

INFORME EJECUTIVO

Lugar y fecha de emisión	Febrero de 2010								
Código del Proyecto	Subproyecto A 3.08.12.								
Denominación del Proyecto	Relevamiento de la Dirección General de Niñez y Adolescencia								
Período examinado	2007								
Objetivo de la auditoría	Evaluar la adecuación de los recursos de cumplimiento de los objetivos institucionales y operativos, en términos de eficacia y eficiencia, de la Dirección General de Niñez y Adolescencia (DGNyA)								
Presupuesto (expresado en pesos)	Jurisdicción 45. Ministerio de Derechos Humanos y Sociales. Unidad Ejecutora N° 477 Subsecretaría de Promoción e Integración Social. En el año 2007 la Dirección General de Niñez y Adolescencia (DGNyA) tuvo asignado su presupuesto en los Programas presupuestarios 40 -Asistencia Social a Niños, Niñas y Adolescentes- y 41 -Recreación y Turismo Social-. <table border="1"> <thead> <tr> <th>Descripción</th><th>En \$ Año 2007</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Crédito Original</td><td>52.384.981</td></tr> <tr> <td>Crédito Vigente</td><td>59.933.322</td></tr> <tr> <td>Crédito Devengado</td><td>57.203.669</td></tr> </tbody> </table> Fuente: Cuenta de inversión 2007	Descripción	En \$ Año 2007	Crédito Original	52.384.981	Crédito Vigente	59.933.322	Crédito Devengado	57.203.669
Descripción	En \$ Año 2007								
Crédito Original	52.384.981								
Crédito Vigente	59.933.322								
Crédito Devengado	57.203.669								
<i>Alcance</i>	A fin de cumplimentar el alcance respecto de presupuesto, objetivos institucionales e indicadores de gestión de áreas críticas de la DGNyA y dada la amplitud y complejidad del objeto del presente proyecto, se realizaron dos informes: * Sub-Proyecto 3.08.12 A: De relevamiento de la estructura de la Dirección General de Niñez y Adolescencia y detección de áreas críticas, con excepción de jardines maternos, centros de acción familiar, casas del niño y del adolescentes, Coopa y talleres Bajo Flores, auditados en Informe 3.06.03 y Coordinación Adolescencia y Fortalecimiento de Vínculos por desarrollarse fuera del período de alcance del presente proyecto. * Sub-Proyecto 3.08.12 B: Del Informe de Relevamiento surgió como área crítica la gestión de hogares propios y Organizaciones No								

	Gubernamentales (ONG's) con convenio con el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, por su significatividad operativa y económica.
Período de desarrollo de tareas de auditoría	La solicitud de información se inició en agosto de 2008 y las tareas de campo se llevaron a cabo desde el 20 de febrero al 29 de agosto de 2009.
Limitaciones al alcance	La falta de un sistema de registro, archivo y resguardo adecuado de la documentación, la ausencia de manuales de procedimientos y la falta de una estructura operativa con funciones formalmente asignadas impide dar cuenta documentada de circuitos, responsabilidades, funcionamiento y cumplimiento de objetivos y normativa. En el presupuesto 2007 el diseño y apertura de los Programas y Actividades presupuestarias y la presentación de la Cuenta de Inversión no permite visualizar los créditos financieros asignados y ejecutados por los programas sociales que se implementan. Al cierre de trabajo de campo, no se obtuvo lo solicitado en requerimiento: - Obras, planos, etapas programadas y ejecutadas durante 2007 y 2008. - Plan Anual de Compras y Contrataciones de 2007. - Manuales de procedimientos formales o descripción escrita de circuitos y procedimientos implementados de todos los programas. - Nómina de personal que efectivamente presta servicios en DGNyA discriminado por programa, actividad y efectores. - Base de datos unificada para toda la Dirección General.
Aclaraciones previas	En mayo de 2007 la Legislatura de la Ciudad sanciona con fuerza de Ley (Nº 2339), el Acta acuerdo entre el Ministerio de Desarrollo Social de Nación y el Gobierno de la Ciudad, registrada bajo Convenio 26 y suscripta el 6/9/06. Su objeto fue establecer derechos y obligaciones en el proceso de transferencia de servicios de atención directa y recursos según artículo 70 de Ley Nº 26.061 y cláusula transitoria primera de la Ley 114. A partir del 25/9/06 el GCBA se compromete a asumir la competencia para determinar procedencia y ejecución de medidas ordinarias o excepcionales para la protección integral de derechos, en relación a los NNyA que residen y/o se encuentren territorio de la C.A.B.A. El Ministerio de Derechos Humanos y Sociales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es la autoridad de ejecución programática

de las políticas públicas sociales de infancia y adolescencia.

En la descripción del presupuesto 2007, desde la Subsecretaría de Promoción e Integración Social, se proponen políticas sociales transversales para la igualdad y mejoramiento de la calidad de vida, optimizando los servicios. A través de las actividades de Asistencia social a NNyA "debe garantizar a todos los niños, niñas y adolescentes la posibilidad de construir un proyecto de vida basado en sus derechos, deseos e intereses. Debe proponerse, no solo erradicar la situación de los chicos en la calle, sino que implementada la Red de servicios de atención integral en esta etapa de gestión, sostenga y fortalezca permanentemente la capacidad de actuar precoz y adecuadamente ante cualquier nueva situación en la que un niño se vea obligado a buscar refugio en las calles".

. Las responsabilidades primarias asignadas por el Decreto 2075/07 a la Dirección General de Niñez y Adolescencia quedan sin modificar. Éstas son:

- Diseñar, implementar y monitorear programas de asistencia a NNyA en situación de vulnerabilidad social.
- Promover y difundir el respecto a los derechos de NNyA.
- Asistir al ministro en la articulación con el CDNNyA.
- Desarrollar políticas de turismo y recreación para NNyA.

Según organigrama, los programas y áreas bajo la órbita de la DGNyA son:

- o Programa Atención de la Niñez y Adolescencia en Situación de Vulnerabilidad Social
- o Programa Desarrollo Integral
- o Programa Adolescencia
- o Programa Fortalecimiento de Vínculos
- o Área de Capacitación, Información, Comunicación e Investigación – **CICI**
- o Mesa de Entradas, Salidas y Archivo
- o Área de Patrimonio y Economato
- o Área Personal

Las áreas administrativas y centrales que proveen de material y/o servicios a la totalidad de la DGNyA y dependen directamente de ella son: Personal; Patrimonio y Economato; Mesa de Entradas; Capacitación, Información, Comunicación e Investigación (CICI). La mayoría de las disposiciones de nombramiento formal de responsables brindadas corresponden a esta franja.

Las áreas de gestión social de la DGNyA en 2008 se reestructuran y los programas se organizan bajo cuatro Coordinaciones Generales.

"Año 2010 Bicentenario de la Revolución de Mayo"

	Del Programa Atención de Niñez y Adolescencia en Situación de Vulnerabilidad Social, se relevó, además de las actividades y áreas involucradas en la gestión: - guías y protocolos internos sistematizados y presentados como circuitos vigentes en 2008. - principios generales para la firma de convenios de las ONGs con DGNyA. Los protocolos carecen de aprobación, fecha y mecanismo formal de comunicación a los agentes involucrados en su implementación. - articulación con otras instancias gubernamentales, circuito de articulación con el CDNNyA, Habilitaciones en Agencia Gubernamental de Control, Defensoría del Pueblo - Registro, archivo y base de datos de NNYA implementada durante 2007 y descripción de la utilizada en 2008 y en la actualidad.
Debilidades principales	<i>Debilidades en selección, evaluación y aprobación de convenios:</i> • Ausencia de un circuito único y evidente con una clara asignación de obligaciones y responsabilidades diferenciadas en el proceso de búsqueda, selección y evaluación de ONGs para la firma de convenio. • El Decreto 874/04 expresa en su tercer párrafo que "al momento de la firma del presente convenio. "LA INSTITUCION" garantiza estar en condiciones de proporcionar a las nnya, un ámbito adecuado para su desarrollo, no obstante, de información recibida por DGPYH y por el CDNNyA de la Ciudad de Buenos Aires, se verifico que mas de 50% de las ONGs conveniadas no se encontraban empadronadas en DGPYH y que el 72 % se hallaban en condición de Alta en Trámite del Registro de CDNNyA. • No hay registro del cumplimiento de la documentación exigida para la firma de convenios. Tampoco lo hay en la etapa de armado del expediente que se eleva a Contaduría General. Esto no permite establecer los plazos transcurridos y las eventuales demoras en su puesta en circulación. • Hasta agosto de 2009 el área administrativa no poseía indicación o protocolo escrito y aprobado que le indique el circuito que debe cumplimentar para el armado de los Expedientes de las ONGs. con Convenio. • No hay norma legal que avale la continuidad de la Ong y del proyecto luego de la primera renovación automática. El Decreto

"Año 2010 Bicentenario de la Revolución de Mayo"

Marco dice que a los dos años vence el convenio y que puede ser renovado automáticamente, sin aclarar las veces o requisitos de actualización.

- No es clara la fecha de inicio o finalización del plazo o renovación automática ya que se toman fechas de referencia distintas.

En Áreas de Admisión y Supervisión

- No se cuenta con registros de la capacidad de alojamiento total por hogar .En forma quincenal se conforma un listado con las vacantes que le informan las ONGs
- Hasta junio 2009 del registro de Base de Admisión se borran los casos resueltos y quedaban solo los pendientes.
- Las ONGs con convenio no siempre envían a las 48 horas la Nota de Alta por mail. Esto afecta el circuito de información y documentación disponible para que supervisión conozca el ingreso de un niño y su legajo antes del mes de ingreso (que presentan los originales para el pago).
- El original, que la Ong. le entrega a fin de cada mes como comprobante para el pago no contempla la firma del profesional o persona que trasladó al niño y fue responsable del efectivo ingreso al hogar. En el caso de los Hogares Propios las notas de altas/bajas se reciben por fax y no hay otro registro.
- No existe constancia escrita con firma y matrícula de que el profesional evaluó el caso y la institución más adecuada según las necesidades del niño independientemente de las vacantes disponibles.
- El CDNNyA solicita recurso por nota donde dice que toma la medida de protección y que "se adopte la modalidad según las necesidades del niño". En estos casos, Admisión la determina. Si el Consejo define la modalidad y admisión no acuerda, presenta documentación para fundamentar y llegar a un acuerdo de manera verbal o telefónica.
- La tarea de adecuar los hogares con convenio a las necesidades de los niños con características de compleja resolución, representa para los profesionales de Admisión, un problema de difícil abordaje,
- El ingreso de un niño a un hogar no depende solo de la vacante sino también de otras variables. No existe un registro de evaluación por hogar que de cuenta de esas razones o negativas.
- El Área de Supervisión y Monitoreo funcionalmente depende de la misma coordinación que selecciona, aprueba y firma los convenios con ONGs y que recibe la demanda de niños a alojar.

- La totalidad del personal del Área Supervisión y Monitoreo es contratado y con salarios cuyo pago mensual en algunos casos, es equivalente a la beca que recibe una ONG convivencial por el alojamiento de un niño. No cuentan con profesionales para verificar aspectos de seguridad, equipamiento y nutrición.
- La falta de recursos disponibles por las áreas operativas para el desarrollo de las tareas asignadas afecta su cumplimiento. Acceso a SIGAF, Internet, intranet, telefónico; insumos básicos informáticos para copias y resguardo; movilidad disponible para supervisiones, equipamiento informático, espacio físico adecuado.

En el Área Legal

- El Área Legal redacta y eleva a la Directora General para su firma, las notas de respuesta con opiniones técnico profesionales de las coordinadoras de las áreas de Admisión y Supervisión, no quedando constancia formal de este circuito. No posee normativa de creación con misión y función que regule su competencia y asigne responsabilidades. Redacta notas, informes, solicitudes y firma escritos de expedientes judiciales

Estructura organizacional informal y desarticulada para dar respuesta acabada a los objetivos institucionales

- En las estructuras por debajo de Dirección General existen responsables de coordinaciones, áreas, sector y/o programas de planta permanente, contrato de empleo público y/o de locación de servicio que ocupan el cargo de conducción designados por disposición y otros que lo ejercen de facto
- Falta un diagnóstico por áreas, de la cantidad de personas y puestos que necesita cubrir para cumplir con sus funciones y las consecuencias en la gestión de la falta de personal.
- Los contratos de agentes puestos a disposición no establecen las funciones que le competen, responsabilidad ni sanciones disciplinarias en caso de incumplimiento.
- El personal contratado no tienen responsabilidad administrativa, lo que puede suponer un perjuicio económico para la ciudad en caso de acción de un responsable de facto que perjudique a un tercero, pues, según artículo 1113 del Código Civil, la Ciudad responde jurídicamente por sus designados y dependientes.
- Los protocolos y circuitos de las áreas de gestión que existen no están aprobados e implementados formalmente. Carecen de fecha y no se registran mecanismos de información al personal.
- El 87% del personal de las áreas relevadas es contratado. (56,4% con contrato de empleo público y un 30,6% con contrato

"Año 2010 Bicentenario de la Revolución de Mayo"
de locación de servicios.

Ausencia de tareas que posibiliten el chequeo y verificación de los procesos de asignación de recursos

- No existen manuales de procedimientos ni circuitos administrativos escritos internos respecto del manejo y circulación de la información.
- La coordinadora del área de Admisión expresa que Supervisión le envía listado de hogares calificados como "críticos" para no realizar derivaciones y luego nota formal por cada hogar. No posee archivo de los mismos, ni registro de haberlo recibido.
- No existe planilla/protocolo que de cuenta de la aplicación por parte de la ONGs de los recursos financiero otorgados (cláusula 5ra y 6ta del Decreto 874). Estos puntos del convenio asumen mayor relevancia al tratarse de créditos que no deben cumplimentar los requisitos de una contratación por estar imputados al incisos 5 de transferencias.
- Las falencias en cumplimiento de medidas de control y derivación ante irregularidades detectadas en el Hogar Ave María se encuentran expresadas en la Síntesis de antecedentes obrante en la causa 63.419/07, al 26/6/07. En el mismo se expresa que por omisión de su cumplimiento y derivación razonable se provocó situaciones de extrema violencia en perjuicio de la salud física y mental de internados en extremo vulnerables, al permitir la permanencia de los niños y adolescentes en condiciones de riesgo. (El 21/9/06 se detectan irregularidades, el 21/9/06 se suspenden ingresos y el 11/5/07 se traslada a los adolescentes).
- No existen actas con temas tratados y conclusiones arribadas de las reuniones de articulación entre las áreas involucradas en la gestión de la atención integral a niños.
- Al Área de Admisión no ingresa toda la documentación desde una ventanilla única. La recibe mediante variados circuitos de ingreso sin registro formal de entrega y recepción de la misma. No hay un registro sistematizado de los casos que cada profesional evalúa.

Inconsistencia en la información que se genera. Falencia de resguardo

Registros que no existen, son incompletos y/o desactualizados de:

- Listado de nnya que alojados en hogares carecen de medida del CDNNyA y Defensoría asignada que por ley deben poseer.
- Único modo de identificar ONGs con convenios y sedes donde

se alojan nnya.

- Informes de gestión completo de las autoridades salientes.
- Base de datos común que permita cruzar los datos de identidad de los beneficiarios de los distintos servicios.
- Base de datos informatizada del personal de la DGNyA ni de instrumento válido que permita conocer la dotación real de personal, monto recibido y función real o tarea que realiza.
- El inadecuado manejo de la documentación por parte de los funcionarios responsables de la firma del inventario de 2007, afectó el cumplimiento en tiempo y forma de su elevación a Contaduría General

El diseño y apertura del presupuesto no permite el control de gestión

Hay programas:

- Con producción final sin categoría presupuestaria ni créditos asignados.
- Con recurso humano que no tienen asignado crédito en personal.
- Que sufren modificaciones financieras no reflejadas en las metas físicas.
- No se definen y cuantifica correctamente las metas físicas y producción final. La unidad de medida es "niños distintos" pero se duplican.
- No se cuantifica la necesidad total y real para determinar el impacto del programa sobre la problemática.

Proceso de transferencia:

- La falta de ordenamiento y separación de la documentación antes y después del traspaso de hogares nacionales al ámbito de la ciudad careció de una planificación adecuada, de un listado unificado de ONGs con nnya alojados, de adecuadas condiciones de archivo de legajos, de Bases de Datos integrales
- El área de admisión no cuenta con registro de informes y documentación sobre admisiones y derivaciones ocurridas durante 2007.

Conclusión	La DGNyA ofrece una variedad de alternativas tendientes a resolver las problemáticas de niños y adolescentes especialmente los que tienen vulnerados sus derechos. Sus estrategias de intervención abarcan acciones de promoción, prevención y asistencia. Estas ultimas se constituyen de por sí en áreas críticas por la dimensión de los objetivos que detentan y su impacto social. Aquellos dispositivos planificados para un abordaje transitorio y excepcional se pueden transforman en permanentes al no contar con acciones y mecanismos que actúen en forma previa y posterior a la interacción. Se corre el riesgo de vulnerar nuevamente sus derechos pero esta vez desde los ámbitos gubernamentales y no gubernamentales lo que, en caso de ocurrir, aumentaría su situación de desprotección y aumentaría sus posibilidades de revertirla. La norma explicita que es indelegable la responsabilidad gubernamental de establecer, controlar y garantizar el cumplimiento de las políticas públicas, mantener presente el interés superior del NNYA, la asignación privilegiada de recursos y la absoluta prioridad^l. Refiere también que toda acción u omisión que se oponga a este principio constituye un acto contrario a los derechos fundamentales de las niñas, niños y adolescentes Sin embargo la sola existencia de normas de protección de derechos resulta insuficiente para que las prácticas institucionales no sigan expresando el modelo del Patronato. Es por esta razón que es responsabilidad de los organismos gubernamentales y no gubernamentales compensar o restituir la vulneración de derechos que impliquen. La DGNyA refleja desde su accionar una serie de debilidades que se constituyen en áreas críticas a profundizar y abordar en un informe sobre su gestión. ➤ Controlar los aspectos legales y técnicos de los Convenios celebrados con organizaciones no gubernamentales y la asignación presupuestaria principalmente en las áreas de fortalecimiento familiar y paradores, cuyo presupuesto en transferencias se ha incrementado. Evaluar la gestión de hogares propios y Organizaciones No Gubernamentales (Ong's) con convenio con el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, por su significatividad operativa y económica en términos de eficacia y eficiencia.
-------------------	--