

INFORME FINAL DE AUDITORIA

Código: 1.03.13
Área de Gestión de la Ribera
Programa Buenos Aires y el Río
Auditoría de Gestión
Años 2001 y 2002

Buenos Aires, 9 de noviembre de 2004

AUDITORÍA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

PRESIDENTE

Lic. Matías Barroetaveña

AUDITORES GENERALES

Dra. Alicia Margarita Boero

Dr. Vicente Mario Brusca

Dr. Antonio Rubén Campos

Dr. Nicolás Corradini

Lic. José Luis Giusti

Lic. Josefa Arminda Prada

CODIGO DEL PROYECTO: 1.03.13

NOMBRE DEL PROYECTO: AREA DE GESTIÓN DE LA RIBERA –
PROGRAMA BUENOS AIRES Y EL RIO

PERIODO BAJO EXAMEN: EJERCICIOS 2001 y 2002

EQUIPO DESIGNADO:

Supervisora: Lic.Nora Marqués

Auditores: Abog.Susana Castagna
Abog.Betina Canicoba
Arq.María di Loreto
Arq.Andrés Abba
Cdora.María Gabriela Sierra
Sra.Celeste Hernando
Srta.Miriam Rojo

OBJETIVO: Relevar la unidad ejecutora del Programa Buenos Aires y el Río. Verificar la adecuación de los recursos al cumplimiento de los objetivos institucionales y operativos del programa.

JURISDICCIÓN: N°33 – Medio Ambiente y Planeamiento Urbano

PROGRAMAS: N° 14 y N° 419 Ejercicio 2001 y N° 3311 Ejercicio 2002

UNIDAD EJECUTORA: ÁREA DE GESTIÓN DE LA RIBERA

	<i>Crédito del programa</i>		
	<i>Prog.14/2001</i>	<i>Prog.419/2001</i>	<i>Prog.3311/2002</i>
Sancionado	407.744,00	1.100.000	1.679.625,00
Vigente	407.744,00	1.100.000	1.658.447,25
Devengado	303.573,20	0	178.671,62

**INFORME FINAL DE AUDITORIA
PROYECTO N° 1.03.13**

**Sr. Presidente
De la Legislatura de la Ciudad
Autónoma de Buenos Aires
Lic. Jorge Telerman
S / D**

INTRODUCCIÓN

En uso de las facultades conferidas por el Art.135° de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, por los artículos 131°, 132° y 136° de la Ley N°70, y en cumplimiento de la planificación institucional, la AUDITORÍA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, procedió a efectuar un examen en el ámbito del Área de Gestión de la Ribera (AGR), Organismo Fuera de Nivel de la ex Secretaría de Medio Ambiente y Planeamiento Urbano (SMAyPU).

1. OBJETO

Gestión del Programa Buenos Aires y el Río. Años 2001 y 2002.

2. OBJETIVO

Relevar la unidad ejecutora del Programa Buenos Aires y el Río. Verificar la adecuación de los recursos al cumplimiento de los objetivos institucionales y operativos del programa.

3. ALCANCE

En función del relevamiento realizado en el AGR se identificaron las siguientes actividades críticas:

- Planeamiento estratégico y presupuestario [P]
- Coordinación de la ejecución de obras y acciones sobre la Ribera [C]
- Monitoreo del territorio ribereño [M]

Procedimientos aplicados

A) Generales:

1) Relevamiento de informes previos de auditoría¹: Informes N°45/02 (Corte de documentación por renovación de autoridades), N°01/03 (Cierre de ejercicio 2002) y N°28/03 (Auditoría al Parque de los Niños), todos elaborados por la Unidad de Auditoría Interna de la Secretaría de Medio Ambiente y Planeamiento Urbano.

2) Relevamiento de normativa aplicable.

3) Relevamiento de la estructura organizativa del AGR, de sus procedimientos, de los recursos reales, financieros e institucionales disponibles y de los sistemas de información utilizados.

4) Requerimiento de documentación e información relevante: a AGR, DGTaYL y SSEPyDU (SMAyPU), DGAYL y DGOP (SOySP), DGCG, DGTES, UEPB, DGCyC y DGOGPpP (SHyF).

5) Entrevistas a funcionarios y personal del área y a terceros (funcionarios de otros organismos, coordinadores de equipos de consultoría)

B) Específicos para la evaluación de las actividades críticas

1) Relevamiento y análisis de la siguiente documentación: Plan de Manejo del Programa Buenos Aires y el Río; Evaluación Económico-Financiera; Plan de Obras; información sobre avances en el plan de obras; presupuestos y ejecución años 2001 y 2002 (y presupuesto 2003) de todos los servicios públicos relacionados (diseminados por tres Secretarías). [P]

2) Verificación de la realización de estudios de consultoría y de acciones llevadas a cabo en el período auditado, relacionados con la puesta en marcha del Plan de Manejo. Relevamiento del registro de actas de reuniones de la Unidad de Seguimiento del Plan de Manejo. [P]

3) Relevamiento de expedientes que licitan obras del Programa Buenos Aires y el Río iniciados en el período auditado² [C]

4) Relevamiento de expedientes donde se registran gestiones de recuperación de tierras en la ribera³ [C]

5) Relevamiento del Expediente N° 70785/02, sobre tareas de saneamiento de aguas [C]

6) Relevamiento de una muestra de Notas e Informes a través de los que el AGR interviene en diversos temas (obras, intrusiones o uso indebido de

¹ Por Nota N°37-GGN-2003, la Sindicatura General de la Ciudad de Buenos Aires, no hace lugar a la solicitud del AGR de enviarle informes elaborados por ese organismo para ser remitidos a esta AGCBA, dado que sus informes “van dirigidos y reservados exclusivamente al Sr. Jefe de Gobierno”.

² Cinco expedientes: N°7926/01, N°19961/01, N°19971/01, N°22166/01 y N°49452/02

³ Seis expedientes: N°61641/98, N°61877/98, N°62839/98, N°70167/98, N°66176/00 y N°74793/01

espacios, dominio sobre tierras ribereñas, rellenos con tierras de subterráneos, limpieza de borde costero, reclamos a las áreas responsables de mantenimiento de obras en la ribera, aspectos presupuestarios, etc.) [C] y [M]

7) Relevamiento de convenios: a) GCBA/Corporación Antiguo Puerto Madero, 7/06/99, de colaboración para un plan de recuperación y puesta en valor de la Costanera Sur; Proyecto de convenio GCBA/Corporación Antiguo Puerto Madero (que tramita por expediente 58648/03) para recuperar edificios en Costanera Sur (uno de esos edificios sería la futura sede del AGR); b) GCBA/ Comisión Administradora del Río de la Plata y Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo (Convenio FREPLATA, 21/04/03), de asistencia y colaboración técnica en el marco del Proyecto Binacional entre las Repúblicas Argentina y Oriental del Uruguay “Protección Ambiental del Río de la Plata y su Frente Marítimo”; c) Convenio GCBA/PFA sobre determinación de tierras para la construcción del Parque de los Niños; d) Convenio de colaboración GCBA/UBA (2000) para determinar límites territoriales para la construcción de Parques Ciudad Universitaria y e) Convenio Específico SPUyMA/FADU-UBA (1998) sobre concurso de ideas para Parques Ciudad Universitaria. [C] y [M]

8) Recorrida por la ribera norte del Río de la Plata a la que un funcionario del área acompañó al equipo de auditoría. [M]

El examen fue realizado de conformidad con las normas de auditoría externa de la AUDITORÍA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, aprobadas por ley N°325 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Las tareas de campo se desarrollaron concomitantemente con las del proyecto 1.03.05 “Buenos Aires y el Río, Obras en la Ribera”, entre abril y noviembre de 2003.

4. LIMITACIONES AL ALCANCE

Al no haberse establecido la estructura organizativa ni haberse dictado acciones concretas a desarrollar, no pueden identificarse claramente los objetivos de las áreas informales ni sus niveles de responsabilidad.

La inexistencia de manuales de procedimientos o instructivos formales específicos para el AGR impide verificar su cumplimiento. En este sentido, las entrevistas y el análisis de documentación permiten sólo una aproximación parcial a los mecanismos de funcionamiento del organismo auditado.

El organismo no ha definido parámetros cuantificables apropiados para medir los resultados de su gestión.

5. ACLARACIONES PREVIAS

1. Estructura y responsabilidades asignadas

El Área de Gestión de la Ribera (AGR) fue creada por Decreto N°477 del 30 de octubre de 1996 con nivel de Dirección General y con dependencia directa de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad.

A partir del dictado del Decreto N° 339 del 1° de marzo de 1999, el AGR se incorpora como Área Fuera de Nivel a la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Regional (creada por tal decreto).

Normas posteriores que modificaron la estructura organizativa del GCBA, cambiaron la denominación de la Secretaría de MAyDR⁴ y su organización funcional, pero no modificaron la definición ni la relación funcional del AGR. De esta manera, durante el período auditado el AGR permaneció como Organismo Fuera de Nivel de la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, luego Secretaría de Medio Ambiente y Espacio Público (desde 1°/08/01), finalmente Secretaría de Medio Ambiente y Planeamiento Urbano (desde 14/05/02).

Según la última modificación de la estructura organizativa del GCBA el AGR continúa siendo un Organismo Fuera de Nivel en la órbita de la actual Secretaría de Producción, Turismo y Desarrollo Sustentable (Decretos N°2696 y 2720 de diciembre de 2003).

El dec.N°477/96 designó la persona a cargo del AGR, a quien le asignó, entre otras, las siguientes responsabilidades:

- “Formar la estructura de personal inicial indispensable para llevar adelante su cometido y adecuar y equipar el lugar físico que se asigne para poder desempeñarse” (art.2° inc.c)
- “Proponer la organización funcional y jurídica futura más adecuada para hacer eficiente la tarea encomendada” (art.2° inc.d)

No se verifican normas posteriores al mencionado decreto que regulen estos aspectos, ni constan propuestas formalmente elevadas a autoridad competente al respecto.

Sin que el organismo haya aportado información sobre el tema⁵, esta AGCBA localizó normativa vinculada con el **establecimiento de su responsabilidad primaria** en el período auditado. Tanto el Dec.N°2055/01 como la Res.N°103-SSJyLyT-02 (y su modificatoria Res.N°120-SSJyLyT-02), en sus Anexos II/6, especifican para el AGR la siguiente responsabilidad primaria:

- Ordenar e impulsar el desarrollo del área coribereña del Río de la Plata y del Riachuelo para transformarla en un espacio urbano de la más alta calidad y solucionar los conflictos existentes.

⁴ Dec.N°1988 del 7/11/00 (Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable), Dec.N°1031 del 1/8/01 (Secretaría de Medio Ambiente y Espacio Público), Dec.N°430 del 14/5/02 (Secretaría de Medio Ambiente y Planeamiento Urbano)

⁵ En el Informe N°59-AGR-2003 (en respuesta a nota AGCBA N°785/03), punto 8, el responsable del Área afirma que “Las responsabilidades primarias no han sufrido modificaciones desde su definición en el Decreto 477/96”. Cabe comentar que tal Decreto no establece responsabilidades primarias del organismo.

- Analizar y compatibilizar los proyectos que organismos nacionales deseen llevar a cabo en la misma para evitar desajustes y contradicciones funcionales.

No se verifica el establecimiento de acciones de carácter más específico.

De esta manera, el AGR desempeña su accionar sin contar con una estructura organizativa aprobada y sin que se hayan establecido las acciones concretas que debe cumplir. El equipo de trabajo desarrolla un conjunto de tareas (ver aclaración previa N°2 y N°6) según las directivas impartidas por el Responsable del Área, pudiendo identificarse una organización funcional informal que los agrupa en un “área técnica” conformada por profesionales de la arquitectura y un “área administrativa y legal”. A su vez, y según consta en informes propios⁶, dentro de la denominada “área técnica” existirían dos subáreas bajo el nombre de “Programa Buenos Aires y el Río” y “Programa Buenos Aires y el Riachuelo” con “coordinadores” informales (personal contratado).

2. Recursos humanos e institucionales

Durante el período auditado el AGR tuvo cuatro responsables distintos⁷ y seis meses de acefalía (desde 1°/10/01 hasta el 4/04/02). Por ser un organismo fuera de nivel coordinado por una Secretaría⁸ y por tener una autoridad designada como “Responsable” carece de competencias para el dictado de actos administrativos y de autonomía para la toma de decisiones.

En todo el período auditado el Área contó entre sus recursos humanos con un solo agente de la planta permanente del GCBA, de profesión arquitecto y con 50 años de desempeño en el gobierno local⁹.

En el año 2001 contó además con 6 personas contratadas bajo el régimen de locación de servicios, 4 de ellos profesionales de la arquitectura y 2 que desarrollaban tareas administrativas.

En el año 2002 las locaciones de servicios fueron más, aunque varias de ellas por períodos cortos. Sólo un arquitecto de los 4 contratados en 2001, lo fue también durante todo el ejercicio 2002¹⁰ (los restantes 3 continuaron por un solo trimestre). Se incorporaron otros 3 arquitectos que se desempeñaron durante todo el año y otros 2 profesionales de la misma rama en la segunda

⁶ Boletín AGR, Noviembre 2002.

⁷ El Arq. José María Oliver fue su responsable hasta el 1°/06/01, fecha en la que por Decreto N°73/02 se acepta su renuncia. El mismo decreto reconoce los servicios prestados como responsable del AGR por el Arq. Francisco Manuel García Berdiñas desde 1°/06 hasta el 30/09/01. Posteriormente, por Resolución N°172 de la SMAyEP del 5/04/02 se encomienda a la DG de Gestión del Espacio Público la coordinación operativa del AGR (en su momento era DG el Arq. Jorge Enrique Giberti). Finalmente, por Decreto N°803 del 25/07/02 es designado Responsable el Lic. David Néstor Mutchinick a partir del 1°/07/02.

⁸ La naturaleza jurídica del AGR encuadra en la figura que se denomina “organismo semidescentralizado” mencionada por Agustín De Vedia en su obra “Derecho Constitucional y Administrativo” pág. 440.

⁹ Según surge de las entrevistas realizadas.

¹⁰ Se trata del único profesional que, aunque contratado, permanece en el AGR desde su creación.

mitad del año. El personal administrativo cambió, incorporándose dos personas también en la segunda mitad del año. Según la ejecución presupuestaria existieron otros 3 contratos de no más de tres meses pero que no fueron referidos como personal del AGR en respuesta al requerimiento de esta AGCBA al respecto.

Al momento de realizar la tarea de campo los recursos humanos del área se componían de: 6 arquitectos, 1 abogada, 2 administrativas y 1 asistente. En cuanto a su situación de revista: 1 planta permanente (arquitecto), 2 planta de gabinete (1 abogada y 1 administrativa), 6 contratos (5 arquitectos y 1 administrativa) y 1 sin datos.

Cabe destacar que los arquitectos contratados realizan tareas relevantes: coordinación de programas, elaboración de pliegos, elaboración de proyectos y anteproyectos, vínculos con otras áreas del GCBA y con otros organismos estatales de diferente nivel. Intervienen informalmente en la supervisión de las obras del Programa Buenos Aires y el Río.

Desde mediados del año 2002 el AGR funcionó en oficinas de la DG de Museos sitas en la costanera sur, frente a la Reserva Ecológica¹¹. Si bien cuenta con elementos indispensables para la tarea de los proyectistas y documentadores, carece de otros como, por ejemplo, capacidad propia de movilidad que le facilite su tarea de monitoreo sobre el territorio de su competencia, la ribera del río y del riachuelo. También carece de acceso a la red MAN, sistemas informatizados del GCBA (SUME, SISER, SIPRIN)

3. Planeamiento estratégico

Según el informe Síntesis de Resultados 1996-2002, del AGR, “el Programa Buenos Aires y el Río es el único desarrollo estratégico de la Ciudad de Buenos Aires que posee activas las tres etapas¹², constituyendo de este modo una experiencia modelo sobre la gestión pública de proyectos”. En años anteriores se han realizado estudios de impacto ambiental y de evaluación económico financiera del Programa¹³.

¹¹ Según informa el responsable del AGR (Informe N°85-AGR-2004, Anexo), desde abril de 2004 el organismo tiene nueva sede en el Edificio Museo de los Parques Carlos Thays, Intendente Bunge y Andrés Bello s/n, Parque 3 de Febrero. El traslado previsto a un edificio del GCBA, localizado en la Costanera Sur, en las cercanías de la DG de Museos y que sería refaccionado a través de convenio a celebrarse con la CAPM, quedó sin efecto dado que dicho convenio no se celebró.

¹² Las etapas son: 1 – Estrategias/proyectos, 2 – Coordinación/obras y 3 – Evolución/seguimiento.

¹³ Según Informe N°129 AGR-2003, el documento inicial que dio origen al Programa BAR “...lo constituye el Proyecto en la Ciudad de Buenos Aires – Recuperación Física y Protección Ambiental de la Costa, del año 1997 y los documentos ... (presentados) para la solicitud de financiamiento externo fueron Evaluación de Impacto Ambiental y Evaluación Económico Financiera del Programa Buenos Aires y el Río, año 1997”.

Durante 2000 y 2001 y a través de la contratación de consultores financiada con fondos del Préstamo BID 1107/OC-AR¹⁴, se elaboran un conjunto de documentos con el objetivo central de formular el Plan de Manejo (**PM**) para el Programa Buenos Aires y el Río (**PBAR**) que posibilite al GCBA y a una futura Unidad de Seguimiento conformada por representantes de la ciudadanía, acompañar la ejecución de las obras realizadas en la ribera con acciones que “anticipen y reduzcan los previsible efectos negativos que sobre el medio ambiente y las obras físicas puedan generarse por diferentes motivos”. Se trata también de generar un mecanismo de participación y control ciudadano. (Notas N°09-AGR-00 y N°51-AGR-00).

El trabajo elaborado consta de los siguientes componentes:

- **Informe Final:** fechado en enero de 2001. Reseña antecedentes de planes y prácticas de manejo de áreas costeras; expone conclusiones y recomendaciones de la evaluación de impacto ambiental del PBAR y lineamientos metodológicos para un PM de la Ribera. Propone: objetivos, estructura, modelo de gestión, área de aplicación, programa de acción global y recomendaciones para la puesta en marcha del PM.
- **8 Informes Sectoriales**¹⁵ que analizan la problemática específica y proponen acciones y recomendaciones para gestionarla en el marco del PM.
- **Programa de Acción Global** del PM para el PBAR con formato de Manual de Aplicación. Incluye una descripción pormenorizada de los 59 subprogramas de los 8 componentes y las 96 acciones que prevé el Plan de Manejo.
- **Atlas** anexo al manual de aplicación con la áreas específicas incluidas en el PM del PBAR.

La elaboración del PM surgió como iniciativa del AGR y está destinado a constituir junto con el plan general de obras y recuperación de espacios en la ribera, el plan estratégico para el organismo. Una de sus propuestas es el establecimiento de una Unidad Ejecutora del PM a crearse en el ámbito del AGR, y de una Unidad de Seguimiento (US) del PBAR de carácter no gubernamental. Hasta el presente el PM no ha sido establecido formalmente como sucede en otros casos (v.g. Reserva Ecológica Costanera Sur), por lo que no posee entidad jurídica.

¹⁴ Contrato firmado entre el GCBA y el BID en octubre de 1999 por un monto de hasta 200 millones de dólares para financiar inversiones y acciones de fortalecimiento institucional. En la consultoría trabajaron 11 profesionales especialistas coordinados por el arq. Roberto Fevre. Según la UEPB, a estas 12 personas más otras 2 que incluye en el proyecto “Plan de Manejo” le fueron abonados en total \$ 137.070.

¹⁵ Los informes sectoriales comprenden los componentes: Urbano Ambiental, Procesos Bióticos, Actividades Recreativas y Turismo, Procesos de Participación y Educación Ambiental, Procesos Hidrológicos Ribereños, Transporte y Tránsito, Actividades Portuarias y Normativa ambiental.

Otras dos cuestiones que se vinculan con la puesta en marcha del PM, que resultaron también de iniciativas del AGR y que fueron financiadas con fondos del préstamo BID 1107/OC-AR, son las siguientes:

a) Por un lado, en 2002 se contrató una consultoría cuyo objetivo fue proponer y a la vez ensayar una cierta composición y modelo de funcionamiento de la Unidad de Seguimiento. En consecuencia dicha US ha estado funcionando con cierta periodicidad, conformada por un grupo estable reducido, un grupo eventual ampliado y grupos ad-hoc para temáticas específicas. Participaron asociaciones vecinales, CGP's, instituciones vinculadas a la investigación y promoción ambiental y a la gestión participativa, organizaciones de usuarios de la zona, empresarios de transporte y representantes de áreas del GCBA. Según el PM las funciones de la US son amplias y exceden el "seguimiento y control"(informe de consultoría).

Al momento de la tarea de campo de esta auditoría el informe final de la última etapa de la consultoría sobre la US no había sido presentado. En informe previo al que tuvo acceso esta AGCBA se propone el dictado de una norma (resolución de la SMAyPU) que institucionalice el funcionamiento de la US "...hasta tanto el Plan de Manejo tenga sanción legislativa" y se realiza una propuesta de formalización de su composición, funcionamiento y acciones.

b) Por otro lado, y en consonancia con la relevancia que el PM le da a la necesidad de contar con buena información para poder operarlo y realizar las modificaciones necesarias, también en 2002, fue contratado un equipo de especialistas para diseñar el Sistema de Información y Modelización (SIM)¹⁶. Se elaboraron indicadores mensurables, se identificaron puntos de medición y metodologías de integración de datos. A la fecha de esta auditoría el informe final (fechado en diciembre de 2002) de la mencionada consultoría estaba finalizado, pero aún no había sido aprobado por la Unidad Ejecutora del Préstamo BID¹⁷.

4. Obras del Programa Buenos Aires y el Río – Territorio de competencia

Durante 2001 y 2002 las obras del Programa Buenos Aires y el Río fueron ejecutadas por la DGOP perteneciente a la SOySP. Al respecto se remite al Informe de Auditoría AGCBA "Buenos Aires y el Río. Obras en la Ribera"¹⁸. En dicho informe, además de exponer los resultados del examen realizado, se reseñan objetivos, características y componentes del Programa BAR (ver Aclaraciones Previas y Anexo I en el mencionado informe).

No obstante la remisión sugerida, se reiteran algunos aspectos ya mencionados en aquel informe:

¹⁶ Diez profesionales Coordinados por el arq. Augusto Monroy, el SIM es uno de los subprogramas del PM. Según la UEPB al equipo de consultores le fueron abonados en total \$ 130.800

¹⁷ En la entrevista realizada (15/07/03) el coordinador Monroy expresó que queda pendiente la fase 2 de la tarea con respecto al SIM, consistente en la transferencia y capacitación a personal del AGR para operar y actualizar el sistema.

¹⁸ Proyecto de Auditoría N° 1.03.05.

- a) "... el Programa se plantea como un instrumento destinado a revalorizar la condición de Buenos Aires como ciudad ribereña y a revertir la relación del ciudadano con el Río de la Plata y el Riachuelo, deteriorada al compás del crecimiento de los problemas de contaminación, del propio deterioro de los espacios públicos ribereños y por la multiplicación de barreras de acceso (espacios concesionados, privatizados, etc.). La recuperación de espacios para su uso recreativo y turístico y la generación de nuevos espacios verdes públicos ribereños en áreas de relleno, todos de acceso libre y gratuito, son dos de sus principales objetivos¹⁹. " (Aclaración Previa n° 1)
- b) El Programa abarca 32 obras de diversa envergadura a lo largo de la ribera del río, algunas divididas en varias etapas de ejecución que implican trabajos y procesos licitatorios independientes. Sumando todas las etapas se llega a un total de 52 obras, de las cuales 15 fueron concluidas entre 1997 y 2002²⁰. A estas obras deben agregarse un conjunto de proyectos en la zona sur que podrían integrar un programa a denominarse Buenos Aires y el Riachuelo y otros tales como: proyectos para mejorar la accesibilidad a los parques costeros, saneamiento de aguas, señalética general del programa.
- c) El AGR, aunque le fue asignado presupuesto para realizar obras en 2001 y 2002, no lo ejecutó. La SOySP tomó bajo su responsabilidad ejecutar las obras que implican compromiso hidráulico, aspectos de costa y solados. En 2001 la SSDU de la ex SPU ejecutó fondos presupuestarios para el desarrollo de estudios vinculados con el Programa BAR.
- d) Varias de las obras ejecutadas han sido financiadas por el préstamo BID 1107/OC-AR.

Es importante destacar que en el **Informe Final del PM** se caracteriza a la Ribera de acuerdo con los organismos, gubernamentales o no, que tienen jurisdicción o dominio sobre la misma. Al respecto se menciona como **áreas afectadas al Programa Buenos Aires y el Río** dos sectores: la avenida Costanera Sur²¹ y el Frente ribereño de la Costanera Norte²². Sobre las demás áreas hace las siguientes recomendaciones:

- Sectores Sur²³ y Norte²⁴ del Puerto de Buenos Aires: el Plan Maestro del Puerto (en proceso de ser trasladado a jurisdicción de la Ciudad de

¹⁹ Otros de sus objetivos se relacionan con el cuidado y preservación del ambiente, saneamiento hídrico, fijación de los límites de la Ciudad sobre el río, etc. En base a Boletín AGR Noviembre 2002 y entrevistas.

²⁰ En 2003 no se concluyó ninguna obra.

²¹ Constituida por las avenidas Costanera Intendente Carlos Noel y Costanera Tristán Achaval Rodríguez, desde Av.Elvira Rawson de Dellepiane hasta la continuación de la Av.Córdoba. Limitada al Este por la Reserva Ecológica y al Oeste por el Ex Puerto Madero.

²² Delimitado al sur por la Dársena F, contiene a la Av.Costanera Rafael Obligado, incluye los terrenos al Este de la Ciudad Universitaria y los terrenos del Parque Mirador del Este y el Parque de los Niños, lindero al Norte con el Municipio de Vicente López.

²³ Delimitado al sur por el Riachuelo hasta el Puente Pueyrredón nuevo, incluyendo todo el frente costero de la Av.Pedro de Mendoza hasta la Av.Elvira Rawson de Dellepiane, luego el límite toma la Av.España hasta el Río de la Plata.

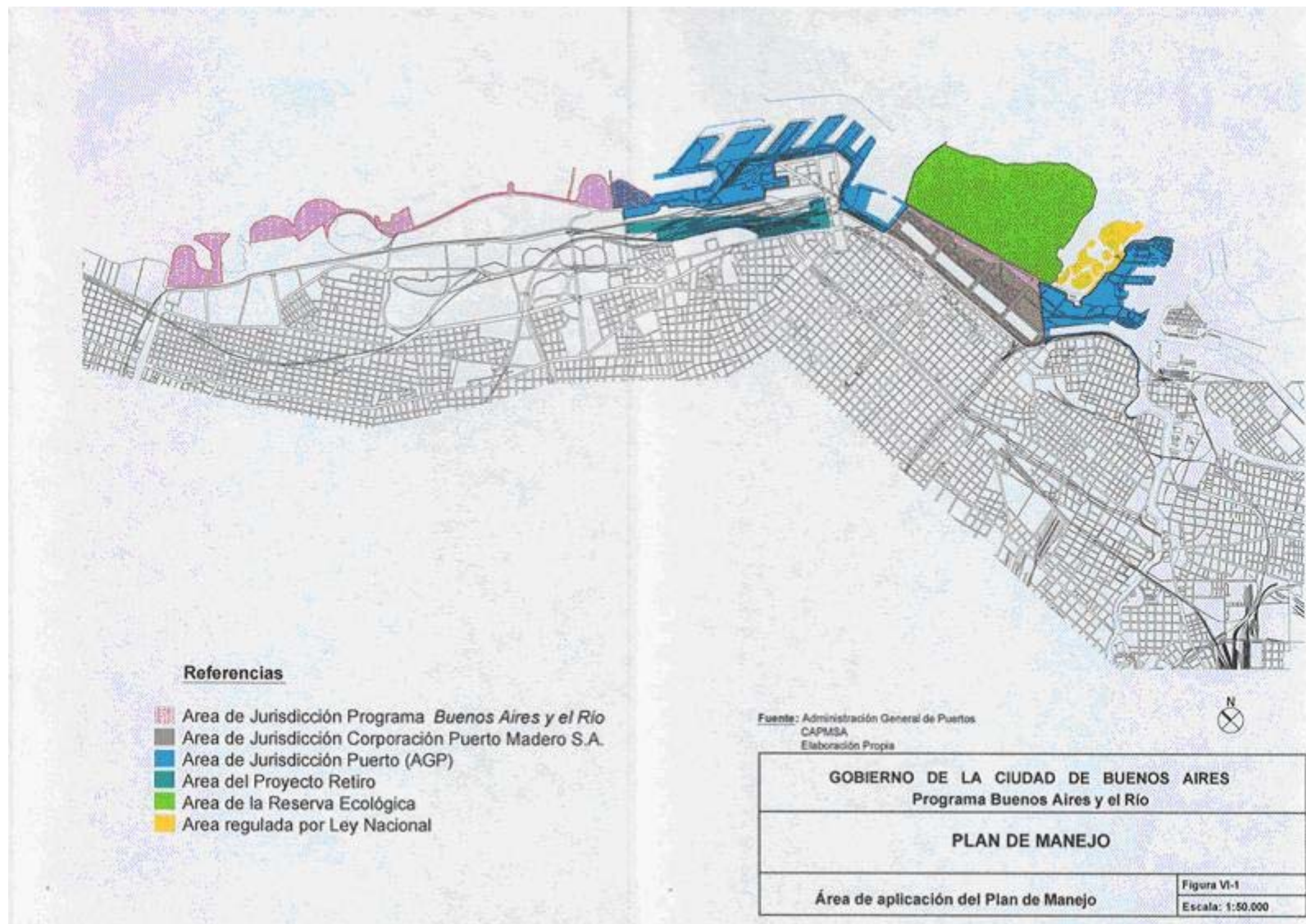
Buenos Aires, deberá incluir un plan de manejo compatible con el PM del PBAR. Más aún sería recomendable que el área del Puerto se integrara a este PM configurando una unidad de gestión.

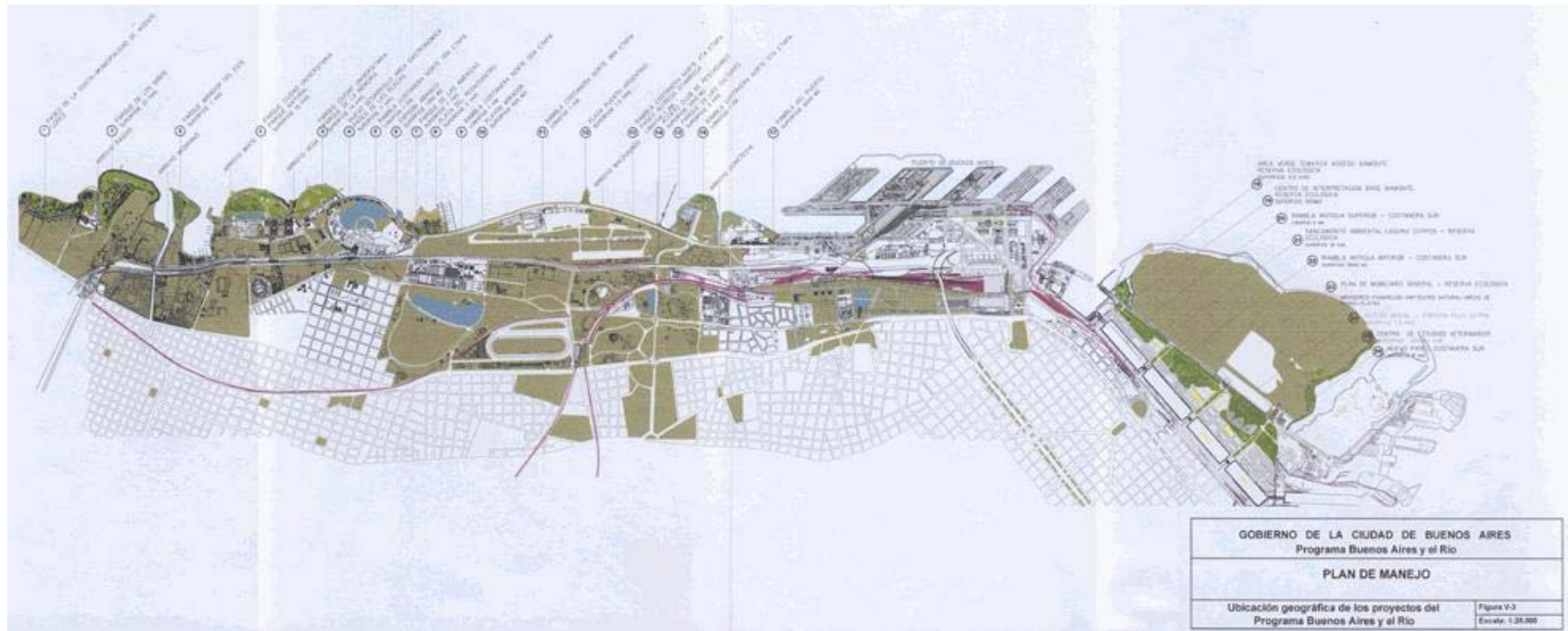
- Ex terrenos de la Ciudad deportiva del Club Boca Juniors: regidos por Ley Nacional y de dominio privado, deben integrar el área del PM del PBAR.
- Reserva Ecológica Costanera Sur: posee su propio plan de manejo. Debe generarse una instancia de integración y readecuación entre ambos.
- Ex Puerto Madero: manejado por la Corporación Antiguo Puerto Madero no posee plan de manejo; es recomendable que integre el área del PM del PBAR.
- Aeroparque: ante la eventualidad de la reconversión del área para otro uso urbano, es recomendable que sea integrada al PM del PBAR.

Se adjunta a continuación, Figura VI-1 del Atlas del Plan de Manejo, donde aparecen en distinto color las diferentes áreas mencionadas. También se adjuntan: un plano de ubicación de las obras planeadas y la figura que muestra con algún detalle los componentes del programa, todo extraído del documento del Plan de Manejo.

Por su parte, por Informe N°129-AGR-2003, su responsable informa que “desde los orígenes (del programa) se establecen dos niveles de áreas de acción: a) Áreas de intervención directa: se refiere a todos los predios que poseen contacto con el Río de la Plata ... b) Área de influencia: ... sectores que poseen relación cercana con el impacto favorable producido por obras en espacios públicos ribereños”. Asimismo, el Boletín AGR de noviembre de 2002 cuantifica el área física de intervención en 2000 has., las que se componen por: a) ribera del Río de la Plata, 900 has y b) ribera del Riachuelo, 1.100 has.

²⁴ Delimitado al sur por el Boulevard Cecilia Grierson, luego la Av. Antártida Argentina, la calle Corbeta Uruguay, la Av. Castillo, la calle N°8, la Av. Gendarmería Nacional, Calle 7, Calle 10, Autopista Illia, Salguero, Av. Castillo y desembocadura del arroyo Ugarteche.





Sub-área	A	B	C	D	E	F	G	H
Componentes	Av. Costanera Intendente Carlos Noel Y Av. Costanera Dr. Tristan Rodríguez desde Elvira Rawson de Dellegiani hasta continuación Av. Córdoba	Punta Carrasco - Costa Salguero	Rambla Costanera Norte desde Av. Salguero hasta Int. Guiraldes - Plaza Puerto Argentino - Playón Mirador	Espigón Abanico - Parque de las Américas y Playa de los Reencuentros	Costanera Norte Área Gastronómica	Parque Ciudad Universitaria	Parque Mirador del Este	Parque de los Niños
								
Desarrollo lineal	2 km.		8 Km.					
Área total	32.07 Has. 100%	43.21 Has. 100%	7.56 Has. 100%	10 Has. 100%	7.00 Has. 100%	36 Has. 100%	7 Has. 100%	22 Has. 100%
Superficies por tipo								
Espacios Verdes	18.67 Has. 58.22%	26.47 Has. 61.23%	2.10 Has. 27.77%	5.90 Has. 59.00%	2.29 Has. 31.43%	20.00 Has. 66.67%	4.09 Has. 58.42%	17.10 Has. 77.73%
Pavimento	2.90 Has. 8.23%	7.31 Has. 16.90%	1.72 Has. 22.76%	0.50 Has. 5.00%	0.89 Has. 12.71%	2.10 Has. 7.00%	1.20 Has. 17.14%	0.60 Has. 2.73%
Construido	2.90 Has. 8.23%	4.01 Has. 9.37%	0.10 Has. 1.32%	0.30 Has. 3.00%	0.81 Has. 11.57%	1.17 Has. 3.90%	0.01 Has. 0.14%	0.05 Has. 0.23%
Circulaciones	2.49 Has. 7.48%	1.41 Has. 3.40%	3.63 Has. 48.02%	1.00 Has. 10.00%	1.16 Has. 15.71%	5.03 Has. 16.76%	0.70 Has. 10.00%	1.25 Has. 5.68%
	7.00 Has. 21.84%	3.91 Has. 9.10%	0.01 Has. 0.13%	2.30 Has. 23.00%	2.00 Has. 28.56%	1.70 Has. 5.57%	1.00 Has. 14.29%	3.00 Has. 13.63%



GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES
Programa Buenos Aires y el Río

PLAN DE MANEJO

Planilla Comparativa de Sub-áreas

Figura V

Escala: 1:25.000

5. Presupuesto financiero y físico

El presupuesto financiero asignado al AGR en los dos ejercicios auditados se expone en los cuadros siguientes, junto con su grado de ejecución en relación al crédito vigente.

EJERCICIO 2001

INCISO / Partida	Prog.14 "Área Gestión de la Ribera"			Prog.419 "Buenos Aires y el Río"		
	Crédito Sanción	Devengado	% D / CV *	Crédito Sanción	Crédito Vigente	Devengado
1 - PERSONAL	251.514	165.466,45	94,9			
11. Personal Permanente	108.520	80.609,11	92,4			
12. Gabinete Autoridades Sup.	142.994	84.857,34	97,4			
2 - BIENES DE CONSUMO	1.940	3.315,41	70,9			
211. Alimentos para personas	200	66,00	8,3			
232. Papel y cartón para computación	800	85,70	100,0			
299. Otros bienes de consumo n.e.p.	940	3.163,71	100,0			
3 - SERVICIOS NO PERSONALES	152.240	134.381,34	99,0			
31. Servicios básicos	5.780	534,92	28,2			
333. Mantenimiento y reparación maquinaria y equipo	2.190	1.087,00	100,0			
349. Otros servicios profesionales, técnicos y operativos n.e.p.	134.400	127.680,00	100,0			
353. Imprenta, publicaciones y reproducciones	2.190	1.136,15	100,0			
37. Pasajes, viáticos y movilidad	7.680	3.943,27	99,0			
4 - BIENES DE USO	2.050	410,00	66,7	1.100.000	1.100.000	0
436. Equipo para computación	2.050	410,00	66,7			
422. Construcciones en bienes de dominio público				1.100.000	1.100.000	0
TOTAL	407.744	303.573,20	96,4	1.100.000	1.100.000	0

Fuente: DGCG

* Devengado / Crédito Vigente

EJERCICIO 2002

INCISO / Partida	Programa 3311 "Buenos Aires y el Río"		
	Crédito Sanción	Devengado	% D / CV*
1 - PERSONAL	93.410	52.632,25	100,0
11. Personal Permanente	93.200	52.514,53	100,0
14. Asignaciones familiares	210	117,72	100,0
2 - BIENES DE CONSUMO	3.550	2.114,45	59,6
211. Alimentos para personas	100	40,50	40,5
23. Productos de papel y cartón e impresos	600	137,10	22,9
29. Otros bienes de consumo	2.850	1.936,85	68,0
3 - SERVICIOS NO PERSONALES	108.107	123.924,92	97,0
31. Servicios básicos	4.500	0,00	0,0
333. Mantenimiento y reparación maquinaria y equipo	1.700	1.110,72	65,3
349. Otros servicios profesionales, técnicos y operativos n.e.p.	96.000	120.100,00	100,0
35. Servicios comerciales y financieros	1.700	1.697,20	42,3
37. Pasajes, viáticos y movilidad	4.207	1.017,00	53,6
4 - BIENES DE USO	1.474.558	0,00	0,0
436. Equipo para computación	1.000	0,00	0,0
422. Construcciones en bienes de dominio público	1.473.558	0,00	0,0
TOTAL	1.679.625	178.671,62	10,8

Fuente: DGCG

* Devengado / Crédito Vigente

Con respecto al ejercicio 2001 cabe comentar:

- a) El 97% del gasto ejecutado del programa 14 se corresponde con pagos de salarios y de locaciones de servicio.
- b) El programa 419 que presupuestaba obras en la ribera no tuvo ejecución.

En 2002 el AGR tuvo bajo su responsabilidad un solo programa aunando los gastos de operación con las inversiones. Nuevamente, el 97% de los gastos de operación estuvieron compuestos por los pagos de salarios y locaciones de servicio y la ejecución de inversiones fue 0.

El 3% restante de la ejecución presupuestaria se corresponde con erogaciones atendidas por caja chica/movilidad o bien pago de servicios públicos²⁵.

Otro aspecto que conviene señalar con respecto a la cuestión presupuestaria es la existencia de programas denominados “Buenos Aires y el Río” en el ámbito de la ex Secretaría de Planeamiento y de la SOySP con la configuración que se observa en el cuadro siguiente:

INCISO/Partida	EJERCICIO 2001				EJERCICIO 2002	
	SOySP		SPU		SOySP	
	Crédito Sanción	Devengado	Crédito Sanción	Devengado	Crédito Sanción	Devengado
4 – BIENES DE USO	7.827.000	3.720.648	350.000	132.000	2.502.000	84.529
422. Construcciones en bienes de dominio público	7.827.000	3.720.648	350.000	132.000	2.502.000	84.529
TOTAL	7.827.000	3.720.648	350.000	132.000	2.502.000	84.529

Si bien la partida presupuestaria es la misma, en el caso de la SOySP se presupuestan y ejecutan obras físicas y en el caso de la SPU se trata de proyectos y estudios para futuras obras físicas.

El seguimiento trimestral de la ejecución presupuestaria del programa ejecutado por la SOySP (precisamente por la DGOP) fue realizado por el AGR.

En cuanto al presupuesto físico y su ejecución cabe comentar:

- 1) Los programas Buenos Aires y el Río del AGR y de la SOySP definen la necesidad a satisfacer en términos de “espacios públicos ribereños a

²⁵ Sobre el manejo de cajas chicas, movilidad y fondo permanente existen informes elaborados por la Unidad de Auditoría Interna de la SMAyPU (Informe de Auditoría Interna N° 45/02 de julio de 2002 e Informe de Auditoría N°001/03 del 16/01/03). Atento a los problemas detectados al cierre del ejercicio 2002 (Informe 001/03): falta de conocimiento del personal, arqueado de fondos y caja mal efectuado, deficiente manejo de libros, no presentación de inventarios, la UAI recomienda:

- 1 – Se deberá reforzar la capacitación de las personas responsables de los procedimientos administrativos normales periódicos y de cierre
- 2 – Se recomienda implementar procedimientos contables más seguros para el manejo de la caja chica
- 3 – Se deberá remitir el inventario a contaduría a los fines de perfeccionar el patrimonio inventariado.

recuperar²⁶ y el producto final como “espacio público ribereño recuperado”. La unidad de medida es el m2.

2) Las metas de producción presupuestadas y ejecutadas fueron las siguientes:

Ejercicio	AGR		SOySP	
	Meta presupuestada	Producto ejecutado	Meta presupuestada	Producto ejecutado
2001	7.760 m2	0	48.700 m2	29.630 m2
2002	20.760 m2	0	57.022 m2 (sanción) 32.800 m2 (créd.vig.)	500 m2

Fuente: Informes trimestrales de ejecución presupuestaria

3) En el caso de la SOySP es claro su producto final: debe ejecutar un presupuesto para realizar obras que se miden en términos de superficie. El caso del AGR es más complejo: se plantea metas presupuestarias de igual naturaleza que la SOySP, en este sentido como en 2001 y 2002 no ejecutó ninguna obra el cumplimiento resultó nulo; sin embargo el AGR desarrolla otras funciones que no pueden medirse en m2 y algunos de cuyos resultados pueden considerarse como productos intermedios o insumos para otras áreas del GCBA. A modo de ejemplo puede mencionarse la elaboración/corrección de documentación técnica y de pliegos licitatorios de obras y el monitoreo/supervisión del mantenimiento de las obras concluidas.

El organismo no se ha planteado otros parámetros de evaluación de su propia gestión que puedan aplicarse a la tarea efectivamente desarrollada en el período auditado²⁷. A los efectos de acercarse, al menos, a una evaluación cualitativa de la gestión del AGR es que el equipo de auditoría relevó documentación (expedientes, notas, informes, convenios, consultorías) relacionada con: a) acciones de recuperación de espacios públicos concesionados o usurpados, b) acciones de saneamiento en el área, c) intervención en procesos licitatorios de obras, d) intervención en el mantenimiento de los parques públicos concluidos, e) otras intervenciones de planeamiento, coordinación, etc. A los mismos efectos fueron útiles las entrevistas realizadas y las respuestas a requerimientos solicitados a través de notas al AGR y otras dependencias.

6. Tareas desarrolladas por el AGR. Procedimientos

De acuerdo con el examen y las entrevistas realizadas, en el período auditado el organismo desarrolló las siguientes tareas:

a) Vinculadas con el planeamiento de las obras en la ribera:

²⁶ Tanto la necesidad total como la revelada se cuantifican con fuerte variación ascendente entre 2001 y 2003.

²⁷ A requerimiento de esta AGCBA sobre indicadores para medir su gestión, el AGR remitió mediciones sobre tres tipos de variables entre 1997 y 2001, a saber: “frente costero recuperado”, según tipo de uso, expresado en km; “inversión parcial realizada” (\$) y “nuevos parques y paseos públicos”, medidos en has.

- Elaboración de anteproyectos²⁸ y proyectos
- Propuesta de obras a ser incorporadas en el presupuesto anual
- Elaboración/corrección de pliegos y documentación técnica para el llamado a licitación
- Seguimiento de expedientes licitatorios

b) Vinculadas con la ejecución de las obras:

- Acompañamiento de la inspección, certificación y recepción de las obras
- Realización de gestiones de diversa naturaleza ante las unidades ejecutoras de presupuesto de obras (propuesta de cambios referidos a características o materiales, puesta en marcha de algunos componentes, búsqueda de solución a eventualidades o emergencias)
- Seguimiento presupuestario (informes para la OGPYP)

c) Vinculadas con el monitoreo del área del programa:

- Realización de recorridos periódicos para verificar el estado de los parques ribereños y detectar problemas a solucionar. Esto da lugar a la elevación de notas o informes a los organismos del GCBA responsables, poniendo en conocimiento y reclamando por deterioros o falta de funcionamiento en luminarias, solados, áreas verdes, etc.
- Seguimiento de tareas ejecutadas por concesionarios privados o por otros organismos gubernamentales relacionadas con saneamiento e higiene de la costa, el río y las desembocaduras de los arroyos.

d) Otras:

- Seguimiento de plazos de concesiones y de expedientes sobre recuperación de predios públicos en la ribera.
- Desarrollo de vínculos y gestión de acuerdos con otras áreas de gobierno (nación, municipios lindantes, países coribereños)

Cabe agregar que el AGR no cuenta con instructivos específicos ni manuales de procedimiento y que no queda registro verificable de varias de las tareas que realiza.

6. OBSERVACIONES

Sobre la organización y sus responsabilidades

1. No existe una estructura orgánico funcional aprobada para el Área de Gestión de la Ribera (AGR), lo cual redundará en;
 - a) ausencia de distribución formal de responsabilidades

²⁸ En algunos casos, sobre la base de anteproyectos elaborados en la AGR, se llama a concurso para el proyecto definitivo.

- b) carencia de especificaciones sobre acciones concretas a desarrollar en el marco de la responsabilidad primaria asignada
- c) carencia de autonomía para la toma de decisiones (incapacidad jurídica para el dictado de actos administrativos²⁹)
- d) debilidad institucional a los efectos de cumplir aspectos de su responsabilidad primaria tales como “transformar el área coribereña del Río de la Plata y del Riachuelo en un espacio urbano de la más alta calidad y solucionar los conflictos existentes” ó “compatibilizar proyectos de organismos nacionales en la zona” (según Dec.2055/01). También a los efectos de “coordinar gestiones, acciones y proyectos” con otras áreas de mayor nivel del GCBA (según lo establecido como responsabilidad del funcionario a cargo del AGR el Dec.477/96)

2. Incumplimiento de la responsabilidad establecida en el art.2° inc.c) y d) del Decreto N°477/96³⁰

3. A pesar de ser el AGR, tanto por su responsabilidad primaria como por las tareas concretas que desarrolla, un área estrechamente vinculada al planeamiento urbano, su relación funcional con la estructura organizativa del GCBA no ha sido establecida específicamente con el organismo que se ocupa del tema³¹

Sobre los recursos y el sistema de información

4. El AGR no dispone de planta de personal suficiente para desarrollar con eficiencia sus funciones. Los recursos humanos con los que cuenta, revisten mayoritariamente como personal contratado (locación de servicios), existiendo en el período auditado un solo agente de planta del GCBA. El personal contratado realiza tareas relevantes para el cumplimiento de los objetivos del Área, configurando su situación de revista y la posibilidad de no renovación del vínculo una debilidad adicional en el logro de niveles aceptables de eficacia y una amenaza a la continuidad de la tarea.

²⁹ El área fue establecida “con nivel de Dirección General” (dec.477/96), pero luego se la incorpora a la SMAyDR como organismo fuera de nivel. Su autoridad no está designada como Director General sino como “Responsable” con nivel remunerativo de DG. Para ejecutar sus acciones se requiere de la intervención formal de autoridades de la Secretaría con la que mantiene relación funcional, o bien de la SOySP que ha sido la jurisdicción ejecutora de las obras del Programa Buenos Aires y el Río en 2001 y 2002.

³⁰ Dec.477/96: art.2° (asigna responsabilidades a la persona designada a cargo del AGR), inciso c) “Formar la estructura de personal inicial indispensable para llevar adelante su cometido y adecuar y equipar el lugar físico que se asigne para poder desempeñarse”; inciso d) “Proponer la organización funcional y jurídica futura más adecuada para hacer eficiente la tarea encomendada”

³¹ Como fue dicho, el AGR dependió primero de Jefatura de Gabinete (Dec.477/96), pasó luego a ser “coordinada” por la SMAyDR “en cooperación con la SOySP y la SPU” (Dec.339/99); posteriormente, por Res.N°172-SMAyEP-02 se le encomienda a la Dirección General de Gestión del Espacio Público la coordinación operativa del AGR. No consta que esta resolución haya sido derogada, pero al designarse al responsable actual del AGR (1°/07/02) todas las intervenciones (notas e informes) del área llevan la firma del nuevo responsable y no se evidencia intervención del DGGEp. El Decreto 2676/03 incluye al área en la Secretaría de Producción, Turismo y Desarrollo Sustentable.

5. El AGR presenta deficiencia en la disponibilidad de recursos físicos, financieros y de información para poder cumplir eficazmente su tarea. Esto se evidencia por su escasa capacidad de movilidad para recorrer y monitorear su territorio de competencia³² y por no tener acceso directo a los sistemas informáticos del GCBA tales como el Sistema Único de Mesa de Entradas (SUME), el Sistema Integral de Servicios (SISER) o el Sistema de Programación de Inversiones (SIPRIN)

6. Existe una falta de sistematización de información. Según surge de los procedimientos realizados y del contenido de los Informes N° 129-AGR-03 y N° 142-AGR-03, si bien el AGR dispone de información parcial, carece de mayores datos sobre aspectos relevantes de la gestión del Programa Buenos Aires y el Río y de una sistematización de los mismos.

En referencia a los predios a recuperar para el uso público, sus datos catastrales, uso y estado actual, procedimientos seguidos para su recuperación, el organismo remite a los expedientes “de gestión de tierras” que enumera, agregando datos parciales de caracterización del caso. No cuenta con documentos elaborados por la Comisión 225 (creada para la revisión y análisis de concesiones) o con información organizada que surja de estos.

Para mayor información sobre proyectos y obras (proyectos originales, inversión anual, recepciones de obra, monto financiado), remite a: expedientes licitatorios y a organismos que elaboraron la documentación técnica o que licitaron los trabajos.

Sobre datos relacionados con la realización de estudios y consultorías efectuados por terceros (fechas, responsables, procedimientos, costos), remite a la Unidad Ejecutora del Préstamo BID.

Sobre los resultados del monitoreo periódico que realiza sobre el territorio del Programa, remite a las notas e informes que elabora solicitando o reclamando la solución de los problemas detectados.

7. El área auditada desconoce costos asociados al Programa Buenos Aires y el Río. Del Informe N°129-AGR-2003³³, surge que el Área desconoce los montos abonados por el GCBA en concepto de estudios de consultorías y los costos de financiamiento de las obras; para obtener esta información remite a la Unidad Ejecutora del Préstamo BID (SHyF).

Sobre el planeamiento estratégico, el universo de intervención y las metas anuales

8. Si bien existen documentos elaborados que proponen un Plan de Manejo para el Programa Buenos Aires y el Río, que incluye un Plan de Acción Global para la zona ribereña, el mismo no ha sido institucionalizado a través de una norma. Lo mismo ocurre con la propuesta de establecer formalmente, en el marco del AGR a la unidad ejecutora del PM.

³² Según comunica el Responsable del AGR (Informe N°85-AGR-2004, Anexo), a través de expediente N° 8319/04, el AGR se encuentra a junio de 2004 tramitando la compra de un vehículo.

³³ En respuesta a Nota AGCBA N°2123/03.

9. No se ha institucionalizado una delimitación territorial precisa para el área de competencia o jurisdicción del Programa y su Plan de Manejo.

De esta manera, no queda formalmente definida la necesidad de la intervención y control del órgano coordinador del Programa Buenos Aires y el Río ante acciones a desarrollar por terceros en cualquier punto del área ribereña, ya sea del Río de la Plata o del Riachuelo.

Por otra parte, la delimitación precisa del territorio de intervención permitiría una mejor cuantificación de parámetros e indicadores sobre el universo a atender, ya sea en km. de borde costero o en superficie³⁴.

10. No consta la existencia de un plan o normativa global que regule el volcado y disposición de tierras producto de excavaciones subterráneas en el Río de la Plata, generando áreas nuevas de relleno³⁵.

11. Las metas físicas anuales establecidas en los documentos presupuestarios para el Programa Buenos Aires y el Río (m2 de espacio público ribereño recuperado) no son controladas por el AGR.

Esto es así por dos razones:

- a) existe dispersión presupuestaria que establece distintos órganos responsables de ejecutar presupuesto aplicado a las obras del programa
- b) el AGR no cuenta con estructura ni designaciones de personal que le permitan responsabilizarse por la contratación, ejecución, inspección y recepción de obras públicas.

Sobre los procedimientos y el registro de las acciones desarrolladas

12. El AGR no posee manuales ni instructivos que formalicen procedimientos, circuitos administrativos o sistemas de control. Según Informe N°59-AGR-2003, “Todos los procedimientos mediante los cuales se realizan y documentan las gestiones para llevar adelante las acciones del Área y sus responsabilidades primarias obran en libros rubricados de: Entrada Salida, Notas e Informes ... Existe un reglamento operativo que es de aplicación para obras que cuentan con elegibilidad de financiamiento externo a través del Contrato de Préstamo 1107 OC/AR-BID”.

13. El AGR no deja registros verificables de las tareas que realiza. Es el caso, por ejemplo, de las tareas de seguimiento de expedientes (de obras, de gestión

³⁴ Según Boletín AGR de noviembre de 2002 el área física de intervención es de 2000 has. (ribera del Río de la Plata: 900 has y ribera del Riachuelo: 1.100 has.). Según Informe AGR-129-03 existe un área de intervención directa y un área de influencia, que no son cuantificadas. En el documento “Síntesis de Resultados 1996-2002” (AGR) se cuantifica la superficie total a recuperar en la Ribera del Río de la Plata en 130 has. Finalmente, en los presupuestos la necesidad a satisfacer varía entre 12,8 y 25 has.

³⁵ Cabe referir, en este sentido, el contenido de la Nota N°49-AGR-2002, donde el organismo informa a solicitud de la Subsecretaría Administrativa de la SOySP sobre espacios disponibles en la ribera para el acopio de la tierra extraída por las obras de la red de subterráneos de la Ciudad de Buenos Aires. También resulta pertinente comentar la modificación de la obra de defensa costera del Parque de los Niños originada en rellenos no previstos.

de tierras, otros) y de las recorridas periódicas que realiza sobre el territorio a los efectos de monitorear avances de obras en ejecución, estado de obras ejecutadas, etc. A estos efectos sólo puede exhibir las notas e informes que envía a otros organismos requiriendo su intervención para solucionar problemas, demoras, etc. o informando sobre situaciones detectadas.

Sobre la eficacia y el cumplimiento de los objetivos

14. Habiendo contado con fondos presupuestarios para la ejecución de obras en la ribera en el período auditado, el AGR no los ejecutó.

Sobre el listado de obras planificadas en los ejercicios 2001 y 2002 que se expone en el cuadro adjunto (9 obras), cabe comentar:

- a) 3 no generaron expediente licitatorio (pliegos en revisión y problemas con la disponibilidad de las tierras): 4ª. etapa del Parque de los Niños, 2ª. etapa del Parque Mirador y Área Verde Temática de la Reserva Ecológica.
- b) 2 generaron expedientes en 1998 y 1999; en el caso del Parque de las Américas debió reelaborarse el proyecto a partir de la intervención en el terreno del área de Logística y Emergencias que habilitó parcialmente el parque para su uso público; en el caso de la etapa 2 bis del Parque de los Niños, la obra fue adjudicada³⁶ pero no iniciada.
- c) 3 generaron expediente en marzo de 2001 (Área gastronómica obras complementarias, Rambla del Puerto y 5ª. Etapa Rambla Costanera Norte), sin que las obras hayan arribado a su etapa de ejecución. Estas tres obras fueron nuevamente presupuestadas por el AGR para el ejercicio 2003, nuevamente sin ejecución.
- d) 1 sola de ellas fue iniciada, pero por la SOySP en 2002 (Rambla Costanera Norte 4ta. etapa, expediente iniciado en 1999).

OBRA	EJERCICIO 2001			EJERCICIO 2002		
	Presupuesto		Gasto	Presupuesto		Gasto
	Sanción	Créd. Vig.		Sanción	Créd. Vig.	
Parque de las Américas – Ex.63.366/98	137.500	10.000	0			
Pque.de los Niños 4ta.Et. – Sin caratular	137.500	10.000	0			
Area Gastronómica Obras Compl. - Ex.19.961/01	68.750	408.150	0	408.155	408.155	0
Parque Mirador 2da.Et. – Sin caratular	137.500	0	0			
Rambla Cost.Norte 5ta.Et. – Ex.19971/01	206.250	10.000	0	880.177	880.177	0
Rambla del Puerto – Ex.22.166/01	275.700	185.220	0	185.226	185.226	0
Area Verde Temática (RE) – Sin caratular	136.800	10.000	0			

³⁶ Presumiblemente en 2000 ya que la apertura de ofertas se hizo en diciembre 1999. El AGR informó que no tenía información sobre la fecha de adjudicación, pero sí informó la firma adjudicataria: Lezama SA.

Pque.de los Niños Et.2bis – Ex.69.413/99	0	145.200				
Rambla Cost.Norte 4ta.Et. – Ex.23.036/99	0	321.430				
TOTAL	1.100.000	1.100.000	0	1.473.558	1.473.558	0

Expedientes relevados. Nota: la obra que tramita por el exp.23036/99 fue iniciada bajo presupuesto de la SOySP y responsabilidad de control por la DGOP en enero de 2002 y se encuentra paralizada desde el 28/02/02 con un 11% de avance certificado. Esta contratación fue examinada en el proyecto 1.03.05 "Buenos Aires y el Río, Obras en la Ribera", el cuadro muestra que el AGR previó ejecutarla en 2001.

Fuente: presupuestos y ejecución presupuestaria 2001 y 2002.

15. Según la información puesta a disposición, en el período auditado se iniciaron 6 expedientes para tramitar la contratación de sendas obras del Programa Buenos Aires y el Río. Del relevamiento de 5 de tales expedientes³⁷, efectuado entre octubre y diciembre de 2003, surge lo siguiente:

- Al momento del relevamiento (noviembre/diciembre 2003) no se había efectuado el llamado a licitación de ninguna de las obras. El estado de mayor avance lo registra la obra del expediente N°22166/01 (Rambla del Puerto), habiéndose dictado en fecha 2/10/03, la Resolución Conjunta N°227, SMAyPU y SHyF, que aprueba la documentación y autoriza el llamado a licitación pública.
- En el expediente N°7926/01 –creación de nuevo espacio verde y puesta en valor en Calle Garibaldi, en el marco de las obras de Saneamiento de Espacio Público Boca-Barracas- no se verifica intervención alguna del Area de Gestión de la Ribera.
- En los expedientes N°19961/01, N°19971/01 y N°22166/01, se advierten solicitudes de modificación a los pliegos por parte de la Unidad Ejecutora del Préstamo BID, de Procuración General y de la Subsecretaría Legal y Técnica; por su parte la UEPB debe intervenir para dar su no objeción a las modificaciones solicitadas por los demás organismos. Estas situaciones generan numerosos pases y retrasos en el tratamiento de los expedientes (más de dos años y medio) sin que se concrete el llamando a licitación, a la vez que se configuran incumplimientos a la ley de procedimiento administrativo
- El tratamiento del expediente N°49452/02 (Corredor Puerto Madero-La Boca), iniciado en septiembre de 2002, se detuvo en diciembre del mismo año, ante el requerimiento de la UEPB de asegurar, previo al dictado de no objeción a la documentación, la disponibilidad de los terrenos de emplazamiento de las obras.

Se observa:

³⁷ N°7926/01 (Calle Garibaldi); N° 19961/01 (Obras complementarias Area Gastronómica); N°19971/01 (5ª.etapa Rambla Costanera Norte); N°22166/01 (Rambla del Puerto) y N°49452/02 (Corredor Puerto Madero-La Boca). El expediente no relevado (N°19954/01) se refiere a la obra de defensa costera del futuro Parque Mirador, a ser ejecutada por la SOySP. El expediente fue solicitado a la DGOP por Nota AGCBA N°3456/03, sin obtenerse respuesta al requerimiento.

- 15.1.** Incumplimiento a los principios generales del procedimiento administrativo, Decreto 1510, art.22 inc.b en cuanto a celeridad, economía, sencillez y eficacia en los trámites (5 expedientes)
- 15.2.** Idem, art.22 inc.e, punto 4: plazo de 10 días para realización de trámites, contestaciones de traslado, vistas e informes. En los expedientes N°19971/01, 19961/01 y 22166/01 se registran demoras de 4 a 8 meses para realizar modificaciones a los pliegos solicitadas por organismos de competencia legal y técnica.
- 15.3.** Siendo que la obra del expediente N°7926/01, según el AGR, integra el Programa Buenos Aires y el Río, no se verifica intervención del organismo en su tramitación. Esto puede vincularse con lo observado (observación n°9) acerca del área de competencia del Programa y su organismo responsable.

16. Por Informe 142-AGR-2003, a requerimiento de esta AGCBA, el AGR remite un listado de 9 expedientes por los que se tramita la recuperación para uso público de predios en la ribera, se seleccionaron y relevaron 6 de esos expedientes³⁸. De su análisis surge lo siguiente:

- a) Al momento de su relevamiento, noviembre de 2003, ninguno de los expedientes había alcanzado la instancia de solución del tema que le dio origen. Se advierten tratamientos que se extienden entre los dos y los cinco años.
- b) Sólo tres de ellos se inician con el objeto expreso de recuperar terrenos, estableciendo el dominio de la Ciudad sobre los mismos, o bien precisar su situación. Dos son iniciados por el AGR –exp.70167/98 y exp.74793/01- y el otro –exp.62839/98- es iniciado por la DGTaYL de la entonces SPUyMA.
- c) El expediente 61641/98 lo inicia el 26/8/98 la SPyS a raíz de la posibilidad de suscribir convenio entre GCBA y Club Atlético Sefaradí por otorgamiento de permiso precario de uso de un terreno en el Triángulo del Este. Consultada el AGR el 28/9/98 no presenta objeciones dado que el terreno no afecta el proyecto ganador del Parque de los Niños. En julio de 2001 el AGR advierte que no se ha tomado resolución sobre el tema y el 24/6/02 vuelve a intervenir, a través de Informe N°37 dirigido a SMAyPU informando que el predio en cuestión es necesario para la realización de futuras mejoras al acceso del Parque de los Niños.
- d) El expediente 61877/98 se origina a raíz de la solicitud de registro de un plano de mensura del terreno conocido como “campo de deportes de la Escuela de Mecánica de la Armada” otorgados por ley nacional n°16.067. Se genera allí una controversia sobre a quién le corresponde el dominio del terreno lindero generado posteriormente por rellenos en el

³⁸ N°61641/98 (restitución de tierras del dominio de la ciudad para optimizar el acceso al Parque de los Niños); N°74793/01 (idem expediente anterior); N°61877/98 (dominio sobre tierras ganadas al río en uso por la Armada Argentina, terreno para ampliación del Parque de los Niños); N°70617/98 (dominio sobre tierras para emplazar el futuro Parque Mirador); N°66176/00 (restitución de instalaciones de puerto náutico para transformarlo en puerto público) y N°62839/98 (restitución de tierras para ensanche Av.España, costanera sur)

río y la cuestión del camino de sirga. El 5/06/01 Procuración General dictamina que “corresponde el camino de sirga de 35 mts. a partir del borde” y que “la superficie a registrar es la existente a la fecha de la ley 16.067”. Posteriormente, en marzo de 2002 Escribanía General ratifica que el terreno a que se refería esa ley tiene una superficie de 7,33has. y que los rellenados posteriormente son del dominio del GCBA (el plano presentado por la Armada abarcaba 18,7 has.). El AGR presenta varias intervenciones en este expediente; en la última, del 19/03/03, informa al SMAyPU que en el predio ocupado por la Armada se estaban realizando rellenos clandestinos que modificarían la línea de la ribera y producirían inconvenientes de distinta naturaleza (que enuncia).

- e) El expediente 66176/00 es iniciado a raíz de una solicitud de autorización de la empresa Puerto Norte SA para realizar una remoción parcial del muro costanero a los efectos de construir una obra particular de la cual presenta planos. La DGFOC advierte en abril de 2002 que no constan datos que avalen la situación de obra concesionada y solicita la intervención de la DG de Concesiones y Privatizaciones. En mayo del mismo año el AGR solicita vista del expediente y de allí en más presenta varias intervenciones para clarificar la situación y evitar la obra dado que la empresa “no ha acreditado la legitimidad de su ocupación”. Por medio de informe fechado 1/9/03 la DGTAYL de la SMAyPU sugiere librar cédula a la empresa para que acredite “los extremos señalados”.

Se observa:

- 16.1.** Incumplimiento a los principios generales del procedimiento administrativo, Decreto 1510, art.22 inc.b en cuanto a celeridad, economía, sencillez y eficacia en los trámites (seis expedientes).
- 16.2.** Idem, art.22 inc.e, punto 4: plazo de 10 días para realización de trámites, contestaciones de traslado, vistas e informes. Expediente N°61641/98, la DGTAYL de la SMAyPU, luego de más de siete meses, solicita al AGR que ratifique lo expuesto en su intervención del 24/06/02 (necesidad de predio para ampliación acceso al Parque de los Niños).
- 16.3.** Incumplimiento art.23 Decreto 1510. Se tramitaron tres expedientes para un solo objeto: N°70167/98, N°85567/98 y N°5699/99.
- 16.4.** Incumplimiento art.25 Decreto 1510, “Impulsión de oficio”. El AGR, como principal responsable en la recuperación de espacios en la ribera para su público no impulsó las actuaciones del expediente N°61641/98.
- 16.5.** Incumplimiento art.60 Decreto 1510, “Diligenciamiento”. Expediente N°66.176/98: a la fecha del relevamiento, 4/12/03, la DGTAYL de la SMAyPU no había diligenciado la cédula a la empresa Puerto Norte SA solicitándole acredite legitimidad de su ocupación parcial del espejo de agua con construcciones flotantes o sobre pilotes existentes en el lugar, según se indicaba en informe de la SMAyPU de fecha 1/09/03 (sin foliar en el expediente); la cédula sin librar se encuentra también sin foliar en el expediente y tiene fecha 28/11/03.

17. Exp.70785/02. A través de Nota N°252 del 26/10/01 dirigida a la SMAyPU el AGR comunica que considera conveniente estudiar la viabilidad de formar un cuerpo encargado de recolectar y dar disposición final a los residuos que se acumulan en la superficie del Río de la Plata en puntos que identifica (8 puntos). Considera que la tarea podría estar a cargo de las empresas recolectoras de residuos de la ciudad, con la necesaria participación y monitoreo de la DGPYEA. El expediente registra reiteradas intervenciones de la DGTAYL, la DGHU y de la DGPYEA, todas áreas de la SMAyPU; también interviene la CEAMSE. La última actuación del expediente es la que solicita su caratulación con fecha 12/12/02. No hay más actuaciones (expediente relevado el 6/11/03).

Se observa que, resultando una cuestión relevante y de competencia de la SMAyPU, luego de dos años de planteada formalmente por el AGR y denegada la alternativa de inclusión en los pliegos del servicio de higiene urbana, no consta que dicha Secretaría se encuentre gestionando otra alternativa de solución al problema.

18. El AGR no ha desarrollado indicadores que le permitan controlar y evaluar su propia gestión. Más allá de la ejecución directa de obras que no se concretaron en el período auditado (ver observación n°13), no consta que el organismo haya elaborado otros parámetros cuantificables apropiados para medir los resultados de su gestión, orientada en 2001 y 2002 a la impulsión y el seguimiento de acciones de recuperación de predios y de saneamiento o limpieza de las aguas, así como al monitoreo de toda la zona de la ribera, a la agilización de la tramitación de proyectos y obras y a la puesta en marcha de algunos aspectos del Plan de Manejo.

7. RECOMENDACIONES

- 1.** La autoridad competente deberá establecer la estructura organizativa y las acciones específicas para el organismo. Considerar la readecuación de responsabilidades primarias acorde con la definición institucional y las capacidades operativas que se le asignen.
- 2.** Cumplir con los incisos c) y d) del Decreto N°477/96. Deslindar responsabilidades por su incumplimiento.
- 3.** Evaluar la posibilidad de la inserción del AGR en la jurisdicción que se ocupa del planeamiento urbano.
- 4.** Establecer la planta de personal necesaria para garantizar el cumplimiento de objetivos y responsabilidades.
- 5.** Garantizar los recursos físicos, financieros y de información necesarios para el cumplimiento de los objetivos.
- 6.** Optimizar la sistematización de información útil para el cumplimiento de sus objetivos y responsabilidades.
- 7.** Establecer el mecanismo para que la unidad ejecutora del Programa Buenos Aires y el Río conozca y evalúe todos los costos asociados.
- 8.** Evaluar la institucionalización de un Plan de Manejo para el Programa Buenos Aires y el Río, lo cual agregaría fortalezas a la política pública que ejecuta el AGR y, tal como está delineado preliminarmente, capacidad de control ciudadano.
- 9.** Establecer de manera precisa el área territorial de competencia del Programa Buenos Aires y el Río y su Plan de Manejo, favoreciendo la coordinación y control de las obras y acciones a desarrollar en la ribera.
- 10.** Evaluar la necesidad de planificar y normar el volcado de tierras en el río a los efectos de establecer límites y procedimientos, sin perjuicio de evaluar el impacto ambiental de tales acontecimientos.
- 11.** Evaluar la correcta definición de metas de producción para el AGR adecuadas a las capacidades jurídicas y operativas que se le asignen.
- 12.** Establecer procedimientos formales para el desarrollo de las funciones asignadas.
- 13.** Registrar las tareas de seguimiento y monitoreo que expresen el proceso realizado, su periodicidad y sus resultados.

14. Ejecutar el presupuesto o bien ajustar el planeamiento presupuestario de las obras a las posibilidades efectivas de ejecución.

15.1. y 15.2. Cumplir con los principios generales del procedimiento administrativo establecidos por el art.22 de la ley de procedimiento administrativo (Decreto 1510).

15.3. idem recomendación 9

16. Cumplir con lo normado en el Decreto 1510 (Ley de Procedimiento Administrativo), en particular con los artículos n° 22 inc.b) e inc.e) punto 4; y artículos n°23; n°25 y n°60.

17. La Administración deberá evaluar la relevancia de generar acciones de recolección de residuos flotantes en el Río de la Plata.

18. Elaborar parámetros e indicadores apropiados a los objetivos y la tarea efectivamente desarrollada que le permitan al AGR controlar su propia gestión en términos de eficacia, eficiencia y economía.

8. CONCLUSION

El examen realizado en el Área de Gestión de la Ribera pone en evidencia la debilidad institucional del organismo para cumplir con la responsabilidad primaria asignada y el carácter informal de su organización y sus procedimientos. Asimismo fueron detectadas deficiencias de funcionamiento y carencias que inciden en la eficacia del Área para alcanzar sus objetivos.

La Administración, en función de la relevancia que le otorgue a la política pública que se implementa a través del AGR, deberá evaluar el dictado de normas y la asignación de recursos que permitan el fortalecimiento del organismo y su capacidad de acción.

En este sentido, en el descargo presentado el organismo auditado manifiesta que el Área ha comenzando a implementar una serie de medidas que permitirán corregir o solucionar algunos de los problemas planteados en el presente informe de auditoría.