

CONTEXBA

Revista de Control Externo Gubernamental

Nº 8 | AGOSTO 2011



Propietario:

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

Directora:

Auditora General Dra. Sandra Guillermina Bergenfeld

Coordinador Editorial:

Auditor General Dr. Alejandro Gabriel Fernández

Auditores Generales:

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

Producción General:

Prof. Arturo Armada

Editada por el Departamento de Divulgación de AGCBA

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

Diseño, diagramación y fotografía de tapa e interior:

Javier Pomposiello

Impresión:

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

Distribución:

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

Revista digital Contexba:

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

Correo de lectores

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

I.N.P.I. Nº: 2159739

ISSN digital 1851-9423

Imagen de tapa:

Cúpulas de Buenos Aires

		2 EDITORIAL Presidenta de la AGCBA: Sandra Bergenfeld
		3 CONTROL Y CIUDAD Ética pública y Políticas de Transparencia Guillermo A. García
		8 Seguridad Alimentaria en la CABA Soledad Lucero, Marisa Marcandres y Anabella Zanini.
		13 EXPERIENCIAS DE CONTROL EN ESPAÑA Reforma contable y auditoría pública Eloy Morán Méndez
		23 ORGANISMOS DE CONTROL La sindicatura general de la CABA Ignacio Martín Rial
		26 GESTIÓN Y CONTROL Buenas prácticas de gestión pública Susana Collar y María Eugenia Blanco Toth
		33 Procesos de control en políticas sociales Natalia Díez
		35 INFORMEMOS Plan Urbano Ambiental
		40 Transporte escolar
		43 RESEÑA BIBLIOGRÁFICA Conociendo a la ciudad de Buenos Aires Federico Golodny
		45 NOVEDADES AGCBA Las Normas ISO 9001:2008 en la AGCBA Auditor General Juan Carlos Toso
		46 LINKS A PUBLICACIONES DE INTERÉS Revistas internacionales de control y administración pública Marianela Schkolnik
		48 A MODO DE CIERRE Nuevos desafíos para el control gubernamental Auditor General Alejandro G. Fernández

EDITORIAL



Sandra Bergenfeld
Presidenta AGCBA

Calidad y eficiencia en la Planificación para mejorar el Control Público Externo

Capacitación. Experiencia técnica. Confiabilidad. Compromiso. Control de legalidad. Agilidad. Autonomía. Estas son algunas de las características que con sumo agrado encontré hace casi cuatro años, cuando visité por primera vez esta AGCBA.

Mi experiencia legislativa me había encontrado en permanente consulta con los “insumos” de la Auditoría. Siempre me había llamado la atención cómo resultaba irrefutable a los ojos de ciudadanos, periodistas y colegas una observación contundente de un Informe Final y, ahora que me veía ante el desafío de participar desde la génesis del largo proceso que se inicia con la propuesta de la Planificación Anual elevada a la Legislatura hasta la aprobación definitiva por parte del Colegio de Auditores de cada uno de esos informes, sentía esa combinación de orgullo y responsabilidad que suele guiar los actos tendiendo a la excelencia permanente.

En este Organismo encontré compendios normativos, “radiografías” de estructuras del Gobierno de la Ciudad actualizadas y que muy pocos podrían sintetizar tan eficazmente, un organigrama con Direcciones especializadas, Comisiones de Supervisión activas, controles por oposición y un fortalecimiento permanente de la Unidad de Auditoría Interna, área determinante para el normal desenvolvimiento y la garantía de transparencia en la gestión pública. Y profesionales apasionados por su trabajo, principalmente.

Pero definitivamente fue la Dirección de Planificación, cuya Comisión de supervisión tengo el orgullo de presidir, la que

superó todas mis expectativas. El circuito interno que comienza con la publicación del decreto que realiza la OGEPU del distributivo de la Ley de Presupuesto, habitualmente es el mes de Febrero y concluye en octubre, con la elevación de la Planificación Anual a la Legislatura CABA, cruza transversalmente área por área del Organismo, en un afinado concierto donde los actores principales son todos y cada uno de los trabajadores de esta Casa. En este proceso cada Dirección propone las auditorías futuras en virtud de la magnitud de los organismos a auditar, del área sensible de la Ciudad, del presupuesto que esa área demanda y de las mismas recomendaciones que la AGCBA ha formulado en informes anteriores.

Fue por ello que, cuando la AGCBA decidió comenzar el proceso para calificar en las normas ISO 9001, el Colegio de Auditores no dudó en presentar nuestro circuito de Planificación para dicha certificación, cuyo proceso estará concluyendo en los próximos días.

Porque entendimos que en este minucioso y complejo suceso de opiniones, investigación, interconsultas, análisis presupuestario y datos de la realidad que viven y denuncian vecinos y legisladores se encuentra el corazón de nuestra labor cotidiana.

Especializarme en Control Público ya es parte de mi vida. Puedo asegurarles que la gestión del Estado no volverá ante mis ojos a ser la misma después de mi paso por esta Auditoría. Queda mucho por trabajar, fortalecer y consolidar. Ese es el desafío. ●



Ética pública y Políticas de Transparencia¹

Avances y cuestiones pendientes en la lucha contra la corrupción

Guillermo A. García*

En cumplimiento de sus competencias, la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires ha venido efectuando desde el año 2004 el control formal de la presentación de las declaraciones juradas patrimoniales por parte de los funcionarios públicos obligados conforme a lo establecido en el Art. 56 de la Constitución de la Ciudad². Es en ese marco que el presente artículo tiene por objeto analizar desde la perspectiva del "Control" los avances y las cuestiones pendientes que en materia de Ética Pública y Transparencia se visualizan en el ámbito del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Asimismo, para contextualizar el tema específico del control en la Ciudad, el artículo ofrece una breve reseña sobre la importancia que el problema de la corrupción exhibe en las agendas locales, nacionales e internacionales e identifica las instituciones e instrumentos normativos que el Estado posee para avanzar en la lucha contra la corrupción. Como corolario se planteará también la necesidad de contar con una Ley de Ética en el ejercicio de la Función Pública en la Ciudad además de sumar otras herramientas que sin lugar a dudas generarán un incentivo de las buenas prácticas en la administración a la par que ampliarán los márgenes de prevención de conductas irregulares en el ámbito de la administración pública local.

Introducción

La corrupción representa en la actualidad una problemática global propia del mundo contemporáneo. Posee características complejas y uniformes que trascienden las fronteras. Generalmente, sus prácticas son regidas por la lógica del interés particular sobre el general afectando a la mayoría de los países, tanto en el ámbito público como en las actividades empresariales. En muchos casos son tan comunes que alcanzan una visibilidad muy alta en los medios de comunicación. Así, podríamos enumerar numerosos escándalos de corrupción en los que, por ejemplo, dos presidentes latinoamericanos fueron destituidos por hechos de corrupción y un tercero acusado de haber sido financiado por el narcotráfico. Sin embargo, no ocurre solo en las democracias latinoamericanas, también en las europeas. Ejemplos: el proceso de "Mani Puliti" que reveló los vínculos entre la clase política y la mafia en Italia; las denuncias contra un Canciller, en Alemania, frente a la sospecha de desviar fondos públicos en su gestión e incluso el suicidio de un primer ministro sospechado de ilícitos en Francia a principios de los 90's. Con mayor cercanía y pertenencia cultural podemos citar

los casos Siemens, venta de armas a Ecuador, IBM-Banco Nación, Skanska entre otros.

Para varios autores, el aumento de la corrupción se asocia con períodos de cambios y/o procesos de transición: desde el autoritarismo hacia la democracia en los '80 y desde el Estado al mercado, en los '90. En este sentido, se sostiene que:

"Las formas globales de la corrupción son funcionales a los intereses privados que rigen el mercado y ellas se han impuesto uniformando los ámbitos nacionales de operación, a través de la disminución de los poderes reguladores del Estado, que permiten hacer uso de instrumentos jurídicos de protección de las economías y las sociedades nacionales. Se trata de un fenómeno social y político que adopta formas estructuradas en las que se mueven las acciones individuales y colectivas a partir de las cuales se crean modalidades institucionales que han derivado en el manejo perverso de su diseño... En el acto de la corrupción administrativa se encuentra el riesgo calculado de su ejercicio, riesgo que maximiza el beneficio económico y político frente a la sanción legal y administrativa, así como la previsión del bajo costo social pagado por el infractor, quien se mueve en representaciones colectivas sustentadas en una moral pública porosa, regida por el principio de la ganancia, en la que se acepta el enriquecimiento como fundamento del éxito privado, beneficio utilizado para anular la estigmatización colectiva".³

Ahora bien, ¿qué significa corrupción y que se entiende por ética y transparencia? Considerando el alcance de este artículo, citaremos algunas definiciones y para quienes deseen abordar los conceptos con mayor rigurosidad recomendamos bibliografía especializada en el tema.

En cuanto a la corrupción, Karl Friedrich la define como "un comportamiento desviado, asociado con una motivación particular que es la del beneficio privado a costa del público"⁴ y Robert Klitgaard encontró que ciertos sistemas de organización favorecen el soborno y las actividades ilegales mientras que otros no. Para medir ese potencial de corrupción entre instituciones elaboró una fórmula, según la cual, la $C = M + D - R$, donde la Corrupción es igual a Monopolio más Discrecionalidad menos Responsabilidad (Transparencia).⁵

En cuanto a la Ética, vale la advertencia de que como consti-

tuye uno de los temas fundamentales de reflexión desde los orígenes de la Filosofía se ofrece aquí una definición vinculada al tema en relación con la administración pública. Con esta mirada en mente, en un sentido amplio la Ética Pública se define como la actividad puesta en práctica en los asuntos públicos consistente en la responsabilidad (frente a sí mismo y los demás) que tienen los funcionarios públicos de ajustar su conducta en el ejercicio de su cargo o función al interés general y/o de la ciudadanía.

Por Transparencia, en el ámbito político, se la entiende como lo contrario de la corrupción que, por su propia índole, sólo puede darse de manera oculta. La expresión “políticas de transparencia” puede entonces entenderse como “el conjunto de estrategias y prácticas basadas en una amplia apertura y disponibilidad de información, que contribuyen a la gobernabilidad y a la rendición de cuentas”.⁶

Para tener una visión más clara, a continuación el Cuadro N° 1 refleja los diferentes escenarios de corrupción, sus características y consecuencias.

Tipos de Corrupción: Características y Consecuencias	
Corrupción Marginal	Corrupción Estructural
Características	
La cultura general respeta las reglas formales.	La cultura general es permisiva a las violaciones de las reglas.
Se dan casos aislados de corrupción.	Los sobornos son una forma generalizada de resolver los conflictos.
Los organismos de control actúan con eficacia y demuestran capacidad en detectar los casos de corrupción, aislarlos y sancionarlos.	Los organismos de control no cumplen con su función. No existen esfuerzos serios por controlar el problema.
Las consecuencias de los escenarios con corrupción estructural son muy graves: <ul style="list-style-type: none"> • El sistema político pierde legitimidad. • Se realiza una mala asignación de recursos. • Los mejores negocios no dependen de las capacidades de las personas, sino de la influencia que se pueda ejercer sobre los responsables de tomar decisiones en los procesos de compras, contrataciones y pagos. • Se destruye el profesionalismo: el interés por el soborno reemplaza los criterios profesionales. • Las personas honestas quedan segregadas, marginadas y desanimadas. Se pierde previsibilidad sobre el futuro de la organización y/o sistema. 	

Fuente: Oficina Anticorrupción, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación (2009). *Ética, transparencia y lucha contra la corrupción en la Administración Pública: manual para el ejercicio de la función pública*. 1ª Ed. Buenos Aires: ISBN 978-987-1407-07-1.

La lucha contra la corrupción. Una mirada retrospectiva

Con el advenimiento del siglo XXI las naciones latinoamericanas vienen enfrentando muchos desafíos. Sin ninguna duda que los mayores esfuerzos están destinados a mejorar sus economías en orden a reducir la desigualdad de sus habitantes propiciando una mejor calidad de vida en un entorno más sustentable. Pero tampoco han resignado la necesidad de rediseñar una agenda común con nuevos contenidos de gobierno tales como políticas de transparencia, acceso a la información

pública, rendición de cuentas al ciudadano y generación de políticas participativas abriendo un lugar para la participación y el control de los ciudadanos.

En este último sentido, los Estados latinoamericanos vienen profundizando algunas políticas en orden a reestructurar muchas de sus funciones. Tal como lo sostiene el Consejo Científico del CLAD⁷, para reconstruir la gestión pública, el Estado debe redefinir sus funciones y su forma de actuación, además de incrementar la capacidad de gestión estatal mediante la profesionalización de la burocracia estratégica, el fortalecimiento de sus instrumentos gerenciales y el mejoramiento de su desempeño en la elaboración de políticas. En este contexto, la lucha contra la corrupción constituye uno de esos desafíos. Los escándalos de corrupción de muchos funcionarios públicos, la amenaza de una posible vinculación del crimen organizado y el narcotráfico con algunos estamentos estatales no personifican ya sólo una amenaza a la sociedad sino al Estado mismo, lo que lleva a la necesidad de atacar a la corrupción y otros fenómenos colaterales que se vinculan a ella.

Así, desde principios de los '70 se fueron celebrando encuentros internacionales en los que se compartían experiencias, analizaban prácticas y promovían el debate sobre la transparencia y la lucha contra la corrupción. Durante la década del '80 fue la Conferencia Internacional Anticorrupción (Internacional Anti-Corruption Conference - IACC) uno de los foros mundiales más destacados y ya en los '90 se percibe a la corrupción como un obstáculo para el desarrollo. Por esa época la Secretaría de las Naciones Unidas preparó un manual denominado “Prevención del Delito y la Justicia Penal en el Contexto del Desarrollo: Realidades y Perspectivas de la Cooperación Internacional - Medidas prácticas contra la corrupción” y luego la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó en 1992 la **Resolución de Prácticas Corruptas en el Comercio Internacional**.

También en esa década (1993) el abogado alemán Peter Eigen funda la organización no gubernamental **Transparencia Internacional** con el objeto de instalar el tema de la lucha contra la corrupción y políticas preventivas en la agenda pública internacional. El Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) adoptan similares estrategias aprobando instrumentos jurídicos, fomentando prácticas y efectuando recomendaciones para la lucha contra la corrupción.

No obstante, el problema de la corrupción se torna visible un 29 de marzo de 1996 cuando en la ciudad de Caracas la OEA⁸ suscribe la primera convención para la lucha contra la corrupción, denominada Convención Interamericana Contra la Corrupción. Conocida por sus siglas CICC, este hecho se erige en la primera herramienta jurídica que a nivel internacional se propone como meta la lucha contra la corrupción.

A partir de allí, la promoción de políticas de transparencia ha constituido un paso superador estimándose que los castigos punitivos por sí solos no alcanzan a configurar una herramienta positiva en la lucha contra la corrupción. Es por ello que la

mayoría de las oficinas estatales con estas misiones y funciones cuentan hoy con áreas dedicadas a analizar, diseñar, proponer, implementar y difundir políticas de transparencia. Se nutren para ello, de diferentes instrumentos, entre los que se destacan:

- **El Manual de Medidas Prácticas contra la corrupción** de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).
- **El Libro de Fuentes (Source Book)** de Transparencia Internacional (TI).
- **La Convención Interamericana contra la Corrupción** (OEA)
- **La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción** (ONU).
- **La Convención sobre la Lucha contra el Cohecho de los Funcionarios Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales** de la (OCDE).

El contexto Argentino

En la necesidad de adoptar un instrumento internacional que promueva y facilite la cooperación internacional para combatir la corrupción y, en especial, para tomar las medidas apropiadas contra las personas que cometan actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas, el Estado Argentino sancionó en 1996 la Ley 24.759 por la que aprueba la Convención Interamericana contra la Corrupción.

Como consecuencia de ella, posteriormente se aprueban la Ley 25.188 de Ética en el Ejercicio de la Función Pública y la ley 25.233 por la cual se crea la Oficina Anticorrupción (OA) como el organismo encargado de velar por la prevención e investigación de aquellas conductas que dentro del ámbito fijado por su reglamentación se consideren comprendidas en la Convención Interamericana contra la corrupción. También cabe mencionar la sanción de la ley 25.246 “Lavado de activos de origen delictivos” por la que se crea la Unidad de Información Financiera (UIF) dedicándose al análisis, tratamiento y transmisión de información para prevenir e impedir el lavado de activos provenientes de delitos de fraude en perjuicio de la administración pública, exacciones ilegales, cohecho y tráfico de influencias, malversación de caudales públicos y enriquecimiento ilícito de funcionarios entre otros.

Por último, corresponde hacer referencia a los Organismos de Control Superior (OCS) denominación proveniente de la Convención Interamericana contra la Corrupción cuya creación, mantenimiento y fortalecimiento es recomendada por ella y entre los que podemos citar en el ámbito federal a la Auditoría General de la Nación (AGN) creada por ley 24.156 (incluida en 1994 en el artículo 85 de la Constitución Nacional) y la Sindicatura General de la Nación (SIGEN). Por último, ya en la esfera del Ministerio Público Fiscal cabe mencionar a la Fiscalía de Investigaciones Administrativas (FIA).

Entre las ONG's que promueven la acción de la ciudadanía para acceder a la información y transparentar las políticas públicas y luchar contra la corrupción se cita a Poder Ciudadano (capítulo argentino de Transparencia Internacional) y la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) entre otras.

Ética y Transparencia en la Ciudad

La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, otorga rango constitucional a diversos mecanismos de control, transparencia y participación ciudadana como factores de prevención y lucha contra la corrupción incluyéndolos en su articulado. Por ejemplo, las Audiencias Públicas, como instancias en los procesos de construcción de políticas públicas. El Art. 63 prevé que la Legislatura, el Poder Ejecutivo o las Comunas puedan convocar a audiencia pública para debatir asuntos de interés general de la ciudad o zonal, la que debe realizarse con la presencia inexcusable de los funcionarios competentes. La convocatoria es obligatoria cuando la iniciativa cuente con la firma del medio por ciento del electorado de la Ciudad o zona en cuestión. También es obligatoria antes del tratamiento legislativo de proyectos de normas de edificación, planeamiento urbano, emplazamientos industriales o comerciales, o ante modificaciones de uso o dominio de bienes públicos.

Otro de los mecanismos previstos es la elaboración participativa de normas que promueve la participación ciudadana en el Artículo 64, según el cual: *“El electorado de la Ciudad tiene derecho de iniciativa para la presentación de proyectos de ley, para lo cual se debe contar con la firma del uno y medio por ciento del padrón electoral. Una vez ingresados a la Legislatura, seguirán el trámite de sanción de las leyes previsto por esta Constitución”*.

Asimismo, el Título Séptimo “Organismos de Control”, establece que la Ciudad cuenta con un modelo de control integral e integrado, conforme los principios de economía, eficacia y eficiencia. Comprende el control interno y externo del sector público, que opera de manera coordinada en la elaboración y aplicación de sus normas, debiendo los funcionarios rendir cuentas de su gestión haciendo referencia a la creación, mantenimiento y fortalecimiento de organismos de control superior tales como la Auditoría General, la Sindicatura General, la Defensoría del Pueblo, Procuración General y el Ente Único Regulador de los Servicios Públicos.

Finalmente, corresponde mencionar la Ley 104 de acceso a la información sancionada en 1998. Mediante esta normativa, se consagra el derecho de los ciudadanos a solicitar y recibir información completa, veraz, adecuada y oportuna de los distintos órganos de la administración pública de la Ciudad sobre su actividad administrativa, de modo gratuito en tanto no requiera reproducción de la misma en cuyo caso el ciudadano deberá afrontar los mismos, sin otra formalidad que ser presentada por escrito con identificación del ciudadano y que deberá ser satisfecha en un plazo no mayor a diez días hábiles. Una breve recopilación de la normativa anticorrupción vigente en la Ciudad puede observarse en el Anexo I.

La Auditoría General de la Ciudad y el control de las Declaraciones Juradas

En primer lugar debemos destacar la importancia de la manda constitucional prevista en el artículo 56 de la Constitución de la

Ciudad ya que por ella se establece el Sistema de Declaraciones Juradas Patrimoniales de los Funcionarios Públicos de la Ciudad y que constituye una herramienta útil para brindar transparencia de la gestión como lo recomiendan los instrumentos normativos internacionales mencionados precedentemente.

Así, esta Auditoría General de la CABA ha venido determinando el grado de cumplimiento de dicha obligación y verificando la existencia de las declaraciones juradas patrimoniales de acuerdo con la nómina de los funcionarios obligados, evaluando los mecanismos administrativos y operativos implementados con el objeto de asegurar el debido resguardo de la documentación.

El contexto normativo utilizado durante dichos exámenes fue objeto de algunas modificaciones. Cronológicamente, durante el período 2004/2008 la normativa involucrada estaba dada por el Decreto 1381/GCBA/04, la Resolución N° 41/GCBA/EG/04 complementaria de dicho Decreto y la Circular N° 2/SGCBA/04 que establecía un instructivo para la presentación de las declaraciones juradas de funcionarios y empleados del Gobierno de la Ciudad. Posteriormente, el Decreto 1162/09 modificó el Decreto 1184/04 en lo concerniente a la fecha de vencimiento para la presentación de las declaraciones juradas patrimoniales. El Cuadro a continuación, sintetiza las conclusiones que se derivan de los informes de auditoría sobre el tema en el período 2004-2008:

Balance de Auditoría sobre Declaraciones Juradas Balance Período 2004 - 2008	
Procedimientos de recepción, registro y archivo:	Se mantienen las falencias centradas en Declaraciones Juradas incompletas y carga de fechas de presentación no pertinentes.
Intimaciones y sanciones por los incumplimientos:	Sin sanciones a la fecha.
Guarda y conservación de las DDJJ:	Perduran las anomalías.
Universo de agentes obligados a presentar DDJJ:	No se ha resuelto la problemática representada por la ausencia de un universo unificado y preciso en materia de agentes obligados a la presentación de Declaraciones Juradas Patrimoniales.
Grado de incumplimiento:	Variable: existen organismos de alto incumplimiento así como otros que observan niveles de medio y bajo incumplimiento normativo.

Fuente: AGCBA.

En consecuencia, la Auditoría General formuló una serie de recomendaciones a las áreas administrativas involucradas a fin de asegurar el cumplimiento de la presentación de las declaraciones juradas, extendiendo las mismas a las Unidades de Auditoría Interna de todas las Jurisdicciones para que incluyan el sistema de declaraciones juradas en su planificación anual además de instruir a las oficinas de personal de las Unidades Ejecutoras que integran cada Jurisdicción sobre la normativa vigente, los procedimientos y formularios con que debería remitir dichas declaraciones juradas.

Es a partir de Junio de 2010 que rige una nueva regulación en la materia a través de la promulgación del Decreto 450/ GCA-BA/ 10 que deroga lo dispuesto en los Decretos N° 1.381/04 y N° 1.162/09, y redefine cuales son los funcionarios públicos que deben estar obligados a la presentación de las declaraciones juradas patrimoniales. Asimismo, esta normativa avanza en la incorporación de herramientas tecnológicas para agilizar y facilitar la tramitación administrativa proponiendo implementar un medio electrónico de presentación de las declaraciones juradas patrimoniales, así como de resguardo y archivo de las mismas. Establece un nuevo sistema de publicidad, registro de acceso público y gratuito, resguardo de los datos que afecten la intimidad de las personas y su sistematización a efectos de garantizar un régimen eficiente que posibilite su debido control concomitante y ex post del cumplimiento de la obligación de presentación de las declaraciones juradas patrimoniales integrales por parte de los funcionarios públicos obligados.

Si bien el “aggiornamento” de este marco normativo resulta un avance importante en la materia, no escapa al análisis la necesidad de una ley de ética en el ejercicio de la función pública en el ámbito de la Ciudad. En este sentido, la Legislatura local reconoce varios antecedentes en la materia. En la actualidad existen, al menos, seis proyectos con estado parlamentario que esperan su tratamiento.

Corolario

Durante los últimos años, las encuestas de opinión vienen revelando que existe una gran preocupación en la ciudadanía por el fenómeno de la corrupción. Asimismo, la mayoría de los especialistas en el tema coinciden en sostener que Argentina exhibe varios de los síntomas asociados a una corrupción estructural. Prescindiendo de quién gobierne, las distintas administraciones han expuesto variados casos de corrupción. La circunstancia que muchos de ellos se encuentran impunes hoy, constituye



CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN

un aspecto más preocupante aún. Tomar conciencia de que la corrupción atenta contra el desarrollo de los pueblos y que su impunidad incide directamente en la vigencia plena de los Derechos Humanos y la calidad de los sistemas democráticos, le impone a la sociedad toda y en particular a la dirigencia política, no soslayar sus nefastas consecuencias. A la necesidad de una ley de ética en el ejercicio de la función pública en el ámbito de la ciudad debería contemplarse la creación de un organismo especializado, independiente y capacitado con la misión de investigar los delitos cometidos por funcionarios públicos, en particular aquellos que configuran el fenómeno, tan complejo, de la corrupción.

Como refiriera el Dr. Manuel Garrido (ex Fiscal de Investigaciones Administrativas) en el texto de su renuncia "resuenan en mi mente las palabras vertidas hace casi ya cien años por el destacado jurista y político brasileño Rui Barbosa ante el Senado de su país: De tanto ver triunfar las nulidades, de tanto ver prosperar la deshonra, de tanto ver crecer la injusticia, de tanto ver agigantarse los poderes en manos de los malos, el hombre llega a desanimarse de la virtud, a reírse de la honra, a tener vergüenza de ser honesto".⁹

Auspiciamos y esperamos que la lucha contra la corrupción deje de ser una asignatura pendiente y cobre el valor de una política de Estado. ●

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

Anexo I

Breve recopilación de normativas anticorrupción en la Ciudad			
Relacionada:	Legislación	Reglamentación	Contenido
Al acceso a la información Pública	Ley 104 Ley 303	Dec. N° 1.361/2007 Dec. N° 1.325/2006	Derecho a la información Información Ambiental
A estimular la Participación Ciudadana	Ley 6	Modificaciones: Leyes 229, 533, 567, 761, 1.470, 3.241	Audiencias Públicas
	Ley 40	Dec. 1.388/1998	Procedimiento Iniciativa Popular
	Ley 89	Modificación: Ley 163 Dec. 2.686/1998	Referéndum y Consulta Popular
	Ley 357		Revocatoria de Mandato
	Ley 1.777	Dec. 1.518/2005	Ley Orgánica de Comunas
A la Administración de Recursos Públicos	Ley 70	Dec. N° 1000/1999	Sistemas de Gestión. Administración Financiera y Control del Sector Público de la Ciudad.
	Ley 471	Dec. N° 826/2001 Dec. N° 2.182/2003	Empleo Público
	Ley 2.095	Dec. N° 8-VP/2008	Ley de Compras y Contrataciones

Bibliografía

- Baragli, N. (2005) Políticas públicas de transparencia, en *Derecho Comparado de la Información*, México D.F. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. N° 5. Enero-Junio.
- Labaqui, Ignacio (2003) *Las causas de la corrupción: un estudio comparado*. Revista Colección AÑO IX N° 14. 2003. ISSN 1850-003X.
- Moreno Ocampo, Luis (1993). *En defensa propia. Cómo salir de la Corrupción*. Editorial Sudamericana.
- Oficina Anticorrupción, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación (2009). *Ética, transparencia y lucha contra la corrupción en la Administración Pública: manual para el ejercicio de la función pública*. 1ª Ed. Buenos Aires: ISBN 978-987-1407-07-1.
- Sandoval, Irma E. (2009). *Corrupción y transparencia: debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*. Irma E. Sandoval (Coordinadora), México: Siglo XXI: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales. ISBN-19:978-607-03-0073-8.

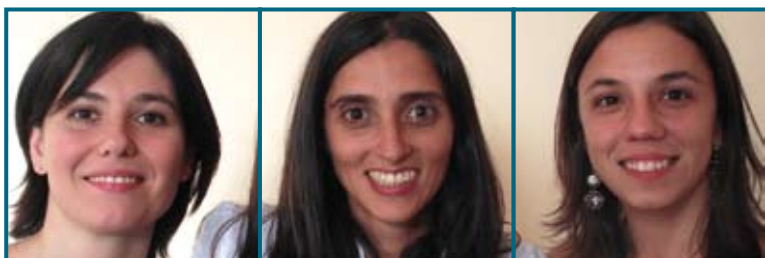
Sitios de Internet:

www.anticorruption.gov.ar
www.poderciudadano.org.ar
www.acij.org.ar
www.transparency.org

Notas

- 1- Mi reciente participación en el Curso de "Ética Pública" organizado por el Centro de Estudios para el Fortalecimiento Institucional, Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, durante los meses de abril y mayo de 2011 generó el incentivo para la realización del presente trabajo.
- 2- CCBA. Artículo 56.- Los funcionarios de la administración pública de la Ciudad, de sus entes autárquicos y descentralizados, son responsables por los daños que ocasionan y por los actos u omisiones en que incurrieran excediéndose en sus facultades legales. Deben presentar una declaración jurada de bienes al momento de asumir el cargo y al tiempo de cesar.
- 3- *Corrupción y transparencia: debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad* / coordinadora Irma E. Sandoval. México: Siglo XXI: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales. 2009. Pág. 9. ISBN-19:978-607-03-0073-8.
- 4- Citado en, Oficina Anticorrupción, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. *Ética, transparencia y lucha contra la corrupción en la Administración Pública: manual para el ejercicio de la función pública*. 1ª Ed. Buenos Aires: ISBN 978-987-1407-07-1. (2009: Pág. 20).
- 5- Ídem nota N° 4 Pág. 24.
- 6- Esta definición ha sido tomada de Baragli, N. *Políticas públicas de transparencia*. Publicado en *Derecho Comparado de la Información*, México D.F. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. N° 5. Enero-Junio 2005.
- 7- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Organismo público internacional, de carácter intergubernamental. Su creación fue respaldada por la Asamblea General de las Naciones Unidas (Resolución 2845 - XXVI) con la idea de establecer una entidad regional que tuviera como eje de su actividad la modernización de las administraciones públicas, un factor estratégico en el proceso de desarrollo económico y social.
- 8- La Organización de los Estados Americanos (OEA), es una organización internacional panamericana y regional, con el objetivo de ser un foro político para el diálogo multilateral, integración y la toma de decisiones de ámbito americano creado en mayo de 1948. La declaración de la organización dice que trabaja para fortalecer la paz y seguridad, consolidar la democracia, promover los derechos humanos, apoyar el desarrollo social y económico y promover el crecimiento sostenible en América.
- 9- Diario Perfil. Dossier. 14/03/2009. Pág. 21.

Seguridad alimentaria en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires



Soledad Lucero, Marisa Marcandres, Anabella Zanini*

Introducción

En 1996 la declaración acerca de la Seguridad Alimentaria definió que es cuando "...todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana". Esta definición se sustenta en la disponibilidad y el acceso a los alimentos, su utilización biológica y la estabilidad. Desde los orígenes de su concepción, la problemática se centraba en la disponibilidad de los alimentos y la estabilidad de sus precios, tanto en el ámbito nacional como en el internacional. Actualmente, la dimensión de la estabilidad, introduce el concepto de disponibilidad de alimentos relacionados con situaciones político-económicas y/o climáticas que pueden afectarla. Ésta última concepción del término ha afianzado el concepto del derecho a la alimentación¹, y las causas de su incumplimiento se analizan como un producto social y político.

Las políticas públicas relacionadas con la seguridad alimentaria en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires vienen proponiendo diferentes acciones en donde incluyen a diversos grupos biológicos priorizando aquellos considerados más vulnerables. Desde que la Ciudad de Buenos Aires es autónoma (1996), ha intentado implementar una política integral en materia de alimentación y nutrición, por lo que en el año 1998 se sanciona la ley 105. Esta crea el "Programa de Estudio y Evaluación de los Servicios de Asistencia Alimentaria y Nutricional a la Población en Situación Vulnerable o Crítica" dependiente del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. En el año 1999, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y la Legislatura porteña realizaron un documento titulado "Programa de estudio y evaluación de los servicios de asistencia alimentaria y nutricional a la población en situación vulnerable o crítica de la Ciudad de Buenos Aires. Ley 105". Cabe destacar que esta investigación fue la primera realizada en la Ciudad en donde se recopilaban y analizaban las prestaciones alimentarias brindadas, y en donde

se comprometió la presencia de tres áreas del Ejecutivo de la Ciudad (Salud, Promoción Social y Educación) por ser quienes gestionaban estas prestaciones. En este documento se concluye que "...la Ciudad carece de una política alimentaria, integral y coherente, que atraviese como vector de sentido todas las prestaciones que se brindan desde los diferentes programas, la articulación en una política coordinada de las acciones que apuntan a la seguridad alimentaria...". La crisis del 2001 en Argentina impactó fuertemente en toda la población generando mayor inseguridad alimentaria situación que se expresa a través de la transición epidemiológica, en donde la puesta en escena de los problemas alimentarios no sólo son los relacionados con la desnutrición aguda, sino con la desnutrición "oculta"², la obesidad de la pobreza, las enfermedades crónicas no transmisibles, las alergias e intolerancias alimentarias, etc. A esta situación no escapó la Ciudad de Buenos Aires.

Desde allí, la evolución de los programas alimentarios porteños ha contemplado, en resumen, la asistencia directa en alimentos, asistencia directa de prestaciones alimentarias, transferencia de dinero a organizaciones sociales que brindan tanto prestaciones alimentarias como asistencia directa de alimentos, entre otras, tickets o vales para ser canjeados por alimentos, transferencia de ingresos a través de una tarjeta magnetizada. En esta línea se encuentra el Programa Ciudadanía Porteña: "Con todo derecho". Este programa se focaliza en aquellos hogares que no alcanzan a cubrir sus necesidades básicas. El objetivo es disminuir las desigualdades en la Ciudad de Buenos Aires, a través del otorgamiento de una tarjeta magnetizada en donde se acredita un monto según la condición de pobre o de indigente del hogar que permite la compra de alimentos, combustible e insumos, solamente cubriendo un porcentaje de este "derecho a la alimentación". Si bien esta última opción es la que políticamente se viene desarrollándose con mayor acento desde el año 2005 y es la que concentra la mayor cantidad de recursos para la problemática de la seguridad alimentaria, no ha excluido a otras formas alternativas, por lo que todas ellas conviven en el ámbito porteño.

Por todo lo expuesto, si bien no existe una política integral en respuesta a la seguridad alimentaria se registran una cantidad de programas y acciones que pretenden garantizar el derecho a la alimentación de determinados grupos vulnerables. Ahora bien, qué ocurre cuando estos programas, por diversos motivos, no permiten garantizar el derecho a la alimentación, qué es lo que el Estado prevé para que se pueda efectivizar este derecho más allá de la definición e implementación de políticas públicas.

La Ciudad de Buenos Aires, en su Constitución, prevé, por una parte, órganos que realizan el control de la gestión del Estado: la Sindicatura General de la Ciudad de Buenos Aires, la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires y la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires. Y, por otra parte, en una misma sintonía, la actuación de la Defensoría General de la Ciudad de Buenos Aires dependiente del Ministerio Público, en el Poder Judicial. El objetivo de este trabajo es describir los organismos que acompañan desde el ámbito estatal a la efectivización del derecho a la alimentación y a la seguridad alimentaria en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Metodología. materiales y métodos

El estudio es de tipo descriptivo transversal exploratorio. Se realizó una búsqueda bibliográfica intensa y exhaustiva desde el mes noviembre de 2009 a febrero de 2010, sobre la seguridad alimentaria, el derecho a la alimentación, programas alimentarios y nutricionales, y las instancias u organismos que intentan garantizar este derecho en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Se analizó la información obtenida de cuatro órganos establecidos en la constitución local: Sindicatura General, la Auditoría General, la Defensoría General y la Defensoría del Pueblo.

Resultados

A continuación se expresa la información relevante de cada órgano gubernamental en relación a la seguridad alimentaria.

Sindicatura General de la ciudad De Buenos Aires (SIGEBA)

La Sindicatura General de la Ciudad de Buenos Aires³ elabora productos que son: Informes, recomendaciones, recomendaciones autónomas, resoluciones, circulares y diagnósticos especiales. Éstos están dirigidos a distintos niveles de decisión y jerarquía dentro de la administración pública. Actualmente, los equipos de auditorías para realizar este control interno están conformados por diferentes disciplinas, habiéndose incorporado profesionales de la nutrición desde el año 2007.

A continuación se presenta la evolución histórica de sus productos, exclusivamente en relación a programas, políticas, y seguridad alimentaria. El período corresponde de 1997 a 2007. No se obtuvo acceso a información de 2008, y, respecto del 2009, sólo se cuenta con información sobre la planificación.

Se observó que durante el 2006 y 2007 se elaboraron más

Productos de la Sindicatura de la Ciudad de Buenos Aires				
Año	Cantidad de productos específicamente de prestaciones alimentarias ⁴	Cantidad de productos de áreas o programas que brindan prestaciones alimentarias ⁵	Cantidad de productos que hacen al propio control interno ⁶	Total
1997	1	1	1	3
1998	1	4	0	5
1999	0	6	0	6
2000	1	5	0	6
2001	5	1	1	7
2002	3	0	0	3
2003	6	4	1	11
2004	2	9	2	13
2005	8	4	1	13
2006	9	1	0	10
2007	18	1	0	19
2008	----	----	----	----
2009	4	7	4	15
TOTAL	58	43	10	111

Fuente: Elaboración propia en base a Índice Informes SGCBA y la planificación 2009. resolución n° 1/SGCBA/09.

productos sobre cuestiones alimentarias específicamente; mientras que en el año 1999 se realizaron mayor cantidad de productos en áreas y programas.

Auditoría General De La Ciudad De Buenos Aires (AGCBA)

La Auditoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires⁷ elabora informes de auditorías legales, contables, financieros, integrales, de gestión, de relevamiento, de seguimiento y proyectos especiales. Sus equipos de auditores son interdisciplinarios, y cuentan con profesionales de la salud y específicamente de la nutrición desde el año 2000.

En el cuadro a continuación se presenta la evolución histórica de sus productos, exclusivamente en relación a programas, políticas, y seguridad alimentaria. El período corresponde 1999 a 2009.

Se observó que la mayor cantidad de productos elaborados fue en los años 2000, 2003 y 2006.

Tanto la SIGEBA y la AGCBA planifican sus productos, y, asimismo, en el caso de la Auditoría, pueden ser solicitados por la Legislatura. Ambos participan en la Red Federal de Control Público⁸.

En otro plano, los organismos siguientes demandan a la gestión gubernamental desde la actividad de los ciudadanos, quienes a través de denuncias, reclamos, quejas, solicitan su intervención para mejorar la seguridad alimentaria de la población de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Defensoría Del Pueblo De La Ciudad De Buenos Aires

La Defensoría del Pueblo⁹ elabora productos que son resoluciones¹⁰ que se basan en recomendaciones hacia las áreas de gobierno para reparar los derechos vulnerados. Cuenta con un equipo interdisciplinario, y hasta el momento no participan profesionales de la nutrición. A su vez, ha editado 5 publicaciones relacionadas con la seguridad alimentaria.¹¹

Productos de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires		
Año	Cantidad de Informes	Título del Informe
1999	2	Asistencia alimentaria y acción comunitaria. Ejercicio 1999/00 Gestión de recursos de la Dirección General de Higiene y Seguridad alimentaria
2000	4	Contratos, convenios y transferencias del programa de asistencia alimentaria y acción comunitaria Gestión del Programa de atención a menores en situación de riesgo y adolescentes en situación de calle Gestión del programa asistencia social en la infancia y a la familia ejercicio 2000/01 Gestión del programa servicios de elaboración y distribución de servicios en hospitales. Período 2000/01
2001	2	Transferencia de la Dirección de cooperadoras y comedores escolares Subprograma de apoyo nutricional (distribución de leche en polvo). Auditoría de gestión
2002	3	Control de la Dirección de Cooperadoras y comedores escolares sobre plantas elaboradoras de alimentos. Auditoría legal y financiera Programa Colonia. Auditoría legal y financiera. Período 2002 Seguimiento del proyecto n° 2.20.02. Comedores comunitarios. Auditoría de seguimiento.
2003	5	Programa Vale Ciudad Apoyo de ingreso ciudadano mediante la asistencia alimentaria Contrataciones de la Dirección General de Cooperadoras y Comedores escolares Asistencia alimentaria a familias mediante entrega de canasta de alimentos Seguimiento de recomendaciones del informe correspondientes 03.01.99 (contrataciones de servicios de comida) Higiene y seguridad alimentaria
2004	2	Política alimentaria. Proyecto especial Compras y contrataciones de comida. Proyecto especial
2005	3	Plan Nacional de Seguridad Alimentaria Plan Nacional de Seguridad Alimentaria. Red Federal de control público Contrataciones de la Dirección General de Cooperadoras y Comedores escolares
2006	4	Reprogramación. Seguimiento transferencia de la Dirección General de Cooperadoras y Comedores escolares Control de la Dirección de Cooperadoras y Comedores escolares sobre las plantas elaboradoras Contrato de alimentos en Hospitales Contrataciones de alimentos de la Dirección de Cooperadoras y Comedores escolares
2007	0	
2008	1	Auditoría de Gestión del Programa Ciudadanía Porteña
TOTAL	26	

Fuente: Informes de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires. Aquellos informes que se encuentran con letra cursiva, corresponden a áreas o programas que pueden haber tenido prestaciones alimentarias, por ello se los ha incluido.

En el cuadro a continuación se presenta la evolución histórica de sus productos, exclusivamente en relación a programas, políticas, y seguridad alimentaria. El período corresponde desde el año 2000 al primer semestre de 2009.

La información publicada de las estadísticas a las que se tuvo acceso corresponde al período comprendido entre los años 2004 y 1° semestre de 2009. Las categorías utilizadas han dificultado su análisis. Por ejemplo, comedores comunitarios se encuentra en planes sociales, en emergencia social y en comedores comunitarios específicamente. A su vez, no pueden desagregarse los datos alimentarios específicos ya que se encuentran otros datos en la categorización de planes sociales y emergencia social.

Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires						
Cantidad de actuaciones según temas relacionados con el derecho a la alimentación - estadísticas						
Año	Política alimentaria	Planes sociales (comedores comunitarios)	Políticas sociales	Emergencia social (Ciudadanía Porteña, cajas de alimentos, grupos comunitarios y otros)	Comedores comunitarios y escolares	Higiene y seguridad alimentaria
2004	----	413	----	----	----	----
2005	----	----	69	117	11	10
2006	----	----	----	14	7	----
2007	----	----	89	585	----	----
2008	----	----	170	592	----	----
2009	85	----	----	----	----	----
TOTAL	85	413	328	1308	18	10

Fuente: Elaboración propia. Estadísticas de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires.

Además, ha realizado informes anuales desde el año 2000 hasta el 2008. En estos informes puntualiza sobre las actuaciones realizadas por temáticas, cantidad de consultas, resoluciones y casos relevantes. Las consultas analizadas según Informes anuales entre 2004 y 2006 en materias relacionadas con la seguridad alimentaria corresponden a 404, siendo el 75,84% consultas sobre ayuda alimentaria, el 18,81% consultas sobre políticas sociales y 1,73% consultas sobre comedores comunitarios e higiene y seguridad alimentaria. No se registraron consultas sobre estas temáticas antes del año 2004. Cabe destacar que la posibilidad de consultar de los ciudadanos está ligada, entre otras, con el derecho a la información. El acceso a la información de sus derechos, y a los organismos que velan por ellos, es la herramienta necesaria para poder realizar los reclamos. No obstante, toda consulta realizada ha dado inicio a una actuación.

Evolución histórica de las actuaciones y resoluciones

Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires			
Año	Cantidad de actuaciones	Cantidad de resoluciones	Ejes temáticos de la seguridad alimentaria (denunciados)
2004	1	1	Higiene y seguridad alimentaria. Alimentos contaminados
2005	2	1	Comedores escolares: prestación alimentaria
2007	5	1	Programa Ciudadanía Porteña. "Con Todo Derecho"
2008	101	4	Programa Ciudadanía Porteña. "Con Todo Derecho"
	12	2	Higiene y seguridad alimentaria: Frigoríficos y planta panificadora
	1	1	Autoproducción: Huerta
2009	2	1	Comedores escolares: Prestación alimentaria

Fuente: Elaboración propia. Resoluciones de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires 2004-2009.

Entre los años 2004 y el 2009 se realizaron 124 actuaciones y 11 resoluciones relacionadas con denuncias sobre seguridad alimentaria. Se observó que el 85,48% de las actuaciones corresponden al Programa Ciudadanía Porteña. "Con Todo Derecho". No se encontraron actuaciones y resoluciones en el año 2006.

Casos relevantes sobre la seguridad alimentaria de los informes anuales		
Año	Casos relevantes	Temáticas abordadas
2003	4	Programa Vale Ciudad - (3 actuaciones sobre denuncias) Entrega de leche en CESAC- 2 actuaciones sobre denuncias Desnutrición o deficiente alimentación de niños y niñas - (1 actuación y 1 resolución) Alimentos transgénicos (1 actuación)
2004	3	Venta y promoción de productos alimenticios en la Argentina (1 resolución) Emergencias sociales: Derecho a la alimentación Comedores escolares (2 actuaciones)
2005	2	Investigación sobre denuncias sobre deficiencias de comedores escolares y prórroga de licitación Verificación de condiciones e higiene de trozaderos de carnes en fábricas de embutidos y frigoríficos (2 actuaciones)
2006	1	Demandas sobre Programa Ciudadanía Porteña. Irregularidades en funcionamiento y en los criterios de inclusión y exclusión de beneficiarios.
2007	6	Problemas en el acceso al Programa Ciudadanía Porteña: " Con todo Derecho" Déficit nutricional, la pobreza y población infantil. (1 resolución) Denuncias sobre frigoríficos clandestinos en la Ciudad Debilidad sobre criterios para evaluar vulnerabilidad social en hogares a través de la línea de pobreza. Restricción sobre la inscripción al Programa Ciudadanía Porteña .(18 actuaciones y 1 resolución) Denuncias relativas a irregularidades en los servicios brindados por hogares y paradores.(64 actuaciones)
2008	13	Derecho a la información y los programas sociales.(142 actuaciones y 1 resolución) Interés de la inclusión de niños, niñas y adolescentes en los programas sociales. (50 actuaciones 1 resolución.) Derechos de niños, niñas y adolescentes a una alimentación y a la educación. (22 actuaciones.1 Resolución) Discriminación hacia personas obesas que se alojan en hogares. (1 actuación y 1 resolución). Restricción, déficit de gestión y reglamentación del programa Ciudadanía Porteña. (10 actuaciones. 1 resolución) Denegación al Programa Ciudadanía Porteña. "Con todo derecho" por incompatibilidad sin fundamento legal. (23 actuaciones 1 resolución) Cooperadoras y comedores escolares (4 resoluciones) Implementación de políticas públicas y programas sociales " Programa Ciudadanía porteña"(1 actuación 1 resolución) Irregularidades en alimentos (9 actuaciones) Malas condiciones bromatológicas en alimentos (3 actuaciones) Venta de alimentos en vía pública Colonia de verano 2008. denuncias por la comida Familias carenciadas que reclaman beneficio del Programa Ciudadanía Porteña " Con todo derecho"

Fuente: Elaboración propia. Informes anuales de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires 2003-2004-2005-2006-2007-2008.

Se observó que en el año 2007 el Programa Ciudadanía Porteña. "Con Todo Derecho" tiene una importancia relevante en las actuaciones y resoluciones sobre seguridad alimentaria.

Defensoría General de la Ciudad de Buenos Aires

Este organismo promueve la actuación de justicia en defensa de la legalidad de los intereses generales de la sociedad, conforme a los principios de actuación y dependencia jerárquica, perteneciente al Ministerio Público dentro del Poder Judicial. A su cargo se encuentra el Defensor General.

El pedido de intervención se realiza a pedido de parte, en el



ámbito del poder judicial. Los casos son individuales y responden a las poblaciones más vulnerables. En el marco de demandas sobre programas, políticas, y seguridad alimentaria, se realizan peritajes realizados por diversas profesiones y consultores técnicos, de acuerdo a los pedidos de intervención desde el Departamento de Apoyo a la Investigación de la Secretaría General de Relaciones Institucionales, Defensa y Patrocinio.

La creación de una Oficina de Orientación al Habitante destinada a las poblaciones vulnerables procura brindar una respuesta integral a los derechos económicos y sociales (DESC), en donde se incluye la vivienda y la alimentación. Esta oficina desarrolla sus tareas desde el año 2008. Actualmente cuenta con 5 sedes, las cuales reciben distintos tipos de consultas. En el informe analizado se recibieron 3806 consultas de las cuales 2302 (60,48%) estaban relacionados con la necesidad de asesoramiento para la solicitud de subsidios dirigidos al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (habitacionales y alimentarios en su mayoría).

Desde el año 2009, en aquellos casos en donde está vulnerado el derecho a la alimentación, se han realizado peritajes por profesionales específicos de la nutrición.

A continuación se presentan los peritajes del año 2009

Productos de la Defensoría General de la Ciudad de Buenos Aires							
Año	Derivada por	Cantidad de peritajes alimentarios	Cantidad de solicitantes por sexo		Cantidad de personas del hogar del gestionante		Cantidad de efectivizaciones del derecho a la alimentación
2009	DCAYT ¹² N°1		Fem.	Masc.	menor de 18 años	mayor de 18 años	
			27	16	11	21	
							En trámite

Fuente: Elaboración propia. Defensoría General de la Ciudad de Buenos Aires.

El pedido de peritajes alimentarios expresa la "justiciabilidad del derecho a la alimentación". Este término debe entenderse como una exigibilidad legal o jurídica propiamente en donde se busca esclarecer de manera formal una infracción o una violación a un derecho determinado. Es la materialización de la obligación del Estado de "hacerse responsable frente al ciuda-

dano" a través de los canales judiciales. Tanto en la Defensoría del Pueblo como en este organismo se tiene en cuenta este concepto de justiciabilidad, y es allí en donde han incorporado los DESC. Los peritajes alimentarios fueron motivados por la necesidad de los ciudadanos de exigir justiciabilidad en torno al derecho a la alimentación. Las situaciones más frecuentes están relacionadas con ingresar o aumentar la cobertura en el Programa Ciudadanía Porteña, o acceder al beneficio del ticket social. Esta demanda está unida a la demanda habitacional. Las mujeres son las que mayoritariamente solicitan este pedido.

Conclusiones

La existencia de un marco legal que respalda el funcionamiento de estos organismos, su utilización por parte de la ciudadanía (individuos, colectivos y Defensores) y el incremento observado en este tipo de demandas presentan un escenario alentador e innovador para asegurar el cierre del circuito que permita garantizar el derecho a la alimentación en la población de la Ciudad de Buenos Aires. ●

*María Soledad Lucero

Lic. en nutrición de la UBA. Docente de la Universidad de Buenos Aires en la carrera licenciatura en nutrición. Perito de la Defensoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Marisa Marcandrés

Lic. en nutrición de la UBA. Docente de la Universidad de Buenos Aires en la carrera licenciatura en nutrición. Perito de la Defensoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Anabella Zanini

Lic. en nutrición de la UBA. Diplomada en promoción de salud de la Universidad INTA Chile. Docente de la Universidad de Buenos Aires y de la Universidad Isalud en la carrera licenciatura en nutrición. Auditora Principal de la Auditoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Referencias Bibliograficas

- FAO. Informe de políticas (2006). Seguridad alimentaria. N° 2.
- Ziegler J. (2003) El derecho a la alimentación. Naciones Unidas.
- Aguirre P, Calvo E. (2005). Crisis de la seguridad alimentaria y estado nutricional en una población vulnerable. Arch. Argentinos pediatría.
- Britos S, O'Donnell A, Ugalde V, Clacheo R. (2004) Programas alimentarios en Argentina. CESNI.
- Devereux, S. (2000) "Famine in the Twentieth Century", IDS Working Paper, n° 105. Brighton (GB): Institute of Development Studies, University of Sussex.
- Peña M, Bacallao J. (2000). Capítulo "La obesidad en la pobreza: un problema emergente en las Américas". En la obesidad en la pobreza: Un nuevo reto para la salud pública. OPS. Publicación científica N° 576. 2000.
- Grassi E, Hintze S, Neufeld M. (1994) Capítulo III. Asistencia alimentaria en Estado y Políticas alimentarias en América latina y Argentina. Políticas sociales, Crisis y ajuste estructural. Editorial espacio.
- Documento de presentación. Encuesta Nacional de Nutrición y Salud. ENNYS. (2005).
- Documento de resultados. Encuesta Nacional de Nutrición y Salud. ENNYS. Respuesta de la gente. Propuestas para el país. Ministerio de Salud. (2007).
- Ley 105. Ciudad de Buenos Aires. (1998).
- Programa de estudio y evaluación de los servicios de asistencia alimentaria y nutricional a la población en situación vulnerable o crítica de la ciudad de Buenos Aires. Ley 105. (1999) Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires.
- Ley 25.630. República Argentina.
- Ley 25459. República Argentina.
- Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Art 132, 133, 135 y Capítulo sexto. Ministerio Público. Art 124 y 125.
- Ley 70 Ciudad de Buenos Aires. Art 130.
- Índice de informes de Sindicatura de la Ciudad de Buenos Aires.
- Resolución n° 1/SGCBA/09
- Informes de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires. 2000 a 2009.
- Estadísticas, resoluciones desde el 2004 a 2009 de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires.
- Informes anuales desde 2000 a 2009 de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires.
- Informe de gestión de la Defensoría General de la Ciudad de Buenos Aires. Marzo 2007 a Marzo 2009.
- Vivero J, Erazo X. (2009) Derecho a la alimentación, Políticas públicas e instituciones contra el hambre. Ediciones LOM. Chile.
- Seminario sobre seguridad alimentaria y nutricional en el MERCOSUR. Informe de conclusiones. (2008) Brasilia.
- Reunión de Alto Nivel de Seguridad Alimentaria 2009. RANSA 2009.
- Delgado, H. Seguridad alimentaria (2005). Desarrollo humano sostenible INCAP- OPS.
- Guía para legislar en material al derecho a la alimentación. Documento no oficial de FAO. Chile.
- Grupo de trabajo intergubernamental para la elaboración de un conjunto de directrices voluntarias con el fin de respaldar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Documento informativo. Roma.
- Arboleda M, Marina L, Arroyave B. Inequidad, pobreza y desnutrición. Nuevos tiempos. Junio 2004.
- Rodríguez E.G. (2002). Seguridad un derecho humano. Rev. ECM. Diciembre 2002.
- Figueroa P.D. (2002). Gobiernos y seguridad alimentaria. Rev. Costarric. Salud pública, Vol. 12 n° 22 Julio 2002.

Notas

- 1- El derecho a la alimentación es un derecho fundamental, de aceptación universal, reconocido y garantizado jurídicamente. Es considerado un derecho humano, prevé la posibilidad de que la persona reclame ante el Estado para obtener la satisfacción de ciertas necesidades básicas.
- 2- Insuficiencia de micronutrientes.
- 3- Organismo dependiente del Poder Ejecutivo. Tiene a su cargo el control interno de la gestión a través de aspectos presupuestarios, contables, financieros, económicos, patrimoniales, legales y de gestión propiamente dicha.
- 4- Los productos específicamente de prestaciones alimentarias fueron los que abordaron: comedores escolares, servicios de alimentación en 29 hospitales, cenas navideñas de Centros de Gestión y Participación (CGP) de la Ciudad, Programa Emergencia Alimentaria, aspectos sanitarios en las áreas de elaboración y distribución de alimentos del Hospital General de Agudos "Bernardino Rivadavia", servicios de comidas para los Hogares de ancianos "Martín Rodríguez Viamonte", "San Martín", la UPE-CAPS -la cual es una unidad de proyectos especiales de compra de alimentos para programas sociales-, adquisición de alimentos para comedores escolares, servicios de comida para: Hospital Oftalmológico Santa Lucía, Hospital Neuropsiquiátrico "Braulio Moyano", Hospital Municipal "José Tiburcio Borda", Programa Nacional de Seguridad Alimentaria Programa Nacional de Seguridad Alimentaria/Red Federal de Control Público-, Programa Vale Ciudad, Hospital de rehabilitación "Manuel Roca", Hospital de de rehabilitación respiratorio "M. Ferrer", Hospital Municipal Oncológico "M. Curie", Hospital de Odontología "José Dueñas", Instituto de Rehabilitación Psicosfísica (I.R.E.P), Dirección General de Higiene y Seguridad Alimentaria, infraestructura de las escuelas en función de las prestaciones alimentarias y la verificación de la infraestructura en relación a la cadena de frío, fiscalización de grupos comunitarios.
- 5- Los productos que corresponden a áreas o programas que brindan prestaciones alimentarias, entre otros, se consideraron: Programa "Sin techo", Programa Colonias de verano, direcciones y secretarías sobre políticas alimentarias, Programas Sociales de Desarrollo Social, Programas de Defensa del Consumidor, Dirección General de Tercera Edad, Dirección General de Niñez y Adolescencia, Programa de Asistencia Directa y paradores nocturnos para población en situación de calle, Dirección General de Asistencia Alimentaria, etc.
- 6- Los productos relacionados con la propia gestión de la Sindicatura, como ser: cumplimiento de sus normativas, rendición de cuentas, evaluación del desempeño, etc.
- 7- Organismo dependiente de la Legislatura, ejerce el control externo del sector público en sus aspectos económicos, financieros, patrimoniales, de gestión y de legalidad.
- 8- Red Federal de Control Público: red en las que se incluyen los organismos gubernamentales que se dedican al control de la gestión pública en la Argentina.
- 9- Órgano cuya misión es la defensa, protección y promoción de los derechos humanos y demás derechos e intereses individuales, colectivos y difusos tutelados en la Constitución Nacional, las leyes y la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, frente a los actos, hechos u omisiones de la administración o de prestadores de servicios públicos
- 10- Se sostienen en las denuncias individuales o colectivas que se traducen en actuaciones. Las actuaciones son procedimientos administrativos que darán como resultado las resoluciones. Una resolución puede involucrar una o varias actuaciones.
- 11- Papeles de trabajo N° 1: Los derechos a la salud y la alimentación. Dr. Ganora, Papeles de trabajo especial: Los derechos sociales, económicos y culturales. Abril 2004, Políticas públicas y derechos: N° 1. Los controles bromatológicos de la Ciudad de Buenos Aires. Dr. Álvarez, Lic. Michi y Sr. Yernazian, Políticas públicas y derechos: N° 2. El Derecho a la alimentación en la Ciudad de Buenos Aires. Lic. Tadei y Lic. Herrera Gallo, Diagnósticos N° 3. El derecho a la alimentación. Agosto 2009.
- 12- Defensoría en lo Contencioso y Administrativo Tributario.

Reforma contable y auditoría pública

Eloy Morán Méndez*

Este trabajo analiza la incidencia del Plan General de Contabilidad de 2007 en la contabilidad y auditoría del sector público desde una triple perspectiva.

En primer lugar, se delimita el ámbito del sector público donde se debe aplicar directamente el plan privado, configurado básicamente por las empresas y fundaciones públicas.

En segundo lugar, se analizan los cambios del Plan General de Contabilidad de 2007 con más repercusión en la auditoría pública. De especial trascendencia son las modificaciones que afectan al tratamiento de las subvenciones concedidas a empresas públicas, fijando el nuevo plan el destino de la ayuda como criterio básico para determinar la solución contable.

Por último, la reforma contable mercantil debe servir de estímulo para la actualización de la contabilidad pública, identificándose tres grandes retos pendientes: consolidación de estados financieros, elaboración de indicadores de gestión y normalización contable nacional e internacional.

1. Introducción

La Ley 16/2007, de 4 de julio, de reforma y adaptación de la legislación mercantil en materia contable para su armonización internacional con base en la normativa de la Unión Europea y el Real Decreto 1514/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Plan General de Contabilidad (en adelante PGC 07) introducen un conjunto de cambios que afectan a toda la profesión contable, sin que los auditores públicos permanezcamos ajenos a ellos.

En una interpretación apresurada podría pensarse que esta nueva normativa tiene una repercusión limitada en la contabilidad y la auditoría del sector público. Sin embargo, su incidencia es amplia y diversa por las siguientes razones:

- a) Resulta directamente aplicable a un grupo de entidades, cada vez más numeroso, que forman parte del sector público.
- b) Afecta a un conjunto de unidades que, si bien no están integradas directamente en el sector público, adoptan una posición especial respecto a éste y se incluyen dentro del ámbito subjetivo de los trabajos de auditoría pública como, por ejemplo, los perceptores de subvenciones y los concesionarios de obras y servicios públicos.
- c) Constituye un nuevo marco de referencia que deberá ser tenido en cuenta en la reforma de la contabilidad pública con el objetivo de propiciar, en la medida de lo posible, una convergencia entre ambos sistemas.

Cada uno de estos efectos evidencia la repercusión de la reforma mercantil en la contabilidad y auditoría del sector público. A partir de esta triple perspectiva, se abordará la problemática del ámbito subjetivo de la contabilidad pública y privada, las novedades incorporadas por el PGC 07 que tienen una mayor trascendencia en el campo de la auditoría pública y los retos que la reforma de la contabilidad empresarial introduce en la contabilidad pública.

2. Aplicación del Plan General de Contabilidad al sector público

2.1. Ámbito subjetivo de la contabilidad pública y privada

En el sector público español se aprecia, en las últimas década, una tendencia creciente a crear un gran número de entidades, con distintas formas jurídicas, para la prestación de diversos servicios públicos. De manera recurrente, los poderes públicos han defendido la creación de este tipo de entidades amparándose en criterios de eficiencia y de mejora en la gestión de los fondos públicos. Sin embargo, muchas han sido las voces críticas que han situado en la “huída del derecho administrativo” y en la elusión de los límites al endeudamiento público las razones últimas de la proliferación y éxito de estas figuras.

Todas estas entidades forman la estructura institucional o, como algunos prefieren denominar, instrumental de la administración. Esta estructura no es totalmente homogénea en los tres niveles de gobierno -estatal, autonómico y local- existiendo diferentes tipos de entidades y terminologías distintas para su denominación. En cualquier caso, en todos ellos conviven formas de personificación jurídica públicas y privadas, lo que provoca la aplicación de regímenes jurídicos diferentes, tanto públicos como privados. La contabilidad no es ajena a esta dualidad coexistiendo organismos sujetos a contabilidad pública con otros sometidos a contabilidad privada o empresarial.

La información financiera que deben proporcionar los distintos agentes está condicionada por su entorno económico, jurídico y social, del que dependerá los usuarios, objetivos y características de aquélla. Los documentos contables públicos de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) y los documentos elaborados por la Comisión de Sector Público de la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (AECA) han construido un marco conceptual que permite identificar las características económicas y jurídicas del entorno de la contabilidad pública.



Ciudad de Madrid, España

Desde esta perspectiva teórica, la contabilidad pública debe ser aplicable a las administraciones públicas, entendidas como las unidades sin ánimo de lucro, cuya actividad se orienta a la prestación de servicios públicos a la colectividad a título gratuito o semigratuito, y/o efectúan operaciones de redistribución de la renta y riqueza nacional y cuyos recursos proceden, en su mayor parte, de impuestos y otras prestaciones obligatorias recibidas directa o indirectamente. Por lo tanto, desde esta misma óptica, el régimen de contabilidad privada se restringiría a las entidades del sector público cuya actividad principal consista en la producción en régimen de mercado de bienes y servicios, obteniendo ingresos como contrapartida de dichas entregas.

Sin embargo, la obligación de los entes del sector público de elaborar sus cuentas en régimen de contabilidad pública o empresarial vendrá determinada, en última instancia, por lo que establezca su normativa reguladora. Serán las leyes que regulan cada una de las administraciones (estatal, autonómica y local) y su normativa de desarrollo las que fijen tanto su estructura institucional como las normas contables que les afecten. Esta dispersión normativa en el ámbito contable público contrasta con lo que acontece en el ámbito empresarial donde el proceso normalizador alcanza a todo el Estado. Frente a la existencia de un único plan contable empresarial aplicable en todo el territorio español, en la esfera pública existe un plan para la administración central, las instrucciones de contabilidad para la administración local y la mayor parte de las comunidades han aprobado sus propios planes públicos. En consecuencia, el análisis del ámbito subjetivo del nuevo plan exige revisar

la normativa aplicable a cada nivel de gobierno. La revisión de esta legislación, permite concluir que están sujetos al PGC 07, las siguientes entidades:

- Las sociedades mercantiles con capital público mayoritario.
- Las entidades públicas empresariales.
- Los entes de derecho público sometidos al ordenamiento jurídico privado
- Las fundaciones públicas.
- Los consorcios que no se integren en el sector público administrativo.

Por lo tanto, el PGC 07 resultará directamente aplicable a las entidades integrantes del sector público empresarial y fundacional, con las especialidades para las fundaciones que se pondrán de manifiesto posteriormente.

Como puede observarse, con carácter general, las normativas utilizan la forma jurídica como criterio determinante para el sometimiento al plan público o privado. Se produce una prevalencia del criterio jurídico-formal frente al económico. El problema surge cuando la forma empleada no casa bien con la actividad desarrollada. En este sentido, es habitual la existencia de entidades que han sido constituidas jurídicamente como sociedades mercantiles o entes empresariales y que, sin embargo, presentan las notas teóricas que configuran a las administraciones públicas. Respalda esta afirmación el hecho de que numerosas de estas "empresas" son consideradas administraciones públicas en términos de contabilidad nacional. Al mismo tiempo, como supuesto menos habitual, existen entidades que jurídicamente están definidas como administraciones públicas y que, paradójicamente, realizan actividad de

carácter empresarial.

Estos supuestos, poco deseables, son bastante habituales. En estos casos, el Libro Blanco para la reforma de la contabilidad en España recomienda que se adapte la forma jurídica al tipo de actividad que realmente se desarrolla. Si no se produce la adaptación, el informe aboga porque prevalezca el fondo económico, de tal manera que las entidades apliquen el plan contable público o privado en función de su actividad y no de su forma jurídica. A nuestro juicio, esta segunda opción resulta difícilmente viable desde un punto de vista jurídico.

2.2. Peculiaridades en la aplicación del Plan General de Contabilidad a las sociedades y fundaciones públicas

Los principios y normas contables que deben aplicar las sociedades y fundaciones serán los establecidos en el PGC 07 y en sus futuras adaptaciones. Sus cuentas anuales serán las previstas en estas normas. Ahora bien, la pertenencia de estos entes al sector público introduce peculiaridades que afectan a la información financiera que deben proporcionar. En primer lugar, muchas de las empresas públicas, tal como ha quedado dicho, no actúan en régimen de mercado lo que debe ponderarse en la aplicación de los principios y normas contables, más aún si tenemos en cuenta la prevalencia en el nuevo plan del fondo económico de las operaciones sobre su forma jurídica. En segundo lugar, resulta insuficiente como información a suministrar la recogida en la normativa privada. Así lo ha entendido, con gran acierto, la LGP que obliga a presentar, junto con las cuentas anuales, un informe relativo al cumplimiento de determinadas obligaciones de carácter económico-financiero. Esta previsión fue desarrollada mediante Orden del Ministerio de Economía y Hacienda en 2005 en la que se concretó la información que se debe suministrar. Ésta se refiere al cumplimiento de los programas de actuación plurianual y liquidación de los presupuestos, subvenciones y aportaciones recibidas, adquisiciones de inmovilizado regionalizadas, ejecución de los contratos-programas, cumplimiento de los principios de publicidad y concurrencia previstos en la legislación de contratos, cumplimiento de principios de legalidad en materia de personal, contratación y subvenciones, garantías recibidas de entidades del sector público y evolución de las plantillas de personal.

Por otra parte, las fundaciones públicas ajustarán su contabilidad al Real Decreto 776/1998 por el que se aprueba la adaptación sectorial del PGC 90 a las entidades sin ánimo de lucro. El problema que se plantea es la posible colisión entre esta adaptación y el nuevo plan. Por eso, el PGC 07 indica, en su disposición transitoria quinta, que las entidades sin fines lucrativos seguirán aplicando la adaptación sectorial en todo lo que no se oponga a la nueva normativa. La interpretación de esta disposición ha sido objeto de consulta al Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas (ICAC) que concreta su contenido en las siguientes obligaciones:

1. Las entidades sin ánimo de lucro seguirán aplicando las normas de valoración incluidas en el R.D. 776/1998, siempre que el PGC 07 no establezca un criterio distinto, en cuyo caso deberá aplicarse el nuevo criterio.
2. Las cuentas anuales están integradas por los documentos exigidos por sus disposiciones específicas, sin que estén obliga-

das a elaborar los nuevos documentos incluidos en el PGC 07, es decir, sin exigencia del estado de cambios en el patrimonio neto y estado de flujos de efectivo.

3. El balance y la cuenta de resultados deberán ajustarse al nuevo formato incluido en el PGC 07, informando de las partidas específicas previstas en la adaptación sectorial de 1998.

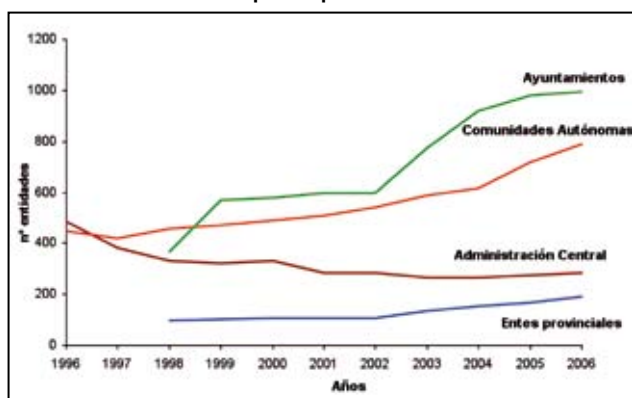
2.3. Dimensión del sector público empresarial y fundacional

Una vez sentado que es el sector público empresarial y fundacional donde el nuevo plan resultará directamente aplicable, conviene realizar una breve aproximación a su dimensión y composición. Este sector ha adquirido una importancia creciente a lo largo del tiempo, si bien se aprecian tendencias distintas en la administración central y en las administraciones territoriales.

A final del año 2006, según datos de la IGAE existían 2255 empresas con participación pública mayoritaria. El 53% pertenecen al sector local, el 35% al autonómico y el 12% restante al estatal. En el 81 % de las empresas, el capital social era íntegramente público. Son pocos los ámbitos de actuación que escapan a este grupo de entidades. En la esfera autonómica destacan las empresas gestoras de infraestructuras, las de radio-televisión y las de desarrollo y promoción económica. En la local, sobresalen las de gestión urbanística, las de saneamiento de aguas y gestión de residuos y las de promoción cultural y deportiva.

En el Gráfico 1 se muestra la evolución del número de empresas públicas existentes en cada nivel de gobierno.

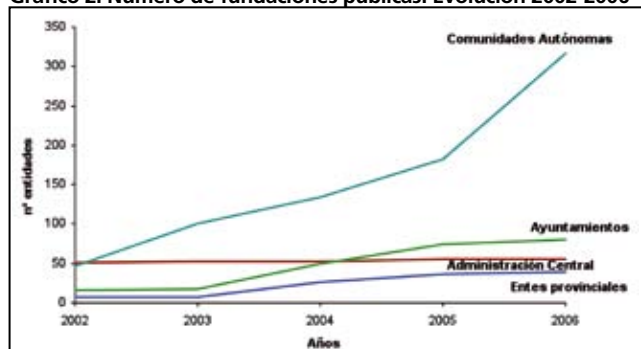
Gráfico 1. Número de empresas públicas. Evolución 1996-2006



Fuente: IGAE y elaboración propia

En la administración central se aprecia una tendencia decreciente en el número de entidades, concentrada fundamentalmente en los años 1996 y 1997 como resultado de un proceso de privatización y reestructuración. En las administraciones territoriales la tendencia es creciente, con carácter más sostenido en el ámbito autonómico y acentuada en los últimos años en la administración local.

Por su parte, el sector fundacional también ha experimentado un crecimiento notable. A finales del ejercicio 2006, la IGAE tenía inventariadas 491 fundaciones. El 64% en el ámbito autonómico, el 25% en el local y el 11% en el estatal. Su evolución en el período 2002-2006 se refleja en la Gráfica 2.

Gráfico 2. Número de fundaciones públicas. Evolución 2002-2006

Fuente: IGAE y elaboración propia

El aumento se concentró en las administraciones territoriales, fundamentalmente en la autonómica, permaneciendo estable en la administración central. No obstante, las evoluciones reflejadas en la gráfica pueden no responder a la creación de estas entidades en el período analizado, situándose su origen en la mejora del proceso de identificación e intercambio de información entre la IGAE y el resto de administraciones.

3. La repercusión del Plan General de Contabilidad en la auditoría pública

El PGC 07 introduce un importante conjunto de cambios respecto al PGC 90. Las modificaciones que son citadas con más insistencia son: la inclusión de un marco conceptual como conjunto de fundamentos, principios y conceptos básicos que permiten el reconocimiento y valoración de elementos y en el que se le da prevalencia al fondo económico de las operaciones sobre su forma jurídica; la incorporación de dos nuevos estados -estado de cambios en el patrimonio neto y estado de flujos de efectivo- a las cuentas anuales; y la utilización del valor razonable como criterio de valoración de algunos elementos patrimoniales.

Desde la perspectiva auditora, la nueva normativa originará cambios en las principales magnitudes contables (valor del activo, patrimonio neto y resultados). Ahora bien, por motivos de espacio y oportunidad, desde la óptica de la auditoría pública merece la pena centrar el análisis en aquellas cuestiones incorporadas al Plan que guardan una relación más estrecha con la actividad del sector público. Bajo esta premisa se analizarán las siguientes operaciones:

- Subvenciones otorgadas por terceros (no socios).
- Subvenciones otorgadas a las empresas públicas.
- Concesiones administrativas.

3.1. Subvenciones otorgadas por terceros (no socios)

El PGC 07 recoge en su norma de valoración 18ª el tratamiento contable de subvenciones, donaciones y legados. Se ocupa de aquellos supuestos en los que se produce una transferencia de recursos, sin contemplar las ayudas, generalmente públicas, que aportan ventajas económicas, pero sin suministro de fondos. Con carácter general, las subvenciones no reintegrables se contabilizarán como ingresos directamente imputados al patrimonio neto. Posteriormente, serán reconocidos en la cuenta de pérdi-



Ciudad de Madrid, España

das y ganancias atendiendo a su finalidad. Son dos las notas exigidas para que las subvenciones se registren como ingresos:

a) Aportaciones de recursos a la empresa desde una fuente externa, con la excepción de las empresas públicas que se analizan de manera específica.

b) No exigencia de contraprestación ni obligación de restitución.

La falta de concurrencia de la primera nota, es decir, cuando las subvenciones, donaciones y legados (no reintegrables) sean concedidos por los socios o propietarios, provocará que la subvención no sea considerada como ingreso, debiendo anotarse directamente en los fondos propios.

La ausencia de la segunda nota, supondrá que las subvenciones al ser reintegrables se califiquen como pasivos y no como ingresos. El registro inicial se producirá cuando exista un acuerdo individualizado de concesión, se hayan cumplido las condiciones establecidas en el mismo y no existan dudas razonables sobre la recepción de los fondos. Esto obliga a registrar una subvención como pasivo (subvención reintegrable) hasta que no se satisfagan los requisitos del acuerdo de concesión. En este sentido, las normas internacionales de contabilidad, en concreto la NIC 20, consideran como no reintegrables las ayudas en las que exista seguridad razonable, no se exige certeza, sobre el cumplimiento de las condiciones asociadas a su disfrute. Además, la NIC 20 permite que la subvención se recoja minorando el valor del activo o compensando directamente el gasto subvencionado, opción ésta no recogida por el legislador español.

La valoración se efectuará por el valor razonable del importe concedido o del bien recibido, referidos al momento de su reconocimiento. El plan señala expresamente, tal como ya se había recogido anteriormente en alguna consulta del ICAC, que

tendrán naturaleza irreversible las correcciones valorativas por deterioro de los elementos en la parte que hayan sido financiados gratuitamente. Por lo tanto, aunque el activo recupere su valor, no procede la corrección contable del mismo por la parte subvencionada.

Por lo que respecta a la imputación de las subvenciones a resultados, se mantiene el criterio recogido en la norma de valoración 20ª del PGC 90, es decir, será realizada en función de su finalidad sobre una base sistemática y racional de forma correlacionada con los gastos. Los supuestos que pueden presentarse y su tratamiento contable se resume en el cuadro siguiente:

Finalidad	Tratamiento contable
Asegurar una rentabilidad mínima o compensar déficit de explotación de ejercicios previos o del actual.	Se imputan directamente a pérdidas y ganancias en el ejercicio en que se concedan. Registro en la cuenta 740 con cargo a cuentas deudoras o de tesorería.
Asegurar una rentabilidad o compensar déficit de ej. futuros	Se registran en el patrimonio neto y se imputan a pérdidas y ganancias en el ejercicio para el que se conceden.
Financiación de gastos específicos	Se registran en el patrimonio neto imputándose a resultados en el ejercicio en que se devenguen los gastos que se financian.
Adquirir activos del inmovilizado intangible, material e inversiones inmobiliarias.	Registro en el patrimonio neto. Imputación como ingresos en el ejercicio en proporción a la dotación a la amortización o cuando se produzca su enajenación, corrección valorativa por deterioro de valor o baja en balance.
Adquirir existencias que no se obtengan como consecuencia de un <i>rappel</i> comercial	Registro en el patrimonio neto. Imputación a resultados en ejercicio en que se produzca su enajenación, corrección valorativa por deterioro o baja en balance.
Adquirir activos financieros	Registro en el patrimonio neto. Imputación a resultados en ejercicio en que se produzca su enajenación, corrección valorativa por deterioro o baja en balance.
Cancelación de deudas	Se registran en el patrimonio neto. Se imputan como ingresos del ejercicio en que se produzca la cancelación. Si se otorgan en relación con una financiación específica, se imputan en función del elemento financiado.
Importes sin asignación a una finalidad específica	Se imputan directamente como ingresos en el ejercicio en que se reconozcan.

Por último, el nuevo plan, al igual que hacía el anterior pero con mayor nivel de detalle, se ocupa de la información que sobre subvenciones debe proporcionar la memoria. Ésta es la siguiente:

- Importe y características.
- Análisis del movimiento de las partidas.
- Origen, indicando el ente concedente.
- Cumplimiento o no de las condiciones asociadas a las mismas.

3.2. Subvenciones otorgadas por socios o propietarios: el caso de las empresas públicas

Como quedo dicho, según el PGC 07, las subvenciones no reintegrables recibidas de socios o propietarios no constituyen ingresos y deben registrarse directamente como fondos pro-

prios. El PGC 90 no trataba específicamente esta cuestión, si bien preveía en su cuadro de cuentas, dentro de los fondos propios, las aportaciones de los socios para compensar pérdidas. Además, esta materia fue objeto de consulta al ICAC. Según éste, si las subvenciones tienen como finalidad compensar pérdidas genéricas derivadas de las actividades propias del tráfico de la sociedad y son concedidas por los socios de la misma, no deberían lucir como ingreso de explotación y se incluirán directamente en los fondos propios hasta que las pérdidas sean compensadas. Por el contrario, las subvenciones concedidas para garantizar una rentabilidad mínima, con el objeto de compensar los menores ingresos que se producen por el establecimiento de precios políticos o para fomentar la realización de determinadas actividades específicas que se concreten mediante contratos-programa o sistemas similares, deben lucir como ingreso de explotación en la cuenta de pérdidas y ganancias. Este tratamiento contable era independiente de que las subvenciones fueran concedidas "ex ante" o "ex post".

El PGC 07 prevé el tratamiento contable de fondos propios para todas las subvenciones concedidas por los socios, al margen de su naturaleza. La raíz se encuentra en la prevalencia que se otorga al fondo económico de las operaciones, haciendo equivalentes estas subvenciones con el resto de aportaciones que los socios o propietarios puedan realizar con la finalidad fundamental de fortalecer el patrimonio de la empresa.

No obstante, el nuevo plan prevé una excepción. Así, se indica que en el caso de empresas pertenecientes al sector público que reciban subvenciones de la entidad pública dominante para financiar la realización de actividades de interés público o general, la contabilización se realizará de acuerdo con los criterios expuestos para las subvenciones otorgadas por terceros y, por lo tanto, se reconocerán como ingresos imputados directamente al patrimonio neto o a la cuenta de pérdidas y ganancias.

Dos son pues los requisitos exigidos para que estas aportaciones sigan el régimen general y no sean contabilizadas directamente como fondos propios:

1. Que sean concedidos por la entidad pública dominante. Parece pues que quedarían excluidas las que pudiesen realizar los restantes socios públicos y privados de la empresa pública. Este requisito puede originar soluciones poco coherentes en empresas públicas con participaciones de distintas administraciones, ya que las posibles subvenciones que otorguen todos ellos para financiar actividades de interés público o general pueden tener un tratamiento distinto, en función de que sean recibidas de la entidad dominante o de otro socio.

2. Que se destinen a financiar la realización de actividades de interés público o general. La fórmula empleada es demasiado genérica y amplia. En todo caso, parecen quedar excluidas las aportaciones destinadas a financiar las actividades de carácter mercantil. La actuación o no en régimen de competencia de mercado, la fijación de los precios de venta por la administración matriz y la cobertura sistemática de las pérdidas por parte de ésta son los criterios más empleados a la hora de deslindar la naturaleza de las actividades desarrolladas por las empresas públicas. En todo caso, la excepción descrita vuelve a ser una manifestación de la prevalencia del fondo económico sobre la forma jurídica de las operaciones. De esta manera, lo que se pretende

es que la titularidad pública de una empresa no suponga un tratamiento contable distinto de los recursos que obtenga. De tal forma que si la sociedad realiza actividades de interés público o general y de ello se deriva la prestación de servicios de forma gratuita o a precios inferiores a los que corresponderían en condiciones de libre competencia, los fondos que reciba para compensar este efecto deben integrarse como ingresos y llevarse a los resultados del ejercicio que corresponda.

Desde una perspectiva auditora, conviene recordar que esta materia ha sido analizada en informes de fiscalización de los órganos de control externo. Ha sido recurrente la tendencia de las empresas públicas a contabilizar las transferencias recibidas de su entidad pública dominante como aportaciones de los socios para compensar pérdidas y, correlativamente, la presupuestación de las mismas en el capítulo VIII de gastos (adquisición de activos financieros) de la entidad concedente, registrando, al mismo tiempo, un incremento de sus inversiones financieras en el activo del balance. En muchas ocasiones, este tratamiento no se correspondía con la realidad económica de la operación. Los objetivos perseguidos eran básicamente dos:

1. Que la operación fuese considerada como financiera y no computase en el déficit en términos de contabilidad nacional.
2. Un mejor tratamiento fiscal, evitando que los fondos formasen parte de los ingresos de la sociedad en el impuesto sobre sociedades y, sobre todo, procurando que las aportaciones, no formasen parte del denominador de la prorrata del Impuesto sobre el Valor Añadido, disminuyendo la capacidad de deducción de las cuotas soportadas en este impuesto.

Estos dos motivos han decaído. En primer lugar, porque la determinación del resultado a efectos del cumplimiento del objetivo de estabilidad llevará aparejado un ajuste si el tratamiento presupuestario no es coincidente con el de contabilidad nacional. En segundo lugar, porque las subvenciones ya no se integran en la prorrata y, por lo tanto, no merman la capacidad de deducción en este impuesto al haberse modificado la normativa como consecuencia de la jurisprudencia del Tribunal de las Comunidades Europeas.

En definitiva, la entrada en vigor del nuevo plan y la regulación que le dispensa a las subvenciones a empresas públicas constituye un estímulo para actualizar el tratamiento contable de estas operaciones, ajustándolo a su verdadero fondo económico. En cualquier caso, es deseable que el ICAC aclare el sentido y alcance de esta norma.

3.3 Concesiones administrativas

El PGC 90 no regulaba de manera expresa el tratamiento contable de las concesiones administrativas. Fue la resolución del ICAC, de 21 de enero de 1992, por la que se dictan normas de valoración del inmovilizado inmaterial, la que se ocupa de estas operaciones, entendiendo como concesión administrativa los actos por los que una entidad de derecho público transfiere a un particular la gestión de un servicio público o el disfrute exclusivo de un bien de dominio público. En síntesis, su operativa era la siguiente:

- Las concesiones figurarán como inmovilizado inmaterial por el importe de los gastos incurridos en su obtención.
- La amortización se realizará en un plazo que no podrá supe-



Ciudad de Santiago de Compostela, España

rar el período concesional.

- En el caso de activos materiales afectos a la concesión, estos se amortizarán en función de su vida útil. Al mismo tiempo, se dotará un fondo de reversión que reconstituirá el valor neto contable estimado del activo en el momento de reversión más los gastos necesarios para llevarla a cabo.

El nuevo plan se limita a mencionar las concesiones administrativas como uno de los posibles elementos a incluir dentro de los inmovilizados intangibles. El cuadro de cuentas prevé para su registro la cuenta 202 definiéndola, al igual que hacía el PGC 90, como los gastos efectuados para la obtención de derechos de investigación o de explotación otorgados por el Estado u otras Administraciones Públicas, o el precio de adquisición de aquellas concesiones susceptibles de transmisión. Por lo tanto, no hay modificación alguna en este campo. La principal novedad en esta materia se encuentra en el marco conceptual del plan y se refiere a los activos materiales afectos a la concesión. En esta parte, se indica que la vida útil de los activos sometidos a reversión será el período concesional cuando éste sea inferior a la vida económica del activo. En estos casos desaparece la obligación de dotar el fondo de reversión, porque la amortización se va a realizar en función del tiempo que el bien se utilice por la empresa y durante el cual pueda generar ingresos. Además, hay que tener presente que formará parte del importe inicial de este inmovilizado material, el valor actual de las obligaciones de desmantelamiento y retiro asumidas, así como los costes de rehabilitación de lugar en el que se asiente el activo, figurando como contrapartida una provisión.

Con respecto a la adaptación sectorial del PGC 90 a las empresas de autopistas, túneles, puentes y otras vías de peaje, el

PGC 07 dispone de forma expresa que mantengan su vigencia los criterios relativos a la imputación de los gastos financieros diferidos derivados de la financiación de las infraestructuras, hasta que se aprueben la nueva adaptación. En síntesis, este criterio se basa en imputar los gastos financieros en función de los ingresos de la concesión y no de su devengo. Este criterio evita la acumulación de pérdidas contables en los primeros años en los que la carga financiera es mayor. Sin embargo, en el ámbito internacional existe una interpretación del International Accounting Standards Board (IASB, IFRIC-12 Acuerdos de Concesión de Servicios) que no sigue este criterio y que genera intranquilidad en el sector concesional, ya que la imputación de la carga financiera en función de su devengo, genera pérdidas contables importantes en los primeros años y grandes beneficios al final de la concesión.

La IFRIC-12 – que tiene carácter interpretativo y no normativo y que se encuentra pendiente de aprobación por la Unión Europea- ofrece pautas interesantes para la contabilización de concesiones y otros acuerdos de colaboración público-privada. La interpretación se aplica a los acuerdos de concesión de servicios públicos a un operador privado, siempre que el ente concedente controle o regule los servicios que debe proporcionar el operador, a qué precio y a quién, recibiendo la infraestructura al finalizar el acuerdo. Por lo tanto, el criterio base del que parte la IFRIC es el de control de la infraestructura y no el de transferencia de beneficios y riesgos. En estos supuestos, las infraestructuras no deben ser reconocidas como inmovilizado material por el operador privado, ya que se entiende que éste sólo tiene acceso a la infraestructura para proporcionar el servicio público en nombre de la concedente. Aunque la guía no aborda la contabilización que debe realizar la administración concedente, la consecuencia lógica es que la infraestructura sea reconocida en el balance de ésta. El operador privado deberá registrar un inmovilizado intangible o un activo financiero. Cuando la empresa concesionaria obtiene un derecho incondicional a recibir efectivo de la administración, el contrato debe clasificarse como un inmovilizado financiero. Sólo se clasificará como intangible, cuando la empresa quede sometido al riesgo de demanda cobrando un precio a los usuarios que utilicen la infraestructura. Esta postura que sugiere condicionar el registro contable en función de quién sea el pagador de los servicios, puede no recoger adecuadamente el fondo económico de las operaciones.

4. Retos de la contabilidad pública ante la modificación del Plan General de Contabilidad

Tradicionalmente, las reformas en contabilidad pública se produjeron con cierto retraso respecto a las realizadas en el ámbito privado. Así, el Plan de Contabilidad Pública del año 1981 tuvo como modelo el plan de la empresa española publicado ocho años antes, mientras que el PGCP de 1994 utilizó como base el PGC 90. Resulta deseable que la futura adaptación de la contabilidad pública siga estrechando el desfase temporal existente entre estas reformas.

La experiencia de los OCEX en la fiscalización de la información financiera proporcionada por las administraciones públi-



Ciudad de Madrid, España

cas permite identificar como debilidades fundamentales las siguientes:

- Existencia de inventarios incompletos o desactualizados que no concilian con los datos contables lo que cuestiona el adecuado reflejo de la situación patrimonial de la administración.
- Problemas en la aplicación del principio de devengo.
- Limitada información consolidada que permita ofrecer una visión global de la actividad realizada por la administración matriz y sus entidades dependientes.
- Escasa, cuando no nula, implantación de sistemas de contabilidad de costes.
- Defectuosa información sobre indicadores de gestión.

Estos problemas evidencian una situación de la información financiera de las administraciones públicas, tanto externa como interna, mejorable y de cierta desventaja respecto al ámbito privado. Son varias las causas que propiciaron esta situación y que han evitado que los progresos en la materia hayan sido más rápidos. Sin duda alguna, ha contribuido de forma decisiva el hecho de que, tradicionalmente, los usuarios se hayan centrado, prácticamente en exclusiva, en la información de carácter presupuestario, sin que el resto de información financiera haya tenido una demanda suficientemente intensa.

Además, existen nuevos retos en el entorno a los que debe adaptarse la contabilidad pública: globalización, descentralización, externalización de la gestión pública, nuevas modalidades de financiación pública, etc. En este contexto, las reformas que se realicen deben estar inspiradas en criterios de modernización y transparencia. Como ha señalado el Comité de Sector Público de AECA, la transparencia debe ser en el sector público lo que el mercado es al sector privado, por ello los usuarios de



Ciudad de Madrid, España

la información contable pública tienen derecho a acceder a una parte de la información que en el sector empresarial queda restringida para uso interno.

A nuestro juicio, los retos que se plantean a la contabilidad pública son los siguientes:

- Normalización y armonización contable.
- Consolidación de estados financieros.
- Elaboración de indicadores de gestión.

4.1. Normalización contable

La normalización contable debe perseguir un triple objetivo:

- Armonizar los distintos subsistemas contables
- Armonizar la contabilidad financiera pública y privada
- Armonizar la contabilidad española con el ámbito internacional

En sentido amplio, la contabilidad pública incluye tres subsistemas:

- a) Presupuestario, cuyo objetivo es registrar la ejecución y liquidación del presupuesto ofreciendo los resultados presupuestarios.
- b) Económico-patrimonial, con la finalidad de reflejar la situación económica, patrimonial y financiera de la entidad.
- c) Contabilidad Nacional, con el propósito de elaborar las cuentas económicas del sector público.

A estos ámbitos, se puede añadir el de los indicadores no financieros, constituido por la información sobre los medios empleados y objetivos realizados. Queda dicho que los objetivos perseguidos en los ámbitos descritos son distintos, lo cual condiciona los criterios de registro y valoración. Sin embargo, esto no debe ser obstáculo para que se aproximen y sean los más homogéneos posibles, consiguiendo como resultado ofrecer

una información financiera más clara y consistente. Entendemos que este factor debería ser tenido en cuenta en la redacción del nuevo plan.

En segundo lugar, es necesario que el nuevo PGCP converja en la medida de lo posible con el PGC 07. Hasta ahora, las divergencias entre el plan público y el privado de 1990 eran escasas y fácilmente identificables, concentrándose, fundamentalmente, en el criterio de imputación de las subvenciones de capital y en el tratamiento peculiar del inmovilizado de uso general. Esto favorecía la comparabilidad. Con la aprobación del nuevo plan, las diferencias aumentan y se extienden tanto a los principios y normas de valoración como a los estados contables que forman parte de las cuentas anuales. La existencia de unidades públicas sujetas tanto a plan público como privado dificultará la comparación de información y la consolidación debiendo realizar ajustes para homogeneizar los criterios contables.

Finalmente, parece oportuno tomar en consideración en la reforma contable las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NIC SP) emitidas por la IFAC. Y ello por dos motivos fundamentales: primero, por la deseable armonización contable internacional; y, segundo, porque las NIC SP están estrechamente relacionadas con las NIC que han servido de base para la reforma de la contabilidad empresarial.

4.2. Consolidación de estados financieros

En este campo se aprecia, de forma evidente, una brecha considerable entre el ámbito público y privado. En 1991 ya se aprobaron las normas de formulación de cuentas anuales consolidadas para el sector empresarial. La obligación incluso alcanza a las fundaciones que realicen actividades mercantiles

AUDITORÍA PÚBLICA

REVISTA DE LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS DE CONTROL EXTERNO

Bases: La revista Auditoría Pública, con el fin de estimular la realización de trabajos sobre temas relacionados con la fiscalización de los fondos públicos, convoca el XII Premio Auditoría Pública al que podrán optar todas las personas o grupos que envíen sus artículos para su publicación.

Aspirantes

Podrán optar a este premio personas individuales o grupos que envíen sus trabajos para su publicación.

Los artículos que publiquen en la revista los presidentes o consejeros de los órganos de control externo no podrán participar en la convocatoria. Tampoco serán tenidos en cuenta los trabajos de quienes hayan sido miembros del Consejo Editorial o del Consejo de Redacción de la revista Auditoría Pública en los dos últimos años anteriores al de la convocatoria del premio.

Las personas que deseen optar al premio deberán enviar los artículos a la sede de la Cámara de Cuentas de Andalucía, Hospital de las Cinco Llagas, calle Don Fadrique, s/n, 41009 Sevilla. En caso de enviarlos por correo electrónico deberán hacerlo a la siguiente dirección: carlos.castello@ccuentas.es

Optarán al premio los artículos publicados en los tres últimos números que anualmente se publican de la revista.

Contenidos de los artículos

Los artículos deberán cumplir las normas básicas para la preparación de originales publicadas en la revista Auditoría Pública. Deberán ser inéditos y versarán sobre cualquier tema relacionado con la auditoría del sector público: contabilidad, auditoría de gestión, legalidad, herramientas de auditoría, ...

La extensión de los artículos no deberá sobrepasar los 30.000 caracteres.

Premios

El premio Auditoría Pública tiene una dotación económica bruta global de 12.000 euros. Se otorgará:

- un primer premio de 6.000 euros
- un segundo de 4.000 euros
- y un tercer premio de 2.000 euros

Cualquiera de los premios podrá ser declarado desierto.

jurado

Los trabajos presentados serán examinados y valorados por los miembros del Consejo Editorial de la revista Auditoría Pública.

Fallo

El XII Premio Auditoría Pública se fallará y hará público antes del 28 de febrero de 2010.

Condiciones

La participación en la convocatoria supone la aceptación íntegra de sus bases y de las decisiones del jurado, que está capacitado para solventar cuantas dudas y reclamaciones se presenten.

La revista Auditoría Pública se reserva el derecho a publicar todos los artículos presentados al premio.

y que se encuentren en los supuestos previstos en la legislación. En el sector público, no existe una normativa equiparable. No obstante, se aprecian esfuerzos en las distintas leyes de hacienda pública que comienzan a fijar la obligación de ofrecer información consolidada. En cualquier caso, resulta necesario diseñar un marco que regule los criterios y reglas de consolidación. Dar este paso es condición necesaria para ofrecer una visión global de la actividad realizada por cada administración y sus entes dependientes. En otro caso, la tendencia creciente a crear entidades autónomas para la prestación de servicios públicos seguirá incrementando la dispersión y fragmentación de la información.

Si bien hay que ser consciente que este proceso conlleva dificultades de implantación, no se debe desconocer que existen experiencias internacionales exitosas en este campo. Para resolver los problemas de carácter práctico que puedan presentarse y, en particular, la existencia en el perímetro de consolidación de unidades sujetas a planes contables distintos resulta interesante la solución transitoria que ofrece la IGAE en su documento sobre la consolidación de las cuentas anuales del sector público. En él indican que, inicialmente, se aplique a las unidades no sujetas a los principios contables públicos el "procedimiento de puesta en equivalencia modificado". Como

es conocido, en el procedimiento de puesta en equivalencia se sustituye el valor contable de la inversión por el porcentaje de los fondos propios de la entidad participada que le corresponda a la entidad del grupo. En el llamado "modificado", el procedimiento se aplica sobre la situación financiera y los resultados de las entidades obtenidos según los principios contables empresariales, no siendo necesario realizar homogeneizaciones previas para adaptar las valoraciones a los principios contables públicos aplicables por la matriz.

4.3. Indicadores de gestión

En la actualidad, las cuentas públicas adolecen de falta de información sobre indicadores de gestión y costes. Los objetivos de las administraciones públicas no están orientados a la obtención de beneficios, lo que condiciona de forma evidente la interpretación de la información financiera que se ofrece. Existe consenso sobre el carácter limitado que tiene el resultado económico como magnitud para valorar la eficiencia de la administración. Por eso, la prestación de muchos servicios sin contraprestación directa, recomienda que la información financiera se complete con otra que refleje los objetivos alcanzados y los medios empleados. De esta forma los usuarios podrán conocer el coste de los servicios y la eficiencia en el uso de los

recursos escasos. Además, esta información aparece como un requisito necesario para el desarrollo de la auditoría operativa.

5. Consideraciones finales

La reforma contable realizada en España en el ámbito mercantil afecta directamente al sector público. La creación por parte de éste, de manera creciente, de entidades sometidas al derecho privado, básicamente empresas y fundaciones públicas, determina la aplicación del nuevo Plan General de Contabilidad a todos estos organismos. A nuestro juicio, la pertenencia de estos entes al sector público introduce peculiaridades que afectan a la información financiera que deben proporcionar, resultando insuficiente las cuentas anuales previstas en la norma privada. Por otra parte, dentro de este colectivo se aprecia la existencia de entes que pese a ser definidos jurídicamente como empresariales realizan tareas típicamente administrativas, lo que provoca que las normas contables privadas que se les aplican no se ajusten bien a la actividad que desarrollan. Estos supuestos son más habituales de lo deseable. Constituyen un motivo más para proceder a una reorganización administrativa en la que se simplifique las múltiples tipologías organizativas que actualmente existen y en la que se establezca una correspondencia lógica entre forma jurídica empleada, normativa aplicable y actividad realizada.

Los cambios contables incidirán, también, en los trabajos de auditoría pública. En materia de subvenciones, destaca el tratamiento específico que se le otorga a las concedidas a empresas públicas, en las que el destino de la ayuda (financiación o no de actividades de interés general) y la posición del ente concedente (dominante o no) aparecen como los criterios a utilizar para determinar la solución contable. La aplicación de los mismos puede originar problemas de interpretación, por lo que resulta deseable un pronunciamiento del ICAC que aclare el sentido y alcance de la norma. En las concesiones administrativas, la nueva normativa no introduce grandes modificaciones, más allá del cambio en el período de amortización de los activos materiales afectos a la concesión, con la consiguiente desaparición del fondo de reversión vinculado a la recuperación del valor neto contable del bien. En esta materia, conviene estar atentos, por una parte, a la nueva adaptación del plan a las empresas concesionarias y, por otra, a la evolución de la normativa internacional que, a la luz de los últimos pronunciamientos, podría introducir novedades importantes en el registro de los acuerdos, cada vez más habituales, de colaboración público-privada.

Finalmente, la entrada en vigor de nueva normativa contable empresarial constituye un estímulo para la actualización y mejora de la contabilidad pública. A nuestro juicio, los principales retos que se presentan son los siguientes: armonización contable, consolidación de estados financieros y elaboración de indicadores que informen sobre medios y objetivos. La armonización debería tener un triple objetivo: aproximar los criterios utilizados en los distintos subsistemas contables públicos –presupuestario, financiero y contabilidad nacional–, procurar la convergencia entre contabilidad pública y privada y armonizar la contabilidad española con las normas internacionales. ●

* *Ganador del concurso 2010 de la revista Auditoría Pública (España), cuyas bases se publican en la página anterior.*

Bibliografía:

- Acerete, B. (2006). Aspectos contables de las colaboraciones público-privadas. Revista Presupuesto y Gasto Público, número 45, páginas 199-215.
- Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (2001). Marco conceptual para la información financiera de las Administraciones Públicas. Documento n.º 1 de la Comisión de Contabilidad y Administración del Sector Público.
- Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (2005). Inmovilizado no financiero de las Administraciones Públicas. Documento n.º 2 de la Comisión de Contabilidad y Administración del Sector Público.
- Eurostat (2001). Manual del SEC 95 sobre el déficit público y la deuda pública, 2ª edición.
- International Federation of Accountants (1999). Estudios del sector público de la IFAC. Madrid, Instituto de Auditores-Censores Jurados de Cuentas de España.
- Intervención General de la Administración del Estado (1994). • Principio contables públicos. Documentos 1 a 8.
- Intervención General de la Administración del Estado (2006). • Consolidación de cuentas anuales del sector público.
- Intervención General de la Administración del Estado (varios años). Informe sobre el sector empresarial y fundacional.
- Ley 16/2007, de 4 de julio, de reforma y adaptación de la legislación mercantil en materia contable para su armonización internacional con base en la normativa de la Unión Europea. (BOE nº 160, 5/7/2007).
- Pina Martínez, V. y Torres Prada, L. (2003). La iniciativa privada en el sector público: Externalización de servicios y financiación de infraestructuras. Madrid, AECA.
- Real Decreto 1514/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Plan General de Contabilidad (BOE, 20/11/2007).
- Tribunal de Cuentas (2006). Moción sobre la aplicación de principios y normas contables uniformes en el sector público.

Notas:

- 1- A excepción de la Contabilidad Nacional que es la esfera de la contabilidad pública donde se ha llevado a cabo un proceso normalizador, con el objetivo básico de determinar el déficit y la deuda pública.
- 2- En estas entidades deberá atenderse a lo que disponga su normativa específica.
Existe alguna entidad de este sector como el ICO y las entidades aseguradoras a las que se le aplica normativa contable específica.
- 3- En torno a un tercio de las sociedades mercantiles autonómicas están clasificadas como administraciones públicas en contabilidad nacional.
- 4- Esta problemática es objeto de análisis en el estudio Número 7 La presentación de información sobre la actividad por las empresas públicas del Comité del Sector Público de la Federación Internacional de Contadores (IFAC).
- 5- Consulta nº 1. BOICAC, nº 73/Marzo 2008 y consulta nº 4, BOICAC nº 76/Diciembre 2008
- 6- Dentro de ellas se incluyen las entidades públicas empresariales y los entes de derecho público.
- 7- Incluye sociedades mercantiles, entidades públicas empresariales y entes de derecho público sometidos al ordenamiento jurídico privado.
- 8- No se dispuso de información sobre el número de empresas públicas locales correspondientes a los ejercicios 1996 y 1997.
- 9- El ICAC (consulta nº 11, BOICAC nº 75/Septiembre 2008) señala que en el caso subvenciones que exigen el mantenimiento de un determinado comportamiento durante un número de años, una vez realizada la actuación concreta establecida en la concesión, se puede presumir cumplidas las condiciones de mantenimiento futuro si no existen dudas razonables sobre su cumplimiento.
- 10- Consulta nº 1 BOICAC nº 25/abril 1996.
- 11- Consulta nº3. BOICAC 09/Abril 1992 y consulta nº1 BOICAC 17/Julio 1994.
- 12- En contabilidad nacional las inyecciones de capital a las empresas públicas se consideran financieras cuando, actuando como accionista, se proporcionan fondos, y a cambio se reciben activos financieros esperando dividendos. Son no financieras las aportaciones realizadas por la administración pública, actuando con fines de política pública, sin recibir activos financieros y sin esperar rentas de propiedad.
- 13- El criterio de transferencia de riesgos y beneficios es el que sigue la normativa contable inglesa y el utilizado por Eurostat para el tratamiento de estas operaciones en la elaboración de cuentas nacionales. También es el criterio recogido por el Comité de Sector Público de AECA en la contabilización de las infraestructuras realizadas a través del sistema de peaje en sombra.
- 14- El marco conceptual de esta materia ha sido objeto de la Norma Internacional de Contabilidad del Sector Público nº 6 "Estados Financieros Consolidados" del IFAC.



El rol de la Sindicatura General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Ignacio Martín Rial*

La Sindicatura General nace con la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires. En su artículo 133° se establece que: "La Sindicatura General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, dependiente del Poder Ejecutivo, tiene personería jurídica propia y autarquía administrativa y financiera.

Su titular es el Síndico o Síndica General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires designado y removido por el Poder Ejecutivo, con jerarquía equivalente a la de ministro.

La misión principal de la Sindicatura General es ser el órgano rector del Sistema de Control Interno del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, en los aspectos presupuestarios, económicos, financieros, patrimoniales, normativos y de gestión, y ejerce la fiscalización del cumplimiento y aplicación de las mismas. Su visión, lograr la excelencia en la gestión pública de la Ciudad.

La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, a través del precepto "el que administra el patrimonio público debe rendir cuentas de sus actos" estableció el modelo de control integral e integrado que actualmente cuenta el Gobierno Porteño conforme a los principios de Economía, Eficacia y Eficiencia. Este modelo comprende el control tanto interno como externo del sector público y está conformado por cinco (5) organismos, cada uno con competencias y funciones específicas: Sindicatura General, Procuración General, Auditoría General, Defensoría del Pueblo y el Ente Único Regulador de los Servicios Públicos. La Sindicatura General, que abarca la faz interna del sistema de control anteriormente mencionado, en cumplimiento de la manda constitucional es creada mediante Decreto N° 139/GCBA/96. Años más tarde, el mismo fue derogado al dictarse el Decreto N° 245/GCBA/02 -que reafirma las disposiciones de la Constitución de la Ciudad- y la Ley N° 70, refiriendo ambos a la autarquía que le corresponde a este órgano de control.

La Ley N° 70 de la Ciudad de Buenos Aires, denominada "Ley de Gestión, Administración Financiera, y Control de Sector Público" es la principal norma en materia de control público. La misma fija los sistemas de gestión, administración financiera y control del sector público de la Ciudad y establece la organización y funcionamiento de sus órganos.

A fin de completar el sistema de control interno que establece la Ley, se crean, a través del Decreto N° 1641/GCBA/04, las Unidades de Auditoría Interna en unidades de ejecución presupuestaria del Gobierno de la Ciudad, recayendo en la Sindicatura General la tarea de ser el órgano normativo, de supervisión y coordinación técnica de éstas.

De esta manera, el sistema de control interno conformado por la Sindicatura General y las distintas Unidades de Auditoría Interna, comprende el plan de organización y todos los métodos

y procedimientos que, en forma coordinada, adopta el Gobierno de la Ciudad en todas las jurisdicciones que componen la administración central y descentralizada cualquiera fuera su modalidad.

En este momento la Sindicatura General se encuentra desarrollando instancias y metodologías que exceden la fiscalización tradicional mejorando notablemente la producción, calidad y actualización de información en la implementación de políticas públicas.

Para ello se propuso por un lado una nueva orientación metodológica basada en la distinción de diferentes tipos de auditorías y por otro lado en un cambio estratégico organizativo.

Como consecuencia de ello, hemos concretado un cambio estructural-institucional de la Sindicatura General basado en los modelos de orientación estratégica. Con esta nueva estructura hemos buscado abarcar cada uno de los Ministerios bajo el control de una gerencia, optimizando nuestros resultados y creando un canal de diálogo más fluido con ellos, fortaleciendo de este modo la comunicación institucional. Como resultado se ha obtenido un modelo que posee como componentes principales la integración y la estabilidad.

El modelo basado en la integración y en la estabilidad se configura con una visión de una estructura basada en la planificación estratégica y en un redimensionamiento de las diferentes gerencias, priorizando la profundización y la integralidad del producto y funciones de este órgano de control interno.

La nueva estructura permite contemplar las especificaciones jurisdiccionales, e intensificar la eficacia del sistema de control interno, de acuerdo con las acciones y políticas del Gobierno de la Ciudad.

Esta nueva estrategia pretende:

- Eliminar los compartimentos estancos en el flujo de la información y la interrelación del personal.
- Generar una comunicación transversal entre las diversas áreas.
- Generar una orientación común de las líneas de acción.
- Acordar, en cuanto a la implementación de acciones a seguir.
- Producir informes de auditoría interdisciplinarios.

Este modelo supone una mayor transversalidad de las unidades que comprenden el organismo, fomentando de este modo un clima laboral estable, ligado no sólo al mecanismo de acceso basado en los méritos laborales y a criterios de objetividad en la elección de los agentes sino también, a una integridad de las acciones a llevar a cabo.

Formar puestos de trabajos estables ha contribuido a la gene-

ración de un sentimiento de pertenencia a la organización que redundará en mayor lealtad institucional y en menor riesgo de discrecionalidad, haciendo que los informes y las auditorías sean de mayor objetividad, calidad, profundidad y transparencia.

La estabilización de la plantilla, así como la reducción de la verticalidad en el organigrama, torna más efectiva la actuación de este organismo, logrando objetivos de calidad en el trabajo diario tanto en la materia, como en los recursos humanos.

Este nuevo organigrama responde a las necesidades de cambio y modernización de la administración pública de la Ciudad de Buenos Aires y sugiere una arquitectura institucional dinámica compuesta por unidades integradas que generan productos de control gubernamental de calidad y referentes para la toma de decisiones.

La tendencia hacia la estabilidad y la integración es la que se ajusta al cumplimiento de las estrategias y objetivos que constituyen esta institución. Generando de este modo sedimentos para la concreción de una cultura organizacional pública basada en una visión integral y de procesos.

Siguiendo con esta visión y reorientación estratégica de la gestión; un paso previo a la reestructuración organizacional ha sido la certificación de todos los procesos del organismo conforme la norma ISO 9001:2008.

Uno de los principios orientadores del Sistema de Gestión de la Calidad que desarrollamos es el enfoque basado en procesos. La gestión por procesos es un modelo de gestión que entiende a la organización como un conjunto de procesos globales orientados a la consecución de la calidad total, entendiendo que los resultados deseados se alcanzan más eficientemente cuando los recursos y las actividades relacionadas se gestionan de esta forma.

Notamos que se hace cada vez más necesario insertar este enfoque de trabajo apuntando a promover la optimización de las acciones que se llevan a cabo diariamente en este organismo. Entre los aspectos que caracterizan a la gestión por procesos podemos destacar la creación de un diseño de evaluación a través de indicadores que posibilitan el seguimiento de su rendimiento y la transparencia en los flujos de información, documentos y materiales.

En nuestro Sistema contamos con 5 procesos principales, 7 de apoyo y 2 de conducción. Los principales son los que generan los productos como ser los Informes de Auditoría, las Normas de Control Interno, las Recomendaciones Autónomas, los Diagnósticos Especiales y los informes de las Unidades de Auditoría Interna. Los procesos de apoyo son los servicios internos que posibilitan la realización de los productos. Entre ellos puede destacarse el proceso de Recursos Humanos, Sistemas, Mesa de Entrada, entre otros. Por último los procesos de conducción son los que establecen los lineamientos y las políticas a seguir en el marco de la Calidad.

Tener una visión del funcionamiento de la organización con un enfoque de procesos favorece la gestión de las interrelaciones y evita que se produzcan rupturas entre las unidades administrativas, logrando una configuración institucional dinámica en donde se visualizan las interrelaciones tanto en el trabajo como en el personal que forman parte de este organismo. A su vez, involucra, implica y faculta al personal en la estrategia de la organiza-



ción orientada al cumplimiento de los objetivos: las personas reconocen su rol en la consecución de los objetivos estratégicos de la organización; dota a la organización de una herramienta que permite detectar ineficiencias, debilidades organizativas y de los sistemas de información, de cara a ejecutar cambios rápidos y con una adecuada gestión para reducir al máximo el riesgo.

La implementación de este Sistema de Gestión de la calidad en la Sindicatura General proporciona un sistema de detección, registro y seguimiento de no conformidades, oportunidades de mejora, acciones preventivas e incidentes; incorpora un sistema de documentación estandarizado, ágil y accesible para todos los integrantes e incluye la evaluación sistemática de la satisfacción tanto de los alcanzados como de los receptores internos. Podemos decir que este enfoque sistémico representa un logro a nivel institucional y gubernamental, fortaleciendo la transparencia y la confiabilidad de todas las actividades y productos de la Sindicatura, potenciando su valoración y reconocimiento tanto en el ámbito interno como externo.

Nuestro principal producto son los Informes de Auditoría. En ellos se plasma el resultado de las auditorías realizadas consignándose los hallazgos efectuados durante las tareas de campo y de investigación, la opinión emitida por el organismo auditado respecto de las observaciones, las recomendaciones formuladas y la conclusión.

En el marco de este producto, se llevan a cabo auditorías y fiscalizaciones operativas, contables, legales y de gestión respecto del funcionamiento de los circuitos administrativos, se elaboran dictámenes sobre los estados contables y financieros de todos los Entes y Organismo Descentralizados y sobre la Cuenta de Inversión Anual del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Asimismo, con la creación de la Gerencia de Diagnósticos Especiales y Normativa, se implementaron distintas metodologías de trabajo de los cuales también se emiten productos.

La Sindicatura General también actúa como coordinador respecto de temáticas y/o problemáticas que involucren a más de un área ministerial y que sean de gran interés para la Gestión de Gobierno. Para ello, se convoca a las áreas involucradas en el marco de una "Mesa de Diálogo Interministerial".

Esta metodología de trabajo ha sido planteada con el fin de abordar una problemática puntual que corta transversalmente más de una unidad organizacional de gobierno a través de reuniones interministeriales.

En dicho marco se convocan a representantes de diversas áreas del Gobierno de la Ciudad involucrados en la temática a analizar. El objetivo de la misma es procurar un abordaje de forma interrelacionada, promoviendo la comunicación y el intercambio de información.

Las Mesas de Diálogo Interministeriales surgieron por la falta de coordinación y comunicación directa entre los organismos involucrados en la problemática, generando de esta forma evaluaciones disímiles ante el mismo problema, lo que puede llevar a intervenciones diferentes o superpuestas.

La circulación y articulación de datos que surgen en las mismas, pueden servir de punto de partida para el diseño e implementación de políticas coordinadas.

Las conclusiones obtenidas de la Mesa de Diálogo, pueden utilizarse como base informativa para la elaboración del Diagnóstico Especial y/o Recomendaciones Autónomas.

Los Diagnósticos Especiales son informes integrales e integrados que surgen de una Mesa de Diálogo o a través del análisis que efectúa el equipo de trabajo sobre una problemática específica en la que interviene una o más áreas del Gobierno de la Ciudad. Todo ello se efectúa desde un abordaje interdisciplinario, respetando pautas jurídicas y técnicas.

Estos productos así como la interrelación de las áreas pueden constituirse en puntos de partida para el diseño e implementación de políticas públicas, contando con un análisis general de la situación.

Esta Sindicatura General viene observando el presente esquema de intervención en las auditorías realizadas en cada organismo, y ha creído conveniente el desarrollo de diagnósticos que especifique dichas intervenciones estatales.

Para ello se realiza un trabajo de investigación previa y el relevamiento de la problemática. Otro elemento fundamental como punto de partida de un trabajo conjunto es la creación de un glosario único. En este sentido, es necesaria la puesta en común y el consenso sobre los términos, las definiciones y las categorías a utilizar.

Todo ese material es volcado en un Diagnóstico Especial que no pretende ser la conclusión de un informe sino el principio de una solución.

Otro producto de esta Sindicatura General son las Recomendaciones Autónomas. Son documentos emitidos por la máxima autoridad del organismo a fin de cursar formales recomendaciones a áreas del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sobre un tema que requiere urgente tratamiento. Ello, con el fin de corregir los errores o anomalías detectados durante un proceso de Auditoría, redacción de Diagnósticos Especiales, Mesas de Diálogo Interministeriales y/o cualquier otro proceso en el marco del ejercicio del control interno.

Siguiendo con la importancia de la comunicación institucional y en el marco de la Reforma Administrativa impulsada por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, contamos con el dictado del Decreto 757/09 por el cual se designa a los titulares de las Unidades de Auditoría Interna, a propuesta del Síndico General. Esto trajo aparejado una mejor interacción de dichos titulares con la Sindicatura General y, por ende, una mejora sustancial en la respuesta a sus requerimientos, fortaleciendo de esta manera el sistema de control interno de la Ciudad de Buenos Aires.

En aras de dicho fortalecimiento de los controles y en la necesidad de continuar reforzando el respaldo institucional al sistema de control interno hemos implementado los Comités de Control Interno.

Estos Comités son herramientas dirigidas a fortalecer el Sistema de Control Interno de las organizaciones ya que otorga respaldo institucional a la tarea que en este sentido realizan las autoridades ejecutivas de las organizaciones, las Unidades de Auditoría Interna y la Sindicatura General.

Para ello el Comité proporciona a las máximas autoridades responsables del control interno, un espacio de interconsulta y un ámbito dónde podrán canalizar las propuestas, inquietudes y el plan para el mejoramiento y fortalecimiento presupuestario, contable, financiero, patrimonial, legal y de gestión, de las distintas áreas operativas de la organización, y en especial de aquellas que presenten puntos críticos.

Asimismo, el Comité es el ámbito donde interactúan y coordinan actividades los distintos integrantes del Sistema de Control Interno buscando evitar la superposición o reiteración de procedimientos en miras a obtener la optimización de los mismos.

Para ir finalizando, este diseño institucional no sólo está orientado a la necesidad de la existencia de controles políticos y administrativos, sino al mismo tiempo a instaurar un diseño institucional complejo que garantice una acción de gobierno ejercida en función del bien común y que atienda a la acción burocrática de un gobierno municipal.

A lo largo de mi experiencia como Síndico General he intentado fortalecer las capacidades institucionales de control interno dentro de la esfera de la Ciudad de Buenos Aires, enfocándome principalmente en el diálogo con el auditado. Principalmente porque considero que la comunicación institucional es una herramienta sólida para la solución de conflictos. Asimismo, creo que es necesario tomar en cuenta y fortalecer las condiciones institucionales que permitan confiar en el control institucional. Un aparato institucional que con sus respectivos controles se institucionaliza para garantizar la acción de gobierno, es decir un gobierno activo y corrector de los problemas que impidan el bien común, la igualdad ciudadana, la libertad y el autogobierno autónomo de la ciudadanía.

Es importante por lo tanto establecer controles y auditorías internas que permitan combinar flexibilidad en la gestión con eficiencia y calidad de sus servicios. El control se configura como una institución social básica que precisa de diversidad de instrumentos y procedimientos adecuados para el logro de sus fines.

**Abogado recibido en el año 1982 en la Pontificia Universidad Católica Argentina. Actualmente Síndico General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.*

Buenas prácticas de gestión pública

Guía para el Auditor Gubernamental



María Susana Collar*
María Eugenia Blanco Toth*

La selección y clasificación de buenas prácticas de gestión¹, tiene como propósito constituirse en una guía de trabajo para el auditor. La herramienta es apta, fundamentalmente, para la etapa de relevamiento de una auditoría. No obstante, puede utilizarse cuando se formulan las observaciones y las mejoras que cabría recomendar para que el organismo auditado pueda implementar una gestión por resultados, regida por los principios de economía, eficiencia, eficacia y efectividad, el cumplimiento normativo y la regularidad financiero contable.

Entendemos como “práctica” la forma como se ejecuta una actividad de gestión y por “buena práctica”² toda experiencia sistematizada y documentada que tenga como fundamento la aplicación de métodos innovadores, que agreguen calidad adicional al desempeño de los distintos procesos de la gestión pública.³

En su mayor parte, las buenas prácticas relevadas en la etapa de investigación preliminar a la elaboración de la guía, se refieren a la amplia gama de áreas que comprenden la gestión pública, tales como planificación institucional, control de gestión, evaluación del control interno, uso de indicadores de desempeño, atención al usuario, calidad de servicio, prácticas participativas y mecanismos de resolución de problemáticas ciudadanas.

Guía de buenas prácticas

A continuación se presenta un modelo de clasificación de buenas prácticas de gestión en el ámbito público.

1.- Planificación

Es un proceso a través del cual una organización define los objetivos que se desean alcanzar, determina las actividades a través de las cuales busca lograr su cumplimiento, y elabora un plan de acción con el objeto de poner en funcionamiento las actividades seleccionadas. Cuanto mayor sea la identificación de la gestión con las políticas existentes, mayores

serán las posibilidades de éxito de los planes y programas.

Buena práctica:

La organización define los objetivos y procesos necesarios para conseguir resultados, de acuerdo a las demandas del usuario y a las políticas de la organización.

La planificación tiende a cumplir con dos propósitos primordiales, minimizar el riesgo y elevar el nivel de eficacia organizacional. Asimismo, proporciona estándares de control contra los cuales puede medirse el desempeño.

Buena práctica:

La eficacia de la gestión está directamente relacionada con la identificación de los procesos⁴ necesarios para dar cumplimiento a los objetivos estratégicos.

Se pueden identificar y describir tanto procesos principales como de apoyo. Los primeros tienen un alto impacto en el logro de los objetivos de la organización y están relacionados con la satisfacción del usuario y el logro de los objetivos estratégicos. Los procesos de apoyo son de índole logística, indispensables para obtener la calidad de los procesos de generación y distribución de productos y/o servicios. Ambos son imprescindibles si se pretende obtener los resultados esperados.

Buena práctica:

La revisión periódica y retroalimentación de los procesos de planificación impactan en el mejor suministro de servicios, la utilización eficiente de los recursos, el empleo selectivo de los fondos y una adecuada rendición de cuentas.

Mejorar la planificación conlleva la necesidad de establecer políticas claras, de asegurar que los presupuestos reflejen las prioridades enunciadas en las políticas, que el gasto esté en consonancia con el presupuesto aprobado y que se midan los resultados, garantizando la retroalimentación del proceso de fijación de políticas.

Buena práctica:

La visión, misión, objetivos y políticas de la organización están relacionados y son consistentes entre sí. Asimismo, se encuentran explicitados en documentos institucionales, comunicados y compartidos con el personal y adecuadamente difundidos a la ciudadanía.

La visión consiste en explorar una serie de respuestas probables ante futuros escenarios; es el propósito estratégico. La misión es la razón de ser de la organización. Ambas marcan la direccionalidad que ésta ha de tener, y su difusión es un medio para lograr encolumnar las acciones organizacionales en el alcance de los objetivos.

Para dar cumplimiento a su misión, la organización dirige sus esfuerzos hacia el logro de una serie de objetivos, los que deben ser consistentes con la visión y las políticas públicas que dieron origen a los planes y programas.

2.- Control Interno

“El control interno en las organizaciones del sector público debería ser entendido dentro del contexto de las características específicas de estas organizaciones, el control interno se vuelve parte integrada de los procesos de planificación, ejecución y seguimiento de la gerencia”.⁵

Buena práctica:

La estructura organizativa se encuentra formalizada en un organigrama que atiende al cumplimiento de la misión y los objetivos organizacionales.

El organigrama proporciona el marco en el que se planifican, ejecutan, controlan y supervisan las actividades para la consecución de los objetivos institucionales. Asimismo refleja y formaliza la estructura, la relación jerárquico / funcional, y facilita el flujo de información entre las distintas unidades operativas de la organización, tanto de arriba hacia abajo y viceversa como en forma horizontal.

Buena práctica:

El organigrama se complementa con un Manual de Organización, Misiones y Funciones en el que se asignan los cargos, las responsabilidades y acciones, a la par de establecer las diferentes relaciones jerárquicas y funcionales para cada uno de ellos.

Las asignaciones de responsabilidad y autoridad deben estar en directa relación con las decisiones que correspondan a cada puesto, el que deberá contar con un adecuado nivel de información para su mejor desempeño. Cada persona es responsable por los recursos puestos bajo su custodia y por los resultados que alcanza con ellos, por lo que debe rendir cuentas periódicamente ante sus superiores, quienes a su vez deben ejercer la debida supervisión.

Buena práctica:

El proceso de control interno involucra a todos los integrantes de una organización pública y es responsabilidad indelegable de su máxima autoridad.



Un adecuado ambiente de control refleja el espíritu ético vigente en una organización respecto del comportamiento de la alta dirección y del personal, la responsabilidad con la que encaran sus actividades y la importancia que le otorgan al control interno. Se formaliza a través de reglas, códigos, instructivos y directivas de la alta dirección, los que son ampliamente difundidos para que todos los miembros de la organización los conozcan, los apliquen y apoyen su cumplimiento.

El proceso se ejecuta desarrollando, manteniendo y facilitando información financiera y no financiera adecuada, confiable y oportuna, a través de informes destinados a interesados internos y externos. La información no financiera puede estar relacionada con la economía, eficiencia y eficacia de las políticas y operaciones, el control interno y su efectividad.

Buena práctica:

En todos los niveles de la organización existen responsabilidades de control, y es preciso que los agentes conozcan cuáles son las que les competen, teniéndose que explicitar claramente tales funciones.

Las actividades de control se orientan primordialmente hacia la prevención y neutralización de los riesgos, se ejecutan en todos los niveles de la organización y en cada una de las etapas de la gestión, partiendo de la elaboración de un mapa de riesgos.

Es necesario remarcar la importancia de contar con buenos controles respecto a las tecnologías de información, pues éstas desempeñan un papel fundamental en la gestión. A su vez, los avances tecnológicos requieren una respuesta profesional calificada y anticipada desde el control.

La información sobre el sistema de control interno debe figurar en la formulación de políticas e incluir datos sobre objetivos, estructura y procedimientos de control. La documentación debe ser completa y exacta y posibilitar su seguimiento para la verificación por parte de directivos o auditores externos.

Buena práctica:

Tanto la máxima autoridad de la organización como los funcionarios que tienen a su cargo un área, programa, proyecto o actividad, evalúan periódicamente la eficacia de su sistema de control interno y comunican los resultados a aquellos ante quienes son responsables.

El objetivo de la evaluación es asegurar que el control interno funcione adecuadamente a través de la supervisión de actividades continuas o de evaluaciones puntuales.

La labor del evaluador es examinar el funcionamiento real del sistema, que los controles existan y estén formalizados, que se apliquen cotidianamente y que resulten aptos para los fines perseguidos. Las actividades son ejecutadas por los responsables de las áreas de gestión, por la Unidad de Auditoría Interna (UAI) y por auditores externos.

Buena práctica:

Las funciones y actividades de la UAI se mantienen desligadas de las operaciones sujetas a su examen.

La UAI vigila, en representación de la máxima autoridad del organismo, el adecuado funcionamiento del sistema de control interno, informando oportunamente sobre su situación. Los mecanismos y procedimientos del sistema protegen aspectos específicos de la operatoria, para brindar una razonable seguridad de éxito en el esfuerzo por alcanzar los objetivos organizacionales.

3.- Información y Comunicación de Gestión:

Una comunicación eficaz incluye la circulación multidireccional de la información, con el objeto de facilitar a funcionarios y agentes cumplir sus obligaciones y responsabilidades. Los datos pertinentes deben ser identificados, registrados y comunicados en tiempo y forma. Para el caso de los niveles directivo y gerencial, los informes deben relacionar el desempeño de la entidad con los objetivos y metas fijados.

Buena práctica:

La alta dirección difunde sus responsabilidades de gestión y el modo en que sus actividades se vinculan con las del resto de la organización.

El sistema de comunicación se diseña atendiendo a la estrategia y al programa de operaciones del organismo. Asimismo, cubre tanto los aspectos financieros como los de gestión. Es apropiado para: a) tomar decisiones en todos los niveles; b) evaluar el desempeño del organismo, de sus programas, proyectos, procesos, actividades, operaciones; c) rendir cuenta de la gestión.



Buena práctica:

Tanto los manuales de organización y funciones como los reglamentos e instructivos, explicitan adecuadamente los canales de comunicación establecidos, tanto a nivel de áreas como de agentes de la organización.

En la definición de los puestos de trabajo previstos en el Manual de Organización, al especificar los deberes y responsabilidades, se debe contemplar un ítem de comunicaciones que puntualice los canales más importantes. De este modo, el personal podrá conocer los objetivos de la organización y los propios de su área y función, y cómo estos últimos se vinculan con los demás. Asimismo, el personal debe contar con los mecanismos necesarios para transmitir las mejoras que considere pertinentes a su superior, comunicar las anomalías e informar sobre sugerencias, quejas y demás inquietudes que planteen los usuarios.

4.- Economía, Eficiencia, Eficacia

Los conceptos de economía, eficiencia y eficacia constituyen la base del control de gestión. "La gestión comprende todas las actividades organizacionales que implican:

- El establecimiento de metas y objetivos.
- El análisis de los recursos disponibles.
- La apropiación económica de los mismos.
- La evaluación de su cumplimiento y desempeño institucional.
- Una adecuada operación que garantice el funcionamiento de la organización".⁶

Asimismo, tiene la responsabilidad de emplear los recursos públicos con eficiencia, eficacia y economía, a fin de lograr los propósitos para los cuáles se suministraron.

La nueva gestión pública⁷ tiende, cada vez con más frecuencia, a incluir el concepto de “efectividad” relacionado con el impacto de las acciones en la organización. Puede definirse como el logro de los objetivos al menor costo y con el menor número de consecuencias imprevistas.

4.1.- Economía: se refiere a la adquisición de la cantidad y calidad apropiada de recursos, con oportunidad y al más bajo costo, y al grado en que los servicios y bienes producidos satisfacen las necesidades para las cuales fueron dirigidos.

Buena práctica:

La organización realiza una adecuada adquisición, asignación y conservación de los recursos públicos.

En el caso de que la asignación de recursos fuera insuficiente, se considera de buena práctica requerirlos a la autoridad competente, con el objeto de dar cumplimiento a los planes y programas preestablecidos.

4.2.- Eficacia: El concepto de eficacia se refiere al grado de cumplimiento de los objetivos planteados, es decir, en qué medida el área o la institución como un todo, está cumpliendo con sus objetivos. Es posible obtener medidas de eficacia en tanto exista claridad respecto de los objetivos de la organización.

Buena práctica:

La organización cumple con sus objetivos y metas definidos en la planificación estratégica

La calidad del servicio es una dimensión específica del concepto de eficacia; se refiere a la capacidad de la institución para responder a las necesidades de sus usuarios. Está vinculada a los atributos de los productos o servicios tales como oportunidad, accesibilidad, precisión y continuidad en la entrega del servicio, comodidad y atención adecuada.

4.3.- Eficiencia: el concepto de eficiencia describe la relación entre dos magnitudes físicas: la producción física de un bien o servicio, y los insumos que se utilizaron para alcanzar ese nivel de producto.

Buena práctica:

La organización logra los objetivos previamente establecidos, utilizando un mínimo de recursos.

El principio de eficiencia asegura que la gestión contemple las combinaciones insumo-servicio que maximicen los resultados para una cantidad dada de recursos, o posibiliten cumplir con las metas al menor costo posible.

La cadena de valor categoriza las actividades que producen valor agregado en una organización. El marco de la cadena de valor está inserto en la idea de gestión como herramienta de análisis para la planificación estratégica. Su objetivo último es maximizar la creación de valor mientras se minimizan los costos. En el ámbito gubernamental, se obtiene valor cuando la sociedad reconoce recibir servicios de calidad a un costo aceptable.



5.- Control de Gestión⁸

Implica verificar resultados, compararlos con el diseño planeado y mejorar los sucesivos procesos de planeación y ejecución a partir de la experiencia. En ese sentido, el control involucra el diseño de procedimientos para prever o detectar fallas del plan.

“La Gestión por resultados es un modelo que propone la administración de los recursos públicos centrada en el cumplimiento de las acciones estratégicas definidas en el plan de gobierno, en un período determinado. De esta forma, permite gestionar y evaluar la acción de las organizaciones del Estado con relación a las políticas públicas definidas para atender las demandas de la sociedad”⁹

Buena práctica:

La alta dirección y la UAI monitorean y evalúan el funcionamiento del ambiente de control de la organización, a lo largo del tiempo

La función de supervisión debe asegurar:

- Una información confiable respecto a la gestión para el logro de los objetivos y el control de las variables estratégicas de la organización.
- Economía, eficiencia y eficacia en la gestión de las diversas actividades, programas, proyectos y procesos de la organización.
- Estados financieros e informes de gestión representativos, confiables, pertinentes y oportunos.
- El cumplimiento de las leyes, políticas, normas, procedimientos, reglamentos y toda otra normativa externa o emanada de la misma organización.
- Niveles de desempeño de cada uno de los responsables de las unidades organizativas acordes a niveles de calidad esta-

blecidos por estándares válidos.

Buena práctica

Los responsables de las áreas de la organización identifican riesgos, construyen indicadores de rendimiento, evalúan los resultados obtenidos e informan sobre los desvíos producidos.

Es función de los cuadros intermedios realizar una supervisión continua de los procesos a su cargo, por medio de acciones tales como:

- Construir un mapa de riesgos de todas las operaciones a su cargo, a fin de identificar aquellas operaciones, tareas o procedimientos que impliquen mayor riesgo para el logro de los objetivos.
- Definir los indicadores de rendimiento necesarios que le permitan efectuar el seguimiento de la gestión de la unidad, como así también prever los resultados de la misma a fin de efectuar las modificaciones necesarias.
- Generar dentro del conjunto de indicadores de rendimiento¹⁰ aquellos de alerta temprana, a efectos de adoptar las modificaciones necesarias y anticiparse así a los cambios originados por factores internos o externos a la organización.
- Informar los desvíos y las medidas correctivas adoptadas en ámbitos de su competencia.
- Coordinar, junto a otras unidades de la organización, la mejor provisión de servicios en tiempo y forma.
- Efectuar un seguimiento del personal a cargo, evaluar su rendimiento y necesidades de capacitación.
- Atender a los reclamos de los usuarios e introducir las mejoras que permitan satisfacerlos.
- Evaluar la necesidad de incorporar nuevos procedimientos o introducir cambios tecnológicos que permitan incrementar la eficiencia, economía y eficacia de la unidad a su cargo.

Buena práctica

Luego de identificarse y estimarse los niveles de riesgo de las actividades, se adoptan las medidas para enfrentarlo de la manera más eficaz y económica posible.

El riesgo es inherente a todas las actividades, y el control interno es esencial para limitarlo. A través de la investigación y análisis de los riesgos relevantes, y el punto hasta el cual el control vigente los previene y neutraliza, se evalúa la vulnerabilidad del sistema.

En el proceso de identificación de riesgos deben considerarse los objetivos de la entidad, los factores críticos de éxito, y la evaluación de las fuentes de riesgo internas y externas (análisis FODA). Asimismo, se debe estimar la frecuencia con que se presentarán los riesgos identificados, así como cuantificar la probable pérdida que ellos pueden ocasionar.

El análisis de los riesgos es más eficaz cuando incluye la identificación de los procesos clave de la gestión que conlleven un riesgo inherente. Los procesos pueden verse influidos positiva-

mente cuando se instauran programas de calidad y se logra el involucramiento del personal, lográndose así una importante contención de riesgos. De cualquier modo, siempre habrá cierto nivel de riesgo residual, no sólo porque los recursos son limitados, sino por otras restricciones inherentes a todo sistema de control interno.

Por último debe anticiparse, hasta donde sea posible, el conocimiento de los riesgos incipientes o potenciales asociados a los cambios, a través de un sistema que permita captar, procesar y transmitir oportunamente la información sobre los mismos. Asimismo, habrá de prestarse la debida atención a las observaciones de los organismos de control.

6.- Liderazgo

Es función de quien ejerce el liderazgo hacer comprender que cada miembro cumple un rol importante dentro del sistema de control, y que cada rol está relacionado con los demás. Asimismo, debe transmitir los aspectos relevantes de la cultura organizacional.

Buena práctica

La alta dirección transmite a todos los niveles de la organización, de manera explícita y permanente, su compromiso y liderazgo respecto de los valores éticos y los controles internos, los que constituyen un sólido fundamento para su gestión.

La filosofía y estilo de dirección determinan la manera en que la entidad es gestionada, e incluso el tipo de riesgo que se está dispuesto a tolerar.

7.- Desarrollo de los Recursos Humanos

Las políticas y prácticas de personal tienen que estar en línea con la conducta que la sociedad espera de sus agentes públicos en el cumplimiento responsable de sus funciones, y estar debidamente difundidas para conocimiento de todo el personal de la organización.

Buena práctica

Tanto las políticas como las prácticas de recursos humanos son justas y equitativas y comunican claramente los niveles esperados en materia de integridad, comportamiento ético y competencia.¹¹

Los distintos niveles jerárquicos y, particularmente, los responsables de Administración de Personal y/o de Recursos Humanos, tienen que estar capacitados para contestar todas las preguntas necesarias que formule el personal de la entidad.

Buena práctica

El proceso de gestión se lleva a cabo con la participación activa de las personas en el mejoramiento continuo de la calidad de los procesos, productos y/o servicios de la organización.¹³

El nivel de competencia del personal debe reflejar el conocimiento y las habilidades necesarios para llevar a cabo las tareas de cada puesto de trabajo. Para ello, es preciso contar con un

proceso integral e integrado que abarque la incorporación de personal, los planes de capacitación, la evaluación sistemática del desempeño, la carrera administrativa y las pautas de conducta a seguir por el personal, según criterios de calidad, equidad y correspondencia con los propósitos enunciados en las políticas.

En la generación del clima de trabajo es relevante la participación del personal en la toma de decisiones, la promoción de la creatividad y la colaboración activa en la mejora de la organización.

Buena práctica

La gestión busca la integración de los recursos humanos a la estrategia y desarrollo de la organización

Los recursos humanos están vinculados con todos los aspectos de la entidad, por lo que sus acciones repercuten en todos los niveles organizacionales. A efectos de integrarlos a la estrategia y desarrollo de la organización, puede aplicarse un método planeado y sistemático de cambios de los patrones de comportamiento, que tiene como propósito aumentar la eficiencia combinando aspiraciones personales de desarrollo con metas organizacionales.¹³

Buena práctica

La organización establece un programa de capacitación y desarrollo continuos, con el objeto de garantizar que su personal mantenga actualizados sus conocimientos e incrementa su competencia profesional.

La organización es responsable de establecer, aplicar, evaluar y retroalimentar programas de capacitación y desarrollo ajustados al campo o especialidad de los distintos cargos, y de conservar documentación de la formación que haya recibido su personal. La planificación debe considerar la cantidad de horas anuales que cada agente debe recibir para incrementar y/o mantener actualizados sus conocimientos.

“La capacitación, por ejemplo, puede aumentar la conciencia de los servidores públicos sobre temas de control interno y ética, y ayudar a desarrollar las capacidades del servidor público para manejar dilemas éticos”.¹⁴

8.- Enfoque en el Ciudadano

La organización debe determinar e implementar disposiciones eficaces para la comunicación con los ciudadanos relativas a:

- La información sobre el producto / servicio.
- Las consultas o atención de pedidos.
- La retroalimentación de la planificación, según las necesidades y quejas del usuario.

Buena práctica

La organización releva, evalúa y retroalimenta el proceso de planificación con las necesidades del ciudadano / usuario, orientando la gestión hacia su satisfacción.



En el modelo de un sistema de gestión de la calidad basado en procesos y en resultados, las demandas de los ciudadanos se consideran como elementos de entrada¹⁵. El seguimiento de la satisfacción del usuario requiere de su opinión acerca del grado en que han sido cubiertas sus necesidades. Para ello, se hace imprescindible diseñar un sistema de atención y solución de reclamos.

9.- Rendición de Cuentas

Para responder por la gestión gubernamental, los ciudadanos, sus representantes y los administradores de los programas necesitan información apropiada.

No sólo deben saber si los fondos públicos se administran correctamente y de conformidad con las leyes y reglamentos aplicables, sino también si se está cumpliendo con los fines para los que fueron autorizados y financiados los organismos, programas y servicios gubernamentales, y si estos fines se están alcanzando con economía y eficiencia.

Buena práctica

La organización y el personal que la integra se hacen responsables de rendir cuentas de sus decisiones y acciones, incluyendo la salvaguarda de los recursos públicos, la imparcialidad, y todos los aspectos de su desempeño

El principio de responsabilidad se refiere al resguardo físico y jurídico de los recursos públicos y su utilización, y las obligaciones y deberes de los funcionarios públicos que tienen a su cargo la custodia de dichos bienes.

Los recursos generalmente involucran dinero público, y su utilización en cuestiones de interés general requiere de un cuidado especial. Sin embargo, las organizaciones no siempre tienen



registros de sus activos, lo que las hace más vulnerables. Por tal motivo, se deben adoptar controles en cada una de las actividades relacionadas con la administración de los recursos de la entidad, desde la adquisición hasta la disposición.

El concepto de responsabilización o “accountability” alude a “la obligación de responder ante la responsabilidad que ha sido conferida. La rendición de cuentas supone la existencia de al menos dos partes, una que confiere y otra que acepta esa responsabilidad con el sobreentendido de que deberá reportar sobre la manera en la que la llevó a cabo”.¹⁶

El acceso a los recursos, activos, registros y comprobantes debe estar protegido por mecanismos de seguridad y limitado a las personas autorizadas, quienes están obligadas a rendir cuenta de su custodia y utilización. Periódicamente, se deben cotejar las existencias.

La Declaración de Principios y Plan de Acción aprobados por la Cumbre de las Américas, realizada en Miami en 1994, incluyó como principios los siguientes:

“En una democracia, todos los aspectos de la administración pública deben ser transparentes y estar abiertos al escrutinio público”

“Los gobiernos promoverán el debate público sobre los problemas más importantes que enfrenta el Gobierno y establecerán prioridades para efectuar las reformas necesarias que permitan lograr transparencia y rendición efectiva de las funciones del Gobierno”.

“Garantizarán la debida supervisión de las funciones guberna-

mentales fortaleciendo los mecanismos internos, entre ellos, la capacidad de investigación y cumplimiento de las leyes con respecto a los actos de corrupción, y facilitando el acceso del público a la información necesaria para un escrutinio externo significativo”

***María Susana Collar**

Lic. en Psicología (USAL), con especialización en Recursos Humanos y Desarrollo Organizacional (CPCE); colaboró durante 6 años en la AGN; actualmente Jefa del Departamento de Investigación de la AGCBA y docente del Taller “Trabajo Final de Investigación” (UBA / ASAP / Escuela de Postgrado / Especialización en Gerencia por Resultados y Control de Gestión).

***María Eugenia Blanco Toth**

Licenciada en Organización y Dirección Institucional (UNSAM) Diploma Superior en Gestión y Control de Políticas Públicas (FLACSO). Docente Adjunta de “Política y Gestión de las OSC” (UNSAM). Actualmente se desempeña en el Departamento de Investigación de la AGCBA, específicamente en normativa e investigación.

Notas:

- 1- Se han considerado las observaciones de los informes de auditoría producidos por la AGCBA durante los últimos años, las experiencias exitosas en distintos gobiernos latinoamericanos, y bibliografía respaldatoria como las Normas ISO 9000-2001, las Normas del INTOSAI, los informes COSO y COCO, el Manual de la Government Auditing Standards (GAO) by the Comptroller General of the United States, el Premio Nacional de la Calidad y el Manual de Procedimientos de Auditoría de Gestión de Empresas y Sociedades del Estado, de la Auditoría General de la Nación.
- 2- Es un conjunto de acciones y recursos concretos, orientado a mejorar la eficiencia de la administración pública.
- 3- Glosario de Buenas Prácticas de Gestión - Sistema Regional de Información para América Latina y El Caribe (SIPAL).
- 4- Actividad vinculada con el propósito de generar un producto o servicio. Es la serie de acciones interrelacionadas para convertir insumos en resultados – Guía para Autoevaluación de Municipios; Secretaría Técnica del Premio Nacional a la Calidad. Presidencia de la Nación.
- 5- Guía para las normas de control interno – INTOSAI – 1992.
- 6- Manual de Procedimientos de Auditoría de Gestión de Empresas y Sociedades del Estado. AGN.
- 7- Nueva gestión pública: es un enfoque de comprensión, análisis y abordaje de los problemas de la Administración Pública mediante la introducción de herramientas del management con una marcada orientación hacia la eficiencia, eficacia y efectividad en la solución de los problemas enfrentados - Glosario de Buenas Prácticas de Gestión; SIPAL (Sistema Regional de Información para América Latina y El Caribe)
- 8- Control de gestión: es el proceso mediante el cual los directivos influyen en otros miembros de la organización para que se pongan en marcha las estrategias definidas en la planificación estratégica - Glosario de Buenas Prácticas de Gestión; SIPAL (Sistema Regional de Información para América Latina y El Caribe)
- 9- Glosario de Buenas Prácticas de Gestión; SIPAL (Sistema Regional de Información para América Latina y El Caribe)
- 10- Indicadores de rendimiento o de gestión: herramienta que brinda información cuantitativa respecto al logro o resultado en la entrega de los productos generados por una institución, pudiendo cubrir aspectos cuantitativos o cualitativos de este logro - Glosario de Buenas Prácticas de Gestión; SIPAL (Sistema Regional de Información para América Latina y El Caribe)
- 11- Se entiende por competencia a la combinación de conocimientos, habilidades y comportamientos que se explicitan en un contexto laboral, en función de los objetivos organizacionales.
- 12- La Administración por Objetivos (APO) es una filosofía de administración que involucra activamente a los empleados en la fijación de metas específicas y cuantificables, cuyo grado de cumplimiento es evaluado periódicamente para determinar los progresos alcanzados.
- 13- La Gestión Estratégica del Conocimiento es una disciplina emergente que tiene como objetivo generar, compartir y utilizar el conocimiento tácito (know-how) y explícito (formal) existente en un determinado espacio, para dar respuestas a las necesidades de los individuos y de las organizaciones en su desarrollo.
- 14- Guías para las normas de control interno – INTOSAI – 1992
- 15- En países con alto grado de participación ciudadana, las organizaciones involucran a los usuarios en la formulación, implementación y monitoreo de las políticas públicas y sus respectivos programas.
- 16- Definición presente en el Informe de la Comisión Independiente de Revisión de la Oficina del Auditor General de Canadá (Wilson Committee)



Procesos de control gubernamental en Políticas Sociales

El desafío del trabajo interdisciplinario

Natalia Diez*

“Entendemos que la política social no es simple acompañamiento o consecuencia de un modelo económico, sino que expresa cabalmente el sentido general de un proyecto político y realiza activamente los valores sociales que el mismo conlleva” (ALAYON).¹

El proceso de control en políticas gubernamentales (en este caso sociales), nos obliga en primer lugar a tener un diagnóstico del desarrollo de las mismas. Que debe realizarse en clave conceptual, histórica y socio-política.

En la cultura del cientificismo y el objetivismo se ha instalado que las ciencias sociales carecen de rigor, se reduce el fundamento a la opinión. Ello genera un “sentido común” que establece que cualquier opinión con respecto a lo socio-político es válida, así esté basada en prejuicios y percepciones.

En este sentido comprender el complejo entramado de las políticas sociales, el proceso metodológico que conlleva toda acción de gobierno, es desdibujado por ciertas hegemonías propias de la comunidad científica.

Esta concepción entre lo que tiene rigor científico y lo que no lo tiene es trasladado al proceso de auditoría en lo social. Ciertas reglas de objetivación tienen un trasfondo social, cultural, político e histórico, que debe ser desentramado para comprender sobre “que” estamos trabajando.

El rol de Estado y su intervención en la cuestión social es fundamental para comprender qué tipo de políticas sociales estamos “controlando”.

“Desde sus orígenes el Estado Moderno instala una serie de instituciones especializadas en intervenir sobre necesidades específicas de los sectores tradicionales tipificados como pobres. Estos contribuyen el objeto preferencial de la política social del Estado. Con el paso del tiempo, y en función de ciertos desarrollos en la base material de la sociedad, la dialéctica clases sociales/Estado da lugar a la conformación de sistemas especializados de prestación de servicios sociales”.²

El problema de la pobreza, en un principio no constituyó una rama especializada de la política general del estado capitalista naciente. En la etapa inicial del estado moderno, la pobreza se administró desde el campo que entonces se denominaba policía del estado (conjunto de medios para garantizar el orden interior). En estas concepciones subyace una matriz epistemológica positivista. Donde la pobreza es vista como un problema de quien la padece. Aquí está presente la concepción del pobre como peligroso y la construcción de la otredad, el delito y la enfermedad serán los temas preferenciales de esta incipiente política social. Ambas problemáticas serán entendidas desde el positivismo como causas genéticas o como consecuencia del medio social.

Con el devenir de la historia esta intervención del Estado se ha ido diversificando. Con el advenimiento del Estado de Bienestar y la consecuente ampliación de derechos, se constituye una nueva concepción de la política social, entendida dentro de la lógica de los derechos sociales. El pleno empleo, el acceso a la salud, educación, vivienda, recreación fueron comprendidos por este Estado como parte fundante de la política pública. En este sentido podemos hablar de políticas sociales de carácter universal. Esta universalidad permitía una sociedad más justa, más igualitaria e indirectamente un rol activo del sujeto/ciudadano, con un carácter progresivo de la distribución del ingreso. Con la destrucción del Estado de Bienestar (terrorismo de estado mediante), se impone una nueva forma de entender la política social, considerada un gasto dentro del modelo neoliberal por lo cual el Estado debe ser reducido. Estas políticas neoliberales llevadas adelante por una coalición liberal conservadora hacen del mercado el principio regulador en todos los ámbitos. En este paradigma el Estado tendría como función la estabilización de las variables macroeconómicas desde una concepción de racionalidad instrumental economicista que traslada a partir de las políticas públicas al funcionamiento de la sociedad, instalando los criterios de competencia, eficiencia, eficacia en todos los ámbitos. Podemos señalar como características del modelo la apertura de la economía, la desregulación de los mercados y la privatización de lo público. Respecto de las políticas sociales lo primero que podemos señalar es que fueron entendidas como un tipo de acción específica para paliar transitoriamente las crecientes necesidades sociales. Las políticas públicas se escinden, ya no se entiende que las decisiones económicas tienen siempre un efecto sobre la situación social y que las acciones sociales repercuten en el campo de lo económico. La primacía de lo económico por sobre lo político y lo social sólo deja lugar a políticas sociales asistencial-compensatorias y focalizadas, en un concepto amplio sería la asistencialización y refilantropización de la pobreza. El consenso de Washington es quien planifica globalmente las acciones del estado y las características de las políticas sociales. Este periodo es de una profunda transformación social, política, económica y cultural. Se constituyó una sociedad más pobre, más desigual y un estado subordinado al poder exterior. Los indicadores socio-económicos de mayor relevancia en la década del 90 fueron los de pobreza y desocupación.

Las políticas sociales por sí mismas

Las políticas sociales se desagregan en: programas, planes y proyectos, se pueden entender en sentido de universalidad o

focalización, derecho o beneficio, dicotomía que responde al modelo político que adopta quien conduce el Estado.

La política social "universal" se funda en la noción de un ciudadano homogéneo, titular de derechos de carácter universal. Por lo tanto, las prestaciones provistas son universales y le dan centralidad al pleno empleo. Se entiende que la política social por excelencia es el acceso al trabajo. Las políticas se generan en base a la oferta.

En cambio, las políticas "focalizadas" se basan en una lógica diferente, subyace una concepción de hombre poseedor de necesidades básicas (incluyendo aquellas que hacen a la subsistencia). Parten del reconocimiento de la heterogeneidad y diversidad de las situaciones sociales de pobreza y vulnerabilidad social y, mediante la utilización de criterios de selectividad positiva, se concentran en la adecuación del servicio a las necesidades del receptor, se centran en la demanda. Supone la idea de un Estado subsidiario: debe limitarse a beneficiar a aquellos hogares que no están en condiciones de atender por sí mismos sus necesidades básicas más urgentes.³

Actualmente en términos generales se está atravesando un cambio paradigmático con respecto a la políticas sociales, un proceso de reversión con carácter progresivo. Que sin duda encuentra su oposición y resistencia, conformándose una dialéctica entre el carácter progresivo y regresivo de las mismas, entre focal y universal, entre beneficio o derecho. Contradicciones que no pueden ser superadas desde la "técnica", sino que se resuelven en el campo de la disputa política y de los proyectos políticos en pugna en una sociedad.

Los programas sociales, objetos de auditoria, no están por fuera de esta dinámica y su importancia radica en que su eficiencia, eficacia y economía siempre tienen un efecto sobre lo social que se traduce en la vida cotidiana de las personas. Las metas siempre son personas. Lo cual nos obliga a poner en tensión los modelos tradicionales de auditoria.

Ahora bien, ¿el cumplimiento de determinadas normativas y la razonabilidad de determinados estados contables ofrecen la posibilidad de la interpretación de las complejas problemáticas sociales para las verdaderas mejoras en la gestión?

"Claramente, la respuesta es que no. Con respecto a las auditorías sociales, en las que no debemos desestimar todos los aspectos mencionados, merecen que seriamente nos preguntemos en tanto auditores cómo se llevan a la práctica las normas relacionadas con el ejercicio de la profesión. Todo ello especialmente en términos de mantener la objetividad, la imparcialidad y la idoneidad en relación con la tarea de control y con su ética específica. También hemos de preguntarnos cuál es el abordaje y la metodología a desarrollar en las auditorías sociales.

La auditoria de gestión ofrece frente a los otros tipos de auditoría la posibilidad de otorgar una mirada más integral en torno a la respuesta de los objetivos de ese programa social y no sólo el cumplimiento o razonabilidad de determinadas acciones, pero si no se aggiorna y no incluye las diversas miradas y saberes, sigue siendo insuficiente en cuanto a producto final."⁴

Lo contable y lo legal son pilares que deben complementarse con otras miradas acerca de lo social. Fundamentalmente porque los programas sociales son planificados, ejecutados y

gestionados por diversas disciplinas.

El proceso de control por ende necesita comprender esa diversidad para arribar a conclusiones, observaciones y recomendaciones en pos de mejorar la gestión de las mismas.

A modo de ejemplo, puede suceder que un programa en términos de eficacia haya logrado sus metas que, en términos de eficiencia tenga un uso productivo de los recursos, que en términos de economía los recursos financieros sean los apropiados, pero que en términos sociales no logre el impacto necesario para paliar la necesidad que debe resolver, que resulte insuficiente como política social en términos generales. Para el caso, una mirada integral, integrada, interdisciplinaria nos permitirá alcanzar una evaluación más certera de la gestión pudiendo así aportar a la mejora de la misma.

Este modelo de "auditoría en lo social" posee características instituyentes, la práctica misma va corriendo los límites de la auditoria tradicional y nos va mostrando sus limitaciones en el propio proceso de control. Los programas sociales no sólo responden a un lineamiento político, sino que también están dentro de una determinada matriz epistemológica, desde el uso debido de los conceptos hasta la explicación y la comprensión de las intervenciones particulares que hacen a la gestión en sí misma. En consecuencia los programas sociales necesitan ser comprendidos desde la interdisciplina.

La construcción del proceso de control y su producto final el "informe de auditoria" se enriquece, se fortalece, se clarifica desde la heterogeneidad de saberes, desde la heterogeneidad de los agentes.

Se plantea como un gran desafío en todas las instituciones del Estado la interdisciplina, sobre todo en los campos donde las disciplinas hegemónicas poseen una relevancia histórica. Para enriquecer nuestro trabajo cotidiano y el producto final del mismo necesariamente debemos poner en juego todos los saberes; para aprender a pensar, el individuo necesita del otro, de su discurso, su dialogo, su mirada y ese pensar desde lo grupal no sólo eleva la calidad del trabajo sino que fortalece el ejercicio de la democracia, del disenso y del consenso. ●

**Licenciada en trabajo social. (Universidad Nacional de Rosario). Agente de la AGCBA en la Dir. Gral. de Control de Desarrollo Social.*

Bibliografía:

- Diez Natalia, Zanini Anabella. "Hacia una nueva metodología de control gubernamental en Políticas Sociales". Ensayo.
- Grassi Estela, Alayón Norberto "El ciclo neoliberal en la Argentina. La asistencialización de la política social y las condiciones para el desarrollo del trabajo social". <http://www.iigg.fsoc.uba.ar/grassi/archivos/CicloNeolib.doc>
- Tenti Fanfani, Emilio. "Estado y pobreza: estrategias típicas de intervención/1. Centro Editor de América Latina S. A. Año 1989. pág. 7.
- Vaccarisi María Elizabeth. Asistencia Social y políticas alimentarias: tensión entre legitimación y control social. Capítulo 6. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/argentina/cehepy/cap6.pdf>

Notas:

- 1- Grassi, E. y Norberto Alayón. El ciclo neoliberal en la Argentina. La asistencialización de la política social y las condiciones para el desarrollo del trabajo social.
- 2- Tenti Fanfani, Emilio. "Estado y pobreza: estrategia típicas de intervención/1. Centro Editor de América Latina S. A. Año 1989. pág. 7.
- 3- Ver Vaccarisi, María Elizabeth. (Capítulo 6.- Asistencia Social y políticas alimentarias: tensión entre legitimación y control social)
- 4- Diez Natalia, Zanini Anabella. "Hacia una nueva metodología de control gubernamental en Políticas Sociales".

Informe de Auditoría

Plan Urbano Ambiental

INFORME DE AUDITORÍA

Plan Urbano Ambiental

Código del Proyecto: N° 1.10.16

Equipo designado:

Director de Proyecto: Dr. Eduardo Jáuregui.

Supervisora: Mg Arq María Alejandra Olivarez

Auditores:

Dra. Valeria Donnantuoni; Arq. Daniel Aguirre;

Cdora. Cristina Escudero; Tec. José Luis D'Agostino

Qué examinamos

En cumplimiento del artículo 31 de la Ley CABA N° 2930 "Plan Urbano Ambiental" por el cual se encomienda a la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires "la programación y ejecución, en todas sus sucesivas planificaciones anuales, de auditorías de gestión acerca del desarrollo y aplicación de las Propuestas e Instrumentos de este Plan Urbano Ambiental", realizamos un relevamiento funcional del organismo identificando fortalezas, debilidades y áreas críticas obteniendo información base para la realización de futuras auditorías legales, financieras y de gestión.

Asimismo, tomamos cuenta de la Ley CABA N° 2930 y de las condiciones para su cumplimiento.

El relevamiento se realizó cumplimentando lo establecido en la Resolución AGCBA 218/05, siendo el período de análisis 2009/2010.

Introducción

La Constitución de la CABA prevé una serie de disposiciones relacionadas con el Planeamiento Urbano Ambiental de la ciudad.

Así, dentro del Título Segundo, "Políticas Especiales", Capítulo Cuarto, "Ambiente", el artículo 27 dispone que "La Ciudad desarrolla en forma indelegable una política de planeamiento y gestión del ambiente urbano integrada a las políticas de desarrollo económico, social y cultural, que contemple su inserción en el área metropolitana", y el artículo 29 dice que la CABA "define un Plan Urbano Ambiental elaborado con participación transdisciplinaria de las entidades académicas, profesionales y comunitarias aprobado con la mayoría prevista en el artículo 81, que constituye la ley marco a la que se ajusta el resto de la normativa urbanística y las obras públicas".

Más adelante, en el Título Cuarto, "Poder Ejecutivo", Capítulo Tercero, "Atribuciones y Deberes", el artículo 104 "Atribuciones y facultades del Jefe de Gobierno" dispone, en su inciso 22, que "Crea un organismo con competencias en ordenamiento territorial y ambiental, encargado de formular un Plan Urbano Ambiental. Una ley reglamentará su organización y funciones". En virtud de ello, la Legislatura de la Ciudad sancionó, en el año

1998, la Ley N° 71, la cual definió que el organismo encargado de la formulación y actualización del Plan Urbano Ambiental es el Consejo del Plan Urbano Ambiental (CoPUA), con competencia en ordenamiento territorial y ambiental. Asimismo esta ley definió: la integración del CoPUA, (art. 2 al 4); Funciones del CoPUA (art. 5 al 10); Objetivos y criterios orientadores del PUA (art. 11 al 14); Plazos, revisiones y actualizaciones (art. 15 al 16); Ajuste normativo (art. 17); Recursos (art. 18); Cláusulas Transitorias.

En lo que respecta a su integración, la norma define que está integrado por:

- a) El Jefe de Gobierno, que presidirá el Consejo.
- b) El titular de la Secretaría de Planeamiento Urbano y Medio Ambiente o del organismo que en el futuro la reemplace, quien será el Coordinador del Consejo.
- c) Seis (6) técnicos/as Profesionales, con formación sistemática y antecedentes de excelencia científica, técnica y especialización en temas urbanos y/o ambientales, designados por el Poder Ejecutivo.
- d) Ocho (8) técnicos/as profesionales con formación sistemática y antecedentes de excelencia científica, técnica y especialización en temas urbanos y/o ambientales, designados a propuesta de la Legislatura.
- e) Cinco (5) titulares de las Subsecretarías de Planeamiento Urbano, Medio Ambiente, Obras Públicas, Transporte y Tránsito y Hacienda o de los organismos que en el futuro los reemplacen.

Los técnicos/as, designados a propuesta de la Legislatura, son nombrados por un plazo de dos (2) años y "sólo pueden ser removidos por razones de incumplimiento o incapacidad sobreviniente. Los reemplazos y las renovaciones requerirán igual trámite que las designaciones." (art. 4).

De acuerdo a la Tercera cláusula transitoria de la Ley 71, el plazo estipulado para la aprobación del Documento Final del Plan Urbano Ambiental era de 12 meses de constituido el organismo.

El Primer Consejo del Plan Urbano Ambiental fue designado por Resolución Legislativa N° 695/LCBA/98. En el año 1999, el organismo aprobó su primer reglamento interno de funcionamiento.

Los Consejeros tienen rango de Director General y su retribución se calcula en función de las unidades retributivas que correspondan a dicho cargo por aplicación del artículo 8° del Decreto N° 492/GCBA/1999.

Para garantizar el carácter transdisciplinario del CoPUA, la Ley N° 71 (art. 6) determinó la conformación de una Comisión Asesora Permanente Honoraria (CAPH), con entidades profesionales y comunitarias de "...acreditada trayectoria y representatividad reconocida en la defensa del desarrollo sostenible". En el año 1999, a través de una convocatoria Pública, se constituyó la primera CAPH, de acuerdo al Decreto N° 492/ LCBA/99.

En el año 2002, la Ley N° 742 modificó la composición de los técnicos reduciendo en uno a los técnicos designados por el Poder Ejecutivo y se aumentó en uno a los designados por la Legislatura.

También, en este período, se le otorgaron las funciones de otro organismo asesor (CAPU, Decreto N° 1351 y N° 1352) que funcionaba en la ex Subsecretaría de Planeamiento y en consecuencia a las funciones iniciales se le incorporaron otras que tienen que ver con:

- Las establecidas en el Código de Planeamiento Urbano y sus normas complementarias para el Consejo Asesor de Planificación Urbana (CAPU).
- La elaboración de planes particulares sectoriales en el marco del Plan Estratégico, del Plan Urbano Ambiental y de los objetivos y criterios orientadores de la Ley N° 71.
- El asesoramiento sobre las políticas generales de la ciudad, los planes particulares y los proyectos impulsados por la Administración o promovidos por terceros.
- El asesoramiento sobre las interpretaciones relativas a la normativa urbanística vigente y a la elaboración y revisión de los Códigos Urbanos, especialmente del Código de Planeamiento Urbano.
- La elaboración de los instrumentos previstos en los artículos 1.3.2 y 1.4.1 del Código de Planeamiento Urbano.
- La elaboración de las pautas de interpretación para la aplicación de la normativa urbana ambiental vigente, en especial el Código de Planeamiento Urbano.

En el año 2005, por Resolución N° 744/SlyP/07, se crea el Foro Participativo Permanente del Plan Urbano Ambiental. El mismo tiene por finalidad "...ser el ámbito del Consejo del Plan Urbano Ambiental, en el que tiene lugar la participación de los habitantes de la comunidad bajo sus diversas formas y organizaciones con el objeto de expresarse sobre todos aquellos aspectos atinentes al Plan Urbano Ambiental" (art. 2°).

Finalmente el 13 de noviembre del 2008", con una mora en su aprobación de más de diez años atento lo estipulado en la Tercera Cláusula Transitoria de la Ley 71, se sancionó la Ley N° 2930 que constituye "el Plan Urbano Ambiental de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ley marco a la que deberá ajustarse la normativa urbanística y las obras públicas". La misma se promulgó de hecho el 12/12/08 y se publicó en el BOCBA el 8/01/09.

Qué encontramos: Relevamiento año 2010

Estructura actual

De acuerdo a la normativa vigente al año 2010 el CoPUA está integrado por:

- El Sr. Jefe de Gobierno.
- El Sr. Ministro de Desarrollo Urbano, quien tiene a su cargo la Coordinación, que fue delegada por Res N° 776/GCBA/MDU-GC/07 al Sr. Subsecretario de Desarrollo Urbano.
- Cinco (5) Subsecretarios titulares de las Subsecretarías de:

Desarrollo Urbano; Transporte; de Proyectos de Urbanismo, Arquitectura e Infraestructura; Gestión y Administración Financiera; Agencia de Protección Ambiental.

- Catorce (14) técnicos/as profesionales con formación sistemática y antecedentes de excelencia científica, técnica y especialización en temas urbanos y/o ambientales de los cuales cinco (5) fueron designados por el Poder Ejecutivo y nueve (9) por la Legislatura de la Ciudad.

A la fecha de la auditoría, las funciones del CoPUA consideradas en el relevamiento son las determinadas en el Decreto N° 1015/GCBA/09, el cual define que el organismo tiene como objetivos:

- Diseñar, elaborar, difundir y fiscalizar el avance del Plan Urbano Ambiental (PUA), su evaluación de impacto.
- Realizar Audiencias Públicas y recoger opiniones de los ciudadanos sobre el Plan y su evaluación y definir actividades necesarias para coordinar la política urbano-ambiental con el Gobierno Nacional, la Provincia de Buenos Aires y los Municipios del ejido urbano Gran Buenos Aires.
- Elaborar las pautas de interpretación para la aplicación de la normativa urbano-ambiental vigente, en especial el Código de Planeamiento Urbano y el Código de la Edificación.
- Confeccionar los contenidos de las actualizaciones periódicas y, eventualmente, de los ajustes parciales que se establecen en los artículos 15° y 16° de la Ley 71.
- Elaborar los planes particulares sectoriales en el marco del Plan Estratégico, del Plan Urbano Ambiental y de los objetivos y criterios orientadores de la Ley N° 71.
- Asesorar sobre las políticas generales de la ciudad, los planes particulares y los proyectos impulsados por la Administración o promovidos por terceros.
- Asesorar las interpretaciones relativas a la normativa urbanística vigente y a la elaboración y revisión de los Códigos Urbanos, especialmente el Código de Planeamiento Urbano.
- Elaborar los instrumentos previstos en los artículos 1.3.2 y 1.4.1 del Código de Planeamiento Urbano.

Ley CABA N° 2930 Plan Urbano Ambiental

La normativa que aprueba el Plan Urbano Ambiental se organiza en tres Títulos que definen:

Ley 2930 - Organización General				
Título 1ro.		Título 2do.		Título 3ro.
Capítulo I	Propuestas a nivel Metropolitano (art. 5)	Capítulo I	Propuestas Instrumentales (art. 12 y 13)	Implementación del Plan (art. 27 al 32)
Capítulo II	Propuestas específicas para la ciudad (art. 6 al 11)	Capítulo II	Instrumentos de Planificación (art. 14 al 20)	
		Capítulo III	Instrumentos de Gestión (art. 21 al 24)	
		Capítulo IV	Instrumentos de Participación (art. 25)	
		Capítulo V	Instrumentos de Monitoreo (art. 26)	

Fuente: AGCBA

En el Título Primero, “Propuestas a Nivel Metropolitano” (Capítulo I) se enmarcan en los siguientes temas:

- a) la estructuración y desarrollo urbano de la aglomeración.
- b) los aspectos de transporte y movilidad.
- c) las cuestiones ambientales.
- d) los riesgos de anegabilidad.

Las “Propuestas específicas para la Ciudad” (Capítulo II) se enmarcan en los siguientes temas:

- a) Estructura y Centralidades.
- b) Transporte y Movilidad.
- c) Hábitat y Vivienda.
- d) Espacios Públicos.
- e) Producción y Empleo.
- f) Patrimonio Urbano.

Cada una de las “Propuestas Específicas” presenta lineamientos y acciones, como por ejemplo en el acápite correspondiente a Hábitat y Vivienda se define:

Hábitat y Vivienda

Lineamientos

Los objetivos del PUA se refieren tanto a la mejora del hábitat de los sectores sociales de menores ingresos, como a las condiciones de calidad ambiental que debe guardar el hábitat residencial en su conjunto, con la debida preservación de las características singulares que otorgan identidad y diversidad a los distintos espacios urbanos.

Acciones

- a) La promoción de la función residencial.
- b) El mantenimiento de la diversidad funcional y de fisonomías del hábitat residencial.
- c) El otorgamiento de niveles de calidad ambiental a todos los sectores residenciales.
- d) La promoción de políticas de vivienda asequible para la población en situación de déficit habitacional.

Respecto a las “Propuestas instrumentales”, las mismas definen una serie de instrumentos que sirven para la “puesta en marcha de las acciones del Plan” (artículos 12 y 13).

De manera sintética estos son:

- 1. Acuerdos y/o convenios
- 2. Instrumentos de Planificación
- 3. Instrumentos de Gestión
- 4. Instrumentos de Participación
- 5. Instrumentos de Monitoreo

La implementación del Plan Urbano Ambiental, de acuerdo a los artículos 27 y 28 del Título Tercero de la Ley bajo análisis, es responsabilidad del Poder Ejecutivo.

Asimismo en el artículo 29 se definen otras acciones para el CoPUA.

Artículo 29: “Sin perjuicio del ejercicio de sus responsabilidades en las tareas que la Ley y los reglamentos le han asignado, el Consejo del Plan Urbano Ambiental se abocará con carácter

prioritario y en forma articulada al desarrollo de:

- a. Un Modelo Territorial que referencie gráficamente las principales estrategias establecidas en este Plan Urbano Ambiental.
- b. Un Programa de Actuación sobre la temática Transporte y Movilidad, en articulación con la Subsecretaría de Tránsito y Transporte.
- c. Un Programa de Actuación sobre la temática Revitalización de la Zona Sur, en articulación con la Subsecretaría de Planeamiento Urbano o el organismo que en el futuro lo reemplace.
- d. La modificación de los instrumentos vigentes a perfeccionar y el desarrollo de los restantes instrumentos propuestos en este Plan Urbano Ambiental, dando especial prioridad al Código Urbanístico.

Dichas acciones se desarrollarán con carácter participativo, mediante el pleno funcionamiento del Foro Participativo Permanente y la Comisión Asesora (permanente y honoraria) del Plan Urbano Ambiental, y en coordinación con las futuras Comunas, el Consejo de Planeamiento Estratégico, y los restantes organismos del Gobierno de la Ciudad con incumbencias específicas en cada caso.”

Por el Art. 30 de la Ley se encomienda al Poder Ejecutivo “... que dote al Consejo del Plan Urbano Ambiental de los recursos institucionales, humanos, técnicos, operativos y económicos que resulten necesarios para el cumplimiento de las funciones que le otorga la Ley N° 71 en general, y de las establecidas en lo inmediato por el Artículo 28° de la presente Ley.”

Recursos económicos del PUA

En el año 2009 y 2010, el CoPUA, ejecutó recursos por un total de \$ 2.989.311 y \$ 2.533.035, respectivamente, debiendo remarcar que más del 80% de esos recursos se ejecutaron en el inciso 1 correspondiente a “gastos en personal”.

Recursos humanos del PUA.

Si bien todo el personal de la Subsecretaría de Planeamiento se encuentra abocado en mayor o menor medida al PUA, se encontraron cinco (5) agentes asignados específicamente al CoPUA.

Fortalezas y Debilidades

1. De la importancia de la Política Pública

Fortalezas

El Plan Urbano Ambiental de la ciudad es uno de los ejes prioritarios de la política pública de la ciudad según se desprende en la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, siendo su responsable máximo, el Jefe de Gobierno de la CABA.

El PUA es la Ley marco a la que deberán ajustarse los códigos específicos en materia urbanística, ambiental y de la edificación, suponiendo, en ese sentido un nivel de incidencia “alto” en la política pública urbanística ambiental de la CABA.

Esta situación se refuerza con la conformación de un organismo ad hoc, dependiente de la máxima autoridad de gobierno,

encargado de su formulación con responsabilidades específicas en la elaboración, monitoreo y control continuo del instrumento de desarrollo.

Debilidades

Esta responsabilidad transferida a un Ministerio específico que delega posteriormente su coordinación en otro nivel inferior como lo es una Subsecretaría, modifica sustancialmente el ámbito de gobernabilidad de desarrollo del Plan.

Si bien, la etapa de formulación del plan no ha sido objeto del presente relevamiento, la demora en la aprobación final del mismo, muestra una alta contradicción entre la definición de la política pública y su ejecución, modificándose sustancialmente su nivel de incidencia.

El artículo 1º de la Ley N° 71 puso a cargo del CoPUA la formulación y actualización del PUA, pero ninguna norma planteó su naturaleza jurídica. No obstante ello, a tenor de las leyes, de lo visto, e inclusive, de lo que surge de las entrevistas celebradas con los miembros del CoPUA, se desprende que se trata de un organismo particular al que la ley le ha conferido ciertas atribuciones autorregulatorias –como la de dictar su propio reglamento interno- y de formulación y manejo de presupuesto, acercando esta configuración legal del CoPUA al concepto de “autarquía”. Sin embargo, existen dos criterios que impiden calificar al CoPUA como organismo “autárquico”. En primer lugar, la falta de referencia legal expresada al respecto, y en segundo término, la falta de poder real en cuanto a la formulación y ejecución de su propio presupuesto, sin perjuicio de que la entidad de las tareas que están a su cargo, así como algunos instrumentos normativos (artículo 1º, inciso f) del Reglamento del CoPUA), parecieran sustentarlo.

2. De la definición del Programa Presupuestario

Fortalezas

La definición del programa a través de tres actividades a) Monitoreo y actualización del plan, b) Instrumentación y seguimiento del Plan Urbano Ambiental, y c) Foro Participativo Permanente, introducen al desarrollo del plan en un nuevo modelo de gestión orientado a resultados, lo cual, según esta AGCBA tiene por fines, entre otros:

- Contribuir al desarrollo y al fortalecimiento de la capacidad institucional.
- Viabilizar la ejecución y el cumplimiento de los objetivos.
- Contribuir al logro de resultados eficaces y eficientes en la inversión con el fin de mejorar la calidad de vida de la población.
- Facilitar herramientas, instrumentos y criterios para el diseño y la ejecución de las evaluaciones de las acciones.
- Contribuir a alcanzar una adecuada coordinación inter e intra institucional de las entidades y organismos involucrados.
- Contribuir a optimizar los recursos con los que cuenta el organismo.
- Articular en forma integral la planificación, la ejecución y la evaluación de las acciones que llevan adelante los organismos responsables.

Debilidades

Esta definición del programa no es acompañada por el diseño de una metodología acorde que permita desarrollar, en un contexto integral, el proceso correspondiente a estas actividades.

Al respecto se señala que, los “Instrumentos de Monitoreo” definidos en la ley se refieren específicamente a aquellos que permiten la evaluación de la ejecución centrada en el cumplimiento de las acciones específicas del plan, en tanto que las acciones referidas al “Monitoreo y actualización del plan” a la “Instrumentación y seguimiento del Plan Urbano Ambiental” se refieren al aspecto evaluativo del proceso que acompaña todo el desarrollo del PUA.

Esta falta de un diseño metodológico que contemple los distintos momentos que hacen a la planificación, ejecución y evaluación, debilita el desarrollo inclusive de la actividad participativa del plan, al no existir un contexto de actuación en los momentos específicos.

3. De la responsabilidad de la ejecución del plan

Fortalezas

Siendo el Jefe de Gobierno el responsable máximo del desarrollo y ejecución del PUA, la ley de creación pone en cabeza de todo el Poder Ejecutivo la ejecución del mismo, presentando propuestas a nivel metropolitano, y específicas para la ciudad, traducidas en lineamientos y acciones.

La Subsecretaría de Desarrollo Urbano ha desarrollado “Propuestas Instrumentales” que sirven de alimentación a las actividades del CoPUA. Por definición, las mismas se enmarcan en “Instrumentos de Planificación”. (Ver pag www.ssplan.gov.ar).

Debilidades

De los temas generales en los cuales se enmarcan los lineamientos y acciones, se desprenden responsables máximos, no por definición expresa sino por corresponderse con la descripción de las diferentes políticas presentadas en las distintas jurisdicciones del gobierno. Así, los máximos responsables en la ejecución del plan, son principalmente los ministerios de Desarrollo Urbano, Ambiente y Espacio Público, Desarrollo Social, Desarrollo Económico y Hacienda, Jefatura de Gabinete, y el Instituto de la Vivienda.

Luego, salvo en el Ministerio de Desarrollo Urbano, es difícil identificar estas acciones en programas presupuestarios específicos, a cargo de unidades ejecutoras. Esto, no necesariamente puede significar que las acciones no se estén desarrollando pero, en el marco de un contexto integral de una política pública de remarcada importancia, debilita la concepción de la misma y desdibuja el concepto del plan.

4. Del Consejo del Plan Urbano Ambiental, CoPUA

Fortaleza 1

La conformación de un organismo con máxima responsabilidad en el desarrollo del PUA es una fortaleza en sí misma toda

vez que se identifica al mismo como la institución con mayor nivel de gobernabilidad para incidir en su desarrollo.

Esto se refuerza a su vez en el art. 29 de la Ley N° 2930, que reconoce las responsabilidades del organismo frente al plan y le asignan tareas con carácter prioritario referidas al desarrollo de un modelo territorial, un programa de actuación de la Temática de Transporte y Movilidad, un programa de actuación sobre la temática de Revitalización de la Zona Sur, y la modificación de instrumentos vigentes, dando prioridad al Código Urbanístico; y en el art. 30 que encomienda al Poder Ejecutivo dotar al CoPUA de los recursos institucionales, humanos...económicos que resulten necesarios para el cumplimiento de las funciones...”.

Al respecto se señala que el CoPUA ha realizado avances en los que respecta al “Código Urbanístico” y “Esquema Director de Transporte y Movilidad”.

Debilidad 1

La asignación de otras responsabilidades ejecutivas vistas por aplicación de los Decretos N° 1351 y 1352 /GCBA/2002, desvirtúa no sólo la concepción originaria del organismo sino que implica la resignación de tiempos y recursos importantes en la ejecución de estas tareas incorporadas con carácter secundario.

Concluida la etapa de aprobación del Plan Urbano Ambiental, y ante la falta de un diseño metodológico para el monitoreo y seguimiento del mismo, el nivel de gobernabilidad del CoPUA frente al desarrollo del plan se presenta con menor incidencia.

Luego, en lo que hace al desarrollo de las tareas asignadas con carácter prioritario, la no definición temporal de “carácter prioritario” y la ausencia de una planificación expresa para el desarrollo de estas actividades, no permite emitir opinión en términos de eficiencia y eficacia de los avances identificados y relevados en las temáticas y que aún no fueron definitivamente aprobados por el organismo.

Fortaleza 2

El organismo posee un reglamento interno de cumplimiento efectivo, que ordena la conformación de las comisiones, registración de las reuniones, etc., participación de las organizaciones, etc.

Debilidad 2

El reglamento no tiene incorporado el desarrollo de actividades específicas de control interno, en lo que hace, entre otras cosas, por ejemplo: al ordenamiento de sus procedimientos, la sistematización de la información que produce y su debido resguardo. Así ante el conocimiento, por parte del organismo, de dificultades en el ambiente de control, de riesgos inherentes a la organización, etc., no se activan mecanismos que minimicen las consecuencias negativas de estos procesos.

4. De los recursos asignados al CoPUA

Fortalezas

La normativa específica respecto la obligatoriedad por parte del Poder Ejecutivo de otorgarle al CoPUA los recursos necesarios para el desarrollo del plan.

Debilidades

Respecto a los recursos asignados al programa, el organismo ha recibido en los períodos vistos, los recursos requeridos que, básicamente se utilizan para solventar los gastos correspondientes al inc. 1 “gastos en personal”. Sin embargo, de las entrevistas realizadas por la AGCBA y de la lectura de las actas de las reuniones plenarias del CoPUA, surge la falta de recursos económicos, humanos y materiales como una alta dificultad para el cumplimiento de las funciones del organismo. Al respecto cabe señalar que no fue posible determinar, por el tiempo transcurrido, que se haya materializado la transferencia de recursos humanos y materiales del CAPU al CoPUA a la que hacía referencia el artículo 1° del Decreto N° 1351-GCBA-2002.

Si bien la Subsecretaría de Planeamiento Urbano –cuyo titular es el Coordinador del CoPUA por delegación del Ministerio de Desarrollo Urbano- dispone de partidas para solventar los gastos que demanda la realización de diversas tareas relacionadas con el PUA, ello resta virtualidad a la ejecutividad de la gestión del CoPUA como organismo, ya que depende de la puesta a disposición de partidas que no le son propias para el efectivo cumplimiento de las funciones legalmente encomendadas.

Por otra parte, la asignación de recursos planteada de la manera descripta se contrapone con un control por oposición eficaz.

5. De la importancia del control externo

Fortaleza

La normativa del PUA reconoce implícitamente el valor del control externo con la obligación expresada en el art. 31 de la Ley N° 2930 que dice que la AGCBA anualmente debe programar auditorías de gestión acerca del desarrollo de aplicación de las Propuestas e Instrumentos del Plan Urbano Ambiental. En este sentido la AGCBA inició el proceso de control a partir de la ejecución del presente Informe de Relevamiento.

Conclusiones

Las fortalezas vistas en el desarrollo del PUA y de su organismo asesor reafirman la importancia otorgada al mismo en el marco de una política pública introduciendo, desde la faz teórica, instrumentos que hacen al desarrollo de un modelo de gestión orientado a resultados.

El Plan Urbano Ambiental tiene como población objeto a “toda la población de la ciudad” buscando con ello que las acciones que del mismo se desprenden, estén orientadas a mejorar la calidad y cobertura de servicios que reviertan o compensen las carencias estructurales y funcionales de la población.

En consecuencia, cuando se expresa en la definición del programa que “...la fortaleza del Consejo del Plan Urbano reside en la aprobación legislativa del Documento PUA generando la oportunidad de iniciar las futuras instancias que el Plan Urbano Ambiental requiere”, se entiende que la gestión del programa la realiza el CoPUA participando en la planificación, ejecución y evaluación del plan requiriendo para ello de la coordinación de los distintos actores involucrados y demás organismos respon-

sables en la ejecución del mismo. Para que todo ello suceda, las definiciones deben convertirse en construcciones y operativizarse en acciones concretas de las cuales puedan desprenderse actividades, responsables, recursos, etc.

En este sentido en el relevamiento realizado pudo verificarse que, independientemente de las tareas que esta desarrollando el CoPUA en el marco del art. 29 de la Ley N° 2930, las actividades descriptas en el Programa objeto de auditoría no pueden realizarse principalmente por:

- La carencia de un diseño metodológico que involucre todas las acciones que deben desarrollarse para la ejecución de las actividades del programa presupuestario, con los correspondientes recursos económicos, humanos y materiales.
- El desarrollo de acciones ejecutivas incorporadas por Decreto en el año 2002 que le insumen al organismo más del 50% de su tiempo. ●

Notas:

1- Artículo 8° del Decreto N° 492-GCBA-1999: "La Dirección General Planificación Presupuestaria tomará los recaudos necesarios a fin de proceder a la creación de las partidas correspondientes para financiar los ocho (8) cargos de Director General en que revistarán los Consejeros..."

2- Artículos 1.3.2 Vigencia de las Resoluciones de Interpretación: "Todos los organismos deberán aplicar los decretos que dicte el Poder Ejecutivo a propuesta de la Secretaría de Medio Ambiente y Planeamiento Urbano aclarando o interpretando las disposiciones de este Código."

Artículo 1.4.1: "Texto Ordenado": El Poder Ejecutivo deberá ordenar el texto del presente Código e incorporar al mismo las modificaciones y agregados que se vayan aprobando, debiendo mantenerse inalterada la continuidad de su articulado. El Poder Ejecutivo publicará antes del 1° de marzo de cada año, un texto ordenado de este Código en forma conjunta con los decretos y las resoluciones de carácter general producido hasta el 31 de diciembre del año anterior.

3- Secretaría de Infraestructura y Planeamiento.

4- Artículo 1.3.2 Código de Planeamiento Urbano: Vigencia de Resoluciones de Interpretación: "Todos los organismos deberán aplicar los decretos que dicte el Poder Ejecutivo a propuesta de la Secretaría de Medio Ambiente y Planeamiento Urbano aclarando o interpretando las disposiciones de este Código."

5- Artículo 1.4.1 Código de Planeamiento Urbano: Texto Ordenado: El Poder Ejecutivo deberá ordenar el texto del presente Código e incorporar al mismo las modificaciones y agregados que se vayan aprobando debiendo mantenerse inalterada la continuidad de su articulado. El Poder Ejecutivo publicará antes del 1° de marzo de cada año, un texto ordenado de este Código en forma conjunta con los decretos y las resoluciones de carácter general producidos hasta el 31 de diciembre.

6- Ámbito de gobernabilidad: es la capacidad que tiene el equipo de gestión o la institución ejecutora del programa para incidir en el mismo. Para analizar el ámbito de gobernabilidad que tiene una institución con respecto a un problema determinado es preciso indagar con qué recursos económicos, político e institucionales cuenta y qué atribuciones legales tiene para intervenir sobre ese problema. Fuente: Metodología de Gestión Integral de Programas. SIEMPRO-UNESCO.

7- Fuente: Metodología Integral de Programas. SIEMPRO-UNESCO.

Informe de Auditoría

Transporte escolar. Cumplimiento de la Ley 1665

INFORME DE AUDITORÍA

Transporte escolar. Cumplimiento de la Ley 1665

Código del Proyecto: N° 5.10.17

Equipo Designado:

Directora de Proyecto: Dra. Fernanda Mina

Auditora Supervisora: Dra. Sandra Elena Fumarola

Auditores:

Dr. Alberto Violi, Dr. Marcelo Costa, Dr. Daniel Castelli, Cdra. Claudia Calvo, Lic. Diego Villanueva.

Colaboración: Lucas Fernández Gaido

Qué examinamos

El Informe se efectuó con la finalidad de controlar los aspectos legales y el cumplimiento de los procedimientos seguidos en el proceso de habilitación y mantenimiento de los vehículos que funcionan como transporte escolar en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires conforme a los lineamientos de la Ley Nro. 1665. Si bien la Ley 1665 ha sido derogada, y ha sido reemplazada por el "Código de Tránsito y Transporte de la Ciudad de Buenos Aires" "Título 8vo.", y normas reglamentarias posteriores.

El servicio de transporte de escolares es definido como "El ser-

vicio de transporte de escolares consiste en el traslado a título oneroso o gratuito de alumnos de nivel inicial, primario o medio que cursan sus estudios en colegios o escuelas de gestión pública o privada, ubicadas en la Ciudad de Buenos Aires, con origen o destino a dichos establecimientos. A los efectos de la aplicación del presente Código, quedan comprendidos dentro de la definición el transporte de más de seis (6) alumnos de manera simultánea y el transporte de más de seis (6) menores de hasta dieciocho (18) años de edad de manera simultánea que concurren a realizar actividades de carácter deportivo, cultural o recreativo organizadas por colonias de vacaciones o entidades civiles o religiosas ubicadas en la Ciudad."

La actividad lícita se controla en forma previa a la explotación de la actividad transporte escolar, y control posterior llevado a cabo por el Ente Regulador de los Servicios Públicos.

En primer término, las personas físicas o jurídicas interesadas deberán obtener la habilitación comercial para vehículos escolares. Consta de la V.T.V (Verificación Técnica Vehicular) que es un control previo sobre los vehículos exclusivamente técnico ;y superada ésta inspección , se proceda a la colocación de la oblea o media oblea; más del cumplimiento de un trámite administrativo ante SACTA S.A. que tiene por finalidad obtener



la tarjeta magnética, denominada habilitación.

En segundo lugar, para el manejo de dichos vehículos escolares tanto el propietario (titular de la habilitación comercial) del vehículo, como el no propietario y/o autorizado para conducirlo, deberán contar con el permiso correspondiente de acuerdo al "Código de Transporte y Tránsito", Capítulo 8.3.

A tal fin se ha organizado en el ámbito de la Dirección Operativa de Taxis, Remises, Transporte Escolar, y de Carga, el "Registro Provisorio Conductores de Transporte Escolar" y el "Registro Provisorio de Acompañantes de Transporte Escolar". Con posterioridad al año auditado, tanto el Registro de Conductores, como el Registro de Acompañantes, ha sido declarado "Definitivo".

Tercero, en simultáneo con lo anteriormente expresado todo conductor de vehículo deberá cumplir con todos los requisitos generales, en la Dirección General de Licencias más los específicos para la categoría D1 o D2. De manera que para realizar la actividad de Transporte Escolar, se deberá contar con un doble requisito: licencia para conducir más permiso para conducir vehículos para transporte escolar.

En relación a la autoridad de aplicación rigen las disposiciones relativas al resto del Código y mediante la sanción Decreto Nro.498/G.C.B.A/08 por medio del cual se designó a la Subsecretaría de Transporte como autoridad de aplicación del Código de Tránsito y Transporte (Subsecretaría de Transporte). La autoridad de control de cumplimiento de esta ley es el "Ente Único Regulador de Servicios Públicos". Es importante destacar, que el "Ente Único" ha realizado los operativos en vía pública, con colaboración de Policía Federal y se labran actas de comprobación, de acuerdo a la competencia que surge de la ley 451. Para, la resolución de dichas actas el interesado deberá concurrir a la Dirección Administrativa de Infracciones y abonar las multas correspondientes

Por qué es importante

El transporte público de pasajeros, en general y en particular de menores, reviste suma importancia por la vulnerabilidad de quienes son transportados. Para ello en la actualidad hay un sistema de control que incluye tanto los vehículos (mediante la Verificación Técnica Vehicular) como a las personas ya sea que revistan como conductores de los vehículos, como asimismo quienes lo hagan en su carácter de acompañantes.

Es importante la participación de otras áreas de G.C.B.A como por ejemplo durante las tareas de campo se encontraban (a octubre de 2010) desarrollándose cursos brindados por la Dirección General de Defensa Civil, destinados a los conductores y/o acompañantes, de Primeros Auxilios y prevención de accidentes viales y procedimientos ante una emergencia.

En relación a la difusión y/o acceso a la información por parte de la comunidad en general y los propios interesados, la normativa trae la obligatoriedad de la difusión en la página web del G.C.B.A tanto de los conductores, como de los acompañantes.

Cuales fueron las principales observaciones:

- 1) Se observa en el año auditado una falta de unificación de criterios entre las distintas áreas intervinientes. (SACTA S.A., Dirección General de Licencias, Dirección Operativa de Taxis, Remises y Escolares y de Carga).
- 2) Se observa que no hay una manual de procedimientos que sistematice claramente cuales son los pasos a seguir en cada etapa del trámite uniformadamente. Como consecuencia de ello, se torna de difícil interpretación para el ciudadano interesado, el cumplimiento de los requisitos.
- 3) Se observa que el procedimiento llevado a cabo en las Institu-

ciones ("APOETA" y "ATERA") a fin de que intervengan dando el visto a la documentación presentada, no se pudo verificar la existencia de una normativa específica sobre este punto.

4) Se observa una inadecuada coordinación entre las áreas. En ese sentido se destaca que Sacta S.A. tiene sus propios controles en relación a los trámites que se hacen en su área la V.T.V y la habilitación. La Dirección Operativa de Taxis, Remises y Transporte Escolar (y de carga), tiene sus controles en su área, más el control que realizan sobre la documentación que presentan las Instituciones autorizadas. Y la Dirección General de Licencias, ejerce el control sobre su área de incumbencia.

5) Se observa una subejecución presupuestaria del 29,76%. La única partida que se ejecutó fue Gastos de Personal, inciso 1. Quedando por lo cual sin devengar bienes de consumo, servicios no personales y bienes de uso.

6) Se observa ausencia de un programa propio vinculado al objeto auditado "Transporte Escolar" ya que el mismo se ejecuta a través del programa 43 de Gestión de Taxis y Remises, dependiente de la Dirección General de Transporte.

7) Se observa que las metas físicas de dicho programa cuya unidad de medida es trámites registrados, no desagrega los trámites relacionados a Transporte Escolar. (Los que no pueden diferenciarse ya que en la meta física incluye taxis, remises y transporte escolar y de carga)

Qué recomendamos

- 1) Unificar criterios entre las áreas pertenecientes a la Subsecretaría de Transporte respecto de los trámites a seguir para la obtención de los correspondientes permisos y/o habilitaciones.
- 2) Elaborar el manual de procedimientos a fin de unificar los trámites para la obtención de los permisos.
- 3) Elaborar la normativa acorde con la modalidad utilizada en la práctica administrativa.
- 4) Ejecutar las partidas solicitadas conforme al Presupuesto sancionado.
- 5) Planificar un presupuesto propio para la actividad "Transporte Escolar".
- 6) Establecer metas físicas específicas para la actividad de "Transporte Escolar" que permita evaluar correctamente la gestión.

Conclusiones

En el momento de encarar la tarea de cumplimentar con el objetivo del presente proyecto que era "Controlar los aspectos legales y el cumplimiento de los procedimientos seguidos en el proceso de habilitación y mantenimiento de los vehículos que funcionan como Transporte Escolar en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires conforme a los lineamientos de la Ley Nro. 1665", nos encontramos frente a una temática tan variada y compleja, como es la Tránsito y Transporte en la Ciudad de Buenos Aires.

Tal como se ha expresado, en el acápite "Aclaraciones Previas", los cambios Normativos, operativos y de estructura han sido varios a lo largo del año 2010.

Por otro lado, puede decirse que para ejercer lícitamente la actividad del Transporte Escolar, son varios los requisitos que deberán cumplimentar los interesados, y son varias las áreas intervinientes. Como se ha dicho, el control de los vehículos desde el punto de vista técnico, se encuentra a cargo de la empresa SACTA S.A. quien realiza la Verificación Técnica Vehicular, y la entrega de la oblea. Esta empresa concesionaria, interviene además en el otorgamiento de la habilitación comercial la que se efectiviza mediante la entrega de una credencial al titular del vehículo, luego de verificar el cumplimiento de todos los requisitos exigidos por ley (seguro, titularidad, patente al día, multas abonadas, etc.). Por otro lado, se han creado los correspondientes Registros tanto de Conductores, como de Acompañantes del Servicio de Transporte Escolar. Lo más significativo, es que si bien existían en el ámbito de la Dirección Operativa de Taxis, Remises y Transporte Escolar dichos Registros, eran considerados a la fecha de auditoría como Provisionarios y a partir del cambio normativo, serán considerados Definitivos. Tanto los conductores, como los acompañantes deberán realizar cursos de capacitación en el área de la Dirección General de Defensa Civil, respecto de la temática Primeros Auxilios y prevención de accidentes viales y procedimiento ante una emergencia, cuyos resultados e incidencia de los mismos en la disminución de accidentes viales relacionados Transporte Escolar se verán en próximas auditorías.

Otro dato a tener en cuenta es la difusión de la nómina de conductores y acompañantes en www.gcba.gob.ar área de transporte, por lo tanto los colegios como los particulares, pueden acceder a esta información de manera sencilla, y rápida. En el presente Informe se ha requerido información que acredita la intervención del Ente Único Regulador de los Servicios Públicos, quien tiene competencia para realizar operativos en la vía pública y realizar actas en caso de comprobar infracciones. Respecto a la actualización de todos los procedimientos y/o normativa, conforme al descargo se estaría realizando el manual de procedimientos y otros cambios en el área.

Por todo lo hasta aquí expresado, puede decirse que en el año auditado, se ha dado cumplimiento a la normativa vigente, quedando pendiente para futuras auditorías la observación de la incidencia de los cambios operados. ●

Mario Rapoport y María Seoane

Conociendo a la ciudad de Buenos Aires

Federico Golodny

Escribir un libro de la Ciudad de Buenos Aires a partir de su federalización es un desafío no menor que demandó más de 1600 páginas y un importante período de investigación en la que la misma ciudad invirtió a través de la Fundación Banco Ciudad.

Dos son los autores de tal libro: Mario Rapoport es licenciado en Economía Política de la UBA y doctor en Historia de la Universidad de París I-La Sorbona; además es investigador superior del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), docente titular en la UBA y publicó una veintena de libros en el país, entre tantos títulos que podemos destacar. Su coautora es la periodista y escritora María Seoane, que trabaja en diversos diarios y revistas nacionales e internacionales, y publicó numerosos ensayos, biografías y crónicas, además de haber realizado varios guiones para cine. Ellos, más un grupo de colaboradores escribieron el libro que aquí reseñamos: Buenos Aires, historia de una ciudad – Tomos I y II.

Para organizar su lectura, los autores nos proponen dividir el libro en diferentes momentos históricos, con la particularidad que cada uno de estos está ordenado de la misma forma, cada capítulo tiene cuatro partes que funcionan como eje que enhebra la historia: la política, la economía, la sociedad y la cultura. Inevitablemente, y ante tanta información, la publicación necesitaba de cierto orden que le brinde un marco estructural al relato.

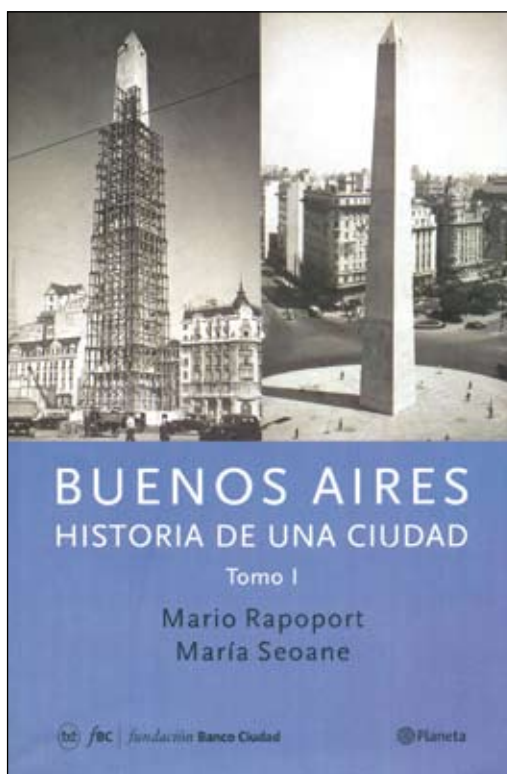
El libro termina siendo una obra de investigación que no limita su lectura a un público especializado, sino que, por el contrario, llama al lector a interiorizarse en la historia de una ciudad con características muy complejas.

¿Cómo reseñar en algunos párrafos la historia de la Ciudad de Buenos Aires desde 1880 a 2005? Arbitrariamente podemos tomar dos momentos históricos fundantes e importantes, que llenan de sentido a los acontecimientos que se suceden. En primer lugar la federalización de la ciudad en 1880 y en segundo lugar su autonomía a partir de 1996.

Los motivos y causas de los momentos fundantes de la ciudad condicionan la historia de la misma, como así la manera en la que los habitantes la viven y la reproducen.

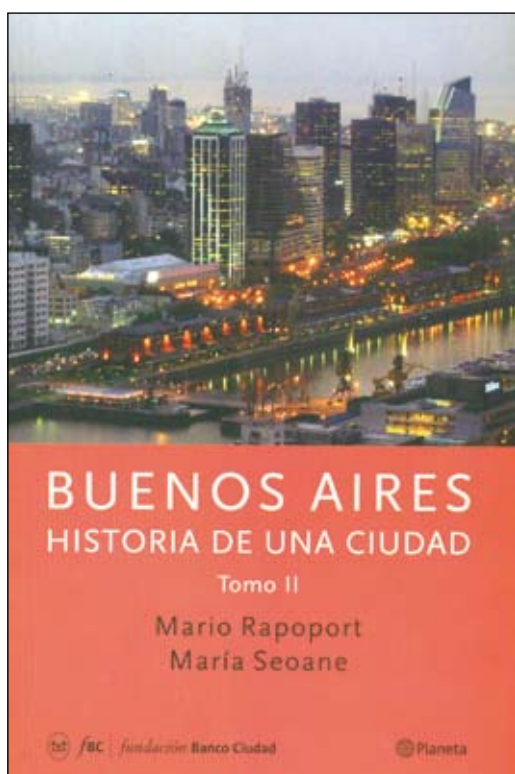
La ley 1029 de federalización del territorio de la Ciudad de Buenos Aires no fue un hecho aislado, sino que fue el fin de una época y el inicio de otra. Dicho de otra manera, todos los procesos políticos llevan en su germen una relación de fuerzas entre diversos actores que avanza (aunque no linealmente) abriendo y cerrando controversias para luego asumir nuevas complejidades. La matriz que empieza y termina en la ecuación “problema-solución” no es amiga de los procesos históricos o políticos.

Decenas de años nos llevó como país lograr una constitución



nacional. Pero 1853 no fue el inicio de la Argentina tal cual la conocemos, allí ya se jugaba el rol de Buenos Aires, y tomó otros diez años para que nuestra ciudad, por ejemplo, no rechazara la constitución nacional y dejara de tener una moneda propia. Entre tanto, los conflictos por la aduana y el puerto limitaban los acuerdos, con más razón en un territorio que había sido construido mirando a Europa; que su lógica de construcción, ya desde antes de su independencia, fue la de la extracción y que una manera de visualizar estos conceptos, fue la red de trenes que hacía de Buenos Aires “el corazón del país abanico”.

A partir de 1862 surgen varios proyectos que buscaban territorio fijo para la futura capital federal; así fue que se pensó en Rosario, Villa María, Bell Ville, Paraná y en otras tantas ciudades. Pero estas ideas no eran sólo debates intelectuales, sino concretizaciones de luchas armadas entre diversos bandos que sostenían diferentes proyectos nacionales y esgrimían heterogéneos y hasta contradictorios intereses. Es así que, como relata el libro, ya podemos encontrar dos ejes vertebrales que explican una parte importante de la historia pasada y reciente de la Ciudad de Buenos Aires: su relación con la Nación y, por otro lado, con el conjunto de las provincias del país.



El conflicto por la capital federal era de especial interés para los presidentes de turno, como Sarmiento, Avellaneda, Roca, etc. Finalmente y luego de muchas disputas (comerciales, políticas, militares y culturales) en 1880 se decreta que la Ciudad de Buenos Aires sería la capital de la Nación, separándola para siempre del territorio bonaerense. Marcelo Torcuato de Alvear (1883-1887) se convirtió su primer Intendente.

El goce de la arbitrariedad nos permite adelantarnos hasta 1996, momento en el que se lleva a cabo su autonomía. Para empezar podemos señalar un cambio histórico político de suma importancia: la elección del jefe de gobierno de la ciudad empezaba a ser una decisión, a través del voto directo, de los ciudadanos que habitan la ciudad y no una decisión del presidente de la nación. Comenzaba a construirse la autonomía y ésta planteaba nuevos escenarios para la concepción política de, al menos, los tres millones de habitantes de la ciudad. El electorado debía poner su cabeza en los problemas locales además de los nacionales. Esta nueva configuración, como todo proceso, no se realiza de la noche a la mañana, sino que lleva décadas para llegar a instalarse.

Según los autores se produce una nueva fundación de la ciudad que se explica mejor desde el Pacto de Olivos que desde una movilización popular en busca de autonomía. Aun así, y buscando antecedentes de esta nueva realidad, se señalan algunas iniciativas en pos de este nuevo orden: Por un lado, en 1988, el proyecto del diputado nacional Jorge Vanossi que buscaba una elección directa del intendente y que encontró una fuerte resistencia en el justicialismo que concluyó en el fin de esta iniciativa. Por otro lado la idea también había sido impulsada por la UCeDé a través de la concejal Adelina D'Alessio de Viola.

Pero fue la reforma de la constitución nacional, que permitía la reelección presidencial, nacida del Pacto de Olivos (con Menem y Alfonsín como principales figuras), la que abrió el camino al nuevo status de la ciudad. Es desde aquí, y no desde otro lugar, donde nos ponemos a pensar qué tipo de participación popular en el devenir de un nuevo territorio puede haber si su origen se explica desde las más altas esferas del poder y no del clamor popular. Como bien sabemos, la constitución de la ciudad, paradójicamente sancionada después de la elección del primer jefe de gobierno, lleva en su espíritu y letra una importante consideración sobre la participación en materia de la res-pública. El problema es cómo estimular a la población a involucrarse en semejante empresa.

Pero la ciudad no nació con una autonomía plena, en noviembre de 1995 se aprueba la ley 24.588, más conocida como "ley Cafiero" que limita las atribuciones de la ciudad, básicamente en los temas relacionados con la policía (que se puede repensar en la actualidad con el nacimiento de la Policía Metropolitana) y con la justicia (al día de hoy, la ciudad sólo tiene los fueros Contencioso, Administrativo y Tributario y el Penal, Contravencional y de Faltas, donde vale aclarar que las competencias penales van siendo gradualmente pasadas del ámbito nacional al local).

Como todo nuevo acontecimiento, y vistas la experiencia nacional y de la propia Buenos Aires, no es de extrañar que la construcción de la autonomía de la ciudad nos lleve muchos años. Tanto es así que por estas y otras circunstancias las cabezas del poder ejecutivo local tengan una historia tan particular: El primer jefe de gobierno, De la Rúa, no termina su mandato porque es elegido presidente de la nación, siendo Olivera quien finaliza su mandato. Luego, la fórmula Ibarra - Felgueras debe sortear el más que complicado problema político de ser parte de una Alianza que se rompe a nivel nacional con la renuncia de Carlos Álvarez a la vicepresidencia. A continuación Ibarra reelige y es destituido por la legislatura y su vicejefe Telerman termina el mandato. En la actualidad la vicejefa de gobierno de la dupla Macri - Michetti, renuncia a su lugar en 2009 para ocupar un lugar como diputada nacional.

Las cuestiones políticas antes descriptas no pueden hacernos olvidar a los viejos-nuevos desafíos que la ciudad autónoma enfrenta: ser parte de una mancha urbana mucho más grande (región o área metropolitana) y representar el distrito más rico del país, a sabiendas que en su territorio se pueden identificar rápidamente dos realidades muy diferentes: la de aquellos vecinos que viven el sur de la avenida Rivadavia y la de los que lo hacen al norte de la misma.

Para terminar y como dijimos al principio, el libro habla de estos y muchos otros temas que, más allá de sus claras especificidades, los autores logran relacionar de la misma manera que se viven en la realidad. ●

*Buenos Aires - Historia de una ciudad, Tomo I y II -
Buenos Aires, Planeta, 2010*



Las normas ISO 9001:2008 en la AGCBA

Dr. Juan Carlos Toso*

La Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (AGCBA), a través de su Colegio de Auditores Generales, resolvió, oportunamente, encarar el estudio de la aplicación de la Norma ISO al desarrollo de su gestión, con la finalidad de perfeccionar el profesionalismo, brindar mejores condiciones operativas, con objetivos de corto, mediano y largo alcance, reduciendo sensiblemente los riesgos de errores, detectando y eliminando fallas ocultas, mejorando las relaciones internas en la organización y otorgándole más prestigio. Luego de un estudio pormenorizado de las distintas áreas de la Institución, decidió focalizar dicha tarea en la Dirección General de Planificación de la Institución, por ser la que coordina la preparación del Plan Anual de Auditoría.

Ese Plan Anual es la presentación sistematizada de la agenda de actividades de revisión, evaluación y control del año, previstas en base a un conjunto de prioridades delineadas por el Colegio, encuadradas en el marco de una estrategia plurianual donde se detallan los organismos y programas a auditar en el año, el tipo de auditoría prevista, los objetivos y los alcances de la misma así, como datos de reconocimiento del proyecto.

Para lograr dicho objetivo, el Colegio de Auditores resolvió encomendar, a un grupo de profesionales especializados en Norma ISO, la puesta en marcha de los trabajos necesarios para que la mencionada Dirección General pudiese reunir los requisitos necesarios a fin de exhibir las condiciones de calidad que le permitiese obtener la certificación de cumplimiento de la norma ISO 9001:2008.

Resulta oportuno subrayar que la sigla ISO, que responde a los términos "International Organization for Standardization" ("Organización Internacional de Normalización"), conforma la Federación Mundial de Organismos de Normalización que estudia y aprueba aquellas normas de gestión de calidad de aplicación internacional.

En lo específico, la norma ISO 9001: 2008, es una norma internacional de gestión que se basa en que mediante la perfección de lo que se debe hacer bien, los destinatarios de un producto o servicio los reciban satisfactoriamente, a través del tiempo por cuanto la mejora de lo que se está haciendo deberá ser continua. En ese sentido, la certificación del sistema de gestión establecido proporciona una demostración indepen-

diente de que, con el cumplimiento de los requisitos especificados por las normas internacionales de calidad, se logra una constante en la política y objetivos propuestos, implementándolos de manera eficaz.

Esta es exactamente la filosofía de trabajo de la Norma ISO. Instalar un adecuado nivel de calidad de gestión en la Dirección General referida, preservándolo en el tiempo mediante el monitoreo de su evolución y efectividad, con criterios de perfeccionamiento, estableciendo objetivos, plazos de cumplimiento e indicadores que cuantifican el logro de los mismos, totalmente diseñado y documentado de acuerdo con la mencionada norma internacional de calidad.

Cabe destacar la dedicación y el entusiasmo que cada integrante de la Dirección General de Planificación ha volcado en este cometido, conociendo y compartiendo esta política de calidad, la cual se ha difundido debidamente en la búsqueda de su conocimiento y total comprensión.

La implementación del sistema de gestión de calidad, acorde a la norma ISO 9001: 2008 permitirá a la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires alcanzar y mantener un elevado nivel de calidad de gestión, mejorando las relaciones internas en la organización y otorgándole más prestigio.

Por lo tanto, para la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires -y para la ciudadanía- será muy importante que el IRAM, ente certificante de reconocimiento internacional, convocado a estos fines, concluya en el próximo mes de agosto con su auditoría de certificación, otorgando al sistema de gestión de calidad diseñado e implementado la certificación bajo la norma ISO 9001: 2008 en reconocimiento de que se han diseñado y aplicado la totalidad de los procedimientos exigidos por los estándares internacionales de calidad, los cuales son continuamente revisados y mejorados, promoviendo así la superación de la calidad de la gestión pública, contribuyendo a alcanzar y afianzar una sólida cultura de rendición de cuentas y resultados y orientando la gestión hacia el fortalecimiento de los principios republicanos. ●

Buenos Aires, Junio de 2011.

**Auditor General*

LINKS A PUBLICACIONES DE INTERÉS

Revistas internacionales de control y administración pública

Marianela Schkolnik

	ARGENTINA	
	<p>Organismo: Subsecretariado Permanente de los Tribunales de Cuentas de la República Argentina</p> <p>Página web: http://www.tribunalesdecuentas.org.ar/</p> <p>Revista: El Control Público Edición 112 – noviembre 2010</p> <p>Link revista: http://www.elcontrolpublico.com.ar/</p>	<p>El control externo. Aspectos legales del gobierno digital <i>Cr. Hugo Eugenio Zudaire</i> Tribunal de Cuentas de San Luis</p> <p>Documentación digital. Validez. Efectos jurídicos. Firma digital.</p> <p>El autor expone la importancia de utilizar las nuevas tecnologías de comunicación y de información en los organismos de control.</p>
	BRASIL	
	<p>Organismo: Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro</p> <p>Página web: http://www.tcm.rj.gov.br/WEB/Site/Destaques.aspx</p> <p>Revista: Número Nº 46 - Enero 2011</p> <p>Link revista: http://www.tcm.rj.gov.br/Noticias/5030/Revista_TCMRJ_46.pdf</p>	<p>Os tribunais de Contas e os desafios para a promoção do controle social <i>Milton Rocha</i></p> <p>En el artículo se expone la importancia del control social sobre las políticas públicas en complemento con el control gubernamental. Además, plantea distintos mitos y acciones para lograr acercar la sociedad civil al control de la administración pública.</p> <p><i>(artículo en portugués)</i></p>
	BRASIL	
	<p>Organismo: Tribunal de Contas da União</p> <p>Página web: www.tcu.gov.br</p> <p>Revista: Año 42 - Nº 119 Septiembre/ diciembre 2010</p> <p>Link revista: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/biblioteca_tcu/biblioteca_digital/Revista_119_Web.pdf</p>	<p>Inserindo a dimensão de resultados nas prestações de contas <i>Granja e Barros y Sawaya Neto</i></p> <p>El objetivo principal de este artículo es resaltar que los programas sociales necesitan de acompañamientos continuos por medio de indicadores de operación y resultados.</p> <p><i>(artículo en portugués)</i></p>
	ESPAÑA	
	<p>Organismo: Tribunales de Cuentas Autonómicos</p> <p>Página web: http://www.auditoriapublica.com</p> <p>Revista: Auditoria Publica Nº 52 – diciembre 2010</p> <p>Link revista: http://www.auditoriapublica.com/index2.php</p>	<p>Órganos de control externo de Europa, Cabo Verde y Brasil VIII Seminario de la Audiencia de Cuentas de Canarias - III Encuentro Internacional de Órganos de Control Externo.</p> <p>Durante el encuentro los responsables de las EFS coincidieron en la necesidad de reducir el tiempo entre la elaboración de los informes de fiscalización respecto al periodo de objeto de examen.</p>

ESPAÑA		
	Organismo: Tribunales de Cuentas Autonómicos Página web: http://www.auditoriapublica.com Revista: Auditoría Pública N° 52 – diciembre 2010 Link revista: http://www.auditoriapublica.com/index2.php	El control externo del Urbanismo <i>Alejandro Teré Pérez</i> <p>En el artículo se explica por qué el urbanismo se ha convertido en una importante fuente de financiación para las corporaciones municipales en España. A su vez, se expone el rol que han ido asumiendo los órganos de control externo en materia de fiscalización de la actividad urbanística.</p>
EUROPA		
	Organismo: Organización de las entidades fiscalizadoras superiores de Europa Página web: www.eurosai.org Revista: Eurosai N° 16 – 2010 Link revista: http://www.eurosai.org/eng/magazine/Eu16in.pdf	SAI as a guarantee for transparency and sound management of democratic states <i>Sao of the Czech Republic</i> <p>Nota sobre la importancia de la independencia en los órganos fiscalizadores superiores a fin de garantizar transparencia en los actos de gobierno. El autor distingue tres puntos fundamentales: la independencia funcional, la independencia de los miembros de los organismos y la independencia de su presupuesto. <i>(artículo en inglés)</i></p>
INTERNACIONAL		
	Organismo: Organización internacional de las Entidades Fiscalizadoras Supremas-INTOSAI Página web: http://www.intosai.org/ Revista: Revista Internacional de Auditoría Gubernamental Abril 2011 Link revista: http://www.intosai.org/blueline/upload/ijgaapr11eng3.pdf	The Importance of an Independent Standard-Setting Process <p>En la nota se destaca la importancia de un proceso de implementación de normas independientes. A su vez, se expone como ejemplo el caso de Canadá. <i>(artículo en inglés)</i></p>

Correo de lectores

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

A MODO DE CIERRE



Dr. Alejandro Fernández
Auditor General

Nuevos desafíos para el control gubernamental

La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires creó las Comunas con el objeto de lograr la descentralización del poder y de este modo conformar una nueva faz del gobierno local, territorial y funcionalmente más cercano al ciudadano. El artículo 127 las define como “unidades de gestión política y administrativa con competencia territorial” y también las denomina “unidades territoriales descentralizadas”.

Luego de la sanción de la Constitución porteña, en 1996, se inició un lento camino hacia la descentralización, creándose los Centros de Gestión y Participación (CGP), que luego dieron paso a los Centros de Gestión y Participación Comunes (CGPC).

Pasados nueve años desde la creación de las Comunas, con la sanción de la ley n° 1777, se logró poner en marcha el demorado mandato constitucional. Se advierte que sería conveniente la reglamentación de la ley Orgánica de las Comunas, con el fin de aclarar aquellas cuestiones que podrían dar lugar a interpretaciones diferentes y de este modo optimizar su aplicación.

El próximo llamado a elecciones de Juntistas Comunes, donde se deberá elegir a quienes tendrán la responsabilidad de llevar adelante los destinos de cada una de las quince Comunas, abre una nueva y decisiva instancia en la vida política de la Ciudad, que implicará grandes desafíos para las instituciones, el sistema político y especialmente para los ciudadanos.

La implementación del régimen comunal, a partir del 10 de Diciembre de 2011, pone en evidencia la necesidad de un control gubernamental. Si bien el artículo 42 de la ley 1777 establece que “el control interno y externo de los actos de la junta co-

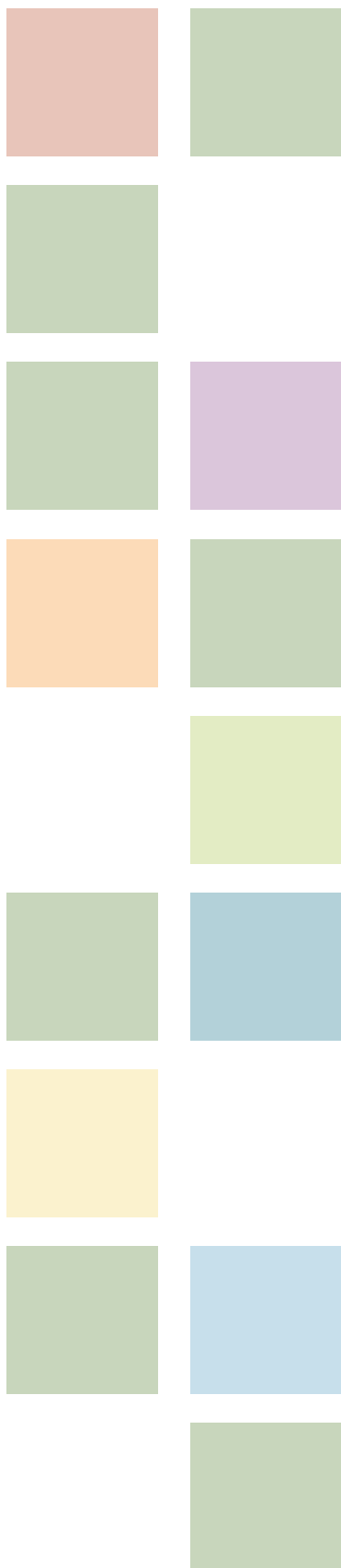
munal están a cargo de la Sindicatura General y la Auditoría General de la Ciudad respectivamente”, aún falta definir la forma y regularidad en la que se realizarán los controles para que funcionen con la mayor transparencia.

La AGCBA, que en sus diez años de existencia auditó la totalidad de los CGPC's, cuenta con las herramientas necesarias para la realización de futuras auditorías. Sin embargo, la naturaleza “ex post” de los informes dificultaría un control en tiempo real de los actos comunales. Aquí se presenta el primer gran desafío para nuestro Organismo que debe buscar nuevas formas de observación que acompañen una gestión eficaz.

Una posible solución a ese inconveniente sería instalar equipos de trabajo de la AGCBA de manera permanente dentro de cada una de las Comunas, lo que permitiría tener información actual y completa de todas ellas. Al mismo tiempo, se debería diseñar una planificación que permita auditar la mayor cantidad de áreas posibles.

Considero imprescindible la presencia del control gubernamental debido a que manejarán presupuesto propio, recursos humanos, servicios, programas y políticas públicas. ¿Será la mejor forma de acercar a los ciudadanos información constante sobre lo que ocurre en sus Comunas?

Este interrogante pretende abrir un debate sobre la necesidad de un control integral que acompañe los cambios a los que se enfrentan la sociedad y las instituciones políticas. Debemos hacer lo posible para que la AGCBA se adapte a estos cambios y se modernice en pos de un funcionamiento cada vez más transparente de los Organismos de la Ciudad. ●



Qué es la AGCBA

La Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires es un organismo creado por la Constitución de la Ciudad Autónoma con la finalidad de ejercer el control externo del sector público (centralizado y descentralizado) de la Ciudad así como de las empresas, sociedades o entes en los que la ciudad tenga participación en sus aspectos económicos, financieros, patrimoniales, de gestión y de legalidad. Es conducida por un cuerpo colegiado, el Colegio de Auditores, integrado por siete miembros designados por la Legislatura porteña. Se considera a sí misma como "un órgano de control externo dedicado a medir resultados y a promover la mejora de la calidad de la gestión pública, contribuyendo a alcanzar una sólida cultura de rendición de cuentas y resultados, a facilitar la toma de decisiones legislativas y a orientar la gestión fortaleciendo los principios republicanos".

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

Presidenta

Dra. Sandra Bergenfeld

Audidores Generales

Dr. Santiago De Estrada

Dr. Alejandro Fernández

Ing. Adriano Jaichenco

Dra. Paula Oliveto Lago

Lic. Josefa Prada

Dr. Juan Carlos Toso

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

(54 11) 4321-3700

info@agcba.gov.ar

www.agcba.gov.ar

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