

CONTEXBA

Revista de Control Externo Gubernamental

Nº 9 | NOVIEMBRE 2011



**Propietario:**

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

Directora:

Auditora General Dra. Sandra Guillermina Bergenfeld

Coordinador Editorial:

Auditor General Dr. Alejandro Gabriel Fernández

Auditores Generales:

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

Producción General:

Prof. Arturo Armada

Editada por el Departamento de Divulgación de AGCBA

Av. Corrientes 640 Piso 2° C1043AAT
Ciudad Autónoma de Buenos Aires
tel (54 11) 4321-3712 y 4321-3700 int 178 - fax 4321-3700 int 5

Diseño, diagramación y fotografía:

Javier Pomposiello

Impresión:

Artes Gráficas Papiros S.A.C.I.
Castro Barros 1395 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Líneas rotativas y fax (011) 4921-0986
e-mail: papiros@papiros-sa.com.ar

Distribución:

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

Revista digital Contexba:

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

Correo de lectores

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

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

IMAGENES DE TAPA**Aves de Buenos Aires****La importancia de su conservación**

La Ciudad de Buenos Aires tiene una gran riqueza de aves. Sólo en la Reserva Ecológica Costanera Sur, se encuentran 250 especies del total de 1.000 que habitan en nuestro país, sumando los espacios verdes que hay en toda la Capital Federal, donde también se las puede observar con facilidad.

Gracias a la rica geografía que se traduce en 18 ecorregiones, nuestro país goza de un capital natural que contribuye significativamente a la diversidad global. Sin embargo, en la actualidad alrededor del 10% de las aves del país están al borde de la extinción.

La pérdida y la fragmentación del hábitat son las principales causas para la disminución de las poblaciones de estas especies, pero la caza, el tráfico ilegal de vida silvestre, el saqueo de nidos, la mortalidad ocasionada por la interacción con pesquerías y la competencia con especies invasoras, también amenazan a un gran número de ejemplares.

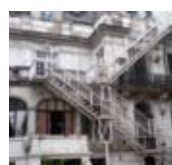
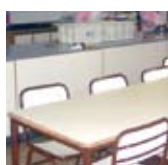
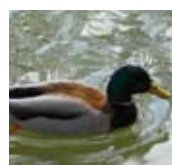
Las aves son importantes porque ayudan en la dispersión de semillas y a la polinización de las plantas; controlan plagas y cumplen una importante función sanitaria limpiando los desechos orgánicos, ayudándonos con el cuidado de la salud ambiental.

Por tal motivo, Aves Argentinas trabaja a través de actividades de difusión, educación, gestión e investigación, intentando generar una mayor conciencia en la sociedad acerca de la importancia de conservar la biodiversidad y en particular las aves que son indicadoras del estado de salud del ambiente, y pueden ayudarnos a mejorar nuestra calidad de vida.

www.avesargentinas.org.ar

Las fotografías de tapa fueron en su mayoría cedidas por "Aves Argentinas" realizadas por los siguientes autores: Ramón Moller Jensen, Marcelo Ruda Vega, Alec Earnshaw, Nicolás Couvin, Carlos Del Aguila, Pablo Conte y Juan María Raggio.

También fotografías de Solange Laino y Javier Pomposiello, agentes de la AGCBA.



2

EDITORIAL

Presidenta de la AGCBA: Sandra Bergenfeld

3

PROBLEMÁTICA URBANA

La evaluación del Impacto Ambiental entre la ética y la economía

Horacio Fazio

8

CONTROL Y CIUDAD

Alimentación que se nutre de control

Luis María Ferella

13

EXPERIENCIA DE CONTROL EN ESPAÑA

La auditoría continua y el control financiero permanente

José Miguel González Tallón

19

MISCELÁNEA

Miscelánea 1: China primer acreedor mundial

Josefa Prada

21

TRIBUNA ABIERTA

Tensión en el control. Sujeto y predicado

Anabella Zanini, Federico Golodny y Natalia Diez

28

NOVEDADES

El plan anual de auditoría y la gestión de la calidad

Mariano Macedo

31

Fortalezas y Debilidades de los Órganos de Control en la Ciudad

Guillermo García

34

¿QUÉ ES EL CONTROL PARA USTED?

Publicidad, marketing y control

Mariano Mandil

35

El control y los límites al poder

María Ximena Luques

36

INFORMEMOS

Hospital de rehabilitación respiratoria

María Ferrer

41

Gestión del Programa de Inmunizaciones

44

RESEÑA CINEMATOGRAFICA

I como Ícaro (analizada a través de pensadores modernos)

Federico Golodny

46

LINKS A PUBLICACIONES DE INTERÉS

Revistas internacionales de control y administración pública

Marianela Schkolnik

48

A MODO DE CIERRE

Balance de gestión

Alejandro Fernández

EDITORIAL



Sandra Bergenfeld
Presidenta AGCBA

Cerrando una nueva etapa en AGCBA de cara a nuevas oportunidades

Con alegría y el sabor del deber cumplido este Colegio de Auditores Generales cierra un nuevo capítulo en la joven historia de la AGCBA.

Si intento adentrarme en el sentimiento de mis compañeros, con ese conocimiento y cariño que se logra después de tanta convivencia, creo, sin temor a equivocarme, que mancomunadamente sentimos satisfacción por la tarea desarrollada.

Algunos logros como la creación de la Mesa de Relaciones Laborales, ámbito democrático para intercambiar ideas, propuestas y anhelos de nuestros trabajadores, destacan la sinergia que puede generarse entre quienes debemos efectivizar la toma de decisiones con los representantes de los trabajadores, respetando cada una de sus necesidades y propuestas.

El avance de las sucesivas planificaciones, la coordinación entre Direcciones de Área, el trabajo interno y meticuloso de la UAI, la actualización de la Cuenta de Inversión, la diagramación y el presupuesto invertidos en capacitación de nuestros agentes, las herramientas tecnológicas de última generación adquiridas, el rediseño de la Carrera Administrativa, (con el reconocimiento de adicionales y viejas deudas definitivamente satisfechas), y el Plan de Normalización de 2010 nos hace mirar este corto período de cuatro años y entender que estuvimos en la senda correcta.

Pero esa percepción surge del intercambio permanente con los agentes de la AGCBA. Ojalá se hayan sentido respetados, jerarquizados, escuchados y motivados en la diaria labor. Entonces el objetivo se habrá cumplido.

Lejos quedaron las discusiones parlamentarias sobre nuestras necesidades presupuestarias. Los Legisladores entendieron que dotar de herramientas al Control Público Externo ayuda directamente a la calidad democrática. La aprobación a tiempo de nuestra Planificación (cuyo proceso fue reconocido con las Normas ISO 9001) colaboró en los últimos años a dotar de certeza el trabajo de las áreas.

La Cátedra de Auditoría, que nos permite acercarnos a los más jóvenes para desarrollar la cultura del control, el compendio de normas, la standarización de formato de informes, el desarrollo de instructivos para organismos auditados, la conformación de equipos multidisciplinarios en temáticas como medio ambiente y la ayuda económica y académica permanente a través de becas son algunos de los sellos de esta gestión que concluye el 10 de diciembre.

Capítulo aparte merecen nuestros Departamentos de Divulgación y Asistencia Técnica y el de Relaciones Institucionales. El material de difusión logró altos niveles de calidad y permitieron que la AGCBA llegara a diversos ámbitos académicos a través de los múltiples convenios de cooperación suscriptos con Instituciones Públicas y Privadas Nacionales e Internacionales.

Finalmente el alto grado de participación de AGCBA en la Red Federal de Control Público, con la presentación de informes anuales en materias sensibles como Desarrollo Social, Educación o Salud, nos permite enriquecer nuestra experiencia, sumándola al concierto de Organismos de Control de todo el País y conocer las problemáticas y necesidades de los Ministerios y Programas Nacionales.

Tendría que continuar enumerando logros compartidos pero solo me interesa destacar que para este joven organismo se abren innumerables oportunidades de crecimiento, profesionalización, inserción de sus informes en la opinión pública y fundamentalmente el alto objetivo de colaborar en la eficiencia y eficacia de la ejecución de las Políticas Públicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Un cálido ¡Hasta pronto! es el mejor saludo para aquellos con los que compartí uno de los capítulos más enriquecedores de mi vida y de mi carrera profesional. Con todo mi afecto.

Sandra ●

La evaluación del Impacto Ambiental entre la ética y la economía

Horacio Fazio*

I. El impacto ambiental como problema interdisciplinario

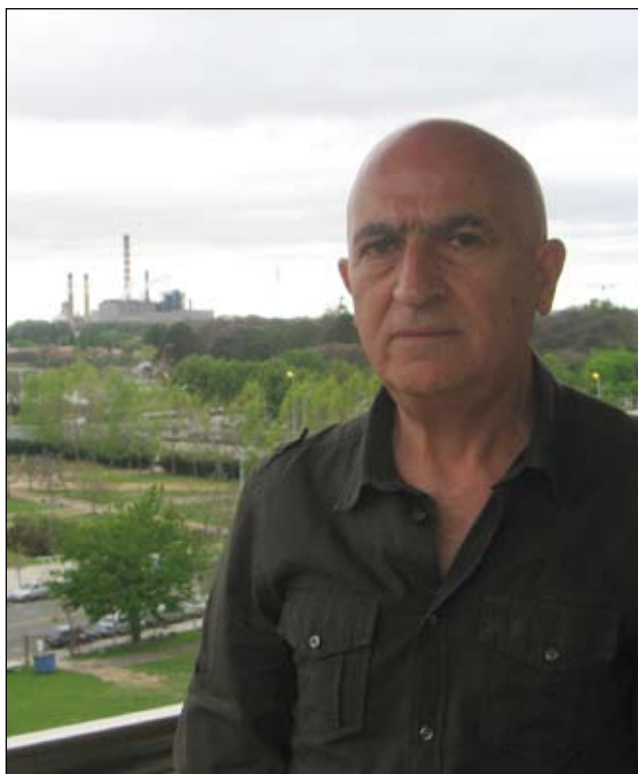
Evaluar el impacto ambiental de obras públicas o privadas tiene diversos alcances que corresponde establecer para una debida comprensión del tema. En primer lugar, cuando hacemos referencia a lo ambiental no nos estamos refiriendo sólo al medio físico (que posibilita la vida en todas sus formas) sino también a los seres vivos, en particular -pero no solo- a los seres humanos y sus relaciones sociales en sentido amplio, emergentes de la vida en comunidad, esto es, relaciones económicas, políticas, culturales, etc. En otras palabras, el ambiente es todo: el medio físico que posibilita la vida y la vida misma. En cambio, cuando hablamos en lengua castellana de medio ambiente (expresión todavía mayoritariamente utilizada), comprobaremos que consciente o inconscientemente nos estamos refiriendo a "algo" diferente o externo a nosotros mismos. En el primer caso -ambiente- partimos de una visión sistémica, global, integral; el medio físico es instrumento pero también fin en sí mismo. En el segundo -medio ambiente- hacemos referencia a una problemática externa, parcial, fragmentada; el medio físico es sólo instrumental. Esto no es una cuestión semántica sino que hace referencia a concepciones diferentes de la problemática en cuestión. Tampoco significa que todo aquél que utiliza el término "ambiente" presupone una posición correcta o apropiada frente a un problema determinado y, por el contrario, quienes hacen referencia al "medio ambiente" tienen posiciones cuestionables. Planteamos la cuestión con la modesta finalidad de que conviene, cuando nos expresamos, evitar ambigüedades o errores de concepción; por ejemplo, "ambiente humano" podría parecernos una expresión casi -por decirlo de alguna manera- progresista y, sin embargo, lleva implícita una concepción homocentrista. El ambiente es humano, animal, vegetal y físico.

En segundo lugar, el referirnos a obras -si bien, de cierta envergadura- públicas o privadas, significa hablar de actos económicos, de economía. Y aquí corresponde aclarar que no se referencia la cuestión a lo que entendemos vulgarmente por economía, esto es, las acciones que relacionan determinados medios (materiales, monetarios, etc.) con determinado fin (normalmente, la maximización del lucro). Si el propósito es evaluar el impacto ambiental de ciertas obras públicas o privadas que previsiblemente afectarán el ambiente circundante se ha generalizado en todos los países el procedimiento de elaboración de una Evaluación de Impacto Ambiental (EIA); en este caso, el objetivo del lucro aparece -o debiera aparecer- en un segundo plano y fuera de la EIA propiamente dicha.

Nos interesa analizar en esta oportunidad la EIA en un sentido global y no detallado en sus aspectos técnicos procedimentales. En realidad, si se coincide en la concepción del ambiente antes expuesta, deberíamos evaluar el impacto ambiental de todos -o casi todos- los actos económicos ya que directa o indirectamente los mismos se concretan utilizando medios que modifican el ambiente. La economía en sí misma debiera soportar la prueba de una EIA. Y ello no es una mera expresión potencial de deseos para la vida contemporánea, sino que sería aplicable a la historia de la humanidad y a los efectos ambientales de la búsqueda del sustento humano y de determinado contexto de convivencia en todos los tiempos. Por otra parte, el impacto ambiental del accionar económico humano en el sentido expuesto tiene implicancias éticas tanto en relación a la naturaleza inerte como a los seres vivos y, dentro de estos últimos, a la humanidad, tanto en relación a las actuales generaciones como a las futuras. En realidad, son innumerables las combinaciones relacionales entre naturaleza y seres vivos sobre las cuales pueda aplicarse una lectura ética: ¿Hay un orden de preeminencia entre los seres vivos en relación al uso de la naturaleza? ¿Las futuras generaciones humanas no tienen derecho a ciertas condiciones ambientales? ¿La explotación de la naturaleza se fundamenta de igual manera cuando se trata del sustento humano, o sea de necesidades objetivas de sobrevivencia, que cuando se trata de la satisfacción de fines ilimitados, o sea, deseos subjetivos? Los actos económicos en general, y las obras susceptibles de aplicárseles una EIA, no son neutrales éticamente. Dentro del proceso que constituye una EIA, justamente todos aquellos aspectos relacionados con la evaluación que conlleven juicios de valor tienen que ver de alguna manera con la ética. Evaluación, justamente, no es mera descripción sino más bien valoración, validación.

Lo expuesto nos lleva a concluir en primera instancia que los problemas ambientales en general y, en particular, una EIA no puede abordarse a partir de la aplicación de conocimientos o saberes fragmentados sino que una evaluación para que sea tal, debe simultáneamente aplicar un análisis económico y un análisis ético junto a los efectos en el medio físico. Vemos entonces que este cruce interdisciplinario de los saberes intervinientes en la problemática de la EIA -ambiente, economía y ética- nos proporciona el marco adecuado para introducirnos al estudio del impacto ambiental de la actividad humana.

Nuestro propósito es reflexionar sobre las relaciones entre la economía, el ambiente y la ética. A partir de la relativamente reciente irrupción de la cuestión ambiental en la sociedad



contemporánea, trataremos de analizar las implicaciones e interrelaciones ético-económicas del accionar humano. En este marco, aclaremos desde el principio el alcance que le damos a las tres problemáticas implicadas. En economía, nos interesa analizar las motivaciones y los condicionamientos del comportamiento humano en la consecución de las necesidades y deseos. En materia ambiental, haremos hincapié en el carácter finito del mundo natural. Por último, respecto a la ética -reflexión filosófica sobre la moral y las costumbres- corresponde destacar por un lado, la valoración implícita de la naturaleza (paisaje, recursos naturales, aire, seres vivos, etc.) en los actos económicos, y por el otro, el grado de significación que le otorgamos a las futuras generaciones en cuanto a sus derechos a disponer de determinado ambiente, apto para proporcionar los recursos necesarios para una razonable calidad de vida.

II. Economía, ética y ambiente

La cuestión ético-económico-ambiental en la sociedad contemporánea se resume en un sólo interrogante: ¿cómo es posible conciliar un ambiente finito con necesidades humanas que se plantean como ilimitadas? A partir de esta pregunta -y sus posibles respuestas- podremos avanzar en el análisis de las motivaciones y condicionamientos del comportamiento económico -enmarcado en el cumplimiento del imperativo natural del sustento humano- y diferenciar auténticas necesidades vitales de meros deseos circunstanciales, a los efectos de minimizar el impacto ambiental de nuestros actos y optimizar el uso de recursos naturales no renovables y de renovación relativa.

Que el planeta Tierra que habitamos sea finito parecería ser un

dato de la realidad que no requeriría mayores explicaciones. Y sin embargo, ante el creciente deterioro ambiental, hay que partir de este obvio dato para tomar conciencia de la magnitud del problema. En realidad, no sólo debemos relacionar un mundo limitado con las necesidades materiales del sustento humano, sino también debemos tomar en cuenta las necesidades del "sustento no humano", esto es, de todo el espectro biológico: animales y vegetales. En definitiva, la finitud terráquea obliga a garantizar las condiciones materiales de posibilidad de la vida en todas sus formas.

No parecería que exista un argumento razonable que contradiga tal afirmación, a menos que creamos que los seres humanos, o una parte de ellos, en su afán de satisfacer no sólo sus necesidades, sino también cualesquiera de sus deseos, tienen derecho a la explotación de la naturaleza sin límite alguno, y sin tomar en cuenta las necesidades propias del resto de las formas de vida. Incluso en ese caso, que de hecho no se aleja demasiado de la realidad actual en que vivimos, subsisten, entre otras, dos importantes cuestiones que cuestionan tal actitud. En primer lugar, la humanidad como tal, requiere para su propia subsistencia biológica, de un medio físico mínimamente apto para las formas de vida no humanas; además, es materialmente imposible y ambientalmente desastroso -aparte de otras razones, no menos importantes- generalizar el nivel de consumo de recursos naturales y el impacto contaminante de los países del Norte. Como consecuencia de esto último, no se desprende que los países del Sur deban resignar su derecho a alcanzar un nivel de desarrollo razonable para sus poblaciones, sino más bien, que la disminución de la voracidad de unos, sostenga el aumento de recursos disponibles para el sustento humano y una vida digna de los otros.

Tratar el problema del sustento humano es adentrarse en el problema económico (POLANYI). En efecto, ¿de qué trata la economía si no es del sustento humano? La economía, en el sentido más amplio, se ocupa (o debería ocuparse), nada más (ni nada menos) del sustento humano. Ésta, es probable que sea la definición más simple -pero no menos profunda- de la economía. En todo caso, creemos que es la definición más apropiada de la economía desde una perspectiva ambiental, ya que se trata del sustento humano de todos y no de la voracidad humana de algunos. Por otra parte, esta caracterización de la economía, o si se quiere, del problema económico, tiene la enorme ventaja de ser sustantiva y no formal: sustento humano = necesidades humanas. Otra ventaja no menor de la caracterización del problema económico como sustento humano, es justamente su alusión directa a la sustentabilidad: no se trata sólo de -valiéndonos del ambiente y de los recursos naturales disponibles- satisfacer las necesidades vitales de las generaciones presentes, sino también las de las generaciones futuras.

Veamos ahora con más detalle las necesidades humanas. Dos son los aspectos del problema que aquí son relevantes: en qué consisten las necesidades humanas y si tienen o no un límite. Estos dos aspectos están interrelacionados, esto es, tenemos que analizarlos en forma conjunta ya que la caracterización de

uno de ellos, implica la del otro.

Si sostenemos que las necesidades humanas son aquellas que mediante su satisfacción y a través del trabajo de la sociedad en su conjunto, proporcionan o garantizan una vida digna para toda la especie humana en los inicios del tercer milenio –proposición razonable y difícilmente cuestionable– nos estamos refiriendo en principio, a las necesidades de alimento, vestimenta, vivienda y servicios básicos, salud, educación básica y esparcimiento. Son necesidades vitales y su satisfacción tiene un límite, por encima del cual, entramos en el subjetivo y discrecional terreno de los deseos (Cf. ARISTÓTELES, Política, Libro I, Cap. 8 y 9). No existen necesidades vitales ilimitadas porque sería un contrasentido; si son necesidades, no pueden ser ilimitadas, ya que se extinguen, se agotan, se limitan, en el acto mismo de su satisfacción.

Lo que sí son ilimitados son los deseos humanos: acceder a una vivienda propia estándar con sus servicios básicos, significa haber satisfecho (limitado) la necesidad de vivienda; una casa de fin de semana o destinada a las vacaciones, son opciones –no necesariamente cuestionables– en una escala subjetiva de deseos que pueden llegar a ser ilimitados, dependiendo ello de lo que normalmente se designa como escala de valores o proyecto de vida.

En este contexto, resulta razonable sostener que en la interrelación global de necesidades, deseos y recursos finitos, estos últimos deberían ser destinados primariamente a la satisfacción de las necesidades.

Finalmente, debemos tomar en cuenta a los recursos materiales que nos proporciona la naturaleza para nuestro sustento –necesidades vitales– y satisfacer nuestros deseos, esto es, los recursos naturales disponibles, a la vista del estado actual de la naturaleza como consecuencia de su explotación por parte de la humanidad, sobre todo en los últimos 250 años.

Considerar a las fuentes de energía de origen fósil –carbón, gas y petróleo– como recursos no renovables, no merece mayor explicación; lo mismo puede decirse de los recursos minerales en general. Aquí, el argumento de que con nuevas tecnologías en el futuro podremos detectar nuevas reservas o explotar las que hoy resultan antieconómicas, resulta endeble o, en todo caso, de validez acotada en el tiempo: la finitud de los recursos es inmodificable. Debemos mencionar asimismo, que la pérdida de biodiversidad puede equipararse al agotamiento de los recursos no renovables, con la diferencia que se trataría de un hecho de mayor gravedad, si es que admitimos asignarle a la vida –en cualquiera de sus formas– mayor consideración que a la materia inerte. En este caso, el conocimiento científico puede jugar un rol determinante, atento a que en ciertos casos puedan aplicarse en el futuro tecnologías genéticas, hoy en vías de experimentación, para la preservación de especies.

Atención especial nos debe merecer el caso de los recursos naturales que hasta hace pocos años eran considerados en forma indiscutible como renovables: aire, tierra y agua. El aire puro –en contraposición al aire contaminado– dista mucho de ser hoy un recurso renovable. El proceso de desertización hace irrecu-

perables vastas zonas geográficas, hasta ayer tierras cultivables. El agua potable o de fácil potabilización, probablemente sea el recurso vital más escaso en los próximos años.

De lo antedicho se desprende que considerar en la actualidad a los recursos naturales como renovables, es, en sentido estricto, incorrecto. Hoy por hoy son, o van camino a ser, todos no renovables.

Por otra parte, el valor intrínseco de los recursos naturales trasciende en alguna medida las fronteras nacionales de los países. Como parte del ambiente planetario se nos presentan como una cuestión global para el conjunto de la humanidad; es un hecho cada vez más reconocido y mucho más lo será en el futuro. Pero esta globalidad ambiental entra en contradicción con la particularidad de las nacionalidades que hoy conviven en el mundo, en particular, las acciones económicas modificatorias del ambiente que se producen en cada país en particular. El carácter global de los problemas ambientales –en particular, la sustentabilidad, y dentro de ésta, el cuidado de los derechos e intereses de las generaciones futuras– es sólo y necesariamente compatible con una toma de conciencia de la humanidad que en este planeta finito somos todos “ciudadanos del mundo”. Por supuesto que hay un mayor grado de responsabilidad de los países (y sectores sociales) con mayor riqueza material y que a su vez son los principales contaminadores y consumidores de recursos naturales. Demás está mencionar, la importancia de transmitir este elemental principio, sobre todo desde los inicios de la escolaridad (NUSSBAUM).

El tema de la ciudadanía mundial es una cuestión ya planteada por los estoicos. Recientemente, la filósofa norteamericana Martha Nussbaum, ha replanteado el problema desde una perspectiva de mucho interés para todos aquellos preocupados por el ambiente. Concretamente, la autora cuestiona el patriotismo localista de su país (EE.UU.), y por extensión de todos los países (y sectores) ricos y, entre otros ejemplos, aborda la cuestión ambiental: “Al aire le traen sin cuidado las fronteras nacionales. Este hecho tan simple puede servir para que los niños aprendan a reconocer que, nos guste o no, vivimos en un mundo en el que los destinos de las naciones están estrechamente relacionados entre sí en cuanto se refiere a las materias primas básicas y a la supervivencia misma... Sea cual fuere la explicación que finalmente adoptemos sobre estas cuestiones, cualquier deliberación que se precie de inteligente sobre ecología (como, también, sobre el abastecimiento de alimentos y la población) requiere una planificación global, un conocimiento global y el reconocimiento de un futuro compartido”.

III. Impacto ambiental y Cambio Climático

Decíamos más arriba que la actividad económica toda debiera resistir la prueba de una Evaluación de Impacto Ambiental. Pues bien, una forma certera de hacerlo es adentrarnos en la problemática del Cambio Climático del planeta como producto del accionar económico humano desde mediados del siglo XVIII.

El clima terrestre es el resultado de la interacción de distintas variables consideradas como la temperatura, el nivel de preci-

pitaciones, la presión atmosférica, etc. Dado que al analizar el Cambio Climático (CC) el problema más relevante es el aumento de la temperatura –por eso hablamos de calentamiento global- en la superficie planetaria, se hace necesario explicar cómo se origina en forma natural este proceso en el planeta Tierra en su interacción con el Sol.

Si la Tierra no tuviera atmósfera (nitrógeno, oxígeno, dióxido de carbono, ozono, vapor de agua, etc.) la radiación solar que recibiría se reflejaría en la superficie terrestre y rebotaría hacia el espacio; la temperatura promedio de nuestro planeta sería de -18° ; inviable para la vida. Es la atmósfera la que opera como una capa protectora permitiendo traspasar la radiación solar (de onda corta) hacia la superficie terrestre y también reflejar y rebotar hacia el espacio, ya no toda, sino parte de la radiación solar que recibimos como radiación terrestre (de onda larga). En forma simplificada, durante el día terrestre, la mayor parte de la energía solar traspasa la atmósfera –aunque una fracción rebota al espacio- y llega a la superficie planetaria; durante la noche, la mayor parte de la energía solar arribada a la Tierra rebota al espacio, aunque una fracción es retenida por la atmósfera con sus gases de efecto invernadero “natural” que la componen, permitiendo continuar calentando la superficie terrestre durante el período nocturno. Es este mecanismo el que permite que la temperatura media terrestre sea de 15° , lo que posibilita la vida y su evolución tal como la conocemos. Este efecto invernadero “natural” del planeta Tierra, nos diferencia del resto de los planetas del Sistema Solar y de cualquier otro orden.

Por otra parte, el efecto invernadero “natural” se ha visto potenciado en los últimos 2 siglos con la aparición de los gases de efecto invernadero (GEI) originados por la actividad económica, particularmente desde la Revolución Industrial. Allí comienza la utilización masiva de combustibles fósiles como fuente de energía: carbón, petróleo y gas natural. En poco más de 200 años, la humanidad ha consumido la mayor parte de recursos naturales no renovables –fósiles- generados naturalmente en cientos de millones de años.

La quema de estos recursos naturales no renovables en diferentes actividades humanas como la producción agraria e industrial, el transporte, tratamiento del aire, etc., produce la mayor parte del dióxido de carbono –CO₂- que a su vez es el principal componente de los GEI, gases de efecto invernadero “artificial” y que se suma al “natural” antes descrito, conformando un efecto invernadero exacerbado que provoca hoy el calentamiento global del planeta.

La concentración de CO₂ en la etapa preindustrial era menos de 300 ppm (partes por millón) y ha tenido un crecimiento sostenido hasta el presente, lo cual ha provocado un aumento de la temperatura media del planeta en cercana a 1° C. La tendencia es francamente creciente y traerá consecuencias que afectarán la vida humana cualesquiera sean las regiones que consideremos. Todos los países contribuyen al cambio CC, tanto en el Norte como en el Sur, aunque no todos lo hacen en igual proporción ni todos se ven afectados con iguales consecuencias.

Desde una perspectiva histórica, el problema ambiental del aumento de los GEI por consumo exponencial de recursos naturales, sobre todo no renovables, eclosiona, como hemos dicho, en el transcurso del siglo XVIII con la Revolución Industrial. La degradación ambiental acaecida y el CC a ella asociada, ha sido independiente de las formas de organización que se han dado los sistemas económicos que han tenido vigencia a partir de entonces, incluyendo todas las variantes del capitalismo y del socialismo o, si se prefiere, todas las economías centralizadas o descentralizadas. Lo que sí se aprecia es que existen sensibles diferencias relativas entre países respecto a cuánto contaminan y, además, ciertos países –Japón, países nórdicos europeos- logran determinados objetivos económicos y sociales con menor costo ambiental en relación a otros países.

La actividad humana desde la Revolución Industrial al presente ha potenciado el fenómeno natural del Efecto Invernadero ocasionando un calentamiento global del planeta producto por el uso intensivo de combustibles fósiles (carbón, petróleo, gas) y el consiguiente aumento de emisión de gases contaminantes de la atmósfera conformando un Efecto Invernadero “artificial” con consecuencias a nivel físico (sequías, inundaciones, aumento del nivel del mar), biológico (pérdida de la biodiversidad, afectación de los ritmos naturales) y socioeconómico (inseguridad alimentaria, migraciones masivas, salud). Corresponde aclarar que cuando nos referimos al proceso de industrialización iniciado en el siglo XVIII que conocemos como Revolución Industrial, no significa que se lo caracterice como un hecho puntual histórico y causal de los efectos climáticos posteriores, sino como un proceso histórico de transformación social sistémica (política, económica, científica, tecnológica) que se inicia en esa época y que llega a nuestros días; con todas sus ventajas y progresos, pero también con sus costos sociales y ambientales, entre estos últimos, el CC es probablemente el principal.

Los cambios civilizatorios que se vienen sucediendo, si bien se mira, es que desde finales del Siglo XVIII conforman en realidad un cambio de era del que no nos apercebimos si no tenemos bien presentes ciertos acontecimientos: hasta hace apenas dos siglos y medio nuestra civilización estaba asentada básicamente en áreas rurales; sólo se conocía una única energía: el fuego; existía una sola energía mecánica: los músculos. (Teilhard de Chardin, “El Fenómeno Humano”; Taurus, Madrid, 1967, 4ta. edición, cap.3). Esta nueva era civilizatoria por la que aún atravesamos, significa que “estamos acabando de desprendernos de las últimas amarras que nos retenían todavía en el Neolítico” (Ibíd.; parafraseando al prehistoriador francés Henri Breuil).

Es inmenso el progreso humano alcanzado en menos de 3 siglos. Pero ha tenido sus costos planetarios, siendo probablemente el principal el Cambio Climático. Resulta imperativo minimizar el impacto ambiental de la actividad económica sobre todo si tomamos conciencia que las decisiones de corto plazo tienen efecto en el largo o muy largo plazo. En otras palabras, aunque en forma hipotética hoy mismo la humanidad en su conjunto dejase de provocar totalmente por su actividad económica el ya mencionado efecto invernadero “artificial” y al

él asociado CC, no se retornaría a un equilibrio atmosférico natural hasta dentro de varias generaciones humanas.

Sería un error considerar que las soluciones para evitar o disminuir el CC provendrán solo desde el campo científico y/o tecnológico. Nuevamente aquí se presenta la cuestión de que ante un tema ambiental crucial para la humanidad como el que nos ocupa, se hace necesario abordarlo en forma interdisciplinaria. Las tecnologías ahorradoras de energía o las energías alternativas son parte de la solución pero no alcanzan a ser la solución, entre otras cosas, por la magnitud del problema. Un buen comienzo sería reflexionar sobre cuestiones más profundas, tales como el alcance de satisfacer las auténticas necesidades para una vida digna para todos los seres humanos con su consiguiente costo ambiental en términos de la inevitable contaminación provocada de acuerdo al estado actual del conocimiento científico y tecnológico. Más temprano que tarde habrá que diferenciar el costo ambiental (inevitable) de satisfacer dichas necesidades del costo ambiental (evitable) de satisfacer los deseos desmedidos de solo una parte minoritaria de la humanidad.

IV. Alcances y limitaciones de la Evaluación de Impacto Ambiental

Finalmente, digamos que la Evaluación de Impacto Ambiental ha demostrado sobradamente ser un instrumento válido y probado en todos los países, incluso, más allá de las modalidades de sus respectivos sistemas económicos. Pero es necesario reconocer, en muchos casos, sus limitaciones. En efecto, en el caso de proyectos privados -la mayoría, en el contexto económico mundial actual- es la empresa comitente la que contrata a consultores que elaboran una EIA que luego será presentada por ante el correspondiente organismo gubernamental o ente regulatorio. Y aquí está el problema, más allá de la ética profesional que se presupone tengan los consultores contratados. La relación entre quién paga y quién tiene que proporcionar un servicio puede llegar a crear una relación interesada, no objetiva o influenciable. En la evaluación propiamente dicha, por ejemplo, pueden aparecer muchas "zonas grises" o al considerar determinados supuestos para ciertas variables de riesgo futuro pueden llegar a aplicarse discutibles criterios de discrecionalidad. Todos sabemos de qué estamos hablando y justamente estas circunstancias reflejan las limitaciones de la EIA como instrumento válido para prever, advertir o mitigar efectos ambientales no deseados por la comunidad y, se supone, por el gobierno respectivo. Para ser más concretos, tomemos por ejemplo los dos últimos desastres ambientales a nivel mundial: la explosión de la plataforma petrolera de British Petroleum en el Golfo de México y el colapso de la central nuclear Fukushima de Japón.

De acuerdo con el análisis sobre el impacto ambiental de la plataforma enviado por BP al gobierno de EEUU en 2009, la petrolera aseguraba que un accidente que pudiera dañar el litoral, las costas y la fauna de los estados del Golfo de México era "muy poco probable o imposible". El documento señalaba que, aunque un hipotético vertido podría causar daños leves, "la distancia de la plataforma en la costa (77 kilómetros) y los

mecanismos de respuesta aseguran que no habrá impactos significativos" (www.ecoticias.com) ¿Cómo se fundamenta el grado de probabilidad o imposibilidad? ¿Cuáles fueron los argumentos para asegurar que ante un "hipotético vertido" los efectos no llegarían a la costa?

Respecto a la Central Nuclear de Fukushima el interrogante que surge es muy simple: a sabiendas que el territorio de Japón tiene uno de los riesgos sísmológicos más altos del mundo ¿Cómo se definió la resistencia de la Central a determinado nivel de la escala sísmológica al momento de su construcción? ¿Se llegó a comparar el mayor costo de construcción para asegurar la máxima protección posible con el costo económico y humano de un sismo tal como el acontecido?

La única forma de evitar los inconvenientes planteados probablemente sea cambiar la relación de pago por contraprestación de servicios existente entre comitente -generalmente una empresa privada con intereses que puedan no coincidir con los de la comunidad- y consultor ambiental. Sería factible implementar, o por lo menos discutir de la forma más amplia posible, una secuencia de acciones como la que consignamos seguidamente:

- 1) Una empresa privada decide implementar un proyecto con impacto ambiental y acuerda con el ente gubernamental responsable el costo de la evaluación de dicho impacto.
- 2) Dicha empresa, al igual que todas las empresas en igual situación, depositan por ante el ente gubernamental la suma correspondiente al costo de la EIA a realizar
- 3) El ente gubernamental llama a concurso público nacional o internacional de consultores de EIA y procede a la selección
- 4) Dicho ente -en defensa de los intereses de la comunidad- es el que en definitiva paga al consultor quien estará obligado a presentar un estudio objetivo de EIA según el estado actual de conocimiento, siendo responsable de sus consecuencias a futuro por imprevisiones que razonablemente debieran haberse tomado en cuenta.

No es un tema sencillo pero sí relevante y requiere una amplia discusión de todos los estamentos de la sociedad interesados en tan importante cuestión (legisladores, entes públicos y privados, Ong's, asociaciones de profesionales, consultores, etc.) ●

**Licenciado en Economía y Doctor en Filosofía (UBA). Director del Curso Internacional de Posgrado de Evaluación de Impacto Ambiental www.programa-ambiente.com.ar*

Bibliografía:

- BUNGE Mario (1982), "Economía y Filosofía"; Tecnos, Madrid.
- FAZIO Horacio (2005), "Racionalidad económica y ambiente: medios, fines y tiempo"; Tesis de doctorado, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires; inédita.
- FAZIO Horacio (2010), "Desafíos del siglo XXI: El Cambio Climático y sus consecuencias en las condiciones de vida", en "Crisis, Transformación y Crecimiento", Daniel Filmus (Coordinador); EUDEBA.
- NUSSBAUM Martha C. (1999), "Los límites del patriotismo", Paidós, Barcelona; [1996, Beacon Press, Boston].
- POLANYI Karl (1994), "El sustento del hombre"; Mondadori, Barcelona; [1977], 1994.



Alimentación que se nutre de control

Luis María Ferella*

Una de las temáticas educativas en la que cada año intervenimos desde la Dirección General de Control de Educación y Cultura, es el servicio de prestación alimentaria en las escuelas. Al elaborarse la planificación anual de la Auditoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (AGCBA) sugerimos incluir una auditoría sobre alimentación por considerársela un área crítica y altamente sensible dentro del Ministerio de Educación.

A lo largo de estos años de trabajo en la AGCBA se realizaron más de 10 informes vinculados a esta materia.

La experiencia adquirida nos permite entender la complejidad del proceso que representa la prestación de alimentos en los establecimientos educativos, dado que para su control se requiere de un enfoque multidimensional que abarca las distintas áreas de Gobierno. Es por ello que se vuelve necesario conocer el grado de participación de cada uno de los actores intervinientes. Ya en la conclusión de uno de los primeros informes de auditoría¹, la AGCBA expresaba: "Se trata de un programa complejo con la participación de diferentes actores que requiere de un fortalecimiento constante del diálogo entre padres, autoridades escolares, concesionarios y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a través de la Dirección General de Cooperadoras y Comedores Escolares, que demuestra debilidades en aspectos fundamentales."

La provisión de alimentos está dirigida a las escuelas dependientes del Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GCBA) y abarca a todas las áreas: inicial, primaria, especial, media, adultos, superior, no formal y artística. En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) existen 1277 escuelas públicas entre los niveles inicial, primario, medio y no formal de las cuales 1082 reciben servicios de prestación alimentaria, donde se entregan aproximadamente 136.376 raciones diarias de comida (entre almuerzos, viandas y refrigerios para alumnos y docentes becados).²

El servicio es prestado por 23 concesionarios, 7 establecimientos escolares que administran sus propios comedores y 4 unidades productivas.³ La contratación del servicio de elaboración de comidas y posterior distribución en mesa destinado a alumnos becados y personal autorizado de los establecimientos educativos dependientes del Ministerio de Educación se realiza por licitación pública. Los tipos de servicio que componen la licitación son el servicio de almuerzo en modalidad comedor⁴ o vianda⁵; desayuno/merienda⁶; refrigerios⁷ y refuerzos alimentarios⁸.

En el servicio de prestación alimentaria de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires intervienen agentes pertenecientes al Estado,

como la Dirección General de Servicios a las Escuelas (DGSE), la Dirección General de Higiene y Seguridad Alimentaria (DG-HySA) y actores del sector privado como las empresas adjudicatarias del servicio, encargadas de la elaboración, distribución y entrega de los alimentos en los establecimientos indicados en el pliego licitatorio. Esta combinación entre el sector público y el sector privado implica obligaciones y compromisos mutuos, convirtiéndose en un aspecto crítico al momento de su fiscalización y requiere un control adecuado que permita detectar posibles faltas o irregularidades, determinando quién o quiénes son los responsables en cada etapa del proceso.

Dentro del ámbito del Ministerio de Educación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Dirección General afectada directamente al servicio de prestación alimentaria es la Dirección General de Servicios a las Escuelas⁹ dependiente de la Subsecretaría de Gestión Económico Financiera y Administración de Recursos. Entre sus responsabilidades primarias se encuentran las de gestionar, supervisar y coordinar la asistencia alimentaria a los comedores y establecimientos escolares; coordinar asistencia alimentaria para los programas de recreo de verano e invierno (colonias) y disponer la aplicación de las penalidades correspondientes a los concesionarios de comedores que no cumplan con los requisitos determinados en el pliego de la licitación.

El servicio de prestación alimentaria es objeto de control y fiscalización por parte de diversas áreas del Gobierno de la Ciudad competentes en la materia. Uno de las principales organismos que ejerce un control directo sobre los alimentos en las escuelas es la Dirección General de Higiene y Seguridad Alimentaria dependiente de la Agencia Gubernamental de Control. La misma tiene como función la consecución, puesta en marcha y afianzamiento del programa de higiene y seguridad alimentaria, con el objeto de brindar seguridad en el consumo de los productos alimenticios.

Entre sus responsabilidades primarias¹⁰ se destacan:

- Establecer un sistema integrado de vigilancia epidemiológica que permita disminuir los casos de enfermedades transmitidas por alimentos, trabajando en la normalización y formulación de medidas preventivas en los aspectos de inocuidad y calidad de los alimentos, a fin de proporcionar un marco jurídico de protección a la comunidad.
- Intervenir y participar en el control higiénico sanitario de establecimientos de todo tipo que desarrollan actividades en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para garantizar las condiciones de salubridad necesarias a sus usuarios.

- Efectuar los análisis de laboratorios de aquellas materias primas y productos alimenticios que circulen, vendan o almacenen en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Entre los organismos de control externo se encuentra la Auditoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires cuya Dirección General de Control de Educación y Cultura, es la encargada de realizar las auditorías al sistema de prestación alimentaria. La AGCBA tiene una mirada integral de todo el proceso, abarcando un amplio espectro, que incluye desde el control legal de lo normado por el pliego licitatorio hasta aspectos relativos a la calidad nutricional.

La AGCBA audita, prácticamente cada año, a la Dirección General de Servicios a Escuelas a fin de controlar la prestación alimentaria en las escuelas. La inclusión de Proyectos de Auditoría vinculados al Control de la alimentación de los educandos, dentro del Plan Anual del Organismo, deviene de la necesidad de auditar aquellas Unidades Ejecutoras que por su significatividad económica y por su impacto social son consideradas áreas críticas dentro del Presupuesto Anual de Recursos y Gastos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

A través de las sucesivas auditorías realizadas pretendemos no sólo controlar aquellos aspectos más críticos, a fin de detectar posibles irregularidades en puntos vulnerables del proceso de la prestación, sino también reflejar los avances que se produzcan a fin de mejorar la gestión y contribuir a la transparencia de los actos de Gobierno.

Durante el trabajo de campo, el equipo de auditoría realiza diferentes procedimientos con el objeto de verificar, mediante muestras bromatológicas, el estado de los alimentos. Se constata que los alimentos servidos a los alumnos y maestros se encuentren dentro de los parámetros establecidos por el Código Alimentario Argentino para su comercialización. Con el objeto de controlar que la prestación del servicio se adecue a las especificaciones técnico-alimentaria regladas en la contratación, los especialistas en nutrición integrantes del equipo auditor observan, entre otras cosas, los caracteres organolépticos, la temperatura de recepción, conservación, cocción y distribución de los alimentos. También controlan el nivel de acidez (PH) en productos frescos, gramaje y cantidad de ingredientes utilizados en las preparaciones a fin de determinar la adecuación de la calidad nutricional de los alimentos a las condiciones previstas en el Pliego.

Asimismo, se verifican las condiciones de higiene de las instalaciones, los hábitos en la manipulación de alimentos y la forma de almacenamiento de los productos.

A continuación, basándonos en auditorías destacadas sobre esta temática, expondremos puntos vulnerables que son recurrente objeto de auditoría, deteniéndonos en aspectos relevantes que determinan el cumplimiento o incumplimiento de responsabilidades por parte de la DGSE, de la DGHySA y de los concesionarios.

Frecuencia de toma de muestras bromatológicas a cargo de la Dirección General de Higiene y Seguridad Alimentaria

Verificar que los alimentos servidos sean de calidad y se encuentren dentro de las normas establecidas para su consumo



depende del asiduo control que debe realizar la DGHySA con el objeto de detectar a tiempo posibles irregularidades en los alimentos a consumir. Es por ello que este aspecto es considerado tan sensible y crítico y la AGCBA a través de sus trabajos evidencia que existen escasas tomas de muestras de alimentos realizadas respecto a la cantidad de establecimientos educativos de la Ciudad, evidenciando una tarea a mejorar por parte de la DGHySA.

Sobre al ejercicio 2003¹¹ se evidenciaron irregularidades en relación a la toma de muestras realizadas por la DGHySA: “No constaba la intervención del contratista en las actas de toma de muestras de leche con resultado no apto en el 71,43% de los casos del año 2003 y en el 100% (13 de un total 13 casos) del año 2004. En este último caso, además, todas las muestras se tomaron cuando el producto ya estaba en posesión de lo establecimientos educativos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.”

Auditando el ejercicio 2006, en el Proyecto 2.07.10 A: “Control de la Dirección General de Cooperadoras y Comedores Escolares sobre las plantas elaboradoras” se observó también: “(...) la escasa frecuencia de toma de muestras en plantas elaboradoras de alimentos (23% de las fiscalizaciones realizadas), verificándose además que sólo habían sido visitadas el 50% de las 4 empresas que se encontraban en funcionamiento radicadas en la Provincia de Buenos Aires.”

En los ejercicios 2007 y 2008¹², se pudo observar una escasa frecuencia en la toma de muestras de alimentos en los establecimientos escolares (5% sobre el total de establecimientos donde se presta el servicio): “En la información suministrada por la DGHySA, no había constancias de haberse realizado tomas de muestras de alimentos a 11 de los 25 concesionarios¹³ (44%) y en 10 de los 23 concesionarios¹⁴(43,48%). Tampoco se habían tomado muestras en el 100% de las Unidades Productivas que brindaban el servicio de refrigerio y al 100% de los establecimientos de administración propia o autogestión. Respecto a la toma de muestras realizadas en los establecimientos escolares durante el año 2008, sólo se tomaron el 5,94% de los establecimientos escolares que reciben el servicio. Las muestras tomadas que dieron como resultado “no apto” se referían a alimentos envasados no elaborados por el concesionario¹⁵, en

cuyo caso la responsabilidad recaería sobre el elaborador del alimento y no sobre el concesionario del servicio.”

El último Informe Final aprobado¹⁶ consigna:“(…) se sigue evidenciando que el mecanismo de control bromatológico de alimentos implementado por el Pliego de Bases y Condiciones Particulares (PBCP) resulta poco adecuado. Esto se evidencia en la escasez de toma de muestras realizadas por la DGHySA con relación a la cantidad de establecimientos escolares donde se presta el servicio, y en que la obligación de realizar el control que recae sobre el adjudicatario no resulta suficiente, no sólo en razón de las observaciones ya señaladas, sino también debido a que los resultados que arrojan las tomas de muestras no se ajustan a los conceptos establecidos en el Código Alimentario Nacional.”

Las diferentes auditorías dan cuenta de las escasas tomas de muestras bromatológicas realizadas por la DGHySA. Pero actualmente el PBCP de la licitación para la contratación del servicio alimentario en su art. 35 obliga al adjudicatario a instrumentar controles bromatológicos en todos los establecimientos educativos y que los protocolos que resulten de los análisis de las muestras extraídas sean remitidos a la Dirección General de Higiene y Seguridad Alimentaria y a la Dirección General de Servicios a las Escuelas para su conocimiento durante el transcurso del mes posterior al vencido. Se establece así una pauta clara respecto a la obligación de realizar muestras bromatológicas de modo frecuente.

Responsabilidad en la toma de muestras - Concesionario del servicio

Durante la prestación del servicio, la responsabilidad de realizar el análisis bromatológico sobre los alimentos recae tanto en los organismos públicos como en las empresas adjudicatarias, situación que dificulta al momento del control detectar el grado de responsabilidad de cada actor.

En el informe 2.09.08 A: “Contrataciones de Alimentos de la Dirección General de Proyectos y Servicios a Escuelas” se menciona que se modificó el contenido del pliego licitatorio respecto al pliego anterior en cuanto a la forma requerida para dar cumplimiento por parte del adjudicatario de la obligación de realizar el análisis bromatológico de los alimentos. El pliego licitatorio¹⁷ quedó redactado de la siguiente manera: “La toma de muestras debe instrumentarse en todos los establecimientos educativos cada cuatro meses en forma rotativa; en las plantas elaboradoras una vez por mes; y realizarse sobre todos los servicios adjudicados con una frecuencia mínima mensual.

Los protocolos deben ser remitidos a la Dirección General de Higiene y Seguridad Alimentaria y a la Dirección General de Proyectos y Servicios a Escuelas (DGPSE) para su conocimiento. Asimismo, se establece la obligación de asentar en el Libro de Ordenes toda toma de muestra realizadas.”

El informe mencionado observa que este mecanismo de control a cargo del concesionario no resulta suficiente para asegurar alimentos aptos para el consumo.¹⁸

Tal como establece el art. 35, Control de alimentos, del pliego licitatorio es obligación del concesionario realizar el control de



alimentos y presentar los respectivos informes ante la DGPSE. La AGCBA analizó estas presentaciones, detectando que: “Las unidades productivas que prestaban el servicio de refrigerios no realizaban el control de alimentos; igual situación se verificó para las asociaciones cooperadoras que gestionaban el servicio de almuerzo y que sólo 7 de 31 concesionarios cumplieron la obligación¹⁹”. Se aclara que la obligación del adjudicatario de realizar el control de alimentos se tiene por cumplida cuando la misma es remitida tanto a la DGPSE como a la DGHySA.

Interjurisdiccionalidad en la prestación alimentaria

Otro aspecto recurrente que se detecta en las distintas auditorías que llevamos a cabo, es la dificultad que se genera cuando los adjudicatarios tienen sus plantas elaboradoras con domicilio fuera del territorio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Al no estar articuladas las responsabilidades se genera un “vacío” de control y sería provechoso lograr un marco normativo que permita ejercer un control adecuado fuera de la jurisdicción.

La AGCBA advirtió²⁰ respecto del control sobre las unidades productivas y plantas elaboradoras de alimentos de empresas adjudicatarias que estuvieran fuera de la jurisdicción de la CABA: “Los alimentos provistos por empresas radicadas en la Provincia de Buenos Aires no resultan fiscalizados ni en su lugar de origen ni en los establecimientos escolares donde se consumen. En consecuencia, no se brindan suficientes garantías sobre las condiciones de salubridad de las preparaciones destinadas a los alumnos.”

En el mismo informe, también se observó que una de las plantas elaboradoras se encontraba radicada fuera del área permitida en el art. 20 c) del PBCP: “Una de las plantas elaboradoras (Euro Food Argentina S.A.) está radicada en Berisso (Provincia de Buenos Aires), localidad que excede el radio de 40 km. de la CABA, requisito establecido en el pliego correspondiente²¹.”

El art. 20 inciso c) de los PBCP de cada licitación establece hasta cuántos kilómetros fuera de CABA se permite que estén establecidas las plantas elaboradoras de los concesionarios y en el art. 22 se indica específicamente que se debe permitir en las mencionadas plantas los controles del GCBA.

La problemática que detectamos es qué sucede respecto al

control, ya sea en el caso de que la planta elaboradora se encuentre fuera del área permitida (como en el caso citado) o bien en cuántas ocasiones efectivamente las áreas de Gobierno de la Ciudad realizan las visitas a las plantas en Provincia de Buenos Aires.

En este sentido, el Informe N° 2.10.04: "Plantas Elaboradoras de Alimentos", observó que: "De 4 plantas elaboradoras radicadas en la provincia de Buenos Aires, 3 de ellas no habían sido verificadas en ninguna ocasión por la DGHySA y que el total de dichas empresas no registraban verificación alguna de organismos provinciales."

Avances sobre la calidad alimentaria

En el nuevo pliego licitatorio correspondiente a la licitación pública 922/SIGAF/2011 se modifica el mecanismo de control de alimentos a cargo del concesionario, especificando las cantidades mínimas obligatorias de muestras bromatológicas de alimentos, a qué organismo/s se debe informar el resultado y en qué tiempo. Estas especificaciones no siempre han sido iguales y de hecho la AGCBA, ha insistido en la realización de modificaciones con el objeto de mejorar resultados.

En la actualidad, el art. 35 del PBCP expresa detalladamente: "El adjudicatario deberá instrumentar en todos los establecimientos educativos, controles de laboratorio muestreando un veinticinco por ciento (25%) de los establecimientos adjudicados mensualmente y rotativamente de forma tal que se hayan muestreado todos los establecimientos antes del receso invernal y nuevamente antes del receso de verano, de esta manera se obtendrán muestras de todos los establecimientos dos veces al año, como mínimo.

En los establecimientos educativos en los que se brinde servicio de comedor y/o vianda, se tomarán muestras obligatoriamente de comidas elaboradas; en los establecimientos en que se brinde servicio de refrigerio se tomará muestra del sándwich, en aquellos donde no haya elaboración se podrán tomar productos envasados.

En las Escuelas Infantiles y Jardines Maternales deberán tomarse muestras de los biberones preparados, listos para el consumo y de las preparaciones finales para niños de seis meses a un año.

En las plantas elaboradoras se realizarán controles de laboratorio una vez por mes, priorizando las comidas elaboradas y sándwiches, en aquellas donde no haya elaboración se tomarán productos envasados.

Dichos controles (tanto en establecimientos como en plantas elaboradoras) se realizarán con metodología analítica reconocida y correspondiente a lo estipulado en el Código Alimentario Argentino (CAA) o la legislación de referencia (ICMSF²²). Se tomarán como parámetros microbiológicos para comidas elaboradas y sandwichería, los propuestos por el CAA hasta contar con un artículo específico.

Los laboratorios deberán ajustarse a las Buenas Prácticas de acuerdo a las pautas generales de calidad enunciados en la NORMA ISO/IEC 17025:2005, al igual que los protocolos de análisis que deberán ser redactados como lo especifica dicha

norma y de acuerdo al art. 6 del CAA.

En las plantas elaboradoras, se deberá conservar una ración (muestra testigo) del menú del día, sea comedor, vianda, o refrigerio según corresponda en cada caso, durante un mínimo de dos días colocado en heladera, con fecha de elaboración y envuelta, la misma podrá ser solicitada por personal de contralor del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en caso de eventuales intoxicaciones para su posterior análisis por el laboratorio de la Dirección General de Higiene y Seguridad Alimentaria.

Los protocolos que resulten de los análisis de las muestras extraídas deberán ser remitidos a la DGHySA y a la DGSA para su conocimiento durante el transcurso del mes posterior al vencido, por ejemplo los resultados de las muestras del mes de marzo deberán entregarse antes del día 30 de abril.

Además, deberán estar disponibles en las plantas de elaboración para su verificación y/o evaluación cada vez que lo requiera personal técnico de contralor, designado por el Ministerio de Educación.

La falta de envío de los resultados en tiempo y forma será considerada como incumplimiento del presente artículo conforme a lo establecido en el art 91°. Toda vez que se realice una toma de muestra para realizar análisis bromatológicos deberá asentarse en el Libro de Ordenes."

La labor asidua de la AGCBA remarca aquellos aspectos que aún deben ser mejorados y destaca los cambios positivos que se traducen en una gestión más eficiente.

Pliegos licitatorios más claros, con mayores especificaciones; requisitos detallados según tipos de menús incluyendo los especiales atentos a enfermedades específicas y la consideración de las diferentes franjas etarias cuidando la calidad nutricional. Como en la confección del nuevo pliego para la licitación pública 922/SIGAF/2011 en el que se verificó la incorporación de especificaciones de carácter higiénico-sanitarias, bromatológicas y organolépticas, situación que se había sugerido en el informe 2.09.08 A: "Contrataciones de Alimentos de la Dirección General de Proyectos y Servicios a Escuelas" y la incorporación del art 8: "CELIAQUIA: se deberán brindar los menús detallados en el Anexo A según el servicio que corresponda en cada establecimiento educativo. Asimismo, los adjudicatarios deberán respetar la Guía de Alimentos aptos para celíacos publicada por las entidades correspondientes."

Respecto a las raciones sobrantes, años atrás los pliegos de bases y condiciones particulares no especificaban cuál debía ser su destino. Por ejemplo, en el Informe Final del Proyecto 2.04.09 "Contrataciones de la Dirección General de cooperadoras y comedores escolares" se especificó que: "El pliego licitatorio no indica cuál es el destino que se le da a las raciones sobrantes. El Pliego expresa que las raciones sobrantes deben ser "donadas" pero la Circular N° 3 – con consulta, la deja sin efecto."

El Informe 2.09.08 A: "Contrataciones de Alimentos de la Dirección General de Proyectos y Servicios a Escuelas", indica que en el PBCP²³: "(...)por razones de seguridad alimentaria, también se incorporó al pliego, que en caso de existir alimentos del menú del día que no se consuman se establece que deben ser

desechados en el establecimiento y no pueden ser entregados los alimentos perecederos a alumnos, docentes, directivos o empleados del adjudicatario.”

Actualmente, el PBCP previsto para la licitación pública 922/SIGAF/2011 indica : “Para el caso que hubiere alimentos del menú del día que no se consuman, así como menús completos o incompletos sobrantes, deberán ser desechados en el mismo establecimiento para eliminar cualquier posibilidad de pérdida de cadena de frío / calor que pueda originar algún tipo de contaminación. Asimismo, no se permitirá la entrega de alimentos perecederos a alumnos, docentes, directivos o empleados del adjudicatario, por estas mismas razones de seguridad alimentaria.”

Conclusión

Como se puede apreciar, la prestación diaria del servicio de alimentos a los educandos de la Ciudad es un programa con muchas aristas que atender, realmente complejo y en el que interactúan diferentes actores. Entre éstos, podemos mencionar las Direcciones Generales que son objeto de control de auditoría: la Dirección General de Servicios a las Escuelas (dependiente de la Subsecretaría de Gestión Económica Financiera y Administración de Recursos del Ministerio de Educación), la Dirección General de Higiene y Seguridad Alimentaria (dependiente de Agencia Gubernamental de Control) y las empresas adjudicatarias con sus respectivas plantas elaboradoras.

El servicio de prestación alimentaria se ha fortalecido a través de los años. El monitoreo casi constante que efectuamos sobre la prestación se dirige en ese sentido y esperamos que continúe avanzando y que se pueda seguir optimizando el uso eficiente de los recursos asignados.

Cabe advertir que la mejora en la calidad y seguridad de la prestación alimentaria se garantizaría con una mayor presencia del Estado en los servicios brindados por terceros. ●

**Director General de la Dirección General de Control de Educación y Cultura, AGCBA. Escribano y abogado graduado en la Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.*

Coautores:

María Fernanda Rodríguez: Contadora-Univ. Nacional de Lomas de Zamora. Directora de Proyecto de la Dirección General de Control de Educación y Cultura de la AGCBA.

María Noel Grinfeld Lamas: Abogada-UBA. Auditora Principal a cargo de equipo de auditoría de la Dirección General de Control de Educación y Cultura de la AGCBA.

Virginia Carla Ferro: Licenciada en Comunicación (UBA), Auditora ayudante de la Dirección General de Control de Educación y Cultura de la AGCBA.

Marianela Schkolnik: Licenciada en Relaciones Públicas e Institucionales (UADE), Auditora ayudante del Departamento de Investigación de la Dirección General de Planificación de la AGCBA.

1- Proyecto N° 2.04.09 “Contrataciones de la Dirección General de Cooperadoras y Comedores escolares”, año 2004.

2- Datos a diciembre de 2010.

3- Información extraída del Proyecto 2.09.08 A: “Contrataciones de alimentos de la Dirección General de Proyectos y Servicios a Escuelas”.

4- Elaboración de las comidas dentro del local cocina del establecimiento educativo y la atención del comedor situado en este último, conforme a las características detalladas en los anexos señalados en el pliego.

5- Elaboración de las comidas en la planta elaboradora del adjudicatario y su posterior traslado con vehículos habilitados, mediante la utilización de contenedores isotérmicos para comidas a granel o para bandejas descartables de aluminio con tapa, para la atención del comedor situado en el establecimiento educativo. La ración de vianda tendrá el mismo precio y gramaje que la ración de comedor.

6- Elaboración y/o servicio de los mismos dentro del local cocina del establecimiento educativo. El adjudicatario deberá proveer el componente sólido conforme a las características detalladas en los Anexos señalados. En los casos de fuerza mayor que impidieran la elaboración dentro del local “cocina”, el adjudicatario deberá preparar los desayunos y meriendas en su planta elaboradora y trasladarlos en termos y vehículos adecuados, según lo establecido en los art. 9° y 23°.

7- Elaboración de los mismos en el establecimiento educativo o en la planta elaboradora del adjudicatario conforme a las características establecidas en el ANEXO B “Normas de BPM en Comedores Escolares del GCBA”. En este caso deberá proceder también al traslado al establecimiento educativo en óptimas condiciones de transporte y entrega mediante la utilización de contenedores isotérmicos y vehículos destinados a tal fin según lo establecen los art. 9° y 23°.

8- Elaboración de refuerzos alimentarios para los alumnos de los establecimientos que requiera la Dirección General y Servicios a las Escuelas, según lo establecido en el Anexo “A” del presente Pliego. Los refuerzos alimentarios se presentan en 2 (dos) modalidades (1 y 2). En los establecimientos educacionales donde la infraestructura lo permita podrá optarse por el sistema de autoservicio previa autorización de la Dirección General de Servicios a las Escuelas.

9- Ex Dirección General de Cooperadoras y Comedores Escolares, luego Dirección General de Proyectos y Servicios a las Escuelas, Decreto N° 217/11 Boletín oficial de la Ciudad de Bs. As.

10- http://www.agcontrol.gob.ar/versionhtml/agc_DGHySA.html

11- Proyecto N° 2.04.09: “Contrataciones de la Dirección General de Cooperadoras y Comedores escolares”.

12- En el informe 2.09.08 A: “Contrataciones de Alimentos de la Dirección General de Proyectos y Servicios a Escuelas”.

13- Licitación pública 964/SIGAF/2005.

14- Licitación pública 899/SIGAF/2008.

15- Alimentos envasados: 3 muestras de budín de vainilla, 5 muestras de alfajor relleno de dulce de leche, 1 muestra de pasta frola, 1 muestra de vainilla, 1 muestra de pan francés.

16- Proyecto 2.09.08 A: Contrataciones de Alimentos de la Dirección General de Proyectos y Servicios a Escuelas”.

17- El pliego se refería a la contratación del servicio de comida (ejercicio 2008). En relación al servicio de comida, durante el ejercicio 2008, estuvieron en vigencia dos contrataciones:

1) entre el período que va desde el 1° de enero de 2008 hasta el inicio del receso escolar de invierno del mismo año lectivo, se aplicó la prórroga de la licitación pública 964/SIGAF/2005.

2) desde el primer día lectivo posterior al receso de invierno de 2008 comenzó a regir la nueva contratación por la que tramitó la licitación pública 899/SIGAF/2008.

18- En oportunidad de presentar su descargo, el organismo auditado informó que algunos concesionarios toman muestras en la planta elaboradora, debido a que los laboratorios que realizan los análisis bromatológicos no visitan los establecimientos educativos por situarse en zonas de “crítica seguridad” (fs. 209, fs. 225).

19- En el período febrero a julio de 2008. Prórroga licitación pública 964/SIGAF/2005.

20- Proyecto 2.07.10 A: “Control de la Dirección General de Cooperadoras y Comedores Escolares sobre las plantas elaboradoras”.

21- Pliego licitación pública N 964/05.

22- The International Commission on Microbiological Specifications for Foods.

23- Licitación pública 899/SIGAF/2008.



La auditoría continua y el control financiero permanente

¿Puede la Auditoría realizarse al mismo tiempo que la gestión auditada y seguir siendo auditoría?

José Miguel González Tallón*

“La eficacia de la auditoría pública puede exigir un rediseño de aspectos que habitualmente se consideran definidores de la propia auditoría. Este sería el caso de aquellas situaciones en las que factores de riesgo muy cualificados identificados en la gestión pública sujeta a control aconsejen o incluso exijan que la verificación se realice con una gran proximidad temporal a la gestión controlada. Desarrollos ya existentes como la auditoría continua o el control financiero permanente abordan, en parte, esta cuestión si bien el auditor público parece obligado a enfrentarse en estos casos a la planificación y ejecución de la auditoría con un enfoque más flexible y abierto.”

1. Introducción

En la planificación de una auditoría pública, como en cualquier auditoría, los aspectos temporales afectan doblemente a sus características. Por un lado, condicionan su alcance temporal, es decir, la amplitud en el tiempo de la gestión objeto de análisis y, en segundo lugar, condicionan igualmente la periodicidad en la realización de la auditoría.

Si bien ambos aspectos de la auditoría tienen sus propios parámetros de evaluación, sin embargo, en última instancia, la definición de uno de ellos en buena medida condiciona al otro. Así, no parece que tuviera sentido una periodicidad de la auditoría de ciclo largo (por ejemplo, bienal) con un alcance corto (por ejemplo, trimestral). Y, en sentido contrario, todavía resulta más obvio la incoherencia que se derivaría de una auditoría trimestral con alcances anuales, sin perjuicio de que fuera posible imaginar (o incluso encontrar) casos en los que estas atipicidades estuviesen justificadas, (así, se podría pensar en una auditoría que tuviese como principal resultado acreditar determinados datos que fuesen necesarios trimestralmente pero que para su cálculo tomaran como base series anuales).

No obstante, en cualquier caso el alcance temporal de una auditoría pública debe ser incluido dentro de su planificación y la definición de su periodicidad debería ser un resultado del plan global de auditoría existente en la entidad correspondiente.

Sin embargo, existen determinadas circunstancias que pueden

afectar a la definición de una auditoría pública en un sentido temporal diferente al que normalmente se utiliza en la definición de alcances y periodicidades. Se trataría de aquellos casos en los que la evaluación de las circunstancias de una entidad y su gestión aconsejan unos alcances y periodicidades que, en realidad, aproximarían a la auditoría a un control de carácter permanente, es decir, desarrollado, si no en paralelo con la propia gestión, sí con gran proximidad temporal a ésta.

2. La auditoría desarrollada de modo continuo en el tiempo

Para concretar las características de este tipo de auditorías de las que se pretende tratar, se considera que puede ser útil ubicarlas en el contexto de otras modalidades de auditoría y de control.

Así, por un lado, tendríamos las auditorías públicas convencionales, que se podrían caracterizar por las siguientes notas:

- Realización retrospectiva y significativamente alejada en el tiempo de la gestión.
- Periodicidad habitual superior a la anual, frecuentemente irregulares en el tiempo y sólo excepcional y puntualmente con realización inferior al año.
- Evaluaciones normalmente basadas en la selección de muestras de operaciones.
- Resultados de la auditoría soportados en informes sujetos a tramitación formal.

Debe remarcarse que, salvo en lo relativo a la tramitación formal, el resto de los aspectos indicados son, en lo esencial, comunes en el ámbito público y en el privado.

Por su parte, otra modalidad de control (ésta sí de naturaleza específicamente pública) que serviría de referencia serían los controles de carácter suspensivo, que se basarían en lo siguiente:

- Realización operación a operación y con carácter previo a la aprobación de ésta.
- Integrados dentro del propio proceso de gestión.
- Descargados en buena medida de obligaciones argumentativas y expositivas de carácter formal.

Entre esos dos modelos de control, una auditoría desarrollada de modo continuo en el tiempo parece obligada a recoger los

siguientes rasgos diferenciales:

- Realización posterior a la gestión pero próxima en el tiempo a ésta.
- Focalizada en aspectos clave de la gestión.
- Soportada en diferentes formatos dependientes del tipo de verificaciones y resultados.

En cualquier caso, al margen de esta caracterización teórica y general, la existencia de referencias reales a modalidades de control de la gestión económica-financiera que precisamente enfatizan el carácter permanente de su ejecución parece exigir su descripción antes de abordar los aspectos más prácticos y operativos de este tipo de auditorías y controles. Estas referencias se encontrarían en la auditoría continua y el control financiero permanente.

3. Referencias actuales de la auditoría continua

La referencia más clara al concepto de auditoría continua (en ocasiones, también tratada como auditoría permanente) la encontramos en el contexto de la gestión de riesgos y los desarrollos conceptuales y operativos que el COSO (Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway) ha venido impulsando desde hace años.

En este marco debe situarse el Libro Blanco del Instituto de Auditores Internos (IIA) "Auditoría continua: implicancias para el aseguramiento, el monitoreo y la evaluación de riesgos", resumen de la Guía de Auditoría de Tecnología Global del propio IIA.

La base argumental que promovería esta modalidad de auditoría se encontraría en la idea de que, por tradición, la auditoría convencional se lleva a cabo según un modelo retrospectivo y cíclico, de forma que este tipo de actividades suelen desarrollarse meses después de que hayan tenido lugar las actividades. Por otra parte, los procedimientos de evaluación suelen basarse en un enfoque de muestreo. Este enfoque otorga a los auditores un margen reducido de evaluación que, además, suele tener unas demoras que afectan negativamente a su utilidad para el responsable de la gestión.

La auditoría continua modificaría el paradigma de la auditoría, lo que incluiría la naturaleza de las pruebas, el momento en que se las lleva a cabo, los procedimientos y el nivel de esfuerzo. Las auditorías dejarían de ser una mera revisión de muestras de operaciones para transformarse en procedimientos continuos de auditoría que evaluarían la totalidad de las operaciones y en los que la tecnología desempeñaría un papel clave.

Como notas sintetizadoras sobre la auditoría continua en el marco del COSO y los desarrollos del IIA, se pueden señalar los siguientes puntos:

- Necesidad de reevaluar la naturaleza de las pruebas, el momento en que se las lleva a cabo, los procedimientos y el nivel de esfuerzo.
- Se hace uso de la tecnología para instrumentar la auditoría continua como un proceso automático que ejecuta evaluaciones de riesgos y controles con mayor frecuencia.
- El enfoque deja de centrarse en el cumplimiento de los controles y las normas para abocarse a mejorar la eficiencia de las

operaciones dentro de la organización.

- La naturaleza de la respuesta del departamento de auditoría a las incidencias no será siempre la misma y no hará falta una auditoría o una acción inmediata frente a todas las incidencias.
- En aquellas áreas en las que la administración no ha implantado un seguimiento continuo, el auditor debería realizar evaluaciones detalladas empleando técnicas de auditoría continua.

En el cuadro 1 se aporta una síntesis de los pasos clave para la implementación de la auditoría continua.

4. El control financiero permanente

La segunda referencia a modalidades de auditoría desarrolladas de forma continua en el tiempo lo encontramos en la normativa reguladora del control financiero de diferentes administraciones españolas. Es importante señalar que, así como la auditoría continua no está limitada al ámbito de la gestión pública, el control financiero permanente, por el contrario, se sitúa inequívocamente en este ámbito.

Analizando algunas de las referencias normativas disponibles, se procederá a continuación a tratar los siguientes puntos:

- La relación entre control financiero y auditoría.
- La relación entre control financiero y control financiero permanente.
- Los rasgos básicos del control financiero permanente.

Las referencias normativas que se han tomado para la exposición de este apartado son las siguientes:

- Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria y Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, por el que se desarrolla el régimen del control interno ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado.
- Decreto Legislativo 1/2002, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha, desarrollados por la Circular 1/2007 de 19/06/2007 de la Intervención General de la Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

- Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública Canaria, desarrollados por la Norma técnica para el desarrollo de las actuaciones de Control financiero permanente sobre los sujetos del Sector público con presupuesto limitativo, de la Intervención General de la Consejería de Economía y Hacienda del Gobierno de Canarias.

Respecto a la relación entre control financiero y auditoría, el control financiero parece configurarse como una modalidad de control próximo a la auditoría pero más amplio que ésta en la medida en la que se prevé que pueda ser desarrollado mediante técnicas diferentes de las propiamente auditoras.

Por su parte, el control financiero permanente parece configurarse como una modalidad del control financiero caracterizado por desarrollarse de forma continua a través de unidades de control (intervenciones delegadas) integradas de forma estable en las estructuras de los órganos sometidos al control. No obstante, es significativo señalar que en algunos modelos de con-

CUADRO 1 :: Objetivos de la auditoría permanente

- Definir los objetivos de la auditoría permanente
 - Obtener y administrar el apoyo de los directivos
 - Asegurarse de la profundidad de la función de monitoreo de la administración
 - Identificar las áreas a las que debe hacerse frente, establecer prioridades entre ellas y decidir los tipos de auditoría permanente que deben aplicarse
 - Identificar los sistemas de información y las fuentes de los datos clave
- Comprender los procesos comerciales y los sistemas de aplicación subyacentes
- Desarrollar relaciones con la dirección de tecnología de la información

Acceso a los datos y uso de los mismos

- Seleccionar y adquirir herramientas de análisis
 - Desarrollar capacidades de acceso y análisis
 - Desarrollar y mantener las habilidades y técnicas de análisis de los auditores
- Evaluar la integridad y confiabilidad de los datos
Limpiar y preparar los datos

Evaluación permanente de los controles

- Identificar puntos de control clave
- Definir las normas y las excepciones de los controles
- Diseñar un enfoque asistido por la tecnología para evaluar los controles e identificar las diferencias.

Evaluación permanente de los riesgos

- Definir las entidades que deben evaluarse
- Identificar las categorías de riesgo
- Identificar los indicadores basados en datos de riesgo/ desempeño
- Diseñar pruebas analíticas para medir el aumento del riesgo

Gestionar y reportar los resultados

- Establecer prioridades entre los resultados y determinar la frecuencia de las actividades de auditoría permanente
- Realizar pruebas de manera regular y oportuna
- Identificar las deficiencias de los controles o el aumento en los niveles de riesgo
- Establecer prioridades entre los resultados
- Responder con la acción de auditoría permanente y comunicar los resultados a la administración
- Gestionar los resultados, el rastreo, la presentación de informes, el monitoreo y el seguimiento inclusive
- Evaluar los resultados de las acciones que se siguieron
- Monitorear y evaluar la efectividad del proceso de auditoría permanente, tanto el análisis (por ejemplo, normas/indicadores) como los resultados alcanzados, y variar los parámetros de evaluación según sea necesario.

Fuente: "Auditoría continua: Implicaciones para el aseguramiento, el monitoreo y la evaluación de riesgos". Guía de auditoría de tecnología global del Instituto de Auditores Internos, (IIA).

trol (así, tanto para la Administración del Estado como para el Gobierno Canario) no contemplan otra modalidad de control financiero que el permanente.

Por último, como notas sintetizadoras del control financiero permanente en el marco de la normativa de diferentes administraciones públicas españolas, se pueden señalar las siguientes:

- Se trata de un modelo de control que pretende ser desarrollado de forma continuada. No obstante, no parecen existir previsiones detalladas que materialicen el contenido de esta continuidad.
- Su realización se concreta a través de una unidad integrada en la entidad controlada, aspecto que debe entenderse vinculado a su carácter continuado.
- Tiene como objetivo tanto la verificación legal como la financiera
- El modelo, desde el punto de vista de la amplitud de su alcance

institucional, tiene carácter integral y busca su aplicación al conjunto del sector público respectivo. No obstante, se prevé que sea excepcionable para determinados ámbitos. En particular, parece configurarse una distribución respecto a la auditoría pública en la que ésta sería aplicable en los ámbitos de mayor naturaleza empresarial frente a la naturaleza principalmente administrativa de las entidades sometidas a control financiero permanente.

- La realización de los controles está condicionada a su incorporación a una planificación anual de carácter formal.
- Los resultados de los controles deben documentarse en informes sometidos a una tramitación reglada propia de los actos administrativos.

Se considera significativo resaltar como notas que, en algún grado pueden condicionar la aplicación práctica de este modelo de control, por un lado, la escasa concreción de sus notas

CUADRO 2 :: Ejemplos de especialidades significativas en factores de riesgo

Riesgos implícitos en la gestión	Tratándose de gestión pública, debe valorarse la existencia de una importante diferencia entre la gestión pública administrativa (en términos generales, regida por el derecho público) y la gestión pública de servicios desarrollada a través de relaciones de derecho privado. A la gestión administrativa, por afectar a derechos de los ciudadanos reconocidos por la normativa, parece necesario reconocerle un factor de riesgo especialmente relevante.
Controles previos	Precisamente en el ámbito de la gestión pública administrativa donde suelen ser de aplicación controles previos de carácter suspensivo. la existencia de este tipo de controles paliaría en buena medida el riesgo asignado a la gestión administrativa. No obstante, no siempre esta gestión está sujeta a controles previos o, aun estándolo, lo está de un modo parcial, cuestión que habrá que analizar para detectar ámbitos significativos no cubiertos por el control previo.
Autonomía de gestión	La toma de decisiones, especialmente en el ámbito administrativo, suele estar sometida a procedimientos que exigen la participación de diferentes niveles de gestión o la obtención de informes externos que pueden ser condicionantes de la gestión. Una vez identificadas las decisiones críticas de los procedimientos debe analizarse si el modelo de toma de decisiones garantiza una adecuada supervisión en la toma de decisiones o si, por el contrario, se detectan ámbitos en los que la autonomía del gestor debe ser considerada un factor de especial riesgo.
Controles internos	La eficacia de los controles internos, entendidos en sentido amplio, no puede dejar de ser un factor del análisis. Debe tenerse en cuenta que, pese a que se produzcan todos los factores de riesgo comentados en los cuadros anteriores, la existencia de un adecuado control interno privaría de justificación a la implementación de un modelo de auditoría continua. En este caso, debería plantearse la opción de un modelo de auditoría periódica centrada no sobre la gestión sino sobre el control interno.
Otros factores de riesgo	Si bien en los puntos anteriores, el análisis de riesgo parece decantarse por los existentes en el ámbito de la gestión pública administrativa, no debe excluirse que pueda existir gestión pública empresarial en la que se considere justificada la aplicación de la auditoría continua respecto a determinados puntos de su gestión en los que se aprecien factores de riesgo muy cualificados.

diferenciales respecto a la auditoría convencional y, por otro, su significativo grado de formalismo (plan anual, emisión de informes) que, en cierto grado, puede entenderse como contradictorio con algunas de sus notas diferenciales como sería su inmediatez y proximidad a la gestión.

5. Aspectos clave de la auditoría continua y del control financiero permanente

Una vez descrita tanto la auditoría continua como el control financiero permanente parece necesario identificar aquellos rasgos comunes que permitan concretar orientaciones prácticas y pautas de aplicación.

En primer lugar, debe señalarse como punto de partida tanto de la auditoría continua como del control financiero permanente la existencia de un análisis de riesgos del que se derivaría la necesidad de aplicar regularidades temporales que no parecen apropiadas a la auditoría pública, por lo menos en su planteamiento clásico.

Simplificando la argumentación, de un análisis de riesgos se puede derivar la propuesta de una pauta de regularidad temporal de plazo tan corto (trimestral o inferior) que distorsionaría o haría inaplicable un modelo de auditoría pública ya que, un plazo de este tipo, debe entenderse como un control que se desarrolla en paralelo a la gestión o con carácter simultáneo,

aun cuando no tenga efectos suspensivos.

Si esto es así, y con ello se plantea un segundo rasgo de este modelo de control, no resultaría posible una adaptación de las pruebas de auditoría habituales y sería necesario desarrollar pruebas específicamente pensadas para las circunstancias de este control. En tal sentido, parece necesario remarcar que las peculiaridades de este tipo de controles (la auditoría continua como el control financiero permanente) han dado lugar a que, en ambos casos, se haya producido un cierto alejamiento respecto a los modelos más tradicionales de control.

Así, la auditoría continua parece invitar al desarrollo e implantación de sistemas de seguimiento y control integrados en la propia gestión, a modo de tablero de mandos o cuadro de control, sistemas que, a todas luces, no se corresponden con los modelos tradicionales de la auditoría. Por su parte, el control financiero, desde su misma definición normativa, recoge una voluntad de incorporar procedimientos distintos de los tradicionales de la auditoría. De acuerdo con ello, puede esperarse que estos modelos de control tengan una naturaleza específica o atípica derivada de las peculiaridades de los objetivos perseguidos.

En tercer lugar, será necesario prever las adaptaciones de procedimiento necesarias para aplicar este modelo de control en el ámbito público (como las relativas a justificación, documentación y tramitación), ya que las exigencias formales de la ges-

ción pública no dejarían de ser aplicables en este ámbito de la auditoría continua o control financiero permanente. Estas cuestiones se tratarán a continuación de forma más detallada.

6. Factores a considerar a la hora de definir un modelo de auditoría continua o control financiero permanente

a) Análisis previo de riesgos

El análisis de los riesgos existentes en la gestión controlada no es en sí mismo diferente de la evaluación que debe realizarse en cualquier modalidad de control. No obstante, sí pueden identificarse factores que cualifiquen el riesgo y hagan que, en su conjunto, deba plantearse la posibilidad de optar por un modelo de control muy próximo a la gestión.

A modo de síntesis del cuadro 2, debe señalarse que lo peculiar de la evaluación del riesgo en la auditoría continua y el control financiero permanente no es su contenido sino su resultado. El factor clave se encuentra en que se detecten elementos de riesgo que, en su conjunto, hagan inapropiado o insuficiente la aplicación de un modelo de auditoría pública periódica.

b) Justificación del control, documentación y tramitación de resultados

No debe perderse de vista que la auditoría pública, en cualquiera de sus modalidades, es ella misma un procedimiento administrativo y está sometida por ello a los requisitos correspondientes. Junto a ello, al afectar de modo importante a responsables y gestores, tanto en su ejecución como por sus resultados, su planificación y realización suele estar sometida a importantes requisitos formales, que van desde la aprobación de planes anuales de control por autoridades habilitadas legalmente para ello, la existencia de comunicaciones formales entre controlador y gestor, el derecho del gestor a formular alegaciones y que se reflejen en los informes, o la existencia de obligaciones legales para el gestor respecto al contenido de los informes.

Por todo lo anterior, el ejercicio de la auditoría continua o del control financiero permanente deberá someterse a las mismas previsiones legales que cualquier otro modelo de control. Sin embargo, hay que constatar que algunos de sus rasgos dificultan que le sean de aplicación sin adaptaciones el modelo de la auditoría pública periódica.

Así, en primer lugar, su desarrollo de modo continuo y en paralelo a la gestión, dificulta que se realice una planificación anual, la cual normalmente exige la identificación de informes con fechas de emisión, cuestión que se adapta mal a estos casos.

Por otra parte, la propia documentación y tramitación de los resultados del control con base en informes sometidos a tramitación administrativa también resulta una exigencia de difícil cumplimiento para la auditoría continua y el control financiero permanente.

Las alternativas que se plantearían serían, básicamente, dos:

- Que la normativa reguladora del control prevea esta modalidad, reflejando y dando soporte jurídico a las especialidades de su realización.

- Utilizar la regulación de la auditoría periódica como soporte para la realización de la auditoría continua.

Desde la perspectiva del responsable del control, y asumiendo tanto el retraso con el que las normativas reflejan nuevos desarrollos (y así pueden entenderse la auditoría continua y el control financiero permanente) como la reducida o nula capacidad de influir en la existencia de modificaciones normativas, resulta aconsejable que se intente en lo posible utilizar el modelo ya existente de la auditoría periódica.

Para ello, sin deformar el espíritu del modelo normativo, bastaría con, por un lado, incluir en los planes anuales la previsión de informes que puedan soportar los resultados de las pruebas realizadas de manera continua y, por otro, considerar este proceso de verificación desarrollado de modo paralelo a la gestión como parte del trabajo de campo del control que, en un momento significativamente alejado en el tiempo, dará lugar a la emisión del informe.

No obstante, en ámbitos de gestión pública en los que las exigencias de tipo procedimental sean menores, es posible que estas modalidades de control puedan aplicarse sin tener que recurrir a modificaciones normativas ni adaptaciones o interpretaciones en la aplicación de las normas existentes.

Por otro lado, la documentación y tramitación de los resultados de un control continuo con base en el modelo de la auditoría periódica, es decir, informes normalmente sometidos a tramitación administrativa, resulta una exigencia que podría producir distorsiones relevantes.

Lo más apropiado sería prever diferentes formas de documentación y comunicación dependiendo del tipo de resultado generado. En el cuadro 3 se realiza una exposición de diferentes posibilidades y los casos de utilización que se consideran apropiados para cada una.

c) Diseño de pruebas específicas

Una vez identificada la necesidad de implantar un modelo de auditoría continua o del control financiero permanente y soporta jurídicamente su realización, se plantea la definición de sus contenidos como siguiente paso.

Se pueden identificar, a modo de lista de comprobación, los puntos que se considera que deben ser abordados en el diseño del modelo, indicando las peculiaridades con las que deberían plantearse:

- Identificación de las operaciones a verificar. Éstas deberían ser, en todo caso, muy relevantes y, por ello, de número relativamente reducido dentro del conjunto del ámbito de gestión de que se trate.

- Contenido de las verificaciones. Las verificaciones deben centrarse en los puntos críticos de las operaciones seleccionadas, debiéndose evitar, en principio, enfoques exhaustivos. No obstante, puede ocurrir que, por motivos de eficacia y

CUADRO 3	
Comunicaciones informales al gestor directo	Incidencias de menor relieve respecto a las que no sea previsible la existencia de discrepancias por el gestor.
Comunicaciones escritas al responsable directo de la gestión	Incidencias significativas pero no críticas respecto a las que no deba excluirse la posibilidad de discrepancias por el gestor o la falta de aplicación de medidas correctoras por su parte.
Comunicaciones escritas al superior del responsable directo de la gestión	Incidencias muy relevantes de la que sea previsible la existencia de discrepancias del gestor y la falta de aplicación de medidas correctoras por su parte.
Emisión de informes específicos	Incidencias de extrema relevancia que deban ser objeto de medidas correctoras a corto plazo. Ese tipo de informe debería acotar sus contenidos a las incidencias detectadas para facilitar su emisión y localizar sus contenidos.
Reflejo en informes habituales	Resumen de las incidencias de todo tipo detectadas en la realización de las verificaciones continuas desde la fecha de emisión del anterior informe habitual, (normalmente anual, pero también podría ser semestral o bienal).

economía del control, pueda ser aconsejable incorporar al procedimiento pruebas de carácter no tan crítico como las que justifican el modelo.

- Momento de realización. Obviamente, la proximidad a la gestión es en buena medida la que justifica estas modalidades de control y, por ello, debe entenderse como un factor básico de las verificaciones. Cuando la gestión lo permita, debería optarse por implantar sistemas de información integrados en la propia gestión y que reporten en tiempo real sobre la situación y evolución de determinados parámetros de gestión u operaciones concretas. No obstante, lo habitual será tener que recurrir a procedimientos de revisión recurrentes, que podría ir desde la periodicidad diaria hasta la trimestral o semestral. La carga de trabajo derivada de la verificación, evidentemente, debería ser inversamente proporcional a la brevedad del plazo de repetición.

- Procedimiento de obtención de información. Esta cuestión está muy relacionada con la anterior ya que la disponibilidad de sistemas informáticos del gestor accesibles para el controlador condicionarán en buena medida el momento y alcance de la verificación. En cualquier caso, cuando se necesite la colaboración del gestor para la realización de las pruebas, y especialmente para aquellas que se repitan con gran frecuencia, deberían consensuarse procedimientos de trabajo poco invasivos para el gestor.

7. Conclusión

La eficacia de la auditoría pública, en determinados casos, puede exigir un rediseño de aspectos que habitualmente se consideran definidores de la propia auditoría, situación que podría considerarse algo paradójica pues para mejorar la auditoría parecería necesario transformarla hasta el punto de convertirla en algo diferente, que quizás no debería llamarse auditoría.

Este sería el caso de aquellas situaciones en las que factores de riesgo muy cualificado identificados en la gestión pública sujeta a control, aconsejen o incluso exijan que la verificación se realice con la máxima proximidad temporal posible a la gestión controlada o, por lo menos, con una proximidad temporal difícilmente compatible con el planteamiento de ciclo largo más habitual en las auditorías.

Sin embargo, hacer frente a este aparente dilema no tiene por qué exigir modificaciones normativas relevantes y, de hecho, se puede abordar dentro de los procedimientos habituales de auditoría pública, si bien para ello el auditor debe asumir el reto de enfrentarse a la planificación y ejecución del control modificando las pautas aplicadas tradicionalmente. Esta posibilidad, no obstante, no debería impedir que los nuevos desarrollos normativos de las diferentes administraciones fueran concretando y materializando las necesarias especificidades de la auditoría continua o del control financiero permanente, cuestión que a día de hoy se puede ver como una debilidad de la normativa reguladora del control. ●

** Interventor Delegado, Agencia Estatal de Administración Tributaria (España)*

Fuente: <http://www.auditoriapublica.com/auditoria.php?articulo=790&id=62&seccion=AUDITORIA Y GESTIÓN DE LOS FONDOS PÚBLICOS#ArticuloActual>



Miscelánea 1: China primer acreedor mundial

Josefa Prada*

El mundo publicitario y periodístico presenta con mucha claridad y fanfarria lo que puede llegar a ser el último modelo de iPod 1, 2, 3, ..., en definitiva una nueva herramienta comunicativa. Pero esa herramienta no nos señala con igual sencillez cuáles son las cosas que están haciendo al mundo girar, por lo que me he propuesto hacer espontáneas y sintéticas misceláneas narrativas luego de viajar a China, en junio del 2011.

Para cumplir con la propuesta de apertura de buscar cuáles son las cosas que están haciendo al mundo girar, solicito a los lectores que se imaginen un fluido mundo de triple moneda: dólar, euro y yuan, y me permitan presentarles a continuación algunas reflexiones en torno a ese mundo.

Pensemos en China, 1.300 millones de habitantes, sistema republicano unitario, con su vigoroso Partido Comunista Chino que celebra este año su 90º aniversario, y con un excedente de capital que le permite ser indudable decisor, eje actor y parte de la hegemonía mundial.

En el marco de las previsiones para el futuro se señala que, sin dudas, las tres economías más poderosas -aún con sus crisis- son la de Estados Unidos, la de la Unión Europea y la de China.

Por lo que ya estamos en las puertas de una transición de convivencia de viejas con nuevas monedas fuertes mundiales: el dólar y el euro con el yuan.

Al creciente protagonismo de China se suma el de otros países como Brasil, India, Indonesia, Corea del Sur, Rusia, que abandonan en forma progresiva su dependencia del dólar como moneda de referencia para sus intercambios financieros y comerciales.

Asimismo, China subvalúa su moneda como una forma de penetración en otros mercados, con la finalidad de exportar sus productos, sin perder de vista que cuenta con enormes excedentes de capital que, en su propio país, ha sabido invertir en una fabulosa infraestructura de transporte, a saber: subtes, autopistas, infraestructura ferroviaria de todo tipo y aérea; todo esto con sus consecuentes implicancias viales, tales como puentes y nuevos diseños urbanos, y los consiguientes servicios conexos: fundamentalmente la provisión de energía eléctrica.

El principal punto crítico son las deudas provinciales, déficits reconocidos y visibles, las cuáles son recientes y controladas por el estado central, dado que el mercado de crédito en China se abrió en 2009. Allí el poder central ejerce celosamente el control fiscal.

Ahora nos preguntamos: ¿por qué el yuan es posible de ser considerado ya la tercera moneda de referencia mundial? Porque al igual que los Estados Unidos en 1947, hoy es China el



primer acreedor mundial y esta es una de las llaves para abrir la puerta del nuevo orden mundial.

Analistas internacionales señalan a este nuevo orden como multipolar, complejo y con nuevos actores incorporados dentro del escenario mundial. Estos actores cuentan con el relativamente reciente instrumento del grupo de países constituidos como el G-20, del que la Argentina es parte. Sin dudas, todos sus integrantes están debatiendo y elaborando compatibilizaciones de sus aspiraciones nacionales con los nuevos marcos internacionales, de manera tal... "que evite las rivalidades de suma cero en el crecimiento económico"...

Todo este proceso está plagado de incertidumbres, pero la historia señala el agotamiento del modelo de los dos últimos siglos, en el que la hegemonía pasó de Gran Bretaña a Estados Unidos. Quienes como potencias y autoridades de la institucionalidad mundial impusieron "bienes públicos mundiales", cumpliendo también el rol de garantes.

Ante la nueva escenografía planteada cabe la posibilidad de preguntarnos ¿cómo será la gobernanza mundial sin una potencia dominante, o con un sistema multipolar?

Zheng Bijian, antiguo vicepresidente de la Escuela Central del Partido, es el autor de la doctrina del "ascenso pacífico" de China. Este dirigente ha sido frecuente analista consultado por las autoridades de su país y del exterior. Kissinger, por ejemplo, ha sido un difusor y gran lector de sus trabajos.

Actualmente Zheng afirma que su país puede ... "lograr mejorar cualitativamente la vida de los chinos corrientes y ascender en la escala de las rentas medias en el contexto de la interdependencia"...pero para esto debe dejar en el pasado la teoría del "ascenso pacífico" para pasar a profundizar la convergencia de intereses con otros actores mundiales.

De lo anterior se deduce que, cuando exista una acumulación de intereses convergentes, habrá una base sólida para sostener intereses comunes.

Los intereses convergentes son los bienes públicos mundiales del Siglo XXI, tales como la seguridad en todos los sentidos, no sólo en el sentido defensivo. Por ejemplo, se habla más de seguridad alimentaria como una prioridad para China y el mundo, seguridad energética o de la lucha contra el cambio climático (iniciativas conjuntas sobre la baja en el crecimiento de carbono sobre todo en EE.UU), pero también se incluyen otros temas que fueron insistentemente señalados por los integrantes del G-20 : estabilidad financiera mundial, introducción gradual de una canasta de divisas, una nueva estructura de

gobierno para el FMI -con la insistencia de que se atiendan los reclamos y el poder de las economías emergentes-, la reactivación de la ronda de negociaciones comerciales de Doha, o el pedido de que China desempeñe un papel importante para ayudar a estabilizar los países de Medio Oriente y del norte de África.

Sin dudas China ya está jugando parte de estos roles en Estados Unidos, y Europa y el mundo al comprar bonos de los países en problemas, por lo que podemos acercarnos a la idea de que estamos, no en un Plan Marshall, pero sí en un Plan Hu Jintao auspiciado por el G-20. ●

**Lic. en Antropología- UBA. Auditora General en la AGCBA.*



Deberes y Responsabilidades de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en China

De acuerdo con la estipulación de la Ley de Auditoría de la República Popular de China y el Reglamento para la aplicación de la Ley de Auditoría de la República Popular de China, las funciones y responsabilidades básicas de las instituciones de auditoría en China llevarán a cabo el examen sobre los siguientes objetos:

- 1- Ejecución del presupuesto y otros ingresos y gastos del gobierno en los niveles correspondientes;
- 2- Ejecución presupuestaria, balances de cuentas y otros ingresos y gastos del gobierno de los departamentos (incluyendo las unidades directamente subordinados a ellos) a los niveles correspondientes y de los gobiernos populares en los niveles inferiores;
- 3- Ingresos y gastos financieros de las instituciones del Estado, así como otras instituciones públicas con fondos del gobierno;
- 4- Los ingresos y gastos financieros del Banco Central;
- 5- Activos, pasivos, ganancias y pérdidas de las instituciones monetarias de propiedad del Estado;
- 6- Activos, pasivos, pérdidas y ganancias de las empresas de propiedad estatal;
- 7- Ejecución del presupuesto y las cuentas definitivas con respecto a los proyectos de construcción o totalmente financiadas principalmente por la inversión pública;

8- Los ingresos y gastos financieros que involucran fondos de seguridad social, las donaciones públicas y otros fondos relacionados con el capital y que son administrados por los departamentos gubernamentales y otras unidades autorizadas por el gobierno;

9- Los ingresos y gastos financieros en relación con los proyectos con ayuda o préstamos son ofrecidos por organizaciones internacionales o gobiernos de otros países;

De conformidad con los reglamentos pertinentes del Estado, los personajes principales líderes de los departamentos gubernamentales y de otras unidades sujetas a auditoría por parte de las instituciones de auditoría conforme a lo estipulado por la ley en cuanto a su desempeño, durante su mandato, sus responsabilidades económicas;

Con respecto a las cuestiones específicas relativas a los ingresos y gastos del Estado, las instituciones de auditoría tendrá el poder para llevar a cabo una investigación especial a través de la auditoría y el informe de los resultados del mismo a los gobiernos populares a los niveles correspondientes y las instituciones de auditoría de nivel inmediato superior.

Cada año, las instituciones de auditoría en los distintos niveles presentará un informe sobre la auditoría de la ejecución del presupuesto y otros ingresos y gastos del gobierno a la comisión permanente de las asambleas populares en los niveles correspondientes, en nombre de los gobiernos de sus personas de nivel correspondiente. ●

Tensión en el control. Sujeto y predicado*



Anabella Zanini, Federico Golodny
y Natalia Diez*

Primeras apreciaciones

Empezar escribiendo sobre la politización de la Auditoría nos puede llevar a pensar ideas muy diferentes. Por eso es preciso señalar a qué nos vamos a referir con el concepto de politización. Sartre afirmaba que “somos lo que no somos”, y nuestro trabajo no va a discurrir sobre política a nivel partidos políticos, quizás tomemos algunas líneas argumentativas, pero no será el nodo principal ni mucho menos.

¿A qué nos referimos entonces con politizar? En principio a preguntarnos por qué somos un órgano técnico que buscamos siempre tener una opinión objetiva acerca de nuestro trabajo, acerca de los informes de auditoría¹. Mayúsculo esfuerzo es pensar la posibilidad de objetivar la realidad. El acercamiento a la problemática de la realidad y su objetivización no sólo nos adelanta uno de los temas de este artículo, sino que también nos adentra a cuestionarnos si es posible politizar lo “objetivo”, o, todo lo contrario, si deberíamos pensar en otra categoría de análisis para introducir nuestras líneas.

La politización de la Auditoría también puede discutirse en otros planos, más precisamente en la sustancia de su tarea, en el cómo de su accionar. En todos estos años ya tenemos en claro que la Auditoría no sólo debe velar por la transparencia de las acciones de gobierno, no sólo debe encontrar las causas de los desvíos en la gestión, ni tampoco debe olvidarse que por sobre todas las cosas su valor agregado surge de su aporte para retroalimentar la gestión a través de sus informes. Pero quizás exista otra razón más que explique su accionar. Otra razón que complejice la mirada y deposite a la Auditoría en otro plano. Por eso además de tener una mirada indagatoria acerca de las políticas públicas y correctora del día a día de las acciones de gobierno, también podemos afirmar que la Auditoría debería tener una mirada “distinta” por cómo genera conocimiento, por como lo plasma en un informe.

Otro de los análisis que se intentará abordar es qué es lo que controlamos. Aquí será interesante retomar la tradición iusnaturalista y volver a los clásicos. 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 tiene la Auditoría 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.

También nos interesa debatir si los organismos estatales pueden buscar o ser despolitizados o, por el contrario, si 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, nos preguntamos si la Auditoría tiene herramientas para fortalecer los lazos entre estas dos entidades. Pareciera ser que la profundización de los procesos democráticos es una de las claves a tener en cuenta.

Podemos afirmar que la democracia representativa ya tiene cierta antigüedad en la historia de la cultura de occidente. Pero ante la crisis del sistema de representación que se da a escala planetaria, la democracia reacciona con nuevas herramientas e institutos, como ser la re-aparición de la participación como mecanismo reconstituyente del tejido social y de la relación entre el Estado y la sociedad civil. 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.

Todas estas aristas giran alrededor de la tensión que genera la idea de politizar la Auditoría. Quizás pueda sonar molesto a la hora de sacudir un poco lo que todos suponemos que hacemos. Poner en tela de juicio el fin de la Auditoría nos da la posibilidad de abrir la mirada que tenemos sobre esta institución de control.

Nacimiento y Participación

La génesis de cualquier organización condiciona los factores

por los cuales en el futuro ésta se va reproduciendo. En el año 1994 se reforma la Constitución Nacional y, como consecuencia nace la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Antes de la reforma de la Carta Magna, el intendente de la CABA era elegido por el Presidente de la Nación. Pero a partir de su nuevo orden jurídico, fueron los ciudadanos de este distrito quienes pasaron a votar las autoridades ejecutivas, más precisamente al Jefe de Gobierno y su Vice. Ahora bien, la aparición de la CABA se fundamentó en el famoso “pacto de Olivos”, en donde los dos partidos políticos más importantes de la Argentina diagramaron este nuevo ordenamiento.

La autonomía de la ciudad no fue el resultado de reclamos de la sociedad civil, tampoco de exigencias de movimientos sociales y menos de una consulta ciudadana o de un clamor popular. De hecho, en los años noventa, la sociedad se encontraba en un proceso de desmovilización, de fragmentación y de no participación de la cosa pública. El país sumaba una nueva jurisdicción, que ya no era una municipalidad ni tampoco una provincia más. Los porteños despertaron con un nuevo marco jurídico y político que se consagró con la aparición de su autonomía y ya para el año 1996 tenían su propia Constitución y el primer Jefe de Gobierno electo directamente por los habitantes de la misma. Todavía al día de hoy mucha gente cuando se refiere a la CABA, habla de la “Muni”. Evidentemente, los procesos culturales de apropiación de la realidad son más lentos que los cambios políticos.

Frente a este nuevo panorama la lógica de construcción política cambia radicalmente, pero no así la cotidianeidad de la gente.

Esta nueva autonomía de la ciudad se enmarca dentro de lo que denominamos democracia representativa. Pero aquellos que redactaron la Constitución tuvieron una mirada acertada de la realidad del sistema político no sólo de la Ciudad sino a nivel mundial. La representación se encontraba y se encuentra en una crisis de grandes magnitudes, en donde la sociedad civil cada vez está más alejada del Estado, del bien común y de la cosa pública. Siguiendo con esta idea, Boaventura de Sousa Santos afirma que en los últimos decenios “perdimos diversidad” (1) y luego agrega que “vivimos en sociedades de democracia de baja intensidad. El problema pasa por comprender que la democracia es parte del problema, y tenemos que reinventarla si queremos que sea parte de la solución”. Para dar respuesta a este problema, aparece lo que denominamos la democracia participativa, que con una mirada histórica, debemos afirmar que es un concepto reciente. De hecho la democracia participativa logra ampliar la agenda política, quitándole lugar a la agenda que los medios de comunicación masiva instalan y logrando que la gente se comprometa con la construcción de su hábitat, de su sociedad.

Las Comunas y el presupuesto participativo (que ya eran implementados en otras ciudades del mundo) son dos herramientas fundamentales de este nuevo tipo de democracia que no viene a ocupar el lugar que tiene la representación, sino para complementarla, reconstituyendo los lazos que unen a la sociedad civil y al Estado.

A medida que pasaron los años, empezaron a instalarse gran parte de las instituciones que la Constitución de la CABA preveía. En el año 1999 se funda la Auditoría General que, por mandato constitucional, se compone de “siete miembros designados por mayoría absoluta de la Legislatura. Su Presidente o Presidenta es designado a propuesta de los legisladores del partido político o alianza opositora con mayor representación numérica en el Cuerpo. Los restantes miembros serán designados a propuesta de los legisladores de los partidos políticos o alianzas de la Legislatura, respetando su proporcionalidad” (2)². Es así como la cabeza del organismo tiene una naturaleza política.

El producto principal del trabajo de auditoría son sus informes. Para ello, todos los años la AGCBA diseña un plan anual de auditorías que se eleva al Poder Legislativo.

Es de público conocimiento que la Auditoría, a la hora de hacer su trabajo, sostiene que sus informes son objetivos y que se basan en los hechos de la realidad. La cuestión es qué entendemos por estos conceptos.

Nietzsche señalaba que los hechos no existen, que sería mucho más acertado y pertinente afirmar que existen interpretaciones, pero no de los hechos, sino de otras interpretaciones y así *ad eternum*. La realidad es meramente arbitraria, como el lenguaje. El significado de las palabras tiene su origen en la necesidad que la gente tiene de comunicarse. Ya en la primera mitad del siglo veinte, el filósofo austriaco Ludwig Wittgenstein afirmaba que el lenguaje existía debido a la necesidad que tenían las personas de comunicarse, concluyendo que el lenguaje es posible sólo en un marco social. Las palabras estaban relacionadas a las necesidades de las personas, y si sostenemos que las necesidades cambiaron a través de la historia, también podemos decir que el significado recorrió el mismo camino. Y el control, más aun el control público, no escapa a la regla. Someter a la realidad social a un proceso de objetivización es alienarla y ese camino termina también en la objetivización del sujeto, ya que este es parte esencial del proceso de construcción de su historia, de la realidad social. Claro que entendemos esta realidad no sólo como un concepto relativo, sino dependiente del punto de vista de donde se la mire. Y todavía podemos ser más precisos y como decía Saussure, en un sistema de signos sólo hay diferencias, pero no existencia sustancial. Por lo que concluimos que el significado de las palabras se explica por dos cuestiones, el punto de vista del sujeto y el entramado lingüístico en el que están inmersas.

Siguiendo el razonamiento, podemos decir que la verdad o realidad única no existe y con esto deberíamos relativizar las afirmaciones que se realizan en los informes de auditoría.

Ahora bien, faltaría agregar algo más a esta lógica, porque si no caeríamos en un relativismo tal que ningún sistema podría ser sopesado. Muchos de los teóricos del siglo XX aseguraban que hablar de objetividad era un imposible, pero sí podíamos referirnos a la intersubjetividad, aquella comunidad de subjetividades que, al juntarse en una sociedad y pretender entenderse, creaban realidades ya no a partir de algo indiscutido,

sino de lo arbitrariamente convenido. Interpretar y resignificar la realidad es el trabajo que todos debemos hacer continuamente para que finalmente terminemos hablando un mismo idioma. Muchas veces esta disquisición traba la comunicación entre la Auditoría y el ente auditado. Los cambios sólo pueden ser vistos a la luz de estas consideraciones y es trabajo de todos, incluida la Auditoría, tener la habilidad suficiente como para poder plasmarlo en los informes de auditoría.

¿Qué es lo que impide esta intersubjetividad?

En la Ciudad de Buenos Aires y en otros lugares de la Argentina se han venido sucediendo manifestaciones por parte de los “vecinos” reclamando sobre problemáticas a los funcionarios de cada gobierno de turno.

Estos reclamos, solicitudes, quejas, son realizados por individuos que entienden que sus necesidades son únicas, importantes y urgentes, y, por lo tanto, requieren ser solucionadas por sus gobernantes. A la vez, se encuentran enmarcados en el argumento en donde “ellos” deben hacer algo. Por lo que se desprende que existen dos características salientes: la pasividad y la individualidad.

La pasividad se manifiesta a través de ser un sujeto que es espectador de su propia realidad y que supone que los “otros” deben dar solución a esa petición individual, sin ni siquiera preguntarse cómo se puede tomar una decisión gubernamental que solucione los problemas a cada uno y a todos los ciudadanos a la vez.

La individualidad se expresa no sólo cuando cada individuo realiza su reclamo por separado, sino en que se ampara bajo un discurso que pretende ser apolítico e independiente, ambos términos en relación a la ausencia de ideologías y la no pertenencia a los partidos políticos. Aunque, en ocasiones, se presencia “una categoría pre-política(3) (...) que en todo caso puede integrarse a una acción colectiva a partir de la sumatoria de situaciones idénticas como un mismo problema compartido”. (3). Cabe preguntarse si esta situación pre-política es la continuación del proceso de construcción de una sociedad participativa. Positivamente, el hecho de que exista la necesidad de integración a una acción colectiva puede ser el indicio de retorno al camino de la participación ciudadana.

Estas características de pasividad e individualidad han existido en mayor o menor medida, pero no caben dudas que en nuestra historia en materia de participación ciudadana está atravesada por los procesos dictatoriales. La participación y la democracia están íntima y exponencialmente relacionadas. Aun existen rasgos claramente autoritarios ocultos en discursos de apertura para la democratización que luego se convierten en acciones autoritarias y se suman a la pasividad y al individualismo, elementos claves de condicionamiento de la participación.

La era neoliberal en la Argentina ha ampliado las brechas entre los distintos estratos sociales que dificultan la posibilidad

de participación, produciendo actores que se consideran los excluidos absolutos del sistema; por su grado de pobreza extrema, los excluidos relativos “...respecto a su capacidad de sumar con plenitud a la tarea conjunta, y que no encuentra motivación, estructuras o recursos para poder hacerlo.” (4) y los autoexcluidos de los sectores medios o altos de la sociedad que “...conviven en la ciudad sin compartir la vida comunitaria ‘estando sin ser’ en una especie de ciudadanía a medias que no pasa de defender su privacidad”(4).

Frente a este panorama, la búsqueda de construcción de ciudadanía debe entenderse como la posibilidad de verse inserto en una ciudad y en un país en un determinado contexto histórico político y social. Esta visión de inserción se visualiza en función no sólo de la necesidad individual sino de la necesidad de todos entendida como bien común.

El pasaje del vecino al ciudadano requiere de sujetos activos, críticos de su vida cotidiana que se involucren con una visión ampliada de la mejora de la ciudad, que no termina en su espacio físico territorial, ni en la de sus vecinos linderos o en un par de cuadras alrededor. Esta construcción de un “nosotros” requiere de un fuerte sentido de pertenencia. Indefectiblemente, la identificación de los problemas sentidos y de las estrategias para su solución por parte de la comunidad, permite garantizar que las decisiones de las políticas estén en verdadera consonancia y concordancia con la realidad.

La escasa participación en la política es una clara consecuencia de las dictaduras vividas que han marcado el desconocimiento y desprestigio de la política como herramienta transformadora de la sociedad. Lo ideológico es tildado de partidario y no como “...el sistema de ideas, representaciones, que domina el espíritu del hombre o un grupo social”(5), y que a su vez están influenciados por el contexto histórico, económico, político y social, y viceversa. Esta rotulación no sólo se observa en las generaciones más jóvenes sino en aquellas generaciones más añosas. Por lo tanto, cada vez que se piense de qué forma o cómo realizar un abordaje determinado de una situación se está en presencia de lo ideológico.

La ausencia de democracias y las democracias frágiles e inmaduras no han permitido una participación ciudadana, lo cual llama a reflexionar sobre esta imposibilidad de que los ciudadanos se comporten como tales. En la medida que esto ocurra será un obstáculo en la construcción de Ciudadanía participativa.

Ahora bien, para retomar la idea de participación ciudadana, nos hacemos las siguientes preguntas: ¿Cómo se puede vincular la acción de auditoría con la participación? Y, más profundamente, ¿qué posibilidades tiene la participación cuando la génesis no sólo de la Auditoría sino de la Ciudad, no proviene del reclamo de la sociedad, sino de un pacto político enmarcado, valga la redundancia, en un proceso de desvinculación de la población con las instituciones que la regulan y la construyen?

De qué hablamos cuando nos referimos al control

La Constitución de la CABA define el ámbito de control. Pero yendo un poco más lejos y teniendo una mirada política, cabría interrogarnos sobre, justamente, qué controlamos.

Ya en el siglo XVII aparece lo que denominamos el iusnaturalismo, en el que se concibe un derecho natural de las cosas. Diferentes autores escribieron bajo esta lógica y empezaron explicándolo a partir de naturalezas diferentes y llegando a destinos disímiles. Pero básicamente la estructura de este concepto entiende que podríamos imaginarnos un mundo sin un ordenamiento político, en donde el hombre vive en un estado de naturaleza.

Por distintas razones, sea el miedo, la propiedad privada o la realización de la persona; los hombres hacen un pacto en el que construyen un orden positivo, artificial. Este pacto daría como resultado el origen del Estado. Para tal fin las personas delegan en él derechos y competencias, para recibir a cambio la garantía de un administrador que regulase la vida en sociedad. Pero necesitamos corporizar a esto que llamamos pacto, y decimos que con él nos referimos al Estado, a sus leyes y a sus normas. En otras palabras, podríamos afirmar que el objeto de control es este pacto.

Debemos reconocer que del siglo XVII a este entonces sucedieron miles de hechos históricos y hasta revoluciones que cambiaron las condiciones del mismo. Y más aun, como la realidad es cambiante, la constitución del Estado también lo es. Históricamente hablando, los hechos suelen anticiparse a los cambios normativos.

La AGCBA controla teniendo como norte la normativa vigente. Pero, ¿qué sucede cuando ocurren cambios sociales que deslegitiman el orden imperante?, ¿qué tipo de sensibilidad debe tener la Auditoría a la hora de hacer su trabajo?, ¿acaso tenemos que desconocer la realidad social en pos de una lectura inflexible y literal de las normas?

Politizar la Auditoría también se trata de lo que venimos hablando, esto es, contextualizar el trabajo de auditoría, no olvidarnos del porqué del funcionamiento de una sociedad.

San Agustín decía que si no le preguntasen qué es el tiempo él sabría qué es, pero si le preguntaran por su significado, entonces no lo sabría. Quizás con el control podamos afirmar lo mismo.

Cierto es que el concepto de control fue mutando a través del tiempo. Si preguntásemos a la población qué es el control, probablemente algunos o muchos lo relacionen con el poder de policía, con la mirada inquisitoria, con la idea de sabueso o, porqué no decirlo, con el ícono de una lupa que utilizaba la Auditoría General de la Nación. Está claro que una de las funciones del control es la de averiguar si hubo desvíos en la gestión del gobierno; es más, la AGCBA tiene personería jurídica y legitimación procesal para ser utilizadas en los casos que ameriten. Pero el concepto se amplía y cobra mayor importancia a la hora de ayudar a la mejora de la gestión por intermedio de sus informes. De hecho funciona como un retroalimentador de las políticas públicas a través de las correcciones que haga a partir del trabajo de auditoría. Si bien con el tiempo esta es la acepción más frecuente dentro del organismo, estamos en

condiciones de sumar una más, tal vez la más importante.

A partir de que la Auditoría realiza informes ex-post estamos en condiciones de señalar que inevitablemente tenemos una mirada diferente de la gestión, de la realidad. Es francamente imposible que, un año después de lo ocurrido, la Auditoría tenga la misma mirada que tuvo la gestión, no sólo porque ocupan diferentes lugares sino porque nos paramos desde otro punto temporal.

Esta mirada diferente no es poca cosa, sino que es la posibilidad de relatar la realidad de otra manera, de contar la historia con otros contenidos y otras formas. Reconocer esta virtud es ampliar el espectro democrático de las instituciones del Estado. Básicamente la auditoría tiene la importantísima tarea de creación de nuevo conocimiento a partir de apropiarse de la realidad y no repetir el discurso hegemónico que transita por los medios masivos de comunicación.

Max Weber afirmaba que la burocracia había nacido para poder instrumentar las acciones del Estado. Pero luego sostiene que en el proceso de modernización y racionalización de las sociedades occidentales y más precisamente del Estado, la burocracia pierde su condición natural (el motivo por la cual fue constituida) y transforma su lógica en una que se vale por sí misma. Para graficarlo mejor, Albert Camus, en uno de sus libros cuenta el mito de Sísifo: "Los dioses habían condenado a Sísifo a rodar sin cesar una roca hasta la cima de una montaña desde donde la piedra volvía a caer por su propio peso. Habían pensado con algún fundamento que no hay castigo más terrible que el trabajo inútil y sin esperanzas" (6).

La interrogación acerca de qué es el control debe ser constante, si no podemos caer en la rutinización del trabajo, y, por ende, del significado del control. Para terminar este apartado, nos gustaría utilizar otra explicación, una que se refiere al lenguaje. Borges decía: "Tomemos la palabra "thunder" (trueno) y recordemos al dios Thunor, el equivalente sajón del escandinavo Thor. La palabra "tunor" valía para el trueno y para el dios; pero si les hubiéramos preguntado a los hombres que llegaron a Inglaterra con Hengist si la palabra significaba el fragor del trueno o el dios airado, no creo que hubieran sido lo suficientemente sutiles para entender la diferencia. Supongo que la palabra poseía ambos significados sin ligarse exactamente a ninguno de los dos. Supongo que cuando pronunciaban u oían la palabra "trueno" sentían a la vez el profundo fragor en el cielo, veían el relámpago y pensaban en el dios. Las palabras estaban llenas de magia; no tenían un significado definitivo e inalterable."(7)

Otro enfoque del control : La auditoría participativa

En la planificación de las políticas públicas deberían participar los ciudadanos, no sólo como reconocimiento de la generación de pertenencia y apropiación en la construcción del significado de un "nosotros". Sino en la posibilidad concreta de proponer cambios o modificaciones en estrategias o actividades que pretenden la resolución de las problemáticas de la sociedad.

De esta manera la participación ciudadana se define como "...un tipo de acción política que expresa, con múltiples sentidos, la intervención directa de los agentes sociales en acti-

vidades públicas" (Cunill, 1997:74), o, como plantea Ziccardi (2004:10), la participación ciudadana es una "forma de inclusión de la ciudadanía en procesos decisorios, incorporando sus intereses particulares (no individuos) respecto a determinadas temáticas (...) La idea central es que incluyendo a la ciudadanía en los procesos de diseño y adopción de políticas sociales y con reglas de actuación de los diferentes actores previamente definidas se pueden obtener mejores resultados que permitan avanzar en el camino de construcción de ciudadanía"(8). En otras palabras, esta participación ciudadana se plasma en el diseño, formulación e implementación de las políticas públicas, en definitiva actúa directa e indirectamente en la gestión de gobierno.

Asimismo, sería necesario y oportuno que se incluya en aquellos mecanismos previstos para el control del funcionamiento del Estado. En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, uno de los organismos que pone en ejercicio esta tarea es la Auditoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (AGCBA). La AGCBA "...es un organismo descentralizado de control posterior (ex post) del sector público de la ciudad autónoma, con competencia específica y rango constitucional, dependiente de la Legislatura. En la Constitución local, junto con esta dependencia, se expresa que la AGCBA tiene personería jurídica, legitimación procesal y autonomía funcional y financiera (Art. 135 CCABA)"(9).

La inclusión del ciudadano en los organismos de control está encuadrada en lo que se conoce con el nombre de Auditorías participativas, en donde no es exclusiva la función de auditar por parte de un equipo de auditores – que no escapan a las connotaciones de "vecinos" y ciudadanos"³ - que se desempeñan dentro de un organismo público, sino que es la posibilidad de "control" ubicado en el concepto de mejora de la gestión a través de los ojos de los ciudadanos. El desarrollo de este tipo de auditorías requiere de una apertura de las instituciones dedicadas al control, y que seguramente acarrearán resistencias y limitaciones en su implementación.

Otra limitación ha sido la utilización como herramienta de control por parte de las Comunas⁴ (11), ya que entre la sanción de la ley y las bases predefinidas en la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, transcurrió un plazo de 9 años. En ese tiempo, se sucedieron algunas situaciones que pueden haber influido en acelerar su concreción. Por un lado, se presentó una acción de amparo presentada por los Sres. Javier García Elorrio y Carlos March cuyo objeto fue que el Juez conmine al Poder Ejecutivo y a la Legislatura de la Ciudad a proyectar, sancionar y promulgar dicha ley. Por otro, la crisis política institucional ocurrida en Argentina del año 2001 y 2002, en donde la ciudadanía mediante las asambleas barriales, se cuestionaba, entre otros asuntos, la representación otorgada a los funcionarios a través de los partidos políticos. Aunque estaba previsto que "...el proceso de transición debía cumplimentarse el 31 de diciembre de 2006, (...) y (...). Antes de dicho plazo la Legislatura debía fijar la fecha de realización de las elecciones, (...) la disolución de los Centros de Gestión y Participación, y la asunción de las autoridades electas" (12).

Esta alternativa en donde "...los vecinos para constituirse

como actores políticos que contrabalancean el poder de la burocracia y controlen efectivamente, tratando de favorecer la equidad en sus decisiones. Y que mediante el control directo de los ciudadanos complementa el control partidario de la administración pública." (13) Estas descripciones enuncian que este tipo de mecanismo de participación y control deberán recorrer un proceso que será arduo y complejo.

Desde una mirada optimista, cuando las comunas estén funcionando debe reconocérselas como un ámbito propicio para la institucionalización de la participación que permita el despliegue de las auditorías participativas, ya que algunas de sus características ofrecidas generan múltiples beneficios a estos procesos, a saber:

- Fomenta y consolida la concepción de "ciudadanos" y no "vecinos".
- Desarrolla el conocimiento de las políticas públicas y su posibilidad de intervención.
- Crea un espacio para establecer mecanismos democráticos de participación.
- Favorece la circulación de la información pública.

Cabe preguntarse, en qué instancia se encuentra la AGCBA en relación a las auditorías participativas. Por lo pronto, se encuentra recorriendo este largo proceso que implica la participación ciudadana y las limitaciones de los propios organismos de control. En la actualidad, únicamente se desarrollan actividades que prestan fundamental importancia a lo concerniente a la divulgación de la información pública en aspectos del control externo. Las actividades desarrolladas son: la publicación en su página web www.agcba.gov.ar de los informes planificados anualmente por el organismo y de los informes especiales, a los que puede tener acceso cualquier ciudadano; la revista CONTEXBA, en donde se publican notas de opinión con respecto a temas de interés de la Ciudad de Buenos Aires y al control de su gestión así como informes destacados entre los producidos por la AGCBA; la cátedra de auditoría que consiste en acercar a las escuelas secundarias públicas y privadas una actividad áulica de intercambio entre los instructores de la AGCBA y los alumnos sobre los organismos de control y la participación ciudadana. Asimismo, desde hace algunos años se ha venido desarrollando una línea de trabajo conjunto y articulado entre los distintos organismos de control, independientemente de su concepción y cosmovisión del control, denominada Red Federal de Control Público. En ella participan: la Sindicatura General de la Nación, Las Unidades de Auditoría Interna⁵ de los Ministerios ejecutores de planes sociales y las Entidades de control de la Ciudad de Buenos Aires. No participa la Auditoría General de la Nación (AGN). En el ámbito provincial, municipal y de la CABA: se encuentran los Tribunales de Cuentas de todas las provincias de la Argentina, excepto de Salta. Los Tribunales de Cuentas de Municipios de: Santiago del Estero, La Rioja, Santa Fe, Salta, Río Negro, Córdoba, San Luis, Chubut. Participan la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (AGCBA), la Auditoría General de la Provincia de Salta. Dirección General de Auditorías de la Provincia de Tucumán. Sindicatura General de la Provincia de Santa Fe y el Secretario Permanente de Tribunales

de Cuentas de la República Argentina.

Rápidamente, al hacer una lectura sobre el control entre estos organismos se tiene en su mayoría un enfoque en el que se priorizan los aspectos financieros, contables y legales por sobre la gestión. Por lo tanto, estos espacios de intercambio no sólo deberían garantizar el control de la mejora a lo largo y ancho del territorio nacional, sino ir caminado hacia nuevas formas de control y participación ciudadana.

Politizar la AGCBA

La despolitización es la herramienta más eficaz para generar quietud, obediencia y resignación. Es necesario contrarrestar este sentido común despolitizante para tener una comprensión integral de la misión de este organismo.

Desde la matriz de la "no política" los procesos de trabajo son desconectados de las intencionalidades que subyacen en toda práctica humana.

Contrarrestar la negación de lo político y la exaltación del carácter técnico de la AGCBA es la intencionalidad de este trabajo.

Lo técnico está cargado de sentido, se ha logrado instalar "el carácter técnico" como algo neutral y avalorativo, una falacia que persigue la conservación de las actuales condiciones, negando que en sí mismo es político. Pensar la política como construcción social (no en un sentido restringido a los partidos), es comprender que por acción u omisión siempre fortalecemos algún proyecto socio-político subyacente en nuestra sociedad. Por ello la denominada "gestión" es la puesta en práctica de un determinado proyecto político, por tanto no es solo un conjunto de técnicas que puedan medirse por resultados, sino que es necesario ubicarla y entenderla a partir de los intereses que la crean y a los cuales responde.

Tanto lo político (como concepto), como la política (como actividad) forman parte inherente del desarrollo de los sujetos. Las instituciones insertas en el campo político deben asumir el imperativo de responder a los ciudadanos que les dan origen. Por tanto las instituciones como productos históricos humanos pueden ser puestas en cuestión por la comunidad (particularmente sus víctimas) cuando no cumplen con los preceptos que le otorgan validez.

Esto nos obliga a pensar en qué tipo de instituciones debemos construir para la real democratización de la sociedad (14). Esto nos ubica y nos posiciona no como meros ejecutores de ciertas reglas instituidas, sino como agentes que pueden politizar el espacio social en el cual se desarrollan, quitando toda connotación negativa que ha adquirido la política (por cierto la connotación negativa de la política es una construcción propia del neoliberalismo) y entendiéndola como actividad entre sujetos que no solo obedecen, reproducen, sino que construyen y crean las condiciones para una sociedad justa, plural y democrática.

"Solo cabe negar el hacer y por las dudas el ser" (15)

Al negarse la política se niega la capacidad de organización que la misma genera; sin organización no hay posibilidad de sujeto colectivo, sin sujeto colectivo no hay posibilidad de exigir, demandar y/o revertir lo dado, por lo tanto, la no-política se

convierte en un dispositivo de disciplinamiento social.

En la modernidad el trabajo disciplinaba, pero también constituía el núcleo de politización primaria de los trabajadores a través de las organizaciones que estos constituían (el sindicato es su expresión mas representativa).

Con la destrucción del Estado de Bienestar y la instalación del modelo neoliberal el mundo del trabajo se transforma, las consecuencias de este modelo se evidencian en la gran masa de desocupados que genera. "Este proceso de reformas estructurales implicó el dismantelamiento de la estructura salarial fordista (derechos sociales, protección social y estabilidad laboral). La radicalidad y en muchos casos, la vertiginosidad de estas transformaciones se expresaron por un inédito proceso de descolectivización"(16), así se va construyendo un sujeto que piensa en sí mismo, el individualismo se constituye como rasgo fundamental del sujeto posmoderno donde la búsqueda de la satisfacción y el bienestar individual reemplazan la posibilidad de construir con otros el bien general.

La unidad de las clases subalternas existe en forma potencial: aunque se niegue la política no se puede evitar que, aun negada, exista. La no-política también irrumpe en las calles, un claro ejemplo es el estallido social del 19 y 20 de diciembre del 2001. Desde el lugar de la no-política se pone en crisis a la hegemonía, lo cual indica que aunque se quiera borrar de la conciencia social la política como acción, no pueden evitar que esta construya poder desde un no lugar (en este caso el no lugar sería la ausencia de proyecto político colectivo). La crisis de hegemonía del 2001 no encontró una salida popular por no tener ese proyecto político colectivo.

El bloque en el poder se reacomodó y la no-política se instaló como eje central en el imaginario social. Se instalaron los valores del mercado como universales y sociales, la competitividad, la calidad, la eficiencia y la eficacia, moldeando a un trabajador más preocupado por la calidad y su permanencia en el puesto de trabajo, que por la dignidad de su clase. El Estado deviene en empresa y el trabajador en recurso humano "esta modalidad de lo político constituye una renuncia al ideal moderno de que el sujeto histórico se de sus propios fines. Se convierte en una técnica que provee acriticamente instrumentos para gestionar el capital con el mayor rédito"(17).

Una sociedad despolitizada renuncia a su participación en lo público, el Estado es percibido como algo ajeno donde se deposita la responsabilidad de los destinos del país, por tanto la política se reduce al ejercicio de la representación. La AGCBA se crea y se instituye a partir de esa representación política, pero paradójicamente las tareas de auditoría deben ser objetivas, neutrales y con el mayor tecnicismo. Un organismo constituido desde, por y para esa clase de política podría llegar a negarse a sí mismo, generando una cultura organizacional despolitizada. Lo ideológico podría pasar a formar parte de lo no dicho de la institución. Al negarse a sí misma ("somos lo que no somos") niega la pluralidad, las distintas cosmovisiones y la posibilidad de generar consensos (consensos que construyen poder). Al negarse esto, se niega el sentido de criticidad de los sujetos que componen ese espacio social, se los aparta de la construcción del Estado

para ser solamente "controladores" de la gestión pública.

Sentido común y política ¿Qué somos?

La crisis del sentido social de la política, constituye sin dudas una crisis cultural. La misma está signada por la masividad de los medios de comunicación y mensajes propios de una sociedad de consumo que banaliza la vida en sociedad, instalando modelos y estándares de vida irreales, generando una conciencia colectiva plagada de "sin sentido".

Este sentido común que se impuso se forjó bajo la naturalización de los procesos históricos y económicos, extirpando de la sociedad la posibilidad de transformación (consecuencia directa del terrorismo de Estado). La política se asoció con la corrupción y se deslegitimó toda expresión de la misma.

Los medios de comunicación como generadores de opinión y de conciencia son determinantes en la construcción de este sentido común que escinde la ética de la política. Lo político es ubicado como el lugar de la corrupción, por tanto el Estado se vuelve corrupto, la sociedad civil se vuelve portadora de ética (por su no política). El Estado y la sociedad civil se vuelven antinomias, la espectacularización de la política (presentada como escándalos de corrupción, soslayando el proyecto político que encarna) conduce al vaciamiento de su sentido. Ello genera un maniqueísmo absurdo muy funcional para un sistema basado en la desigualdad social.

"La burocracia tecnocrática es el correlato que en el aparato del Estado, se ve traccionado por esa ética mediática, y apuesta a transparentar la acción política, mediante ajustes cuantitativos". Como organismo somos parte de esa burocracia tecnocrática, ¿pero somos capaces de romper con la función asignada? Pero como no hay "pro sin contra" (dicho popular), no hemos de negar la capacidad instituyente que está latente en toda institución, por ello es preciso tener un claro análisis de las relaciones de fuerza en nuestros espacios de trabajo, tener un claro conocimiento de cuáles son los proyectos políticos en pugna y de cuál va a hacer nuestro posicionamiento en esa dinámica.

"Tanto la tecnoburocracia, como los ciudadanos están comandados por un verdadero proyecto político representado por los grandes grupos de presión, fuertes propagandistas y productores de slogans del fin de la historia, del fin de las ideologías y de otros fines con los que alimentan a un individuo escindido de su acción"(17) por ello como trabajadores del Estado es necesario un profundo debate acerca de la misión del organismo y de la injerencia de nuestros informes en la sociedad. ¿Somos solo reproductores de la tecnoburocracia? O ¿somos sujetos en movimiento, con capacidad de decisión, que debemos contribuir al bienestar general y que tenemos la obligación como trabajadores del Estado de estar al servicio del pueblo? Preguntarse problematiza la realidad, y desnaturaliza aquello que se impone como habitual, cotidiano, para generar un proceso de reflexión-acción. En los últimos tiempos la política está recuperando centralidad; creemos que la AGCBA no debe quedar por fuera de este proceso. Así, fortalecer los procesos de politización social en pos de la democratización de las instituciones del Estado, nos ubica como

trabajadores concientes de su tiempo y de su historia.

"Nadie es, si se prohíbe que otros sean". Por lo tanto, la negación del hacer nos niega el ser, convirtiéndonos en algo que no somos; empero somos sujetos que sienten, piensan y actúan, se relacionan y conforman un nosotros.

Y ese nosotros existe potencialmente, más allá de su autopercepción en un determinado contexto histórico. ●

**Ponencia presentada y seleccionada por el jurado en la IV Jornada de la Asociación de Auditores Internos del Estado, Salta, Noviembre de 2009.*

**Anabella Zanini*

Lic. en Nutrición (UBA). Diplomada en promoción de salud de la Universidad INTA Chile. Agente de la AGCBA.

**Federico Golodny*

Lic. en Ciencias Políticas (UBA). Agente de la AGCBA.

**Natalia Díez*

Licenciada en trabajo social. (Universidad Nacional de Rosario). Agente de la AGCBA.

Bibliografía

- Bonaventura de Sousa, S. Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social, Clacso. 2006. Pág. 75.
- Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, art. 136. Año 1996.
- Corti, M. "Planeamiento y gestión urbana, participación ciudadana y medios de comunicación en la Ciudad de Buenos Aires". Revista ContextBA. N° 5, pag. 13.
- Pelliza, A. M. Ética pública, Participación Comunitaria y Control Estatal. Una Experiencia en la AGCBA, 2005. pag. 68-69.
- Althusser, L., Acerca de la reproducción de las condiciones de producción en la Ideología y aparatos ideológicos del estado. Sociología, 2005, pag. 129.
- Camus, A. El mito de sísifo. Editorial Losada, 1996, pag. 129.
- Borges, Jorge Luis, Arte Poética, Editorial Critica, 2001, pag. 100.
- Hevia de la Jara, F. J. "Contraloría social en el Programa Oportunidades: análisis desde una óptica de interfaz socioestatal en "Contraloría y participación social en la gestión pública. 2006, pag 188.
- Pelliza, Ana M., Op.cit. pag. 89.
- Normas de Auditoría Externa de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires. Septiembre 2000 en www.agcba.gov.ar.
- Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Art 127. Año 1996.
- Stalker, G. "Contraloría social en el Programa Oportunidades: análisis desde una óptica de interfaz socioestatal en Contraloría y participación social en la gestión pública, 2006, pag. 310.
- Stalker, G. "Contraloría social en el Programa Oportunidades: análisis desde una óptica de interfaz socioestatal" en Contraloría y participación social en la gestión pública, 2006, pag. 311.
- Retamoso, M. Enrique Dussel: "Hacia una Filosofía política de la Liberación. Notas en torno a "20 tesis de política". Utopía y Praxis Latinoamericana, mar. 2007, vol. 12, no.36, p.107-123. ISSN 1315-5216.
- Zagari A., Perez Cancio S., Gonzales A., Globalización; la frontera de lo político. Ediciones del Siglo, pag. 57.
- Svampa M., Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras. Ed. Biblos. Buenos Aires, 2003, pag. 58
- Zagari A., Perez Cancio S., Gonzales A. . op.cit., pag. 57.

1- El texto se refiere a la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (AGCBA). Sobre la relación entre "auditoría y política" ver, por ejemplo, en ContextBA, n° 6, la nota de Pedro Gomez de la Fuente: "Dimensión política de la Auditoría", (Bs.As., agosto de 2010, pp.7-9) -con una relación planteada de una manera diferente de la nuestra.

2-Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, art. 136.

3- El auditor es un ser histórico y social, que no se encuentra disgregado del "vecino" y del "ciudadano" y que debe guardar la independencia de criterio en relación al ente auditado, preservando la "objetividad" y la confidencialidad de la información durante toda la duración del proyecto (10).

4- Art. 127 de la CCABA. Las Comunas son unidades de gestión política y administrativa con competencia territorial. Una ley sancionada con mayoría de dos tercios del total de la Legislatura establece su organización y competencia, preservando la unidad política y presupuestaria y el interés general de la Ciudad y su gobierno. Esa ley establece unidades territoriales descentralizadas, cuya delimitación debe garantizar el equilibrio demográfico y considerar aspectos urbanísticos, económicos, sociales y culturales. (11)

5- De Desarrollo social, Educación, Salud y Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

6- Ana Zagari, Susana Perez Cancio, Alejandra Gonzalez. Idem.



El plan anual de auditoría y la gestión de la calidad

Mariano Macedo*

Introducción

La Dirección General de Planificación es la dependencia de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires que coordina, con la participación de todas las Direcciones Generales del Organismo, la preparación de la propuesta de Plan Anual de Auditoría que trata el Colegio de Auditores Generales para su posterior remisión a la Legislatura.

El Plan de Auditoría puede definirse como la presentación sistematizada de la agenda de actividades de revisión, evaluación y control del Organismo para un año determinado.

Dicho Plan se encuentra inserto en el marco de una estrategia plurianual donde se detallan los organismos y programas a auditar en el año, el tipo de auditoría prevista, los objetivos y los alcances de la misma así como los datos de valoración del proyecto en cuanto a sus aspectos de alcance presupuestario bajo control como a la carga horaria de trabajo estimada para cada proyecto que compone el plan, minimizando así los riesgos al reducir la incertidumbre con respecto a las tareas futuras y maximizando los beneficios que trae programar debidamente las tareas.

El proceso de planificación, junto a sus subprocesos relacionados, constituye una actividad medular dentro de todas las que se realizan en la Auditoría, en razón de determinar el programa de actividades de la Auditoría para un ejercicio, una vez que es aprobado por la Legislatura, mediante el cual controlará selectivamente las unidades ejecutoras y programas presupuestarios que se consideran más relevantes, conforme su significación económica y su impacto social, aprovechando la sistematización cualitativa de la información acopiada a través de los proyectos ejecutados y aprobados desde el inicio del Organismo hasta la fecha.

El Colegio de Auditores Generales resolvió a mediados del año pasado iniciar el trámite tendiente a obtener la certificación que dicho proceso se realiza siguiendo estándares de calidad regidos por normas internacionales, que buscan minimizar la presencia de yerros o desvíos, así como registrar, evaluar y corregir los mismos a fin de evitar su reiteración, retroalimentándose para obtener un producto de mayor calidad.

Bajo esta consigna, la Dirección General de Planificación co-

menzó con las tareas de normalizar y estandarizar la tarea que ya venía desempeñando, a fin de adaptarla en lo formal a los requisitos de la norma ISO 9001:2008, lo que requirió del compromiso de todos los recursos humanos que trabajan en la misma para acceder a la certificación de la calidad de la elaboración y entrega de la propuesta técnica sistematizada del Plan Anual de Auditoría de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires al Colegio de Auditores Generales.

El proceso de armado del Plan

El proceso de armado del Plan Anual de Auditoría, se inicia habitualmente en el mes de febrero de cada año con la solicitud del Presupuesto aprobado de la C.A.B.A. que se formula a la Oficina de Gestión Pública y Presupuesto (OGEPU) dependiente del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Con la recepción del presupuesto de la Ciudad desagregado hasta su última actividad y con el insumo de los datos técnicos y presupuestarios de los Planes Anuales de Auditoría anteriores, el Departamento de Planeamiento y Normativa de la Dirección General comienza a realizar una tarea que concluye con un "Informe del Examen del Presupuesto y de los Planes Anuales de Auditorías anteriores" que tiene como destino la Comisión de Supervisión del área, utilizando como marco legal para esa tarea, principalmente las Leyes 70 y 325 de la C.A.B.A., la denominada ley de Ministerios, las "Normas de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires" y la Instrucción IAGCBA DGPLA 7.5.1.01 "Diseño de la Propuesta Técnica Sistematizada del Plan Anual de Auditoría de la C.A.B.A".

Con el acta que da cuenta del tratamiento y aprobación por parte de la Comisión de Supervisión de la Dirección General de Planificación del "Informe del Examen del Presupuesto y de los Planes Anuales de Auditoría anteriores" se solicitan las sugerencias de los Auditores Generales a considerar en su inclusión en la propuesta que realiza cada Dirección General para el Plan Anual de Auditoría, a quienes le son giradas las mismas.

Contando con el Informe de avance del Examen del Presupuesto y de los Planes Anuales anteriores, con las propuestas de inclusión que pudieren formular los Auditores Generales así como con la temática agrupada de las inquietudes que pudieren haber llegado de otros Organismos Oficiales –v.g. giro de denuncias por parte de la Defensoría del Pueblo para el estudio



de su inclusión en el Plan Anual de Auditoría-, se llevan a cabo las entrevistas preliminares con los Directores Generales que tienen a cargo proyectos de auditoría.

Con dichos insumos, el Departamento de Planeamiento y Normativa formula la propuesta de "Pautas para la Elaboración del Plan Anual de Auditoría" a ser elevada a la Comisión de Supervisión de la Dirección General de Planificación para su posterior tratamiento por parte del Colegio de Auditores Generales, quién aprobará finalmente la "Propuesta Técnica Sistematizada de Pautas para la Elaboración del Plan Anual de Auditoría".

Las pautas de planificación pueden ser definidas como lineamientos a tener en cuenta por parte de las Direcciones Generales al momento de armar su propuesta de Plan. Entre las principales podemos destacar aquellas que requieren planificar en relación a los Planes Anuales anteriores a partir de hallazgos relevantes, observaciones, áreas críticas y limitaciones al alcance detectados en auditorías pasadas; planificar proyectos de auditoría sobre organismos y programas presupuestarios no auditados en ejercicios anteriores, siempre que su significatividad económica y objetivos lo justifique a fin de completar progresivamente la cobertura del universo a auditar, entre otras.

Las pautas para la elaboración del Plan Anual parten del establecimiento de criterios técnicos y prioridades por parte del

Colegio de Auditores, en el marco de una visión estratégica y plurianual, que tiene en cuenta, asimismo, los lineamientos propuestos por la Legislatura de la Ciudad, aprobándose para cada ejercicio nuevas pautas de trabajo.

Incluida como pauta de planificación, les es recordado a las Direcciones Generales que la propuesta que formulen de auditorías a realizar en cada jurisdicción deberá permitir dictaminar sobre la totalidad de los aspectos significativos de la Cuenta de Inversión de los fondos públicos y que incorporen de manera sistemática las recomendaciones del Colegio de Auditores y de las Comisiones de Supervisión.

Con la remisión de la propuesta elaborada por cada Dirección General se efectúa un análisis sobre la pertinencia de inclusión en el plan de los proyectos, su correspondencia presupuestaria, la adecuación a los objetos de las distintas Direcciones, la inclusión de auditorías de seguimiento en cantidad apropiada como la inclusión de auditorías de gestión a fin de evaluar la Economía, Eficacia y Eficiencia, incorporando la utilización de al menos dos indicadores para medir la gestión.

Se analiza asimismo la fundamentación de la planificación que propone cada área involucrada, donde se expresa de manera sintética los criterios tenidos en cuenta para cada proyecto, considerándose la existencia de una adecuada combinación o categorización de proyectos de alta, media y baja complejidad,



lo que es evaluado en la propuesta de cada Dirección en forma individual y luego en su conjunto, a fin de obtener una visión amplia del Plan de Auditoría y de todos sus aspectos, para lograr de la combinación de proyectos un equilibrio en la misma que permita evaluar debidamente todos los aspectos bajo control con una visión no acotada exclusivamente a lo financiero.

El resultado de dicho análisis es la emisión de la “Propuesta Técnica Sistematizada del Plan Anual de Auditoría” para su tratamiento por parte del Colegio de Auditores Generales.

Gestión de la calidad de la propuesta técnica sistematizada de plan anual de auditoría

El sistema de la calidad aplicado a la Propuesta Sistematizada de Plan Anual de Auditoría se basa en los requisitos de la norma internacional ISO 9001:2008, debiendo cumplir también con su equivalente norma nacional IRAM-ISO 9001:2008, y se encuentra enfocado fundamentalmente hacia su destinatario, el Colegio de Auditores Generales, tratando de interpretar sus necesidades presentes y futuras, buscando satisfacer sus requisitos explícitos y de resultar posible también los implícitos.

Para implementar el sistema de gestión de la calidad a la propuesta técnica sistematizada de Plan Anual de Auditoría que se trata anualmente en Colegio de Auditores Generales, se debieron identificar los procesos necesarios para el desarrollo efectivo de la misma, la secuencia e interacción entre ellos, el método y el criterio aplicado para asegurar su funcionamiento efectivo. También debió implementarse un sistema de control sobre cada proceso, su medición y su análisis, así como también implementar las acciones necesarias para lograr los resultados planificados y su mejora continua.

El proceso que deriva en la propuesta de Plan Anual sigue una secuencia lógica que se encuentra dada por la propia normativa aplicable al plan y por las tareas que cotidianamente se realizan en la Dirección desde hace más de una década.

En el sistema de la calidad aplicado a la confección de la propuesta de Plan Anual de Auditoría, la relación con aquellas áreas que suministran y/o reciben información o análisis de datos, se encuentra detalladamente normalizada y regida por indicadores de cumplimiento, que intentan volver cada vez más eficiente la labor de la Dirección de Planificación a partir de la minimización de los posibles yerros.

Para controlar y mensurar ello, la Dirección General de Planificación de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires ha desarrollado la documentación necesaria, incluyendo los registros de la calidad para establecer, implementar y mantener el sistema de gestión de la calidad y para apoyar la operación eficaz y eficiente de los procesos.

Los objetivos a alcanzar se establecen en correspondencia con la Política de la Calidad aprobada para la Dirección en el marco del proceso de certificación y sus procesos involucrados, siendo

dichos objetivos medibles y evaluados a través de sus indicadores, relacionándose estrechamente con la mejora continua.

Para controlar que dichos estándares de calidad requeridos en el trabajo de la Dirección General se apliquen debidamente se llevan a cabo revisiones parciales, mínimamente mensuales, y generales en el plazo de máximo de un año.

La revisión aporta la temprana detección de cualquier desvío en el que puede haberse incurrido en la tarea de la planificación, se evalúan además futuras exigencias en la confección de la propuesta del Plan, cambios en la normativa aplicable, efectividad del sistema de gestión de la calidad para cumplir con la Política de la Calidad y los Objetivos determinados, cambios organizacionales, Acciones correctivas y preventivas, resultados de auditorías internas y del Organismo de Certificación, sugerencias y reclamos de los Auditores Generales, medición de la satisfacción de los destinatarios, medición de la eficacia en la ejecución de los trabajos, el estado de las revisiones anteriores y los recursos necesarios para la mejora continua del sistema de gestión de la calidad.

Los factores que se tienen en cuenta para la planificación en éste nuevo marco incluyen conocer: las necesidades y expectativas del destinatario inmediato, la adecuación de los servicios necesarios de apoyo al proceso –v.g. Dirección General de Sistemas–, el buen desarrollo de los procesos del sistema de gestión de la calidad, los resultados anteriores y experiencias previas en el armado del Plan Anual, las oportunidades de mejora detectadas o propuestas por agentes de la Dirección General, los agentes involucrados en la realización de los trabajos, el equipamiento necesario, los indicadores de gestión de la calidad y la documentación y registros necesarios.

Los métodos para cumplir con cada criterio normativo y para la realización de los trabajos se indican en los procedimientos, instrucciones y especificaciones que al respecto se encuentren preparados, revisados, aprobados y distribuidos en los correspondientes lugares de trabajo de la Dirección General.

La Jefatura del Departamento Planeamiento y Normativa atiende las consultas, inquietudes, reclamos o en general toda demanda que pudiera haber. Así, con dicha información convenientemente utilizada, se permite a la Dirección General retroalimentar su sistema de gestión de la calidad.

En el armado de la propuesta técnica sistematizada de Plan Anual que se eleva al Colegio de Auditores Generales es nuestro objetivo que se puedan satisfacer las expectativas del Órgano Colegiado en cuanto a la calidad del producto que se remite para su debate, así como asegurar el cumplimiento con la política de la calidad, efectuando un análisis de los indicadores sobre la satisfacción de los destinatarios, sobre el desempeño de los procesos y servicios y procurar un seguimiento de las acciones derivadas de anteriores revisiones por la Dirección, intentando asegurar así la obtención de una propuesta de Plan de Auditoría cada vez más eficiente. ●

* *Director General de Planificación (AGCBA).*



Fortalezas y Debilidades de los Órganos de Control en la Ciudad

Guillermo A. García*

Ante todo, deseo agradecer a la Asociación del Personal de los Organismos de Control por haberme invitado a formar parte de este panel para compartir algunas reflexiones en esta Jornada sobre las Fortalezas y Debilidades de los Órganos de Control en la Ciudad.

En esta oportunidad voy a referirme al tema desde una perspectiva mas general. Como punto de partida me parece interesante abordar la cuestión indagando ¿cuánto cuesta el “control”? y ¿qué rédito político aporta este “control”?

De acuerdo con las cifras del presupuesto aprobado para el ejercicio 2009 el “control” tuvo presupuestado para los cinco organismos enumerados en el Título VII de la Constitución de la Ciudad en la suma de \$237.616.198; para el ejercicio 2010 alcanzó la suma de \$265.105.087 monto equivalente al 1,47% del presupuesto total y el presupuesto del presente año, la suma asignada para dichos organismos alcanzó los 351 millones equivalente al 1.30% del presupuesto total, tal como se exhibe en los cuadros que siguen.

De estas comparaciones se puede inferir que el presupuesto aprobado en 2011 para todos los organismos de control ha significado una disminución sobre el total sancionado no obstante el incremento en pesos presupuestado. En particular se destaca esta depreciación presupuestaria en la Auditoría de la Ciudad que de 0.43% en 2010 alcanzó al 0.37% sobre el total del presupuesto sancionado en el presente ejercicio. También cabe resaltar el caso de la Procuración General que de 0.41 en 2010 descendió a 0.32 en 2011.

Quizás los mas optimistas argumenten que se ha actuado con economía, eficacia y eficiencia logrando los objetivos institucionales con menos dinero público. Habrá quienes quizá sostengan, en cambio, que este aumento en los presupuestos sancionados solo reflejan la inflación anual y que en cambio la disminución en el impacto presupuestario refleja cierto anacronismo en el compromiso con el control y la transparencia.

Respecto a la segunda cuestión, si el “control” aporta rédito político, podría aventurar que partiendo del análisis de las recientes encuestas realizadas sobre las preocupaciones de la

Órganos de Control	Presupuesto Sancionado 2009	% sobre Total Sancionado 2009
Sindicatura General	17.038.239	0,10
Procuración General	76.810.118	0,46
Auditoría General	61.990.879	0,37
Defensoría del Pueblo	48.074.280	0,29
Ente Único	33.702.682	0,20
Total Órganos de Control	237.616.198	1,44

Órganos de Control	Presupuesto Sancionado 2010	% sobre Total Sancionado 2010
Sindicatura General	16.985.970	0.09
Procuración General	74.654.150	0.41
Auditoría General	77.118.559	0.43
Defensoría del Pueblo	61.334.585	0.34
Ente Único	35.011.823	0.19
Total Órganos de Control	265.105.087	1.47

Órganos de Control	Presupuesto Sancionado 2011	% sobre Total Sancionado 2011
Sindicatura General	25.268.866	0.09
Procuración General	86.792.328	0.32
Auditoría General	99.783.135	0.37
Defensoría del Pueblo	88.631.781	0.32
Ente Único	51.209.875	0.19
Total Órganos de Control	351.685.985	1.30



ciudadanía en general, en el primer lugar se destaca (como todos imaginamos) la problemática vinculada a la seguridad. En cambio, observaremos que el problema de la corrupción y la preocupación por el buen gobierno y los controles en el estado, en la mayoría de los resultados ocupa un lugar menos destacado aunque se evidencia cierto crecimiento en la consideración de la ciudadanía por esta problemática.

Ahora bien, esto no significa que “la política” y “la administración” debieran soslayar el control.

Muy por el contrario. Creo que es deber de los legisladores y la administración locales en particular y de la dirigencia política en general promover ampliamente su crecimiento y desarrollo porque el “control” sí trae aparejado un rédito político. Fundo esta apreciación en la convicción de que la ciudadanía ponderaría mejor a una dirigencia política preocupada por “el control” respecto de otra que no lo hiciera. Aumentar la eficacia y la eficiencia de las políticas públicas es un objetivo permanente de los gobiernos en particular y de la política en general y para responder a este desafío, en la última década se han desarrollado nuevas herramientas de gestión que permiten el monitoreo y la evaluación de los resultados de las inversiones públicas tendientes a reducir la pobreza y mejorar no solo nuestra calidad de vida sino también nuestras instituciones.

Preocuparse por las buenas prácticas en la gestión de un gobierno, por la problemática de la corrupción en el estado, por como se gastan o invierten los dineros públicos, por evaluar los resultados de los programas presupuestarios, por garantizar los derechos de los ciudadanos, de los usuarios y de los consumidores, por mejorar un servicio público, todo ello implica una gran apuesta en orden a una democracia mas abierta, participativa, solidaria y responsable. Todo ello importa y mucho, a la hora de generar un poder institucionalmente mas sano y vigoroso para la Ciudad y para República.

Ahora bien, en ese contexto expondré cuáles, a mi criterio, son las debilidades y fortalezas de estos organismos en la actualidad.

En general, establezco que las debilidades de los Organismos de Control se corresponden en mayor medida con factores



exógenos, aunque también se pueden observar peculiaridades en cada uno de ellos que podrían incidir negativamente en su desempeño aunque quizá en menor medida.

Entre los factores externos de las debilidades de estos organismos voy a enumerar por orden de importancia las siguientes:

1) En primer lugar podemos destacar el impacto de la Ley Cafiero. Esta limitación legal afecta institucionalmente los tres poderes de la Ciudad. La ley 24.588 fue sancionada por el Congreso de la Nación en 1996 y ha impedido a la Ciudad la gestión y control de la Policía, ha limitado la regulación del transporte y de los servicios públicos, también ha restringido al Poder Judicial local, ha coartado la administración de nuestro puerto y condicionado las soluciones a la problemática ambiental, entre otros puntos. Es decir, actualmente existe ausencia de control en temas y áreas muy sensibles a la ciudadanía porteña.

2) Otra de las debilidades bien podría sintetizarla en la expresión “mejor prevenir que curar” y apunto a la necesidad de integrar a los organismos de control en los procesos críticos de la gestión; hablo de un control concomitante en las contrataciones de alta incidencia presupuestaria, de integrar el control ciudadano en las obras con gran impacto socio-ambiental, de formar comités de seguimiento en los procesos que requieran de una mayor transparencia, en definitiva, una mejora en los resultados de los procesos. Al respecto, se puede mencionar como ejemplo de esta metodología, que durante el año 2009 esta Legislatura aprobó que la liquidación de CASSABA, la ex caja de los abogados porteños, se liquidara con el control de la auditoría de la ciudad.

3) Otro de los factores que se pueden enumerar como debilidad lo constituye la resistencia al control. Aún existen dentro de la burocracia estatal porteña áreas críticas de la gestión donde se puede percibir cierto grado de resistencia al control o lo que es peor no le reconoce su status institucional llegando a extremos donde en algunos casos es necesario reiterar requerimientos de información que no han sido atendidos. Actualmente, se perciben ciertas dificultades en el área de la contaduría general, donde obtener información sobre carpetas de pagos puede resultar toda una odisea.

4) La necesidad de una ley de ética pública. Resulta imperioso contar con ese instrumento legal en el ámbito de la Ciudad. Actualmente existen seis proyectos con estado parlamentario en la Legislatura Local. A ello debería sumarse la creación de un organismo equivalente a la Oficina Anticorrupción pero claro, con mayor independencia de la que actualmente exhibe aquella.

5) Por último, otro de los factores externos que puede implicar una debilidad nos remite a la poca o escasa visibilidad pública de estos organismos y esta circunstancia reconoce dos facetas, por un lado la poca presencia del control en los medios masivos de comunicación y por el otro, los problemas de los organismos para tener presencia en los medios. Esto podría tener que ver en un caso con el tratamiento, un tanto superficial que a los temas de la gestión y el control les asignan los medios de comunicación, y por el otro la ausencia de una política pública que jerarquice la producción institucional de estos organismos. No es un dato menor y en general, es una percepción compartida por muchos de quienes integramos los cuerpos técnicos y profesionales de estos organismos.

Por otro lado, aludiendo ahora a los factores internos que configuran una debilidad citaría la insuficiente interacción entre los organismos de control. Este aspecto debería potenciarse a fin de generar una sinergia que fortaleciera la cultura del control, la dinámica y el prestigio de tales organismos y también la necesidad de fomentar la interrelación de los organismos de control con la ciudadanía en general y con las organizaciones no gubernamentales vinculadas al control ciudadano en particular.

Ahora bien, refiriéndome a las fortalezas de los organismos de control y valiéndome del mismo esquema anterior podría destacar que entre los mejores atributos de estas organizaciones se encuentran:

1) Sus recursos humanos. Y ¿por qué constituyen los recursos humanos una fortaleza? Porque sin ellos, la producción institucional de cada una de esas organizaciones sería imposible. En líneas generales la mayoría de ellas cuentan con un plantel de profesionales, técnicos y asistentes en muchos casos muy calificados, cuentan con estructuras orgánicas que establecen sus misiones y funciones correctamente y se puede observar que en todos esos ámbitos existen y conviven diferentes representaciones gremiales y no se visualizan conflictos serios en ese sentido. En este sentido, la auditoría ha generado a lo largo de sus jóvenes 10 años mas de 1000 informes que han tenido cierta visibilidad mediática, consideración y tratamiento legislativo y también (quizá más silenciosamente) han generado un alto beneficio institucional. Así podemos citar aquellos informes realizados sobre la problemática del control y la fiscalización de las habilitaciones donde la tragedia de Cromagnon era de algún modo previsible, a tal punto que dichos trabajos se incorporaron a la causa judicial. La problemática vinculada a los geriátricos y los jardines maternos ha venido mejorando a partir

de los sucesivos informes realizados sobre los mismos. En igual sentido aspectos vinculados con las infracciones y liberes deudas en la Ciudad.

2) Otra de las fortalezas la encontramos en el plexo normativo. La Ciudad, cuenta con un conjunto de normas, organismos y procedimientos que intervienen en las operaciones de programación, gestión y control, necesarios para captar fondos públicos y destinarlos a la concreción de las metas del Estado. A su vez, cada organismo cuenta con su respectivo marco normativo que asegura el cumplimiento de sus objetivos institucionales sin impedimento alguno.

Como corolario temo no equivocarme si expreso que Argentina exhibe los síntomas de una corrupción estructural y permanente. Independientemente de quién esté al frente de las gestiones (tanto Nacional como Local), las distintas administraciones han expuesto a lo largo de las últimas décadas variados casos de corrupción y que muchos de ellos se encuentran impunes hoy, constituye un aspecto más preocupante aún.

Tomar conciencia que la corrupción atenta contra el desarrollo de los pueblos, que la corrupción y su impunidad inciden directamente sobre la vigencia plena de los Derechos Humanos y en la calidad de los sistemas democráticos, le impone a la sociedad toda y en particular a la dirigencia política, no soslayar sus nefastas consecuencias. Es por ello que bregamos porque la lucha contra la corrupción deje de ser una asignatura pendiente y cobre el valor de una política de Estado por un lado, y el afán de nuestra ciudadanía por el otro. ●

**Abogado. Auditor Supervisor en la Dirección General Control de Asuntos Políticos e Institucionales de la AGCBA.*



Publicidad, marketing y control

Mariano Mandil*

En publicidad y marketing, hablar de control plantea diferentes aristas. Puertas adentro, la aplicación del mismo se limita a unos rubros específicos, entre ellos: el tabaco, los laboratorios, y ahora, la política. El control se concentra en cuestiones específicas, ya sea de formato, mensaje y presupuestos. Desde la autorregulación de los laboratorios a las prohibiciones concretas en ciertos medios a las tabacaleras, las formas y alcances del control van variando. Desde hace unos años, las agencias de publicidad deben informar qué montos facturaron en campaña y a qué partidos, en caso de haberlo hecho. Luego, hay otro tipo de control, todavía hacia adentro, que es la medición de variables que componen un paquete de información que permite orientar hacia dónde y a qué costo conviene invertir el presupuesto de marketing y comunicación. Entre otros, encontramos: rating, audiencia, lectores, target, afinidad, etc. Hasta aquí llegan, de forma muy sintética, los controles tradicionales de la publicidad como sector. Pero vale preguntarse: ¿Ejerce control la publicidad y el marketing en los consumidores?

Se ha hablado mucho de “generar demanda”, es decir, hacer que una persona consuma algo que no tenía pensado consumir. Esta discusión tiene larga data y pocas certezas. El comunicador, afirmará que la concreción de esta demanda “generada” va a depender de los mensajes, y la repetición de estos. Utilizando, sin saberlo, el concepto económico de *Ceteris Paribus*, donde sólo una variable es considerada para el análisis, como si el resto fueran constantes, y no importasen precio, producto, contexto, etc. Sólo el mensaje. En esta escalada de poder en el rol publicitario, comienza entonces a discutirse sobre la influencia, lo subliminal y el manejo que ese mensaje tiene en un consumidor. El control sobre este.

En el libro “La penúltima verdad”, del escritor estadounidense Philip K. Dick, todo un país es engañado por el gobierno. Luego de una guerra, a través de la propaganda, se le hace creer a los ciudadanos que ésta no acabó, y como el ambiente es tóxico, sólo se puede vivir bajo tierra. Esas ciudades subterráneas gigantescas son factorías hormigueros que producen todos los bienes para abastecer al país caído en desgracia. Mientras tanto, en la superficie, vive una minoría dominante que se distribuyó el territorio y disfruta de los beneficios del resto. Todos los días el gobierno central da el parte televisivo de cómo avanzan las acciones de esta guerra y pide más compromiso al público. Los medios, la propaganda y el poder, conforman un núcleo de control absoluto en la población. En un libro post segunda guerra mundial, y post Goebbels, este tipo de enunciados es entendible

y esperable de la literatura. Pero de formas más sutiles, y constantes, la publicidad ha ido ganando espacios en la generación de ideas, de deseos, de aspiraciones en cuanto al consumo.

La publicidad maneja a diario el término “aspiracional”. Querer llegar a tener, o ser, como los que se ve en los anuncios. Ser parte de. O parecer. Así se crean tendencias, modas, productos y marcas que sí pertenecen. Costumbres, comidas, bebidas, vestimentas, que introducen a ese mundo deseado, o al menos eso intentan hacer sentir al que las consume. Los valores y la valoración de las personas se van construyendo en piezas fragmentadas pero sinérgicas, y la publicidad es patrocinadora de esta construcción; es la financiación silenciosa de una estructura, de la cual luego, en forma ruidosa, saca provecho a través de campañas. Apropiación de estilos, fomento de tendencias, manipulaciones sutiles o grotescas. Para posicionar una marca. Para vender un producto. Aunque no se necesite.

Naomi Klein, en un capítulo de su libro “No Logo”, habla de la búsqueda de identidad de los jóvenes y cómo está condicionada por las modas de consumo, crean o no en ellas, se declaren en contra o a favor. Esto es consecuencia de la expansión de las marcas. Y plantea que ya no es una pérdida del espacio físico, absorbido por las publicidades, sino que es una pérdida del espacio mental. Cualquier evento cultural o deportivo lleva el respaldo de una marca. Parecería que todo espacio de la vía pública es permeable a la publicidad. Pero se va más allá, las marcas son complemento de la personalidad, del estilo de las personas. Una camisa de determinada marca, habla de la persona que la usa; el calzado, el modelo del celular, también. Refuerzan o debilitan la imagen del otro. Son un complemento simbólico del que los usa, habla sin palabras de cómo piensa, qué gustos tiene, y ante todo, sus posibilidades de consumirlo. El trabajo de la publicidad es la construcción de esa simbología, es su intento incansable por controlar las decisiones del consumidor.

La publicidad y el marketing, suelen estar a la caza de nuevas tendencias y sub culturas genuinas, a las que quieren controlar y estandarizar para luego sacar provecho. La contracultura, en definitiva, es una cultura, que surge como contraposición, y termina siendo un molde más, el cual tarde o temprano va a estar esponsorado por una marca. Siguiendo en el ámbito de los jóvenes, el grunge, el punk, el rap, entre otros géneros, surgieron como movimientos legítimos, rebeldes, que terminaron siendo absorbidos por la maquinaria comercial. Porque, así como las marcas intentan controlar al consumidor, necesitan rastrear sus pistas para poder adueñarse y reforzar cualquier

tendencia potencial que ande suelta. Y muchas veces esas pistas son consecuencia de las influencias inyectadas por las marcas, generando así un loop de retroalimentación confuso. Lo espontáneo y novedoso, pronto se convierte en un producto de góndola dirigido a los que no eran parte de ese movimiento. Y el nuevo producto, poco legítimo, influencia generando una nueva tendencia y una contra tendencia, que ambas, pronto, tendrán lugar en alguna campaña.

La ansiedad de las empresas por vender se traslada a los mensajes publicitarios. La agencia de publicidad es el brazo creativo para canalizar esa ansiedad y termina trasladándola al consumi-

dor. Es difícil determinar si la publicidad controla al consumidor generando demanda, pero así como en la novela "1984", de George Orwell, se lleva al límite el principio que dice: lo que no está en la lengua no puede ser pensado; la publicidad re escribe su propia versión del mismo, y rumea entre los pasillos del marketing: lo que no está en la tanda no puede ser comprado. ●

** Lic. en Administración (UB). Consultor en Marketing, lidera su agencia con la que ganó, entre otros, los premios Clarín, AMDIA, AMAUTA, FIP, Lápiz de Oro, Globes Awards, Eikon.*



El control y los límites al poder

María Ximena Luques*

Montesquieu, en su obra "El espíritu de las leyes" nos enseña que "Es una experiencia eterna que todo hombre que tiene poder se inclina a abusar de él... y va hasta donde encuentra límites".

Para hacer efectivo el sistema de equilibrio y contrapeso entre los poderes del Estado, observado y descripto por el escritor francés, resulta necesaria la implementación de mecanismos de control.

La Constitución Argentina, al adoptar para su gobierno la forma republicana, tuvo entre sus fines principales el de limitar la concentración del poder, y para ello distribuyó las distintas funciones estatales entre diferentes órganos y creó técnicas institucionales y de procedimientos de control.

Para lograr esto, el control aparece como el instrumento más adecuado para hacer realmente efectiva la separación de poderes.

Es por eso que debemos considerar al control como una función esencial del Estado de Derecho, que resulta necesaria para asegurar la legalidad de la actividad estatal y verificar que los actos de gobierno se ajusten a las reglas y principios de derecho, teniendo en miras la protección del bien común.

Debemos resaltar, en relación a esto, dos cuestiones fundamentales; los mecanismos de control son instrumentos necesarios para garantizar la responsabilidad por los actos de gobierno y la transparencia indispensable para un buen gobierno.

Por un lado, el control intenta garantizar la responsabilidad de

los funcionarios públicos, presupuesto esencial del régimen republicano, ya que éste quedaría desvirtuado si aquellos que gobiernan, actuaran sin responder por la gestión que realizan. Es en ese sentido, que Dromi, en su libro Derecho Administrativo, señala que "sin control no hay responsabilidad. No puede haber responsabilidad pública sin fiscalización de los actos del Estado".

Paralelamente, los mecanismos del control aseguran el principio de transparencia, ya que permiten que los ciudadanos puedan tener información sobre la evolución de la gestión de la administración pública y su eficacia; ese es también el sentido final de la publicidad de los actos de gobierno, que hace por ello a la transparencia de la gestión.

Finalmente, otro aspecto en el concepto del control que frecuentemente es dejado de lado, es la utilidad que el mismo organismo controlado obtiene de la visión imparcial del organismo controlador, que debería permitirle advertir los errores cometidos en la gestión y cuáles son las herramientas y procedimientos aptos para mejorarla.

El control de la gestión de los actos de gobierno es, entonces, uno de los medios más eficaces para hacer efectivo, en los hechos, el principio constitucional de la separación de poderes y la transparencia, que sin este instrumento, no siempre valorado en toda su importancia, tendería a ser simplemente retórica. ●

**Abogada y Profesora en Ciencias Jurídicas Personal de la AGCBA.*

INFORMEMOS

Informe de Auditoría

Hospital de rehabilitación respiratoria María Ferrer

INFORME DE AUDITORÍA

Hospital de Rehabilitación María Ferrer

Código de Proyecto: N° 3.10.06

Equipo designado:

Director de Proyecto: Mg. Mario Aiscurri

Supervisor: Dr. (C.P.) Jorge A. Raimondo

Auditores:

Sra. Vanesa Díaz, Sr. Gerardo Feldman, Sr. Wenceslao Hidalgo, Dra.

(Médica) Luisa Ingman, Dr. (Abogado) Ariel López, Sra. Ester Mammi,

Dr. (Odontólogo) Pablo Militello Prieto, Dr. (C.P.) José Radrizzani Goñi.

Colaboración Técnica: Arq. Patricio Lutteral, Ing. Ramón Martínez

Remacha, Lic. María Slamon

Qué examinamos

Se analizó la estructura orgánica funcional, la planificación y ejecución presupuestaria, los circuitos administrativos y médicos, los sistemas de control, la gestión patrimonial y la gestión de recursos humanos.

El mismo se realizó cumplimentando lo establecido en la Resolución AGCBA ..., siendo el período de análisis el año 2009.

I. Introducción

Antecedentes Históricos y Características

El 29 de diciembre de 1936 se habilita, en el Barrio de Constitución, un dispensario de lucha antituberculosa. Es denominado María Ferrer en consideración a lo así expresado por los donantes quienes además, comprometían su utilización a la prevención y tratamiento de las enfermedades respiratorias.

La que se puede denominar "etapa moderna" del Hospital María Ferrer, comienza a gestarse a fines del año 1955 y comienzos del '56, cuando se desata la mayor epidemia de poliomielitis que se haya conocido en el mundo, en un determinado país.

En 1957 se comenzaron a atender casos de insuficiencia respiratoria atribuible a otras patologías tales como: Miastenia Gravis, Guillain Barré, Tétanos, ELA (Esclerosis lateral amiotrófica), por nombrar las más significativas.

Se habilitó un Hogar Respiratorio en una casona lindante al Hospital, construido en 1912 por el Dr. Díaz Vélez, que pasó a manos del Dr. Carlos Saavedra Lamas, posteriormente a Damas de Beneficencia y finalmente, fue incorporado al Ministerio de Salud de la Nación por el Dr. Ramón Carrillo.

El Hospital de Rehabilitación Respiratoria "María Ferrer" es un Hospital dedicado a la prevención, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación de las enfermedades respiratorias.

La Institución cuenta con 54 camas de internación, (8 camas de UTI, 32 de Agudos y 14 de Ventilación Mecánica Prolon-

gada). Se llevan a cabo tratamientos clínicos y quirúrgicos de alta complejidad de la especialidad, como la cirugía de reconstrucción traqueal y de reducción de volúmenes pulmonares.

II. Relevamiento

a) Planta Física

En términos generales la infraestructura edilicia se encuentra en buenas condiciones estructurales.

b) Análisis de la Estructura Organizativa del Hospital.

La estructura organizacional del Hospital, no se encuentra vigente por el Decreto 12/96 que dispuso la caducidad de todas las estructuras organizativas de la Ciudad, hasta el Nivel de Dirección General. En consecuencia, existe informalidad en la estructura, que aún se sigue utilizando.

c) Coordinador financiero. Normativa, funciones y dependencias

Su misión es ejecutar en el ámbito de los establecimientos Hospitalarios al que es asignado, las acciones tendientes a compatibilizar la programación de las actividades asistenciales con las necesidades de insumos, bienes y servicios que las mismas requieran para su normal funcionamiento.

Dependen de ésta dos Departamentos: Servicios Contables y Servicios Administrativos.

Departamento Servicios Contables

Se ocupa de los aspectos contables de la administración del Hospital.

Este Departamento tiene 4 Divisiones: Contabilidad, Tesorería, Facturación y Patrimonio.

Departamento Servicios Administrativos

Coordina las acciones de las divisiones de Personal, Compras, Despacho, Suministros, Mantenimiento y Servicios generales que tiendan a cumplimentar el apoyo administrativo médico asistencial.

d) Servicios Asistenciales

Departamento de Diagnóstico y Tratamiento

De este Departamento dependen las siguientes Unidades de Servicio:

• Laboratorio Pulmonar

Las espirometrías se efectúan por demanda espontánea y los turnos programados para otros estudios tienen un tiempo de espera de 10 días.

• Anatomía Patológica

Es competencia del Servicio de Anatomía Patológica todo estudio referido a la morfología anatómica, histológica, citológica, genética y molecular, sobre muestras obtenidas por autopsias,



biopsias, células exfoliadas, provenientes de líquidos u obtenidas por punción, permitiendo realizar un diagnóstico de certeza, para instaurar los tratamientos en forma oportuna y adecuada.

- **Laboratorio Clínico**

La Sección Bacteriología se encuentra adherida a tres controles de calidad externo: control de bacteriología y antimicrobianos, control de micología, ambos pertenecientes al ANLIS "Dr. Carlos Malbrán" y control de calidad de baciloscopias pertenecientes al ANLIS "Instituto Coni".

- **Hemoterapia**

El Laboratorio de serología del banco de sangre participa de control de calidad interno propio de los equipos y un interno de Hospital Garrahan y de control de calidad externo Buenos Aires PROGBA CEMIC, control del Hospital Garrahan y de red de Chagas Fatala Chaben

- **Farmacia**

Forma parte de las Redes de SIDA, Tuberculosis y Miastenia Gravis, proveyendo a los pacientes de los medicamentos indicados para el tratamiento de cada patología.

- **Radiología**

La Unidad realiza las siguientes prestaciones: Radiografías simples, con contraste (tránsito faringo-esofágico, estudio de la deglución) y tomografías lineales.

Departamento de Urgencia

Se asiste la emergencia, la urgencia y se realiza la orientación de pacientes adultos, que concurren con patología aguda respiratoria, su derivación posterior a Consultorios Externos, internación breve para control, o internación en Sala.

Se efectúan estudios funcionales respiratorios (espirometría), controles de medición de oxigenación transcutánea (oximetría de pulso) y ECG, en caso que la patología lo justifique.

Departamento de Enfermería

El Servicio de Enfermería Asistencial y de Supervisión cubre las 24 horas de lunes a domingos. Los agentes cumplen 30 horas semanales de lunes a viernes y 2 turnos de 12 horas sábados, domingos y feriados.

Durante el período en análisis, se otorgaron 23.172 módulos, resultando un promedio de 1.931 módulos, observándose un uso parejo durante el ejercicio.

Departamento Clínico Quirúrgico

Del Departamento Clínico Quirúrgico dependen:

- **Unidad Cardiología**

La Unidad atiende pacientes Consultorio Externo, interconsultas de la Sala de Internación, Guardia de otros Servicios y de otros Hospitales. Realizan monitoreos, ecocardiogramas, ecodoppler, electrocardiogramas, asistencia a pacientes chagásicos derivados por la red de chagas del Gobierno de la Ciudad.

• Unidad Clínica Médica

En el área de internación se cuenta con una Unidad de Terapia Intensiva con 8 camas, especializada en patología. En este Sector se realiza ventilación mecánica invasiva y no invasiva, monitoreo cardiológico y de parámetros respiratorios, etc.

El Hospital cuenta con 32 camas de internación general, distribuidas en 20 camas de Terapia Intermedia y 12 de Terapia Prolongada y habitaciones de aislamiento. En este Sector también se manejan pacientes con patología respiratoria aguda y crónica descompensada, pacientes para estudio de patología toracopulmonar, lesiones de la vía aérea, neoplasias, procesos infecciosos pulmonares agudos y crónicos, SIDA, posquirúrgicos, etc.

• Unidad Pediatría

Se atienden pacientes ambulatorios con patología de vías respiratorias aguda o crónica: asma, neumonía, TBC, enfermedades neuromusculares, fibrosis pulmonar.

• Unidad Kinesiología

El ingreso de pacientes se realiza por derivación desde otros Servicios dentro del Hospital (Neumonología Clínica, Cirugía) o desde efectores externos.

El Servicio cuenta con 4 máscaras para VNI y 4 saturómetros.

• Unidad Cirugía

No cuenta con Guardia de la especialidad. Las intervenciones quirúrgicas son programadas.

Cuenta con 1 quirófano. No se cuentan con camas específicas para la especialidad, por lo que habitualmente el paciente se interna el día de la cirugía.

Hogar respiratorio (Unidad de Ventilación Mecánica Prolongada) Brinda atención a pacientes con patologías crónicas neuromusculares e insuficiencia respiratoria crónica con requerimiento de ventilación mecánica, que no tienen posibilidad de atención domiciliar ya sea por la complejidad de su enfermedad o por ausencia de entorno familiar continente.

Por tratarse de pacientes crónicos con extensos períodos de internación (algunos de ellos con más de 50 años) no se determina el giro cama, se toma como unidad de medida el número de pacientes día.

El motivo de egreso, en el 100% de los casos, es el óbito. La cama disponible se ocupa con un paciente ventilado, internado en UTI, habilitando una cama en la unidad (prioridad) o con pacientes derivados a través de la Fundación Vitra.

III. Comentarios

a) Análisis de Historias Clínicas de la Unidad de Cirugía

A fin de analizar la producción de esta Unidad, se debe aclarar, que la misma no sólo se relaciona con la cantidad de horas médicas disponibles y la cantidad de prácticas efectuadas. Las variables a las que está sujeta dicha producción, en lo que concierne al Hospital María Ferrer en particular, así como a los Servicios de Cirugía General o de especialidades quirúrgicas de los Hospitales Generales de Agudos son, además: horas médicas disponibles de Anestesiología, personal auxiliar, cantidad de quirófanos, disponibilidad de camas en UTI, equipamiento e insumos.

Se han analizado los partes quirúrgicos del año 2009, y se han

confrontado los mismos con los datos obtenidos en el listado de cirugías, el hecho de contar con un quirófano único, la falta de cobertura de la totalidad de horas semanales de Anestesia y el tiempo de espera transcurrido entre la indicación de cirugía y la realización de la práctica (entre 24 días y 2 meses), verificándose que la producción es válida, de acuerdo a las características del Servicio.

De la lectura de las mismas se verificó que:

- Son legibles en el 95% de los casos.
- Cumplen con la estructura formal requerida: identificación, certificado de cobertura médica, historia social, consentimiento informado, evolución y tratamiento, hoja de enfermería, protocolo de análisis clínicos y estudios complementarios, parte quirúrgico, parte de anestesia y epicrisis, en el 100% de los casos.

b) Análisis de Historias Clínicas de Neumonología

Se analizaron 86 HC correspondientes a internaciones realizadas en el año 2009.

De la lectura de las mismas se verificó que:

- Son legibles en el 100% de los casos.
- Cumplen con la estructura formal requerida: identificación, certificado de cobertura médica, historia social, consentimiento informado, evolución y tratamiento, hoja de enfermería, protocolo de análisis clínicos y estudios complementarios y epicrisis, en el 100% de los casos.

c) Manejo de residuos patogénicos y peligrosos (por departamentos y unidades).

• Laboratorio Pulmonar

Excepcionalmente manejan residuos patogénicos y los retiran en las bolsas adecuadas el personal de limpieza.

• Anatomía Patológica

Los eliminados in situ, en el área de trabajo, son colocados en bidones comprados a tal efecto y retirados diariamente por el personal de la empresa de limpieza. Los residuos peligrosos son retirados por el Jefe de Mantenimiento a demanda del Servicio. En el jardín del Hospital el Gobierno de la Ciudad construyó un cuarto para el almacenamiento de los líquidos peligrosos que está cerrado con llave y consta de rejillas de ventilación, sistema anti-derrame y canaletas. Cuando se completa la capacidad del lugar, se contrata el retiro.

• Laboratorio de Análisis Clínicos

Se manejan residuos patogénicos que son transportados internamente por el personal de limpieza.

• Hemoterapia

El Servicio maneja los siguientes Residuos Patológicos:

- Bolsas de sangre serología reactiva o vencidas.
- Coágulos de las muestras.
- Líquidos de lavado en serología. La cantidad, es pequeña, y se desecha en bolsas rojas, incluso los líquidos, ya que por su escasa cantidad son drenados a una botella de plástico que se cierra herméticamente y se tira junto con las bolsas de sangre. Las bolsas se retiran diariamente por la empresa de Limpieza de la Institución.

- Esterilización

No se manejan Residuos patógenos, solo los residuos farmacéuticos, descartados en bolsa roja y llevados por el personal de limpieza

- Radiología

Los residuos peligrosos los traslada el personal de mantenimiento en bidones de 20 litros desde la sala hacia el depósito.

- Departamento de Urgencias

Los residuos patógenos se colocan en bolsas rojas, y son transportados por el Servicio de limpieza.

- Enfermería

Los residuos patógenos son transportados diariamente y almacenados en instalaciones adecuadas para su depósito transitorio.

- Departamento Clínico Quirúrgico

Son recolectados de la Unidad de Terapia Intensiva, demás áreas de internación y quirófano, por el personal de limpieza en cada turno y según necesidad.

- Clínica Médica

Son recolectados por el personal de limpieza en cada turno.

- Kinesiología

Se manejan residuos patógenos. Los transporta internamente el personal de limpieza en cada turno y según necesidad.

- Cirugía

El manejo de residuos se realizan de acuerdo a las Normas prescriptas por el Comité Interno, recibiendo frecuentemente orientación y aportando ellos mismos opiniones que son consensuadas internamente.

d) Administración

Presupuesto Hospitalario

Vigente	Definitivo	Devengado	Devengado definitivo	
Inciso 1	23.283.133,00	23.245.751,91	23.245.751,91	100 %
Inciso 2	2.265.219,00	2.212.272,51	2.188.512,75	98,93 %
Inciso 3	2.684.579,00	2.603.734,87	2.601.727,37	99,92 %
Inciso 4	60.000,00	6.200,00	6.200,00	100 %
	28.292.931,00	28.067.959,29	28.042.192,03	99,91 %

El Presupuesto 2009:

El presupuesto del Hospital, refleja una ejecución anual del 99,91 % del crédito definitivo total, respecto al crédito vigente total.

Metas Físicas

		Total anual 2009		
Prestaciones Medicas		Programado	Ejecutado	Diferencia
Actividad 2	Egresos UTI	62	68	109,68%
	Pacientes con cuidados intermedios en emergencia	11.620	11.925	102,62%
	Egresos UTI	363	451	124,24%
	Egreso clínico	763	542	71,04%
	Egreso quirúrgico	190	190	100,00%
Actividad 3	Consultas Externas Programadas	27.787	26.864	96,68%
Actividad 7	Consultas Externas Guardia	4.559	3.233	70,91%
Total Meta		29.666	25.657	86,49%

En el presupuesto del 2009 se toma como meta física al equivalente al egreso médico quirúrgico.

Facturación y Cobranza

Se reforma la gestión de facturación, cobro y auditoría de las prestaciones por medio de la Ley N° 2808 emitida por Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Los efectores deben facturar a través del "Módulo de Recupero de Gastos" (Facturación) llamado SIGEOS (Sistema de Gestión Hospitalaria), a los Entes de cobertura de salud públicos, sociales o privados, las prestaciones que realicen a los beneficiarios de las mismas. La gestión de identificación, facturación y cobro de las prestaciones de los respectivos efectores estará a cargo de la Agrupación Salud Integral - ASI -desde 29 de Enero de 2010.

Las facturaciones van dirigidas a:

1. Obras Sociales.
2. ASI-PROFE.
3. ASI: son las prácticas ambulatorias y de internación del INSSPJP.

De la muestra tomada, se verifica que a la fecha en el mes de mayo 2009 hay una incobrabilidad del 87,47%, en agosto de 2009 es del 84,29% y no se cobró suma alguna de la facturación de octubre, noviembre y diciembre.

IV. Observaciones

El hospital

1. El Depósito de Farmacia se encuentra en un sótano, con falta de ventilación, la misma no cuenta con salida de emergencias, hay un solo matafuegos y no existe un cálculo de carga de fuego para ese depósito, desde un punto de vista de infraestructura edilicia se aprecian humedades en paredes.
2. La Sala de Rayos X, se encuentra el piso flojo en el cuarto oscuro, el baño de los médicos se encuentra en mal estado de mantenimiento.
3. El Servicio de Hemoterapia se encuentra con un estado de mantenimiento regular. Se verificaron cables expuestos en instalaciones provisionales que se transformaron en definitivas e instalaciones de agua por medio de mangueras de jardín.
4. Las áreas exteriores se encuentran en mal estado, instalaciones desprolijas y falta de mantenimiento, provocando roturas en cañerías y desperfectos en los sanitarios.
5. Los ascensores no se encuentran habilitados, pues no cuentan con seguro.
6. El espacio físico del Departamento de Estadística es limitado, teniendo en cuenta que las distintas oficinas (Archivo centra-

lizado de Historias Clínicas, inscripción a Consultorio Externo, Admisión y Egresos y Oficina Central) están funcionando todas en el mismo espacio físico, no existiendo un lugar adecuado para realizar un trámite de internación o de defunción. Tampoco hay espacio para centralizar y consolidar la información de producción.

El hogar

1. En la PB hay habitaciones que albergan a los pacientes que allí viven, también se encuentra la cocina y un comedor.
2. Las habitaciones se encuentran en buenas condiciones salvo una, en la que vive una familia. Dentro de esta habitación hay un artefacto de cocina, transgrediendo las normativas de instalaciones de gas.
3. Los baños de los pacientes no están en buen estado.
4. Tiene un solo ascensor, no dispone de una rampa de evacuación acorde a las limitaciones físicas de las personas que allí residen (cuadripléjicos en planta baja y primer piso y niños discapacitados motrices en el segundo piso, solo una escalera exterior)

Sección patrimonio

1. Los bienes no cuentan con identificación fijada e inalterable. Todos ellos, sin identificar se localizan por sus características particulares y por su ubicación en donde se hallan en cada lugar del Hospital. Los equipos médicos e informáticos se identifican por sus números de serie.

Recursos humanos

1. Unidad de Hemoterapia. Se verificó la no correspondencia de cargos con función de 5 Enfermeros y 1 Auxiliar de Enfermería, que cumplen la función de Técnico en Hemoterapia.
2. Unidad Farmacia. Se verificó la no correspondencia de cargos con función de 4 enfermeros que 3 cumplen la función Técnica de Farmacia y 1 Auxiliar de Farmacia.
3. Unidad Cardiología. Se verificó la no correspondencia de cargos con función de 1 enfermeros que cumple función Técnica.

Departamento de enfermería

1. El Departamento de Enfermería no cuenta con camilleros, en los horarios de 00.00 a 00.06 y de 18.00 a 24 horas.

Departamento de estadística

1. El Departamento no cuenta con mantenimiento del hardware, sí del software, que es llevado a cabo por personal del GCBA y no tienen acceso a Internet/intranet.
2. Durante el año 2009 hubo desabastecimiento de elementos indispensables como tapas para Historias Clínicas, credenciales de usuario y artículos de librería (durante el año 2010 se obtuvieron por donación y en varias oportunidades fueron comprados por los agentes).

Unidad clínica médica

1. No se cuenta con equipamiento para la realización de medición de parámetros hemodinámicos.
2. La dotación de respiradores y equipos de ventilación no invasiva en uso es insuficiente debido a la lentitud en la reparación



ción de los equipos y a la falta de renovación y actualización adecuada de los mismos.

Aparatología

1. De lo observado en la planta del equipamiento médico, no se cuenta con mantenimiento preventivo y el tiempo para la reparación de los equipos que sufren algún desperfecto generalmente es muy prolongado. Este hecho agregado a la necesidad de equipamiento lleva a que en ocasiones no se cuente con los equipos necesarios para la atención adecuada de los pacientes.
- Facturación y cobranzas

1. El Hospital no utiliza el sistema SIGEOS, por no haberle suministrado el Ministerio la clave y que el personal tiene la capacitación si bien no la recibió la totalidad del personal del área.
2. El control de los pagos, se ha dificultado por el nuevo procedimiento de facturación y cobranzas.

V. Recomendaciones

El hospital

Para el Ministerio

- a) Resolver los problemas de infraestructura edilicia de los distintos sectores, de humedad, electricidad y señalización.
- b) Resolver los problemas de seguridad, contratando los seguros necesarios para la habilitación de los ascensores y del equipo de Rayos X y habilitar una salida de emergencia en el Depósito de Farmacia.

El hogar

Para el Hospital

Realizar las gestiones necesarias ante quien corresponda, a fin de mejorar y adecuar las condiciones edilicias y de seguridad.

Sección patrimonio

Para el Hospital

Unificar los registros de los bienes, mediante placas adheridas, códigos de barras o sistema que estime más conveniente, a fin de evitar posibles confusiones con su identificación

Recursos humanos

Para el Ministerio

Regularizar la situación de revista en cargo y función del personal observado.

Departamento de alimentación y dietoterapia

Para el Hospital

Gestionar la cobertura de las necesidades del Departamento.

Departamento de enfermería

Para el Hospital

Regularizar con la División de Personal, la conformación de la planta del Departamento.

Departamento de estadística

Para el Hospital

a) Gestionar un servicio de mantenimiento del hardware y la provisión de acceso a internet/intranet.

Unidad clínica médica

Para el Hospital

Gestionar la provisión de los equipos necesarios, actualización y mantenimiento de los equipos en uso.

Aparatología

Para el Hospital

a) Realizar un plan de mantenimiento preventivo para los equipos del Hospital.

b) Gestionar la renovación de equipos obsoletos y de aquellos en que su mantenimiento es más costoso que la incorporación de uno nuevo.

Facturación y cobranzas

Para el Ministerio

a) Proveer al Hospital de los elementos necesarios a fin de que pueda realizar la carga de información para la facturación.

VI. Conclusión

La actividad asistencial que evidencia el Hospital María Ferrer, se orienta hacia una gestión eficiente.

Mediante los procedimientos de auditoría realizados, se observó que siendo un hospital único en su especialidad, cuenta con profesionales de la salud capacitados para la resolución de las patologías tratadas.

Se pudo advertir durante el período auditado, el cumplimiento de los objetivos institucionales planificados. La calidad del recurso humano y la responsabilidad social con que realizan sus tareas, supo suplir en algunas áreas, los problemas de estructura física y aparatología. ●

Informe de Auditoría**Gestión del Programa de Inmunizaciones****INFORME DE AUDITORÍA****Gestión del Programa de Inmunizaciones**

Código del Proyecto: N° 3.10.11

Período examinado: Año 2009

Equipo Designado:

Director de Proyecto: Dr. C.P. Pedro Cottone

Auditor Supervisor: Lic. Mercedes Gamez

Auditores de campo:

Dra. Virginia Sacchetti, Lic. Elsa Mastronicola, Lic. Alicia Sala, Lic. Fernando Santiago.

Colaboración Técnica:

Dra. Nora Solano

Descripción del Programa

El Programa Inmunizaciones de la CABA depende funcionalmente de la Dirección General Adjunta Programas Centrales, Dirección General Redes y Programas de Salud, del Ministerio de Salud.

El objetivo principal del Programa de inmunizaciones es lograr la prevención de enfermedades a través de la administración de vacunas. Es responsable de organizar y programar la gestión, distribución y provisión de insumos inmunobiológicos y de material descartable.

Dentro de sus objetivos también pueden mencionarse:

- Definir las necesidades de los biológicos que se van a requerir para dar satisfacción a la demanda poblacional.
- Solicitar los biológicos.
- Asegurar que las vacunas recibidas se encuentren en estado óptimo y verificar la correspondencia con los remitos.
- Almacenar y conservar en forma segura los insumos biológicos hasta su distribución.

Objetivo de la auditoría

El informe se realizó con el objetivo de evaluar la adecuación de los recursos al cumplimiento de los objetivos institucionales y operativos del Programa de Inmunizaciones, en términos de eficacia, eficiencia y economía.

- Proveer las vacunas necesarias en tiempo y forma a cada vacunatorio de los hospitales cabecera de las vacunas almacenadas en el Frigorífico Oneto y en la cámara del Operador Logístico.
- Acondicionar los biológicos solicitados para el traslado a los vacunatorios de cabecera.
- Asegurar que los biológicos entregados al efector se correspondan en tipo, cantidad, lote y vencimiento con los remitos y verificar su traslado en adecuadas condiciones de frío.
- Almacenar y procesar datos para el análisis de la información necesaria para la logística de insumos biológicos.
- Almacenar, procesar los datos y analizar la información de las planillas con la información mensual.
- Procesar, almacenar los datos y analizar la información para examinar la solicitud de insumos a fin de efectuar eventuales redistribuciones de los biológicos.
- Procesar, almacenar los datos y analizar la información de las vacunas de huéspedes especiales³ para el examen de la demanda según efector.
- Procesar, almacenar los datos y analizar la información de la aplicación de dosis de vacuna antigripal, para el análisis de la utilización de la demanda según efector y según causa de indicación.
- Procesar, almacenar los datos y analizar la información de las vacunas descartadas por rotura, vencimiento o interrupción de la cadena de frío.
- Procesar, almacenar los datos y analizar la información de los remitos de entrega del Programa de Inmunizaciones de Nación y del Operador Logístico (GCBA).
- Capacitar a los efectores a fin de fortalecer la capacidad técnica del recurso humano.
- Mejorar las actividades, la calidad y la efectividad de la gestión para lograr alcanzar las metas del programa.
- Realizar una evaluación periódica.

El Programa de Inmunizaciones de la CABA desarrolla, además del Programa Ampliado de Inmunizaciones (que provee las vacunas incluidas en el Calendario Nacional), otros dos Programas; ellos son: Programa de Vacunas para Huéspedes Especiales y el Programa de Bioseguridad Ampliado.

El programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI) fue auditado por la DGSalud de la AGCBA a través de la Red Federal de Control Público con el Proyecto “Prevención y Control de Enfermedades y Riesgos Específicos. Normatización, Suministro y Supervisión de Vacunas”. En dicha ocasión los programas de Vacunas para Huéspedes Especiales y de Bioseguridad Ampliado quedaron fuera del alcance del proyecto de la Red Federal ya que los insumos para su funcionamiento, provenían de recursos propios de la Ciudad de Buenos Aires. Por esta razón fueron incorporados al presente proyecto de auditoría.

Programa Vacunas para Huéspedes Especiales

Son huéspedes especiales aquellos que padecen una enfermedad que los expone a mayor riesgo de adquirir infecciones o conviven con pacientes de alto riesgo y por esta razón requieren vacunas no incluidas en el Calendario Nacional.

Durante 2009 dicho Programa distribuyó un total de 149.586 dosis.

Programa de Bioseguridad Ampliado

Involucra al personal de salud, entendiendo por tal todo aquel que realiza tareas en una institución de salud, y tiene por lo tanto mayor riesgo de exposición a algunos agentes infecciosos. La prevención mediante la vacunación es importante para protegerlo de la adquisición de enfermedades que puedan presentar complicaciones serias en el adulto (ej: rubeola, varicela, hepatitis B, antigripal) y al mismo tiempo evitar que ellos actúen como fuente de propagación de agentes infecciosos entre los pacientes, especialmente entre los inmunocomprometidos.

El Programa de Inmunizaciones distribuye vacunas a los vacunatorios de cabecera en los 12 Hospitales Generales de Agudos y a los Hospitales Roca, Muñiz, Borda, Rivadavia, Elizalde, Gutierrez, Garrahan y la Maternidad Sardá. A su vez, los vacunatorios reciben los pedidos de vacunas de los Centros de salud (Cesacs) y los proveen de los insumos necesarios.

Además de los 20 vacunatorios de cabecera y los Centros de Salud (Cesacs), la Ciudad cuenta con 281 vacunatorios adheridos al programa y vinculados al mismo a través de un vacunatorio de cabecera. Se trata de obras sociales, hospitales de la comunidad, de las fuerzas armadas y del ámbito privado. Deben cumplir con las normas y requisitos para su habilitación y garantizar la aplicación gratuita de las vacunas provistas. Las vacunas destinadas a los Programas de Huéspedes Especiales y de Bioseguridad Ampliado solo se administran en los vacunatorios centrales

Procedimientos de auditoría

A fin de desarrollar la evaluación correspondiente se aplicaron los siguientes procedimientos de auditoría:

1. Análisis del Marco Normativo de referencia, recopilación y análisis de la normativa general y específica aplicable al objeto.
2. Entrevistas a Responsables del Programa Inmunizaciones y de los Servicios de Promoción y Protección de Salud de 20 hospitales que cuentan con vacunatorios centrales
3. Elaboración de una Guía de Evaluación en base a Normas Nacionales de Vacunación 2008 y Resolución 126/98-GCBA
4. Implementación de la Guía de Evaluación en los 20 vacunatorios existentes a nivel central
5. Análisis de la información consolidada elaborada por el programa: procesamiento de datos, indicadores de acceso, cobertura, de seguimiento y de impacto.
6. Análisis de la aplicación de las vacunas obligatorias o recomendadas para el personal de los hospitales.
7. Cruce de información de las compras realizadas a través de la Unidad de Proyectos Especiales (UPE) con carácter de Unidad Operativa de Adquisiciones Central (UOAC) y de datos estadísticos de Programa de Inmunizaciones
8. Verificación de las acciones de supervisión implementadas por el Programa de Inmunizaciones
9. Análisis del Recurso Humano disponible en el Programa

de Inmunizaciones y en los Vacunatorios Centralizados de los efectores del sistema de salud.

Observaciones principales

1. La modalidad de comprar semestral de vacunas no agilizó distribución oportuna en el sistema de salud.
2. Se adquirieron 9120 dosis de vacuna Antineumococica polisacarida en el primer semestre del 2009 (1120 a solicitud directa de hospitales) y se aplicaron 4257. Este bajo porcentaje de aplicación y la superposición de los pedidos evidencia fallas en las instancias de planificación y coordinación de los hospitales y del nivel central.
3. Del análisis efectuado por el equipo de auditoría, un 6,5% del total de vacunas administradas no se ajustó a las indicaciones establecidas por el Programa para su aplicación y respondió a los siguientes criterios:
 - Motivos que exceden a los Servicios de Promoción y Protección y al Programa de Inmunizaciones: 280 casos.
 - Sin registro: No se consignó diagnóstico en 105 casos.
 - Otras razones: superan los criterios establecidos en 706 casos.
4. El examen preocupacional para el personal de salud no contempla como requisito información referida a las vacunas recibidas.
5. El aumento de niveles de adhesión a la vacunación del personal de salud, descansa en acciones de capacitación, seguimiento informal por los sectores del hospital, envío de recomendaciones escritas, charlas informativas, etc, que en vista de los bajos porcentajes verificados son insuficientes.
6. Se desconoce el grado de inmunización de los agentes del sistema de salud. Buena parte de los hospitales no cuentan con un sistema de registro de vacunas recibidas por el personal lo que impide conocer el grado de profilaxis de dicho personal ante las diversas enfermedades que son consideradas de riesgo, tanto para la salud propia como para la de terceros.
7. El Programa de Inmunizaciones y los Servicios de Promoción y Protección no cuentan con instrumentos formales de acción que les permita aumentar los porcentajes de adhesión a las vacunas recomendadas y obligatorias al personal de salud.
8. No todos los hospitales cuentan con un registro nominal unificado y diferenciado de la administración de Vacunas de Calendario, de Huéspedes Especiales y de Personal de Salud.
9. No todos los hospitales llevan ficha o registro individual del personal de salud con registro de vacunas aplicadas, fecha, resultados de estudios serológicos y cumplimiento de esquema.
10. Los Servicios de Promoción y Protección de Salud llevan a cabo una serie de actividades administrativas de registro y seguimiento de pacientes y de personal de salud (entre otras) y no cuentan, en todos los casos, con personal administrativo para hacerlo. De las 20 entrevistas realizadas a los Jefes Servicios de Promoción y Protección de Salud en 3 no cuentan con personal administrativo y en 8 efectores resultan insuficientes.
11. Control de stock: Durante 2009 el 21.9% de los hospitales no cumplió con el envío de las planillas de stock establecidas. Este incumplimiento afecta el control total de las vacunas y la detección de aquellas que se encuentran próximas a vencer que podrían redistribuirse en el sistema.

Conclusiones

El objetivo principal del Programa de inmunizaciones es lograr la prevención de enfermedades a través de la administración de vacunas. Es responsable de organizar y programar la gestión, distribución y provisión de insumos inmunobiológicos y de material descartable.

En el caso particular de los Programas de Huéspedes Especiales y de Bioseguridad de Personal, objeto de esta auditoría, se pudo verificar:

Como fortalezas:

- Respuestas sin dilación ante demandas de vacunas de los Servicios de Promoción y Protección de los Hospitales
- Acciones de seguimiento y monitoreo del funcionamiento de los vacunatorios y de la administración correcta de las vacunas
- Utilización de indicadores de gestión, sistematización y análisis de la información resultante como insumo de evaluación
- Implementación en los hospitales (en proceso) de una base de datos unificada para el Programa de Inmunizaciones.
- Acciones de promoción y Capacitación dirigido a las áreas involucradas del sistema.

Como debilidades que exceden al Programa y exigen la intervención de otras áreas del sistema de salud:

- Los Servicios de Promoción y Protección deben ser jerarquizados con mayores recursos humanos (administrativos principalmente), de equipamiento informático, teléfono, fax, etc, en algunos casos y en otros, además, de espacio físico adecuado a fin de mejorar la calidad de registración, de atención y seguimiento de pacientes y del personal.
- Las dificultades para aumentar los niveles de adhesión a la vacunación del personal de salud ameritan contar con un instrumento formal de exigencia mas preciso y homogéneo para el sistema de salud; que en los laboratorios de hospitales se disponga de material para estudios serológicos, que se incorpore el carnet de vacunación como requisito para el ingreso al sistema y seguimiento del personal de salud.

A modo de síntesis, el Programa cuenta con fortalezas propias muy acendradas, no obstante, para mejorar su calidad de intervención requeriría de una eficaz articulación entre los distintos actores intervinientes y del aumento de recursos humanos y físico-tecnológicos (equipamiento informático y en aquellos que lo requieren personal administrativos, enfermeras y espacio físico adecuado) en las áreas de promoción y protección de salud. ●

Henri Vernuil

I como Ícaro (analizada a través de pensadores modernos)

Federico Golodny

En esta película, estrenada en 1979, el director francés Henri Vernuil nos presenta un thriller político con altas dosis de suspenso. Inspirada en el asesinato de John Fitzgerald Kennedy, nos presenta el homicidio de un presidente ficcional, Marc Jary, que es muerto en un evento público. A partir de ello, se conforma una comisión de investigación para encontrar la verdad de los hechos ocurridos. Esta comisión es integrada por altos funcionarios públicos y el fiscal Henri Volney, quien, con el transcurrir de su investigación, pondrá su vida en riesgo.

El Estado

Sin ningún lugar a dudas, I como Ícaro es un film que gira alrededor del accionar del estado y sus múltiples facetas. Sacar conclusiones sobre el asesinato del presidente le lleva a la comisión un año de trabajo y la instalación dos hipótesis. Más allá de cuáles fueron, lo que se nos muestra no es solo una diversidad de opiniones, sino el entramado sistema de represión estatal.

A finales del siglo XIX y a principios del XX, el economista y sociólogo Max Weber, 1864 – 1920, intenta definir el concepto de Estado y, dada la dificultad, encuentra un camino posible para poder resaltar qué atribución tiene un estado a diferencia de cualquier otra clase de organización, afirmando que la especificidad de este es la atribución del monopolio de la violencia y de la coacción física en un territorio determinado.

Ahora bien, también en el siglo XX, Antonio Gramsci, filósofo y periodista (1891 – 1937) empezaba a desarrollar la teoría que sostiene que un estado democrático no es homogéneo, que en realidad es un ensamble de múltiples conjuntos que representan diversos intereses y en donde podemos encontrar pretensiones diferentes y hasta contradictorias. Gran parte de la ciencia política tiende a afirmar que es imposible hablar de un estado monolítico. Esto quiere decir que, cuando uno apela al estado, no necesariamente se habla de un todo uniforme, que puede encontrar diversas respuestas ante un mismo interrogante y por ello podemos afirmar que I como Ícaro no es la excepción.

La verdad

Como en cualquier homicidio, y más cuando estamos tra-

tando de la muerte de un presidente, se establecen ciertos mecanismos para echar luz sobre lo sucedido. En este caso se conforma la comisión de investigación para saber cuál es la verdad de lo ocurrido. Pero nos topamos con un problema cuando debemos definir qué significado le damos a la palabra verdad y por cual sentido optará el guión de la película. Para no hacer un debate que, como se sabe, resulta sempiterno, tomaremos algunas concepciones a partir del pensamiento gnoseológico de lo que históricamente denominamos “la modernidad”.

El filósofo Immanuel Kant, 1724 – 1804, es considerado uno de los pilares de la modernidad ya que desde su marco teórico se cimentaron muchas de las bases de las instituciones modernas. Sobre la verdad decía que no es cognoscible para nosotros puesto que no es posible una experiencia sensorial de la misma. En todo caso existe la verdad como construcción fenomenológica y por otro lado la verdad como un concepto en sí mismo, a lo que denomina noumenon, al que no podemos tener acceso por medio del conocimiento científico. El intelecto no conoce las cosas tal como son en sí mismas, sino en la forma como él mismo las construye.

Más adelante, en el siglo siguiente, aparece el filósofo Friedrich Nietzsche, 1844 – 1900, que aporta otro diferencial sobre el concepto al que estamos haciendo alusión. Empieza a relacionar el concepto de verdad con el de poder pero sosteniendo que la verdad no existe, e incluso afirma que los hechos no existen, que sólo podemos encontrar interpretaciones de interpretaciones ad-eternum.

Ya entrado el siglo XX, Thomas Kuhn (1922 – 1996), filósofo de la ciencia, inventa el concepto de “paradigma” para llenar de contenido, entre otras cuestiones, a la verdad. Este decía: “Considero a los paradigmas como realizaciones científicas universalmente reconocidas que, durante cierto tiempo, proporcionan modelos de problemas y soluciones a una comunidad científica”. La verdad sólo puede ser sopesada a partir de un consenso dentro de una comunidad, ya que desde otra cosmovisión puede representar otra cosa.

Más cerca en el tiempo, el filósofo Michel Foucault, 1926 – 1984, decía que la verdad es el resultado de una lucha de intereses y que justamente el poder es la posibilidad de crear y hacer valer una verdad.



La relación entre verdad y poder es parte importante en la película y es el camino que el fiscal toma para empezar a dilucidar los hechos. Para tal misión y casi de casualidad, Henri Volney presencia una experiencia muy singular e interesante, que para muchos constituye la parte más reveladora de este film.

El proyecto Milgram

Para seguir atando cabos y entender cómo había ocurrido el asesinato del presidente, la película refleja un experimento real, el llamado "proyecto Milgram". Este proyecto fue una serie de experimentos de psicología social llevado a cabo por Stanley Milgram, psicólogo en la

Universidad de Yale, y fue descrito en un artículo publicado en 1963.

El fin de la prueba era medir la disposición de un participante para obedecer las órdenes de una autoridad aun cuando éstas pudieran entrar en conflicto con su conciencia personal. El proyecto contaba con la participación de tres personas de las cuales dos eran parte de la investigación y había una tercera que desconocía por completo lo que iba a realizar. El participante convocado tenía que infligir dolor a otra persona (que en realidad simulaba el dolor y además era parte del proyecto) cuando ésta contestaba mal una pregunta. El tercer integrante (que también era parte del desarrollo de la investigación) era la "autoridad" que le decía a la persona qué hacer cuando a esta se le presentaban dudas sobre su obrar.

Además de las interesantes conclusiones sobre el proyecto, para el fiscal Henri Volney constituye un elemento esencial a la hora de seguir su investigación y, a partir de aquí, se empieza a tener una idea más clara sobre el título de la película.

I como Ícaro

En la mitología griega, se relataba que dos seres humanos, Dédalo e Ícaro, habían sido encerrados en la isla de Creta por decisión del rey Minos. Para poder escapar, Dédalo fabricó alas para él y para su hijo Ícaro. Enlazó plumas entre sí empezando por las más pequeñas y añadiendo otras cada vez más largas, para formar así una superficie mayor. Aseguró las más grandes con hilo y las más pequeñas con cera, y le dio al conjunto la suave curvatura de las alas de un pájaro. Ícaro observaba a su padre y a veces corría a recoger del suelo las plumas que el viento se había llevado y, tomando cera, la trabajaba con sus dedos, entorpeciendo con sus juegos la labor de su padre. Cuando terminaron el trabajo se echaron a volar y Dédalo advirtió a Ícaro que no volase demasiado alto porque el calor del sol derretiría la cera y no podría volar. Pero este no le hizo caso y voló lo más alto que pudo, acercándose más y más al sol, que, finalmente, derretió las alas, causando la muerte de Ícaro.


Al fin de cuentas, I como Ícaro es una película que muestra cómo un fiscal busca la verdad de los hechos dentro de una más que compleja trama estatal y gubernamental, y las fatales consecuencias que encontrará en su camino por llegar al... sol. ●


LINKS A PUBLICACIONES DE INTERÉS


Revistas internacionales de control y administración pública

Marianela Schkolnik

	ARGENTINA	 <p>Organismo: Subsecretariado Permanente de los Tribunales de Cuentas de la República Argentina</p> <p>Pagina web: http://www.tribunalesdecuentas.org.ar/</p> <p>Revista: El Control Público Edición 112 – noviembre 2010</p> <p>Link revista: http://www.elcontrolpublico.com.ar/</p>	<p>El rol de los Órganos de Control, en la fiscalización de las Empresas Públicas <i>Cr. Ignacio López</i> <i>Tribunal de Cuentas de Córdoba</i></p> <p>El autor expone un trabajo de investigación realizado sobre la competencia, jurisdicción y facultades que tienen los órganos de control, sobre la fiscalización de las empresas públicas.</p>
	BRASIL	 <p>Organismo: Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro</p> <p>Pagina web: http://www.tcm.rj.gov.br/WEB/Site/Destaques.aspx</p> <p>Revista: Número Nº 47 - mayo 2011</p> <p>Link revista: http://www.tcm.rj.gov.br/Noticias/5196/RevTCMRJ47.pdf</p>	<p>Artículo destacado: As Instituições de Contas <i>Senador Jarbas Maranhão</i></p> <p>El autor presenta una breve recorrida por los distintos métodos de control existentes a lo largo de la historia. <i>(artículo en portugués)</i></p>
	BRASIL	 <p>Organismo: Tribunal de Contas da União</p> <p>Pagina web: www.tcu.gov.br</p> <p>Revista: Año 43 - Nº 120 enero/ abril 2011</p> <p>Link revista: http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2057508.PDF</p>	<p>Artículo destacado: Reflexões sobre a necessidade de Controle Externo no Mercosul <i>Ministro Augusto Nardes</i></p> <p>El autor presenta una reseña sobre los distintos acuerdos, leyes firmados en relación al control externo, por los distintos países miembros del Mercosur y Chile y Bolivia. Especialmente desarrolla el accionar de la Organización de las Entidades iscalizadoras Superiores del Mercosur. <i>(artículo en portugués)</i></p>
	ESPAÑA	 <p>Organismo: Tribunales de Cuentas Autonómicos</p> <p>Pagina web: http://www.auditoriapublica.com</p> <p>Revista: Auditoria Pública Nº 54 – julio 2011</p> <p>Link revista: http://www.auditoriapublica.com/</p>	<p>Artículo destacado: Alarma un sistema de control establecido por una ley orgánica del Control Externo <i>Rafael Navas Vázquez</i></p> <p>El autor expone la importancia de dotar a los órganos de control de la cantidad y calidad de información necesaria para el ejercicio de su función de manera que pueda configurarse un verdadero sistema de control externo que se perciba por los ciudadanos como un instrumento eficaz.</p> <p>Asimismo, establece que la eficacia del control podría articularse a través de una ley orgánica del control externo.</p>

EUROPA	
 <p>Organismo: Organización de las entidades fiscalizadoras superiores de Europa</p> <p>Página web: www.eurosa.org</p> <p>Revista: Eurosaí Nº 16 – 2010</p> <p>Link revista: http://www.eurosa.org/eng/magazine/Eu16in.pdf</p>	<p>Artículo destacado: Auditing climate change issues Seminar organised by the EUROSAI Working Group on the Environment <i>Contribución remitida por la Secretaria del WGEA de EUROSAI (EFS de Noruega).</i></p> <p>La fiscalización en relación al cambio climático. Seminario organizado por el Grupo de Trabajo de Auditoría Medioambiental de EUROSAI. El seminario se centró en los aspectos prácticos de la fiscalización, a través de la exposición de las experiencias de las distintas EFS sobre esta temática. (artículo en inglés)</p>

EUROPA	
 <p>Organismo: Organización de las entidades fiscalizadoras superiores de Europa</p> <p>Página web: www.eurosa.org</p> <p>Revista: Eurosaí Nº 16 – 2010</p> <p>Link Revista: http://www.eurosa.org/eng/magazine/Eu16in.pdf</p>	<p>Artículo destacado: Conference on Strengthening External Public Auditing in INTOSAI regions</p> <p>El presente artículo ha sido redactado por la Secretaria General de la INTOSAI en el Tribunal de Cuentas austriaco.</p> <p>Conferencia acerca del fortalecimiento de la auditoría gubernamental externa en las regiones de la INTOSAI. Durante el seminario se expresaron ideas concretas en relación a la optimización de la labor de las EFS.</p> <p>Una de las posiciones más recurrentes estuvo vinculada a la importancia de la independencia de las EFS. (artículo en inglés)</p>

INTERNACIONAL	
 <p>Organismo: Organización internacional de las Entidades Fiscalizadoras Supremas-INTOSAI</p> <p>Página web: http://www.intosai.org/</p> <p>Revista: Revista Internacional de Auditoría Gubernamental Julio 2011</p> <p>Link Revista: http://www.intosaijournal.org/pdf/ijga_jul11_eng_www.pdf</p> <p>Link presentaciones: http://www.nik.gov.pl/communication-seminar-2011</p>	<p>Artículo destacado: EUROSAI Holds Seminar on SAI Communication with the Media</p> <p>Más de 50 participantes de 20 EFS de Europa participaron del seminario sobre la Comunicación de las EFS y los Medios, que se desarrolló en Varsovia, Polonia, el presente año.</p> <p>El objetivo principal era discutir sobre la comunicación institucional de las EFS, los medios y la ciudadanía.</p> <p>Se puede acceder al material del Seminario: www.nik.gov.pl/communication-seminar-2011. (artículo en inglés)</p>

Correo de lectores

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

A MODO DE CIERRE



Dr. Alejandro Fernández
Auditor General

Balance de la Gestión

A lo largo de los cuatro años de gestión del actual Colegio de Auditores Generales, hemos transitado un camino que nos llevó hacia la consolidación de un Organismo que tiene como misión asegurar la transparencia en la Gestión de Gobierno. Con el objetivo de dar a conocer el trabajo de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires se han realizado tareas de difusión tendientes a garantizar el Fortalecimiento Institucional y un mejor posicionamiento del Organismo en la Sociedad. Es por ello, que 7 de los 9 números publicados de la presente revista, CONTEXBA, fueron editados durante esta gestión.

De esta manera, los logros obtenidos cada vez tienen y tendrán mayor llegada no sólo en las dependencias del Gobierno de la Ciudad, sino también entre los ciudadanos. En este sentido, hay que seguir trabajando para que los porteños comprendan la importancia de tener una institución que dé cuenta de los actos de Gobierno y de lo útil que puede resultarles para llevar adelante un control personal de la ejecución del presupuesto. Personalmente, me siento orgulloso de formar parte de este Colegio de Auditores y de los resultados que hemos obtenido a lo largo de esta gestión. Resultados que se ven reflejados en cada uno de los 350 informes aprobados y en cada una de las recomendaciones que hemos realizado a los organismos auditados. Estos resultados se expresan, por ejemplo, en el área de Salud, donde la inclusión de los CESAC correspondientes a cada área programática, permitió obtener una mirada integral y más exhaustiva de la función de cada hospital general y especializado dentro de la red sanitaria. De este modo, con las actuales auditorías realizadas a los hospitales Rivadavia, Vélez Sarsfield, Zubizarreta, Garrahan, Muñiz, Sardá y Tobar García se llegó a abarcar la totalidad del universo de los nosocomios que constituyen las cuatro regiones sanitarias de la Ciudad de Buenos Aires. También es destacable, la impronta del actual Colegio

de incorporar en sus planificaciones las cuestiones medio-ambientales, lo que dio origen en la Dirección de Salud al primer informe específico sobre Riesgo Medioambiental.

Esta tendencia puede observarse también en muchos de los proyectos de la Dirección de Obras y Servicios Públicos, que en relación al desarrollo y mejoramiento de la infraestructura de la red pluvial, durante esta gestión, fueron auditadas la totalidad de las obras de las cuencas de la Ciudad, priorizando en estos últimos años, el análisis del impacto ambiental.

Asimismo, otro resultado notable, fue el avance en el cumplimiento de los plazos desarrollados para la elaboración de los Informes sobre la Cuenta de Inversión. La presente gestión se encontró con un atraso significativo, sin embargo, de un total de 11 dictámenes de la Cuenta de Inversión elaborados a lo largo de la historia de la AGCBA, 5 de ellos le corresponden a la presente composición de Auditores Generales.

También hemos formado a nuestro personal a través de nuevos cursos de capacitación y nuevos convenios celebrados con distintas instituciones educativas. Así, hoy podemos decir que contamos con profesionales altamente capacitados en todas las áreas para cumplir con nuestras tareas, garantizando alta calidad en los procesos de auditoría. En reconocimiento a esa calidad debemos estar orgullosos de destacar que durante nuestra gestión el Organismo recibió la certificación de la Norma ISO 9000.2001.

Creo fervientemente que la tarea de la Auditoría es seguir trabajando para generar transparencia en la administración de lo público, y la confianza que los ciudadanos necesitan para estar seguros de que los recursos de la Ciudad no son usados discrecionalmente, sino que hay quienes controlan y aportan las recomendaciones pertinentes tendientes a garantizar el éxito en los resultados de cualquier plan de Gobierno. ●



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