistemas de inversión de capital, para la creación de emprendimientos industriales, se aplican mecanismos de evaluación para determinar la conveniencia económica y social del proyecto (Evaluación de Proyectos). Estas evaluaciones para la toma de decisiones son pensadas con un criterio netamente financiero.

Los profesionales que administran las empresas consideran por lo general un costo no productivo cualquier medida de seguridad y por supuesto estas quedan en último lugar en el orden de prioridades; no solamente este tipo de falencias se perciben en el sistema capitalista; en el sistema socialista, se priorizan los logros del sistema sobre la seguridad de las personas y como generalmente cuentan con recursos escasos es que los costos no productivos se relativizan. Sobre este aspecto profundizaremos.

El Costo Social

Como ya hemos dicho las inversiones de capital en emprendimientos productivos, se consideran a partir de la "Evaluación de Proyecto"; básicamente lo que se obtiene de este estudio es un análisis de rentabilidad futura o esperable de la inversión, dentro de las variables consideradas en este estudio se encuentra el costo social que se debe cuantificar para dicho emprendimiento.

dimiento y de esta manera establecer si el mismo es viable o no, la realidad demuestra que en muchos casos la valoración de este parámetro al menos se encuentra distorsionado y no se lo considera seriamente.

El costo social es el costo que pagará la sociedad por el emprendimiento cuando el proyecto se encuentre en funcionamiento. Habitualmente estos costos son exponenciales por la cantidad de gente que afectan (se considera costo social a todo aquel gasto que realice la gente afectada por la contaminación, en remedios, atención médica, días sin trabajo, destrucción de patrimonio propio por efecto de los contaminantes, etc.).

Dentro de la ponderación que define el costo social, se evalúan los beneficios inmediatos que le aporta a la comunidad el emprendimiento. Sin lugar a dudas la creación de un Hospital de alta complejidad en algún área urbana, genera un beneficio no solo para la gente que desempeñará tareas en el lugar, sino que mucha gente se verá beneficiada por la atención recibida en dicho Hospital.

Los Hospitales son grandes generadores de contaminantes y dentro de ellos se deberían extremar las medidas de seguridad y/o aplicar los procedimientos de mitigación correspondientes; como ejemplo de esto podemos nombrar el servicio de esterilización de instrumental quirúrgico, donde uno de los procesos habituales es la esterilización en cámara de óxido de etileno, producto éste altamente cancerígeno y que en la actualidad se lo echa a los cuatro vientos, permitiendo de esta forma que este contaminante traspase las fronteras del Hospital.

Las sociedades modernas se encuentran organizadas de forma tal que todo responde a las leyes del mercado, todo se compra y todo se vende. En ese mercado hay objetos susceptibles de comercialización que pueden ser tangibles o no, de mayor valor o de menor valor y supuestamente todos ellos sirven a la sociedad para algún fin necesario y supuestamente útil. La realidad es que no es así: ni los mercados son transparentes, ni los productos adquieren su verdadero valor, ni muchos de ellos sirven para algo útil; la realidad es que las sociedades con mayor poder imponen en ciertos lugares tecnologías y procesos productivos que serían inaceptables en determinadas áreas cercanas a ellos; de hecho hace poco se divulgó un informe del Banco Mundial sobre la evaluación y aprobación del crédito destinado al proyecto de las papeleras sobre el Río Uruguay, donde manifestaba que dado que en los países del tercer mundo el promedio de años de vida no superaba determinado número, se podía instalar en esas zonas este tipo de industria, puesto que los daños que produciría la contaminación de estas industrias supera el promedio de vida actual de la región, con lo cual no notarían el envenenamiento por el proceso productivo.

Si este mismo proyecto de papeleras se instalara en ciudades centrales de Europa requeriría una inversión de capital muy superior para eliminar efluentes tóxicos con lo cual cambiaría el análisis de rentabilidad.

En los sistemas socialistas, tenemos como ejemplo la catástrofe ocurrida en Chernobyl; la tecnología utilizada por el gobierno Ruso de aquella época, en plena carrera armamentista, priorizó la cantidad de reactores nucleares instalados en relación con los sistemas de seguridad que deberían poseer estos; en este caso se puede percibir claramente el crecimiento exponencial del costo social.

Sin necesidad de suponer emprendimientos de alta tecnología, observemos solamente lo que ocurre en la industria de la construcción con la limpieza de los camiones hormigoneros en la acera de las calles de la ciudad, todos los restos del hormigón son vertidos a la red pluvial de la ciudad, donde obtura los conductos y se generan inundaciones en lugares donde antes no ocurrían, con la correspondiente pérdida de los bienes de los habitantes afectados; aquí se genera un costo social importante que no lo asume el emprendimiento constructivo, simplemente se lo traslada a la sociedad.

Sería interesante ya que aplicamos criterios financieros de evaluación, transpolar el concepto de curva de producción a una curva que manejara parámetros diferentes. En la curva de producción (que es una campana de Gauss) se busca la mejor combinación de recursos que obtenga la mayor producción, pero trocando los parámetros, sacando las unidades de capital y trabajo y reemplazando las mismas por "riesgos y costos sociales" podríamos evaluar exactamente donde está el punto óptimo para obtener el menor riesgo al menor costo.

Lo que nos diría cualquier analista económico sobre esta forma de proponer una evaluación es que, desde un punto de vista financiero, es imposible sostener el sistema en producción y que ese sistema es el que genera trabajo y bienestar a la sociedad, lo cual es cierto, porque el aparato productivo mueve todo el mercado y la actividad del hombre. Pero la realidad es que el capital tiene por objeto la maximización de beneficios y no se encuentra dentro de sus consideraciones el costo que asume la sociedad con los emprendimientos que se inician y con los que están funcionando ya.

La influencia de la actividad humana sobre el medio ambiente abarca niveles de colaboración que van desde las emanaciones masivas de gases invernadero (vapor de agua y CO₂), los que producen el calentamiento global, hasta las pequeñas pilas que descartamos de nuestros equipos electrónicos a nivel doméstico. Cualquiera me diría que con este criterio no se podría desarrollar ninguna actividad y es cierto; pero aquí también es donde aparece el costo social, como es tremendamente oneroso ese tipo de estudios y evaluaciones técnicas, es que no se realizan y si el hombre quedase paralizado para no gravitar sobre su entorno medio ambiental, esto también tendría el costo social por la no actividad y posterior desintegración social por la ruptura del sistema tal cual viene funcionando.

Como podemos observar los equilibrios se van alterando por el accionar del hombre. Se producen desequilibrios y la naturaleza corrige el desequilibrio generando por un nuevo equilibrio



diferente al anterior; este nuevo equilibrio por lo general afecta a la gente.

Hay que estar concientes que en las sociedades hay ganadores y perdedores, por lo tanto los ganadores tienen una obligación moral y real con los que perdieron; de tal manera que si no se equilibran las curvas de producción y la curva de riesgos es muy probable que se caigan las dos y que colapse el sistema, dado que el futuro del hombre se encuentra comprometido por su propia acción y son vanas todas aquellas expresiones voluntaristas de cambio. Es aquí donde aparece el concepto de "Sustentabilidad"; la sustentabilidad es el manejo de las variables estableciendo límites en los indicadores con el objeto de prolongar en el tiempo la subsistencia del hombre.

Sustentabilidad

La sustentabilidad ambiental se refiere a la administración eficiente y racional de los recursos naturales, de manera tal que sea posible mejorar el bienestar de la población actual sin comprometer la calidad de vida de las generaciones futuras. Los sistemas económicos de mercado, no pueden cortar el aporte de bienes materiales al sistema, una decisión así generaría una debacle aún peor en el mundo. Uno de los principales retos que enfrentan los gobiernos es incluir al medio ambiente como uno de los elementos de la competitividad y el desarrollo económico y social. Solo así se puede alcanzar un desarrollo sustentable. Desafortunadamente, los esfuerzos de conservación

de los recursos naturales y ecosistemas suelen verse obstaculizados por un círculo vicioso que incluye pobreza, agotamiento de los recursos, deterioro ambiental y más pobreza.

La sustentabilidad ambiental requiere así de una estrecha coordinación de las políticas públicas en el mediano y largo plazo. Esta es una premisa fundamental para los gobiernos. El desarrollo se traduce en esfuerzos significativos para mejorar la coordinación interinstitucional y la integración intersectorial. La sustentabilidad ambiental será un criterio rector en el fomento de las actividades productivas, por lo que, en la toma de decisiones sobre inversión, producción y políticas públicas que regulen los criterios de producción, de forma tal que se incorporarán consideraciones de impacto y riesgo ambientales, así como de uso eficiente y racional de los recursos naturales. Las consecuencias de modelos de desarrollo, pasados y actuales que no han tomado en cuenta al medio ambiente, se manifiestan en problemas de orden mundial en la alteración de los parámetros medioambientales.

Para que una sociedad desarrolle el criterio de la sustentabilidad ambiental es indispensable que los sectores productivos y la población adopten modalidades de producción y consumo que aprovechen con responsabilidad los recursos naturales. ●

** Ingeniero en seguridad ambiental, Licenciado en higiene y seguridad del trabajo; agente de la AGCBA.*

Compras y alquileres de inmuebles en el sector público de la ciudad de Buenos Aires



Facundo Beltrán y Martín Cormick*

La reglamentación -o la falta de ella- en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires¹ en materia de compras y alquileres de inmuebles evidencia una marcada distancia entre la gran masa de operaciones del mercado inmobiliario -las cuales son llevadas adelante con ambas partes del sector privado- y aquellas en donde una de las partes pertenece a la administración pública, en donde, por el marco normativo en el que se debe desenvolverse para contratar y ejecutar presupuesto, le resulta muy difícil arribar a un resultado exitoso.

Liminarmente, no es ocioso demarcar la naturaleza jurídica del contrato de locación de inmuebles que celebra la administración pública. Si bien parece un tema que no debiera admitir discusión, entendemos que dicha contratación se encuadra dentro del régimen general de contratos administrativos, traduciéndose en un régimen especial y con cláusulas exorbitantes al derecho privado. Ello, dada la finalidad pública que se persigue en la administración, contrario al interés que lleva a dos sujetos de derecho privado a suscribir un contrato de alquiler. Manifiesta Cassagne que la contratación administrativa se explica a través de la "...causa - fin que, representada por el interés público relevante, se incorpora como elemento esencial al contrato y funciona durante toda su ejecución, ejerciendo una influencia decisiva en el campo de interpretación y, sobre todo, en lo que concierne a la eventual modificabilidad de sus cláusulas."²

Al respecto, bien vale destacar el fallo de la Sala "A" de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil de Buenos Aires, "Belgrano 845 S.R.L. c/Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires s/Daños y Perjuicios", en donde se reconoce al contrato de alquiler que debió suscribirse entre las partes como administrativo, puesto que "...tanto las motivaciones de la Ad-

ministración Pública cuanto el objeto al cual se estaba destinando la locación del inmueble, responderían manifiestamente a fines públicos de la Comuna y a funciones que eran esenciales y específicas de su desempeño en el área de la Tesorería General (...). Así (...) el hecho es que el nuevo sinalagma, para ser válido, debió haberse adecuado necesariamente a las normas específicas de orden público administrativo, omitidas en la formación del acto, que tenían plena vigencia para entonces y que, por tanto, las partes no podían haberlas soslayado ni argumentar su ignorancia".

Asimismo, en la Ley de Alquileres (23.091), se establece para la administración -en cualquiera de sus niveles- un régimen excepcional en materia de plazos.³

En consecuencia, al ser distinto el régimen, distintas son las prerrogativas que detenta el Estado cuando alquila inmuebles. Advierten los autores Casella, Chojkier y Dubinski⁴, que "...siempre debe haber alguna norma jurídica que prevea la facultad estatal de establecer cláusulas exorbitantes que reflejen las prerrogativas excepcionales de que puede hacer uso la Administración, uno de cuyos privilegios se refleja en las limitaciones que tienen los particulares para contratar con el Estado".

Ahora bien, todo contrato administrativo exige para ser considerado como tal el seguimiento de los procedimientos establecidos; y los mismos deben estar expuestos en la normativa sobre contrataciones.⁵

En el caso de la Ciudad de Buenos Aires, el régimen de locación de inmuebles a nivel local se encuentra regulado en el Decreto 754/08, reglamentario en esa materia de la Ley 2095. Si bien el legislador contempla expresamente la locación de

inmuebles dentro de la Ley de Compras y Contrataciones N° 2095 en su artículo 3°, estableciendo su inclusión dentro de lo regulado por la normativa, no vuelve a establecer ningún tipo de procedimiento específico para el alquiler de inmuebles por parte de la administración pública en la Ciudad de Buenos Aires. Se diluye entonces la vocación por otorgarle un marco normativo a esta operatoria.

En este sentido, lo primero que merece destacarse es que no parece haber sido el espíritu del legislador que el inciso 8 del art. 28: “contrataciones directas por notoria y acreditada escasez en el mercado local e internacional”, incluya la locación de bienes inmuebles, no obstante su posible escasez en el mercado. Ello, porque la redacción “notoria y acreditada escasez de los bienes en el mercado local e internacional” genera, prima facie, la idea de bienes que, pudiendo estar en una situación normal de disponibilidad, tanto en el mercado nacional como internacional, temporariamente escasean, por lo que, acreditando esta notoria escasez, puede utilizarse un procedimiento de excepción a la regla de la licitación pública. No se entendió así en la última reglamentación del Gobierno de la Ciudad – Decreto 754/08-, ya que es en este inciso donde se reglamenta el procedimiento de alquiler de inmuebles.

Ahora bien, en la anterior reglamentación (Decreto 408/07) el procedimiento de locación de inmuebles se enmarcaba en la Contratación Directa, pero sin especificar qué inciso se reglamentaba –es decir, la reglamentación era un agregado autónomo por encima de la legislación-.

En las sucesivas reglamentaciones que se han mencionado, se establece como requisito ineludible la tasación efectuada por el Banco de la Ciudad de Buenos Aires, la cual sirve de referencia marco, puesto que, como regla, “El valor definitivo del canon mensual no puede superar en más del QUINCE POR CIENTO (15%) al valor establecido por el Banco Ciudad de Buenos Aires.” Claro que, acto seguido se expresa: “Todo ello, salvo que excepcionalmente y para los casos en que impostergables necesidades del servicio, características preferenciales del bien, aconsejen pagar un precio mayor, circunstancias que deberán ser fundadamente justificadas por el titular del Ministerio, la Secretaría o el Organismo Fuera de Nivel del cual dependa la repartición”.

Panorama confuso entonces, puesto que la regla –el límite del quince por ciento-, se deja inmediatamente de lado por una excepción por demás amplia. Evidentemente, será la gama de argumentos (la motivación del acto administrativo, de conformidad con el artículo 7°, inciso e) del Decreto 1510/GCBA/97) que se expongan los que permitan “saltar” la barrera del quince por ciento (15 %), aunque, cabe preguntarse, ¿cuál es el límite final?

Luego, no debemos dejar de mencionar las vicisitudes por las cuales pasa una repartición para contar con un inmueble. En principio no existe oferta importante en cuanto a ubicación, metros cuadrados necesarios y funcionalidad de inmue-



bles para su uso como oficinas en el sector público. A ello, agreguemos los requisitos de seguridad e higiene, habilitación, planos aprobados, etc.

Una vez cumplido ello, y de contar con un interés específico en el inmueble, debe convencerse al particular que, a pesar del citado interés, debe esperarse la tasación -para conocer el límite de la negociación-, acordar entonces el monto, aprobar el acto administrativo que resuelve alquilar el inmueble, y, con posterioridad, suscribir el contrato entre partes.

Aunque el Estado posea dichas facultades exorbitantes al derecho privado, como dijimos precedentemente, no es menos cierto que debe contar con un contratista privado que acepte someterse al régimen. Y, es evidente, existiendo un importante volumen de negocios realizado entre privados, son pocos los interesados en someterse a las prerrogativas estatales.

Ahora bien, la realidad es que cuando la administración va a negociar con el sector privado, debe aclarar:

- Que no abonará suma alguna en concepto de depósito.
- Que el estado, como tal, no requiere de un tercero que otorgue garantía suficiente en calidad de fiador en virtud del principio de solvencia del estado “*ficus semper solvens*”.

Por su parte, quedan temas pendientes de tratamiento que bien valdría la pena reglamentar:

- En algunos casos dada la estrategia de los organismos, por necesidades de ejecución presupuestaria, es necesario realizar



adelantos del canon locativo, cuando no el canon en su totalidad; es decir el llamado pago anticipado. Lo cuál no sólo puede generar una reducción sustantiva en el valor del canon total sino que le da seguridad a la operación donde la generalidad espera el pago de la obligación de ejecución continuada en forma mensual. Dado que la normativa no lo contempla, esta orfandad legal hace caer en una incertidumbre sobre la facultad de la administración en pagar algún monto por adelantado, ya que prima facie sólo puede pagarse mensualmente. Entonces, parecería ser ésta la única opción, en tanto asimilarlo al pago de servicios, los cuales se abonan mensualmente luego de haberse prestado satisfactoriamente los mismos.⁶

- Las condiciones de mercado inmobiliario actuales hacen palmaria la necesidad de contemplar normativamente mecanismos de actualización del canon locativo. Por lo tanto es necesario tener certeza si pueden existir aumentos durante el contrato, o, por lo contrario, deben mantenerse los montos durante todo el contrato, sean los incrementos pautados originariamente, o bien como consecuencia de procesos inflacionarios⁷ si pueden pautarse de entrada distintos montos mensuales, etc.

- No es menor el problema de los plazos, toda vez que, como fue expresado previamente, en el ámbito privado el legislador por la ley 23.091 solo prevé plazos mínimos (2 años para vivienda familiar y 3 para actividades comerciales), mientras que en el ámbito público lo único que queda claro es que está exceptuado de dichos plazos, mas no existe ningún tipo de regulación al respecto. Sería conveniente fijar términos mínimos y máximos.

- Por último, es necesario fijar pautas de negociación reglada más flexibles para crear mecanismos formales donde puedan establecerse acuerdos respecto de la renovación contractual –porcentaje de incremento, índice de aplicación–, o bien cada renovación debe ser entendida como un nuevo contrato, debiéndose entonces reiniciar el procedimiento con una nueva tasación.⁸

En cuanto a la compra de inmuebles, y también en el ámbito porteño, con excepción como ya dijimos del alcance referencial que da la ley en el art. 3 “contratos comprendidos” segundo párrafo, nada demasiado concreto surge de la ley 2.095. En cuanto a su reglamentación, el Decreto 754/08 tampoco se ha ocupado del tema. Ahora bien, lo cierto es que al iniciar un procedimiento de compra de inmuebles, la administración se encuentra con los siguientes inconvenientes, sumados a los que detallamos en el parágrafo precedente:

- No se encuentra autorizado normativamente un pago anticipado para afianzar la oferta. La administración paga, como regla, con el bien entregado, o el servicio prestado⁹. Existe una excepción en materia de Obra Pública, solamente cuando así está previsto, y en este caso únicamente para morigerar el costo del anticipo financiero¹⁰. Por lo tanto, al no existir un procedimiento para materializar la seña, muchísimos propietarios se rehúsan a negociar la venta de inmuebles con el estado dada la notable incertidumbre en el éxito final de la operación. Mientras el procedimiento de compra de inmueble avanza en la administración, el propietario a su criterio y buena voluntad “reserva” o bien “quita de la venta” el inmueble.

- La tasación que efectúan los organismos oficiales es en moneda local, mientras que es de público y notorio conocimiento que el mercado inmobiliario en la práctica maneja sus precios en dólares estadounidenses. Esto acarrea que, de existir una suba del dólar entre el acto administrativo que aprueba la compra del inmueble y la suscripción de la escritura traslativa de dominio, la parte vendedora, al concebir el monto de su propiedad en dólares, no esté dispuesto a firmar.

En virtud de lo expuesto podemos realizar las siguientes conclusiones que pueden servir de punto de partida para generar el debate de ideas para buscar una solución normativa y operativa al problema:

- No hay un marco normativo por el cual el oficial de contrataciones pueda encarar una adquisición sin pasar varias veces por la consulta de los órganos de asesoramiento permanente. No existe un claro procedimiento delimitado para la administración al momento de alquilar o comprar un inmueble sin un límite único de margen respecto de las tasaciones efectuadas. La regla es superada por un amplio rango de excepciones que deja poco margen para el control de los actos ejecutados por los funcionarios en la materia.

- El administrado no posee garantías ni confiabilidad para negociar con la administración. Ello, debido a la brecha existente entre el momento del dictado del acto administrativo –que congela un precio en pesos que no puede ser atado a dólares– a la efectiva firma de la escritura; a la falta de afianzamiento de la operación por medio de seña, o boleto de compra – venta, de uso común entre privados. Ello conlleva a, o bien contar con la colaboración de particulares pacientes, o bien que se caigan numerosas operaciones, dificultándose para la administración concluir un procedimiento exitoso.

- La administración debe poseer un claro marco normativo que incluya facultades de negociación regladas, que sin acotar el deber de responsabilidad en el uso de fondos públicos, pueda asegurar una operación transparente y sencilla, y por sobre todas las cosas, no excesivamente onerosa para la Administración.

- La práctica locativa en el sector público indica que todos los intentos normativos para regular adecuadamente sus mecanismos, han llevado al administrador a abusar de la contratación directa por razones de urgencia y luego, una vez vencido el contrato, el pago del canon por legítimo abono. La misma esencia de la locación pública lleva necesariamente a tener siempre contratos locativos irregulares dada la falta de planificación del organismo co-contratante y la rigidez de la normativa imperante.

- Lo que termina en un desaguisado de dimensiones importantes si consideramos que siempre la afectación del bien común o el bien público comprometido han dado lugar a una histórica convivencia entre el administrador y el propietario llevando esto necesariamente a una irrita contratación locativa.

A pesar de lo expuesto, la ejecución presupuestaria y las pro-

yecciones presupuestarias indicarían una fuerte dinámica que involucra contratación y compra de inmuebles; en efecto, fijemos nuestra atención en lo presupuestado en materia de alquileres y compras en los últimos años, en el inciso Alquileres de Inmuebles (3.2.1) se han aprobado; para el año 2007 \$ 28.433.158, para el año 2008, \$ 38.154.102; y para el año 2009, \$ 70.734.485. Mientras que, en materia de Compra de Inmuebles (4.1.2), se han aprobado, para el año 2007, \$ 25.864.969, para el 2008, \$ 19.650.323; y para el 2009, \$ 11.800.000.

En definitiva, se puede observar que el contraste marcado entre la incidencia económica de los procedimientos que se realizan y la falta de una normativa concreta para concretar dichos procedimientos, lleva necesariamente a preguntarse si esta carencia normativa no es una política deliberada o por lo menos una distracción no tan ingenua. ●

* *Dr. Martín Cormick: Abogado. Jefe de Oficina de Administración y Presupuesto. Ministerio Público de Defensa. CABA.*

Dr. Facundo Beltrán: Abogado. Jefe de Departamento de Proyectos Especiales. Ministerio Público de Defensa. CABA.

1- El objetivo del trabajo es analizar el marco normativo en el ámbito local. La falencia y ausencia de normativa se evidencia también en el ámbito nacional, entre otros.

2- CASSAGNE, JUAN CARLOS, Contratos de la Administración y Selección del Contratista, en Revista de Derecho Público, Rubinzal Culzoni, p.50

3- Ley de Alquileres Nro. 23.091: (Sancionada el 20/09/1984, promulgada el 9/10/1984 y publicada en el Boletín Oficial el 16/10/1984) Art. 2do. – PLAZOS. Para los contratos que se celebren a partir de la vigencia de la presente ley, el plazo mínimo de las locaciones con destino a vivienda, con o sin muebles, será de dos años. Dicho plazo mínimo será de tres años para los restantes destinos. Los contratos que se celebren por términos menores serán considerados como formulados por los plazos mínimos precedentemente fijados. Quedan excluidas del plazo mínimo legal para las contrataciones a que se refiere la presente ley: (...) e) Las locaciones en que los Estados nacional o provincial, los municipios o entes autárquicos sean parte como inquilinos.

4- CHOJKIER, RAQUEL, DUBINSKI, ALEJANDRO Y CASELLA, JOSÉ, Régimen de compras del Estado, De Palma 2000 pag. 14.

5- Al respecto, así lo establece el Fallo de Corte "Ing. Omega c/ MCBA s/ Cobro de pesos", el cual reputa de inexistentes los contratos que no fueron celebrados de acuerdo al procedimiento reglado de la normativa pública vigente en la materia, considerando la forma específica un requisito esencial para su existencia. Al declarar el Tribunal inexistente el contrato celebrado por fuera de los procedimientos estipulados, los daños producidos los ubica en el ámbito de la responsabilidad extracontractual, reduciendo sustancialmente los montos indemnizatorios reclamados por la actora (quien los pretendía derivados de una relación contractual). Nótese la importancia de ceñirse a los procedimientos para evaluar la validez e importancia de que los contratos administrativos se supediten al cumplimiento de las formalidades establecidas por la ley, que es la mismísima Cámara Nacional Civil la que enmarca una locación efectuada en el ejido de esta ciudad por un órgano estatal y ejercitando potestades públicas "stricto sensu" en el ámbito del contrato administrativo y por ende del derecho público.

6- Esta sería la lógica de conformidad con lo establecido la Ley 70 en el Capítulo 3 Sección IV del Presupuesto de la Ciudad de Buenos Aires Parte Tercera: De La Ejecución del Presupuesto recordemos que, en el caso de los alquileres entre privados, se paga generalmente por mes adelantado, y no vencido.

7- Ello, no obstante la doctrina y jurisprudencia en la materia sobre mantenimiento de la ecuación económica financiera del contrato administrativo.

8- Es oportuno remarcar que en la legislación anterior ello también se contemplaba de manera incompleta, vgr. la reglamentación del artículo 61 de la Ley de Contabilidad "Decreto Ley Nº 23.354/56" aprobado por Decreto Nº 5.720/72, establece en los incisos 129/136 diversas disposiciones sobre las locaciones de inmuebles por cuenta del Estado, entre las cuales se destacan las siguientes: "Inciso 130) - En las cláusulas particulares se indicará: a) La ubicación y condiciones del inmueble. b) El plazo del contrato. c) La opción de prórroga a favor del Estado. Cuando se optare por ella, la relación locativa podrá prolongarse hasta tres (3) años más y la simple continuidad de la ocupación significará el uso de ese derecho."

9- Al respecto, sólo con el hecho que constituye el devengado se inicia el procedimiento de pago – Artículo 58 y siguientes, ley 70-.

10- En su caso, igualmente, vale destacar que no está contemplado el anticipo financiero en la ley 13.064, pero se suele incorporar como cláusula en los Pliegos de Bases y Condiciones Particulares. No obstante, es una herramienta riesgosa, ya que pueden adelantarse los fondos, y no realizarse las obras.

VI Jornada de la Asociación de Auditores Internos del Estado

Durante los días 5 y 6 de noviembre de 2009 se desarrolló la VI Jornada “El estado federal y las nuevas fronteras del control” en el Centro de Convenciones del hotel Alejandro I, de la Ciudad de Salta.

Con muchos asistentes de todo el país que provenían de diferentes organismos públicos nacionales y provinciales, como así también del sector privado, se llevaron a cabo estos dos días de intercambio de experiencias en materia de control y auditoría.

La estructura de la Jornada se repartió entre las conferencias de varios exponentes y las mesas de áreas temáticas que incluían preguntas y debates.

Por la tarde del primer día, para el panel “Valor público del control y la auditoría – indicadores económicos, sociales y de gestión claves. El papel de las Entidades Fiscalizadoras Superiores y otros organismos de control”, que contó con la presencia de dos funcionarios de nuestra casa, la Lic. Josefa Prada y el Dr. Jorge Delord, fueron seleccionados y presentados dos artículos de integrantes de nuestra Auditoría, la AGCBA.

El primer artículo que integraba ese panel era el de la Dra. Sandra Lebrero, cuyo trabajo había sido seleccionado, aunque no pudo asistir al evento.

La violencia laboral, a tener en cuenta en los informes de auditoría

El trabajo de Lebrero, que se titulaba **Inclusión de la dimensión violencia laboral en los informes de auditoría**, proponía buscar que la dimensión de la “violencia laboral” fuera tenida en cuenta en los exámenes de auditoría gubernamental, de acuerdo a las características y con el alcance que actualmente se le está otorgando a esta realidad que atraviesa el empleo público. La pregunta a responder entonces es:

¿En qué medida la Administración Pública incluye en la gestión de sus recursos humanos el objetivo de la prevención y erradicación de la violencia laboral para contribuir a mejorar el funcionamiento eficaz, eficiente, económico y ético de la misma? Y en tal caso ¿Cuáles deben ser los indicadores correspondientes para medir la formulación, implementación y medición de impacto de estas políticas, a incluir en las auditorías de gestión de recursos humanos?

Con el objetivo de atender a esta realidad se propusieron herramientas de trabajo de auditoría como, por ejemplo, una matriz de indicadores genéricos para el monitoreo de las políticas de prevención y erradicación de la violencia laboral.

En las evaluaciones de auditoría se examina la utilización de los recursos públicos que el ciudadano “otorga en administración” a los funcionarios y agentes y se determina si el nivel de eficiencia adquirido llega a un estándar aceptable. Este estándar nunca llegará a ser razonable en tanto los agentes sean víctimas de violencia en el intento de cumplir adecuadamente con sus tareas y de colaborar en la medida de sus atribuciones con la búsqueda del bien común como fin último.

La legitimidad dentro de la cual debe actuar la Administración Pública está establecida por un deber ser que conlleva un mandato de establecer políticas determinadas mediante institutos ciertos y en términos de gestión, a los efectos de que la realidad del empleo público, se adapte al mandato. Para que esto sea posible, las políticas de los organismos deben readaptarse en procura de la erradicación de la violencia laboral.

El centro del estudio es el rol que deben cumplir los organismos de control en el ámbito de la Administración Pública, desde su herramienta fundamental: el examen de auditoría, siendo que la violencia laboral ya ha sido justipreciada en convenios internacionales a los que nuestro país ha adherido y se ha receptado en la normativa interna, por lo que los organismos de control deben de incluir su observancia al ejercer sus atribuciones. “Con la convicción de que todo lugar en donde consiga erradicarse la violencia, será mejor, esperamos haber realizado un modesto aporte para el logro de este fin”, concluía la Dra. Lebrero en su ponencia.

Tensión en el control

El segundo trabajo presentado, titulado **Tensión en el control. Sujeto y predicado**, fue realizado por la Lic. Anabella Zanini, la Lic. Natalia Diez y el Lic. Federico Golodny y la ponencia giraba alrededor de los siguientes conceptos:

Se invita a reflexionar sobre el valor público del control y la auditoría. Los aspectos centrales desarrollados giran en torno a conceptos como la “politización de los organismos de control” y el “objeto” de sus funciones específicas.

Así surgen preguntas claves tales como: ¿A qué nos referimos con politizar los organismos de control? y ¿Qué es lo que controlan los organismos de control?



El concepto de politización de los organismos de control se centra en la idea de control entendida como la posibilidad de la resignificación permanente de nuestro trabajo cotidiano, tomando la política como una construcción social y no en un sentido restringido al accionar de los partidos políticos.

La politización, también, puede discutirse en otros planos, más precisamente en la sustancia de su tarea, en el cómo de su accionar.

En todos estos años se tiene claro que no sólo se debe velar por la transparencia de las acciones de gobierno y/o la búsqueda de las causas de los desvíos en la gestión, sino que debe incorporarse el valor agregado que surge del aporte para la retroalimentación de la gestión a través de sus informes.

También es importante debatir si los organismos estatales pueden buscar o ser despolitizados o, por el contrario, la despolitización de las instituciones del Estado tiene un efecto espejo en la sociedad civil. Dentro de un contexto en el que las esferas

del Estado y de la sociedad civil se encuentran distanciadas, la pregunta es si la Auditoría tiene herramientas para fortalecer los lazos entre estas dos entidades. Pareciera ser que la profundización de los procesos de democratización es una de las claves a tener en cuenta.

Otro de los análisis que se intenta abordar es qué es lo que se controla.

Si el Estado es el resultado de un contrato, ¿será éste el objeto de nuestro trabajo cotidiano?

Frente a esta pregunta cabe reflexionar sobre las posibilidades que el organismo tiene de poder dar respuesta a dos líneas de acción; una que a pesar de los cambios políticos, sociales, económicos y culturales sigamos al pie de la letra lo que el contrato nos sugiere; y por otro lado, qué sensibilidad y qué apertura tiene la Auditoría para entender los cambios en la constitución del mismo. A partir de ello, la Auditoría tiene el deber de cuestionarse qué lugar, qué rol y qué acciones puede llevar a cabo para interpretar y llevar a cabo políticas participativas.

La pretensión del trabajo está puesta en la posibilidad de abrir las miradas de nuestra tarea cotidiana como auditores y reconocer su potencial impacto trasladado a toda la sociedad.

Repensar el trabajo, las acciones cotidianas, es el único camino posible para que el control no se vuelva un fin en sí mismo. Escindir el cometido del control de su propósito inicial nos lleva a encerrarnos en nuestra labor. Por lo pronto, no se ha puesto el énfasis en arribar a conclusiones sino en dar el puntapié inicial para realizar una mirada sobre nosotros mismos y los organismos de control. La clave está en el recorrido de la politización y los organismos de control como elementos indispensables para el fortalecimiento de los espacios de participación ciudadana, la democracia y la mejora del Estado. ●

En la foto que acompaña esta nota aparecen la Licenciada Anabella Zanini, la Licenciada Natalia Diez y el Licenciado Federico Golodny, agentes de la AGCBA que participaron en la VI Jornada "El estado federal y las nuevas fronteras del control" realizado en la Ciudad de Salta (5 y 6 de noviembre de 2009).

¿QUÉ ES EL CONTROL PARA USTED?



El control social

Rodrigo Carbajal*

Hablar de control desde la sociología supone introducir la noción de control social. Aunque de distintas formas y con variables intensidades, puede decirse que en todas las sociedades se realiza control social. Sin éste raramente pueda hablarse de sociedad. Al mismo tiempo, la propia existencia de control social supone la idea de un orden social. De algún modo, la prueba de la eficacia del control social es este orden.

Puestos a pensar sobre la noción de control social, cabría preguntarse ¿quien controla y a quien? Si es la sociedad la que controla a las personas, ¿qué debemos entender por sociedad y qué por personas? Para empezar, propongo una tesis doble: a) no es la sociedad quien controla sino que lo hace un sistema de relaciones sociales de dominación, por medio de sus instituciones materiales y simbólicas; b) las personas controladas no son individuos, lo que puede suponer la idea de seres autónomos de la sociedad de la que forman parte, sino sujetos, amarrados o sujetados al orden social, a la vez que capaces de aflojar sus amarras y producir novedades en la reproducción del orden.

Arranquemos por disipar algunas miradas desafortunadas sobre qué es una sociedad. En primer lugar, la sociedad no es el resultado de sumar todas las individualidades, sino una entidad distinta de esta simple adición. Por otra parte, las personas no existen fuera, ni antes, del vínculo social. Como sostenía el filósofo pragmatista George H. Mead (1972), podríamos decir que es la sociedad quien precede a la persona y no a la inversa, la persona quien antecede a la sociedad.

Pero esta primacía del individuo sobre la sociedad fue la visión propagada por algunos filósofos contractualistas, como Thomas Hobbes (1588-1679) y John Locke (1632-1704). Aunque en una dimensión ficcional, nunca histórica, estos ideólogos explicaron el origen de la sociedad como resultado de un acuerdo racional entre sus miembros. Cada uno de éstos, movido por sus propios intereses, que eran al mismo tiempo los intereses de todos, la búsqueda de paz y seguridad y la protección de sus derechos naturales, decidían pactar con los demás para fundar una sociedad política. Salían así de un estado de naturaleza, de plena libertad pero donde la vida y la seguridad no estaban protegidas, para pasar a ser miembros de una sociedad civil en la que se delegaba la seguridad y el mantenimiento de la ley en un soberano. En el camino de un estado a otro, los individuos perdían ciertas libertades

para ganar el derecho a la seguridad.

La pregunta que muchos cientistas sociales le han realizado a la fórmula del contractualismo es la siguiente: ¿cómo se explica el orden social en una sociedad que sólo manifiesta estar unida a partir de la convergencia de sus intereses particulares? En otras palabras, ¿cómo es posible que la sola existencia de intereses comunes logre cohesionar a sus miembros? ¿No hay, acaso, conflictos de intereses que impidan esta concordia? Por supuesto que hay conflictos, sobre todo en sociedades esclavistas o en las que los repartos de riqueza, poder y bienes simbólicos son muy desiguales. Las sociedades estamentales del medioevo y la antigüedad, y las sociedades de clase del capitalismo, son sociedades caracterizadas por el conflicto social. Es este conflicto el que da origen a las instituciones coercitivas del Estado, justicia, fuerzas de seguridad y lugares de reclusión, que reprimen las prácticas que ponen en jaque al orden legal, sobre todo las que atentan contra la vida y la propiedad de las personas. Se denomina a esta acción estatal con el nombre de control social formal.

En los estados de derecho, estos mecanismos coercitivos están sometidos a la ley y orientados a reprimir lo que se define como delito. En las dictaduras, por el contrario, las fuerzas de represión son orientadas a reprimir las prácticas políticas que resisten o intentan subvertir ese orden de facto. Por supuesto que estas nociones son de carácter teórico, puesto que en la práctica de muchas democracias caracterizadas por la injusticia distributiva, las fuerzas represivas toman por objeto los movimientos políticos que procuran resistir al orden. Para ello los gobiernos suelen acudir al estado de excepción, definido como la instancia del derecho en el que se suspende el derecho, precisamente para reestablecer un orden hostigado y garantizar su continuidad. Sin embargo, como apunta Giorgio Agamben (2004), aunque esta suspensión del orden jurídico se presenta como una medida de carácter provisional y extraordinario, durante el siglo XX se ha convertido en un paradigma normal de gobierno.

La noción de conflicto social es consustancial a las sociedades de clase, y los dispositivos de control social formal operan sobre la represión del conflicto y sus consecuencias. Sin embargo, ¿son sólo los mecanismos de control social formal los que explican la permanencia de un determinado orden social? Más allá de la ley y la actuación de las fuerzas represivas

vas y sus efectos disuasorios, ¿qué otros factores contribuyen para explicar el orden social?

En discusión con el contractualismo y el individualismo, la sociología clásica intentó explicar el orden social de modo más complejo, introduciendo la noción de vínculo social. Nunca el orden puede sostenerse sólo en la armonización, siempre azarosa, de los intereses particulares, ni tampoco en la mera existencia de reglas jurídicas y de instituciones represivas que controlan su obediencia. Desde Emile Durkheim (1993) pasando por Talcott Parsons (1966) y el conjunto de la escuela funcionalista, el orden social puede ser explicado por el consenso provocado por la interiorización de la trama cultural en los procesos de socialización.

Son estos procesos de socialización, llevados adelante, sobre todo, en edades tempranas y en contextos familiares y educativos, los que producen la incorporación de las normas, valores, creencias y representaciones sociales. Las religiones, tradiciones y mitos, son materia de este proceso de socialización, que operan cohesionando a la sociedad. Estos procesos producen a los sujetos como miembros de la sociedad en la que viven. De modo tal de establecer un lazo social e identificaciones entre sí. Se conoce estos procesos como control social informal.

A la pregunta ¿qué es lo que liga a las personas entre sí de forma tal de provocar prácticas de cooperación y de convivencia más o menos armónicas?, la respuesta de la sociología es el lazo social. Sin embargo, este vínculo no debe entenderse como ajeno al poder, ni siquiera a la dominación. Por el contrario, en sociedades de dominación, como las capitalistas, las relaciones que los sujetos establecen entre sí son, casi sin excepción, relaciones de dominación. Relaciones de clase, de género, étnicas, etáreas, conforman el fenómeno de la dominación como multidimensional. Llegados a este punto, podemos sostener que no es la sociedad como un todo homogéneo la que realiza el control social, sino un complejo sistema de relaciones de dominación (capitalistas, machistas, etc.), por medio de sus instituciones políticas, económicas, educativas y culturales.

Entre otros, los teóricos de la Escuela de Frankfurt, han señalado como el capitalismo tardío se reproduce con la inapreciable contribución de la cultura. Por obra de los medios de comunicación, las industrias del entretenimiento y la propaganda del régimen, los sujetos pierden su dimensión crítica y se transforman en seres alienados, cuyas necesidades son las necesidades del régimen. La pérdida de libertad y la conversión de la subjetividad crítica en conformismo son el precio que pagan los sujetos para participar en el mundo del bienestar y la sociedad de consumo. Para Hebert Marcuse (1968), la cultura del capitalismo penetra tan hondamente en los sujetos que controla hasta sus deseos, colonizando las instancias inconcientes de la vida psíquica.

Desde esta perspectiva, la sociedad del capitalismo tardío es extraordinariamente eficaz en su reproducción toda vez que

domina e integra a los sujetos a partir de sus expectativas y deseos. Esta idea permite pensar al control social como los mecanismos que producen conformidad y obediencia, pero también integración social, a partir de la adhesión a las pautas culturales del régimen.

Asimismo, el control social no es un fenómeno únicamente negativo, en el sentido de reprimir, sancionar o disuadir los desordenes. Cómo ha señalado Michel Foucault (1977) respecto al poder, podría decirse que el control social es un fenómeno productivo. Produce subjetividad, deseos y identificaciones (de género, étnicas y pertenencias diversas). En este sentido, cabe destacar la relevancia que, para la constitución de la subjetividad moderna, tuvieron los procesos de demarcación social, en el inicio de la modernidad, con la intervención de la medicina y la psiquiatría, entre aquello que es definido como normal y aquello que es determinado como patológico, o entre la razón y la locura. (Foucault: 1967; 2000).

En definitiva, el control social produce sujetos, que deben ser entendidos no como simples marionetas del poder, sino como subjetividades en movimiento, reproductoras del orden pero capaces de producir novedades en éste. Desde este punto de vista, la socialización no debe ser entendida como un proceso unilateral, que va desde las instituciones a los sujetos, sino que se produce, en la terminología de Bourdieu, en relación dialéctica entre las estructuras objetivas del mundo y las estructuras sociales internalizadas. Entre el habitus, como lo social internalizado, hecho carne, y el mundo externo. Tampoco puede ser entendida como un proceso acotado a un período vital de la vida, aún cuando otorguemos relevancia sustancial a las primeras etapas en la biografía social de los sujetos.

Por último, el control social se dirige al sujeto como un todo. No se inscribe solo en las conciencias, sino también en los cuerpos, en los sentidos, el sentimiento y el gusto. No siempre aparece como lo que es, una acción arbitraria, en tanto podría ser de otro modo, sino que, con frecuencia, apela a naturalizarse, cualidad a través de la cual el dominio no requiere justificación. De otra forma, la desigualdad y la injusticia podrían no ser toleradas. De eso también trata el control social. ●

* *Licenciado en sociología. UBA*

Bibliografía:

- Agamben, Giorgio (2004). Estado de excepción. Argentina. Adriana Hidalgo editora.
 Bourdieu, Pierre (2000). La dominación masculina. España. Anagrama.
 Durkheim, Emile (1993). La división del trabajo social. México. Colofón.
 Foucault, Michel (1967). Historia de la locura en la época clásica I y II. Argentina. Fondo de Cultura Económica.
 Foucault, Michel (1977). Historia de la sexualidad. Tomo I La voluntad del saber. Argentina. Siglo XXI.
 Foucault, Michel (1977). Los anormales. Argentina. Fondo de Cultura Económica.
 Marcuse, Hebert (1968). El hombre unidimensional. España. Editorial Seix Barral.
 Mead, George H. (1972) Espíritu, persona y sociedad. Buenos Aires. Paidós.
 Parsons, Talcott (1966). El sistema social. Madrid. Revista de Occidente.



El control y la tarea de la AGCBA

Julio Calvo*

Somos una sociedad que pide a gritos más seguridad, pero olvida lo que las fuerzas de seguridad son capaces de hacer en nombre de esa seguridad.

Somos un pueblo que vive quejándose de la salud y la educación pública, pero que conoce como ninguno las trampas que le permiten evadir impuestos.

Vivimos exigiendo perfección a nuestros gobernantes, cuando somos nosotros los que los elegimos, y basta que sean gobierno para que no solo no reconozcamos que los hemos votado sino que los veamos como si en realidad fueran enemigos.

Incapaces de realizar un análisis profundo de la realidad por ignorancia o comodidad, nos contentamos con repetir las opiniones de periodistas que usan su profesión para defender billeteras empresariales.

En nuestro pasado cercano, un enorme porcentaje de la sociedad observó inmóvil cómo una generación era destruida por el propio estado y, ausentes de reacción alguna, acuñó la frase por algo será, o la otra no menos abominable de algo habrá hecho, como si esas frases no fueran prueba de su complicidad para aceptar con indiferencia todo aquello que ocurrió.

¿Que tiene que ver esto con el control?

Parece que nada, pero en realidad tiene todo que ver. Cualquier explicación que queramos dar acerca de una tarea, nos exige aclarar primero los valores del entorno en donde esta tarea se desarrolla. Es decir, antes de explicar qué es para mí el control, necesito explicar cómo es la sociedad donde ese control va a ejercerse.

¿O acaso alguien cree que un planeamiento de control va a ser igual en Argentina que en Japón solo porque dichos planeamientos son exactamente iguales?

Nos encanta sentir que controlan nuestro entorno para que nada malo nos pase, pero odiamos que ese control nos incluya. Y la clave está en nuestra forma de ser, que es la fuente de donde surge nuestra forma de pensar y actuar.

Si uno busca el significado de la palabra control encuentra lo siguiente: El control es un proceso mediante el cual se verifica si aquello que ocurre concuerda con lo que supuestamente debiera ocurrir. Una función que permite, constatar, palpar, medir, si la actividad, proceso, unidad, elemento o sistema seleccionado está cumpliendo y/o alcanzando o no los resultados que se esperan. Es decir que según su definición, el control tiene como objeto cerciorarse de que los hechos vayan de acuerdo con los planes establecidos. Así de simple parece. Sin embargo, cuando hablamos de control y más precisamente en nuestro país, las definiciones de los libros de nada sirven, y a los procesos naturalmente complejos de cualquier acto de control, debemos sumarle los aspectos propios de nuestra idiosincrasia. Por eso es que

comencé esta nota marcando algunas características de nuestra sociedad. Tratare de ser más explícito utilizando un ejemplo.

Me referiré a un hecho concreto en el cual la AGCBA tuvo participación. Un acontecimiento de amplia repercusión mediática que me permitirá explicar mi punto de vista con la claridad que solo puede ofrecer aquello que ha ocurrido y que, por ende, ya pertenece a nuestra realidad. Es el caso de Cromagnon.

El 30 de diciembre del año 2004, bengalas disparadas en el interior del local República de Cromagnon originaron un incendio, causando la devastadora cifra inicial de 175 muertos y más de 700 heridos, de los cuales 102 se encontraban en grave estado. Poco tiempo después se pudo saber la cifra definitiva de muertes, la cual llegó al estremecedor número de 194.

¿Cuál fue el papel que desarrolló nuestra AGCBA en la prevención de este nefasto acontecimiento?

Veamos que decía un informe periodístico de La Nación del 18 de agosto de 2005:

La comisión investigadora de la Sala Acusadora de la Legislatura porteña citó a Aníbal Ibarra para que el viernes de la semana próxima pueda ejercer su derecho a la defensa, luego de determinar ayer por el voto de la mayoría de sus miembros que instruirá el juicio político sobre 12 causales de mal desempeño.

Entre esos doce puntos figuraban dos que nos interesan especialmente:

Ineficiente ejercicio del control interno y obstrucción de la labor de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (Agcba). Negligencia en la adopción de medidas adecuadas en respuesta a las alertas institucionales de la Defensoría del Pueblo, de las resoluciones de la Legislatura porteña y de las recomendaciones de la Agcba.

Obsérvese que en el primer punto se utiliza la frase obstrucción de la labor de la AGCBA, y en el segundo punto citado, se habla de negligencia, cuyo significado es la total indiferencia frente a las advertencias que la AGCBA había formulado. Los controles realizados y la información contenida en sus respectivos informes no fueron tenidos en cuenta. Y podríamos decir que uno de los factores desencadenantes de la tragedia fue no haber prestado atención a los informes de la AGCBA.

Y la muerte, que siempre está atenta, se llevó 194 vidas antes de tiempo.

¿Queda clara la vital importancia de la labor de los organismos de control?

Para mí, éste y no otro es el verdadero significado de la palabra control y la razón más valiosa de que se apliquen sus mecanismos. ●

*Agente de la AGCBA

Legislador Eduardo Epzstein

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

Mejorar la progresividad fiscal en la Ciudad, por ejemplo gravando la especulación financiera. Profundizar los mecanismos de participación y control ciudadana. Garantizar el mejor cumplimiento de la normativa ambiental, hoy abundante pero poco efectiva (ley de basura cero, ley de calidad de aire, ley de ruidos, etc.).

2) ¿En qué proyecto de ley está trabajando?

En la reforma de la ley 123, de evaluación de impacto ambiental; y la de mecanismos para disminuir ruidos en las nuevas viviendas. Asimismo, en la ley de construcción de reservorios para utilización de aguas de lluvia en limpieza de veredas y riego.

3) ¿Se pueden pensar medidas para hacer frente a los problemas habitacionales sin tener en cuenta que la ciudad de Buenos Aires es parte de un área urbana como el AMBA?

No. Ninguna política estructural de la Ciudad se puede definir sin tener en cuenta el contexto del Área Metropolitana. Ignorar ese marco sólo puede conducir a serios errores.

4) ¿Qué entiende por control gubernamental?

El ejercicio de un derecho constitucional, que permita la transparencia y publicidad de los actos de gobierno.

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

Un lugar estratégico, para garantizar el buen funcionamiento de las instituciones democráticas.



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

Sí, es una herramienta fundamental para la labor cotidiana de un legislador. ●

** Legislador de la Ciudad. Presidente del bloque Diálogo por Buenos Aires. Comisiones que integra: Obras y Servicios Públicos; Planeamiento Urbano; Ecología; Presupuesto, Hacienda, Administración Financiera y Política Tributaria; Comisión Especial de Reforma Tributaria.*

CONTEXBA no tiene quién le escriba

Correo de lectores

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

INFORMEMOS

Informe de Auditoría

Estructuras Orgánicas Funcionales

INFORME DE AUDITORÍA

Estructuras Orgánicas Funcionales

Código del Proyecto: 5.08.18

Equipo Designado:

Supervisores: Dr. Raúl E. Escribano, Lic. María Estela Moreno

Auditores:

Cdor. Ignacio J. Nebel, Lic. Diego Villanueva, Lic. Luis M. Sáenz, Lic. Valeria Intra, Cdor. Gustavo Rava, Dra. Rosana Castorino, Dr. Francisco Aiello, Dr. Hugo Rosenthal, Lic. Fernando Neumann, Lic. Daniel Moscoloni, Lic. Eva Desenzani, Dra. Betina Canicoba, Aud. Martín Brandli, Aud. Carolina Suárez Cruzado, Aud. Agustina Tómbola, Aud. María Pía Cámpora, Aud. José Tagliaferri, Colaboración: Dra. Susana Castagna

Qué examinamos

La adecuación de los recursos al cumplimiento de los objetivos operativos en materia de asignación de responsabilidades a los agentes y funcionarios de la Administración Central a través de políticas de planificación e implementación de las estructuras orgánicas funcionales.

Introducción

Al asumir el primer Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se dictó el Decreto 12 del año 1996. Este Decreto dispuso la caducidad de la estructura orgánica existente en ese momento y aprobó la primera estructura de la Ciudad en su nuevo status constitucional. La estructura aprobada sólo contempló los primeros niveles (Jefatura de Gobierno, Vicejefatura, Secretarías, Subsecretarías y Direcciones Generales). No se definieron los niveles inferiores al de Director General, situación que se mantuvo a lo largo de los años.

Los gobiernos sucesivos fueron aprobando diversas modificaciones a la estructura general de la Ciudad.

La estructura actual

Con fecha 8 de noviembre de 2007, la Legislatura de la Ciudad sancionó la Ley 2.506 que definió los Ministerios que asistirían al Jefe de Gobierno en sus funciones, derogando la anterior Ley de Ministerios N° 1.925.

Estableció un Ministerio de Coordinación o Jefatura de Gabinete de Ministros y 9 Ministerios: Hacienda; Justicia y Seguridad; Salud; Educación; Desarrollo Urbano; Cultura; Desarrollo Social; Desarrollo Económico; Ambiente y Espacio Público.

Creó, también, tres Secretarías con dependencia directa del Jefe de Gobierno: Secretaría General; Secretaría de Comunicación Social y Secretaría Legal y Técnica.

Con fecha 10 de diciembre de 2007, el Jefe de Gobierno dictó el Decreto 2.075 aprobando, dentro de los lineamientos fijados por la Ley de Ministerios, la estructura orgánica funcional del Poder Ejecutivo.

La estructura aprobada contemplaba 275 unidades organizativas. Con posterioridad a su dictado se produjeron numerosas modificaciones (algo más de 180 durante el año 2008).

Observamos principalmente que:

La falta de desarrollo formal de los estamentos inferiores al nivel de Dirección General, ha sido una característica constante, a lo largo de los años, en la estructura organizativa de la Ciudad, desde el dictado del Decreto N° 12 del año 1996 hasta el actual Decreto N° 2.075 del año 2007. Esta situación se constituye en una importante debilidad de control interno que genera:

- El desarrollo de estructuras funcionales informales, carentes de norma de sustento, o basados en normas insuficientes en razón de la falta de atribuciones de los funcionarios que eventualmente las dictan (Subsecretarios o Directores Generales).
- Situaciones confusas en lo que respecta a las competencias, funciones y responsabilidades de cada área.
- Dificultades al momento de establecer adecuadamente mecanismos de control previo y posterior exigidos por el art. 122 de la Ley 70, ya que las unidades organizativas que deberían conformar el circuito, así como sus correspondientes responsabilidades, no se encuentran claramente definidas.
- Dificultades para el establecimiento de reglamentos o manuales de procedimiento.
- La asignación informal de "responsabilidades" a distintos agentes de la planta que, en definitiva, no detentan efectivamente el cargo que ejercen y tampoco son remunerados de acuerdo al mismo. Esta situación genera reclamos administrativos y judiciales, teniendo éstos últimos, en la generalidad de los casos, resultado adverso al Gobierno de la Ciudad.
- Las estructuras desarrolladas informalmente no responden a un patrón homogéneo en todas las áreas del Gobierno, sino que por el contrario cada Ministerio actúa conforme a sus propios criterios o necesidades llevando a desarrollos disímiles tanto en lo que respecta a las dimensiones de la estructura como a las denominaciones utilizadas para definir las unidades inferiores. El trámite en el cual se aprueba el decreto 2.075/07 (expte. 91.452/07) no contiene elementos que permitan establecer las líneas rectoras en base a las cuales se formuló el proyecto de estructura orgánica finalmente aprobado.

El desarrollo de la estructura orgánica en sus niveles inferiores sólo ha tenido un avance mínimo. Se han establecido sólo unidades puntuales en algunas Direcciones Generales, pero sin definir, en ninguna de éstas, su estructura total.

No se ha definido un circuito único a efectos de establecer modificaciones de estructuras, y se detectan casos en los que no ha tenido intervención la Dirección General de Organización y Sistemas de Gestión.

La revisión del Decreto 2.075/07 permite detectar casos de superposición de responsabilidades entre distintos organismos.

Se detectan, también, supuestos de dispersión de responsabilidades entre varios organismos, generándose numerosas coberturas parciales sobre una misma temática. Esta última situación, si bien puede responder a comprensibles razones de abordar una determinada problemática desde distintos ángulos y cubriendo, en cada caso, distintos aspectos de la misma, trae aparejada dificultades de coordinación, así como la posibilidad cierta de actuaciones superpuestas.

Las responsabilidades establecidas por el Decreto 2.075/07 para las Direcciones Generales Técnicas, Administrativas y Legales actuantes en los distintos Ministerios, no responde a un criterio unificado y uniforme para todas. Además, se registran algunos casos en que también varía la denominación del área.

De la compulsa efectuada por esta Auditoría en 115 Direcciones Generales surge la existencia de una estructura informal que comprende más de 1600 unidades organizativas. De las mismas el 85,7 % se encuentra establecido de hecho, y el 14,3 % a través de normas internas insuficientes para la determinación de estructuras orgánicas.

La consulta de los Informes aprobados por esta Auditoría General permite verificar la existencia de diversos problemas que se repiten en distintas áreas de Gobierno y que han sido reiteradamente observados a lo largo de los años y de las diversas gestiones que han estado a cargo del Poder Ejecutivo. Entre los temas observados cabe consignar, sintéticamente, los siguientes:

- Inexistencia de estructura orgánica aprobada por debajo del nivel de Dirección General.
- Desarrollo de estructuras informales.
- Organismos que carecen de estructura orgánica aprobada.
- Debilidades en la descripción de las responsabilidades primarias.
- Debilidades en la designación de agentes que debían cubrir puestos en la estructura: cargos vacantes o casos en que diferentes dependencias están a cargo de una misma persona
- Debilidades en los mecanismos de coordinación y comunicación entre los distintos niveles de la organización.
- Superposición de funciones o duplicación de tareas desarrolladas.
- Inexistencia de Manuales o Normas de procedimiento.
- Falta de coincidencia entre la estructura aprobada y la estructura real.

- Desarrollo de acciones que exceden lo establecido en las responsabilidades primarias.
- Falta de adecuada división de funciones.
- Unidades organizacionales previstas en la normativa que no fueron implementadas.

Recomendamos

Encarar una tarea de definición de las necesidades a cumplimentar en lo que respecta al desarrollo de la estructura Orgánica del Gobierno en sus estamentos inferiores, estableciendo:

- Criterios rectores básicos
- Denominación uniforme para las unidades organizativas inferiores a Dirección General.
- Pautas concretas en lo que respecta a las dimensiones de dichas unidades.
- Descripción precisa de las responsabilidades primarias.
- Desarrollo íntegro de la estructura de cada Dirección General, completando aquellos casos en los que se haya realizado una reforma parcial.
- Designación formal de los responsables de las unidades inferiores.
- Aprobación de los correspondientes manuales de procedimientos.

Definir un circuito único a los efectos de aprobar modificaciones a la estructura vigente, con la participación de la Dirección General de Organización y Sistemas de Gestión.

Efectuar una revisión de las responsabilidades primarias establecidas en el Decreto 2075/07, a los fines de evitar superposiciones entre distintas áreas. En los casos en que determinadas temáticas, por su complejidad, deban ser abordadas desde diversas áreas del Gobierno, definir con la mayor precisión posible el ámbito de responsabilidad de cada uno de los organismos actuantes, a fin de evitar superposiciones o dificultades de coordinación.

Establecer un criterio unificado para la definición de las responsabilidades primarias de las Direcciones Generales de Técnica, Administrativa y Legal de los diferentes Ministerios.

Conclusión

El desarrollo completo de la estructura organizativa del Gobierno de la Ciudad es, sin duda, una tarea compleja, que no ha sido encarada en profundidad por ninguna de las gestiones a cargo del Poder Ejecutivo desde el establecimiento de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Esta Auditoría General sostenidamente ha señalado las dificultades y debilidades de control interno que esta situación genera. Debería, por lo tanto, afrontarse el esfuerzo que este desarrollo requiere, con la mayor celeridad posible y con una definición precisa de los criterios rectores que lo regirán, los objetivos a alcanzar, y las áreas involucradas en la generación de los respectivos proyectos estructurales. ●

INFORMEMOS

Informe de Auditoría

Ciudadanía Porteña. Con Todo Derecho

INFORME DE AUDITORÍA

Ciudadanía Porteña. Con Todo Derecho

Código del Proyecto: 3.08.13

Equipo Designado:

Supervisores: Mario Aiscurri (Director de Proyecto. Magister en Auditoría Gubernamental), Jorge A. Raimondo (Auditor Supervisor. Contador Público).

Auditores:

Graciela Maestri (Licenciada en Trabajo Social), Nuria García Wolff (Licenciada en Comunicación Social), Florencia Tamai (Licenciada en Nutrición), Virginia Martínez Bonora (Licenciada en Antropología), Anabella Zannini (Licenciada en Nutrición), Natalia Díez (Licenciada en Trabajo Social), Paula Morbidelli (Licenciada en Nutrición).

Qué examinamos

El Informe “Ciudadanía Porteña – Con Todo Derecho” – Proyecto 3.08.13, se realizó con el propósito de evaluar la adecuación de los recursos al cumplimiento de los objetivos institucionales y operativos, en términos de eficacia y eficiencia; el cumplimiento del presupuesto físico aprobado; de los objetivos institucionales previstos y de otros indicadores de gestión en el programa Ciudadanía Porteña

Por qué es importante

El Programa “Ciudadanía Porteña - Con todo Derecho” fue creado por la Ley 1878 de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y comenzó a funcionar en noviembre de 2005. El programa auditado representa un importante avance en términos de inclusión y de ejecución de políticas sociales con una mirada integral y articulada de áreas fundamentales de gobierno para propender al cumplimiento de sus objetivos. El Programa consiste en el otorgamiento de una transferencia monetaria destinada a familias pobres e indigentes (de acuerdo a los parámetros establecidos por el INDEC según líneas de pobreza e indigencia). La titularidad del beneficio recae preferentemente en la madre o jefa de familia. La prestación es exclusiva para la adquisición de productos alimentarios y elementos indispensables para la higiene, limpieza del hogar y combustión necesaria para la cocción ampliándose el beneficio para adquirir útiles escolares.

Además del sostenimiento de la adquisición alimentaria, el programa se propone promover la cobertura educativa y sanitaria de las familias, en especial, los niños. Asimismo se propone favorecer la búsqueda de empleo y reinserción en el mercado laboral de los adultos.

Cuáles fueron los principales hallazgos

1. Recursos Humanos

Se verificó que responsables del Programa y de áreas internas se desempeñan simultáneamente en la Unidad de Información, Evaluación y Monitoreo del Ministerio de Desarrollo Social. De esta manera, la misma persona que cumple las tareas de coordinación del Programa, es la responsable de la unidad fuera de nivel que tiene el propósito de diseñar, supervisar y monitorear los programas del Ministerio, vulnerando principios de control interno. El Programa carece de la cantidad necesaria de trabajadores sociales en su dotación, en relación al volumen de hogares inscriptos que requieren evaluación y revisión de su situación socioeconómica, tarea que implica –entre otras acciones- la realización de informes sociales.

2. Índice de Vulnerabilidad Social No Monetaria

Si el hogar es categorizado como pobre o indigente, el Programa aplica el Índice de Vulnerabilidad no monetario. Para su cálculo, toma los datos de la base informatizada de la ficha RUB. Esta base cuenta con el registro de una serie de variables, de las cuales el programa utiliza: edad, lugar de nacimiento, cobertura en salud, nivel de instrucción, condición de actividad, condición de ocupación, calificación de la ocupación principal, discapacidad y vivienda inconveniente. Sin embargo, no existe normativa o protocolos referentes a la construcción y aplicación del índice de vulnerabilidad social no monetario.

3. Evaluación de hogares inscriptos

Los registros (Fichas Resumen) que conforman la base de datos necesaria para la evaluación de los hogares se encuentran incompletos, lo que ha permitido el otorgamiento del subsidio a quienes no cumplen con los requisitos, la negación del subsidio a Hogares a pesar de cumplir con lo estipulado en la ley y la evaluación errónea de hogares pobres e indigentes como “no pobres”.

4. Seguimiento y Revisión de Casos

Las entrevistas, visitas socio ambientales e informes sociales carecen de privacidad, confiabilidad e idoneidad profesional tanto en su diseño como implementación, redacción y archivo.

5. Consulta a vecinos

El procedimiento de consulta a vecinos para llenar los formularios, sobre residencia del titular y de cada integrante del hogar, ingresos, actividad laboral, propiedades, situación de violencia, carece de legitimidad y legalidad, ya que vulnera el derecho a la intimidad y resulta un instrumento de nula confiabilidad.

6. Planilla de visita domiciliaria

No existe instructivo que indique la modalidad, resguardo metodológico y condiciones en el tratamiento adecuado de la documentación previo a la firma del titular para la recolección de datos.

7. Derivaciones realizadas a “Unidos por la Justicia”

El Programa realiza derivaciones de casos para quienes necesi-

ten asesoramiento jurídico gratuito, a la ONG “Unidos por la Justicia”, siendo muchos de ellos situaciones familiares complejas inadecuadamente tratadas antes de la derivación (exclusión del hogar por violencia, discapacidad, paradero desconocido del progenitor no conviviente, etc.).

8. Contraprestaciones en Educación

Del análisis de los legajos de hogares beneficiarios, sobre el total de NNyA (Niños, niñas y adolescentes) en edad escolar durante el 2006, se constató la ausencia del 74,36% de los certificados escolares exigidos por la Ley N° 1878/05. Asimismo, y para el total de NNyA correspondiente al 2007, este porcentaje ascendió a 92.66%. Los beneficiarios de la población infantil y adolescente (2006 y 2007), que no poseen certificación de alumno regular, carecen, en su totalidad de registros de informe de análisis y seguimiento de las estrategias de grupos focales organizados por el programa para evitar la deserción escolar.

9. Contraprestaciones en Salud

De los años 2006 y 2007, no se hallaron certificados de los controles de salud estipulados por la Ley N° 1878/05; y tampoco de las personas mayores de 18 años conformadas por adultos, adultos mayores, embarazadas, personas con discapacidad y personas con desnutrición, ni certificados de vacunas según calendario oficial del Ministerio de Salud.

También se verificó la ausencia de registros o documentos que den cuenta de la articulación con el Ministerio de Salud desde inicio del programa hasta la fecha.

10. Archivo

Los legajos de los hogares inscriptos están incompletos, y la información archivada no se encuentra foliada. Gran parte de los legajos analizados carece de fotocopia de DNI y/o certificados escolares y de salud, partidas de nacimiento.

11. Red de Comercios

Existen inconsistencias entre la información entregada por el Programa auditado y la información de acceso público brindada en la página Web del mismo, respecto a la red de comercios adherida a la tarjeta Ciudadanía Porteña, así como a la imposibilidad de aplicación ecuaníme de la sanción por consumos indebidos con la Tarjeta, debida a que la información utilizada surge sólo de una de las redes de comercios adheridos. Esta red acapara sólo 15% de las ventas realizadas mediante el subsidio del Programa.

Qué recomendamos

Recursos Humanos

Incorporar el personal idóneo, con niveles de remuneración acorde a las tareas que desarrolla, a fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos del programa y propender al control cruzado de la información, evitando que quienes sean responsables de la gestión intervengan al mismo tiempo en otras instancias de evaluación

Índice de Vulnerabilidad Social No Monetaria:

Confeccionar normativas y/o protocolos que describan el procedimiento para la construcción y aplicación del IVS y elaborar y monitorizar que las fórmulas matemáticas permitan obtener el resultado para el que fue propuesta.

Evaluación de hogares inscriptos:

Revisar y redefinir las fórmulas que determinan el IVS y su

correspondiente metodología para evitar una incorrecta evaluación de los postulantes a ser beneficiarios del programa y alcanzar una adecuada cobertura y para determinar la vulnerabilidad de los hogares, específicamente en aquellos hogares con jefatura masculina, ya que muestran un cierto grado de subjetividad en los valores de IVS.

Seguimiento y Revisión de Casos

Realizar las entrevistas, visitas socio ambientales e informes sociales en un ámbito de privacidad y bajo la conducción de profesionales idóneos para la contención de las temáticas que se sugiere abordar, interprete situaciones de riesgo y aborde las problemáticas de manera integral que apunten a su efectiva resolución, diseñando instructivos con rigurosidad metodológica, completar y resguardar adecuadamente la documentación respaldatoria.

Consulta a vecinos

En las metodologías de consulta resguardar el derecho a la intimidad.

Planilla de visita domiciliaria:

Aplicar los recaudos necesarios en el diseño e implementación de procedimientos que impliquen la firma de los beneficiarios en resguardo del pleno ejercicio de sus derechos.

Derivaciones realizadas a “Unidos por la Justicia”.

Dar cumplimiento a la normativa sobre “Prevención de la Violencia Familiar y doméstica”, “Plan de Igualdad real de Oportunidades y Trato entre Mujeres y Varones” y a la Constitución de la Ciudad, artículos 36 y 38 en las áreas de atención del programa y conveniadas, respecto a la imposición de requisitos discriminatorios sin respaldo normativo.

Contraprestaciones en Educación

Actualizar las constancias, certificados escolares, como requisito de accesibilidad y permanencia en el Programa.

Contraprestaciones en Salud

Realizar la articulación con el Ministerio de Salud, tal como lo establece la base del Programa, con el objeto de cumplir con la exigencia de permanencia en el Programa.

Archivo

Actualizar los legajos de los hogares inscriptos, foliándolos y completando con la documentación exigida por la reglamentación y que pueda estar faltante. Establecer criterios, circuitos, instructivos y procedimientos que garanticen la correcta confección y resguardo de los registros de las distintas áreas del Programa.

Red de Comercios

Actualizar en la web del Programa, la red de comercios adheridos y autorizados por el Programa, a fin de que su conocimiento sea público y veraz e implementar los mecanismos conducentes a que el Programa acceda a la información necesaria a fin de poder aplicar las sanciones que puedan surgir al detectarse consumos indebidos por parte de los beneficiarios

Conclusiones

El programa auditado representa un importante avance en términos de inclusión y de ejecución de políticas sociales con una mirada integral y articulada de áreas fundamentales de gobierno para propender al cumplimiento de sus objetivos. Esta modalidad de diseño e implementación se encuentra en línea con una concepción superadora de los programas alimentarios implementados hasta ahora en la jurisdicción. Las fortalezas del programa se pueden describir en términos

económicos y de inscripción, evaluación y selección según criterios técnicos y metodológicos objetivos.

No obstante lo dicho, el informe de auditoría elaborado también pone de manifiesto una serie de debilidades relacionadas principalmente con la existencia de un importante número de postulantes que quedaron fuera de la inscripción, de inscriptos mal evaluados, de falta de articulación con las áreas de educación y salud y de utilización de criterios de evaluación contrarios a los recomendados para esas situaciones (mujeres víctimas de violencia familiar). ●

Informe de Auditoría

Establecimientos educativos de nivel inicial

INFORME DE AUDITORÍA

Establecimientos educativos de nivel inicial

Relevamiento - Ejercicio 2008

Código del Proyecto: 2.09.04

Equipo Designado:

Director General: Dr. Luis María Ferella

Directora de Proyecto: Cdora. María Fernanda Rodríguez

Auditora Principal a cargo de la supervisión: Arq. María Alejandra Torre

Auditores:

Arq. Jorge Saieva, Arq. Pablo Carboni, Dra. Analía D'Amico
Sr. Ignacio Sandoval

Qué examinamos

El Informe de la AGCBA "Establecimientos Educativos de Nivel Inicial" -Proyecto N° 2.09.04 se realizó con el objeto de relevar las condiciones edilicias de las escuelas de nivel inicial y su capacidad operativa. El relevamiento edilicio, de acuerdo al alcance del proyecto, se centra en los establecimientos citados en el proyecto N° 2.03.13 (creados por Convenio entre la ex Secretaría de Educación y Cultura con la ex Secretaría de Salud Pública y Medio Ambiente).

Por qué es importante

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires funcionan 375 establecimientos educativos públicos de nivel inicial, distribuidos en los 21 Distritos Escolares existentes. De ellos, 12 fueron creados a partir de la celebración de Convenios de "Cooperación Especial" entre la ex Secretaría de Educación y Cultura y la ex Secretaría de Salud y Medio Ambiente.

En el año 1986 se celebró un "Convenio de Cooperación Especial" entre la ex Secretaría de Salud Pública y Medio Ambiente y la ex Secretaría de Educación y Cultura con el objeto de crear

establecimientos educativos de Nivel Inicial en cada una de las Unidades Asistenciales, destinados a la atención de los hijos del personal de las mismas, acuerdo que posteriormente fue aprobado por el Decreto N° 558/MCBA/86.¹

Desde entonces, comenzaron a funcionar establecimientos escolares en diversos nosocomios, entre ellos:

1. Hospital de Agudos Dr. Cosme Argerich: funciona la Escuela Infantil N° 3, del Distrito Escolar N° 4.
2. Hospital De Agudos Dr. José M. Penna: funciona la Escuela Infantil N° 5, del Distrito Escolar N° 5.
3. Hospital de Niños Dr. Pedro de Elizalde: funciona la Escuela Infantil N° 6, del Distrito Escolar N° 5.
4. Hospital de Agudos Dr. J.M. Ramos Mejía: funciona la Escuela Infantil N° 6, del Distrito Escolar N° 6.
5. Hospital Materno Infantil R. Sardá: funciona el Jardín Maternal N° 7, del Distrito Escolar N° 6.
6. Hospital General de Agudos Dr. Carlos G. Durand: funciona el Jardín Maternal N° 5, del Distrito Escolar N° 7.
7. Hospital General de Agudos Dr. I. Pirovano: funciona la Escuela Infantil N° 6, del Distrito Escolar N° 10.
8. Hospital de Agudos Dr. Parmenio Piñero : funciona la Escuela Infantil N° 4, del Distrito Escolar N° 11.
9. Hospital General de Agudos Dr. Teodoro Alvarez: funciona la Escuela Infantil N° 5, del Distrito Escolar N° 12.
10. Hospital General de Agudos Dr. E. Tornú: funciona la Escuela Infantil N° 2, del Distrito Escolar N° 14.
11. Hospital de Rehabilitación Manuel Rocca: funciona la Escuela Infantil N° 5, del Distrito Escolar N° 18.
12. Hospital General de Agudos Dr. D. Vélez Sarsfield: funciona anexo del Jardín Maternal N° 6, del Distrito Escolar N° 18.

Cuáles fueron los principales hallazgos

Los Convenios por los que se rigen las escuelas infantiles analizadas no se adaptan a las necesidades de la comunidad edu-

cativa actual, en lo que respecta a la cantidad de niños que asisten al establecimiento, como así tampoco al horario en el que se desarrolla la jornada.

La oferta pública de establecimientos educativos resulta insuficiente frente a la creciente demanda de la población. Por esta razón el servicio educativo que en su origen fue creado para atender específicamente la demanda de los hijos del personal del nosocomio, hace ya algunos años abrió sus puertas a la comunidad barrial.

Algunas debilidades puntuales son:

Sobre el Acceso: Los establecimientos educativos ubicados dentro de los hospitales Dr. José M. Penna, Dr. E. Tornú y Vélez Sarsfield, no tienen entrada independiente, esto representa un importante grado de peligro para los niños que deben transitar en forma diaria para asistir a los mismos.

Sobre la matrícula en relación a la capacidad: En 9² de los 12 edificios analizados, se verificó que la superficie cubierta es inadecuada. Esto muestra que no se respeta la reglamentación que limita el número de niños matriculados en relación a la capacidad edilicia por m² del mismo, para garantizar el correcto desarrollo y convivencia de los niños.

Sobre la superficie en las aulas: En 11³ de los 12 establecimientos educativos visitados, se verificó que la superficie de las aulas resulta inadecuada según la reglamentación vigente. Se detectó que en dos edificios existen aulas, las cuales no iluminan ni ventilan en forma natural.⁴

Sobre la superficie depósitos: En 11⁵ de los 12 establecimientos visitados, se verificó que el espacio destinado al área de depósitos no resulta suficiente. Como consecuencia de ello, al no existir esta área se verificó que hay circulaciones ocupadas con distintos mobiliarios que obstaculizan el desplazamiento por las mismas.

Sobre el servicio de cocina: En 3⁶ de los 12 establecimientos educativos analizados, se verificó que el Ministerio de Educación no ejerce el control sobre el servicio de comida brindado en los mismos.

Sobre el salón comedor: En 10⁷ de los 12 establecimientos educativos visitados, se verificó que no se cumple con la reglamentación vigente referida a salón comedor, ya sea porque carecen de un área de uso exclusivo para tal fin, o bien porque dicha área no cumple con las dimensiones establecidas en el C.R.A.E. Respecto a las áreas de Recreación: En 10⁸ de los 12 establecimientos educativos visitados, no cuentan con los correspondientes espacios de recreación abiertos ni cubiertos.

Sobre el desarrollo en un único nivel: En 5⁹ de los 12 establecimientos educativos visitados, se verificó que no cumplen con lo establecido en la reglamentación vigente en lo que respecta al desarrollo de las actividades en un único nivel. En 3¹⁰ de ellos, no existen medios mecánicos de elevación para salvar los desniveles existentes, mientras que en los 2¹¹ restantes tienen ascensor como medio de elevación entre niveles.

Respecto a la accesibilidad para discapacitados: En 7¹² de los 12 edificios visitados, se constató, que no existe rampa ni otro medio mecánico de elevación para salvar los desniveles existen-

tes en el acceso, entre la acera y el nivel del establecimiento.

Sobre los sanitarios: En 9¹³ de los 12 establecimientos educativos visitados, se verificó que la cantidad de sanitarios destinados a niños no cumple con la reglamentación vigente.

En 10¹⁴ de los 12 establecimientos visitados, se verificó que la cantidad de sanitarios destinados al personal docente y no docente del establecimiento, no cumple con la reglamentación vigente.

En 10¹⁵ de los 12 edificios analizados, se verificó que no existen sanitarios destinados a discapacitados.

Respecto a la seguridad edilicia: Se constató que en los 12 establecimientos educativos visitados existen deficiencias respecto a los elementos necesarios relacionados con la seguridad (señalética escasa, equipamiento inadecuado, entre otras), lo cual evidencia un mayor nivel de inseguridad general que requiere un control más estricto en cada uno de los establecimientos.

Conclusión general

Luego de haberse efectuado el relevamiento en los establecimientos educativos del área de nivel inicial, que han sido creados en virtud del "Convenio de Cooperación Especial" celebrado entre la ex Secretaría de Educación y Cultura y la ex Secretaría de Salud Pública y Medio Ambiente, se concluye que si bien el emplazamiento de dichos establecimientos en los predios hospitalarios, como la sobrepoblación de los mismos, han tenido una mejora con relación al Informe Final de Auditoría N° 2.03.13, se recomienda instar a continuar mejorando la situación a fin de garantizar condiciones edilicias adecuadas para el desarrollo de las actividad educativa.

Es de hacer notar, que las condiciones de accesibilidad a los establecimientos educativos relevados en el Informe Final de Auditoría 2.03.13., también han mejorado en función de haberse incorporado rampas como medio alternativo de elevación. ●

1- Dto. N° 558/MCBA/86 (13/02/86) BM N° 17728.

2- (D.E. 5 Escuela N° 5; D.E. 5 Escuela N° 6; D.E. 6 Escuela N° 6; D.E. 7 Escuela N° 5; D.E. 10 Escuela N° 6; D.E. 12 Escuela N° 5; D.E. 14 Escuela N° 2; D.E. 18 Escuela N° 5; D.E. 18 Escuela N° 6)

3- (D.E. 4 Escuela N° 3, D.E. 5 Escuela N° 5, D.E. 5 Escuela N° 6, D.E. 6 Escuela N° 6, D.E. 6 Escuela N° 7, D.E. 7 Escuela N° 5, D.E. 10 Escuela N° 6, D.E. 12 Escuela N° 5, D.E. 14 Escuela N° 2, D.E. 18 Escuela N° 5 y D.E. 18 Escuela N° 6.

4- (D.E. 10 Escuela N° 6 y D.E. 18 Escuela N° 5).

5- (D.E. 4 Escuela N° 3, D.E. 5 Escuela N° 5, D.E. 5 Escuela N° 6, D.E. 6 Escuela N° 6, D.E. 6 Escuela N° 7, D.E. 7 Escuela N° 5, D.E. 10 Escuela N° 6, D.E. 12 Escuela N° 5, D.E. 14 Escuela N° 2, D.E. 18 Escuela N° 5 y D.E. 18 Escuela N° 6.

6- (D.E. 5 Escuela N° 5, D.E. 7 Escuela N° 5, D.E. 12 Escuela N° 5).

7- D.E. 5 Escuela N° 5, D.E. 5 Escuela N° 6, D.E. 6 Escuela N° 6, D.E. 6 Escuela N° 7, D.E. 7 Escuela N° 5, D.E. 10 Escuela N° 6, D.E. 12 Escuela N° 5, D.E. 14 Escuela N° 2, D.E. 18 Escuela N° 5, D.E. 18 Escuela N° 6.

8- (D.E. 5 Escuela N° 5, D.E. 5 Escuela N° 6, D.E. 6 Escuela N° 7, D.E. 7 Escuela N° 5, D.E. 10 Escuela N° 6, D.E. 11 Escuela N° 4, D.E. 12 Escuela N° 5, D.E. 14 Escuela N° 2, D.E. 18 Escuela N° 5 y D.E. 18 Escuela N° 6.

9- D.E. 4 Escuela N° 3, D.E. 5 Escuela N° 6, D.E. 6 Escuela N° 6, D.E. 11 Escuela N° 4, D.E. 18 Escuela N° 5.

10- D.E. 5 Escuela N° 6, D.E. 6 Escuela N° 6, D.E. 18 Escuela N° 5.

11- D.E. 4 Escuela N° 3, D.E. 11 Escuela N° 4.

12- D.E. 5 Escuela N° 6, D.E. 6 Escuela N° 6, D.E. 6 Escuela N° 7, D.E. 7 Escuela N° 5, D.E. 10 Escuela N° 6, D.E. 14 Escuela N° 2, D.E. 18 Escuela N° 5.

13- (D.E. 4 Escuela N° 3, D.E. 5 Escuela N° 5, D.E. 5 Escuela N° 6, D.E. 6 Escuela N° 6, D.E. 6 Escuela N° 7, D.E. 7 Escuela N° 5, D.E. 10 Escuela N° 6, D.E. 14 Escuela N° 2 y D.E. 18 Escuela N° 5.

14- D.E. 5 Escuela N° 5, D.E. 5 Escuela N° 6, D.E. 6 Escuela N° 6, D.E. 6 Escuela N° 7, D.E. 7 Escuela N° 5, D.E. 10 Escuela N° 6, D.E. 12 Escuela N° 5, D.E. 14 Escuela N° 2 y D.E. 18 Escuela N° 5, D.E. 18 Escuela N° 6.)

15- (D.E. 5 Escuela N° 5, D.E. 5 Escuela N° 6, D.E. 6 Escuela N° 6, D.E. 6 Escuela N° 7, D.E. 7 Escuela N° 5, D.E. 10 Escuela N° 6, D.E. 12 Escuela N° 5, D.E. 14 Escuela N° 2, D.E. 18 Escuela N° 5 y D.E. 18 Escuela N° 6.

Adrian Gorelik

Buenos Aires y sus representaciones

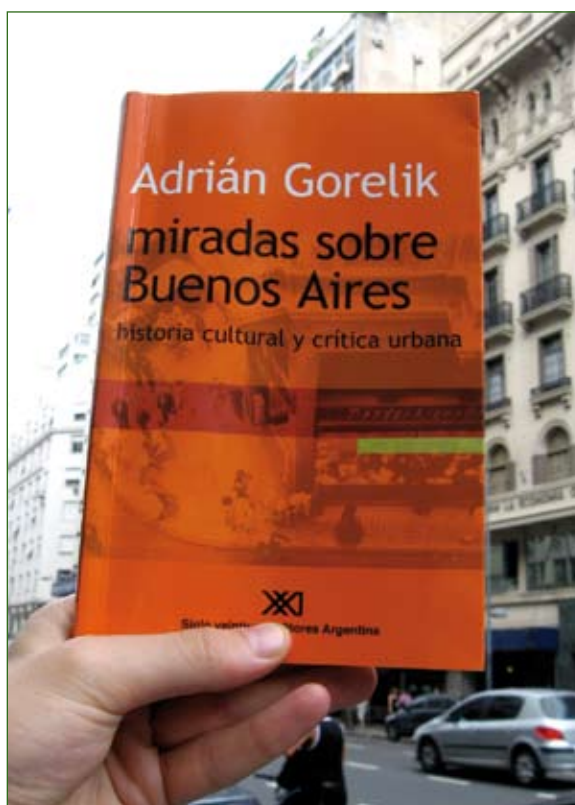
Lic. Federico Golodny

Ya el título del libro, “miradas sobre Buenos Aires”, nos habla de una pluralidad. Y si lo empezamos a leer nos daremos cuenta de que en realidad es más que la suma de singulares, es una red compleja que vuelve la mirada tratando de emular las capas que tiene una cebolla. Poco a poco la trama se va entrelazando para que, al final, se nos dibuje un mapa mental en donde no encontremos el principio del ovillo. Es un claro ejemplo de cómo el pasado, el presente y la noción de futuro interactúan permanentemente para poder dar sentido a la historia de la Ciudad de Buenos Aires.

Adrián Gorelik es arquitecto y Doctor en Historia. Publicó decenas de libros y artículos que tienen como eje central la ciudad, la urbe. Este libro, que salió a la luz en el 2004, contiene textos escritos en diferentes años, más precisamente en la década del '90. Una de las virtudes de esta publicación es la coherencia que comparten los artículos a pesar de haber sido escritos en diferentes momentos.

Quizás uno de los aciertos más importantes se encuentra al principio de la lectura en donde leemos “¿Cómo pensar una ciudad?, ¿Cómo pensar Buenos Aires?”. La pregunta por el cómo nos remite inmediatamente al título del libro y de ahí a afirmar que al existir diferentes actores políticos y sociales que construyen, material o simbólicamente, ciudad, necesariamente tendremos diversas miradas e intervenciones sobre lo que consideramos la Ciudad de Buenos Aires.

Estas miradas no se limitan solamente al devenir de los hechos políticos de la mayor urbe argentina, sino que tienen la pretensión de abarcar muchos otros campos de estudio, tales como el cine, la fotografía, la cultura en general, la historia, la arquitectura, etc.; siempre con la finalidad de dar cuenta de la Ciudad.



Los hechos y acciones transforman la realidad y, para este autor, el desarrollo de la historia de la identidad de Buenos Aires es imposible de ser entendida si no prestamos atención a los grandes acontecimientos que nos definieron y continúan haciéndolo. La influencia europea con Sarmiento a la cabeza, la posterior entrada de la cultura norteamericana, la particular negación del latinoamericanismo, no solo nos ayudan a entender los siglos XIX y XX, sino nuestra actualidad. ¿Qué relación existe entre el pretendido sello europeo y las ideas y prácticas que se forman sobre el trabajo cartonero de los últimos años?

A lo ya dicho hay que sumarle que para el autor es imposible entender Buenos Aires sin prestar atención a su relación con el interior, con el conurbano y sobre

todo con la construcción del país. Pasado y presente se buscan para dar respuestas.

Si bien este no es un libro escrito en un mismo momento, se respeta cierta línea histórica: desde los comienzos del país en el siglo XIX hasta “el paisaje de la devastación” de los años 2001 y 2002.

¿Cómo se construye el imaginario social de la Ciudad? ¿Cuáles son los discursos que predominan en cada época? Si representar es volver a presentar, ¿bajo qué lógica lo hacemos? ¿Acaso podríamos trazar un paralelismo entre la crisis de representación política y la representación de la Ciudad? Tanta es la importancia que reviste para el autor lo que venimos diciendo que afirma:

“No hay ciudad sin representaciones de ella, y las representaciones no solo decodifican el texto urbano en conocimiento social, sino que inciden en el propio sentido de la transforma-

ción material de la ciudad.”

Para intentar dar respuesta a estos interrogantes el autor viaja a través de varios autores: Martínez Estrada, Canal Feijóo, Borges, Ortega y Gasset, Victoria Ocampo, etc. Pero también indaga en la mirada del habitante de la urbe y pone de relieve aquello que nos puede aportar la experiencia del viajero.

Justamente la interacción de esos actores cobra vital importancia, tanto que, citando a Simmel dice:

“Las relaciones espaciales no sólo son condición determinante, sino también simbólicas de las relaciones entre los hombres”.

Uno de los rasgos más interesantes del libro son algunas definiciones bastante fuertes y jugadas del autor:

“En un texto iluminador sobre la imaginación territorial brasileña, A pátria geográfica, Candice Vidal e Souza sostiene que la función de los relatos espaciales en el pensamiento social de aquel país fue ‘convencer de que hay Brasil’. Podríamos para-

frasearla para descubrir que la imaginación territorial del ensayo argentino parece haber buscado, en cambio, explicarse por qué no hay Argentina”.

Los diferentes y recientes momentos políticos del país tampoco son ajenos a este libro, la relación entre la modernidad de los años '80 y la construcción de ciudad y, posteriormente, los vínculos entre los transformadores años '90 y su interacción con la identidad de la Ciudad de Buenos Aires constituyen cuestiones claves para darle sentido a nuestra realidad.

Finalmente debemos agregar que este libro es una suma de ensayos que tiene un carácter exploratorio. Quizás el mayor aporte que nos deja a nosotros, los lectores, es la posibilidad de pensar la complejidad de la cuestión urbana, la clara advertencia de no caer en explicaciones facilistas como las que (con suma frecuencia) entienden la historia como una mera secuencia de hechos. ●

miradas sobre Buenos Aires
Buenos Aires, Siglo Veintiuno editores, 2004.

RESEÑA CINEMATOGRAFICA

Libertad, burocracia y control en “Brazil”

Lic. Federico Golodny

Este clásico del cine estrenado en 1985 nos ofrece una mirada particular del mundo. Dirigida por Terry Gilliam y proyectada en gran parte del planeta, esta película resulta difícil de catalogar: surrealista, mediante una mirada que ve el futuro a través del pasado, revelando el otro lado del ahora. Todo su relato y su puesta en escena refleja una sociedad opresiva, no sólo a través de su sistema social y político, sino también a partir de su arquitectura industrial.

El protagonista de la película, Sam Lowry, es un tecnócrata eficiente pero soñador, con un puesto de tercera categoría dentro de la gigantesca máquina burocrática que conduce a una distopía¹ inhumana, hundida por la ineficiencia y amenazada por el terrorismo. A partir de un error burocrático los hechos se van sucediendo hasta el punto de conformar una historia poco verosímil pero cargada de simbolismos que llevan al espectador a cuestionarse el sistema en el que vivimos.

El relato se sitúa en un Estado burocrático donde las máquinas dominan la cotidianeidad con horribles consecuencias, donde el hombre promedio encuentra la frustración de su existencia

y sublima, a partir de los sueños, esa pelea constante entre la realización humana y la realidad, que lo limita hasta llegar a convertirlo en un elemento más del engranaje social.

En este mundo donde las libertades humanas se encuentran cercenadas, los actos de vandalismo y terrorismo se suceden de modo tal que la población sigue adelante con sus vidas a pesar del desborde social, pareciendo que estos actos no influyen en absoluto en sus vidas.

En esta película el concepto de control es diametralmente opuesto al que nosotros conocemos en la actualidad en una sociedad democrática. Deslindado de su función inicial, el control ocupa todo el espectro de acción de las personas olvidándose quizás del objetivo que persigue. Es nada más ni nada menos que el control por sí mismo, el control como fin y no como medio.

Muchos años atrás el sociólogo y economista alemán Max Weber nos había advertido acerca de los peligros que la sociedad moderna encerraba en su interior.



Para Weber, el Estado moderno, para poder funcionar, se arma de una burocracia que lo ordena y lo sistematiza, pero con el correr de los años la formalidad y racionalidad burocrática (mostrada en la película con diferentes metáforas sobre “el papeleo”) se olvida de la sustancia que le dio origen, dando rienda suelta a las consecuencias que emanan del rigor formalista que poco a poco va desgarrando los lazos sociales que se construyen en la sociedad.

A partir de un error de tipeo, fuerzas del gobierno secuestran a una persona por haber cometido un delito que no realizó. En la escena donde se muestra este acontecimiento, y para graficar estos conceptos, el secuestrador estatal, al llevarse al supuesto delincuente dice: “Ése es el remito por su esposo y éste es el recibo de su recibo”. De este modo se absorbe por completo la sustancia democrática a manos de una burocracia que hace caso omiso a toda explicación racional-democrática.

El control, dentro de esta lógica, toma un carácter principal y pasa a ser el eje nodal del sistema. Se inventa todo un sistema que controla por controlar. Es en este contexto y no en otro en donde se sitúa la libertad de las personas.

Frente a este drama, el Estado, a través de su Ministerio de Información, se distancia de la sociedad civil y arroja slogans como: “Nosotros trabajamos, usted disfruta”.

Las frases siguen tomando fuerza, pareciéndose al famoso libro 1984 de George Orwell. Nos encontramos con afirmaciones que le impregnan carácter y fuerza a la idea de la película: “La verdad te liberará”, “La sospecha crea confianza”, etc. A

esta altura, por supuesto, no quedan dudas de que estamos hablando de un Estado policial absoluto.

Una de las paradojas de la película es el devenir de Sam Lowry, su protagonista. El relato empieza describiendo a un ciudadano “promedio” que, a partir de los acontecimientos y de sus sueños de la lucha por la libertad se convierte, casi sin quererlo, en un terrorista buscado por el Estado.

Cierto grado de locura y enfermedad, gracias a la esquizofrénica sociedad, casi termina consumiendo al protagonista, llevándolo a la búsqueda de su libertad.

Una vez más el mundo del séptimo arte, a partir de una crítica a la realidad, logra con gran eficacia, entrecruzar los conceptos de libertad, control y burocracia. Así es como podemos afirmar con Terry Gilliam:

“La película no es acerca de Brasil, el país, excepto que fue inspirada por la condición humana; en ese sentido tiene mucho que ver con Brasil como con cualquier otro país”. ●

1- Una distopía es una utopía perversa donde la realidad transcurre en términos opuestos a los de una sociedad ideal. El término fue acuñado como antónimo de utopía y se usa principalmente para hacer referencia a una sociedad ficticia (frecuentemente emplazada en el futuro cercano) en donde las tendencias sociales se llevan a extremos apocalípticos.

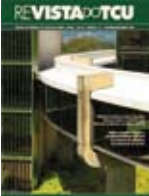
Aclaremos que esta palabra no está recogida en el Diccionario de la Real Academia Española, pero su uso es muy frecuente y aparece registrada en importantes obras lexicográficas, como en Seco, Manuel; Andrés, O.; Ramos, G.: Diccionario del español actual. Madrid: Aguilar, 1999; pág. 1647.


LINKS A PUBLICACIONES DE INTERÉS


Revistas internacionales de control y administración pública


Lic. Marianela Schkolnik

ARGENTINA		
	Organismo: Defensoría del Pueblo Sitio web: http://www.defensoria.org.ar Revista: Revista Digital de la Defensoría del Pueblo. Diciembre 2009 Link Revista: http://www.defensoria.org.ar/publicaciones/newsletter.php	Artículo destacado: El celular en el ojo de la tormenta. Mínimo, vital y móvil En la nota se indica que las empresas de telefonía móvil, representan el mayor número de denuncia en los organismos de control dado la deficiente prestación del servicio. Además, se exponen los resultados de una investigación, realizada por la Defensoría, sobre aquellos puntos donde se observaron las mayores irregularidades.
ARGENTINA		
	Organismo: Subsecretariado Permanente de los Tribunales de Cuentas de la República Argentina Sitio web: http://www.tribunalesdecuentas.org.ar/ Revista: El Control Público. Edición 110 - 2009 Link revista: http://www.elcontrolpublico.com.ar	Artículo destacado: Auditor Gubernamental a través del tiempo <i>Huber Darío Brugues</i> El autor expone un recorrido por los distintos conceptos de auditor.
ARGENTINA		
	Organismo: Subsecretariado Permanente de los Tribunales de Cuentas de la República Argentina Sitio web: http://www.tribunalesdecuentas.org.ar/ Revista: El Control Público. Edición 109 - 2009 Link revista: http://www.elcontrolpublico.com.ar	Artículo destacado: El control en China En el artículo se desarrolla un análisis sobre la Auditoría Nacional de China.
BOLIVIA		
	Organismo: Contraloría General de la República de Bolivia Sitio web: http://www.cgr.gov.bo Revista: Revista CGE Informa. Número 1 / 2009 Link revista: http://www.cge.gov.bo/PortalCGR/inicio.aspx?indice=4&grupo=18	Artículo destacado: ¿Dónde concluye la labor de la Contraloría General del Estado? <i>Arturo Gutiérrez Guarachi</i> La Contraloría General tiene la función de ejercer el control externo posterior. Sin embargo, podrá, a partir de la modificación de la normativa, efectuar una Supervisión que permita un control concomitante frente a los pedidos de la ciudadanía. La primera prueba fue el desarrollo de la Supervisión como instrumento para mejorar la gestión ambiental.

BRASIL		
	Organismo: Tribunal de Cuentas de la União Sitio web: http://www.tcu.gov.br Revista: Año 40 Número N° 113. Septiembre / diciembre 2007 Link revista: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/biblioteca_tcu/biblioteca_digital/REVISTA0113.pdf	Artículo destacado: O princípio da precaução ambiental e o controle externo pelo Tribunal de Contas da União <i>Geraldo Márcio Rocha de Abreu</i> En el artículo se plantea la confluencia entre el principio de prevención ambiental, reconocido como regla por el derecho ambiental internacional, y el control ejercido por el Tribunal de Cuentas de la Unión. <i>(Nota en portugués)</i>

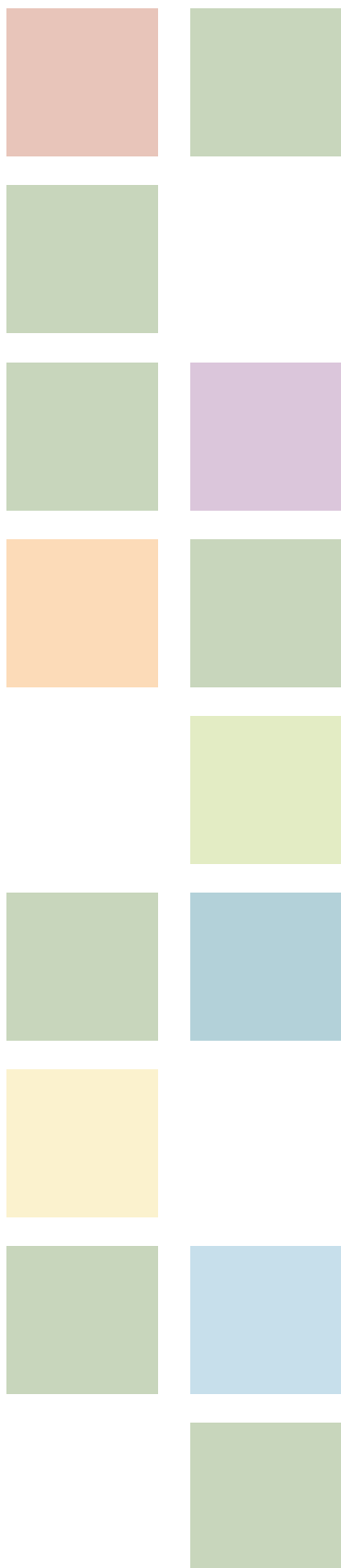
ESPAÑA		
	Organismo: Tribunales de Cuentas Autonómicos Sitio web: http://www.auditoriapublica.com Revista: Auditoría Pública - noviembre 2009 N° 49 Link revista: http://www.auditoriapublica.com	Artículo destacado: Las relaciones del poder legislativo y las instituciones de control externo <i>Isabel Pozuelo Meño</i> En el artículo se presenta la importancia sobre la dependencia orgánica y la independencia funcional que presta el Tribunal de Cuentas externo con el Poder Legislativo. A su vez, se plantea la necesidad de una reformulación de la carta orgánica del organismo frente a la evolución del modelo de organización territorial del Estado.

INTERNACIONAL		
	Organismo: Organización internacional de las Entidades Fiscalizadoras Supremas-INTOSAI Sitio web: http://www.intosai.org/ Revista: Revista Internacional de Auditoría Gubernamental Enero 2010 Link revista: http://www.intosaijournal.org/pdf/ijga_jan10_english_journal_www.pdf	Sector público y privado en colaboración para el desarrollo de estándares internacionales en auditorías financieras. Entrevista a Claes Norgren, Auditor General de Suecia y a Arnold Schilder, Chair of the IAASB (International Auditing and Assurance Standards Board), responsables del proyecto para la creación de 36 puntos básicos para el desarrollo de auditorías financieras. <i>(Revista en inglés)</i>

VENEZUELA		
	Organismo: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD. Sitio web: http://www.clad.org.ve Revista: REFORMA Y DEMOCRACIA - N° 45 - Octubre 2009 Link revista: http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/045-octubre2-2009/gabaldon	Artículo destacado: Fortalecimiento de la capacidad de formular e implementar políticas de transparencia y anticorrupción en América Latina <i>Gerardo Berthin Siles</i> En el artículo se exponen distintos elementos y herramientas para poder formular políticas de transparencia y anticorrupción.

Correo de lectores

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



Qué es la AGCBA

La Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires es un organismo creado por la Constitución de la Ciudad Autónoma con la finalidad de ejercer el control externo del sector público (centralizado y descentralizado) de la Ciudad así como de las empresas, sociedades o entes en los que la ciudad tenga participación en sus aspectos económicos, financieros, patrimoniales, de gestión y de legalidad. Es conducida por un cuerpo colegiado, el Colegio de Auditores, integrado por siete miembros designados por la Legislatura porteña.

Se considera a sí misma como “un órgano de control externo dedicado a medir resultados y a promover la mejora de la calidad de la gestión pública, contribuyendo a alcanzar una sólida cultura de rendición de cuentas y resultados, a facilitar la toma de decisiones legislativas y a orientar la gestión fortaleciendo los principios republicanos”.

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

Presidenta

Dra. Sandra Bergenfeld

Auditores Generales

Dr. Santiago De Estrada

Dr. Alejandro Fernández

Ing. Adriano Jaichenco

Dra. Paula Oliveto Lago

Lic. Josefa Prada

Dr. Juan Carlos Toso

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

(54 11) 4321-3700

info@agcba.gov.ar

www.agcba.gov.ar

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