

INFORME EJECUTIVO

Lugar y fecha de emisión	Buenos Aires, marzo 2011																			
Código del Proyecto	1.10.16																			
Denominación del Proyecto	Plan Urbano Ambiental																			
Período examinado	Año 2009/ 2010																			
Programas auditados	Año 2009 Pp 2009: 51 “Instrumentación y seguimiento del Plan Urbano Ambiental”. Año 2010 Pp 2010: 69 “Instrumentación y seguimiento del Plan Urbano Ambiental”.																			
Unidad Ejecutora	Unidad Ejecutora 333 Consejo del Plan Urbano Ambiental.																			
Objetivo de la auditoría	Obtener información de base para la realización de futuras auditorías legales, financieras y de gestión. Relevamiento funcional del organismo. Identificar las debilidades y áreas críticas, según Resolución AGCBA 218/05.																			
Presupuesto (expresado en pesos)	Año 2009 Cuadro 1: Crédito Sancionado, Vigente y Devengado PUA 2009 <table><tr><td></td><td>Crédito Sancionado</td><td>Crédito Vigente</td><td>Crédito Devengado</td></tr><tr><td>Programa N° 51</td><td>3.811.458</td><td>3.086.495</td><td>2.989.311</td></tr></table> Año 2010 Cuadro 2: Crédito Sancionado, Vigente y Devengado PUA 2010 Datos correspondientes al 1º trimestre del 2010 <table><tr><td></td><td>Crédito Sancionado</td><td>Crédito Vigente</td><td>Crédito Devengado</td></tr><tr><td>Programa N° 69</td><td>2.606.078</td><td>2.533.035</td><td>529.913</td></tr></table>					Crédito Sancionado	Crédito Vigente	Crédito Devengado	Programa N° 51	3.811.458	3.086.495	2.989.311		Crédito Sancionado	Crédito Vigente	Crédito Devengado	Programa N° 69	2.606.078	2.533.035	529.913
	Crédito Sancionado	Crédito Vigente	Crédito Devengado																	
Programa N° 51	3.811.458	3.086.495	2.989.311																	
	Crédito Sancionado	Crédito Vigente	Crédito Devengado																	
Programa N° 69	2.606.078	2.533.035	529.913																	
Alcance	Por tratarse de un informe de relevamiento, se realizó de conformidad con lo establecido en la Resolución AGCBA N° 218/05 “Pautas de relevamiento” En función de ello, este equipo de auditoría entendió que para incorporar “la situación actual”, era relevante incluir los programas asignados en el presupuesto 2010, las tareas realizadas en función de																			

	los mismos, el presupuesto sancionado y la ejecución, en esos casos respecto al primer trimestre del año.
Período de desarrollo de tareas de auditoría	Las tareas de campo se iniciaron el 27 de mayo de 2010 y culminaron el 16 de septiembre del corriente año.
Aclaraciones	Motivación de la auditoría. El artículo 31 de la Ley CABA Nº 2930 "Plan Urbano Ambiental", encomendó a la AGCBA a: <i>Artículo 31.- Encomiéndase a la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires la programación y ejecución, en todas sus sucesivas planificaciones anuales, auditorías de gestión acerca del desarrollo y aplicación de las Propuestas e Instrumentos de este Plan Urbano Ambiental.</i> En función de ello la AGCBA definió en el Plan Anual de Auditoría correspondiente al año 2010, la realización del primer Informe de Relevamiento que permita encarar, posteriormente, las auditorías correspondientes. La información presupuestaria fue proporcionada por la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y corroborada a través del SIGAF atento los tiempos de ejecución del proyecto de auditoría. Si bien se describen otras funciones¹ que desarrolla el consejo asesor, sólo se consideraron para el relevamiento las funciones inherentes al Plan Urbano Ambiental. (Ver texto completo en el cuerpo del Informe.)
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,

¹ Ver punto 6.1 del Informe.

	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 gobernabilidad² 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. 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 AGCBA³ 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
--	--

² 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.

³ Fuente: Metodología Integral de Programas. SIEMPRO-UNESCO.

	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", destacándose los siguientes documentos/ publicaciones: <i>Patrimonio Urbano normativa local "Construcción de la ciudad" (2008); Patrimonio Urbano "experiencias en ciudades" (2009); Atlas "edificios catalogados hasta 1992" (2010); Atlas 2009 "indicadores de desarrollo urbano de la ciudad de buenos aires" (2009); Mapa oficial (2009); Nomenclatura (2009); Secciones Catastrales (2009); Plan Urbano Ambiental Ley 2930 (2009); el Distrito Tecnológico en la ciudad de buenos aires "Proyecto en el marco del convenio de asistencia técnica entre la universidad Torcuato di Tella y la Subsecretaría del Gobierno de la Ciudad autónoma de Buenos Aires" (2009); La Producción de la Ciudad 1900-2010 (2010); Indicadores para el Análisis Urbanístico Ambiental del Espacio Público en la Ciudad de Buenos Aires; Propuestas urbanísticas en el entorno del Riachuelo.</i> 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 las siguientes etapas en los temas de referencia: Código Urbanístico. Etapas realizadas • Relevamiento de los principales problemas en la aplicación del Código de Planeamiento Urbano vigente. • Estudio comparativo de Códigos. • Organización de grupos de trabajo. • Casos del estudio: Se seleccionaron como casos de estudio, los barrios de Barracas y Villa Urquiza a fin de profundizar el análisis y poder probar nuevas técnicas. • Ronda de entrevistas. • Avance de propuestas. • Se encuentra en elaboración un informe preliminar con los avances de propuestas para ser tomados como base de discusión en el CoPUA y presentarlos a la comisión asesora y a la Subsecretaría de Planeamiento. Dicho material se encuentra todavía en elaboración. Transporte y Movilidad Realización del "Esquema Director de Movilidad y Transporte", entregado a la Subsecretaría de Transporte durante el año 2010, donde se proponen programas relacionados con: Transporte Público de Pasajeros; Transporte de Cargas y Actividades Logísticas; Centros de
--	--

	Trasbordo e Integración Modal; Áreas de circulación limitada; Incorporación Tecnológica; Seguridad Vial Urbana; Energías no contaminantes; Estacionamientos; Bicisendas y Ciclovías; Prioridad peatonal; Infraestructura vial. 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. 5. 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 1º 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. 6. 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 responsables 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.
--	---