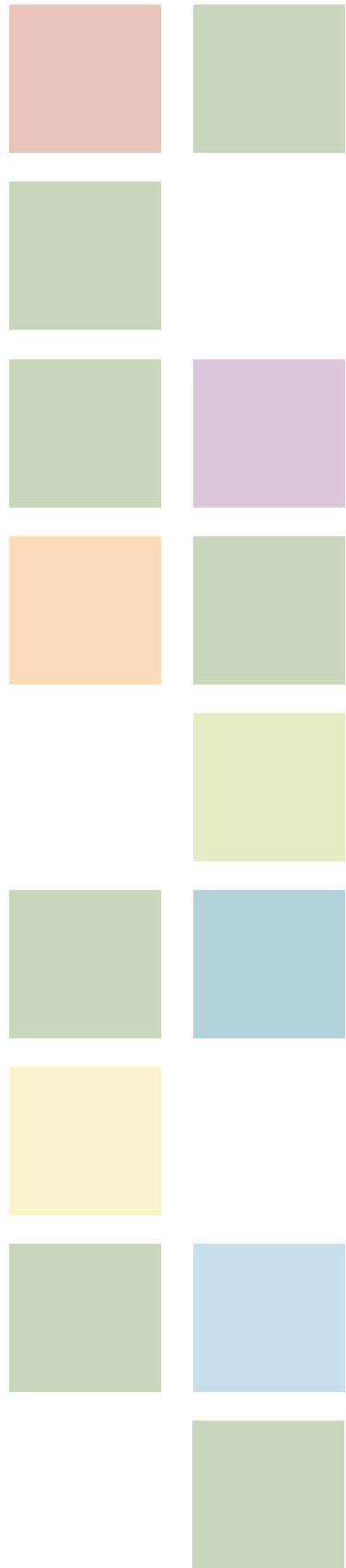
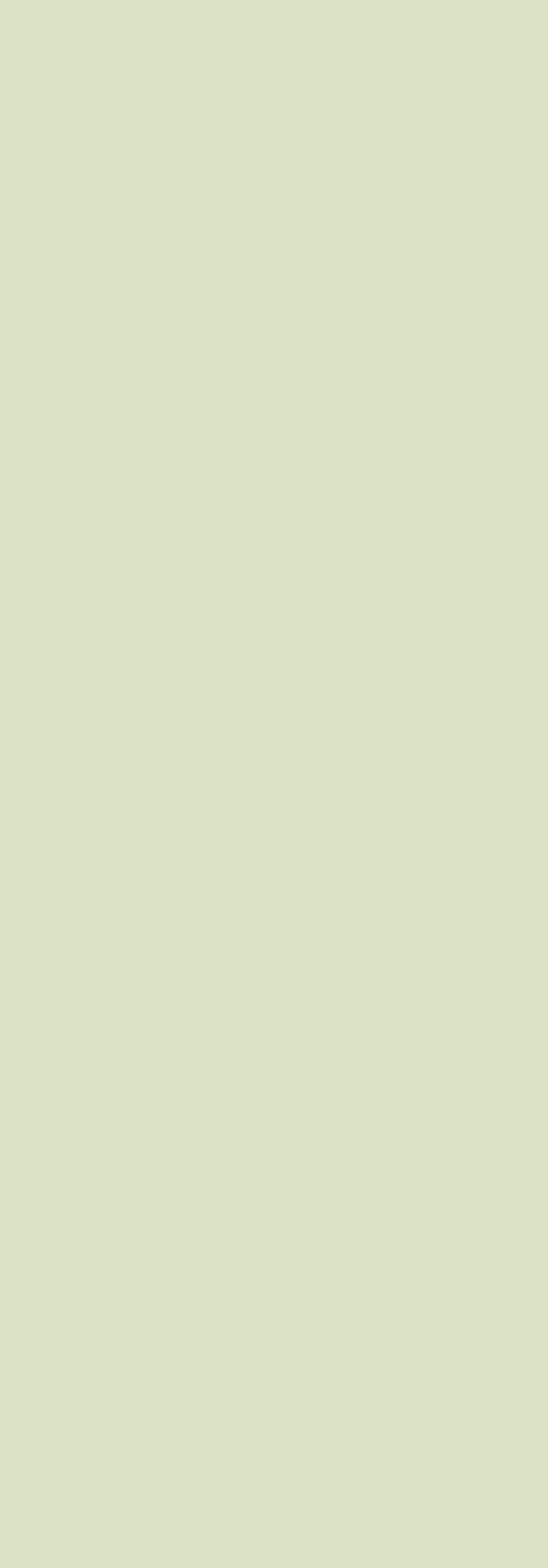


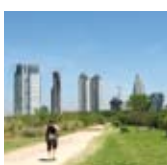
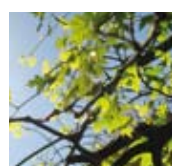
CONTEXBA

Revista de Control Externo Gubernamental

AÑO 3 | Nº 4 | NOVIEMBRE 2008







3

EDITORIAL

Presidente de la AGCBA
Sandra Bergenfeld

4

JORNADAS ACADÉMICAS

Jornadas Interjurisdiccionales

Susana Collar y María Eugenia Blanco Toth

10

CIUDAD DE BUENOS AIRES Y MEDIO AMBIENTE

Hacia la creación de las fiscalías ambientales en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Sandra Bergenfeld

13

El aporte de la normalización para la mejora de la calidad y la gestión ambiental en organizaciones públicas y privadas

María Aurora Agulló

17

E-Scrap: el manejo responsable de los residuos eléctricos y electrónicos

Gabriel A. Ruscica y José Leonel Díaz

19

TRIBUNA ABIERTA

Transformaciones de la democracia: de representativa a participativa

Juan Matías Cerezo

24

¿QUÉ ES EL CONTROL PARA USTED?

Ética del sujeto y ética de la cultura

Daniel Waisbrot

25

GESTIÓN Y CONTROL

Ley de Compras en la Ciudad de Buenos Aires. ¿Deuda Saldada?

Martín Cormick

28

ENTREVISTA

Entrevista al legislador Álvaro González

Federico Golodny

30

CONTROL Y CIUDAD

Los órganos de control en el área metropolitana

Juan Manuel Velasco

34

INFORMEMOS

Políticas de empleo

40

Dirección General de Asuntos Judiciales. Poder de Policía y Responsabilidad Aquiliana

42

Tratamiento, Evaluación y Administrativa de las Faltas

44

RESEÑAS

Metrópolis

45

Caminando Buenos Aires

Federico Golodny

46

LINKS A PUBLICACIONES DE INTERÉS

Revistas internacionales de control y administración pública

48

HUMOR EXTERNO

Javier Pomposiello

**Propietario:**

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

Directora:

Dra. Sandra Bergenfeld

Editores responsables:

Lic. Josefa Prada
Dr. Juan Carlos Toso

Coordinación general:

Prof. Arturo Armada

Producida por la Unidad de Investigación, Asistencia Técnica, Divulgación y Vinculación
Director P. Santiago Orgambide

Av. Corrientes 640 Piso 7° C 1043AAT Ciudad Autónoma de Buenos Aires
tel (54 11) 4321-3700 int 502/4
fax 4321-3700 int 5
udi@agcba.gov.ar

Colaboran en este número:

Dra. Sandra Bergenfeld
Lic. Susana Collar
Lic. María Eugenia Blanco Toth
Lic. María Aurora Agulló
Dr. José Leonel Díaz
Dr. Gabriel Ruscica
Lic. Juan Matías Cerezo
Lic. Daniel Waisbrot
Dr. Martín Cormick
Lic. Juan Manuel Velasco

Diseño, diagramación y fotografía:

Javier Pomposiello

Producción:

Lic. Marianela Schkolnik
Lic. Federico Golodny

Impresión:

Cooperativa de trabajo Artes Gráficas el Sol LTDA.
Av. Amancio Alcorta 2190, Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Distribución:

Departamento de Relaciones Institucionales, Enlace y Difusión
Av. Corrientes 640, Piso 6°, C 1043AAT, Ciudad Autónoma de Buenos Aires
tel (54 11) 321-3700 int 212
fax 4321-3700 int 5
info@agcba.gov.ar

Revista digital Contexba:

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

Correo de lectores.

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

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



Sandra Bergenfeld
Presidente AGCBA

CONTEXBA N° 4 es un hecho editorial auspicioso que merece ser destacado y celebramos que Ud. encuentre de interés el contenido de éstas páginas, porque manifiesta una sana intención de compromiso en los temas del Control Público y que el Organismo en la Ciudad que lo representa desarrolla hace casi una década. En éste marco, la AGCBA ofrece el fruto del trabajo y de la reflexión de un equipo multidisciplinario de personas empeñadas en mejorar constantemente la Gestión Pública. No todos los que aquí escriben son funcionarios o empleados de la Administración Estatal; pero sí son fervientes defensores de lo Público. Sin embargo, no sólo celebramos esta conjunción de actitudes frente a la Sociedad y el Estado, sino el esfuerzo institucional que nos permitió duplicar, este año, el espacio para que estas opiniones puedan llegar a sus manos. Además de las habituales secciones permanentes, como “Tribuna Abierta”, “¿Qué es el control para usted?”, “Entrevista”, “Control y Ciudad”, “Informemos”, dos temas centrales incluye el ejemplar que tiene en sus manos: el fortalecimiento del vínculo de la AGCBA con las Universidades Nacionales, Públicas y Privadas de la región metropolitana, y el análisis de diversos aspectos vinculados con las políticas públicas dirigidas a gestionar la mejora del Medio Ambiente.

Resaltamos el encuentro del Colegio de Auditores Generales con Directores de carreras de grado y posgrado universitario afines a los temas de control público que configuran la responsabilidad fundamental de nuestro organismo. El 4 de septiembre del corriente año se realizó la Jornada de reflexión “La Universidad, los Organismos de Control y el compromiso con la Sociedad” en el Salón Auditorio de la Casa. En las páginas que siguen presentamos una crónica de los hechos más significativos del encuentro y

una relatoría de las principales propuestas de los representantes del ámbito académico.

Los temas ambientales son una preocupación permanente en la Auditoría de la Ciudad. Hemos reunido en este número algunos trabajos que los enfocan en distintos aspectos.

La compleja realidad que expone el deterioro ambiental obliga a los órganos decisores de la Ciudad de Buenos Aires a robustecer sus herramientas fácticas y crear nuevas ideas-madre a partir de las cuales trabajar en su institucionalización. Este camino es el que transita la creación de Fiscalías Ambientales, órgano novedoso con incipiente implementación incluso en nuestro país. La gestión ambiental empuja a los organismos públicos y privados a reconvertir su modo de participación social y desarrollo tecnológico, redefiniendo nuevos métodos organizativos y de producción. Ligado a esto, el manejo de los residuos informáticos tiene un debate pendiente en la Ciudad de Buenos Aires a la luz de las nuevas y vertiginosas tecnologías que dejan en desuso gran cantidad de sustancias altamente contaminantes. Son todos factores de cambio que hacen más compleja la realidad y la AGCBA en tanto partícipe fundamental del control ciudadano no puede dejar de soslayar estos nuevos eventos.

El esfuerzo editorial que supone poner en circulación esta publicación sería infructuoso, si concibiéramos a un lector pasivo en los que depositar nuestro trabajo. Es por eso que nos atrevemos a pedirle que se comuniquen con nosotros y nos envíe sus opiniones acerca de lo leído o de aquello que le interese ver expuesto en nuestra revista.

Todo ello con la finalidad de establecer un vínculo con un lector activo, comprometiéndonos a generar una nueva sección en el próximo número para contener sus opiniones y reflexiones. ●

Debate: “La universidad, los organismos de control y el compromiso con la sociedad”

Susana Collar y María Eugenia Blanco Toth *



La formación universitaria juega un papel decisivo en el avance del conocimiento científico y en términos de responsabilidad social, ya que debe formar personas capaces de optimizar los recursos económicos y promover el progreso social. Esto es posible en tanto se logre un alto compromiso con las demandas de la sociedad, entre ellas el abordaje de la problemática del control, la ética y la transparencia de los actos de gobierno.

Con el propósito de instalar en la cultura ciudadana la función relevante del control gubernamental y social en la mejora de la administración pública, enfatizando la necesidad de fortalecer los mecanismos de responsabilización de los funcionarios y la rendición de cuentas por los resultados de la gestión, la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (AGCBA) creó la Cátedra de Auditoría.

Definidos los objetivos, se precisó el universo en el que se desarrollarían las actividades de la Cátedra y se seleccionaron los contenidos, ajustados a los distintos públicos. En este sentido, se diseñaron programas para estudiantes secundarios y universitarios de grado y de postgrado, funcionarios de la Ciudad y Organizaciones No Gubernamentales (ONGs).

A través de los talleres de auditoría, se propició la discusión sobre las formas de evaluación de la gestión gubernamental, la

transparencia de los actos de gobierno, y los diversos mecanismos con los que cuenta la sociedad para el control público.

Desde el año 2006 se realizaron gran cantidad de actividades en distintos ámbitos del universo seleccionado, la más extensa de dieciséis semanas, se desarrolló en la carrera de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. A partir de esta experiencia, y convencidos de la responsabilidad social que deben asumir tanto los organismos de control como las instituciones dedicadas a formar profesionales, se fortaleció la idea de trabajar mancomunadamente.

Con ese propósito, la AGCBA convocó a autoridades de las distintas universidades y representantes de asociaciones profesionales del derecho y de las ciencias económicas.

Los ejes temáticos que dieron origen a la convocatoria fueron:

“La responsabilidad social de la universidad y de los organismos de control” y “La participación ciudadana como política pública”. Ambos ejes se trabajaron considerando que la vinculación activa de la ciudadanía en la cuestión pública involucra tanto a la academia como a la administración. La primera, en la promoción de la reflexión, el debate y la investigación sobre el valor y el impacto del control social. La segunda, en la creación de mecanismos de participación ciudadana en materia de evaluación y control.

Finalmente, el 4 de septiembre pasado tuvo lugar la jornada “La universidad, los organismos de control y el compromiso con la sociedad”.

El evento congregó a Auditores Generales, Directores Generales y Directores de la AGCBA, y por el ámbito académico, a directores y docentes de diversos postgrados, maestrías y doctorados de universidades nacionales y privadas; así como directivos de colegios profesionales.

La Dra. Sandra Bergenfeld, Presidenta de la AGCBA, dio inicio a la jornada dando la bienvenida a los asistentes en nombre del organismo e invitando a realizar las presentaciones correspondientes.

Luego de una breve introducción a cargo del moderador Prof. Mario Aiscurri, los académicos presentes comenzaron a tomar intervención. A continuación, se hace una breve reseña de las mismas.

Cdor. Alfredo Le Pera

Director del Postgrado en Administración Financiera y Presupuesto Público de la Universidad Nacional de Buenos Aires (UBA) y de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera (ASAP), docente titular de la UBA y de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP).



Hizo mención al proceso de reforma del Estado iniciado en 1993 - en el ámbito nacional - reflejado en el establecimiento del macro sistema de administración financiera y control público. Desde esa fecha, Provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Municipios están trabajando en la misma senda.

En su ámbito de actuación docente, con el objetivo de contribuir a la formación de profesionales especialistas en la materia, se creó en 1996 el Postgrado en Administración Financiera y Control del Sector Público (UBA/FCE/ASAP). A la fecha son más de 400 los graduados. El postgrado se desarrolló además en las Universidades Nacionales del Comahue (sede Neuquén), de Mar del Plata y Salta. Asimismo, en el nivel de grado, en la

UBA/FCE y en la UN de La Plata es responsable de la Materia de Administración Financiera y Control.

En la UN de Salta, FCE, desde Agosto de 2008 se vuelve a desarrollar la carrera de especialización con un éxito notable de cantidad de participantes demostrativa del interés que despierta su plan de estudios.

En todos los programas de estudio de las Universidades mencionadas se pone de relieve que el control es esencial en toda acción de gobierno y de administración, recordando que es una de sus cuatro funciones básicas: planificar, organizar, gestionar y controlar.

“La vinculación propuesta entre la AGCBA y la Universidad es bienvenida, entendiendo que puede contribuir a mejorar los planes de estudio, de investigación y de extensión de las Facultades de Ciencias Económicas, en el área del control público integral e integrado, comprometiéndose en lo personal a sostenerla.”

Dr. Guillermo Schweinheim

Coordinador de la Maestría en Auditoría Gubernamental de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM)



Indicó que si se hiciera un análisis de contenido de los medios de comunicación, se observaría la mayor presencia de los organismos de control a partir de la reforma de 1994. De hecho, señaló, hoy “el control” es objeto de investigación. No obstante, lo menos percibido son las prácticas de control.

Entiende que la AGCBA generó cambios en las prácticas del control implementando de modo más decidido y constante auditorías operativas o de gestión, observándose también una mayor interdisciplinariedad en los equipos de auditoría.

De algún modo, semejante en el Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires y en otros organismos de control provinciales, existe una tendencia a implementar Normas ISO 9000 y certificar calidad.

Respecto a la relación problemática entre las universidades públicas y los organismos de control interno y externo nacionales (AGN y SIGEN), afirmó que se debe a las fuertes falencias respecto al control interno. La universidad tiene bajas capacidades para implementar sistemas de control interno, teme ser controlada, lo que no facilita un adecuado ambiente de control. Asimismo, destacó el largo debate existente acerca de los límites de lo auditable tanto interna como externamente, dado el

principio de autonomía universitaria.

Es importante diferenciar entre la capacitación y la formación integral, entendiendo que ésta constituye el rol primordial de las universidades.

A fin de favorecer la investigación de los alumnos y la finalización de sus tesis, la UNSAM ha firmado un convenio con el Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires, que otorgará una licencia de 12 (doce) días a tales fines. Propone que la AGCBA evalúe firmar un convenio semejante.

“Respecto a la vinculación con la ciudadanía, son varias las experiencias latinoamericanas. La universidad puede generar un espacio de análisis de las prácticas de auditoría social.”

Dr. Sergio Palacio

Coordinador de la Comisión de Educación Legal de la Federación Argentina de Colegios de Abogados (FACA), docente titular en la Universidad Nacional de La Plata (UNLP).



Afirmó que el control interno de la universidad es un tema de largo debate y está relacionado con la historia del país. Existen distintos modelos de control desde donde se analiza “la universidad”.

El autor norteamericano Burton Clarke, explica la relación de poder entre el Estado, la universidad y los demás sectores sociales y profesionales, conformando un triángulo. A su vez, según las capacidades de acción de cada ángulo (o actor) del triángulo, se define lo que se denomina modalidad de coordinación, la manera como se ensamblan el conjunto de dispositivos que regulan la relación entre las instituciones, el gobierno y los mercados.

En las universidades públicas existe una gran dificultad para definir indicadores de calidad, y más aun para recoger datos que permitan dimensionar dichos indicadores.

En tanto, en las universidades privadas, entiende que hay mayor control pero éste es meramente burocrático. El Estado autoriza paralelamente el funcionamiento de instituciones privadas sin financiamiento estatal y establece un sistema de reconocimiento oficial mediante un procedimiento político-administrativo. Este último, debido a su limitada capacidad de acción, con frecuencia es insuficiente para contener la dinámica del sector; generalmente se limita a corroborar que sea una actividad sin fines de lucro y que esté debidamente autorizada.

Algunas instituciones académicas han avanzado en el camino de la autoevaluación, pero la misma es limitada, y sigue vigente el principio acuñado por D. Nevo: “Nadie quiere evaluaciones externas pero nadie cree en la evaluaciones internas”.

El Art. 42 de la Ley de Educación Superior 24.521 no incluye a las corporaciones profesionales en la consulta sobre los conocimientos y capacidades que los títulos profesionales certifican, quedando esta facultad exclusivamente en cabeza de las instituciones universitarias y el entonces Ministerio de Cultura y Educación.

Dr. Héctor Constantino Rodríguez

Co-Director de la Maestría en Finanzas Públicas de la Universidad Nacional de la Matanza (UNLaM) y docente invitado en la UBA



La cooperación entre los órganos de control y la universidad es una necesidad mutua. Enseñar administración y control sin contacto con la realidad que reflejan los papeles de trabajo es un mero ejercicio intelectual.

Informó que la Maestría en Finanzas Públicas, que forma parte del programa de Finanzas Públicas que comenzó su vida en el año 2000 está abierto a esa cooperación, como todos los postgrados de nuestra Escuela de Postgrado que dirige Mario Burkún.

Se enseña desde la unidad del fenómeno financiero; en el ámbito del control, que no puede hablarse de control público refiriéndose únicamente al gasto sino a la relación ingreso / gasto. No se concibe al recurso tributario para cubrir necesidades públicas definidas por el burócrata de turno. Los gastos e inversiones están destinados a concretar el programa de la Constitución Nacional, expresado en su constitución financiera. Recursos y gastos tienen que encuadrarse en un marco de legalidad pero, a su vez, deben tener legitimidad.

El reto es generar ciudadanía fiscal, por ende se debería analizar cómo construir ciudadanía fiscal desde nuestros ámbitos y organismos, siendo ese un punto común entre los organismos de control y la universidad.

Los maestrandos de UNLaM provienen de diferentes provincias, la mayoría integran áreas de administración financiera y control en sus provincias. Incluyen, en un gran porcentaje, cuadros de las administraciones tributarias nacional y subnacionales.

La universidad organiza una serie de eventos en distintas pro-

vincias. Sus últimas jornadas anuales han sido en Córdoba (2005), Jujuy (2006) y Mendoza (2007) Este año serán en Mar del Plata, en el mes de diciembre. Se realizarán nuevamente jornadas anuales, teniendo en cuenta cómo gestionar en un marco que supere la exclusión social.

“Nos interesa el intercambio con la Auditoría de la CABA. Concretamente, como primer paso, invitamos a que la Auditoría designe representantes para que participen en dichas jornadas; proponemos un taller conjunto para el próximo año y ponemos a disposición de esa actividad y las que se considere oportunas, nuestras aulas virtuales.”

Dr. Mario Burkún

Director del Doctorado en Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de la Matanza (UNLaM).

La UNLaM ofrece diversos postgrados con el objetivo de formar cuadros que puedan colaborar con la mejora de la administración pública. En éstos se trabaja la problemática de la Ciudad de Buenos Aires, tal como la migración cotidiana, del área metropolitana y otros temas interjurisdiccionales.

El concepto de control debe incluir necesariamente al ciudadano ya que el Estado tiene una responsabilidad social.

“Además de lo que ofreció el Dr. Héctor Rodríguez, se podría avanzar en una carrera de carácter cooperativo interuniversitario vinculada al tema de control.”



Lic. José Luis Giusti

Consejero del Claustro de Graduados y docente de la UBA.

Hay una vinculación de hecho entre los organismos de control y la universidad, tanto a nivel de grado como de postgrado. Desde ambos niveles se puede aportar para instalar una cultura del control.



“Cabe aclarar que en la UBA, sólo en la Facultad de Ciencias Económicas, existe una materia relacionada con el control gubernamental, a saber, Administración Financiera y Control. Esta materia debería instalarse en distintas facultades, haciendo conocer la labor de los organismos de control. La UBA abre sus puertas a trabajar en este sentido.”

Dr. Dino Bellorio Clabot

Director de la Especialización en Derecho Ambiental de la Universidad de Belgrano (UB).

Los organismos de control no actúan con efectividad porque en ciertos casos no trabajan las problemáticas con enfoques y criterios de carácter interjurisdiccional. Eso parece acontecer, por ejemplo, en lo que respecta al Ambiente.

Hay una interrelación de temáticas involucradas. Se requiere debatir ideas y rever la medida de participación e involucramiento de la Universidad, tanto a nivel de grado como de postgrado, generando profesionales comprometidos con la sociedad. En la UB tanto la carrera de abogacía como algunos postgrados, incluyen en sus currículas materias relacionadas con el control.

“Las prácticas profesionales podrían ser un espacio de vinculación entre la AGCBA y la UB, en este caso. Asimismo, se podrían generar seminarios y aún generar investigaciones cuyo objeto sea el control, en la búsqueda del desarrollo y la innovación. La UB cuenta con un espacio adecuado para hacer conocer la importante labor de la AGCBA.”



Dr. Carlos Vilas

Director de la Maestría en Ciencia Política de la Universidad Nacional de Lanús (UNL).

Pese a ser una universidad relativamente nueva, compartimos la problemática básica en materia de control interno manifestada por universidades de más larga historia.



Por un lado, quienes nos dedicamos a la gestión universitaria, lo hacemos desde una definición inicial vocacional por lo académico, tanto en lo docente como en investigación. Desde nuestra perspectiva es "lo sustantivo", lo "específico" de nuestra función. Por otro lado, y también por su propia naturaleza, la auditoría se centra en asuntos procedimentales, formales, normativos, con relativa independencia de los asuntos específicos que se procesan a través de los formatos institucionales.

En el fondo, el desafío es cómo compatibilizar la gestión de lo sustantivo - que es en definitiva lo que diferencia a la universidad de cualquier otro organismo público - con esa dimensión de organismo público sometido al control institucional de toda universidad, tanto más si es una universidad estatal.

En este sentido, encuentros como éste me parecen extremadamente útiles para ambas profesiones, en cuanto contribuyen a construir una gestión académica más dinámicamente compatibilizada con las rigideces formales e institucionales sobre las cuales trabajan los instrumentos de control, y un desempeño del control interno que incorpore sistemáticamente las particularidades de la institución y los procesos que debe auditar.

Creo que la organización de talleres o seminarios sobre aspectos específicos de la gestión universitaria y del control interno en universidades podría ayudar a una más fluida intercomunicación y a ir superando las rigideces recíprocas.

Lic. Sebastián Sánchez Keenan

Secretario Académico de la Universidad del Salvador (USAL).

En respuesta al problema de la baja percepción de la ciudadanía respecto al control de estos organismos oficiales, propone difundir su misión y función desde la universidad, formando en estos temas a los futuros profesionales de la comunicación. Para esto, plantea generar los contenidos para una "materia electiva" disponible para los alumnos de las carreras afines de grado (Publicidad, Periodismo, Relaciones Públicas). Al respecto, explica que, dentro de estas licenciaturas, los planes de estudio exigen a los alumnos cursar y aprobar 4 (cuatro) materias electivas que eligen entre más de una docena de propuestas.



"No habría inconvenientes en firmar con la AGCBA un convenio para crear la cátedra de auditoría y ofrecerla a los alumnos como una materia electiva más. Concretamente, propone trabajar de manera coordinada para ofrecer una materia con dichas características a partir del ciclo lectivo 2009."

Dr. Ángel Ginestar

Especialista en Evaluación de Proyectos de Inversión y docente de postgrados de la Universidad Nacional de Buenos Aires (UBA) y de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera (ASAP).



Expresó su agradecimiento por la invitación a este encuentro organizado por la AGCBA, que consideró un evento extraordinario por brindar una oportunidad tanto a las universidades como a la Auditoría para intercambiar ideas sobre la administración pública en general y el control público en particular. Históricamente, suele ser problemático reunir en un solo encuentro a representantes de diversas universidades y autoridades para hablar sobre estos asuntos.

Al respecto, debe advertirse que en el sector público el control no es independiente del ciudadano, ya que el control es un sistema integrado a otros sistemas de la administración pública. Siempre se debe llegar a los ciudadanos "porque administramos por y para ellos". No hay administración gubernamental ni control público sin tener en consideración a los ciudadanos.

Se debe tener en cuenta que en el proceso global de administración existen tres componentes o fases, que son la formulación de los planes, la aplicación de los planes y el controlar la forma de haber ejecutado las actividades planeadas con sus resultados. Surgen así los tres hitos conocidos de Plan, Gestión y Control. El control no es importante sólo como una cuestión para auditar y premiar o castigar, sino que adquiere pleno significado con la verificación y el aprendizaje de lo que se ha ejecutado.

En administración, el control debiera comenzar verificando si los objetivos de los planes, incluyendo al presupuesto, muestran correspondencia cualitativa y cuantitativa con los objetivos de las políticas públicas. En el caso del presupuesto, además de los objetivos también es factible verificar si la asignación de fondos a los programas se corresponde con el grado de importancia política de los objetivos. Para ello se deben acordar indicadores medibles para expresar los diversos objetivos (ex ante), los cuales deben aplicarse luego a los resultados (ex post).

Además, enfatizó que en la administración pública tienen que considerarse también lo que se llamó las tres "R" de la administración: racionalidad, respeto y responsabilidad. Ser racional implica poder transmitir a otros lo que se piensa y se hace. Ser respetuoso del otro significa atender a las necesidades y requerimientos de los demás. Y ser responsable consiste



en hacer lo que se había planeado. Por eso la conducción de una organización no debe buscar sólo motivar sino también comprometer a quienes la integran. Y el control público debe tener por objetivo verificar acciones y resultados para aprender de la propia experiencia organizacional y poder ajustar responsabilidades, respetando las necesidades y los requerimientos de los ciudadanos.

Como sistema de aprendizaje, en el control es importante atender tanto a los resultados de las acciones gubernamentales como a la forma de actuar, tanto en lo legal como en lo humano, pero no sólo para producir más sino para ser mejores. Expresó que: “debemos aprender a tratarnos bien en nuestras tareas diarias y en el nexo con los ciudadanos, respetando sus necesidades en su diversidad. Esto implica desarrollar una nueva cultura organizacional. Y a la ética hay que sumarla a esta forma de hacer”.

A modo de conclusión del interesante intercambio de ideas, propuso preguntarse: “¿Qué haremos entonces?” A modo de respuesta, presentó algunas proposiciones que surgen del diálogo efectuado:

“-Es importante y factible que el tema del control esté presente en las carreras de grado y de postgrado, capacitando y generando una cultura que comprometa y respete las necesidades y requerimientos de los ciudadanos, todo lo cual puede fortalecerse con el apoyo de la AGCBA e intercambiando experiencias entre universidades.

- Es relevante que la AGCBA proponga y coordine investigaciones orientadas a cuestiones del control, conjuntamente con las universidades, quizás a través de pasantías rentadas o becas para llevar adelante algunos estudios.

- Es conveniente que la AGCBA convoque a eventos abiertos y jornadas interuniversitarias para discutir estos asuntos, incluyendo los trabajos de investigación terminados o en ejecución.

- Es necesario realizar publicaciones conjuntas con los resultados de las investigaciones y las experiencias ejecutadas, para difundir lo que se esté haciendo, tanto en los aspectos positivos como negativos, pues todo sirve como aprendizaje y desarrollo.

Finalmente, para implantar estas propuestas, sería conveniente crear un comité organizador estable en la AGCBA. ”

En conclusión, la AGCBA entiende que las propuestas constituyen un valioso aporte a las instituciones presentes y a la sociedad en su conjunto. Es desafío de los distintos actores participantes convertir las propuestas en proyectos de efectiva ejecución. ●

* Lic. María Susana Collar, Jefa del Departamento de Investigación

* Lic. María Eugenia Blanco Toth, responsable de la Cátedra de Auditoría



Hacia la creación de las fiscalías ambientales en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Sandra Guillermina Bergenfeld *

El avance de los problemas ambientales en Argentina movilizó el área epistemológica del derecho para buscar las acciones y normativas que puedan contener las vicisitudes de la problemática ambiental.

En este camino, los países aggiornan su normativa dando paso a la creación de instituciones capaces de convertirse en herramientas eficaces para disminuir los impactos en la sociedad de los nuevos fenómenos ambientales.

Pero este derrotero no comienza localmente sino que es el fruto de los esfuerzos internacionales en pos de una legislación ambiental que erija estándares de protección. Esta preocupación ya se vislumbra desde la Asamblea General de Naciones Unidas, en la Conferencia de Estocolmo celebrada en Suecia en 1972¹, que establece “Toda persona, de conformidad con la legislación nacional, tendrá, la oportunidad de participar, individual o colectivamente, en el proceso de preparación de las decisiones que conciernen directamente a su medio ambiente y, cuando éste haya sido objeto de daño o deterioro, podrá ejercer los recursos necesarios para obtener una indemnización.”

Las ideas, políticas y gestiones en materia ambiental deberán acompañar el progreso teniendo en cuenta los principios del desarrollo sostenible, satisfacer nuestras necesidades sin alterar la satisfacción de las futuras generaciones.

Contexto internacional, experiencias recabadas

Existen algunos antecedentes de importancia a nivel internacional en el camino de la legislación de las Fiscalías Ambientales, en este sentido no podemos dejar de mencionar la Declaración de México del año 2000², la Declaración de Johannesburgo del año 2002³ y la Declaración de Buenos Aires del año 2003⁴.

En este contexto ya varios países han desarrollado la figura de Fiscalías Ambientales. Brasil tiene un sistema que combina Fiscalías Ambientales tradicionales y se han agregado Fiscalías Ambulatorias (se dividen por materia, por región o por ecosistemas a proteger). Guatemala incorpora la figura y cuenta con trece fiscales ambientales resultando uno de los países de América con mayor número de Fiscalías. Costa Rica reguló todo un sistema de jurisdicción ambiental. Además de Fiscalías Ambientales, funcionan Tribunales Administrativos Ambientales, que fueron pioneros en toda América.

También debemos destacar el caso de Honduras quien cuenta con nueve Fiscalías Ambientales.

En la actualidad México y Paraguay también han incorporado la figura.

Es menester señalar que España tiene un sistema de protección ambiental basado en fiscalías Ambientales organizados nacionalmente, con un Fiscal de Sala, delegado del Fiscal General del Estado que es el Fiscal en jefe de todos los fiscales provinciales.

Asimismo Grecia, estableció un sistema de Fiscalías Ambientales cuyo objetivo principal es la investigación y condena de los delitos ambientales.

Nueva Zelanda y Australia han establecido sistemas jurisdiccionales en sus territorios.

Es para destacar el caso de Suecia, quien posee un sistema muy eficiente con cinco (5) Cortes Ambientales Regionales de Primera Instancia y una Corte Ambiental de Apelaciones con sede en Estocolmo.

El ambiente en el plano federal

La reforma constitucional de 1994 consagra en el art. 41 de la Constitución Nacional “...el derecho de todo habitante a gozar de un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano...y tienen el deber de preservarlo, el daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer...”.

El mencionado art. 41 en perfecta armonía con el art. 43 de la C.N. consagra los intereses colectivos y le otorga legitimación activa al afectado, al Defensor del Pueblo y a las Asociaciones que propendan a los fines ambientales.

El avance de la toma de conciencia en materia ambiental jerarquizó e independizó a la anterior Subsecretaría de Ambiente, la que desde el 2006 pasó a ser Secretaría de Estado, dependiente de Jefatura de Gabinete de Ministros.

Estas acciones se vieron reforzadas institucionalmente en la creación de la primer Fiscalía Ambiental Nacional, la **Unidad Fiscal de Investigación en Materia Ambiental (UFIMA)**⁵.

Dicha Unidad Fiscal se avocará a la investigación de delitos ambientales en el marco de un Convenio de Cooperación entre la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación y el Ministerio Público Fiscal.

Funciones de la UFIMA:

- Recibir denuncias de la materia ambiental en forma personal o por medios informáticos ⁶ para ser elevadas a la fiscalía correspondiente.
- Generar investigaciones preliminares y apoyar las investigaciones en curso que se vinculen con delitos contra el medio ambiente.
- Realizar gestiones pertinentes a efectos de obtener los datos necesarios para confeccionar un mapa de las distintas causas penales en trámite ante la Justicia Nacional en todo el territorio nacional.
- Releva doctrina reconocida de la materia y jurisprudencia referente a delitos ambientales.
- Elaborar diagnósticos de las problemáticas existentes en la materia y proponer soluciones.

La UFIMA tendrá un alcance federal, pero para una mejor distribución geográfica, el esquema lo completan las Fiscalías Federales Generales que funcionarán en las ciudades de Paraná, Tucumán, Mendoza, Comodoro Rivadavia y Bahía Blanca.

El ambiente en la Ciudad de Buenos Aires

En perfecta consonancia con la Constitución Nacional, la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires sancionada en el año 1996, contiene un capítulo específico sobre Ambiente y contempla el imperativo de protección ambiental comprendido entre los arts. 26 al 30. Dicho plexo normativo recepta este precepto e individualiza más puntualmente los problemas propios de nuestra Ciudad.

En la Ciudad de Buenos Aires existe numerosa normativa en materia ambiental, de este modo se encuentran regulados específicamente según el sector de actividad que afecten: así encontramos regulación sobre los Residuos Urbanos en la ley 1854; Contaminación Acústica en la ley 1540; Contaminación Atmosférica, en la ley 1356; Pérdida del Patrimonio Histórico y



Cultural, en la ley 2518; Contaminación Visual y Contaminación Lumínica en la ley 71; Insuficiencia en el Desarrollo de Infraestructura y Servicios Básicos, también recogidos en copiosa regulación tanto de Obras y Servicios Públicos como en materia de ambiente y receptados a modo ejemplificativo en las leyes 71, 123 y 1574; y Contaminación Hídrica; con el máximo exponente de degradación ambiental que es la Cuenca del Río Matanza-Riachuelo, previsto en el plexo normativo de las leyes 2057 (declara la emergencia ambiental y sanitaria en la Cuenca) y la ley 2217 (de adhesión a la Ley Nacional N° 26168).

El ordenamiento de la Justicia en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires para incorporar la figura de Fiscalías Ambientales deberá avanzar en la modificación de la Ley de Ministerio Público e incluirlas específicamente.

En la actualidad legislativa existen proyectos en tratamiento en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires tanto para la creación de Tribunales Ambientales como de Fiscalías Ambientales.

Hasta el momento, las denuncias ambientales son competencia de los Juzgados Contencioso-Administrativos de la Ciudad que es una estructura jurídica delegada por el Gobierno Federal.

¿Porqué la estructura jurisdiccional no alcanza a solucionar los problemas ambientales actuales?

Identificamos por lo menos tres problemas centrales por los cuales se hace hincapié en la necesidad de la creación de las fiscalías ambientales:

El primero de ellos es la dificultad de juzgar en el marco ambiental a la luz de la legislación vigente y las situaciones fácticas comprometidas. El segundo, es la necesidad imperiosa de celeridad en la respuesta judicial. Y el tercero es el nuevo rol jurisdiccional en materia ambiental.

Legislación ambiental y situaciones fácticas

Es obligación jurisdiccional que una vez planteada una pretensión judicial el juez deberá RESOLVER. Para resolver el juez deberá conocer el Derecho. No puede negarse a fallar en ninguna circunstancia so pretexto de oscuridad o superposición de las leyes. En materia ambiental el abanico de situaciones y la convergencia de disímiles variables involucradas pueden generar dudas acerca de la aplicabilidad de la ley y el adecuado encuadre de la situación fáctica sobre la conducta normada.

En este complejo juego el Fiscal Ambiental podrá acercar un ojo experto en la materia, por medio de un pormenorizado análisis de la situación fáctica y su adecuado encuadre legal.

Necesidad de celeridad en la respuesta jurisdiccional

En la actualidad la labor jurisdiccional se encuentra desbordada por el cúmulo de trabajo. Sin la preparación adecuada, una pretensión en materia ambiental se torna un conflicto que demandará tiempo y esfuerzos por parte del ente judicial. En ese orden de ideas, cobra importancia la labor de un Fiscal

Ambiental, sujeto que podría brindar un camino liso para remediar la situación planteada. El daño ambiental es veloz, expansivo, enorme, irreversible, insidioso, inmensurable, lógica y socialmente intolerable y ello le exige no sólo resolver con acierto, sino además hacerlo rápido⁷.

Nótese la suma importancia ante los hechos inminentes de eventos ambientales, donde la dilación en la respuesta jurisdiccional puede acarrear graves problemas en los estándares de salubridad y calidad de vida de la población.

Nuevo rol jurisdiccional en materia ambiental

Hoy los jueces se enfrentan a causas ambientales donde se les requieren medidas precautorias a resolver in audita pars, con pocas consideraciones sobre las circunstancias fácticas y escasas acreditaciones de los hechos que fundan de la petición. Generalmente son causas donde la parte demandante es débil y la parte demandada es una industria o sector industrial, o el mismo Estado donde el órgano judicial es integrante.

El juicio ambiental es complejo, con mucha carga pericial, datos estadísticos controvertidos y cambios en las consideraciones de pruebas. Recordemos que a la luz del "principio precautorio" incluso se podría revertir la carga de la prueba, donde el sujeto demandado deberá comprobar que no contamina, y esto con sólo mostrar un principio de verosimilitud en lo que se afirma. Las controversias en materia ambiental involucran cuestiones de orden público o derechos de corte comunitario, el órgano jurisdiccional no sólo ya no está compelido a respetar el viejo principio de congruencia, sino que está facultado -y hasta obligado- a incorporar de oficio temas no introducidos por las partes en el pleito, a introducir pruebas en el proceso, y hasta a fallar más allá del límite que con sus peticiones aquéllas habían establecido, dictando sentencias cuyo acatamiento deviene obligatorio erga omnes, esto es más allá del límite que antes imponían los contendientes y aún obligando a terceros que ni siquiera fueron parte en la controversia⁸.

Como se ve, el sistema del Derecho Ambiental revoluciona todas las materias del derecho tradicional incluso el Derecho Procesal. Todas estas circunstancias jurisdiccionales realzan la importancia de incorporar nuevas herramientas tendientes a mejorar la capacidad de respuesta del sistema judicial. El marco de Fiscalías Ambientales podrá acercar una buena posibilidad de recorrer ese camino.

Proyecto fiscalías ambientales porteñas

En la Ciudad de Buenos Aires desde el año 2006 se han desarrollado diversos encuentros académicos, algunos de ellos desarrollados en la Legislatura del Gobierno de la Ciudad y otros en el ámbito del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal. Estos encuentros coinciden en sus conclusiones en resaltar la necesidad concreta de avanzar hacia la creación de Fiscalías Ambientales.

Han existido y existen serios proyectos de instalación de figuras jurisdiccionales en materia ambiental en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires. Estos proyectos se dividen en dos corrientes

de pensamiento. Uno de ellos reclama la implementación de las Fiscalías Ambientales y el otro suma a la creación de las Fiscalías, la creación de Tribunales Ambientales.

El objetivo central de la creación de estos entes jurisdiccionales es lograr especificidad y tecnicismo en el tratamiento de las denuncias ambientales. Para lograr este cometido se deberá complementar la mera instalación formal con la capacitación de los funcionarios judiciales formados en la materia – incluyendo peritos y policías ambientales-. Las acciones principales de estas Fiscalías estarán destinadas a prevenir los riesgos ambientales, acusar y denunciar cuando las circunstancias ameriten una verosimilitud de riesgo cierto y remediar los daños causados o que puedan causarse al ambiente, de conformidad con las disposiciones aplicables y mediante los procedimientos que las leyes establezcan.

En este orden de ideas, cobra importancia la necesidad de crear Fiscalías Ambientales para la Ciudad. Los Fiscales Ambientales serán quienes tendrán la manda de prevenir, atender, investigar y perseguir los delitos y demandas ambientales, lo que permitirá realizar un diagnóstico cierto de la aplicación de los tipos penales y punitivos ambientales. La escalada de conflictos ambientales han crecido en cantidad y complejidad y la especialización es una herramienta imprescindible a la hora de entender la cuestión ambiental, por eso la necesidad de contar con estos organismos especializados en nuestra Ciudad.

Al igual que en la conformación de la UFIMA, a nivel Nacional, la creación jurisdiccional trae aparejada un importante movimiento Legislativo, Ejecutivo y -obviamente Judicial- que deberá tener en cuenta la modificación de estructuras vigentes a la fecha. Empero, el camino recorrido, las nuevas hipótesis de conflictos ambientales, la labor jurisdiccional emergente y la situación de los vecinos de la Ciudad demandan una adecuada respuesta. Creemos que las Fiscalías Ambientales pueden ser el ámbito adecuado donde resolver estas cuestiones. ●

**Presidenta de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires.*

1- La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, Reunida en Estocolmo del 5 al 16 de junio de 1972.

2- En el marco del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente de México (PROFEPA).

3- Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible en Johannesburgo (Sudáfrica) del 2 al 4 de septiembre de 2002

4- Simposio de Jueces y Fiscales de América Latina.

5- Resolución PGN 123/06. Creación de la Unidad y convenio de cooperación entre la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros y el Ministerio Fiscal de la Nación.

6- Internet.

7- Bibiloni, Héctor Jorge, El Proceso Ambiental, Edit. LexisNexis, Buenos Aires, 2005, pág.325

8- L. 25675. Art. 32. "El juez interviniente podrá disponer todas las medidas necesarias para ordenar, conducir o probar los hechos dañosos en el proceso, a fin de proteger efectivamente el interés general. Asimismo, en su Sentencia, de acuerdo a las reglas de la sana crítica, el juez podrá extender su fallo a cuestiones no sometidas expresamente su consideración por las partes. En cualquier estado del proceso, aun con carácter de medida precautoria, podrán solicitarse medidas de urgencia, aun sin audiencia de la parte contraria, prestando debida caución por los daños y perjuicios que pudieran producirse. El juez podrá, asimismo, disponerlas, sin petición de parte." Art.33. Los dictámenes emitidos por organismos del Estado sobre daño ambiental, agregados al proceso, tendrán la fuerza probatoria de los informes periciales, sin perjuicio del derecho de las partes a su impugnación. La sentencia hará cosa juzgada y tendrá efecto erga omnes, a excepción de que la acción sea rechazada, aunque sea parcialmente, por cuestiones probatorias.



El aporte de la normalización para la mejora de la calidad y la gestión ambiental en organizaciones públicas y privadas

María Aurora Agulló *

De acuerdo con la ISO (International Organization for Standardization) la normalización es la actividad que tiene por objeto establecer, ante problemas reales o potenciales, disposiciones destinadas a usos comunes y repetidos, con el fin de obtener un nivel de ordenamiento óptimo en un contexto dado, que puede ser tecnológico, político o económico.

Los actores principales del proceso de normalización son los organismos gubernamentales, las universidades y casas de estudio públicas y privadas, las empresas e instituciones privadas. Toda norma es el resultado del trabajo consensuado de un organismo de estudio con representantes de todas las partes mencionadas. La normalización depende de la discusión con base en lo científico y tecnológico, de las necesidades reales, y no de la voluntad política de alguna de las partes porque las normas son elaboradas en base al consenso y no a votos por mayoría.

Dentro del campo de la normalización, el IRAM (Instituto Argentino de Normalización y Certificación) es un organismo de consulta permanente de todos los Poderes Públicos del Estado en sus distintos niveles, nacional, provincial y municipal.

Las actividades técnicas que culminan con la aprobación y la publicación de una norma argentina se realizan actualmente en el marco del Sistema Nacional de Normalización, Calidad y Certificación. Dicho sistema fue establecido según el Decreto 1474, del año 1994, cuyo texto prevé el funcionamiento efectivo de dos organismos específicos: el de normalización y el de acreditación. Ambos tienen definidas sus características y sus funciones en el texto de dicho decreto nacional.

Posteriormente, sobre la base de un convenio firmado con la Secretaría de Industria de la Nación en 1995, el IRAM es designado como Organismo Argentino de Normalización.

Según el mencionado decreto, las funciones del IRAM, como el Organismo de Normalización son las siguientes:

- a) la elaboración y la emisión de normas;
- b) llevar un registro permanente actualizado de las normas;
- c) la difusión de las normas;
- d) la instrumentación de un mecanismo que promueva la plena participación de todos los intereses y sectores involucrados en la elaboración de normas en los organismos normalizadores internacionales y regionales;
- e) la celebración de acuerdos con organismos pares internacionales, regionales o de otros estados, de reconocido prestigio, en lo que hace a su estricta competencia.

Sus normas son las normas adoptadas por ese sistema, las que "podrán ser revisadas a petición de parte interesada".

Además, este decreto establece que en el proceso de elaboración y emisión de normas el IRAM debe:

- a) garantizar la representación de todos los sectores de la comunidad con intereses en la actividad de normalización, en particular los de producción, consumo, tecnología, ciencia, profesionales y educación;
- b) adoptar, cuando existan, criterios establecidos en normas dictadas por organismos normalizadores reconocidos a nivel internacional y regional;
- c) adoptar para su organización y funcionamiento un sistema de calidad.

Beneficios de la normalización

En economías globales en las que la competencia y la competitividad son cada vez más exigentes, las organizaciones que participan de los mercados son muy dependientes de su rapidez, su eficacia y su eficiencia para la incorporación de tecnologías más adecuadas y de personal más capacitado y mejor adaptado a las nuevas realidades. Esa dura competencia global ha conducido a la virtual eliminación de las ventajas sectoriales fundadas en la abundancia de materias primas y bajos costos de producción.

La Normalización es un sólido recurso técnico al que las organizaciones de todo tipo acuden para lograr una reducción significativa de los costos de producción y del precio del producto final, sin que por ello se pierda en el camino ningún atributo de calidad, e incluso se logren notorias mejoras en el desempeño de esos productos.

Las normas y la Gestión Ambiental

Para la gestión ambiental de cualquier organización las normas de la serie 14000 (más de 25 normas) sirven como herramienta y proporcionan principios reconocidos que contribuyen a cumplir los requisitos de la legislación medioambiental vigente, mejorar la protección ambiental y a reducir los impactos de la propia empresa sobre el medio ambiente al controlar los procesos y las actividades que los generan.

Las normas sobre gestión ambiental tienen como finalidad pro-

porcionar a las organizaciones los elementos de un sistema de gestión ambiental eficaz que puedan ser integrados con otros requisitos de gestión y para ayudar a las organizaciones a lograr metas ambientales y económicas.

En ISO en 1993 se constituyó el ISO/TC 207 (Comité Técnico 207) para establecer normas de gestión ambiental. El Alcance del TC 207 de ISO, es la normalización en el campo de los sistemas y herramientas de gestión ambiental como base para el desarrollo sostenible. Excluye:

- métodos de ensayo de contaminantes, definición de valores límites y niveles de desempeño ambiental y,
- normalización de productos.

Alcance del ISO/TC 207

ISO 14001 Sistemas de gestión ambiental. Requisitos con orientación para su uso

Especifica los requisitos para un sistema de gestión ambiental que le permita a una organización desarrollar e implementar una política, y unos objetivos que tengan en cuenta los requisitos legales y la información sobre los aspectos ambientales significativos.

ISO 14004 Sistemas de gestión ambiental Directrices generales sobre principios, sistemas y técnicas de apoyo

Describe los elementos de un sistema de gestión ambiental y proporciona orientación a las organizaciones sobre cómo desarrollar, implementar, mantener o mejorar un sistema de gestión ambiental.

Auditorías Ambientales

ISO 19011 Auditorías Ambientales. Directrices para la auditoría de los sistemas de gestión de la calidad y/o ambiental

Proporciona orientación sobre la gestión de los programas de auditoría, la realización de auditorías internas o externas de sistemas de gestión de la calidad y ambiental, así como sobre la competencia y la evaluación de los auditores.

ISO 14015 Gestión Ambiental. Evaluación ambiental de sitios y organizaciones (EASO)

Proporciona orientación para la realización de una EASO. Proporciona la base para la armonización de la terminología utilizada y para un enfoque estructurado, coherente, transparente y objetivo para llevar a cabo tales evaluaciones ambientales.

Evaluación de desempeño ambiental

ISO 14031 Gestión Ambiental. Evaluación del desempeño ambiental. Directivas.

Proporciona orientación sobre el diseño y el uso de la evaluación del desempeño ambiental (EDA) dentro de una organización. Es aplicable a todas las organizaciones independientemente de su tipo, tamaño, ubicación y complejidad.

Análisis de Ciclo de Vida y Etiquetado Ambiental

ISO 14020 Etiquetas y declaraciones Ambientales. Principios generales. Establece las directrices para el desarrollo y uso de las etiquetas y declaraciones ambientales.

ISO 14021 Etiquetas y declaraciones Ambientales. Auto declaraciones ambientales (etiquetado tipo II)

Especifica los requisitos para las autodeclaraciones ambientales, incluyendo enunciados, símbolos y gráficos con relación a productos. Describe una selección de términos utilizados comúnmente en declaraciones ambientales y establece las condiciones para su uso.

ISO 14025 Gestión Ambiental. Etiquetado y declaraciones ambientales. Declaraciones Ambientales Tipo III

Internacional establece los principios y especifica los procedimientos para desarrollar programas de declaraciones ambientales tipo III y declaraciones ambientales tipo III. Establece específicamente la utilización de la serie de normas ISO 14040 en el desarrollo de programas de declaraciones ambientales tipo III y de declaraciones ambientales tipo III.

ISO 14040 Gestión Ambiental. Análisis del ciclo de vida. Principios y marco.

Describe los principios y el marco de referencia para el análisis del ciclo de vida (ACV). El ACV trata los aspectos ambientales e impactos ambientales potenciales a lo largo de todo el ciclo de vida de un producto desde la adquisición de la materia prima, pasando por la producción, utilización, tratamiento final, reciclado, hasta su disposición final (es decir, de la cuna a la tumba).

ISO 14044 Gestión Ambiental. Análisis del ciclo de vida. Requisitos y lineamientos.

Describe los principios y el marco de referencia para el análisis del ciclo de vida (ACV). Abarca dos tipos de estudio: análisis del ciclo de vida (estudios de ACV) y análisis del inventario del ciclo de vida (estudios de ICV).

Comunicación Ambiental

ISO 14063 Gestión ambiental – Comunicación ambiental – Directrices y ejemplos

Proporciona orientación a una organización sobre principios generales, política, estrategia y actividades relativas a la comunicación ambiental tanto interna como externa. Utiliza enfoques probados y bien establecidos para la comunicación, adaptados a las condiciones específicas que existen en la comunicación ambiental.

Calidad ambiental

En el ámbito de la calidad ambiental existen normas vinculadas con técnicas de muestreo y análisis para la determinación correcta de niveles de concentración de contaminantes: en aire (efluentes gaseosos, aire en ambiente); en agua (efluentes líquidos y cuerpos receptores de agua superficial, napas, ríos, etc.) y en suelo (para uso agrícola, industrial, etc.).

En este aspecto cabe destacar la fundamental importancia de contar con una buena calidad de datos primarios para construir a partir de ahí los correspondientes diagnósticos ambientales. El principal instrumento para asegurar la calidad de esos datos primarios y consecuentemente la calidad del diagnóstico y decisiones a tomar es la utilización de las normas nacionales disponibles y cuando no las haya, de normas internacionales.

Es bien sabido que uno de los mayores déficits existentes en la gestión ambiental de las organizaciones, sobre todo en las pequeñas y medianas, es la falta o desconocimiento de herramientas normalizadas.

Las áreas temáticas en las cuales IRAM dispone de normas nacionales o adopciones de normas internacionales son las siguientes:

- Gestión Ambiental (Sub Comité Gestión Ambiental)
- Calidad Ambiental (Sub Comité Calidad Ambiental)

Dentro del Sub Comité de Calidad Ambiental (SCCA), varias comisiones se encuentran elaborando normas específicas, por ejemplo entre otras comisiones del SCCA

Comisión: Calidad del Aire

Alcance: La normalización de herramientas para la calidad del aire, caracterización de emisiones, aire ambiente, aire de ambiente laboral, aire interior, en particular métodos de medición de contaminantes del aire (material particulado, gases, olores, microorganismos) y referido a parámetros meteorológicos, planes de monitoreo, procedimientos para el aseguramiento y control de la calidad y métodos para la evaluación de resultados incluyendo la determinación de la incertidumbre.

Quedan excluidos de dicho alcance el establecimiento de valores límites para los contaminantes del aire, calidad del aire en ambientes limpios con requerimientos específicos y sustancias radioactivas.

Comisión: Agua - Análisis químicos

Alcance: Determinación de constituyentes del agua, determinación de parámetros característicos, muestreo, utilización de diversos métodos y técnicas de análisis.

Comisión: Agua - Análisis microbiológicos

Alcance: Determinación de constituyentes del agua. Determinación de parámetros característicos. Muestreo. Utilización de diversos métodos y técnicas de análisis

Comisión: Agua Métodos biológicos

Alcance: Muestreo, medición, registro, características ecotoxicológicas del agua, muestreo y análisis de contaminantes en efluentes acuáticos.

Comisión: Calidad del suelo

Alcance: Muestreo de suelos, métodos químicos y características del suelo: normas para la determinación de elementos traza, hidrocarburos, pesticidas y bifenilos policlorados, pretratamiento de muestras, etc. Métodos físicos: normas de conductividad hidráulica y contenido de agua. Suelo y caracterización del sitio: normas para la caracterización ecotoxicológica de suelos y de los materiales del suelo, caracterización del suelo y de los materiales del suelo con respecto a la exposición humana, ensayos de lixiviación, biodisponibilidad. Riesgo y evaluación del riesgo ambiental.

Comisión: Gestión calidad del servicio de agua

Alcance: Actividades relacionadas con los servicios de agua potable y agua residual



De lo expuesto surgen las siguientes conclusiones:

- La normalización promueve la creación de un idioma técnico común a todas las organizaciones.
- La industria para desarrollarse y crecer, independientemente de lo económico-financiero, debe apoyarse en la normalización en todos sus ámbitos dado que cuando un determinado sector industrial no dispone de normas nacionales, dependerá de la tecnología de los países que sí las tienen, debiendo adecuarse a sus requerimientos técnico-comerciales.
- Existe una necesidad imperiosa de nuestras autoridades de disponer de normas nacionales orientadas a necesidades nacionales.
- La selección de temas para normalización está guiada por el estado actual de la ciencia y la tecnología disponible y está enfocada en sectores importantes para la economía y la sociedad.
- El proceso de normalización de IRAM en el área de Calidad Ambiental y, en particular de Calidad del Agua, acompaña y responde a la política del país para la gestión de los recursos.
- En el ámbito de la calidad ambiental, es importante contar con buena calidad de datos primarios en cuanto a concentración y muestreo de modo que sean una referencia buena y exacta en caso de ser incluidas en legislaciones.

Responsabilidad Social

El sector público en la Argentina se halla en un proceso de creciente concientización sobre la necesidad de implementar

la gestión de la calidad y sobre la importancia de conceptos y metodologías asociadas así como que tal gestión organizacional debe involucrarse en la acción política.

Esto se ve reflejado en el creciente número de organizaciones del sector público que introducen procesos de cambio en sus sistemas de gestión, y que alcanzan la certificación ISO 9001:2000. Esto se refleja también en los números de quienes han recibido el Premio Nacional a la Calidad en el Sector Público.

El concepto de "buenas prácticas", está siendo rápidamente incorporado en el sector público de Argentina. La estrategia para establecer este mecanismo incluye el desarrollo y el acercamiento a las buenas prácticas en diferentes áreas de la administración pública que pueden convertirse en normas de referencia para la gestión pública.

Una norma de referencia genera una gran aceptación e impacto cuando se aplica a sectores de la administración pública con competencias o funciones similares, como por ejemplo organizaciones de control, abarcando instituciones a nivel de municipios, provincial y nacional; los poderes ejecutivo y legislativo a esos niveles, o las cortes y foros legales de diferentes jurisdicciones.

El objetivo de la responsabilidad social es contribuir al desarrollo sostenible, la salud y el bienestar de la sociedad. La responsabilidad social se está volviendo una de las influencias más importantes en el desempeño de una organización. Más que nunca, el desempeño de una organización en relación con el entorno social en el que opera y sus impactos en el ambiente natural, se ha vuelto una parte crítica a la hora de medir su desempeño general, y su habilidad para continuar operando de manera efectiva. Esto es, en parte, reflejo del creciente reconocimiento de la necesidad de asegurar ecosistemas saludables, igualdad social y gobernanza organizacional.

La naturaleza global de algunos temas ambientales y de salud, y el reconocimiento de una responsabilidad mundial en la lucha contra la pobreza, significa que los temas relevantes para una organización pueden abarcar temas que van mucho más allá del área inmediata en el que la organización está ubicada. Documentos como la Declaración de Río sobre Medioambiente y Desarrollo, la Declaración de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, enfatizan esta interdependencia mundial.

Los consumidores, inversores y donantes están, de diversas maneras, ejerciendo una influencia de tipo financiero en las organizaciones en lo que se refiere a su responsabilidad social. Continúan creciendo las expectativas de las comunidades sobre el desempeño de las organizaciones. Las legislaciones sobre el "derecho a la información de las comunidades" en muchos lugares, ofrece a las personas acceso a información detallada sobre las operaciones de algunas organizaciones.

Un número creciente de organizaciones ahora publica sus informes anuales de sostenibilidad para cumplir con los requerimientos de las partes interesadas relativos a información sobre

su desempeño.

La futura Norma ISO 26000, que es la norma voluntaria internacional que proporciona orientación sobre los principios que subyacen en la Responsabilidad Social, sobre las materias fundamentales y los temas que la constituyen y sobre las maneras de implementarla dentro de una organización, es una norma desarrollada en el marco de un proceso particular en el que intervienen múltiples partes interesadas, involucrando alrededor de 400 expertos de 80 países que cubren seis grupos diferenciados de partes interesadas: Consumidores, Gobierno, Industria, Trabajadores, Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) y Servicios, Apoyo, Investigación y Otros. Es un proceso ampliamente reconocido por su transparencia y por los esfuerzos realizados en pos del fomento de la participación de los países en desarrollo y del logro de un equilibrio de género en los grupos de redacción.

Dado que todas las organizaciones tienen un impacto en la sociedad y el ambiente, la norma resulta aplicable a todo tipo de organizaciones, con independencia de su tamaño y localización, incluyendo organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, así como organizaciones empresariales.

Esta futura norma a diferencia de la ISO 9000 ó ISO 14000 no es certificable. Lo que se pretende con esta guía es internalizar las actividades de la responsabilidad social en una organización

Responsabilidad Social

ISO 26000 WD 4 Guía sobre Responsabilidad Social

Fomenta que las organizaciones realicen actividades que vayan más allá del cumplimiento legal, reconociendo que el cumplimiento de la ley es una parte fundamental de la responsabilidad social de cualquier organización. Pretende promover un entendimiento común en el campo de la responsabilidad social. Pretende complementar otros instrumentos e iniciativas relacionadas con la responsabilidad social, y no reemplazarlos.

Conclusión

La normalización promueve la creación de un idioma técnico común a todas las organizaciones

La participación de los distintos sectores en las actividades de normalización contribuye con la industria, con las distintas actividades y en consecuencia con nuestro país.

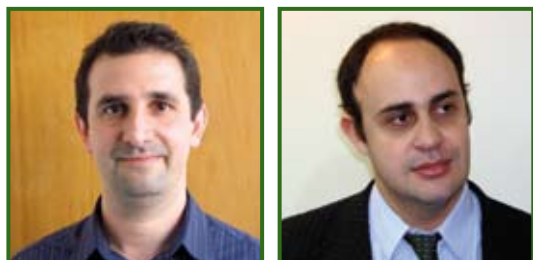
La selección de temas para normalización está guiada por el estado actual de la ciencia y la tecnología disponible y está enfocada en sectores importantes para la economía y la sociedad. Existe una necesidad imperiosa de nuestras autoridades de disponer de normas nacionales orientadas a necesidades nacionales. ●

**Gerencia de energía, ambiente y responsabilidad social
IRAM (Instituto Argentino de Normalización y Certificación)*

Bibliografía

- www.iso.org
- www.iram.org.ar

E-Scrap: el manejo responsable de los residuos eléctricos y electrónicos



Gabriel A. Ruscica
y José Leonel Díaz *

La demanda tecnológica es cada vez mayor. Requerimos ordenadores más rápidos y con mayor capacidad de almacenamiento, televisores ultra chatos y de alta definición, celulares con conexión a Internet y que sean capaces de sacar fotos, filmar y reproducir música MP3. Para siempre es un tiempo cada vez mas corto, la tecnología se ha vuelto un ícono de la sociedad de consumo moderno y con ella, la chatarra que produce.

Las computadoras y sus monitores, al igual que los teléfonos celulares y los electrónicos, en general, tienen un ciclo de vida y, tarde o temprano (5 años para una PC, en el promedio mundial, y 2 años para un celular) pasan a ser basura electrónica. Es el llamado e-scrap o RAEE (Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos) son un verdadero problema para el mundo desarrollado.

La Unión Europea destinó en el 2006 un gasto cercano a los 800 millones de euros. Obviamente, una parte de ese gasto retornará como recursos minerales (cobre, oro, estaño, níquel, etc...) para la producción de nuevos electrónicos y mediante la reducción del gasto municipal de la gestión que los RAEE provocaban al contaminar rellenos sanitarios y, de haber percolados, acuíferos.

Entre los RAEE o e-scrap se incluyen los equipos de informática y comunicaciones celulares, electrodomésticos, equipos de audio y video, la TV, equipos para control y vigilancias, expendedores automáticos, sistemas para automatización y control aplicados a máquinas y equipos utilizados en la producción de bienes y servicios (industrial, agro industrial, transporte, minería, petróleo y otros).

Estos aparatos tienen en común que funcionaron gracias a usos de corriente eléctrica o campos magnéticos, desde grandes equipos de refrigeración, un juguete o una tostadora, pasando por lámparas y llegando a equipos informáticos y en las telecomunicaciones (como grandes sistemas para bases y transferencias de datos, un ordenador portátil, o un teléfono móvil).

El problema de los RAEE

La ley Nacional N° 24.051 sobre Residuos Peligrosos, que incorpora los lineamientos de la Convención de Basilea, expresa en el Artículo N° 2: "Será considerado peligroso, a los efectos de esta ley, todo residuo que pueda causar daño, directa o indirectamente, a seres vivos o contaminar el suelo, el agua, la atmósfera o el ambiente en general". Ahora, ¿dónde está el riesgo potencial del e-scrap? Veamos:

Los Circuitos Impresos y Circuitos Integrados, fueron asignados en el Anexo VII de la Convención de Basilea, entrada A 1180, como "residuos de ensamblajes eléctricos y electrónicos..." y entrada A 1020 "antimonio y compuestos de antimonio" y "berilio y compuestos del berilio". Estos ensamblajes eléctricos y electrónicos contienen compuestos brominados y óxidos de antimonio como retardantes de llama, plomo en soldaduras, así como aleaciones de berilio y cobre como conectores.

Más del 90% en las pilas recargables tiene cadmio (Y 26) y/o plomo (Y 31). Las baterías de níquel-cadmio, que están asignadas en el Anexo VIII, entrada A 1170, califican como "residuos de baterías en desuso". También se usa plomo en soldaduras de las plaquetas, en las lámparas y en tubos de rayos catódicos (CRT: cathode ray tubes), junto al fósforo.

También son peligrosos los cilindros o tambores de selenio; el mercurio presente en las pilas y sensores de posición, con una pequeña contribución por parte de los tubos fluorescentes; así como pantallas de LCD; el cromo hexavalente utilizado como inhibidor de corrosión en el sistema de refrigeración de los refrigeradores por absorción. El material óptico de indio, galio, arseniuros y cadmio; y los plásticos viejos por tener retardadores de llama brominados.

La solución: reciclaje y refinado de metales y sustancias

La mayoría de los aparatos electrónicos contienen una cantidad de elementos, incluyendo metales, que se pueden reciclar.



El reciclaje de los viejos aparatos electrónicos ahorra recursos y protege el medio ambiente. Es algo así como la minería urbana, es decir, en lugar de obtener los metales de las montañas, con el impacto ambiental generado por la extracción de oro o cobre de la roca se puede obtener un porcentaje creciente del reciclado y refinado de metales. Un kilo de e-scrap de teléfonos celulares tiene 10 veces más oro que la mejor roca de la mejor mina aurífera.

Ahora, el gran tema que tiene que debatir la Argentina, es cómo recolectar en forma diferenciada este tipo de residuos a fin de poder valorizarlos antes de su reciclado y refinado. Aquí surgen dos alternativas a partir de dos modelos:

1) Modelo Norteamericano: a partir de una serie de restricciones ambientales municipales, el e-scrap o e-waste no puede ingresar a los rellenos sanitarios. En los EEUU, se han probado todas las alternativas, y la conclusión fue dejar actuar a la mano oculta del mercado, basado en una poderosa industria del reciclado que cuenta con subsidios, pero que cada vez es más eficiente: más del 70% de aluminio, el 65% del cobre y el 60% del acero proviene del reciclado de metales. Eso sí, para aquellos residuos como las TV, que no tienen interés para los recicladores, el Estado aporta para su tratamiento.

2) Modelo Europeo: a partir de la Directiva comunitaria RAEE, o en inglés WEEE, involucra a los productores (IBM, Dell, Sony) y comercializadores (cadenas de electrodomésticos, shoppings, etc...) en lograr separar de la corriente general de residuos sólidos domésticos todos aquellos residuos que posean alguna

característica de peligrosidad y que, por lo tanto, constituyen una corriente especial que debe recibir adecuado tratamiento y/o disposición final. Y para ello fijaron metas de reciclar hasta el 65% de los RAEE en el año 2005.

En el caso de la Argentina, la solución estaría más cerca del modelo norteamericano, gracias a una fuerte red de recicladores y recuperadores urbanos que pueden participar en la recolección selectiva del e-scrap. Esto también tendría un gran impacto positivo a nivel de generación de fuentes de empleo semi especializadas y encargadas de desmontar los residuos electrónicos y valorizar cada una de las piezas para mandar a refinar.

Para concluir, el gran paso será conciliar entre Gobierno y empresas para evitar que los RAEE terminen su ciclo de vida en rellenos sanitarios, basurales (legales o clandestinos) o arrojados por cualquier parte. El siguiente paso será involucrar a empresas y municipios para que intervengan activamente en la separación y acopio de rezagos electrónicos, previos al retiro por empresas de reciclado.

Finalmente, los gobiernos deberán ser muy estrictos en auditar que las empresas recicladoras gestionen, ya sea en reciclado o en la disposición final, el e-scrap para que no impacten en el ambiente y la salud humana.

La dimensión del impacto ambiental que puede producir la presencia de estas sustancias peligrosas depende fundamentalmente de su toxicidad y de las cantidades que pueden ser liberadas al medio ambiente una vez finalizada la vida útil del los AEE (Aparatos eléctricos y electrónicos). Todos los residuos siempre impactan en el medio ambiente, porque la mayoría de los materiales no son biodegradables. Los metales tienen una gran capacidad para persistir en el medio ambiente. Y el eslabón final siempre es el hombre, que termina ingiriéndolos a través de lo que come. Los RAEE acarrear al organismo daños significativos, como por ejemplo: el plomo (daño renal, trastornos menstruales, irrita el sistema nervioso, disminuye glóbulos rojos), el cadmio (afecta al hígado, al riñón, los pulmones, el corazón y los huesos), el níquel (afecta los pulmones y provoca abortos espontáneos).

La Ciudad de Buenos Aires no cuenta hoy con normativa específica sobre la temática, en consecuencia se impone la necesidad de establecer una legislación que contenga los presupuestos de protección que complementen la ley 1.854 (Ley de Basura Cero). En ese sentido se han desarrollado diversos encuentros académicos que concluyen en la necesidad de una regulación que ponga a la Ciudad de Buenos Aires en sintonía con las grandes metrópolis. ●

* Abogado. LL.M. Law Master, International Legal Studies, American University, Admitido a la práctica en Buenos Aires y New Cork. Integrante del equipo de ambiente de la AGCBA.

* Abogado. Profesor en Régimen Jurídico de los Recursos Naturales en Universidad de Buenos Aires e Inst. Universitario de la Policía Federal. Integrante del equipo de ambiente de la AGCBA.



Transformaciones de la democracia: de representativa a participativa

Juan Matías Cerezo *

Introducción

El pacto social que sustentaba el Estado benefactor, llamado de distintos modos en América Latina (desarrollista, nacional popular), se ha deteriorado notablemente. Luego del avance de las políticas neoliberales ha sido prácticamente dismantelado. El deterioro no es más que una expresión de los cambios medulares que están sucediendo tanto en la sociedad como en la política.

El juego político está mutando y un síntoma de ello es la crisis de representación que lo atraviesa. Identificamos dos transformaciones significativas que han dado origen a dicha crisis, provocando una ruptura del lazo entre representantes y representados.

El primer cambio, ideológico y simbólico, tiene que ver con la pérdida de las identidades colectivas y de intensidad de la política. El segundo cambio trascendente que afecta a la ciudadanía está dado por las modificaciones sociales, producto del pasaje de la economía industrial hacia la mundialización de la economía. La vida política, la sociedad civil y el espacio público sufren entonces modificaciones radicales.

Ante la crisis de la democracia, las prácticas, vínculos y creencias que operan en la vida urbana han desbordado las formas representativas, originando el surgimiento de nuevas prácticas democratizantes innovadoras que amplían los procesos de elaboración de políticas públicas.

Intentaremos, en primer término, caracterizar algunos de los cambios operados en la política y la ciudadanía; para luego, describir algunas innovaciones que posibilitan la participación ciudadana en la región como los denominados procedimientos de democracia semidirecta y de democracia ampliada que permiten una mayor asociación entre el estado y la sociedad.

Transformaciones de la vida política, la sociedad civil y el espacio público

La representación política

Las sociedades contemporáneas, como se verifica a escala mundial, están inmersas en un proceso de cambio. Una de las transformaciones fundamentales es la del régimen democrático que se manifiesta, entre otros fenómenos, como crisis de la representación política.

Analizaremos la naturaleza de los cambios surgidos en los últimos años en la democracia y más precisamente en la representación política.

Para ello en primer lugar nos parece importante establecer una

serie de diferencias existentes entre dos fenómenos, muchas veces confundidos, que si bien, en muchas ocasiones, se encuentran imbricados, son diferentes. Estamos hablando, por un lado, de lo que Manin (1998) llama "metamorfosis de la representación" y por otro, de la "crisis de representación".

En segundo lugar nos interesa considerar el impacto de los dos fenómenos en la democracia actual.

El término representación sugiere una infinidad de significados y si bien aquí lo acotamos a representación política tal como se da en la actualidad, esto no significa que reduzcamos su polisemia. Hanna Pitkin (1984), en un trabajo clásico sobre el tema, enumera diferentes significados del término. Existe una concepción formalista que explica la representación según la autorización del representado hacia el representante para representar, o la rendición de cuentas que haga el representante luego de finalizar su tarea. Esta perspectiva dice poco sobre qué es un representante. Existen diferentes concepciones como la de la representación simbólica, la encarnación por parte del representante de aquello que representa. Otra teoría es la de la representación descriptiva, que sostiene que los representantes son un reflejo de la sociedad. En las últimas dos, el énfasis está puesto más en lo que el representante es, que en lo que hace.

Otras perspectivas hacen hincapié en la acción de representar, unas resaltan la autonomía del representante con respecto al representado, y otras la subordinación de aquel; estas últimas se acercan a la teoría del mandato imperativo que estuvo en discusión a principios de la modernidad política y punto central para determinar las diferencias entre democracia representativa y democracia directa, ya que en la primera debe existir cierto margen de maniobra del representante. A su vez el grado de autonomía tendrá consecuencias en el tipo de democracia resultante.

En la tradición republicana la representación fue justificada fundamentalmente por una cuestión práctica, ante la imposibilidad de que todos participen de las decisiones, por motivos de tamaño y de tiempo, se recurre a los representantes que; de acuerdo a la idea de división del trabajo tan en boga en el siglo XVII y recuperada por Constant; eran capaces de interpretar y formular el interés general como consecuencia de la discusión e intercambio de opiniones entre sí, surge así la idea de la representación "virtual".

La república representativa, a través de las elecciones periódicas, garantiza el principio de igualdad constitutivo de la comu-

nidad política y otorga legitimidad al ejercicio del poder.

Todo este andamiaje teórico producto de años de teoría y práctica política, hoy se encuentra en discusión. Es indudable que lo que denominábamos república representativa o democracia representativa se ha debilitado.

En el primer caso si bien se pone en cuestión la idea de “delegación” no se produce el rechazo de las reglas fundamentales de la democracia, las elecciones no son discutidas como métodos de resolución de conflictos. La idea del voto como recurso democrático, como reconocimiento de la igualdad no se impugna.

Según Manin en el primer proceso lo que se produce es un cambio de formato de la representación, se pasa de una “democracia de partidos” a una “democracia de audiencia”, es un cambio gradual en el largo plazo.

Las características del nuevo formato de la representación estarían dadas por la centralidad de los medios de comunicación y los sondeos de opinión como componentes constitutivos de lo que denominamos opinión pública. Se produce un agotamiento de los partidos políticos, la sociedad ya no se encuentra dividida por los clivajes sociales de antaño, lo cual produce un debilitamiento de las tradicionales identidades sociales y políticas. Ante la desconfianza en los representantes surge un tipo de confianza más relacionada con las características personales del representante, produciéndose así una personalización de la política y la emergencia de líderes por fuera de las estructuras partidarias.

Lo que entra en crisis es un modelo de representación y no la representación misma, ya que los cuatro principios, identificados por Manin (1998), del sistema representativo siguen en pie: la elección; la autonomía de los representantes (podríamos agregar que mayor aun ya que la dependencia de los partidos políticos es menor); la libertad de la opinión pública, hoy configurada por los medios de comunicación, las encuestas de opinión y los líderes políticos emergentes; y la deliberación que se ha mudado del parlamento al espacio público (a través de los medios de comunicación, las encuestas y las nuevas manifestaciones sociales).

El fenómeno al cual llamamos “crisis” de la representación se caracteriza por la impugnación del reconocimiento del lazo representativo por parte de los representados. Se objeta a los representantes, como “clase política” con intereses particulares, en su conjunto. La representación como principio legitimador de la democracia está puesta en duda como consecuencia entre otras causas de la “traición” de los representantes con respecto a sus promesas electorales, la corrupción en la cumbre y la creciente indiferenciación de los programas partidarios.

En general los procesos de cambio se dan en contextos de crisis económicas agudas, y a diferencia de la “metamorfosis” su dinámica es acelerada y disruptiva, y muchas veces fugaz.

Es interesante la interpretación que hace Schnapper (2004), para quien la crisis surge, y encontramos aquí un sutil matiz con



respecto a Manin, más que por el distanciamiento entre representantes y representados, por la necesidad de identificación, casi absoluta, entre éstos. Ante la extensión del principio de igualdad constitutivo de toda comunidad política cualquier tipo de “desigualdad” se vuelve intolerable. De este modo resultaría paradójico que la amplificación del principio de igualdad esté amenazando la supervivencia de la comunidad política.

Es posible arriesgar que si en el caso de la metamorfosis de la representación hablamos de democracia de audiencia, en el caso de la crisis estaríamos ante lo que Schnapper llama “democracia inmediata” más cercana a la democracia directa que a la representativa, en la cual la representación se volvería imposible. Según esta autora existen dos fenómenos que van juntos, la desconfianza ciudadana y la banalización de la representación, los individuos expresan sus intereses y procuran satisfacción inmediata.

Transformaciones en la ciudadanía

Será útil, para extraer conclusiones sobre la naturaleza y el alcance de los cambios ocurridos en la ciudadanía, compararlos con el tipo de ciudadanía propia de ciertas sociedades latinoamericanas que se corresponde con los regímenes “nacional populares”.

Si bien son múltiples los factores que afectan la condición ciudadana, podemos identificar dos cambios significativos.

El primer cambio, ideológico y simbólico, tiene que ver con la pérdida de las identidades colectivas y de intensidad de la política¹. En Latinoamérica en particular, esto se refleja en el



pasaje del concepto de pueblo al de ciudadanía como sustento de legitimidad política. Las masas propias del período anterior dan lugar a nuevas y diversas formas de ciudadanía.

Ya no existe la figura de un pueblo homogéneo y unificado en sus valores y creencias sino que aparecen individuos autónomos² y colectivos con identidades más “débiles”. Surge un nuevo espacio ciudadano que permite el arribo de nuevas configuraciones colectivas e individuales que entran en disputa en el espacio público.

El segundo cambio es el debilitamiento notable de las mediaciones sociales y políticas. Los partidos políticos, los sindicatos y ciertas organizaciones sociales tienen cada vez menos influencia en la organización de la sociedad. Se origina una pérdida de peso de los actores característicos de la sociedad industrial. La economía industrial se ha transformado radicalmente transitando hacia la “mundialización de la economía”, sociedades cada vez más mercantilizadas que han transformado no sólo el mundo del trabajo sino también el mundo político. El deterioro de la “sociedad del trabajo” produce una relación de no equivalencia entre representación política y régimen de producción (Mires, 1994).

Ante esta situación e inmersa en una economía de mercado, aparece la sociedad civil como un entramado no estatal ni económico, de organizaciones sociales e individuos, que transmite, potenciándolas, cuestiones de interés general hacia el espacio público (Habermas, 1998).

Si entendemos la ciudadanía no como un sujeto sino como

“una arena de conformación de identidades colectivas” (Cheresky, 2006) es importante también tener en cuenta las características del espacio público, que es el “lugar” en donde se producen las disputas y legitimidades en la construcción de las identidades colectivas.

Concebimos al espacio público como aquel en el que tienen lugar las acciones de los ciudadanos. Sus fronteras se modifican según el contexto histórico, se convierten en “cosa pública” cuestiones que antes se mantenían en la esfera de lo privado³. Es posible identificar en el espacio público tres ámbitos⁴ con lógicas diferentes: el estatal, el audiovisual y el asociativo.

Dos nuevos fenómenos se manifiestan en el espacio público reconfigurado a partir de la crisis de representación⁵. Ante la retirada de los partidos políticos y de ciertas corporaciones que intermediaban entre la sociedad civil y el sistema político, surgen, por un lado, nuevas prácticas de participación social y, por otro, los sondeos de opinión y los medios masivos de comunicación que indudablemente influyen en la constitución de la agenda pública.

Reconocemos nuevas prácticas de participación, aquellas caracterizadas por la acción directa, algunos ejemplos (tomados de Argentina) lo componen las asambleas barriales⁶, el cacerolazo, el movimiento piquetero, la Cruzada por Axel, los padres de Cromagnon. Muchos de estos casos se definen por la negatividad, no se constituyeron en sujetos con propuestas⁷. Predomina la intensidad por sobre la trascendencia. Todas estas identidades se conforman en el espacio público y su proyección se amplía por obra de los medios de comunicación.

Otro tipo de prácticas plantea una nueva manera de participar en la elaboración de políticas públicas, pasando de la protesta a la propuesta, a través de la planificación participativa y la gestión asociada.

Por otro lado surge un individualismo ciudadano, que está informado y tal vez interesado por la vida política pero se inscribe en una ciudadanía audiencia de los medios de comunicación, que son su principal fuente de información.

Consecuencias para la vida política

En la vida política, ante el debilitamiento de las instituciones partidarias en particular y de las instituciones políticas en general, surgen nuevos tipos de liderazgos distintos a los propios de los regímenes nacional populares de antaño, denominados "liderazgos de popularidad" (Cheresky, 2006).

Esta emergencia está asociada a la expansión del espacio público. La adhesión al líder es más directa que en el modelo anterior y a su vez requiere de menor participación. Este tipo de liderazgo es ante todo mediático.

La ciudadanía emergente y los nuevos liderazgos políticos se instituyen como los dos polos que estructuran la vida política contemporánea, en donde los ciudadanos buscan satisfacer sus demandas de modo inmediato sin proponer un proyecto alternativo a la representación, produciéndose un proceso de "desresponsabilización" política, una ausencia de regulación. La creciente exigencia de identificación entre el elector y el elegido trae aparejado la personalización del poder.

Un rasgo esencial de la vida pública es el de la refundación permanente de la legitimidad, al reconfigurarse constantemente las identidades políticas, la representación se encuentra a merced de los sondeos de opinión y de las "amenazas" de la acción directa de las nuevas prácticas ciudadanas. Aquí se plantea un interrogante con respecto a los fundamentos de la legitimidad democrática.

¿Qué tipo de democracia resultará a partir de las transformaciones antes analizadas? Haciendo un ejercicio prospectivo podemos identificar al menos tres escenarios posibles.

El primer escenario hace referencia a la "democracia de lo público", es aquella, según Manin, en la cual los electores votan cada vez más personas que programas, el público tiene un papel reactivo frente a la oferta electoral que le presenta el candidato y elige sobre la base de imágenes⁸. Aquí la participación de los ciudadanos se limita a votar en cada elección y esperar que el líder solucione los problemas.

La segunda posibilidad de evolución significaría el desarrollo de una democracia directa que descansara en el principio de autonomía⁹ ciudadana, no relativa sino prácticamente absoluta¹⁰. En este contexto deberíamos pensar en un ciudadano "total" ya que exige una participación constante.



El desarrollo de una democracia participativa, que combine la representación con otros mecanismos y escenarios de participación en la elaboración de políticas públicas y en la orientación de los gobiernos, constituiría el tercer escenario posible. Si consideramos a la ciudadanía como fuente de legitimidad de la vida política, el desafío será por un lado, fortalecer y consolidar la vida asociativa formando ciudadanos autónomos y reflexivos y por otro, el propio sistema institucional y normativo debe ser revisado, adoptando formas innovadoras y creativas que estimulen la participación ciudadana.

Procedimientos de democracia semidirecta

Entre las innovaciones que se vienen aplicando en la región para posibilitar la participación ciudadana, están los llamados mecanismos semidirectos de consulta, definidos por las constituciones nacionales o, también, por las constituciones de las ciudades, en los casos en que las legislaciones nacionales así lo permiten o determinan.

Muchos de los instrumentos de democracia semidirecta más característicos y tradicionales son de difícil aplicación, engorrosos en su tramitación, insumen un exagerado esfuerzo colectivo y sus repercusiones podrían llegar a ser poco efectivas.

Ejemplos de esto instrumentos son: la iniciativa legislativa o iniciativa popular, por ejemplo, la revocación de mandato, que supone eliminar el contrato de representación establecido por

el voto, y la audiencia pública que es el procedimiento que está adquiriendo mucho respaldo y aplicación en varios países, son realizadas por lo general en un marco legal estricto y simbólico, vale decir, un lugar para oír.

Se necesita otro tipo de audiencia que permita "dialogar en público", con posibilidades abiertas de intercambio y negociación, con perspectiva a la construcción de nuevos consensos y de definiciones precisas para los disensos.

Procedimientos de democracia ampliada

Otros mecanismos de participación popular que se experimentan en los procesos de formulación de políticas urbanas pueden distinguirse como instrumentos de democracia ampliada o democracia participativa.

El presupuesto participativo, como modelo estatal de organización y resolución del presupuesto de la ciudad que incluye la participación comunitaria de sus barrios y regiones, lleva ya más de una década de experimentación en Porto Alegre. En ese período no sólo ha adquirido reconocimiento nacional, latinoamericano y mundial sino que también es tomado como referente inspirador para otros gobiernos municipales: a fines del año 2000 eran ciento cuarenta las municipalidades del Brasil que estaban realizando programas de presupuesto participativo, siendo diversos tanto los modelos experimentados como los partidos en función de gobierno.

En 1996 la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires dispuso muy claro y contundente, en su artículo 52, que "se establece el carácter participativo del presupuesto. La ley debe fijar los procedimientos de consulta sobre las prioridades de asignación de recursos". Si bien la ley aún no se ha sancionado, el Presupuesto participativo se viene desarrollando en Buenos Aires desde el 2003.

El presupuesto participativo cumple el doble rol de ampliar participativamente la democracia y establecer prácticas co-gestivas en la política municipal.

Otro procedimiento de democracia ampliada es la planificación

participativa, entendida no ya como un proceso institucionalizado desde el poder sino como un pacto acuerdo entre diversos actores del estado y la sociedad por el cual se preparan decisiones a través de procesos metodológicos específicos y reglas acordadas. Como el escenario de planificación gestión que se prepara es particular para cada proyecto o política y contiene una composición variada de personas e instituciones del medio gubernamental, comunitario, académico y otros, presupone que las relaciones entre ellos se van entretejiendo bajo la voluntad de todos. De una cierta forma crean las normas de intercambio y trabajo, construyen en la práctica un producto que los vincula.

El proceso de relacionamiento es legitimador de las predecisiones preparadas, las que han sido así elaboradas en el marco de una vivencia democrática no conocida y diferenciada de las habituales, pero que permite actualizar y corregir -de común acuerdo los mandatos dados en las elecciones a los representantes (Poggiese, 2004) .

Los mecanismos de ampliación democrática, tal como podemos caracterizar a los escenarios de Planificación Participativa y Gestión Asociada (PPGA), se convierten en una posibilidad de adaptación al ritmo acelerado de los cambios contemporáneos y de solución a los problemas sociales cada vez más complejos. Para ello será necesario usar los mecanismos de la democracia, dado que es el único sistema suficientemente flexible y capaz de solucionar los problemas de alta complejidad y adaptar las relaciones humanas al ritmo de dichos cambios

Los nuevos espacios socio- gubernamentales amplían la democracia haciendo posible que lo político funcione a través de acuerdos, sin dejar de reconocer los disensos. Originan una esfera pública, estatal- social, que se rige por otras prácticas de representación y de ejecución de la política, y que incorpora la tensa coexistencia entre representación estatal y auto representación social. Crean nuevas fronteras entre el Estado y la sociedad, nuevos lugares de encuentro y compromisos. ●

** Licenciado en Ciencia Política. Programa Planificación Participativa y Gestión Asociada de FLACSO Argentina*

Bibliografía

- Cheresky, Isidoro (2006) "Ciudadanía y democracia inmediata"; en I Cheresky (Compilador); Ciudadanía, sociedad civil y participación política. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Habermas, Jürgen (1998) "Sobre el papel de la sociedad civil"; en Facticidad y validez. Madrid: Trotta.
- Manin, Bernard (1998) "Metamorfosis de la representación"; en Los principios del gobierno representativo. Buenos Aires: Alianza.
- Mires, Fernando (1994) "La reformulación de lo político". Nueva Sociedad N° 134 (Noviembre- Diciembre), p. 86-101.
- Pitkin, Hanna F. (1984) El concepto de representación. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Poggiese Héctor (2004) "Alianzas transversales, reconfiguración de la política y desarrollo urbano: escenarios del presente y del futuro"; en Torres Ribeiro, Ana Clara (compiladora); El rostro urbano de América Latina. Buenos Aires: ASDI-CLACSO.
- Schnapper, Dominique (2004): "¿El fin de la 'república de derecho divino'"; en La democracia providencial. Rosario: Homo Sapiens.

- 1- Mucho se ha hablado sobre los efectos de la caída de los grandes relatos que estructuraron la modernidad, entre ellos el derrumbe de los regímenes socialistas, en Latinoamérica sería arriesgado plantear lo mismo con los regímenes "nacional populares".
- 2- Si bien es cierto que, como sostiene Quiroga (2006: p. 137), la profunda desigualdad social atenta contra la autonomía ciudadana.
- 3- Hannah Arendt describe muy bien el proceso de ampliación de la esfera pública (Arendt, 1996).
- 4- Que se corresponden con tres significados de lo público.
- 5- En el período histórico anterior el espacio público estaba subordinado al de la representación.
- 6- Si bien es posible diferenciar, ya que existieron demandas de escalas muy diversas, desde lo urbano- barrial hasta cambios en el sistema internacional.
- 7- El cacerolazo agonizó en el "que se vayan todos..."
- 8- Manin utiliza la metáfora del escenario y el público, la iniciativa y la reacción.
- 9- Hugo Quiroga señala que la autonomía hace referencia a una concepción republicana de ciudadanía y tiene que ver con la participación directa en los asuntos comunes, mientras que el principio de independencia alude a una concepción liberal, el individuo se independiza de la vida común, privatiza su existencia. (2006: p. 113)
- 10- Se daría tal coincidencia entre representante y representado que desaparecería el primero.



Ética del sujeto y ética de la cultura

Daniel Waisbrot *

Dos tesis freudianas pueden servirnos para pensar cuales son los modos en los que los diferentes grupos humanos intentan garantizar el cumplimiento de las normas del contrato social. La primera de ellas, tiene que ver con el nacimiento de la vida social. Freud hipotetizó¹ sobre una sociedad primitiva, no sometida aún al tabú del incesto. Una primera forma de organización social donde el protopadre iba expulsando de la horda a los hijos varones a medida que crecían, para quedarse con las hembras del clan. Poseía así, la totalidad del poder, sexual y social. Un día, -nos cuenta Freud a la manera de un relato infantil- los hermanos expulsados se reunieron para luchar contra ese padre, lo mataron y realizaron con su cuerpo el banquete totémico. Pero ese acto dejó planteados dos problemas: el primero de ellos fue qué hacer con la culpa por el asesinato del padre, ya que el conflicto de ambivalencia (amor/odio) estaba presente desde el vamos. El segundo problema, es que si alguno de ellos, osaba ocupar ese lugar del padre, sería víctima de igual destino, iniciando así una lucha fratricida sin fin. Por ello, se instituye el pacto fraterno: los hermanos expulsados de la horda que se reunieron un día para asesinar al padre, erigieron en su lugar un tótem, haciéndose cargo de esa culpa y de la deuda concomitante e intentando saldarla en un sometimiento a ese tótem. Ese acto, dio origen al totemismo y desde allí a las diversas formas de la religiosidad. Pero además, acuerdan en renunciar a las mujeres del clan, obligándose a buscar otras mujeres en otras fratrías. De ese modo, la vida social se erige sobre dos renunciaciones pulsionales: la renuncia al asesinato del padre (de allí en más) y la prohibición del incesto.

Pero para que se pudiera producir ese pasaje de la violencia bruta al estado de derecho, falta aún un hecho más: la producción de justicia, que controle los excesos y las imposibilidades de producir esas renunciaciones pulsionales. Ello supone la convicción de que no hay salud individual sin salud colectiva, y que el cuerpo colectivo no puede rescatarse de ese riesgo de exceso si no hay develamiento de la verdad y vigencia de justicia. Las catástrofes sociales² que jalonaron la historia de las últimas décadas en nuestro país, muestran a las claras que la impunidad produce en los sujetos y la vida social efectos retraumatizantes.

La segunda de esas tesis, consiste en el análisis de las fuentes de las que proviene nuestro penar. Freud describe diversas fuentes de sufrimiento: desde el cuerpo propio, en sus dos variables esenciales, su condición mortal y su carácter erógeno. Desde el mundo externo, la Naturaleza como fuerza hiperpotente, que puede abatir su furia destructiva. Desde los vínculos

con los otros, en los sufrimientos inherentes a lo que es del orden del amor y el odio. Y por fin, desde "la insuficiencia de las normas que regulan los vínculos recíprocos entre los hombres, en la familia, el Estado y la sociedad y que se resumen bajo el nombre de ética".

Entonces, esa ética que se funda, basada en renunciaciones pulsionales, intentará regular los vínculos entre los seres humanos, pero no ya en lo que es inherente a sus relaciones de amor y odio, (el matrimonio sería un ejemplo de cómo la sociedad produce instituciones que pretenden controlar esos aspectos) sino de lo permitido y lo prohibido en esas relaciones de amor y de odio.

El abuso en todas sus formas, sexual, económica, el abuso de poder, la arbitrariedad en el manejo de los fondos públicos son llevados adelante por sujetos y grupos con serias fallas en la posibilidad de articular una ética en términos de renuncia a los propios deseos en función del límite que supone el deseo del otro. Hoy día los psicoanalistas tendemos a pensar la perversión en estos términos: no como utilización de tal o cual parte del cuerpo propio o ajeno en función del placer de uno y otro (eso permitió dejar de pensar a la homosexualidad como una perversión para incluirla dentro de los modos de elección de la vida amorosa en la diversidad de las opciones sexuales) sino que la perversión es definida como la apropiación del otro para el propio goce. Posición que transforma al otro, de sujeto, en objeto, anulando sus posibilidades deseantes.

Se trata de pensar que la vida social debe generar los mecanismos necesarios para frenar los excesos pulsionales, constitutivos del sujeto, cuando (a el o al grupo al que pertenece) le fracasa la instalación de sus propios límites, de su propia ética. ●

** Psicoanalista. Miembro titular de la Asociación Argentina de Psicología y Psicoterapia de Grupo, institución de la que ha sido presidente. Profesor Titular del Centro Sigmund Freud de Estudios Psicoanalíticos, institución de la que ha sido Director Científico. Ha publicado numerosos artículos sobre Psicoanálisis en diversos diarios y revistas.*

1- Freud, Sigmund "Tótem y Tabú" (1912) En "Obras Completas" Amorrortu Editores Tomo XIII. Buenos Aires, 1976

2- Waisbrot Daniel y otros "Clínica psicoanalítica ante las catástrofes sociales. La experiencia argentina". Paidós. Buenos Aires, 2003

3- Freud Sigmund "El malestar en la cultura" (1929) En "Obras Completas" Amorrortu Editores Tomo XXI. Buenos Aires, 1976



Ley de Compras en la Ciudad de Buenos Aires. ¿Deuda saldada?

Martín Cormick *

Introducción

Con fecha 21 de Septiembre de 2006 se sancionó la Ley 2.095 de Compras y Contrataciones de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Esta, junto a otras tantas, era una histórica cuenta pendiente en el inventario de deudas de nuestros legisladores¹.

La ley 70, -de Administración Financiera, sancionada el 27 de agosto de 1998, similar en rasgos generales a la ley nacional 24.156-, había perpetuado en el tiempo, en nuestra ciudad, la vigencia el decreto nacional 5720/72, reglamentario de la viejo decreto ley de contabilidad 23.354/56. Ello, porque se mantenía el sistema de contrataciones que regía hasta la fecha en su cláusula transitoria tercera².

Con esta transitoriedad se llegó a la paradoja que en el régimen nacional el decreto 5720/72 fue derogado y reemplazado por el decreto 436/00 y por el decreto 1023/01, mientras en la Ciudad la vigencia del 5720/72 se mantenía esperando pacientemente la sanción de la ley.

Ahora bien, la gran pregunta es cuánto se avanzó, cuánto aporta esta ley en lo teórico, y cuánto aporta en lo práctico. Desde una mirada puramente teórica, la ley introduce sistemas que van de la mano de los principios por ella propugnados en su artículo 7º: transparencia, concurrencia y publicidad, entre otros. Pueden destacarse, a modo de ejemplo, la informatización y el acceso libre al registro de contrataciones³, el mayor énfasis puesto en la obligatoriedad de pautar la totalidad de compras del año previamente en un plan de compras⁴, el acortamiento y simplificación de algunos plazos de publicación⁵, cambios que fortalecen el principio de celeridad, economía, sencillez y eficacia en el procedimiento administrativo⁶.

Entonces, en el plano teórico, el aire primaveral del 21 de septiembre de 2006 permite saludar la llegada de una ley que se hizo esperar más de 8 años.

Por otra parte, si bien prevé la informatización de las contrataciones, deja abierta la exigencia con un plazo de cuatro años. Será importante, en su momento, permitir la llegada de la informática a los procedimientos, de donde se obtendrán seguramente ventajas en cuanto a reducción de costos en el procedimiento, transparencia. Asimismo, si bien la ley prevé

un régimen de contratación menor -artículo 38-, lo acota a un monto bien reducido, Treinta Mil (30.000) Unidades de Compra, y a tan sólo dos contrataciones mensuales y un límite máximo de doce anuales. Cabe preguntarse en este caso cuál habrá sido el espíritu del legislador. Teniendo en cuenta que la ley es para todo el sector público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, probablemente en los organismos más pequeños (Defensoría del Pueblo, Tribunal Superior, Auditoría General) se encuadren, por la cantidad de bienes que adquieren, más de doce Contrataciones Menores. Mientras que en los grandes Ministerios quizás ni se use el artículo.

Ahora bien, hecho este resumen introductorio, ¿cuál puede ser la ventaja de tener un actualizado cuerpo normativo cuando en muchas de las compras y contrataciones no se aplica la ley, sino se crean sistemas o mecanismos paralelos⁷ de contratación? Ello, dado que buena parte de los funcionarios que gestionan las contrataciones entienden que se tiene "...el derecho y hasta el deber..." de desconocer y violar el sistema establecido, cuando dichas normas son irreales⁸.

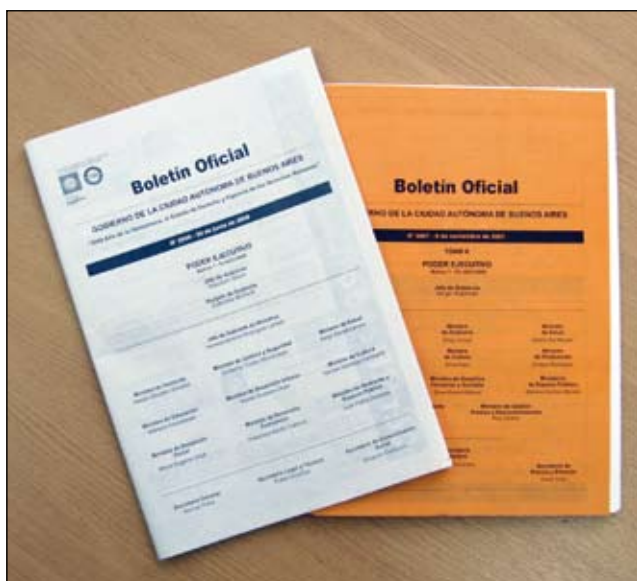
Queremos decir entonces que no sólo se utilizan, como uno podría pensar, vías de excepción permitidas por el propio sistema, como pueden ser los mecanismos de contratación directa⁹, sino artilugios creados por fuera de la ley de compras.

Por lo tanto, si en los hechos las contrataciones que van por dentro de la nueva ley son tantos como los que van "por fuera", sólo parcialmente podremos festejar algún avance, mientras que al mismo tiempo y en un signo de desdoblamiento emocional, estaremos con las mismas preocupaciones que anteceden a la sanción de la ley 2.095.

La vía de escape favorita. ¿Legítimo Abono?

Como dijimos antes, toda compra o contratación a realizarse por el sector público de la Ciudad debe estar prevista en los respectivos Planes Anuales de Compras, confeccionados previo al inicio del año. Ello quiere decir que uno debería comenzar el año conociendo todas las operaciones que realizará un organismo.

Sin embargo, se han suscitado en el transcurrir de la autonomía de Buenos Aires numerosos decretos que permiten, por determinadas circunstancias autorizar a algún/algunos fun-



cionario/s a "...aprobar gastos de imprescindible necesidad en cada jurisdicción, los cuales justificadamente no pudieran ser gestionados a través de los procedimientos vigentes en materia de contrataciones o de los regímenes de Caja Chica y Fondo Permanente..."¹⁰, estableciéndose montos por cuadro de competencias, de acuerdo a su jerarquía.

Por lo tanto, al hablar de "aprobar gastos", no se habla ni de exigencias a la hora de seleccionar, ni precios a sujetarse, ni contratos con cláusulas que deben ser cumplidas, todos requisitos que sí deben ser observados en los procesos que van por dentro de la ley.

El principio jurídico que se trasluce para darle sustento legal a estos Decretos es el denominado legítimo abono o enriquecimiento sin causa. El mismo posee su origen en el Derecho Romano, aunque sin constituir aún en él un principio general¹¹. Es también denominado *actio in rem verso*, y fue plasmado de manera implícita en el derecho civil, pero conforma uno de los tantos principios que son aplicables a todo el derecho. Al respecto, "...en doctrina y jurisprudencia se sostiene que deben concurrir cinco requisitos para la procedencia de la acción in rem verso, a saber: enriquecimiento del demandado; empobrecimiento del accionante; relación o nexo causal entre el enriquecimiento y empobrecimiento; ausencia de causa que justifique el desplazamiento patrimonial; y carencia de toda acción¹²."

La teoría de enriquecimiento sin causa, como fue expuesto, plasmada originariamente en el Derecho Civil, fue ganando su lugar en otros campos del derecho, entre ellos el administrativo argentino. Vale recordar el fallo SATECNA¹³ (Sociedad Anónima para el Desarrollo de la Tecnología Acuática), en donde la citada realiza trabajos de reflotamiento en una draga afectada a los servicios de la Dirección Nacional de Construcciones Portuarias y Vías Navegables, no obstante no existir un contrato formal de obra pública suscripto por las partes, se reconocen a la empresa "...el derecho a cobrar su crédito, en la medida de

la utilidad que le haya reportado a la accionada¹⁴." Continúa argumentando el fallo que "Es sabido, en efecto, que en materia de enriquecimiento sin causa el crédito del empobrecido no puede exceder de su empobrecimiento ni tampoco del enriquecimiento de la demandada, estando por tanto sometido siempre al límite menor (conf. J. J. Llambías, "Tratado de Derecho Civil - Obligaciones", t. IV-B, p. 399, núm. 3043; G. A. Borda, "Tratado de Derecho Civil Argentino - Obligaciones", 2ª ed., t. II, p. 488, núm. 1704)¹⁵."

Un análisis de la combinación de ambos regímenes permite sostener que sólo existe chance de obtener un margen de ganancias para los contratistas si actúan dentro de la ley, quedando los caminos excepcionales sólo para obtener una reparación del perjuicio, más no así un beneficio extra.

Recapitulando, estos decretos, marco de excepción total y ajenos a la ley 2.095, deben ser utilizados sólo en casos que, no sólo como fue dicho antes, no pueden ser incluidos en los planes de compra anuales, sino que ni siquiera son susceptibles de ser contratados o adquiridos por las excepciones previstas taxativamente en la ley, como, por ejemplo, la urgencia.

Lo expuesto marca una situación que ha de presentarse en pequeños y aislados casos. Sin embargo, al analizar el gasto efectuado por este tipo de Decretos, los mismos alcanzan idénticos niveles que los gastos efectuados por el sistema regular de compras y contrataciones. Al revisar, por ejemplo, los gastos de la Secretaría de Educación de la Ciudad de Buenos Aires del año 2004, los que fueron efectuados por decreto 1370/01 presentan prácticamente los mismos valores que los efectuados por normativa vigente -entonces, decreto 5720/72. En idéntico sentido versa el proyecto de la AGCBA 1.05.10 (Contrataciones del Ente de Higiene Urbana). Al respecto, se expone como observación que "Las reiteradas compras realizadas de acuerdo a lo previsto por el Decreto 1370/01, efectuadas con carácter de urgencia, de productos que son de uso regular y necesario para el cumplimiento de las misiones asignadas por su ley de creación al EHU, demuestran la falta de planificación en general y de un plan de compras en particular, tal como lo dispone el Art. 61, inc. 31 Decreto 5720/72¹⁷."

La excesiva utilización del citado decreto comprueba que no sólo se usa para los casos de aprobación de gastos de imprescindible necesidad, sino también para muchas compras que deben formar parte del Plan Anual de Contrataciones. Dentro de las circunstancias en que se suele usar el mecanismo, se encuentra, entre otros, los casos en donde empresas que han resultado adjudicatarias alguna vez¹⁸ de una licitación, al no realizarse en lo sucesivo nuevos procesos de selección de contratistas, o bien resultando éstos fracasados, continúan prestando el servicio con acuerdos verbales de los organismos, efectivizándose el pago por medio de estos decretos.

Desde ya que esta eternización de los proveedores posee un sinfín de cuestiones objetables: respecto de otros posibles proveedores, al no existir procesos licitatorios donde participar, se



quedan impedidos de ofrecer el servicio, vulnerándose los principios de concurrencia y trato igualitario de oferentes¹⁹, ambos consagrados por la nueva ley en el artículo 7º. Por su parte, al ejecutar un servicio sin contrato ni prórrogas firmadas, no quedan claramente establecidos derechos y obligaciones entre partes²⁰.

Vale destacar que este problema no se suscita únicamente en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Al respecto, Miguel Oroz, comenta el abuso del instituto del legítimo abono en la provincia de Buenos Aires²¹, mecanismo por el cual en el 2004 se gastó el 28 % de las erogaciones, situándose en un pie de igualdad con las licitaciones (también 28 %) y los procedimientos de excepción –contratación directa– contemplados por la misma ley (42%). Por lo tanto, podemos decir que es tan regla el legítimo abono como la regla misma –licitación pública–.

1- Por numerar otras, puede ponerse como ejemplo la efectiva puesta en marcha de las Comunas, tema que ha generado hasta causas civiles para reavivar el adormecido Cuerpo Legislativo, como el famoso fallo "García Elorrio, Javier María c/GCBA y otros s/ amparo (Art. 14 CCABA)" - JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO N° 1 DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES - Sec. 1 - 15/11/2002.

2- Por lo visto, la transitoriedad de la cláusula duró más de 8 años.

3- Artículo 24 de la ley. Plasmado en el link "Ley de Compras" de www.buenosaires.gov.ar.

4- Artículo 12 de la ley. Si bien en el inciso 31) del artículo 61º se establecía la programación de compras, era un artículo de tipo más abierto, con más variantes, sujeto a mayores discrecionalidades.

5- Artículo 98 del Decreto 754/08 GCBA, reglamentario de la ley 2095.

6- Art. 22 inc.b) decreto 1510-97. Ley de Procedimientos Administrativos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

7- Utilizamos el término con todo el alcance que ha sabido darle GORDILLO, AGUSTÍN, La Administración Paralela. El parasistema jurídico – administrativo, Madrid Editorial Civitas, 3º reimpresión, 2001.

8- GORDILLO, AGUSTÍN, op.cit p.83. Puede leerse la obra en www.gordillo.com

9- Al respecto, ver el desarrollado análisis realizado por GARCÍA SAENZ, AGUSTÍN, Licitación Pública vs. Contratación Directa, ¿La batalla perdida?, Revista Res Pública Argentina 2006-3, p.75. Por lo visto, en la Ciudad se ha creado una excepción de la excepción.

10- Artículo 1º inc.d) Decreto 1370/01. 19/09/2001. B.O.C.B.A. N° 1283. Citamos este por haber sido el que más tiempo se mantuvo vigente en el ámbito del Poder Ejecutivo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Fueron, casualmente, seis años exactos, hasta ser derogado el 19/09/07 por el Decreto 1289/07 B.O.C.B.A. N° 2771. Luego éste último fue derogado por el Decreto 2143/07, publicado el día 10/01/08, B.O.C.B.A. N° 2847. Con sus agregados de los Decretos 329/08 y 856/08, es la normativa actual en la materia. Antes, por citar algunos, estuvieron el Decreto 116/99, el 1264/98, entre otros.

11- Para profundizar la historia del instituto y su alcance en el Derecho Comparado, ver CA-

Lo más curioso es que no hay una clara conciencia que si utilizáramos los mecanismos previstos, los resultados, en términos económicos, de eficiencia y de calidad de las prestaciones, serían holgadamente mejores. Al respecto, parecemos estar en la anomia boba que estableciera Nino. Sostiene el autor que "Hay anomia boba sólo cuando la acción colectiva en cuestión se caracteriza por la inobservancia de normas y hay al menos una cierta norma que conduciría a una acción colectiva más eficiente en la misma situación²²."

La sensación y el mensaje que dan los estados -no sólo el de la ciudad en este caso, sino también, por ejemplo, provinciales-, es que no importa si se utiliza o no la normativa vigente, o, dicho de otro modo, que ambos caminos son posibles. El análisis de Nino, lleva a que "No obstante la omnipresencia de situaciones de ilegalidad en nuestro país, generalmente no la asociamos con la reversión de nuestro desarrollo económico y político²³."

Reflexión final

A modo de conclusión, podemos sostener que, si bien toda innovación y actualización normativa es positiva, ello no alcanza en realidad para asegurar un adecuado sistema de compras y contrataciones. La transformación buscada con la nueva ley de compras debe ir necesariamente acompañada de un cambio total de actitud en cuanto al excesivo uso de caminos excepcionales que marchan por fuera de la ley, los cuales únicamente deberían presentarse en situaciones marginales realmente imposibles de ser previstas. Si pensamos que el éxito se alcanza con haber conseguido la sanción de la ley, estaremos garantizando el fracaso. ●

* *Abogado. Finalizó cursos Carrera de Especialización Derecho Administrativo Facultad de Derecho, UBA. Director de Administración y Presupuesto del Ministerio Público de la Defensa, Poder Judicial Ciudad de Buenos Aires.*

ZEAX, PEDRO y TRIGO REPRESAS, FELIX, "Compendio de Derecho de las Obligaciones", Buenos Aires, Librería Editorial Platense, 2º Edición Actualizada, Tomo II, p.316 y ss.

12- CAZEAUX, PEDRO y TRIGO REPRESAS, FELIX, -, Tomo II, op cit, p.323.

13- SATECNA c. Estado nacional -Ministerio de Obras y Serv. Públicos-. Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y Comercial Federal, sala II, de fecha 09/04/1991, publicado en: LA LEY 1992-B, 5 - DJ 1992-1, 750 - ED 147, 316.

14- Considerando 3º in fine.

15- Considerando 3º in fine.

16- Fuente: Informe Final N° 655 de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires. Consultar en www.agcba.gov.ar Dada la importancia del fenómeno, la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires ha establecido para este año una auditoría legal y financiera sobre la aplicación del Decreto 1370/01, en el Ministerio de Educación: Proyecto 2.07.05 (Ver en www.agcba.gov.ar: Plan Anual de Auditoría 2007).

17- Informe N° 726, a cargo de la Dirección General de Control de Obras y Servicios Públicos. Publicado en www.agcba.gov.ar

18- ¿Hace dos, cinco, diez años quizás?

19- Para profundizar acerca de los principios que imperan en materia de selección de contratista, ver GORDILLO, AGUSTÍN, Tratado de Derecho Administrativo, Buenos Aires, F.D.A Tomo 2º, La defensa del usuario y del Administrado" 8º Edición, 2006, Cap.XII, pág. 9 y10.

20- No quedan dudas que la continua prestación de un servicio por un mismo proveedor, genera una laxitud en los controles de calidad, una cómoda complicidad entre estado y proveedor en tanto cantidad y/o calidad de prestación.

21- OROZ, MIGUEL, "La Mora en el Contrato Administrativo. Acerca del régimen jurídico vigente en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires." en Revista de Derecho Público, Contratistas del Estado. Procedimiento de Selección (segunda parte) Buenos Aires, Rubinzal Culzoni Editores, 2006, Tomo 2, pág.299.

22- NINO, CARLOS, Un país al margen de la ley, Ariel, Buenos Aires, 3º ed., 2005, p.29.

23- NINO, CARLOS, op cit., p.39.

Entrevista al legislador Álvaro González

Por Lic. Federico Golodny

Es abogado y obtuvo su título en la Universidad Nacional del Litoral. Ocupó varios cargos públicos, entre ellos fue Subsecretario de la Función Pública y Coordinación de Servicios de la Provincia de Santa Fe; Subsecretario General Adjunto de la Presidencia de la Nación y miembro del directorio de la Corporación del Mercado Central de Buenos Aires, en donde en el año 1999 fue Vicepresidente. Actualmente es diputado porteño por segunda vez, dado que fue electo en 2003 y renovó su mandato en 2007.

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

Entiendo que los principales temas que la Ciudad debería resolver en breve se encuentran relacionados con cuestiones medioambientales como la recolección de residuos sólidos urbanos, la contaminación audiovisual, la polución, etc.

2) ¿En qué proyecto de ley está trabajando?

En estos momentos me encuentro abocado a proseguir con el esfuerzo de lograr la aprobación de los proyectos de ley enviados por el Ejecutivo porteño, tal como sucedió con la sanción de las siguientes leyes: Plan de Equipamiento Hospitalario; Fondo de Infraestructura Social (FOISO); emisión de certificados

para la cancelación de deuda con proveedores y redeterminación de precios para obra pública.

3) ¿Desde la legislatura, qué se puede hacer para que el ciudadano tome conciencia de los problemas medioambientales?

Creo que la Legislatura porteña debe promover, apoyar y difundir todas aquellas políticas tendientes al cuidado del medio ambiente y al reciclado de residuos a través de campañas de educación y de concientización.

Asimismo, siendo la Legislatura la institución de discusión democrática por excelencia, debe siempre proporcionar todos los medios normativos necesarios que ayuden a alcanzar dicho fin.

4) ¿Qué sistema de recolección de basura le parece mejor?

Buenos Aires debe tener una higiene y limpieza acorde al lugar que ocupa entre las principales urbes del mundo.

En este sentido, se necesitan recursos humanos calificados, incorporación constante de tecnología y una conciencia ciudadana que disminuya los niveles de suciedad.

Para que este objetivo se lleve a cabo, las empresas contratistas deben encargarse con el máximo compromiso de la recolección



de basura, mientras que el Estado debe concentrarse en ejecutar los contenidos de la Ley de Residuos Sólidos Urbanos. Por otro lado, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires no debe renunciar al reciclado como parte integral de la gestión de nuestros residuos.

Los grandes generadores de basura deberán retener los residuos secos, para que la recolección no la hagan las empresas, sino las cooperativas de cartoneros, y en un futuro poder aplicar este sistema también para las viviendas particulares.

Por último, es necesaria la separación de residuos pero para que ésta funcione, y tenga efectividad, debe ir acompañada de una política de difusión y un cambio en la idiosincrasia y en los hábitos y costumbres de los vecinos.

5) ¿Cómo cree que se puede reducir el daño ambiental que causa el intenso tránsito vehicular porteño?

La disminución del intenso tránsito vehicular y su consiguiente efecto sobre el medio ambiente porteño debe lograrse con medidas como las que ya se encuentran en discusión: fomentar un mayor control de los vehículos en circulación; disuadir o restringir el ingreso de autos en el área céntrica, complementando estacionamiento periférico con mayor y mejor oferta de transporte público; cobro de peajes más caros durante las horas pico y la eliminación de parquímetros en el microcentro.

En este sentido, se impulsa la construcción de 11 playas de estacionamiento subterráneas que puedan satisfacer la demanda de los vecinos en los barrios porteños. Todas estas



medidas traerán aparejada una mayor oferta de estacionamiento y una menor concurrencia de vehículos en las zonas céntricas, con su respectivo efecto positivo sobre el medio ambiente de la Ciudad.

Estas playas tendrán un efecto disuasivo con el fin de concientizar a los ciudadanos de no circular con los vehículos particulares hacia las zonas céntricas congestionadas.

6) ¿Se pueden pensar medidas para hacer frente a los problemas medioambientales sin tomar en cuenta que la ciudad de Buenos Aires es parte de un área urbana como el AMBA, con todo el peso de la interjurisdiccionalidad?

La Ciudad es un subsistema dentro del Sistema Metropolitano, ésta es nuestra región y es en ese contexto donde se encuadra el proyecto del Plan Urbano Ambiental de la Ciudad (aún en tratamiento legislativo).

Allí se plantea una Agenda Metropolitana para ser abordada en el futuro inmediato.

No tiene sentido que el esfuerzo lo realice – en forma individual – alguna de las dos partes comprometidas.

En ese sentido, tanto el Ingeniero Macri como el gobernador Daniel Scioli han mostrado una férrea voluntad política para abordar esta temática.

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

En términos generales sí; pero lo que veo es que se utilizan poco los informes que realizan los organismos de control en la tarea legislativa.

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

Sí, y me son de mucha utilidad. Los informes realizados en el área de higiene urbana en estos días, los estoy revisando diariamente. También los que están referidos a la vivienda popular de los últimos años, son materiales que sirvieron de referencia para encarar soluciones a problemas estructurales de la Ciudad.

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

Que continúe elaborando informes de calidad como producto de sus auditorías cotidianas, las cuales muestran tanto, los errores de gestión como también las recomendaciones que se hacen a la misma. ●

Comisiones de las que es miembro: Es presidente de la Comisión de Presupuesto, Hacienda, Administración Financiera y Política Tributaria, vicepresidente de la Comisión de Planeamiento Urbano y miembro de las Comisiones de Legislación General y del Trabajo, Ecología, Relaciones Interjurisdiccionales y Patrimonio Arquitectónico y Paisajístico.



Los órganos de control en el área metropolitana

Juan Manuel Velasco *

El Área Metropolitana

El Área Metropolitana constituye un verdadero desafío para los órganos de control del Estado. Sin dudas, la dimensión de la metrópoli Buenos Aires ha hecho surgir una reflexión casi unánime en todos los actores académicos, sociales y políticos: las actuales soluciones institucionales no dan cuenta de las problemáticas con las que nos debemos enfrentar y la diversidad de unidades políticas con competencia sobre el área constituyen un obstáculo para encarar soluciones efectivas a dichas cuestiones.

Esta reflexión es válida también para los organismos de control, donde la inexistencia y/o dificultad para establecer mecanismos de coordinación conspiran contra un efectivo control y el establecimiento de recomendaciones para los responsables de implementar soluciones desde los organismos ejecutivos. Cuestiones problemáticas como las del Riachuelo, la ribera del Río de la Plata, la red de transporte urbano, el ordenamiento territorial de la región, la atención de la salud, la provisión del servicio educativo, el tratamiento y disposición final de los residuos, la seguridad y la exclusión social son algunas donde cada vez se muestra más limitada la mirada cuando se realiza desde una sola jurisdicción.

Cada vez vemos con mayor claridad lo que Jordi Borja planteó en una visita a la Argentina hace casi una década: "Hoy se revaloriza la ciudad región como espacio más significativo. Pero es un espacio de geometría variable, de límites difusos, y sometido a fuertes tensiones por los desequilibrios territoriales y sociales que en él se producen. Es un espacio, no un territorio, lo cual plantea problemas de cohesión social, identidad cultural y gobernabilidad".

Es indudable que estamos en presencia de un nuevo sujeto, de una nueva unidad política de la cual el actual diseño institucional y normativo de nuestro Estado no da cuenta. Esta nueva unidad es el Área Metropolitana. Un nuevo sujeto que nos reclama, al menos, pensar y actuar diferente para poder encontrar la solución a los múltiples, diversos y peculiares problemas con que nos desafía.

Los Organismos de Control

Como al resto de la estructura del Estado, los organismos de control también se encuentran interpelados por esta nueva unidad política que no es reconocida como tal por el actual diseño institucional estatal.

Desde la particular perspectiva de las Auditorías de las jurisdicciones involucradas en la gestión del Área Metropolitana de Buenos Aires, pueden observarse dos aspectos problemáticos. En primer lugar, desde una perspectiva más tradicional de la auditoría, como evaluar los estados de ejecución del presupuesto de erogaciones, estados de evolución de los residuos pasivos, con y sin libramientos, estados de ejecución de la planta de personal, estados de ejecución de gastos por cuenta de terceros, estados de ejecución de cuentas varias, estados de movimiento de fondos y estados de movimientos patrimoniales de los organismos interjurisdiccionales responsables de la ejecución de una política sobre el área, ya que la los recursos de estos organismos provienen, en general, de dos o más jurisdicciones o fuentes de financiamiento y la administración de los mismos también cae bajo la responsabilidad de funcionarios designados por varias jurisdicciones.

En segundo lugar, desde una visión más moderna de la tarea de auditoría, como fortalecer el desempeño de los organismos ejecutivos, precisando su nivel de desempeño y sus oportunidades de mejora, tanto en la cantidad y calidad de sus resultados como en la calidad de sus procesos, y como colaborar en la tarea de control de los poderes legislativos de cada una de las jurisdicciones a través de sus conclusiones y recomendaciones cuando se trata de organismos interjurisdiccionales o cuando las políticas implementadas desde un organismo jurisdiccional no pueden alcanzar la necesaria efectividad si no están complementadas con políticas y acciones del resto de las jurisdicciones.

Finalmente, y como una combinación de ambas anteriores, como evaluar asuntos tales como la productividad, o la adaptación al cambio de la organización, los procesos de aprendizaje institucional y de toma de decisiones en la organización para lo cual se requiere acceder a recursos de información muchas veces inaccesibles desde la limitada visión de la jurisdiccionalidad institucional actual que sólo permite a las auditorías acceder a información producida por los organismos que pertenecen exclusivamente a la propia jurisdicción. Como ejemplo de este problema cabe mencionar el largo y demorado conflicto entre el CEAMSE y la Auditoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, donde el primero desconoció durante años la competencia jurisdiccional de la segunda para auditarlo.

El desafío interjurisdiccional

Para las Auditorías de las jurisdicciones involucradas en la ges-



ción del área metropolitana de Buenos Aires (la Auditoría General de la Nación, la Auditoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires), como organismos creados para ejercer un control externo del sector público, el desafío de esta nueva unidad política representa una oportunidad para el desarrollo de la creatividad tanto de sus directivos como de todo su personal. El desarrollo del control externo para responder a esta nueva realidad requerirá de nuevos diseños institucionales, de esfuerzos de colaboración y complementación y de estrategias inter y transdisciplinarias e interinstitucionales de trabajo.

Antes de abordar específicamente los lineamientos para una propuesta de trabajo en materia de control externo, haremos un breve repaso de las experiencias para desplegar políticas interjurisdiccionales en el Área Metropolitana de Buenos Aires.

A lo largo de nuestra historia institucional reciente podemos encontrar variados modelos de trabajo que intentaron dar respuesta al problema de la interjurisdiccionalidad en la región metropolitana. Entre ellos, merecen destacarse el Ente para la regulación del Transporte en el Área Metropolitana (ECOTAM), creado en 1998 a partir de la Ley N°25.031; la Coordinación Ecológica del Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEA-MSE), creada por convenio entre la Ciudad y la Provincia de Buenos Aires en 1977; la Corporación del Mercado Central de Buenos Aires, creada por convenio entre el Estado Nacional, la Ciudad y la Provincia de Buenos Aires en 1967; el Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS), creado N°23.696; el Comité Ejecutor del Plan de Gestión Ambiental y de Manejo

de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo, creado por Decreto del Poder Ejecutivo Nacional en 1993; el Área Metropolitana de Buenos Aires, creada por convenio entre el Estado Nacional, la Ciudad y la Provincia de Buenos Aires en 1984; la Comisión Nacional del Área Metropolitana de Buenos Aires (CONAMBA) creada por Decreto del Poder Ejecutivo Nacional en 1987; y la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo, creada por Ley N°26.168 en 2006.

Puede observarse que a lo largo de las últimas 4 décadas fueron variadas las modalidades institucionales de creación de organismos interjurisdiccionales: por convenios entre las jurisdicciones, por Ley nacional (en algunos casos ratificadas por las legislaturas de la Provincia de Buenos Aires y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), o por iniciativa del Poder Ejecutivo Nacional a través de decretos.

Pero desde la práctica de gestión desarrollada en esos espacios institucionales, pueden observarse los siguientes aspectos, siguiendo un documento publicado por la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN):

- Las instituciones que actúan a nivel metropolitano detentan objetivos específicos pero sin lineamientos comunes.
- No se observa una uniformidad respecto del alcance territorial de "lo metropolitano".
- No existe una estrategia institucional común que abarque el espacio territorial metropolitano.

Finalmente, merece destacarse la propuesta presentada por la Fundación Metropolitana para la organización de la Región Metropolitana Buenos Aires en el marco de la edición 2006 del Foro Metropolitano, a través de su Presidente Pedro Del Piero. Esta propuesta consiste en la firma de un convenio marco entre el Estado Nacional, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires en el marco del artículo 124 de la Constitución Nacional, creando la Región Metropolitana Buenos Aires.

En ese marco se crea un Consejo integrado por las máximas autoridades de las jurisdicciones y comisiones integradas por las máximas autoridades políticas por área de gestión. Asimismo, se crea una Agencia Metropolitana, cuya principal finalidad es ejercer la Secretaría Ejecutiva del Consejo y de las comisiones facilitando la participación ciudadana y la articulación de proyectos entre las jurisdicciones.

Así, la Agencia se constituiría en un organismo articulador que administra un sistema de colaboración técnica y científica y un banco de información y proyectos, al mismo tiempo que se responsabiliza del seguimiento y coordinación de un Plan de Trabajo Metropolitano.

Lo interesante de la propuesta que acabamos de describir consiste en que responde a la necesidad de formalizar una instancia de cooperación y coordinación entre las jurisdicciones de la región, pero que no configura un nuevo nivel de poder político con base territorial como lo son las provincias, la ciudad autónoma y los municipios.

Hacia un modelo de auditoría interjurisdiccional

No existen muchos antecedentes de experiencias de trabajo interjurisdiccional entre los organismos de control externo de las jurisdicciones integrantes del Área Metropolitana. Cabe destacar como experiencia la promovida por la Asociación del Personal de los Organismos de Control (APOC) en la cuestión de la cuenca Matanza-Riachuelo, que culminó con una declaración conjunta de los organismos de control de la Nación, de la Ciudad Autónoma y de la Provincia de Buenos Aires en abril de 2006.

Sin embargo, cuando se realiza una exploración de los informes elaborados por los organismos de control externo respecto de las cuestiones prioritarias de la agenda del área metropolitana Buenos Aires, se observa que los organismos de cada jurisdicción fueron auditados en sucesivas oportunidades por el organismo de control que le corresponde a la jurisdicción, pero no se encuentran experiencias de auditorías conjuntas o coordinadas sobre la misma materia entre ellos.

Luego de haber repasado los aspectos conceptuales de la problemática y las principales experiencias y propuestas para construir ámbitos de interjurisdiccionalidad, abordaremos la cuestión de establecer algunos lineamientos para la construcción de un modelo de auditoría interjurisdiccional.

En primer lugar, repasamos los principios reseñados en el documento de la FARN citado más arriba como “ejes centrales que deben ser abordados para elaborar un modelo de gobernabilidad del espacio metropolitano”. Estos son:

- Delimitación del ámbito material de las competencias metropolitanas.
- Definición de funciones a desarrollar en el ámbito metropolitano.
- Definición de un tipo y modo de organización de la región metropolitana.

Por tratarse el presente de un artículo que pretende abordar la cuestión del control externo, no pretendemos dar una respuesta exhaustiva y completa del modelo de gobernabilidad, sino de ensayar una respuesta que pueda servir de orientación a futuros diseños de gestión interjurisdiccional en la materia que nos preocupa ahora y que pueda impulsar a través de sus recomendaciones la construcción de espacios interjurisdiccionales de gestión y de un modelo de gobernabilidad para la región. Estas respuestas son:

- Materias que requieran de la cooperación y coordinación de acciones y políticas de al menos dos de las tres jurisdicciones involucradas en el área.
- La función que abordamos es la de control externo.
- Los lineamientos del modo de organización propuesto se desarrollan a continuación.

La tendencia más simple para abordar la cuestión del control externo de políticas interjurisdiccionales pareciera ser la de concentrar en la Auditoría General de la Nación la tarea de control externo. Sin embargo, en las cuestiones ambientales, esto podría vulnerar el principio de soberanía sobre los recursos naturales que tienen la Ciudad Autónoma y la Provincia de Buenos Aires según la Constitución Nacional. Asimismo, en esta misma materia y en las restantes materias objeto de políticas interjurisdiccionales, esta iniciativa podría vulnerar las facultades de control que tienen estas dos jurisdicciones. Así, podrían producirse numerosos obstáculos para la recolección de datos necesaria para la implementación de las auditorías.

Otro criterio podría ser el de formar organizaciones de control externo ad-hoc para cada política interjurisdiccional o para el conjunto de las políticas interjurisdiccionales. En este caso, vemos como dificultad el hecho que los organismos naturales de control externo de cada una de las jurisdicciones perderían parte de sus competencias definidas por las respectivas Constituciones de los Estados.

Es por ello que creemos necesario adoptar el mecanismo propuesto por la Fundación Metropolitana y que ya cuenta



con numerosos antecedentes en la creación de organismos interjurisdiccionales: la firma de un convenio marco entre los organismos de control externo. Este convenio marco debería establecer:

- Un Consejo Directivo integrado por las máximas autoridades de los tres organismos de control externo de las jurisdicciones. La primera tarea de este Consejo será la definición de la agenda de materias sobre las cuales trabajarán en forma coordinada y complementaria.
- Comisiones de trabajo integradas por la máxima autoridad técnica de cada organismo en cada una de las materias definidas por el Consejo. Estas Comisiones propondrán al Consejo los planes de auditoría para su consideración y serán los

responsables de su ejecución.

- Una Secretaría Ejecutiva responsable de coordinar las reuniones del Consejo y de las Comisiones y realizar el seguimiento de todas las actividades y acciones definidas en el marco del convenio. También será responsable de coordinar e implementar mecanismos de participación de la sociedad civil y de crear un banco de datos histórico de todos los informes de auditoría existentes en los organismos de control externo de cada una de las jurisdicciones sobre las materias definidas en la agenda por el Consejo.
- El compromiso de conformar Equipos de Auditoría conjuntos, integrados por personal de los distintos organismos de control externo, que tendrán a su cargo el desarrollo de las auditorías definidas en el Plan aprobado por el Consejo que estará incluido en el Plan Anual de cada organismo aprobado por las respectivas Legislaturas.

Consideramos estos lineamientos como un aporte a la construcción de un modelo de gestión del control externo que pueda abordar integrada e integralmente las auditorías de políticas y gestión de materias interjurisdiccionales, sin que ello implique renunciar a la posibilidad de establecer en el tránsito hacia este modelo mecanismos de cooperación y complementación que puedan avanzar en esta misma dirección.

Para finalizar, quiero señalar que el presente artículo no pretende más que abrir la discusión sobre la necesaria modificación del modelo institucional actual para poder dar respuesta al surgimiento de esta nueva unidad política y de gestión que es el área metropolitana Buenos Aires. Y donde la capacidad de control del Estado debe fortalecerse para que nuestros ciudadanos puedan contar con mayores y mejores políticas que les permitan disfrutar de los derechos que les garantiza la Constitución Nacional. ●

** Presidente Fundación Ecologista Verde. Ex Ministro de Medio Ambiente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ex Diputado de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*

Bibliografía

- Fallo del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires del 23 de marzo de 2006. "Auditoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires c/ Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE) sobre acción meramente declarativa". Expediente N° 3944/05.
- Arens, Alvin. Auditoría. Un enfoque integral. Ed. Prentice Hall. México. 1996.
- Borja, Jordi. La construcción del territorio nacional: estrategia metropolitana. Conferencia en las Jornadas UGYCAMBA (FADU – UBA). Buenos Aires. 1999.
- Sabsay, Daniel y otros. Región metropolitana Buenos Aires: aporte jurídico-institucional para su construcción. FARN. Buenos Aires. 2002.
- Fundación Metropolitana. La regionalización. Una alternativa para el área metropolitana Buenos Aires. En Revista La Gran Ciudad N°2. Buenos Aires. 2003.
- Fundación Metropolitana. Coordinación Interjurisdiccional para la metrópolis Buenos Aires. En www.metropolitana.org.ar. Buenos Aires. 2006.
- Auditoría General de la Nación. www.agn.gov.ar
- Auditoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. www.agcba.gov.ar
- Tribunal de Cuentas del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. www.tribctas.gba.gov.ar
- Asociación del Personal de los Organismos de Control de la República Argentina. www.apoc.org.ar

Políticas de empleo

Políticas de Empleo

Equipo:

Supervisor: Lic. Mercedes Gámez

Auditores:

Lic. Graciela Maestri

Lic. Nuria García Wolff

Lic. Florencia Tamai

Lic. Anabella Zanini

Aud. Mercedes Mónaco

A modo de introducción

Hablar de Políticas de Empleo -el "empleo" en tanto "política de Estado"- es poder dar cuenta de una planificación estratégica, de formas articuladas en la gestión de gobierno, de programas que se complementan y potencian en el cumplimiento de sus objetivos y también de modalidades de evaluación que permitan, en la medida de lo posible, medir en forma adecuada el impacto de los programas en la empleabilidad de la población objetivo.

Para llevar a cabo una auditoría con este encuadre teórico es necesario contar previamente con una mirada transversal de todos los programas relacionados a la temática.

Por este motivo, se retomó la experiencia de las auditorías denominadas como "Proyectos Especiales" en donde se propuso hacer un abordaje transversal de ciertas temáticas: Política Habitacional, Política Alimentaria, etc.

De esta manera, en la Planificación Anual 2007 de la AGCBA se propuso abordar la temática del empleo en la jurisdicción del Ministerio de Desarrollo Social.

Se realizaron cuatro auditorías de gestión que abarcaron diferentes áreas de esa jurisdicción:

- Proyecto N° 3.07.05 a) Política de Empleo. Dirección General de Economía Social.
- Proyecto N° 3.07.05 b) Política de Empleo. Subsecretaría de Gestión Social y Comunitaria. Programa Promoción del Empleo (Autoempleo).
- Proyecto N° 3.07.05 c) Política de Empleo. Dirección General de la Mujer.
- Proyecto N° 3.07.05 d) Política de empleo. Dirección General de Juventud (Informe Preliminar aprobado)

El empleo desde el Desarrollo Social

A partir de los cuatro proyectos de auditoría llevados a cabo, en este artículo nos centraremos en los programas ejecutados durante 2006 en la jurisdicción 45 "Desarrollo Social".

Se trata de los siguientes programas, clasificados según su unidad ejecutora:

Unidad Ejecutora: Unidad Ejecutora 660-Dirección General de Economía Social.

Programa: Programa 56 "Fortalecimiento de Unidades Productivas". Durante 2006 contó con las siguientes actividades presupuestarias con metas físicas y transferencias:

- Nuevos Roles Laborales.
- Subsidios.
- Programa municipal de Microempresas (PROMUDEMI).
- Unidades de Desarrollo Local.

Programa 57 "Fortalecimiento Institucional y Promoción de la Gestión Asociada".

No fue ejecutado por carecer de marco normativo (se está tramitando por expediente).

Unidad Ejecutora: Unidad Ejecutora 479 - Dirección General de Fortalecimiento Sociocomunitario.

Programa: Programa 49 "Promoción del Empleo" (Autoempleo).

Unidad Ejecutora: Unidad Ejecutora 475 - Dirección General de Juventud.

Programa: Programa 45 "Emprendimientos Juveniles".

Unidad Ejecutora: Unidad Ejecutora 480 - Dirección General de la Mujer

Programa: Programa 20 "Inserción de la Mujer en la Economía".

Concluido el proceso de estas auditorías resulta interesante hacer un análisis transversal de las mismas, a fin de ampliar la mirada sobre este tema y observar algunas de las debilidades y fortalezas en relación a conceptos tales como eficiencia y eficacia de los programas de empleo.

I) Contexto histórico

Los programas de empleo surgen en general, en un contexto de crisis económica y social, y, con la finalidad de paliar la falta de trabajo a través de la implementación de acciones asistenciales de emergencia.

El cuadro siguiente muestra el año de creación de los programas analizados:



Programas	Año de creación
Nuevos Roles Laborales	2001
PROMUDEM	1990
Subsidios	2004
Autoempleo	2001
Unidades de Desarrollo Local	2006 (es el programa de Autoempleo modificado)
Inserción de la Mujer en la economía	2002
Emprendimientos Juveniles	2005 (complementario de Programa de Formación para el Trabajo creado en 1997)

La mayor parte de estos programas se han implementado como medidas paliativas. Surgieron como respuesta a una demanda creciente de salida laboral; se implementaron sin un diagnóstico del perfil de la población objetivo ni una planificación estratégica.

En 2007 -seis años después de la crisis del 2001- el Ministerio de Desarrollo Social seguía adoleciendo de datos estadísticos fidedignos que permitieran contar con un diagnóstico del perfil poblacional objeto de estos programas.

De este modo, una observación recurrente en los programas analizados y que da cuenta de lo expresado anteriormente, ha sido:

“La falta de una adecuada articulación y coordinación entre los diferentes programas auditados no favorece la existencia de bases de datos unificadas, de planificaciones con estrategias comunes, de seguimiento integral de beneficiarios y la óptima utilización de los recursos disponibles”.

El resultado final, es entonces, la existencia de programas aislados, con recursos limitados, sin articulación aun cuando se implementan en una misma Dirección General o forman parte

-como actividad- del mismo programa presupuestario.

II) Análisis de objetivos

Es importante destacar que los siete programas mencionados sostienen objetivos que desde su definición son paliativos. En todos se enuncian -de una u otra forma- acciones de “apoyo a la empleabilidad”, “de fortalecimiento a la capacidad productiva”, “de contribuir al incremento de mano de obra calificada”. En algunos, además, aparece la entrega de subsidios o créditos a fin de promover y financiar proyectos o emprendimientos productivos.

Del análisis de sus objetivos se desprende que, en ningún caso, el abordaje a la temática se realiza en forma integral, de manera tal que se llegue a soluciones más permanentes y definitivas.

El hecho de enunciar sus objetivos y líneas de acción en forma global y poco descriptiva dificulta la medición de los resultados y la efectividad de la política de empleo. El objetivo de máxima es “promover”, “contribuir”, “asistir” y “apoyar” el empleo. Por lo tanto las metas lejos están de “generar” y “garantizar” la empleabilidad real, concreta y duradera de la población beneficiaria.

Lo expresado anteriormente se reafirma en dos de las observaciones de las auditorías realizadas:

Programa Emprendimientos Juveniles

“El bajo nivel de cobertura del programa sobre la población objetivo, el monto de las prestaciones, la falta de un marco viable para la concreción de los emprendimientos, de acompañamiento del programa por el escaso recurso humano con que cuenta y de pago puntual para insumos, transforma el objetivo de lograr la inserción de los jóvenes en subsidios que no impactan significativamente en la realidad económica de los beneficiarios”.

Dirección General Economía Social

“El bajo monto de las prestaciones, la falta de un marco viable para la comercialización de los productos, la falta de acompañamiento en los casos de población con mayor vulnerabilidad socio económica, transforma el objetivo de aumentar la empleabilidad, expresado por los programas, en subsidios que fragmentados no impactan significativamente en la realidad económica de los beneficiarios.”

III) Población objetivo

Los programas auditados comparten el perfil poblacional de sus beneficiarios y se proponen aumentar la empleabilidad a través de diferentes modalidades. Se dirigen a los sectores de la ciudad de bajo nivel socio económico en condición de trabajadores desocupados o subocupados y en situación de vulnerabilidad social. Algunos programas, en particular, se orientan a quienes demandan capacitación y apoyo para emprendimientos laborales de distinto tipo.

El cuadro que sigue muestra los tipos y cantidad de beneficiarios de los programas / actividades en cuestión:

Programa/Actividad	Tipo de Beneficiario/Producto	Cantidad (en 2006)
Act. 3 Subsidios	Proyectos	148
Act. 4 PROMUDEMI	Créditos aprobados	150
Act. 8 Nuevos Roles Laborales-Proyectos	Proyectos	22
Act. 9 Nuevos Roles Laborales -ingreso básico de trabajadores	Beneficiario individual	437
Act. 12. Apoyo a Unidades de desarrollo local	Beneficiario individual participe de proyecto	5016
Prog. 35 Emprendimientos Juveniles-becas a jóvenes	Beneficiario individual	639
Prog. 35 Emprendimientos Juveniles-financiación de proyectos	Beneficiario individual participe de proyecto	52
Prog. 20 Inserción de la mujer en la economía	Mujer incorporada a activi. De promoción y asist. técnica	1221
Prog. 49 Autoempleo	Desocupado subsidiado	359

En la gestión no sólo es importante considerar la población beneficiaria, si no también las personas que constituyen la demanda insatisfecha. Al respecto, ninguno de los programas auditados cuenta con un registro del total de interesados y postulantes. Este aspecto, unido a la falta de planificación, refuerza el sostenimiento de los programas desde una visión puntual y en un contexto de emergencia.

Las dos observaciones que se expresan a continuación se relacionan directamente con la demanda y denotan una permanente improvisación en su abordaje:

Dirección General de Economía Social

• Observación: “La falta de un sistema que registre el total de interesados y postulantes a los programas no permite determinar la demanda insatisfecha”.

En línea directa a la ausencia de registros de la demanda insa-

tisfecha se encuentra la falta de estudios específicos tanto de la problemática, como de la población:

• Observación: “La Dirección General no cuenta con diagnósticos específicos sobre la población y problemática que trata, lo cual no permite orientar adecuadamente los recursos para el cumplimiento efectivo de los objetivos propuestos”.

A esta altura, se imponen las siguientes preguntas:

¿Se puede gestionar sin conocer de manera fidedigna la población destinataria?; ¿y a la población que demanda y necesita la prestación brindada?; ¿y a la población que conforma la demanda insatisfecha? Se puede gestionar así, obviamente: lejos de la eficiencia y la eficacia.

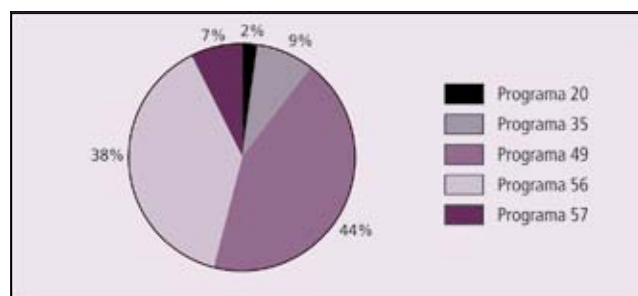
IV) Presupuesto global de los programas auditados

El Presupuesto de 2006 -Sanción y Devengado-, de los Programas analizados con crédito para transferencias o actividades de capacitación, es el siguiente:

Programa/Actividad	Programado	Devengado Cuenta Inversión
56. Fortalecimiento de Unidades Productivas	6.346.493	8.665.728
57. Fortalecimiento institucional y promoción de la gestión asociada.	1.115.849	181.118
49. Promoción del empleo- Autoempleo	7.583.002	8.098.455
20. Inserción de la mujer en la economía	389.298	1.266.620
35. Emprendimientos Juveniles	1.482.286	1.854.800
Total	16.916.928	20.066.721

Fuente: Presupuesto de Sanción y Cuenta de Inversión 2006

La distribución porcentual de cada uno de los programas en el total de créditos asignados se representa en el siguiente gráfico:



Fuente: Presupuesto de Sanción 2006

En cuanto al análisis del objeto del gasto, el de mayor impacto en el presupuesto de los programas auditados es el destinado a Transferencias (Inciso 5: subsidios a personas, a organizaciones para asistencia financiera y técnica.).

El crédito asignado y devengado al inciso 5 se expresa por programa en el siguiente cuadro:

Como se observa el programa 20 -Inserción de la mujer en la economía- es el único que desde la programación presupuestaria no preveía gasto en transferencias porque su actividad

Programa /Actividad	Presupuesto de Sanción			Devengado Cta. de Inversión			Dif en \$ E-B
	Total (A)	Inciso 5 (B)	%B/A	Total (D)	Inciso 5 (E)	%E/D	
56. Fortalecimiento de Unidades Productivas	6.346.493	1.327.260	21	8.665.728	6.561.858	76	5.234.598
57. Fortalecimiento institucional y promoción de la gestión asociada	1.115.849	780.000	70	181.118	0	0	-780.000
49. Promoción del empleo - Autoempleo	7.583.002	7.000.000	92	8.098.455	7.697.961	95	697.961
20. Inserción de la mujer en la economía	389.298	0	0	1.266.620	0	0	0
35. Emprendimientos Juveniles	1.489.286	1.331.147	90	1.854.800	1.669.275	90	338.128
Total	16.916.928	10.438.407	62	20.066.721	15.929.094	79	5.490.687

es de capacitación.

Por su parte el Programa 57 -Fortalecimiento institucional y promoción de la gestión asociada- no se ejecutó por carecer del marco normativo (Expediente 36978/06).

En los programas restantes se observa un incremento presupuestario. El más significativo es el Programa 56 -Fortalecimiento de Unidades Productivas- con un aumento del 395%.

Presupuesto Físico

Las metas físicas programadas y ejecutadas y sus correspondientes unidades de medida por programa se expresan en el siguiente cuadro:

Programa	Producto	Meta Anual		
		Prog	Ejec	% Ejec
56. Fort.Unidades Productivas	Unid. de Producción Fortalecidas	700	341	49
57.Fort. Inst. y prom. de gestión asociada	Organizaciones fortalecidas	700	0	0
49.Prom. de empleo - Autoempleo	Desocupados subsidiados	2.916	5.700	195
20. Inserción de mujer en economía	Mujer incorporada	2400	2.067	86
35. Emprendimientos Juveniles	Jóvenes incluidos	2.447	938	38

Es importante aclarar que dentro de cada Programa existen más de 2 actividades específicas con producción física. Las Unidades de Medida de las Metas por Programa carecen de una clara definición que contemple la totalidad de sus actividades productivas y la cuantificación anual no siempre expresa correctamente la producción física, dificultando seriamente el seguimiento y control de la gestión.

En el diseño presupuestario por programa se requiere expresar la necesidad real y total, mediante la cual se cuantifica la demanda conocida y la necesidad total que da sentido a la existencia de cada programa. En la realidad este dato no siempre se consigna, y en general, cuando ocurre, no existe documentación que avale los datos allí expresados.

Diseño y Ejecución Presupuestaria

En el Ministerio de Desarrollo Social se observan numerosas modificaciones de estructura y diseño presupuestario: cambio de nombre de programas, programas que pasan a ser activida-

des, unidades ejecutoras que pasan a ser programas, concentración de gasto de personal o imputación presupuestaria del recurso humano no coincidente con la planta que realmente presta servicio. A esto, se suma por un lado que las modificaciones financieras ocurridas durante el año no se expresan en las metas físicas y por otro que la información difiere según las fuentes de información que se consulte. Estos elementos nos permiten expresar que el presupuesto no resulta un instrumento confiable y actualizado que facilite por sí mismo el seguimiento de la ejecución física y financiera de los programas.

Un aspecto que merece especial atención es la creación de nuevas actividades u operatorias no contempladas en la normativa de origen. Por ejemplo en el programa de Emprendimientos Juveniles esta situación dio origen a la siguiente observación: "Las nuevas actividades creadas por Resoluciones (Consejo Local Internacional de Mujeres Jóvenes, Construyendo Lazos y Subsidios a jóvenes de Recuperadores Urbanos) y para las que se afectaron créditos para ser implementados mediante operatorias que no están contempladas en el Anexo I del Decreto 1128/05, carecen de reglamentos, manual de procedimiento y resguardo de documentación para su gestión desde el programa".

El área de Desarrollo Social en forma frecuente utiliza esta modalidad de gestión. Algunos funcionarios lo justifican por tratarse de situaciones de emergencia y para poder responder positivamente a la presión de la demanda. Si bien es entendible el uso de mecanismos ágiles para resolver problemáticas coyunturales, no se explica en estas áreas y, en 2006, la falta de una adecuada planificación presupuestaria y la implementación y actualización de registros confiables.

El correcto tratamiento de la información requiere de un mecanismo de retroalimentación entre quienes ejecutan y quienes toman decisiones. Del análisis de los Formularios cualitativos, que acompañan los Informes Trimestrales de Gestión, en numerosas oportunidades, los responsables de los programas señalan las dificultades edilicias, de equipamiento, recurso humano, de demanda para cumplir con las metas, sin que exista, en la práctica, respuesta o modificación al respecto. El presupuesto es el instrumento que a modo de columna vertebral sostiene y da cuenta de toda la estructura de recursos y producción pública: es tarea de todos implementar los mecanismos que aseguren un diseño coherente, una implementación adecuada y una expresión clara, completa y confiable.

V) Características de la prestación

El bajo monto de las prestaciones, la falta de un marco viable para la comercialización de los productos, la falta de acompañamiento en los casos de población con mayor vulnerabilidad socio económica, transforma el objetivo de aumentar la empleabilidad -expresado por los programas-, en subsidios que fragmentados no impactan significativamente en la realidad económica de los beneficiarios.

Programas / Actividad	Monto y duración del beneficio
Act. 3 Subsidios	\$5.000 monto máximo otorgado (renovable 1 vez)
Act. 4 PROMUDEMI	\$6.000 monto máximo otorgado
Act. 8 Nuevos Roles Laborales - Proyectos	\$6.000 (en 6 meses por única vez para el proyecto con cronograma de desembolso)
Act. 9 Nuevos Roles Laborales - ingreso básico de trabajadores-	\$200 por mes durante 6 meses
Act. 12. Apoyo a Unidades de desarrollo local	\$200 por mes. Inicialmente por una duración de 4 meses, luego se extiende por 6 meses y finalmente se renueva por 6 meses más.
Prog. 35 Emprendimientos Juveniles – becas a jóvenes	Durante los primeros 6 meses del 2006 por un monto de \$1.000 en 6 cuotas (\$50,\$100,\$150,\$200,\$200,\$300). Los otros 6 meses de 2006 un monto de \$650 en 3 cuotas (\$100, \$250 y \$300). Durante el 2007 un monto de \$1.200 en 6 cuotas de \$200.
Prog. 35 Emprendimientos Juveniles -financiación de proyectos	\$ 3.000 monto máximo
Prog. 20 Inserción de la mujer en la economía	No tiene beneficio económico
Prog. 49 Autoempleo	\$200 por mes con duración de entre 3 y 6 meses de proyecto. Renovable por única vez por 6 meses.

VI) Recursos Humanos

Los programas auditados tienen una normativa de origen muy precisa, en donde se establecen los requisitos de ingreso, circuitos y modalidades de monitoreo y evaluación. Podríamos decir al respecto que cuentan con marcos de acción claros y que aseguran mecanismos transparentes de ejecución. Sin embargo, lejos se está de contar con la cantidad del recurso humano necesario para una adecuada gestión, y que a su vez esté debidamente capacitado. En el cuadro siguiente se resume la cantidad y capacitación profesional de los recursos humanos disponibles:

Programa	Personal Planta Permanente	Personal Contratado	Personal con capacitación profesional
Nuevos Roles Laborales	0	6	2
PROMUDEMI	5	10	4
Subsidios	0	3	1
Unidades de Desarrollo Local (UDL)	1	8	1
Autoempleo	1	8	1
Inserción de la Mujer en la Economía	1	14	3
Emprendimientos Juveniles	4	6	1
Total	12	55	13

La observación siguiente -que se reitera en los programas auditados- reafirma lo dicho anteriormente:

“El recurso humano es insuficiente, un porcentaje importante posee contrato de locación de servicios o contrato por Decreto 948 y está poco profesionalizado para llevar a cabo las acciones de acompañamiento, apoyo, contención, monitoreo, seguimiento y evaluación de los programas auditados.”

VII) Modalidades de registro, monitoreo y seguimiento

Los siete programas presentan una variación importante en cuanto al grado de valoración de las herramientas de resguardo de información (legajos, carpetas) y de bases de datos.

Los Programas Nuevos Roles Laborales, PROMUDEMI y Emprendimientos juveniles han implementado un sistema de registros a través de carpetas de organizaciones, de proyectos y de beneficiarios muy completo en cuanto a especificaciones técnicas (no obstante registrar falencias de cumplimentación). Los programas de Autoempleo y de Subsidios no cuentan con este tipo de registros completos y por lo tanto, las observaciones son más sustantivas ya que se encontraron limitaciones de otro orden, como aquel que indica la imposibilidad de evaluar en tiempo y forma la gestión de los programas. Esta situación también se trasladó al programa UDI que reemplazó al de Autoempleo.

Diferente es el caso del Programa de Inserción de la Mujer en la Economía, ya que por centrarse en la capacitación implementa registros más flexibles.

Respecto a las bases de datos -otra herramienta imprescindible para llevar adelante una buena gestión- se encontraron diferencias y distintos grados de avance en los programas auditados. Sin embargo, ninguno de los programas bajo análisis ha generado bases de datos integrales que den cuenta de las modalidades reales de gestión utilizadas. Por ende, han presentado falencias en el registro unificado y confiable de los beneficiarios.

Por otro lado, es importante remarcar, como mencionamos antes, que las normativas de los programas analizados establecen las modalidades de seguimiento y evaluación:

Nuevos Roles Laborales

El programa cuenta con instrumentos formales de evaluación del proceso de inscripción e implementación de proyectos a cargo de un equipo evaluador. Más allá del avance que implica disponer de estas herramientas se observaron distintas falencias en su cumplimiento, a saber:

- ausencia de registros unificados de beneficiarios y proyectos;





- falta de documentación respaldatoria (informes de avance, rendiciones de fondos, de certificaciones);
- En dos de los tres proyectos visitados se notó la ausencia de producción de bienes y servicios, y dificultades para la generación de espacios de trabajo sustentable.

PROMUDEMI

Los postulantes reciben asistencia técnica para elaborar un plan de negocios con evaluación de rentabilidad y viabilidad. El Programa elabora un informe técnico de aprobación. Se visitaron tres proyectos de la muestra, uno de ellos no fue localizado y en los dos restantes los beneficiarios informaron que el crédito les permitió concretar su emprendimiento (además poseían fondos propios). Respecto del seguimiento -luego de la aprobación del proyecto- los responsables indicaron que no tuvieron ninguna comunicación ni visita por parte del Programa para evaluar la marcha del emprendimiento.

Subsidios

Desde el programa se prevé una evaluación de los requisitos formales y un dictamen de viabilidad positiva. En este caso, se deberá contar con una visita ocular. Sin embargo, un alto porcentaje de proyectos (68,42%) fue elevado a consideración de la Dirección General sin ser calificado por los evaluadores denotando una modalidad centralizada de decisión. Asimismo, el personal del Programa no ha realizado visitas de campo que constaten la información vertida en los formularios a pesar de que en el 54,38% de los proyectos visualizados se las sugiere. Tampoco se han elaborado indicadores para el monitoreo, seguimiento e impacto del Programa.

Además, se observó una serie de falencias en cuanto a registros y documentación respaldatoria (rendiciones de fondos, de certificaciones) que verificaron un alto incumplimiento de los requisitos establecidos.

Promoción del Empleo, Autoempleo y Unidades de Desarrollo Local

Las UDL se crearon a finales del período auditado y reemplazaron al Programa de Autoempleo. Entre las falencias más significativas se destacan: la falta de los registros de beneficiarios y de organizaciones, de bases de datos, de mecanismos claros de acceso, selección, seguimiento y evaluación.

Inserción de la Mujer en la Economía

Al inscribirse se cumplimenta la confección del formulario RUM (Registro Único de Mujeres) que arbitra la Dirección General de Mujer. Este registro no funciona como registro digital único. Por otro lado, se verificó que el Programa no analiza el resultado que tienen sus capacitaciones en cumplimiento de sus objetivos.

Emprendimientos Juveniles

Si bien se han implementado mecanismos de monitoreo y evaluación, se verificó un porcentaje considerable de proyectos que fue aprobado sin la correspondiente evaluación. Asimismo, según los registros de la muestra, la visita de campo prevista solo se efectuó en un bajo porcentaje.

A modo de conclusión

Al analizar la eficacia de la gestión, al evaluar las formas que han adoptado los programas de empleo a fin de cumplir con sus propósitos se han observado distintas falencias.

A la ausencia de diagnósticos y de bases de datos integradas y completas, se suma la falta de regularidad en la ejecución presupuestaria y el sostenimiento injustificado del beneficio más allá de lo establecido en la normativa.

Las situaciones de aislamiento y fragmentación entre programas y la ausencia de redes de apoyo y de articulación institucional (formal e informal) coexisten con las observaciones verificadas en las modalidades de ingreso y acceso con criterios contrarios a la opinión técnica de los evaluadores.

Los recursos humanos resultan insuficientes y poco profesionalizados. Los programas -asimismo- no cumplen eficientemente con lo establecido en cuanto a las acciones de monitoreo y evaluación.

A todo ello se suma que los recursos económicos disponibles impactan débilmente en la realidad económica de los beneficiarios, principalmente por lo poco sustantivo de los montos y las demoras existentes para efectivizarlos. Paralelamente, muchas de las capacitaciones y emprendimientos aprobados no constituyen verdaderas alternativas de empleo y son inviables en su inserción en el mercado. Algunas además requieren de una asistencia técnica y de comercialización posterior.

Por todo esto, concluimos que es necesario hacer una revisión profunda de los programas, de manera de poder generar acciones transformadoras en el marco de una política integral de empleo con inclusión y promoción social.

Los informes de Auditoría pueden contribuir en ese propósito, al poder ser considerados insumos para la toma de decisiones; para la generación de políticas superadoras que -desde lo normativo, lo declamativo y lo efectivamente gestionado- mejoren la condición de empleabilidad de la población desde la especificidad de la gestión en el ámbito del desarrollo social. ●

Auditoría de Gestión de Juicios

Dirección General de Asuntos Judiciales.

Poder de Policía y Responsabilidad Aquiliana

INFORME DE AUDITORÍA

Auditoría de Gestión de Juicios. Dirección General de Asuntos Judiciales. Poder de Policía y Responsabilidad Aquiliana.

Proyecto N° 7.07.02

Equipo:

Supervisor: Dra. Susana E. Castagna

Auditores:

Dra. Adriana Osellame

Aud. Matías Potenza

Colaboración: Aud. Federico Clavijo, Aud. Pedro Prado Giralt, Dra. Érica Maidana

- Demandas contra la autoridad administrativa
- Impugnaciones de acto administrativo
- Acciones meramente declarativas
- Acciones de habeas data

La labor del equipo auditor se centró en verificar el cumplimiento de la normativa de fondo y de forma, plazos procesales y cumplimiento de las etapas de todo proceso judicial efectuando el relevamiento de los expedientes en sede judicial. En el siguiente cuadro se destacan las dependencias del Gobierno de la Ciudad que fueron demandadas, dicha información surge de cada una de los juicios relevados:

Origen	Cantidad	Porcentaje
DG Defensa y Protección al Consumidor	49	44,14%
DG de Protección del Trabajo	33	29,73%
Otros (DG Habilitaciones y Permisos, DG de Administración de Infracciones, DG de Rentas, DG Obras y Catastro, DG Verificaciones, DG de Higiene y Seguridad Alimentaria)	29	26,13%

Qué examinamos cuando hacemos una auditoría de gestión de Juicios:

Para las auditorías de gestión de juicios, el examen abarca desde el momento en que el área legal queda obligada a iniciar la causa o actuar en ella, por haberle sido notificado o haberse producido el evento que hace necesario su inicio -cuando el GCABA es actor-, o bien por haberle sido comunicado el inicio de la causa -cuando el gobierno es demandado-, hasta el momento en que se completó la ejecución de la sentencia, si la hubiese habido, o, si el proceso hubiera finalizado de otro modo, hasta que se completen sus efectos. El universo objeto de auditoría está compuesto por los juicios activos al momento de corte del período auditado. En este proyecto en particular todos los juicios activos al 31 de diciembre del 2007.

La auditoría de gestión de juicios comprende también el área jurídica, su proceso administrativo, la adecuación de los recursos humanos, tecnológicos y materiales a las necesidades del servicio, y el control interno establecido, incluyendo también la elaboración y cumplimiento de las metas físicas que se hubieran comprometido, la producción de estimaciones económicas razonables de los activos y pasivos contingentes que la ulterior resolución de los litigios pueda generar, y su comunicación oportuna a los sectores responsables de la exposición presupuestaria y contable de los mismos.

Qué examinamos en el proyecto 7.07.02.

Se seleccionaron 111 juicios que representan la variedad de temáticas abordadas en el ejercicio del Poder de Policía y responsabilidad extracontractual. Dicha muestra a examinar estaba integrada por los siguientes objetos:

- Causas judiciales con trámite directo ante la Cámara de Apelaciones

También se evaluó la gestión administrativa efectuada por la Dirección de Responsabilidad Extracontractual, en este punto se procuró determinar en qué medida se cumplen los objetivos de control en el área auditada en virtud de lo definido en sus responsabilidades primarias y acciones, y si además dicha área auditada brinda una seguridad razonable sobre la información utilizada en el proceso de toma de decisiones, todo ello en cumplimiento de las normas internas de la Procuración General sobre la forma en que se controlan todas las actuaciones, reguladas en la Resolución PG. N° 360/06 y su modificatoria Res. 370/06 y de conformidad con las responsabilidades primarias y acciones definidas en el Decreto GCBA N° 298/06.

Cuáles fueron los principales hallazgos

Sobre la gestión administrativa: en políticas de Recursos Humanos la Dirección auditada no posee personal administrativo suficiente a efectos de colaborar con los letrados. Éstos concentran una gran cantidad de tareas particularmente referidas a la gestión judicial que les hacen dejar de lado las cuestiones referidas a la gestión administrativa. Se verificó que no existe una política de capacitación del personal tanto para el administrativo como para los profesionales. En cuanto a los Recursos Materiales y Espacio Físico se destaca que en el Departamento de Responsabilidad Aquiliana y Poder de Policía carece de mobiliario suficiente para resguardar la documentación, el espacio físico es reducido con relación a la cantidad de personal que trabaja, y la ubicación del mobiliario obstaculiza la circulación del lugar. Por su parte se verificó el incumplimiento de normativa interna

de la Procuración General por parte de los letrados, respecto a su responsabilidad de cargar todos los escritos y mantener actualizados los estados procesales en el sistema único de seguimiento de juicios (SISEJ) verificándose que de los 111 juicios examinados, en 98 de ellos la información era incompleta y desactualizada, conformando el 88.29% de los casos. Se verificó la existencia de datos incorrectos o causas inexistentes.

Se observó que la asignación de las causas a los letrados no es equitativa, por cuanto se verificó que de los 111 juicios controlados, un solo letrado tramitó un total de 84, conformando así el 75, 6% del total seleccionado.

Se comprobó el incumplimiento al principio de segregación de funciones, por cuanto la Jefa de Departamento de Responsabilidad Aquiliana y Poder de Policía, además de las actividades propias de su cargo, también tiene a su cargo la tramitación de 20 juicios de variada temática.

Por último cabe resaltar, en cuanto a la gestión judicial que, en las acciones que tramitan la impugnación de multas aplicadas por la Dirección General de Defensa y Protección del Consumidor y la Dirección General de Protección Laboral, se identificó que, en los casos con sentencia firme y consentida, no se advierte por parte de la Procuración General una compulsa en forma diligente y eficaz a los efectos de que la autoridad de aplicación de las multas procure en forma oportuna el cobro de los montos, sin que la Procuración General presente un escrito solicitando que se remita en forma urgente a las dependencias pertinentes del Gobierno de la Ciudad para hacer efectivo el cobro.

Cuales fueron las principales recomendaciones:

Evaluar la posibilidad de adecuar la estructura y organización de la Dirección de Relaciones Extracontractuales, creando más niveles jerárquicos departamentales, para dar cumplimiento a un eficiente y eficaz servicio de patrocinio.

Evaluar la reasignación de los juicios que tiene a su cargo la Jefa del Departamento de Responsabilidad Aquiliana y Poder de Policía a fin de que pueda abocarse a sus funciones específicas.

Dotar al área auditada de recursos humanos que cumplan tareas administrativas, optimizando la labor de los letrados. Respecto a la capacitación se recomendó implementar un "Plan Anual de Capacitación", conforme lo establecido por la Ley N°471 y su reglamento específico (Dec.N°986/04).

Reubicar a la Dirección de Relaciones Extracontractuales y el Departamento de Responsabilidad Aquiliana y Poder de Policía en un espacio físico con las dimensiones acordes a la cantidad de personas que trabajan y el volumen de documentación que obra en dicho sector.

Efectuar las actividades de control por parte de los niveles de conducción y de ejecución verificando periódicamente la actualización del sistema, y procurando el control de la gestión de los juicios que ingresan y su actualización.

Procurar asignar en forma equitativa, y sobre la base de criterios objetivos y predeterminados, las causas entre los profesionales de la Dirección.

Los letrados deberán cumplimentar con la carga y actualización de la información en el SISEJ para que refleje los estados procesales de los juicios a su cargo en forma confiable y actualizada

Sobre la gestión judicial adoptar las medidas conducentes a fin de realizar la compulsa en forma diligente y eficaz de las actuaciones para que la autoridad de aplicación de las multas procure en forma oportuna su cobro.

Nuestras conclusiones fueron:

El análisis efectuado en la Dirección de Relaciones Extracontractuales demuestra falencias en el sistema de control interno, por cuanto de las evidencias recabadas surge que no se cumplen en forma eficaz y eficiente los objetivos propios de dicho control.

Como corolario, al no contar la Dirección con información confiable y oportuna, se dificulta, a nivel de auditoría tanto interna como externa, el control del cumplimiento de los objetivos respecto de las actividades que deben realizar los letrados responsables de la tramitación de los juicios.

Quedan planteados también los interrogantes sobre la capacidad del organismo para reorganizar su estructura y atender a las necesidades de los recursos materiales y humanos esenciales para mejorar el funcionamiento del área.

Acciones tomadas por la Procuración General respecto a las observaciones y recomendaciones efectuadas por la AGCBA

Con posterioridad a la aprobación del informe final -en septiembre del corriente-, el Sr. Procurador General Adjunto de Asuntos Contenciosos de la Procuración General de la Ciudad comunicó al Colegio de Auditores que en relación a las observaciones y recomendaciones emanadas de dicho informe, se dio cumplimiento informando lo siguiente: En referencia a la inadecuada estructura del área atento al volumen de causas y la variada temática, se ha procedido a designar a un profesional como Coordinador de temas dividiendo un Departamento de Responsabilidad Aquiliana y otro de Poder de Policía. En relación a la carencia de personal administrativo, se ha incorporado del RAD más personal para cumplir con dichas funciones. En cuanto a las carencias advertidas sobre la carga del SISEJ y carpetas internas, se ha ordenado a todas las Direcciones dar estricto cumplimiento con la normativa que exige mantener actualizada la información en el sistema, del mismo modo se les indicó a los Directores controlar que se efectivice la carga. Sobre el reducido espacio físico, se ha dotado al Área de un lugar más amplio y adecuado a las tareas de control. En lo relativo a la segregación de funciones, se reasignaron los juicios que tramitaba la Jefa de Departamento. Por último se ha ordenado al Director que establezca un sistema de asignación de causas sobre criterios objetivos y predeterminados de las causas en trámite. ●

Tratamiento, Evaluación y Administrativa de las Faltas

INFORME DE AUDITORÍA

Tratamiento, Evaluación y Administrativa de las Faltas
Proyecto N° 5.07.02

Equipo:

Supervisoras: Dra. Bettina Fernández
Dra. María Fernanda Mina

Auditores:

Dra. Castorino, Roxana
Dra. Pellicciota, Soledad
Cdor. Raba, Gustavo
Lic. Villanueva, Diego

Colaboración: Dra. Díaz Robledo, María Andrea,
Dr. Hugo Rosenthal, Sra. Gloria Da Silva

Qué examinamos

El objeto de análisis fue el Programa N° 20025 denominado “Tratamiento y evaluación administrativa de las faltas” por cuyo intermedio el GCBA —a través de la Dirección General de Administración de Infracciones— genera una instancia administrativa, previa a la judicial, al efecto de considerar las faltas y contravenciones detectadas por la autoridad competente y de aplicar las eventuales sanciones correspondientes en cuyo marco el presunto infractor puede ejercer su derecho de defensa.

Reseña de las observaciones significativas

Con motivo de la auditoría efectuada se ha podido advertir una vulneración a los principios de legalidad, eficiencia, eficacia y economía en la gestión del programa auditado y en el ejercicio de las responsabilidades primarias asignadas al Gobierno de la Ciudad, conllevando, de modo indirecto, a una deficiente política de seguridad. Las falencias que corroboran lo antedicho, pueden resumirse en las siguientes:

1) Insuficiente ejercicio de la competencia: la gestión implementada en el marco del programa que nos ocupa implica, en esencia, y salvo supuestos de excepción, tan solo el tratamiento y evaluación de las faltas de tránsito, en tanto sean leves y en cuanto el infractor comparezca al organismo para abonar la multa impuesta y/o para requerir la intervención del controlador. Operándose, en los hechos, la prescripción de todas las faltas restantes.

2) Falencias en el ejercicio del poder de policía: consecuencia de lo antedicho es de advertirse que el despliegue del poder de policía inspectivo, solo en escasas oportunidades resulta ser

concluido en el ejercicio del respectivo sancionatorio en desmedro del efecto preventivo que en materia de seguridad, el sistema punitivo pretende generar provocando una anomia en la sociedad y una vulneración de los derechos humanos, fundamentalmente, la vida y salud.

3) Inexistencia de una política de seguridad integral e integrada: se advierte una falta de coordinación y/o de articulación de acciones del organismo con las diversas áreas del GCBA vinculadas con las políticas de seguridad, de modo tal de posibilitar una planificación y una ejecución integral, integrada y eficiente de las políticas referidas.

4) Delegación del ejercicio del poder de policía sin control suficiente: Se observa una “delegación” de funciones vinculadas con el ejercicio del poder de policía inspectivo y sancionatorio en terceros ajenos al GCBA (“UTN” e “Itrón y Meller Ute”) implementadas sin una debida y acabada fiscalización y con una concentración de acciones que importa la ausencia de un adecuado y necesario control por oposición. Cuestionamiento que adquiere mayor relevancia si se considera la diversidad que se advierte entre los intereses pregonados por el GCBA y ambas contratistas. Fundamentalmente, con el interés privado de una de ellas, circunscripto, básicamente, al de lucro.

Acceso a la información: El organismo auditado carece del acceso a la información vinculada con el universo de las actas y con su respectivo tratamiento y evaluación.

¿Cuales fueron las principales recomendaciones?

Desenvolverse respetando los principios de legalidad, eficiencia, eficacia y economía en la gestión. Actuar respetando los principios y responsabilidades primarias asignadas a la unidad ejecutora, a fin de llevar adelante una eficiente política de seguridad.

Llevar a cabo medidas tendientes a otorgar un marco suficiente para el ejercicio de la competencia otorgada sobre todo a fin de lograr que las multas no prescriban.

Resolver las falencias detectadas en el ejercicio del poder de policía inspectivo, tendiendo a desplegar las sanciones en aquellos casos que así lo ameriten, a fin de lograr el fin ejemplificador de las sanciones en pos de la defensa de los derechos humanos tales como la vida y la salud.

Programar y coordinar una política de seguridad integral e integrada.

Desplegar mecanismos de control por oposición sobre los terceros ajenos al GCBA sobre el ejercicio del poder de policía tanto inspectivo como sancionatorio.

Estructura: Establecer la estructura orgánico funcional del Organismo con su respectivo organigrama, definición de todas las unidades de organización, asignación de responsabilidades primarias y acciones y dotación de personal

Condiciones laborales y edilicias: Proveer al organismo de instalaciones adecuadas para el desarrollo del programa auditado, especialmente, en lo atinente a la atención directa al público.

Planificación y objetivos: Planificar lineamientos estratégicos de la política de tratamiento y evaluación de faltas, y de un accionar evaluativo objetivo y sustentado de las necesidades públicas para cuya satisfacción la unidad de organización auditada ha de ejercer la competencia asignada.

Citación: Dar cumplimiento efectivo al Art. 12 de la ley 1217 a fin de citar al infractor en todos los casos en que la falta ha sido detectada.

Prescripción: Implementar un sistema de notificaciones a los presuntos infractores que permita citarlos en forma fehaciente a fin de evitar la prescripción de las actas.

Implementar un sistema de acceso a la información vinculado con el universo de las actas y con su respectivo tratamiento y evaluación. De modo que la contratista pueda fiscalizar de modo eficaz y eficiente las actividades desarrolladas.

Nuestra Conclusión

Se pueden destacar una serie de falencias que atentan contra los principios de legalidad, eficacia, eficiencia y economía en la gestión de los programas auditados, extenuando el cumplimiento de las responsabilidades primarias presupuestas para el organismo, entre las que se destacan: mejorar el grado de control, sanción de las infracciones y los medios para una mejor atención al público. Al no cumplirse con lo anteriormente dicho, se obstaculiza en forma indirecta, el desarrollo propicio de políticas de seguridad.

A lo largo del informe se han destacado una serie de observaciones generales que podemos sintetizar a través de cuatro grandes rangos: 1) insuficiente ejercicio de la competencia, 2) falencias en el ejercicio del poder de policía, 3) inexistencia de una política de seguridad integral e integrada, 4) delegación del ejercicio del poder de policía sin control suficiente. Dentro de las observaciones generales se encierran falencias específicas de distinta índole, entre las que se destacan por su mayor relevancia: a) la "delegación", y "concentración" de funciones vinculadas al ejercicio de poder de policía en terceros contratados que se implementan sin control por oposición y sin una acabada fiscalización por parte del organismo; b) insuficiencia en la registración ya sea en la historia de las actas, donde no



existe un registro completo unificado y acabado; como tampoco en los casos de actas descartadas, citaciones fracasadas, actas archivadas, prescriptas y nulas; c) falta de confiabilidad en el sistema de información, la cual se advierten a través de la ausencia de coincidencia de la información analizada durante la auditoria realizada; d) adolece de falta de transparencia los procedimientos a través de los cuales ingresan las actas al organismo; e) no se efectúa la correspondiente citación en todos los casos donde se detectó una infracción, agravado por la imposibilidad de identificar el universo de las actas no citadas, y reduciendo el tratamiento y evaluación de aquellas faltas a las cuales comparece el presunto infractor; f) en ocasiones se observa el ejercicio deficiente de la competencia por parte de los controladores, como por ejemplo en los casos identificados en que el monto resuelto es mayor al máximo tanto como menor al mínimo establecido por la norma, en el que se falla como vehículo particular a vehículos identificados para transporte de pasajeros, etc.; g) la falta de subsanación al problema de las actas no devueltas por las reparticiones encargadas de la confección de las multas; h) incumplimiento de los procedimientos de contratación; i) falta de coincidencia en los montos globales de la recaudación por multas entre la Contaduría General y las respuestas de la DGAI a los requerimientos formulados por la AGCBA; j) ausencia de transparencia en lo que respecta a los ingresos y egresos efectuados a través del Registro Nacional de la Propiedad Automotor y ACARA, además se observa que el organismo no ejerce un control eficiente respecto de los gastos efectuados por ACARA. ●

Fritz Lang

Metrópolis

Lic. Federico Golodny



“Tal como anunció en conferencia de prensa Paula Félix Didier (investigadora, Directora del Museo del Cine de la Ciudad), se encontraron en Buenos Aires los fragmentos perdidos y largamente buscados de Metrópolis que completan la versión, reducida por la distribuidora estadounidense que se hizo cargo de la comercialización del filme en esta parte del globo, allá por 1927”, dice Artemio Abba.

Metrópolis es una brillante película futurista realizada en el año 1927 por el director alemán Fritz Lang, antes de la aparición de la cinematografía sonorizada.

La película se sitúa en el siglo XXI y nos lleva a una ciudad (Metrópolis) en la cual los obreros viven en un gueto subterráneo donde se encuentra el corazón industrial con la prohibición de salir al mundo exterior. A partir de esa coyuntura, el film va desarrollando la relación entre los que viven “arriba” y los que viven “abajo”, haciendo uso de decenas de metáforas y alegorías que nos llevan a pensar no sólo en la división del trabajo y/o la lucha de clases, sino también en la configuración y realización de una ciudad, apelando al mito de la torre de Babel, a la llegada del “Mediador” (mesías), la robotización, etc.

Casi una mirada marxista

Ahora bien, Lang hace una interpretación propia de la mirada marxista de la lucha de clases, anteponiendo el amor como fuerza integradora de los diferentes intereses que tienen los actores sociales en pugna. Por un lado, tal como relata la película, existe el “cerebro” como característica principal de los que viven en la parte superior de la ciudad y por otro lado (para los obreros) está la acción, simbolizada por la “mano”. Estos dos conceptos son plausibles de ser mediados por el “corazón”, convirtiendo la lucha de intereses en una cuestión moral.

La llegada del Mesías

La primera fuente que tenemos sobre la llegada del mesías hay que buscarla en los textos bíblicos. La idea principal radica en

la llegada de una persona o ente que cambie el status quo y libere a la sociedad de los males que realiza, con el fin de vivir dentro de una amplia libertad.

En la película aparece el “Mediador”, que es una persona que viene a cumplir el papel de salvador de la sociedad, uniendo las manos de los de arriba con las de los de abajo. Pero esta caracterización está montada sobre un individuo y no sobre un proceso social. Más aún, Lang cree que la integración social depende de un “héroe” y no de la sumatoria de acontecimientos sociales que una sociedad puede generar. De esa manera, el film entiende que sólo necesitamos de buenas voluntades para poder cambiar la realidad y elude toda construcción colectiva.

Construyendo ciudad

Este clásico del cine nos invita a pensar las problemáticas y configuraciones de la ciudad industrial apelando a la ciencia ficción como indicador de las temáticas a desarrollar; y, si bien en la película no existe la pregunta formal, cabe resaltar que en todo momento nos incita a preguntarnos qué tipo de ciudad queremos para vivir. Metrópolis refleja la tajante división de las clases sociales, situando a los obreros como marginales tanto en su trato como en su empleo. La película nos cuenta, entrelíneas, que una forma de vida (la de los de arriba) es imposible sin el trabajo de los de abajo. En consecuencia, el intento de cambiar la realidad que vivimos no sólo recae en el mejoramiento de lo que hoy denominaríamos la clase marginal, sino también en la caracterización de la clase dominante. Esta forma de recorrer las vidas de una ciudad y sociedad, plantea la necesidad de un cambio global e integrador; en la que no sólo se cambien los usos y costumbres de una parte de la sociedad.

El caso de la Ciudad de Buenos Aires no escapa a las imágenes que muestra la película. Si bien no podríamos ilustrarla como una ciudad partida verticalmente, sí podemos hablar de una ciudad partida entre los ejes norte y sur. Evidentemente la construcción de ciudad es un viejo problema que acosa a nuestras sociedades. ●

Álvaro Abós

Caminando Buenos Aires

Lic. Federico Golodny

Nació en Buenos Aires el 20 de octubre de 1941. Estudió Derecho en la UBA y se recibió de abogado en 1966. Se desempeñó como abogado laborista desde 1966 hasta 1976. Se dedica plenamente a la escritura desde su regreso del exilio en 1984.

Leer este libro es como hacer un viaje no sólo por Buenos Aires, sino también por el tiempo.

En general cuando una persona viaja a un destino predeterminado, conoce una parte de él. La particularidad de "Al pie de la letra" es que el recorrido abarca diferentes etapas y momentos de la ciudad. En consecuencia, nos permite imaginar la ciudad en sus múltiples fases de construcción. Cabe resaltar que son muchos los acontecimientos que durante decenios sucedieron en Buenos Aires. Y, como cualquier herramienta, nos permitirá adentrarnos al mundo de la ciudad.

El autor escribe con detalle los circuitos literarios que trazaron la suerte de Buenos Aires.

Abós construye una puntillosa guía literaria de Buenos Aires, con planos e indicaciones precisas, señalando casas, galerías, esquinas, plazas por donde pasearon y vivieron escritores, por donde pasearon y vivieron sus personajes. Borges, Bioy, Cortázar, Feinmann, Marechal, Macedonio, se cruzan en una ciudad tan diversa como ellos.

Estos itinerarios literarios te conectan con lo emotivo, más allá de lo anecdótico. Te acercan a tus escritores favoritos, al tiempo que te aportan una nueva mirada sobre la ciudad.

Según el propio Abós, esta guía es "el diario de un escritor que



camina por la ciudad y recuerda a los escritores que la homenajearon" y agrega que el libro se completa con un mapa muy especial, porque -como dice Abós- aquí están "los sitios donde vivieron su aventura ciertos personajes literarios como Beatriz Viterbo, el Rufián Melancólico, Adán Buenosayres". Aquí están el Villa Crespo de Marechal, el barrio de Flores de Arlt, la Avenida de Mayo frecuentada por García Lorca y Ramón Gómez de la Serna, el Palermo de Borges y Carriego.

Por un lado valga el esfuerzo de escribir este libro, que nos da una mano para entender, explicar y participar en los quehaceres de la gran urbe. Y por otro lado, nos recuerda que la historia no se escribe linealmente sino como una multiplicación de sucesos que, en este caso, tienen la característica de ser literarios. Justamente la paradoja de este libro radica en que si bien está cimentado en la vida de los escritores que vivieron en Buenos Aires, todo lo que acontece es real, y es esa realidad la que nos condiciona

como habitantes de esta gran ciudad.

Por último, es de importancia señalar que no sólo se construye ciudad a través de las obras públicas, la salud o la educación, sino también a partir de los legados que nos dejaron y nos dejan aquellos que invierten su tiempo en describir y escribir sobre nuestra ciudad de Buenos Aires.

Para nosotros, la AGCBA, nos queda el deber de ir conociendo cada día un poco más la ciudad y así obtener y producir cada día mejores informes. ●

LINKS A PUBLICACIONES DE INTERÉS

Revistas internacionales de control y administración pública

	ARGENTINA	
	<p>Organismo: Defensoría del Pueblo</p> <p>Sitio web: http://www.defensoria.org.ar</p> <p>Revista: Revista Digital de la Defensoría del Pueblo. Año 2 N° 29 - Agosto 2008</p> <p>Link Revista: http://www.defensoria.org.ar/publicaciones/newsletter29.php</p>	<p>Artículo destacado: El sur también existe</p> <p>A partir de un informe realizado por la Defensoría del Pueblo, se determinó que en la zona sur de la ciudad la cantidad de escuelas son insuficientes para el incremento demográfico producido en los últimos años. Los alumnos padecen condiciones de hacinamiento sumado a las malas condiciones edilicias. A partir de dicho relevamiento la Defensoría elevó una petición al Poder Ejecutivo un plan de construcción de escuelas públicas para dicha zona de la ciudad.</p>
	ARGENTINA	
	<p>Organismo: Subsecretariado Permanente de los Tribunales de Cuentas de la República Argentina</p> <p>Sitio web: http://www.tribunalesdecuentas.org.ar/</p> <p>Revista: El Control Público. Edición 108 - 2008</p> <p>Link revista: http://www.elcontrolpublico.com.ar</p>	<p>Artículo destacado: Un enfoque sobre el control externo</p> <p>Dr. Argentino U. Cancellieri</p> <p>Debate sobre los distintos modelos de control: anglosajón o europeo. ¿Cuál se adapta mejor a nuestra idiosincrasia?</p>
	BOLIVIA	
	<p>Organismo: Contraloría General de la República de Bolivia</p> <p>Sitio web: http://www.cgr.gov.bo</p> <p>Revista: Revista Control Gubernamental. Año 2 Número 4 2007</p> <p>Link revista: http://www.cgr.gov.bo/PortalCGR/uploads/CtrlGub_4.pdf</p>	
	BRASIL	
	<p>Organismo: Tribunal de Cuentas de la Unión</p> <p>Sitio web: www.tcu.gov.br</p> <p>Revista: Año 35 Número N° 110. Septiembre / diciembre 2007</p> <p>Link revista: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/biblioteca_tcu/biblioteca_digital/REVISTA0110_0.pdf</p>	<p>Artículo destacado: Control de legalidad y medidas cautelares de los Tribunales de Cuentas</p> <p>José de Ribamar Caldas Furtado</p> <p>Artículo sobre el control legal de la gestión en los entes públicos.</p> <p><i>(Nota en portugués).</i></p>
	ESPAÑA	
	<p>Organismo: Tribunales de Cuentas Autonómicos</p> <p>Sitio web: http://www.auditoriapublica.com</p> <p>Revista: Auditoría Pública - N° 43 - 2008</p> <p>Link revista: http://www.auditoriapublica.com/revistas/44/a44Pg25-36.pdf</p>	<p>Artículo destacado: Auditoría ambiental: nuevos caminos en el control externo</p> <p>Marta Varela Silva</p> <p>En el artículo se explica la importancia de realizar auditorías ambientales desde una entidad de fiscalización superior. Además, se expone un caso de auditoría realizado en Brasil.</p>

EUROPA		
	Organismo: Organización de las entidades fiscalizadoras superiores de Europa Sitio web: www.eurosai.org Revista: Eurosai N° 14 – 2008 Link revista: http://www.eurosai.org/eng/magazine/Eu14in.pdf	Artículo destacado: Este ejemplar contiene un resumen de las principales ponencias presentadas por las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa, en el VII Congreso de EUROSAI realizado en Polonia en junio de 2008. (Revista en Inglés)
GUATEMALA		
	Organismo: Contraloría General de Cuentas Sitio web: www.contraloria.gob.gt Boletín: Contraloría al día N° 1 - 2008 Link boletín: http://www.contraloria.gob.gt/i_docs/i_revista.pdf	Artículo destacado: Revista Contraloría al Día En el primer número de la Revista se presentan las nuevas políticas y estrategias institucionales de la Contraloría.
INTERNACIONAL		
	Organismo: Organización internacional de las Entidades Fiscalizadoras Supremas-INTOSAI Sitio web: http://www.intosai.org/ Revista: Revista Internacional de Auditoría Gubernamental Julio 2008 Link revista: http://www.intosai.org/blueline/upload/july08en.pdf	Programas de auditoría para la integración de personas con discapacidades dentro de la fuerza de trabajo En la nota se exponen los resultados de una investigación realizada por veintiseis SAIs de Europa. En el informe se exponen las conclusiones y recomendaciones que se presentaron en la VII Congreso de EUROSAI en junio de 2008. (Revista en Inglés)
VENEZUELA		
	Organismo: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD. Sitio web: http://www.clad.org.ve Revista: REFORMA Y DEMOCRACIA - N° 41 - Julio 2008 Link revista: http://www.clad.org.ve/reforma.html	Artículo destacado: Fortalecimiento de la capacidad de formular e implementar políticas de transparencia y anticorrupción en América Latina Gerardo Berthin Siles En el artículo se exponen distintos elementos y herramientas para poder formular políticas de transparencia y anticorrupción.

Correo de lectores

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

HUMOR EXTERNO





Autoridades de AGCBA

Presidenta

Dra. Sandra Bergenfeld

Auditores Generales

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

Auditoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Av. Corrientes 640 Piso 5° C1043AAT
Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Argentina

(54 11) 4321-3700
info@agcba.gov.ar
www.agcba.gov.ar

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

