

INFORME EJECUTIVO

Proyecto N° 5.06.01. Nombre: “Subsecretaría de Comunicación Social. Auditoría de Gestión”

PRINCIPALES CONCLUSIONES.

Los programas presupuestarios objeto de la auditoría que nos ocupa que se encuentran a cargo del Secretaría de Prensa y Difusión son los siguientes:

1) Programa N° 55 – Comunicación Institucional de la Gestión del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Según surge de la descripción del servicio público que nos ocupa, el programa consiste en coordinar las acciones comunicacionales para generar una mejor relación y coordinación con los usuarios, orientándolos a un óptimo aprovechamiento de los servicios que son brindados a la comunidad.

2) Programa N° 56 – Señal de Cable Ciudad Abierta.

Conforme descripción del servicio público, la finalidad del programa que nos ocupa es difundir toda la información cultural de Buenos Aires, tanto del ámbito privado como público, junto a una completa agenda de servicios locales. Asimismo, a través de los formatos televisivos (programas), se busca reflejar la cotidianidad de los vecinos de Buenos Aires, sus modos de vida, sus lugares, sus costumbres.

Conforme disposiciones normativas³ son objetivos de la Secretaría los siguientes: a) Significar, proponer y supervisar las políticas, estrategias y acciones de información, comunicación y difusión de los actos de gobierno y servicios a la comunidad del PE de la CBA. b) Elaborar, evaluar, ejecutar y coordinar las propuestas que permitan establecer, mejorar y consolidar relaciones institucionales y comerciales con ciudades estados y organismos internacionales. c) Desarrollar una política de comunicación que permita potenciar la presencia de la CBA y su oferta global de productos y servicios en el exterior. d) Elaborar y evaluar las propuestas de soporte comunicacional que permitan mejorar la relación de las distintas jurisdicciones del gobierno con los usuarios de los servicios que produce la ciudad. e) Elaborar y coordinar la política de información referida a la actividad de la Vicejefatura de Gobierno en el órgano legislativo. f) Coordinar la promoción y difusión radial de actividades relacionadas con el acervo cultural de la ciudad. g) Ser órgano de aplicación y ejecución de lo dispuesto en la normativa regulatoria del Registro de medios de comunicación vecinales (conforme Ordenanza 52360 reglamentada por el Decreto 796/GCBA/02) .

Y a partir del 10/12/03⁴ se agregan como objetivos de aquella los que seguidamente se describen: a) Coordinar el funcionamiento de LS1 Radio de la Ciudad y de la Señal de Cable Ciudad Abierta. b) Administrar el registro de medios vecinales de comunicación de la Ciudad creado por Ordenanza 52.360. c) Planificar las acciones tendientes a garantizar el normal funcionamiento de la imprenta.

OBJETO.

³ Decreto 2055/GCBA/01 y modificatorios y 2696/GCBA/03 y 2720/GCBA/03.

⁴ Decreto 2696/GCBA/03 y modificatorio.

Programas presupuestarios N° 55 “Comunicación Institucional de Gestión” y N° 56 “Señal de Cable”.

Objetivo.

Evaluar la adecuación de los recursos al cumplimiento de los objetivos institucionales y operativos de los programas en términos de eficacia y eficiencia.

PRINCIPALES HALLAZGOS.

El análisis efectuado permite observar falencias de eficiencia, eficacia y economía en la gestión de los programas auditados conllevando a un insuficiente cumplimiento de las responsabilidades primarias asignadas a las respectivas unidades ejecutoras⁵, y por ende, a una deficiente política de: 1) Información, comunicación y difusión de los actos de gobierno y servicios a la comunidad del Poder Ejecutivo del Gobierno de la Ciudad. 2) Comunicación en miras a potenciar la presencia del Gobierno de la Ciudad y su oferta global de productos y servicios en el exterior. 3) Elaboración y evaluación de las propuestas de soporte comunicacional que permitan mejorar la relación de las distintas jurisdicciones del gobierno con los usuarios de los servicios que produce la ciudad. 4) Coordinación del funcionamiento de LS1 Radio de la Ciudad y de la Señal de Cable Ciudad Abierta. 5) Difusión de las distintas propuestas, iniciativas, y convocatorias que involucran a organizaciones no gubernamentales, asociaciones, clubes, y diversos grupos que trabajan por el bien común y la calidad de vida de todos los porteños⁶.

Lo antedicho se deriva de observaciones específicas entre las cuales corresponde referir, fundamentalmente, a las siguientes: a) Insuficiencia de normas de procedimientos y/o de circuitos internos que definan las rutinas a cumplir y las normas básicas de control interno, que importen la implementación de una política de registro, archivo, conservación y resguardo de la información, documentación, imágenes y/o sonidos producidos en el marco de los programas auditados⁷, b) Insuficiencia en la implementación de acciones tendientes a resguardar la autoría de la documentación y/o información generada por la Señal de Cable, en desmedro del patrimonio de la Ciudad y derivándose en consecuencia eventuales perjuicios económicos por reclamos de terceros. c) Inexistencia y/o insuficiencia de normas y/o de procedimientos que garanticen la transparencia, el control por oposición y, por ende, la imparcialidad y objetividad en aquellos que importan la comercialización de publicidades y material publicitario. d) Inexistencia de un sistema de información⁸ que ilustre de un modo confiable y completo respecto de las políticas y acciones

⁵ Secretaría de Prensa y Difusión y Señal de Cable Ciudad Abierta.

⁶ Es responsabilidad primaria de la Señal de Cable difundir las distintas propuestas, iniciativas, y convocatorias que involucran a organizaciones no gubernamentales, asociaciones, clubes, y diversos grupos que trabajan por el bien común y la calidad de vida de todos los porteños.

⁷ Fundamentalmente, a través de la Radio Ciudad y Señal de Cable Ciudad Abierta. Ello, incluso pese a que, según el listado de contrataciones suministrado, se habría contratado un manual de políticas de gestión de propiedad industrial.

⁸ Se está tornando cada vez más evidente que la mayoría de los objetos con que tratamos, particularmente en lo social, son sistemas multifacéticos y como tales, están fuera del alcance de los especialistas estrechos. Estamos aprendiendo gradualmente, a veces a altos costos, que el mejor experto es el multidisciplinario. La diferencia entre una sumatoria, grupo o conjunto de elementos y un sistema estriba en el dato estructural, es decir, en las relaciones, enlaces o conexiones entre dichos elementos. Un sistema funciona como un todo y por lo tanto adquiere caracteres diferentes de sus partes componentes, tales caracteres se suelen llamar cualidades emergentes porque surgen cuando el sistema funciona. Las nuevas cualidades no residen en las partes componentes ni pueden encontrarse descomponiendo el sistema y analizando sus elementos. El análisis sirve para identificar los subsistemas de un sistema mayor y por su parte, la síntesis resulta útil para comprender el conjunto y determinar las propiedades emergentes. Los componentes de un sistema interactúan estableciendo nexos que configuran una endoestructura y a su vez,

de información y de comunicación implementadas y que, en su consecuencia, garantice la transparencia así como una eficaz y eficiente ejecución, seguimiento, evaluación y control de aquellas⁹. e) Inexistencia de constancias de: I. Una planificación de los lineamientos estratégicos de la política de comunicación de la gestión del Gobierno y de la información de los servicios a la comunidad. II. Una planificación de cada una de las acciones comunicacionales implementadas. Y, en consecuencia, III. De una articulación de la política de comunicación con las políticas de gestión del Gobierno de la Ciudad¹⁰. f) Vulneración de los principios de economía, eficacia y eficiencia en el cumplimiento de las responsabilidades asignadas a los organismos auditados por cuanto sin evaluación de la necesidad pública a satisfacer, sin conocimiento ni relevamiento de los

como el sistema mantiene vínculos de ida y vuelta con su entorno, el conjunto de tales vínculos produce una exoestructura con entradas y salidas. ...La realimentación es un dato sustancial en el funcionamiento de los sistemas, a tal punto que si la misma no se da, la respuesta se inventa..."El federalismo argentino", Ismael Mata, Rev. De Derecho Administrativo, Lexis Nexis.

⁹ "En la administración pública la decisión es condición necesaria del hacer o de la gestión administrativos, y el proceso decisorio se desenvuelve siguiendo las fases de: información, preparación, decisión, ejecución, evaluación y control. Todas las cuales deben quedar reflejadas en el expediente." Proc. Administrativo. Ismael Mata, Jornadas de la Universidad Austral. "...Otra derivación de la eficacia administrativa es la unidad en la tramitación y en la integridad o unidad física del expediente. En efecto, el art. 28 de la LPAC exige, en primer lugar que todo asunto que se lleve ante la administración se forme un expediente, el que debe mantener una unidad. Afecta tanto a los asuntos que van a tramitarse de acuerdo al procedimiento como de la decisión que va a adoptarse al final de él, y esa unidad debe caracterizarlo siempre, aun cuando intervengan varios organismos, oficinas públicas, ministerios o institutos autónomos. Esto tiene una enorme importancia pues corrige una práctica defectuosa, que es precisamente la falta de tal unidad. En efecto, a veces no todo lo relacionado con el asunto aparece en el expediente; la administración muchas veces solo incorpora a él las cuestiones que le interesan ... Así, pueden surgir dos expedientes paralelos: uno que se muestra y otro que la administración utiliza para resolver el asunto." "Procedimiento administrativo de la Ciudad de Buenos Aires. Tomás Hutchinson. Comentario exegético del Decreto 1510/97. Jurisprudencia aplicable". Evaluar implica medir sistemáticamente, sobre una base continua en el tiempo, los resultados obtenidos por las principales unidades o departamentos de una institución y comparar dichos resultados con lo deseado o planificado, a fin de elevar la eficiencia y productividad de la gestión (CIMGPa, 1996). De este modo, la evaluación cualitativa y cuantitativa del desempeño permite detectar inconsistencias entre el quehacer de la institución y sus objetivos prioritarios, induce adecuaciones en los procesos internos y aporta mayor transparencia a la gestión pública. Asimismo se ha sostenido que la evaluación representa más que una simple técnica administrativa, puesto que cumple una función política como herramienta de modernización del Estado. En efecto, la evaluación de la gestión pública pasa de ser un ejercicio técnico a ser una herramienta política en la medida que abarque los tres niveles de la acción social, el macro, meso y micro, y en la medida que genere capacidad gerencial para establecer conexiones entre estos niveles. Esto garantiza que quienes toman decisiones pertinentes al nivel macro de la acción estatal puedan utilizar información de los niveles inferiores, y viceversa, creándose así una mayor coherencia en los distintos niveles de la administración pública y entre la gestión y las políticas públicas. Por ello, se ha propiciado por los expertos, que la evaluación de proyectos y programas públicos se enmarque dentro de la agenda de la reforma del Estado y de la modernización de sus instituciones. Se ha propuesto un cambio de paradigma en la administración motorizado por una necesidad imperiosa de reevaluar el papel del Estado y de mejorar la eficiencia, eficacia y calidad de la gestión. Por cuanto, se ha alegado, que el mejoramiento de la administración pública es pre requisito para recuperar la legitimidad del Estado: una mejor gestión del gasto público mejora la imagen del Estado y aumenta su legitimidad. La evaluación de los resultados de la gestión pública ofrece la posibilidad de articular la transparencia de las acciones del Estado al cumplimiento de objetivos, añadiendo claridad a las responsabilidades de cada unidad gerencial de gobierno y a la labor fiscalizadora que sobre ellas hace la sociedad civil. Ivanega, Miriam M. "Apuntes sobre el control público" Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública, Vol. 258, "Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano", Sonia Ospina Bozzi.

¹⁰ Las responsabilidades primarias asignadas a los organismos que nos ocupan importan la necesidad de articular la gestión comunicacional con las demás implementadas por el GCBA (educacional, de salud, de desarrollo social, de cultura, etc) sin las cuales aquella carece de contenido y finalidad.

servicios públicos que presta el GCBA, ni de las necesidades comunicacionales de las demás áreas que lo integran, deviene un ejercicio de aquellas con imposibilidades de cumplimentar el objetivo normativamente impuesto derivándose en consecuencia una falta de causa y de transparencia en la finalidad¹¹ del accionar comunicacional desarrollado durante el periodo auditado¹² y, por ende, del gasto devengado en su consecuencia y de los procedimientos de contratación implementados.

Con motivo de las falencias advertidas, especialmente lo expuesto en la observación y recomendación general I del informe final de auditoría, es que la AGCBA ha decidido, conforme lo sugerido por la Dirección de Asuntos Legales de dicho organismo mediante Dictamen 149/07, la sustanciación de acciones administrativas en los términos del art. 136 inc. k) de la ley 70 y en su caso el inicio de acciones judiciales, en particular en relación a las siguientes:

Punto 6) Ejercicio de la competencia asignada, otras (Contrataciones, Decreto N° 1370/01): b); c); c),1); c,2); c,3); c,5); c, 6); c ,6),I); c,6,I,1); c,6,I, 2); c,6,I,3); c,6,II); c,6,III) del informe de auditoría.

Punto 7) Procedimientos implementados: II Contrataciones sujetas al marco del Decreto 1370/GCBA/01; IV Convenios: (1) a, b, c, d, e) del informe de auditoría.

Además, y de acuerdo con lo sugerido en el dictamen de la Dirección de Legales de la AGCBA N° 26/06 correspondiente al informe de auditoría 5.05.01 "Seguimiento de las Observaciones del Proyecto N° 5.03.07 de Contrataciones, Subsecretaría de Comunicación Social, Dir.Gral. LS1 Radio Municipal", ante observaciones de igual tenor que las que aquí se formulan, se resuelve para el presente ponerlo en conocimiento del Sr. Jefe de Gobierno y de la Procuración General de la Ciudad de Buenos Aires a los efectos pertinentes.

CONCLUSIÓN

El análisis efectuado en el marco de la auditoría ordenada ha conllevado a observar falencias de eficiencia, eficacia y economía en la gestión de los programas auditados derivando en un insuficiente cumplimiento de las responsabilidades primarias asignadas a

¹¹ Art. 7º Decreto 1510/GCBA/97: "Son requisitos esenciales del acto administrativo los siguientes: ...b) causa. Deberá sustentarse en los hechos y antecedentes que le sirvan de causa y en el derecho aplicable. e) Motivación. Deberá ser motivado, expresándose en forma concreta las razones que inducen a emitir el acto, consignando, además, los recaudos indicados en el inciso b) del presente artículo....f) Finalidad: Habrá de cumplirse con la finalidad que resulte de las normas que otorgan las facultades pertinentes del órgano emisor, sin poder perseguir encubiertamente otros fines, públicos o privados, distintos de los que justifican el acto, su causa u objeto. Las medidas que el acto involucre deben ser proporcionalmente adecuadas a aquella finalidad". Art. 14: El acto administrativo es nulo de nulidad absoluta e insanable, en los siguientes casos: "...b) cuando fuera emitido mediando incompetencia en razón de la materia....falta de causa por no existir o ser falsos los hechos o los derechos invocados, por violación a la ley aplicable, a las formas esenciales o de la finalidad que inspiró su dictado".

¹² Ley 104 y art. 47 CCBA. La Declaración Universal de los Derechos Humanos en su artículo 19 estipula que todo individuo tiene derecho a la libertad de expresión incluyendo específicamente el derecho de investigar y recibir informaciones y opiniones y el de difundirlas sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión." "Nueva Tierra", Año 16, N° 56, noviembre de 2004 "Democratizar la comunicación" Sergio Fernández Novoa.

Miguel Julio Rodríguez Villafañe: "...el derecho a la información y a la comunicación es fundamental para el desarrollo de los pueblos y de las personas. "Nueva Tierra", Año 16, N° 56, noviembre de 2004 "Democratizar la comunicación"

las respectivas unidades ejecutoras, y por ende, a una deficiente política de: 1) Información, comunicación y difusión de los actos de gobierno y servicios a la comunidad del Poder Ejecutivo del Gobierno de la Ciudad. 2) Comunicación en miras a potenciar la presencia del Gobierno de la Ciudad y su oferta global de productos y servicios en el exterior. 3) Elaboración y evaluación de las propuestas de soporte comunicacional que permitan mejorar la relación de las distintas jurisdicciones del gobierno con los usuarios de los servicios que produce la ciudad. 4) Coordinación del funcionamiento de LS1 Radio de la Ciudad y de la Señal de Cable Ciudad Abierta. 5) Difusión de las distintas propuestas, iniciativas, y convocatorias que involucran a organizaciones no gubernamentales, asociaciones, clubes, y diversos grupos que trabajan por el bien común y la calidad de vida de todos los porteños.

Son de variado tenor las falencias específicas que permiten aseverar lo antedicho, entre las cuales, y en mérito a su importancia, corresponde referir, a las siguientes: a) Insuficiencia de normas de procedimientos y/o de circuitos internos, b) Insuficiencia en la implementación de acciones tendientes a resguardar la autoría de la documentación y/o información generada c) Inexistencia y/o insuficiencia de normas y/o de procedimientos que garanticen la transparencia, el control por oposición y, por ende, la imparcialidad y objetividad en aquellos que importan la comercialización de publicidades y material publicitario. d) Inexistencia de un sistema de información que ilustre de un modo confiable y completo respecto de las políticas y acciones de información y de comunicación implementadas. e) Inexistencia de constancias de: I. Una planificación de los lineamientos estratégicos de la política de comunicación de la gestión del Gobierno y de la información de los servicios a la comunidad. II. Una planificación de cada una de las acciones comunicacionales implementadas. Y, en consecuencia, III. De una articulación de la política de comunicación con las políticas de gestión del Gobierno de la Ciudad. f) Vulneración de los principios de economía, eficacia y eficiencia en el cumplimiento de las responsabilidades asignadas a los organismos auditados por cuanto sin evaluación de la necesidad pública a satisfacer, sin conocimiento ni relevamiento de los servicios públicos que presta el GCBA, ni de las necesidades comunicaciones de las demás áreas que lo integran, deviene un ejercicio de aquellas con imposibilidades de cumplimentar el objetivo normativamente impuesto derivándose en consecuencia una falta de causa y de transparencia en la finalidad del accionar comunicacional desarrollado durante el periodo auditado y, por ende, del gasto devengado en su consecuencia y de los procedimientos de contratación implementados.