

INFORME EJECUTIVO

Lugar y fecha de emisión	Buenos Aires, junio de 2007.								
Código del Proyecto	3.05.09								
Denominación del Proyecto	BUENOS AIRES PRESENTE (BAP). AUDITORÍA DE GESTIÓN								
Período examinado	Año 2005/2006								
Objetivo de la auditoría	Evaluar la adecuación de recursos al cumplimiento de objetivos institucionales y operativos, en términos de eficacia y eficiencia, en los servicios que presta el programa Buenos Aires Presente (BAP).								
Presupuesto (expresado en pesos)	Jur.45. 2005 "Sec. Desarrollo Social". 2006 "Min. Der. Humanos y Sociales". SPP N° 4519. Buenos Aires Presente. Presupuesto 2005 <table border="1"> <thead> <tr> <th>Descripción</th><th>Monto en \$</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Crédito Original</td><td>1.110.150</td></tr> <tr> <td>Crédito Vigente</td><td>1.085.902</td></tr> <tr> <td>Crédito Devengado</td><td>1.085.850</td></tr> </tbody> </table>	Descripción	Monto en \$	Crédito Original	1.110.150	Crédito Vigente	1.085.902	Crédito Devengado	1.085.850
Descripción	Monto en \$								
Crédito Original	1.110.150								
Crédito Vigente	1.085.902								
Crédito Devengado	1.085.850								
Alcance	Se relevaron aspectos normativos y operativos y se llevaron a cabo variados procedimientos, con el mes de febrero como muestra para el análisis de documentación y registros. Entrevistas, relevamiento de circuitos administrativos y de gestión, determinación de la demanda, criterios de prioridad, modalidad de intervención y derivación, demanda satisfecha e insatisfecha. Cuestionarios a profesionales de equipo de calle y supervisores. Análisis de presupuesto 2005 y 2006. Metas físicas, unidades de medida, programación y ejecución. Caja chica. Análisis de registros confeccionados por choferes, supervisores y profesionales. Tratamiento de la información estadística y su comparación con planillas de salidas. Análisis de personal, distribución (promedio de personal asignado por día, turno y función). Condiciones laborales. Planillas de asistencia. Análisis de la disponibilidad de móviles. Estado mecánico y kilometraje. Tiempo efectivamente utilizado en recorridos. Libretas de servicios del automotor, cumplimiento de inspecciones y "service". Análisis de la distribución de recurso humano y móviles. Limitaciones La ausencia de criterios unificados dificultó la interpretación de la información consignada y el análisis y control de cantidad y casos atendidos por profesionales, cantidad y traslados realizados por chofer y móvil, cantidad y disponibilidad de flota automotor en un período determinado, destino de la totalidad de salida de móviles, gasto de								

	combustible, demanda total del Programa y tiempo transcurrido entre solicitud e inclusión en recorrido. La pérdida del único archivo de casos con seguimientos desde 2002 y la falta de backup o impresión de todos los informes profesionales realizados respecto a los casos abordados impidió hacer un análisis cuantitativo y cualitativo de la intervención profesional. La falta de disponibilidad del listado de personal contratado a febrero de 2005 no permitió completar el análisis de distribución de recurso humano y confección de planillas de asistencia.
Período de tareas de auditoría	Las tareas de campo se llevaron a cabo entre abril y septiembre de 2006.
Aclaraciones previas	Durante 2005 y 2006 se operaron importantes cambios y en la actualidad se encuentra en un proceso de transición. Su normativa de creación expresa que el Programa está compuesto por el Servicio de Atención Telefónica (SAT) y la Unidad Móvil de Atención (UMAS). Sin embargo, con el decreto 1945/05 en diciembre de 2005 se crea el Programa “Línea de Atención Social Inmediata 108” (LASI) cuyo principal objetivo, coincidente con el de SAT, es recepcionar las llamadas que demanden atención en situación de calle. Durante 2005 (período objeto de auditoría) el Programa gestionaba los recursos de ambos componentes y desde 2006 sólo los destinados a la Unidad Móvil de Atención (UMAS). Dado que la normativa de creación de BAP aún no fue modificada ¹y a los fines de dar cuenta de la situación actual fue necesario realizar algunas acciones de relevamiento y análisis de documentación del Programa “Línea de Atención Social Inmediata 108” (LASI).
Observaciones	1. No existen criterios comunes e indicaciones formales sobre confección e interpretación de registros, como el diseño de procedimientos de verificación y control que aseguren su cumplimiento. La ausencia de una información veraz y oportuna, afecta seriamente el control de los recursos disponibles y la retroalimentación de la gestión. 2. No existe registro estandarizado que de cuenta de diagnóstico profesional, estrategias y acciones de intervención, fechas en que fue contactada la persona, metas, evaluaciones y conclusiones escritas sobre los casos sujetos de seguimiento. Por fallas informáticas y falta de resguardo (back up) se perdió la información archivada en la computadora de profesionales, lo cual impide acceder a los datos

¹ A fines de mayo de 2006 la DGSAI elevó un Anteproyecto de Normativa con el objeto de actualizar y adecuar la norma a los cambios producidos. Al cierre de las tareas de campo de esta auditoría, la norma de creación de BAP aun no ha sido modificada.

	sobre las intervenciones realizadas hasta mayo 2006. No está definido lo que se entiende por seguimiento y si compete realizarlo a BAP o al programa que posee el recurso. Hay áreas que sólo solicitan a BAP informe social, instrumento de diagnóstico que desvinculado del tratamiento pierde su función en el marco de una correcta intervención profesional. 3. La normativa de creación y vigente hasta el cierre de trabajo de campo ha quedado desactualizada, no se cumplimenta en su totalidad y carece de definiciones específicas respecto de población y objetivos que orienten la intervención, la utilización de recursos y la jerarquización de la demanda. a. La normativa no se cumplimenta en los siguientes aspectos: - no toda demanda tiene su respuesta. - en 2005 solo una y en 2006 son solo dos las operadoras telefónicas con capacidades diferentes. - no se hace devolución a todos los vecinos que llaman. No está claro a quien compete esa tarea. No existen registros respecto a las devoluciones efectivamente realizadas. b. La falta de actualización, ausencia de criterios y reglamentación se expresa en la creación de diversos circuitos informales. 4. Los registros utilizados (por el sector profesional y de choferes), su modalidad de confección y el circuito actual no permiten que el supervisor conozca el universo de demanda de casos a atender, como tampoco los recursos que realmente tiene disponibles para planificar la tarea que le compete. 5. No han sido definidos formalmente los criterios de abordaje en las distintas etapas de la intervención desde la recepción de la demanda. No existen criterios unificados para determinar cuándo un caso es de emergencia, ni indicadores para definir prioridades en cuanto al uso de recursos. Tampoco los plazos de respuesta, mecanismos de control interno y responsabilidades según función. 6. Los expedientes y actuaciones no son cuantificadas ni sistematizados sus datos de manera que se pueda determinar: el estado de situación de los mismos, motivo y sujeto de intervención, origen de la demanda, plazos perentorios, prioridades, tipo de respuesta o intervención, tiempo transcurrido entre las fechas de recibido, visitados y contestados. No es posible identificar la demanda satisfecha, los expedientes que se encuentran pendientes de respuestas, la cantidad de intervenciones en calle que motivó cada expediente y si es pertinente la solicitud a los objetivos del BAP. 7. Los registros de 2005 no permiten arribar a la demanda insatisfecha de aquellas solicitudes que ingresaron a través de la central telefónica. En 2005 no fue implementado un sistema de registro
--	---

	(impreso y/o informática) para poder establecer la correspondencia entre llamadas recibidas para intervención en calle y casos abordados. Desde mediados de 2006 el Programa Línea 108 implementó un sistema de numeración y base de datos que permitiría hacer ese análisis. 8. El programa no tiene relevada su demanda total, esto impide determinar la demanda insatisfecha o cobertura real del programa. No se consigna si la demanda se originó por central telefónica, actuación o expediente, solicitud telefónica a coordinación o vía handy. No hay un circuito que determine la vía de ingreso, el modo de registro y grado de prioridad para la inclusión de este tipo de demandas en los recorridos. 9. La información sobre cantidad de “personas asistidas” en archivos y registros no es confiable respecto a las efectivamente beneficiadas. Se suman como asistidas las personas que el supervisor registró en la planilla de salida aunque los atendidos sean un número distinto o no se hayan contactado. No se suman todas las personas trasladadas por pedidos de otras áreas que utilizan móvil y chofer de BAP. Los beneficiarios de traslados de paradores y choferes se contabilizan por uno o dos según se utilice el mismo o distinto móvil para la ida y retorno. Cuando figura “familias” se multiplica por cuatro. Se contabiliza a los beneficiarios registrados en más de un campo, duplicando por ejemplo el dato de personas asistidas con traslados de paradores y hombres solos. 10. No existe diagnóstico respecto de la cantidad y tipo de recursos necesarios para el tratamiento adecuado de las problemáticas o casos crónicos, como tampoco de las dificultades de accesibilidad para derivar a los programas ya existentes. La limitación de recursos y la ausencia de instancias formales y continuas de supervisión afecta la calidad de la intervención profesional. 11. No existen instructivos y circuito de responsabilidades que garantice la correcta confección de los registros realizados por choferes y encargado del área. Su ausencia o su confección errónea, ilegible o incompleta afecta particularmente la determinación de la real disponibilidad de los móviles y los motivos de su utilización. A saber: Legajos y documentación a. No existen legajos del total de móviles afectados. De los 16 legajos analizados: el 31% carece de copia de título automotor, el 25% de cédula verde, el 13% de certificados de seguro y el 13% no posee planilla de inventario. Ninguno posee documentación de la D.G. Flota Automotor o registro interno que acredite la fecha exacta de afectación de los vehículos al Programa, mientras que la cantidad de móviles varía según la fuente consultada. b. No se archiva el total de ticket de combustible, con lo cual no se puede realizar un control confiable del gasto del insumo.
--	---

- c. La cesión de móviles para uso -permanente o transitorio-de otras áreas se realiza sin un adecuado procedimiento formal. Cuando los móviles se prestan o utilizan para procedimientos especiales, no se registra la demanda habitual que queda insatisfecha por este motivo.
- d. Las hojas de ruta no están foliadas ni llevan numeración. Están incompletas y su confección es incorrecta. Por ejemplo fue utilizada una misma hoja para dos móviles diferentes y se realizan enmiendas en los kilometrajes. No coincide la cantidad de salidas registradas según planilla diaria de móviles y hojas de ruta. No se anota el registro de Km. cada vez que entra / sale el móvil a playa. No existe un mecanismo de control de su contenido.

Planillas de estado y kilometraje de móviles

- e. Las planillas de estado de móviles confeccionadas en el mes de febrero deberían haber sido 84. En 2005 faltaron 28 (2 de turno mañana y 28 de fin de semana y feriado) y en 2006 no se confeccionaron 30 (4 de turno noche, 2 de tarde y 24 de fin de semana y feriado). Hasta el 17 de agosto no estaban foliadas.
- f. No se consignó en la planilla de estado y kilometraje -hasta el 17 de agosto- la incorporación de 5 móviles ocurrida en el anterior mes de junio. Durante ese período en las planillas figuraban 19 de los 24 móviles realmente disponibles.
- g. No figura el estado de todos los móviles asignados al Programa. Las unidades en préstamo carecen de la verificación de su estado mecánico: en febrero de 2006 fueron 2 y en agosto 5 los móviles en esta situación. El 17/8, en la planilla kilometraje no estaba consignado el detalle en el 41,7% de los móviles: 4 en reparación, 5 a préstamo y 1 que no funcionaba el cuentakilómetros.
- h. No se consigna correctamente si el móvil tiene fallas, como tampoco si está en condiciones mecánicas de ser utilizado. Las referencias no son precisas, no figura horario de desperfecto. No se adjunta constancia de ingreso del móvil a taller o fecha y referencia de ingreso según libreta del servicio..

Planillas salida de móviles

- i. No se registra de un único modo la identidad de choferes y profesionales con lo cual no es posible determinar el recurso humano afectado. Cuando este dato no figura no es posible establecer si la salida tuvo lugar sin personal o si es inadecuada la confección del registro. Hay nombres de choferes que se registran en la columna de profesionales y viceversa. Hay supervisores que figuran como profesionales.
- j. Hay casos que al consignar el horario de salida y llegada del móvil no se expresa correlatividad en el tiempo, lo que hace suponer que el registro no siempre se realiza en el momento en que se efectiviza la salida.
- k. En lugar de consignar el destino de la salida se suele hacer referencia al tipo de intervención sin previa definición de lo

	expresado ("TP", "evaluación", "paradores", "puntos"), afectando el análisis del uso de recursos y su adecuación a los objetivos del Programa. l. La planilla de personas trasladadas por móvil se utilizó hasta agosto de 2005. Con la misma se podía contabilizar la cantidad de personas cuyo motivo de traslado fuera ajeno a las intervenciones profesionales consignadas en la planilla de salida de recorrido de móviles. Libreta de servicios del automotor. m. La suma de días en que los 4 móviles seleccionados no fueron utilizados por estar en reparaciones según planillas de estado de febrero de 2005 es superior casi en un 80% a la cantidad de días en que estuvieron en talleres según libreta de servicios del automotor. n. No se efectúa la cantidad de "Service" según lo expresado en la entrevista, en cuanto a que en Bap se realiza un service cada 8.000 Km. recorridos por móvil. o. En la libreta figura espacio previsto para la realización de distintos service -carrocería, chasis y motor, engrase de chasis- que no fueron registrados en el espacio correspondiente a tal fin. El engrase de caja, diferencial, cambio de aceite y filtro no se consignaron en todas las oportunidades previstas en la libreta. p. Cuando las libretas se completan se entregan a material rodante sin dejar copia en el programa. En esta nueva libreta no se registran los últimos datos de kilometraje del móvil. 12. No existen instructivos y circuito de responsabilidades que garantice la correcta confección de los registros realizados por profesionales y supervisores. Su ausencia o su confección errónea, ilegible o incompleta afecta particularmente el análisis y toma de decisiones sobre: la demanda y los recursos (tanto los disponibles como los necesarios para una responsable intervención profesional y cumplimiento de los objetivos). A saber: Cuaderno de supervisores a. El encabezado no da cuenta -por incompleto e ilegible-, del personal, móviles y handys que el supervisor tuvo disponible para planificar las salidas. No se puede identificar en la totalidad de las anotaciones el turno al que pertenecen los datos y no se identifica de manera unificada al personal. b. En el espacio para "resolución del caso" no se consigna la hora, número de móvil y handy afectados en todas las salidas. En el diseño no se especifica la hora que se debe consignar. No se aclara si el personal consignado es chofer o profesional. c. No hay un modo unificado de numerar los casos e identificar su correspondencia con el modo de ingreso y la "resolución" del mismo, lo que dificulta la articulación y seguimiento de lo actuado. Formulario de entrega de elementos
--	---

	d. En solo 5 de las 66 planillas de febrero de 2005 -luego de marcar los casilleros con el elemento entregado- se inhabilitaron los restantes. El beneficiario firma como “solicitante” del elemento marcado pero la documentación se presenta como certificación de que fue entregada. En cuanto a su confección: en 27 no se completaron los casilleros de integrantes, en 19 el profesional firmó sin aclaración, en 4 no hay firma del profesional, en 7 no hay firma del supervisor y en 23 no se aclaró la firma. Planilla de salida de móviles de profesionales. e. De las 161 planillas de febrero de 2005 el 89,44% (144) presentó al menos un ítem de su diseño sin completar. En 17 días el total de las planillas diarias estuvieron incompletas. 13. No existen instructivos y circuito de responsabilidades que garantice la correcta confección de los registros administrativos y estadísticos. Su ausencia o su confección errónea, ilegible o incompleta afecta particularmente el control de presentismo y la calidad de la información necesaria para la gestión. A saber: Planillas individual y general de control de presentismo. a. No existe documentación formal que establezca la obligatoriedad de la firma de ingreso y egreso en las planillas individuales de la totalidad del personal. En cuanto a la planilla general la existencia del memo DDGSAI 100-06571-2005 (vigente desde abril de 2005) resulta insuficiente para su cumplimiento ya que hay personal que no registra allí su asistencia. b. En el 25 % de las planillas de asistencia firmadas de febrero de 2005 no figura el horario de entrada o salida. Faltan completar datos del personal y del horario que debe cumplir. Archivos y planillas de carga y procesamiento de datos estadísticos. c. No están definidos por escrito los criterios para la carga de datos en la base estadística mensual, por lo tanto su aplicación depende de la interpretación individual. La falta o errónea información en este caso cobra mayor importancia por ser la única fuente para establecer la meta física cuya unidad de medida es “personas asistidas”. d. El archivo informatizado de estadísticas presenta diferencias respecto a las planillas de salidas en papel en cuanto a la cantidad de personas asistidas y tipo de intervención. Hay casos que fueron contabilizados sin figurar en las planillas papel mientras que en otros no se cargó la totalidad de los campos de los formularios impresos. El BAP entregó para su vista 181 planillas en papel de febrero 2005 sin numeración ni foliado y las planillas cargadas corresponden a 161. e. En febrero 2006 el diseño de las planillas en papel y el archivo resultante de su carga no son coincidentes en todos sus campos. Del análisis de la carga surge que ninguno de los 17 ítem se
--	---

	encuentra completo los 28 días del mes. Los datos de hora de salida y llegada por ejemplo, fundamentales para la programación y control del servicio, figuran en menos del 5% de los casos. f. El Programa no analiza ni cruza la totalidad de datos recabados. 14. No existen instructivos y circuito de responsabilidades que garantice la correcta confección de los registros compartidos con el servicio de atención telefónica (desde 2006 Línea 108). Su ausencia o su confección errónea, ilegible o incompleta afecta particularmente el conocimiento de la demanda y su resolución, así como la confiabilidad de datos estadísticos y metas alcanzadas por ambos programas. A saber: a. De las devoluciones al vecino no hay registros, estadísticas e instructivo que indique de quién es la responsabilidad de realizarlas. b. En el archivo estadístico de llamadas de febrero 2005 se sumaron como “seguimiento profesional” todas las comunicaciones al personal del Programa -incluidas las personales-, por lo tanto no se puede determinar la real cantidad de llamadas para seguimiento profesional de casos de un período determinado. c. No existe circuito formal con definición de plazos, criterios y a quién compete la definición en cuanto a la inclusión de un caso receptado por Línea 108 en recorrido final. No se cumplimenta con lo expresado por la dirección general respecto a que en un plazo máximo de 48 hs. toda demanda telefónica tiene su intervención en calle. Presupuesto 15. No es posible realizar un análisis de costo por programa porque el diseño del presupuesto asignado no expresa en su totalidad el real costo y distribución de sus recursos. En la actividad presupuestaria “atención y derivación telefónica”, no figura crédito en el inciso 1, siendo que en 2005 concentró la mayor cantidad de personal. No están reflejados en su presupuesto financiero todos los recursos que el programa gestiona y el tratamiento de la información no permite su adecuado control. Hay personal de planta permanente de la DGSAI que esta afectado presupuestariamente a otras direcciones generales de la Jurisdicción. 16. No fue ejecutado en su totalidad el presupuesto asignado para la compra de bienes de consumo. No existe una adecuada planificación de compras que evite el uso de modalidades de excepción para la adquisición de bienes que no son de emergencia. 17. No hay remito ni certificación firmada de recepción de los aparatos Handys ni compromiso de responsabilidad o instructivo que indique circuito por parte de los agentes que tienen en uso el recurso. No hay un registro único con la información total de los handys recibidos. 18. La cuantificación de las metas físicas y la determinación de sus unidades de medida no expresan la producción del Programa, lo
--	---

	que distorsiona la información y dificulta la evaluación y control. El BAP no identifica la Necesidad Total en los Informes Trimestrales de Gestión, no pudiéndose identificar el impacto del programa. Personal 19. La ausencia de una estructura formal con personal incorporado a una carrera administrativa (el 98% del personal en 2005 se encuadró bajo contrato de locación de servicio) y la consecuente falta de un régimen disciplinario afecta la gestión y el control de cumplimiento de las responsabilidades de funcionario público. 20. Existen diferencias de ingresos, horarios y condiciones laborales en personas que cumplen una misma función. A modo de ejemplo, los coordinadores contratados de BAP reciben un 108% menos de lo que correspondería a su agrupamiento según Decreto 583/05 si perteneciera a planta permanente. La alta rotación de personal, el retiro de los supervisores y profesionales más experimentados y la alta disparidad horaria afecta la gestión y dificulta la continuidad del programa. Distribución y asignación de recursos 21. En febrero de 2005 los móviles asignados formalmente estuvieron el 50% de su tiempo inhabilitados por deficiencias mecánicas y en 2006 el 30%. En febrero de 2005 el 54% y en 2006 el 17% de los móviles asignados estuvieron 14 o más días inhabilitados por fallas mecánicas. La utilidad de los móviles también se reduce para cubrir la demanda del programa por el tiempo que permanecen parados en playa, en préstamo y con procedimientos de otras áreas. 22. El programa no posee un análisis y una correcta distribución de los recursos humano y de equipamiento para cubrir adecuadamente la demanda e impedir la sub ejecución de los recursos disponibles. a. No hay concordancia entre la dotación de personal y móviles asignados: la cantidad de choferes y equipo de calle es insuficiente para la plena utilización de los móviles asignados o sobran móviles para la cantidad de personal destinado a recorridos. b. Los móviles utilizados durante febrero de 2005 según planilla de salida de choferes estuvieron en promedio un 25 % del tiempo en recorrido y un 75% parados. c. Del total de salidas ocurridas en febrero de 2005 (640), los recorridos con participación de profesionales (180), sólo representan un 30%. Cuestionarios 23. No se implementan acciones de capacitación y supervisión periódicas, continuas, con registro de lo tratado y metas de implementación. Lo referido por los profesionales no concuerda con el informe DGSAI 1086 -en contestación a la nota 548-AGCBA-2006- donde se consigna que el coordinador técnico profesional "programa reuniones con profesionales y supervisores".
--	---

	24.El equipamiento es deficiente y el espacio físico del sector profesional no es el adecuado para la reflexión e intercambio que requiere la intervención.
Conclusión	El Programa Buenos Aires Presente es un servicio que por lo polivalente de su función y variedad de recursos requiere de un complejo sistema de articulación y un eficaz control interno. Desde el aspecto formal la normativa -con amplios objetivos y desactualizada-, no cumple su función de marco para la acción y el presupuesto no expresa el costo real de los recursos que el programa gestiona. La emergencia obliga al programa a un continuo accionar en lo inmediato, sin embargo es necesario el diseño de manuales de procedimientos, protocolos de atención, circuitos de información, definición de criterios de prioridad de casos y de utilización de recursos para que a mediano plazo se dé unidad, eficacia y eficiencia a la gestión. De los procedimientos surge que no hay correspondencia entre los móviles asignados formalmente, los disponibles de hecho y los usados realmente. No hay una programación adecuada que garantice el uso intensivo del recurso ni control eficaz que asegure que el destino de todos los recorridos se correspondan con los objetivos del programa. La falta de un encuadre de tareas y responsabilidades para las diferentes funciones, la inestabilidad y ambiguas relaciones contractuales, las desiguales condiciones de trabajo, la variabilidad de horarios, la falta de instancias de capacitación y supervisión, entre otros, facilitan la alta movilidad del personal y afectan la calidad de la gestión. Una correcta confección de registros, una adecuada definición y cuantificación de metas físicas y tratamiento de los datos estadísticos permitiría determinar la demanda, conocer el impacto real del programa y utilizar la información para una mejor distribución de los recursos y planificación de la acción Es importante destacar la buena disposición de responsables del programa y de la DGSAI, en modificar algunos aspectos vinculados a diagnóstico y control interno que se hicieron evidentes en el proceso de auditoría. En el informe de descargo el programa presentó un análisis de recursos e informó sobre nuevas modalidades de organización e incorporación de registros cuya implementación corresponderá evaluar en el seguimiento del presente proyecto.