



AUDITORIA GENERAL
DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES



PERIÓDICO DIGITAL

Perspectivas sobre el control por la AGCBA
para la Ciudad de Buenos Aires



El Periódico Digital cumple 5 años

POR IVÁN BELETZKY

(Jefe de Divulgación y Editor Responsable del Periódico Digital AGCBA)

El primer Periódico Digital fue publicado en diciembre de 2018. Como saben, es un producto editorial del Departamento de Divulgación de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (AGCBA). Si bien es una continuidad de la Revista Contexba, que había sido elaborada por el área desde el año 2006, tiene algunas diferencias notables con su antecesora: tiene mayor frecuencia, no se imprime en papel y cuenta con un número menor de páginas para facilitar la lectura desde un monitor, celular o cualquier dispositivo electrónico. Las tres características diferenciadoras persiguen los objetivos de una época marcada por la despapelización y el contacto digital con el conocimiento. La frecuencia también es su sello distintivo, mientras la Revista CONTEXBA tuvo 11 ediciones en 11 años, esta edición especial del Periódico es la número 19 en sólo cinco años.



En estos cinco años hemos recibido valiosos aportes de profesionales de la Auditoría en modo de artículos, convocatorias, cobertura de acciones inter-institucionales y relevamiento de temáticas de interés tanto para los trabajadores de la casa como para el público destinatario que, en su gran mayoría, forma parte de la administración pública.

En este marco, durante el presente año, lanzaremos ediciones especiales que tienen como objetivo destacar algunas de esas colaboraciones. Para esta oportunidad, seleccionamos seis de los artículos del periódico por ser los que se ajustan al propósito de esta edición: perspectivas sobre el trabajo de auditoría. En este sentido, los aportes, al ser republicados en conjunto, resignifican su contenido y vuelven a presentar debate en la búsqueda de herramientas, instrumentos y prácticas virtuosas que faciliten al trabajo de au-

ditoría en particular y el de la gestión pública en general.

El primero de esos artículos denominado “La auditoría de gestión y la evaluación de las políticas públicas” (escrito por Fernando Santiago y Nuria García Wolff) rescata la subjetividad de la mirada de la tradición evaluativa para facilitar la tarea de los organismos de control en lo relativo a auditorías de gestión entendiéndolas como “procesos de recolección, sistematización y análisis de información desarrollados para analizar la eficacia y eficiencia de la actividad estatal y por supuesto, el logro de los objetivos de los programas en relación con la planificación”.

Por su parte, “La auditoría informática en el Gobierno de la Ciudad (III)” forma parte de una saga de aportes de la Dirección General de Sistemas de Información de la AGCBA que vienen siendo publicados desde la época de la Revista CONTEXBA. Así, si el primer artículo era de “observaciones” y el segundo “recomendaciones”, éste sería de “seguimiento”, o en qué medida, esas falencias descritas fueron abordadas y resueltas en los últimos 10 años.

Además, “La seguridad pública en la Ciudad de Buenos Aires” (Ricardo Ohoka, Supervisor AGCBA y el Dr. Leonel Díaz, Auditor Principal AGCBA) explica cómo la AGCBA, a través de sus informes de auditoría, ha acompañado cada uno de los cambios e iniciativas en materia de seguridad pública en la Ciudad de Buenos Aires. En este sentido, la seguridad pública puede ser entendida como “la actuación política y social en que las personas tienen legal y efectivamente garantizado el goce pleno de sus derechos a defender y ser protegidos en su vida, su libertad, su igualdad de oportunidades y su efectiva participación en la organización política, económica y social, así como en su igualdad ante la ley y su independencia ante los poderes del Estado”.

En “La auditoría ambiental gubernamental como Instrumento del desarrollo urbano sustentable” Dardo Alejandro Vindman (Supervisor de la AGCBA) se refiere a la importancia de las auditorías de corte ambiental para sumar una perspectiva de sustentabilidad a los planes de desarrollo urbano. Según el autor, la auditoría ambiental es “el instrumento de gestión que comprende una evaluación sistemática, documentada, periódica y objetiva de la eficacia ambiental de una organización y de los procedimientos destinados a la protección del medio ambiente, brindando las bases para establecer un proceso de mejora continua”. Seguidamente, “Los desafíos de los organismos de control frente a gobiernos abiertos” (Andrea Colotta) expone la importancia fundamental de que los organismos de control se adapten a la realidad de los gobiernos abiertos. Esto es, identificar puntos de entrada para que los mismos se involucren en la agenda de gobierno abierto, visibilizar su labor para una efectiva identificación de los obstáculos y desafíos, y el desarrollo de aplicaciones interactivas que privilegien el acceso a datos abiertos como una manera de posicionar su trabajo y acercarlos a la ciudadanía.

Finalmente, un equipo de Auditoría de la Dirección General de Control de Cultura y Turismo de la AGCBA presenta sobre “Lineamientos de auditorías del sector cultural en la AGCBA” que, según sus autores, requiere enfocar la acción de control en aspectos que son comunes al resto de las políticas, pero también en otros que atienden la especificidad del sector. Buena parte de ellos, son posibles de ser abordados por las características institucionales particulares de la AGCBA, que incluye entre las más notorias, trascender la auditoría de cumplimiento legal y financiero para enfocarse en el análisis de la gestión a fin de promover la mejora de la calidad de las políticas. ■

TEMÁTICA DEL CONTROL

La auditoría de gestión y la evaluación de las políticas públicas

Mg. FERNANDO SANTIAGO Y Mg. NURIA GARCÍA WOLFF

Supervisores de la AGCBA

El control y la evaluación de las políticas públicas cumplen una función fundamental en los sistemas políticos como expresión de que el ejercicio del poder en los países democráticos implica la existencia de límites y contrapesos; también tienen un rol como instrumentos que garantizan la transparencia y la rendición de cuentas de los gobiernos. Pese a esa función compartida han sido interpretadas tradicionalmente como actividades contrapuestas e incompatibles; el primero, como una actividad técnica, regida por procedimientos normatizados y dotados

de objetividad; la evaluación, por su parte, como una herramienta de análisis más flexible, menos objetiva y ajena a los tiempos de la gestión. Esa dicotomía se justificó, en parte, por la concepción tradicional de los organismos de control apegada a la verificación normativa; al examen de los requisitos formales y en oposición a la perspectiva más interpretativa de la evaluación. Tal vez ese carácter flexible y su instrumental más ecléctico hizo que la evaluación fuera menospreciada como instrumento capaz de hacer aportes concretos en las instituciones de control.

Si bien puede insistirse en esa dicotomía, nos parece valioso rescatar que se trata de herramientas complementarias; que enriquecen al control con sus aportes. Esos aspectos comunes son, desde nuestra perspectiva, el marco en el que se constituye la auditoría de gestión.

Modelo de control y metodologías de análisis

Los organismos de control adoptaron históricamente en la Argentina un enfoque tradicional centrado en la verificación de las regulaciones y su instrumento operativo fue la auditoría de cumplimiento.

Con la sanción de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera se modificó el esquema de control; surgen allí la Sindicatura General de la Nación (SiGEN) y la Auditoría General de la Nación (AGN) órganos responsables del control interno y externo respectivamente.



La consecuencia institucional y política más relevante de la sustitución del Tribunal de Cuentas de la Nación por la Auditoría General consistió básicamente en el traslado de la dependencia del control externo al Congreso de la Nación.

A partir de allí los mecanismos de control se conciben como componentes de un modelo de gestión pública basado en la medición de resultados, cambiándose el enfoque de control con un nuevo paradigma centrado en los criterios de economía, eficiencia y eficacia; un cambio doctrinario que requirió la incorporación de herramientas inexploradas hasta entonces como la auditoría de gestión.

Ese modelo institucional tuvo su reflejo en la Ciudad de Buenos Aires. Tras sancionar su Constitución en

1996, se estructuró un sistema de organismos especializados en el control público: “un modelo de control integral e integrado, conforme a los principios de economía, eficacia y eficiencia” (...) que comprende el control interno y externo del sector público. Para dichas funciones se institucionalizaron la Sindicatura General (SIGEBA) y la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (AGCBA). El marco legal incorporó explícitamente como una de las funciones de la AGCBA “las evaluaciones de programas, proyectos y operaciones” (Ley 70. Art. 136) así como su alineación a los principios de eficiencia y eficacia.

La institucionalización de un modelo de control que superó el paradigma tradicional centrado en el cumplimiento; la adopción de un enfoque integral para el análisis de las políticas; la incorporación de la multidisciplina y de herramientas metodológicas de diversas ciencias para ofrecer análisis más complejos, han sido los componentes de la consolidación de la auditoría de gestión. En ella se configura una intersección, un espacio común, entre los campos de la evaluación y el control que hasta aquí aparecían divergentes.

La auditoría de gestión explota los recursos de ambas técnicas definiéndose como un proceso de recolección, sistematización y análisis de información desarrollado para analizar la eficacia y eficiencia de la actividad estatal y por supuesto, el logro de los objetivos de los programas en relación con la planificación. Incorpora también el análisis de sus efectos sociales en términos de “equidad”; grado en el cual el acceso a los servicios es equitativo y apropiado a las necesidades de los ciudadanos. En su acción requiere de la aplicación de los procedimientos de la investigación para valorar la conceptualización, el diseño, la ejecución y la utilidad de los programas de intervención social. Esta metodología implica la recopilación sistemática de información sobre actividades, características y resultados de un programa como insumo para mejorar la eficacia y la toma de decisiones.

Un aspecto central en esta perspectiva, es la valoración de los resultados de la política. Allí se cuentan como criterios de análisis, el cumplimiento legal, la economía, la eficacia, la eficiencia. Evaluarlos tiene sentido como forma de contribuir a mejorar la gestión del gasto; la calidad de los servicios públicos y la rendición de cuentas.



Este análisis interpretativo de las políticas incluye la comprensión de su diseño; la relevancia de los problemas abordados y la pertinencia de las políticas ofrecidas para los problemas identificados. En esa línea, la auditoría de gestión, más que un saber objetivo constituye una profesión que utiliza la investigación aplicada al análisis de intervenciones públicas destinadas a resolver problemas en un contexto específico. Hay que producir y ofrecer información y conocimiento utilizable para responder a las exigencias sociales de información y transparencia, pero también favorecer el aprendizaje institucional de la gestión y la posibilidad de una toma de decisiones racional que facilite introducir modificaciones para mejorar los resultados o cambiar los objetivos si los requerimientos sociales se modificaran.

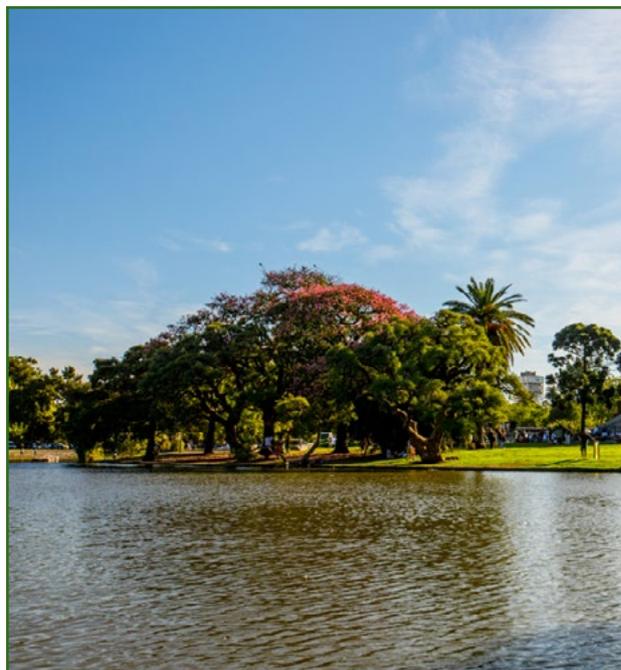
Como vemos, la preocupación por la eficacia, eficiencia y economía se amplía a otras dimensiones. Entre ellas puede agregarse el análisis de la lógica de la intervención pública. En concreto, analizar su racionalidad y su coherencia. El análisis de la racionalidad supone verificar la relevancia del problema que la política pública dice abordar; revisar la magnitud y significatividad del problema explicitada en un diagnóstico y observar la pertinencia que implica constatar la correspondencia de los objetivos con los problemas identificados.

La coherencia, en tanto, refiere al alineamiento interno entre los objetivos establecidos en el programa con la estrategia diseñada para su obtención; y a la conexión entre la estrategia del programa y otros programas con los que puedan tener sinergias o complementariedad.

En ese sentido, además de su rol concreto de fiscalización, la acción de la auditoría de gestión consiste también en sumar conocimiento para la acción de gobierno y para el desarrollo de capacidades en las áreas de gestión; en promover la aplicación de los hallazgos en el mejoramiento de la política; y en la provisión de información al ciudadano. Por ello es valiosa la incorporación efectiva de la interdisciplina en la comprensión de los procesos complejos de las políticas.

Otro aspecto que se pone en juego en la auditoría de gestión es el reconocimiento de la subjetividad. La práctica del control ha sido caracterizada como una profesión objetiva; una actividad exclusivamente técnica de la cual surgen observaciones y recomendaciones avaladas profesionalmente. Sin embargo, desde nuestra perspectiva, no se trata de una acción que carezca de influencias subjetivas. Es necesario reconocer intereses y motivaciones: tener claramente identificada la influencia subjetiva en el desempeño, colabora en desarrollar mecanismos de verificación para limitarla y en fortalecer la rigurosidad técnica.

La promoción de la auditoría de gestión no implica tampoco magnificar su valor: su adopción como herramienta metodológica debe admitir su alcance y limitaciones. Es preciso reconocer que el producto de su acción es información, una forma más de conocimiento. Los responsables de la gestión no emplean este conocimiento técnico como motor exclusivo de su acción y mayormente utilizarán sus resultados cuando justifican la orientación que ya tenían previs-



ta para sus acciones. Hay que dejar de lado la creencia de que la mirada técnica dota de valores superiores a las argumentaciones: es errónea. Sus contribuciones constituyen sólo una de las múltiples formas de saber y compiten con otras en circulación puesto que las decisiones no las toma un actor único libre de presiones externas. Los decisores no siempre buscan la racionalidad técnico-económica sino soluciones socialmente aceptables o políticamente convenientes. En definitiva, las pretensiones de lograr la aplicación de la racionalidad técnica a un programa o política olvidan que las decisiones son negociaciones políticas y el resulta-



do de la mediación entre diferentes grupos de interés. Entonces hay que asumir expectativas realistas sobre lo que se puede alcanzar. Hacer auditoría de gestión es aportar información y análisis relevante, pertinente y sistematizado sobre la acción de una política y la falta de utilización directa de sus aportes técnicos no debe llevar a la desazón ni a ignorar los múltiples canales a través de los cuales puede incidir más allá de la evidencia directa.

Conclusión

Los cambios paradigmáticos en el campo del control público y la consolidación de modelos institucionales novedosos les abren a los organismos de control de la Argentina una gran ventana de oportunidad para implementar controles modernos y de calidad renovada. La intersección del campo tradicional del control con parte del marco conceptual y metodológico de la evaluación de políticas públicas tiene como expresión valiosa a la auditoría de gestión o desempeño; una herramienta de gran valor que aporta a la rendición de cuentas; que recupera herramientas cuanti y cualitativas para comprender cabalmente las políticas, se enriquece con la interdisciplina y se enfoca en la mejora de las políticas públicas, en la medición de sus logros, sus resultados e impactos. ■

Referencias Bibliográficas

Caccaviello J., García Wolff, N., y Santiago, F. (2015). Los organismos de control como herramientas de evaluación para mejorar las políticas públicas: el caso de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires. En Pablo Sanabria (coord.), *Avances y retos de la evaluación de políticas públicas en gobiernos subnacionales* (pp. 78-101). México D.F.: Centro CLEAR para América Latina, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C. (CIDE), Red Interamericana de Educación en Administración Pública (INPAE).

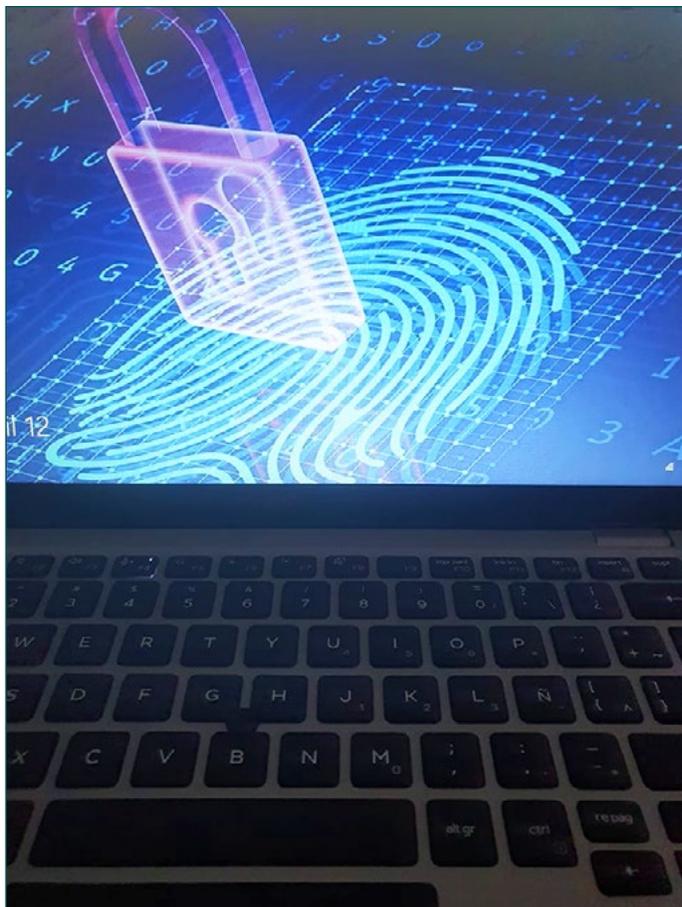
Lerner, Emilia (1996), "El control externo gubernamental: el caso argentino", en Ginestar, Ángel (comp.), *Lecturas sobre la Administración Financiera del Sector Público*, Volumen I, (UBA/CITAFOEA/ ASAP/ASIP).

Lupica, Antonio Juan. (2011) *Auditoría de gestión: la herramienta de control para la eficaz reforma de Estado*.

La Auditoría Informática en el Gobierno de la Ciudad (III)

**POR EL ING. JOSÉ RECASENS
Y EQUIPO DE AUDITORÍA DE SISTEMAS¹**

En ocasión del décimo aniversario de la AGCBA publicamos un par de artículos. En el primero describíamos el proceso de organización de la institución. También enunciábamos las debilidades que habíamos encontrado en el GCABA. En el segundo artículo describíamos qué era lo que se podía hacer, a nuestro criterio, para paliar esos baches de gestión. Podríamos decir que, si el primer artículo era de “observaciones”, el segundo correspondía a uno de “recomendaciones”. Ahora, parece un buen momento para incorporar un nuevo capítulo, de “seguimiento”. O en qué medida, esas falencias descritas fueron abordadas y resueltas en los últimos 10 años.



Nuestro ámbito de acción no es el de la gestión sino el de la evaluación de la misma y, aunque incluimos recomendaciones en los informes, las mismas no son vinculantes. Sin embargo, describir la posible solución muchas veces nos permite redondear la visión que tenemos del desvío y esbozar un camino posible.

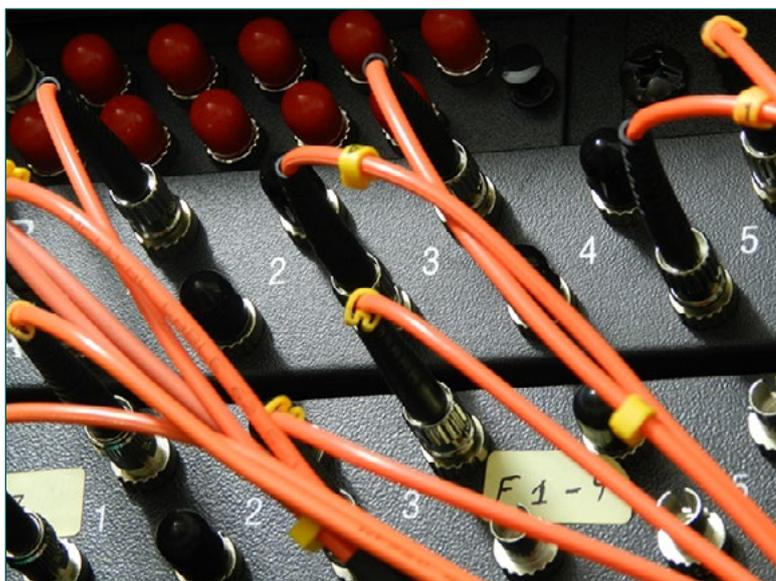
Así, destacábamos la importancia de la creación de la ASI (Agencia de Sistemas de Información) como órgano rector en materia informática. La norma pide la ejecución de políticas centrales definidas y comunicadas. Resulta muy difícil que diferentes áreas de sistemas mantengan la compatibilidad tecnológica y metodológica sin un ente rector. Cada gestor tiene sus preferencias y, una vez incorporadas, las diferentes soluciones que cada área escoge pueden resultar difíciles de compatibilizar. Ya decía Napoleón que prefería un general malo a dos buenos. Imaginemos una batalla en la que uno ordena atacar y otro la retirada. Con menos dramatismo, en la gestión se presentan este tipo de circunstancias, por lo que subyace la idea de que a veces no se trata de acertar el camino óptimo sino de opciones aceptables que resulten suficientes para alcanzar los objetivos. Por otra parte, la norma también pide unidad de conducción. Resulta impensable un proyecto integrador sin ella. La creación de la ASI llenó un vacío organizacional: el de la

1- Lic. Héctor Santiago Zancada, Lic. Guillermo di Bucci, Lic. Hernán García, y restantes miembros del equipo. El artículo fue escrito siendo Presidente de la Comisión de Supervisión la Cdra. Mariela Coletta y Director General de Sistemas Martín Alessandro.

unicidad de mando. Esta unidad fue tomando entidad con el paso del tiempo, pero no se ha desarrollado de un modo completo.

La ASI fue creada por una ley que establecía que esta tendría la responsabilidad de diseñar y llevar a buen puerto un plan informático al servicio de la ciudadanía que mejorase la transparencia del GCABA. Mencionábamos que el presupuesto como herramienta de gestión no facilitaba la tarea de la ASI como ente rector. Decíamos entonces que la ASI debía intervenir en el armado de todos los proyectos sectoriales y debía tener poder de veto en aquellos planes que no se alineasen con el plan rector. Sin esto, la ASI resultaba un organismo descompensado, con gran responsabilidad y limitada autoridad. Tuvimos la oportunidad de auditar a la ASI en sus comienzos y, el entonces Director Ejecutivo, nos decía que no podía imponer su autoridad manu militari a áreas que habían precedido a la ASI. Más allá del estilo que le quisiera imprimir su conducción a la ASI le faltaban

herramientas, una de ellas, la facultad del ente rector de participar junto con el Ministro de la designación y de la remoción de las autoridades de las áreas de sistemas descentralizadas, como sucede con otros órganos rectores. Hubo pocas mejoras en este aspecto desde lo formal aunque, informalmente, se fue consolidando un modelo de gestión que produjo avances. Se continuó con la tendencia a centralizar el procesamiento en la ASI, algo que mejora el ambiente de control. También se



tendió a centralizar la administración de las comunicaciones de voz y datos en línea con la convergencia digital. Esto mejoró la gestión y la contabilización del gasto de estos conceptos dado que el mismo se concentraba en la ASI con la excepción de unos pocos casos. Pero el presupuesto sigue sin reflejar con claridad el gasto en informática. En algunos casos se agrupa la informática con otras áreas, y donde esto no ocurre no se separa inversión de gasto operativo. Todavía no es posible saber con precisión cuántos puestos de trabajo, usuarios y qué personal trabaja en tecnología en el GCABA. Se desconoce el costo de los proyectos, tanto de la inversión como de su operación. No es posible confeccionar indicadores generales del gasto en comunicaciones, operación, personal, y otros rubros como sería deseable. Esto permitiría efectuar análisis comparativos con otras organizaciones. Sí resulta posible conocer una cota inferior del gasto global sumando las principales áreas informáticas importantes, lo que se ve facilitado por el proceso de consolidación. En resumen, el presupuesto como herramienta de gestión realiza un aporte limitado.

La relación con otras áreas del gobierno tampoco se modificó desde lo formal pero sí de hecho. La ASI no efectúa la delegación de funciones en áreas descentralizadas, pero sí ha acordado para que dichas áreas

utilicen el servicio de procesamiento de la ASI y la red de comunicaciones que esta provee. Por su parte, las áreas descentralizadas se ocupan de desarrollar y mantener los sistemas, capacitar al personal, dar servicio de soporte y otros, modelo que se encuentra alineado con lo solicitado a través de las observaciones de los informes de la AGCBA. Proyectos como SADE, Registro Civil, Inscripción On Line, y otros fueron encarados con esta modalidad con buenos resultados dado que se adaptan a la cultura del GCABA.



Mencionábamos como rol de la ASI el de coordinar acciones entre los diferentes poderes, algo que no ha ocurrido. Una acción interesante sería ofrecer el uso de los sistemas de administración que dispone el ejecutivo a los diferentes poderes, como por ejemplo el sistema de liquidación de sueldos, de compras y el expediente electrónico, algo que mejoraría la eficiencia y permitiría que los organismos se concentren en el perfeccionamiento de sus sistemas esenciales. Se aprovecharía con una mayor escala la inversión realizada en los mismos.

Decíamos que dentro del modelo de gestión el desarrollo debía descentralizarse. Esto ocurrió en todos los proyectos de desarrollo importantes. Y también decíamos que el nivel central debía proveer servicios que cooperasen con esta tarea y que mejoraran el ambiente de control. Mencionábamos dentro de estos servicios la provisión de ambientes, la administración del software, colaboración para el gerenciamiento de proyectos, todo lo cual sucedió con aquellos proyectos que se procesaban en la ASI; con lo que el avance existió, pero fue parcial. Áreas como las del Ministerio de Hacienda no se incorporaron a este esquema. Planteábamos que era necesario contribuir desde el nivel central a la conversión de la información de GCABA en una entidad independiente de los sistemas y de quién los administrara. Que era necesario tender a la normalización y la integración de la información. Esto ha sucedido en una pequeña escala con alguna información como por ejemplo los nombres y las direcciones de las calles de Buenos Aires. Pero aún se está muy lejos de contar con integridad en algo central como el ciudadano único, por ejemplo. Podemos decir que ha habido cambios incipientes. Dentro de la ASI se creó una Dirección de Integración pero no se apreciaron cambios importantes en los sistemas al respecto.

Otra de las falencias que encontrábamos residía en la falta de un ciclo de evaluación de nuevas tecnologías, algo que continuó sin formalizarse aunque se efectuaron e incorporaron cambios en función de las tendencias de la industria. Esto facilitó la concentración en una menor cantidad de tecnologías reduciendo la dispersión y facilitando la integración. O sea, no se incorporó un ciclo estructurado pero se realizó la

tarea con métodos menos formales.

Con relación a la seguridad de la información mencionábamos que debía ser independiente de las áreas de sistemas, algo que no sucedió. Tampoco esta área ejerce su rol central como entidad rectora. Hay muchos sistemas que se encuentran fuera de su órbita como los de la recaudación y el gasto. Estas importantes decisiones todavía están pendientes. El área de seguridad confeccionó normas que no se han hecho cumplir, salvo casos aislados, y que dejan un vacío importante en la formación de un ambiente de control adecuado.



Planteábamos que los sistemas debían extenderse por fuera del gobierno hacia la ciudadanía y hacia otros poderes. Esto ha acontecido con muchos sistemas, aunque todavía queda mucho por hacer. Los Sistemas de Recaudación, Compras, Inscripción en Línea y muchos otros han sido orientados al usuario externo y al ciudadano.

Mencionábamos la necesidad de reforzar la capacitación y es un hecho que esta dimensión mostró mejoras con la creación del Instituto de la Carrera. También la capacitación de los usuarios para aprender a operar los sistemas fue reforzada, con la creación de cursos, material didáctico preparado por pedagogos, y otras acciones.

Señalábamos que la estructuración de los procesos les quitaba discrecionalidad a los funcionarios actuantes forzando a explicar las decisiones que pudieran resultar excepcionales. En tal sentido se incorporaron herramientas de “flujo de tareas” (Workflow) aunque, había muy pocos procesos incorporados, se había dado el primer paso.

También mencionábamos que la informática podía mejorar en gran medida la transparencia con las facilidades de acceso de la digitalización. El expediente electrónico ha sentado la base para que cualquier ciudadano pueda acceder a los mismos, pero no se han instrumentado todavía mecanismos ágiles y amplios para ello.

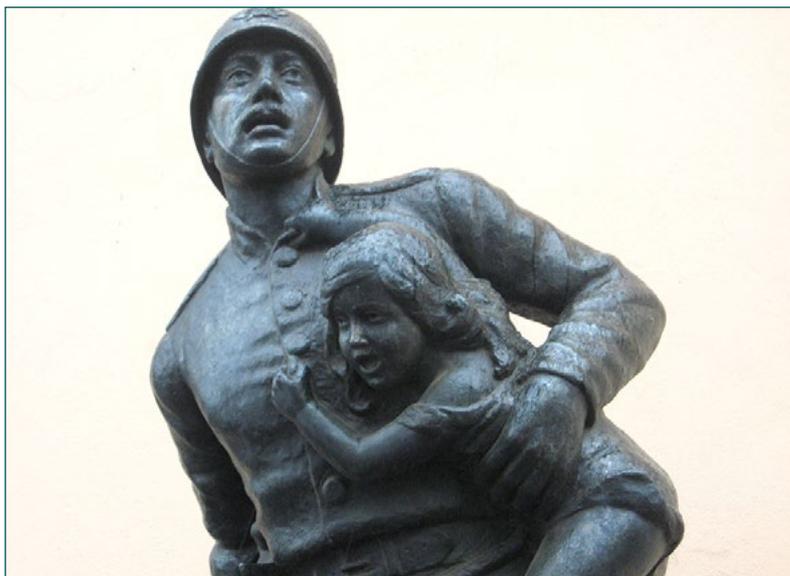
Por último, planteábamos que los ciudadanos tienen una computadora en sus bolsillos que algunas veces usan como teléfono, y que sería bueno aprovecharla. Esto ha sucedido con aplicaciones prácticas como la que permite reservar el uso de las bicicletas pero también en aplicaciones corporativas como compras. Sin embargo, el uso del teléfono como terminal ha quedado fuera de sistemas con intensa intercomunicación con la ciudadanía como Inscripción On Line (Educación). ■

La Seguridad Pública en la Ciudad de Buenos Aires

POR EL LIC. RICARDO OHOKA, Supervisor AGCBA

Y EL DR. LEONEL DÍAZ, Auditor Principal AGCBA

Si retrocediéramos 12 años en el tiempo, e iniciáramos un rápido viaje hasta nuestros días, podría sorprendernos la cantidad, y profundidad, de los cambios en materia de Seguridad Pública, que han acontecido en la Ciudad de Buenos Aires. Aquella Ciudad, no sólo no tenía fuerza de seguridad propia -la fuerza de seguridad era la Policía Federal Argentina-, sino que, la función pública de la seguridad, estaba circunscripta a los registros y acciones de control sobre las empresas de vigilancia privada, a la custodia de edificios y de bienes públicos, donde se encontraban los edificios públicos de la Ciudad y al cuerpo de Guardia Urbana¹.



La AGCBA en sus informes de auditoría, ha acompañado cada uno de esos cambios e iniciativas en materia de Seguridad Pública².

Hoy, no sólo vivimos en una ciudad con fuerza de seguridad propia, con monitoreos del espacio público mediante cámaras de video, con Superintendencia de Investigaciones y de Operaciones; con Policía Científica propia, abordando temáticas como la violencia familiar y de género. Además, su estructura adoptó territorialmente la forma de las Comunas, y busca implementar Comisarías Comunes en cada una de las 15 Comunas; complementadas con Comisarias Vecinales a los efectos de guardar cercanía con la prestación del servicio de seguridad. Todo esto se ve acompañado por un Ministerio de Justicia y Seguridad que desarrolla acciones periféricas, pero coadyuvantes, en materia de prevención y contención a las víctimas.

A los ojos del control público, surgen nuevos desafíos en el ejercicio de nuestra competencia.

La actual Policía de la Ciudad no se hizo de un día para el otro. En estos doce años, se pueden individualizar cada uno de los hitos que la forjaron. Hitos que han suscitado una labor paralela por parte de la AGCBA en su rol de control y que, de algún modo, creció con el desarrollo de la misma.

El primer hito que podemos señalar, es la creación de la Policía Metropolitana. Una policía de cercanía que buscaba un efecto disuasorio, más basado en la prevención del delito por presencia que por la acción directa.

1- Cuerpo compuesto mayormente por personal contratado que tenía la función preventiva con portación de uniformes del GCABA.

2- Informes 5.03.12; 5.08.04; 5.14.07; 5.07.01.00; 5.03.11; 5.03.15; 5.05.05; 5.05.03; 5.10.06; 5.12.08 y 5.07.05.

Aquellos policías metropolitanos tenían permitida la actuación ante un evento delictual, pero luego, el aprehendido debía ser trasladado y puesto a disposición de la Justicia en sedes de la Policía Federal Argentina. Desde los inicios de esta fuerza, su conformación y crecimiento, la AGCBA generó varios informes sobre las compras de los insumos y servicios necesarios para su aprovisionamiento, como así también un relevamiento de los Recursos Humanos, tanto del personal policial como civil que prestaba servicios para la misma.

Frente a la creación de la Policía Metropolitana, las recomendaciones de los informes de la AGCBA³, tuvieron un rol prevalente en las acciones correctivas de la gestión que se verificaron con posterioridad. La creación del Instituto de Seguridad Pública, marcó otro hito en la Ciudad en materia de formación policial, basado en las especificidades requeridas para aquella fuerza policial que

comenzaba a nacer. El paso temprano de la AGCBA por aquel lugar, aún en construcción, generó, a través de algunas de sus recomendaciones, un correlato que en la actualidad - y ya con otras pretensiones formativas- se vieron llevadas a la práctica⁴.

Además, en virtud de las leyes de Seguridad Pública, que se fueron estableciendo a lo largo de estos años⁵, se produce la creación de varios Institutos, que se abocan a tópicos complementarios a la prestación de la función policial⁶.

Por último, y como piedra basal de lo que vendrá, para la prestación del servicio de Seguridad Pública, y la actuación de la AGCBA en la temática, destacamos la Transferencia de Funciones y Facultades en Materia de Seguridad a la órbita de la Ciudad, con multiplicidad de recursos físicos y humanos de la Policía Federal Argentina, hacia a la nueva Policía de Ciudad. Este último hito que señalamos, llevó aparejado su correspondiente informe⁷, que por la importancia, relevancia y complejidad tuvo un lugar destacado.



3- Informes 5.14.06; 5.13.15 y 5.10.18.

4- 5.11.13 y 5.18.01.

5- Ley 2894 -derogada- y Ley 5688 vigente en materia de Seguridad Pública.

6- 5.03.11, 5.06.04 y 5.18.04.

¿Qué entendemos por Seguridad Pública?

En cuanto a la Seguridad Pública vamos a tomar como tal la definición expresada por Saín (2002), “en un contexto democrático, la Seguridad Pública es la actuación política y social en que las personas tienen legal y efectivamente garantizado el goce pleno de sus derechos -considerados éstos no solamente como principios o garantías formales sino también prácticas sociales-, a defender y ser protegidos en su vida, su libertad, su igualdad de oportunidades y su efectiva participación en la organización política, económica y social, así como en su igualdad ante la ley y su independencia ante los poderes del Estado, y a obtener el pleno resguardo de la totalidad de sus derechos y garantías emanadas del Estado de Derecho”.

Es importante destacar, que la ley de Seguridad Pública de la Ciudad, define una multiplicidad de actores que se interrelacionan entre sí en materia de Seguridad Pública, que incluye a la “Sociedad Civil”.

Es por ello que existe la necesidad de comprender, y compatibilizar, los roles que debe cumplir cada uno de los actores de las Políticas de Seguridad Pública, ya que, las diferentes racionalidades de los actores involucrados, hacen que, a veces, se produzcan desencuentros entre ellos.



El Problema del diagnóstico

Otra cuestión es que, como en toda política pública, entendemos que es imprescindible realizar un adecuado diagnóstico de la situación que se pretende modificar. Una suerte de “identificar el problema”, antes de definir las estrategias de abordaje del mismo.

Para la planificación de una estrategia de Seguridad Pública, no son suficientes las evaluaciones cuantitativas, es necesario poseer, en forma conjunta, información adecuada para su interpretación. Entendemos a la estrategia como “organizar la reflexión y el análisis de situaciones desde la perspectiva de la correlación de fuerzas de los actores. Considerar a las relaciones entre actores sociales en sus vínculos de colaboración, neutralidad, enfrentamiento u oposición de fuerzas. Reconocer a la realidad como un conjunto complejo de intenciones, voluntades y actos diversos que producen una pluralidad de interpretaciones y comprensiones (que explican su significado desde diversas posiciones y prácticas sociales.)”⁹

7- 5.17.06 Transferencia de Funciones y Facultades en Materia de Seguridad.

8- Estos son: Jefe de Gobierno, Ministerio de Justicia y Seguridad, Poder Legislativo, Poder Judicial, Juntas Comunes, Policía de la Ciudad, Bomberos, Agentes de Tránsito y Transporte, Servicio de reinserción social, ISSP, Consejo de Seguridad y Prevención del Delito, el Sistema de Gestión de Información de Seguridad Pública, el Sistema Penitenciario, el Sistema de Emergencias, el Sistema de Seguridad Privada y los Foros de Seguridad Pública.

9- Alfredo Ossorio. Planeamiento Estratégico. INAP. 2002.

Nuestra evaluación

A la luz de los requisitos que debe reunir una evidencia para ser considerada válida (Competencia, Suficiencia y Pertinencia), nuestra evaluación de las políticas de Seguridad Pública de la Ciudad de Buenos Aires, debería acentuar el foco en la objetividad, la información suficiente, y la utilización de métodos rigurosos para llegar a resultados válidos y confiables.

La objetividad intenta captar lo que ha sucedido en la realidad, mediante procedimientos que eviten que la ideología, las ideas preconcebidas, afecten el resultado del ejercicio de las tareas de control.

La confiabilidad está dada por la calidad y estabilidad de la información y, por propiedad transitiva, por la de los resultados obtenidos. En materia de Seguridad Pública, esto es central.

Conclusiones

Partiendo de aquella Ciudad, que solo llevaba un registro de actores complementarios en materia de Seguridad, hasta la compleja prestación de la función de Seguridad Pública actual, la AGCBA acompañó este vertiginoso camino, que abarcó el nacimiento de la Policía Metropolitana, la creación del ISSP, la modificación del mismo Instituto, hasta las actuales funciones, las acciones complementarias a la función policial, la transferencia de funciones y competencias, y la conformación de la Policía de la Ciudad.

Nos encaminamos a un punto en que esta AGCBA, como órgano auditor externo, va a producir informes sobre la gestión y acciones de la propia fuerza policial. Pocos casos en el mundo hay de civiles auditando fuerzas de seguridad.

Ejercer el rol en forma adecuada, contribuirá al fortalecimiento de las instituciones, a mejorar la transparencia y a aportar a la construcción de un Estado moderno en la Ciudad de Buenos Aires, que accede a implementar acciones novedosas en materia de control, que se encuentran a la altura de las ya implementadas por las naciones más desarrolladas del mundo. ■

Bibliografía

Cohen, Ernesto y Franco, Rolando (1988), "Evaluación de Proyectos Sociales", GEL Grupo Editor Latinoamericano.

Ginestar, Angel (2001), "Pautas para identificar, formular y evaluar proyectos", OEA, Asociación Argentina de Evaluación, CICAP - Uruguay, Centro Interamericano de Cooperación y Capacitación.

Organización de las Naciones Unidas (2004), "Manual para la elaboración de un sistema de estadísticas sobre justicia penal".

Ossorio, Alfredo (2002). Planeamiento Estratégico. INAP.

Oszlak, Oscar (2002). Trabajo presentado en la VIII Conferencia Anual INPAE 2012: "Gobierno Abierto: Por una gestión pública más transparente, participativa y colaborativa".

Pelacchi, Adrián Juan (2000), "Tratado sobre la Seguridad Pública", Editorial Policial. Policía Federal Argentina.

Saín, Marcelo Fabián (2002), "Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina". Fondo de Cultura Económica.

La Auditoría Ambiental Gubernamental como Instrumento del Desarrollo Urbano Sustentable

POR EL ING. DARDO ALEJANDRO VINDMAN

Supervisor de la AGCBA con especialización en Gestión Ambiental Metropolitana (FADU-UBA).



En los últimos años se ha venido hablando de la auditoría ambiental como una herramienta de amplia aplicación. Su uso ha sido impulsado, desde los gobiernos y las organizaciones multilaterales de crédito. Estas auditorías comenzaron a realizarse por organismos privados para luego comenzar a ser llevadas a cabo por entidades de fiscalización gubernamentales. Las ciudades y áreas urbanizadas, tomadas como medios urbanos, se caracterizan por presentar niveles de transformación máximos. En el presente artículo se expondrán los conceptos y definiciones fundamentales y se demostrará la importancia, beneficios y necesidad de realizar auditorías ambientales gubernamentales como instrumento de desarrollo urbano sustentable.

¿Qué entendemos por Auditoría Ambiental (AA)?

En primer lugar, podemos ubicar a la Auditoría Ambiental (AA) como un instrumento de monitoreo. Según el Plan Urbano Ambiental (PUA)¹ de la Ciudad de Buenos Aires, los instrumentos de monitoreo “son aquellos que dan continuidad a la gestión y permiten verificar el cumplimiento de las metas fijadas, destacando

1- El 13 de noviembre del 2008 se sancionó la Ley N° 2930 que constituye “el Plan Urbano Ambiental de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ley marco a la que deberá ajustarse la normativa urbanística y las obras públicas”, con una mora en su aprobación de más de diez años atento lo estipulado en la Tercera Cláusula Transitoria de la Ley 71 que definió un plazo de 12 meses para el “Documento Final”. La misma se promulgó de hecho el 12/12/08 y se publicó en el BOCBA el 8/01/09.

la importancia de contar con bases de datos y sistemas de información geográfica actualizados para una correcta gestión urbano-ambiental”.

Por otra parte, entre muchas, una definición muy difundida, se refiere a la AA como “el instrumento de gestión que comprende una evaluación sistemática, documentada, periódica y objetiva de la eficacia ambiental de la organización y de los procedimientos destinados a la protección del medio ambiente, brindando las bases para establecer un proceso de mejora continua.”². De tal forma, las AAs pueden diseñarse para llevar a cabo uno o todos los siguientes puntos:

- Verificar la conformidad con las regulaciones ambientales.
- Evaluar la eficacia de los actuales sistemas de gestión ambiental, en cuanto al logro de metas y objetivos, de proyectos y programas y la eficiencia y economía de sus actividades y operaciones, atendiendo a los criterios de sustentabilidad.
- Valorar el riesgo (ambiental) de materiales y prácticas reguladas y no reguladas.
- Reconocer el impacto ambiental producido por los proyectos, programas, actividades u operaciones de los entes y recomendar sobre la implementación de políticas ambientales.



■ Principios de la Auditoría Ambiental

Una AA se basa en los siguientes principios:

Eficacia: grado en el cual un programa o actividad gubernamental logra sus objetivos y metas u otros beneficios ambientales que pretendían alcanzarse, previstos en la legislación o fijados por la autoridad competente.

Eficiencia: relación existente entre los bienes o servicios producidos o entregados y los recursos utilizados para fines ambientales, en comparación con un estándar de desempeño establecido

Economía: los términos y condiciones bajo los cuales se invierten los recursos, para que la protección y conservación del ambiente se realicen con calidad y al menor costo.

Transparencia: la difusión de la labor de auditoría, con la finalidad de sensibilizar y concienciar a funcionarios y pobladores sobre la necesidad de conservar el ambiente y propender a su desarrollo sustentable.

Desarrollo Sustentable: la gestión, los programas, proyectos y actividades del Estado deben conducir al crecimiento económico, la elevación de la calidad de vida y al bienestar social, sin agotar la base de los recursos naturales en que se sustentan, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades.

2- Kent, Patricia (1999) "La Gestión Ambiental en la Empresa" Editorial Osmar D. Buyatti, Buenos Aires, Argentina. Págs. 79 a 80.

• Actividades de Auditoría Ambiental

Dentro de las actividades de auditoría ambiental se consideran dos modelos:

- El integrado.
- El exclusivo o dedicado.

Un modelo integrado puede resultar en una sobreasignación de personal experto, ya que la complejidad de la gestión ambiental requiere para su control, la intervención de equipos multi e interdisciplinarios, debiendo los organismos de control contar con estos equipos de auditoría medioambiental en cada área, multiplicando así el requerimiento de recursos.

En el caso del modelo dedicado, se minimiza la necesidad de recursos, el área puede desarrollarse con mayor eficiencia técnica y más especialización.



• ¿Qué entendemos como AA Gubernamental?

Según la Constitución Nacional (y la Constitución de la CABA), las leyes, las regulaciones sectoriales y la doctrina internacional del desarrollo sustentable, dan el marco en el que se generan e implementan las políticas ambientales de gobierno.

De tal forma, la gestión ambiental se debe realizar en la casi totalidad del universo de los entes que integran la administración de gobierno. La realización de auditorías ambientales, por lo tanto, se reconoce como una práctica natural que se incorpora a las actividades de fiscalización de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS)³. En este sentido, para definir a la Auditoría Ambiental Gubernamental nos es útil la visión del Sistema Nacional de Control de Perú que la explica “como el examen objetivo, independiente, sistemático y profesional, que efectúan los órganos de Control Gubernamental sobre la gestión ambiental y de los recursos naturales, a fin de determinar si las entidades gubernamentales cumplen con las normas legales y técnicas vigentes respecto a la formulación, ejecución y control de sus políticas, planes, objetivos, metas, programas, proyectos y demás actividades, en relación al medio ambiente y los recursos naturales”.

• Posibilidades, riesgos y límites de la Auditoría Ambiental

Es importante analizar los riesgos de una auditoría ambiental. Éstos son aquellas circunstancias, de carácter cuantitativo o cualitativo, que pueden influir, aumentando las posibilidades de error en las conclusiones de la auditoría:

- Cuando el impacto ambiental toma estado público.

3- EFS, entre las que se engloba a las Auditorías Gubernamentales como la AGCBA.

- Cuando los Proyectos examinados tienen aval de organismos de financiamiento o entes consultores privados de prestigio o de institutos de investigación. En este caso para recomendar medidas de mejora al ente auditado, se deberá contar con aval técnico y científico más que suficiente a fin de evitar cuestionamientos por parte del controlado.
 - Cuando hay carencia o insuficiencia de información ambiental de base.
 - Cuando la reglamentación es imprecisa o incompleta.
- Por otra parte, las AA conforman un documento que puede servir de guía para el cambio ecológico de las políticas ambientales. Asimismo, las AA también sirven como catalizador a partir del cual se inicie realmente un proceso de cambio e implicación ambiental, cívica y administrativa.



Para el caso puntual de la AGCBA, una de las limitaciones con que se encuentra es la interjurisdiccionalidad de varios entes y servicios de la CABA. La superposición de competencias en los niveles Nacionales, Provinciales y Municipales, por lo general, conduce a un descargo de responsabilidades cruzadas que la ausencia, o deficiencia de la legislación, jurisprudencia y doctrina hace de difícil resolución. Esta condición dificulta el acceso a los resultados de la inspección directa y si el organismo de control no tiene jurisdicción federal, su alcance se ve limitado en gran manera. Esta situación se dio, por ejemplo, en la realización de auditorías en la CEAMSE, que se pudo completar gracias a una sentencia judicial a favor de AGCBA, como también en el caso de ACUMAR.

Frente al interrogante de si es imprescindible contar con una guía especial para la realización de AA, se considera que las condiciones y capacidades de los auditores ambientales, y la estructuración de las etapas del proceso de auditoría, permiten la aplicación de sus normas generales en la auditoría medioambiental. La actividad de elaboración de procedimientos y técnicas expertas se centrará en las metodologías específicas de trabajo, donde se ponen en juego las aptitudes y capacidades propias a la auditoría medioambiental.

▪ **Desarrollo Sustentable en la Ciudad -Desarrollo "Urbano" Sustentable**

El término Desarrollo Sustentable fue utilizado por primera vez en 1987, al ser incluido dentro del Informe Brundtland (originalmente denominado Nuestro Futuro Común) que fuera elaborado por una comisión dentro del ámbito de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Allí se explica que el desarrollo sustentable implica "satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las del futuro para atender sus propias necesidades". En este sentido, el desarrollo sustentable, debe conciliar los tres ejes fundamentales de la sustentabilidad: lo eco-

4- La ONU adoptó, el 22/9/2015, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sustentable que incluye 17 Objetivos.

nómico, lo ecológico y lo social.

Se pronostica que hacia 2030, casi un 60% de la población mundial residirá en zonas urbanas. De ahí que el Objetivo número 11 de la Agenda 2030⁴, aborde el desafío del Desarrollo Urbano Sustentable.

Los elementos, que se analizan y estudian para alcanzar la condición de un Desarrollo Urbano Sustentable, se basan en evaluar:

- Porcentaje de la energía proveniente de fuentes renovables.
- Grado de integración de sistemas de tratamiento y reciclaje de agua y residuos.
- Superficies de espacios verdes integrados al desarrollo comercial, industrial y residencial.
- Desarrollo del transporte público masivo e integrado que permita desplazarse por toda la ciudad en diferentes medios con una única tarifa.
- Existencia de edificios verde inteligentes que minimicen el uso de recursos.
- Las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) en la aplicación de la Auditoría Ambiental como Instrumento de Desarrollo Urbano Sustentable.

Se puede afirmar que las EFS han tenido una presencia débil e insuficiente en el control de los procesos de Desarrollo Urbano, debido, entre otras razones, a las dificultades que conlleva la fiscalización de esta actividad.

En caso particular de la AGCBA, la mayoría de los informes realizados, hasta este momento, se centran principalmente en la legalidad, la actividad económico-financiera y de gestión (eficiencia, eficacia y economía) de los Programas Presupuestarios que ejecutan diferentes reparticiones u organismos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

A su vez, las Normas Básicas (NB) de la AGCBA, expresan que en los programas de auditoría deberán considerarse, entre otros criterios, el de impacto ambiental.

En definitiva, no se ha llevado a cabo, hasta el momento de realización del presente artículo, ningún proyecto que pudiera incluirse dentro de lo que se define como Auditoría Ambiental Gubernamental.

▪ Reflexiones Finales

Las Auditorías Gubernamentales, en general, están orientadas fundamentalmente a promover la mejora de las operaciones de gobierno - en términos de legalidad, economía, eficacia y eficiencia - y a fortalecer la capacidad sistémica del estado de rendir cuentas de su gestión a la sociedad. Vistas como instrumento del Urbanismo, las Auditorías buscan mejorar las operaciones de gobierno destinadas al desarrollo urbano persiguiendo la mayor economía, eficacia y eficiencia.

Si nos concentramos en las Auditorías Ambientales, se ha comprobado que son y pueden ser un instrumento sumamente válido para detectar problemáticas relacionadas con una mala gestión del espacio y a su vez proponer soluciones para una Planificación Urbanística más Sustentable. La intervención ambiental requiere, además, para alcanzar más eficiencia, poder hacer recomendaciones sobre las medidas de mitigación, programas de monitoreo y auditoría ambiental. Para ello, resulta imprescindible contar en las EFS, como en la AGCBA, con personal que posea y maneje técnicas y metodologías expertas y propias de la auditoría medioambiental. Finalmente, se pone de manifiesto y demuestra la importancia, beneficios y necesidad de realizar Auditorías Ambientales Gubernamentales como instrumento de Desarrollo Urbano Sustentable. ■

Los desafíos de los Organismos de Control frente a Gobiernos Abiertos

POR LA ABOG. ANDREA COLOTTA

DIRECTORA GENERAL DE LA UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA DE LA AGCBA.

1. Gobierno Electrónico vs. Gobierno Abierto

A fines de definir Gobierno Abierto y cuáles son sus diferencias con el Gobierno electrónico es importante ubicarse en el marco de una creciente masificación y uso intensivo de las tecnologías de información y comunicación (TIC) y de políticas de apertura de datos, junto con la aparición de nuevas formas de ciudadanía digital, que no sólo están cambiando la forma en que los ciudadanos perciben al poder público sino también su capacidad para contribuir a participar, pensarlos y transformarlos de manera radical (Ramírez-Alujas).

Un Gobierno Electrónico se caracteriza por el uso de las TIC para ofrecer a los ciudadanos un acceso ágil a la información y a los servicios públicos. Su característica es la tecnificación de los procesos, la digitalización de la burocracia y la apertura de espacios para una comunicación más fluida e interactiva entre el aparato público y la sociedad.

Un Gobierno Abierto es mucho más que un Gobierno Electrónico: fluye desde la convicción de repensar gobiernos, transformar la Administración Pública y la Sociedad y contribuir a desarrollar democracias más participativas. Su idea central está ligada principalmente con el concepto de “innovación”, entendido este concepto como la creación e implementación de nuevos procesos, productos, servicios y métodos de entrega que dan lugar y se traducen en mejoras significativas en los resultados de eficiencia, eficacia y calidad (Ramírez Alujas, 2010).

La génesis del Gobierno Abierto puede adjudicarse a una iniciativa del Presidente norteamericano, Barak Obama, a través de su “Memorándum sobre Transparencia y Gobierno Abierto” del año 2009. Allí destacaba la necesidad de cambiar la forma de trabajar, a partir de la apertura de datos y la mejora en la calidad de la información pública.

En el ámbito mundial, la Asamblea General de la ONU en su 66° periodo de sesiones (Septiembre 2011), lanza a nivel mundial el Open Government Partnership (OGP) o AGA (por sus siglas en español “Alianza



para el Gobierno Abierto”), una iniciativa a la cual ya pertenecen más de 79 países, 15 de ellos, Latinoamericanos. Al adherir a esta iniciativa cada país debe construir un Plan de Acción que contenga los compromisos a asumir, teniendo como principios la transparencia, la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la tecnología e innovación (Alianza para el Gobierno Abierto, 2020).

Sin embargo, el uso de las tecnologías no es garantía para el crecimiento significativo en la transparencia gubernamental. Es por ello que el Gobierno Abierto requiere la combinación de tres elementos: transparencia, la participación y la colaboración. (Open Government Standards, 2013)



En un sentido democrático, la participación del ciudadano solo tiene sentido si es permanente, abierta, libre y deliberativa. Los gobiernos deberán buscar que la ciudadanía se interese e involucre en el debate público, proveyendo los canales apropiados y mediante contribuciones que conduzcan a una gobernanza más efectiva, innovadora, responsable y que atienda las necesidades de la sociedad (Organismos de Control y Gobiernos Abiertos, 2015).

La transparencia gubernamental tiene que ver con la rendición de cuentas y el conocimiento preciso y detallado del uso de los recursos públicos y de los motivos y objetivos de las decisiones públicas. La información sobre el quehacer gubernamental debe ser abierto, completo, oportuno, gratuito y de fácil acceso para el público. Esto permite la consulta pública y la supervisión por parte de la sociedad (Organismos de Control y Gobiernos Abiertos, 2015).

La colaboración define los mecanismos que se siguen en el proceso de toma de decisiones, implementación y evaluación de las políticas públicas. Esta apertura es necesaria para encontrar soluciones a problemas públicos cada vez más complejos y favorecer la generación de espacios de colaboración e innovación entre los diversos actores: la administración pública, la sociedad civil y el sector privado.

La República Argentina se unió a la Alianza para el Gobierno Abierto en el año 2012. A la fecha, se encuentra en ejecución el IV Plan de Acción Nacional, período 2019-2021¹.

1- <https://www.opengovpartnership.org/es/members/argentina/>

Las acciones desarrolladas en el país a partir de los Planes de Acción presentados, tienden a la promoción de la participación de la comunidad en la evaluación y el control de los programas de las instituciones públicas y a fomentar la innovación en el Estado. La cuestión central es lograr que este nuevo escenario cuente con el seguimiento y evaluación de los Organismos de Control.

2. ¿Qué función cumplen los Organismos de Control?

En el ámbito local, la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las Leyes 70 y 325 han replicado el modelo de control interno y externo nacional. A dicho fin se crean la Auditoría General de la Ciudad (AGCBA), la Sindicatura de la Ciudad (SGCBA), la Defensoría del Pueblo y el Ente Regulador de Servicios Públicos.



Abocándome al caso de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos, los Informes Finales que produce son exámenes públicos que reflejan la gestión de gobierno. Estos informes son una evaluación independiente sobre el desempeño de una entidad, programa o actividad gubernamental, en términos de efectividad, eficiencia y economía en el logro de las metas programadas y el manejo de los recursos públicos. El insumo de los informes es la información otorgada por los Organismos auditados, a través de los procedimientos que aplica el equipo de auditoría.

3. Desafíos de los Organismos de Control frente a los Gobiernos Abiertos

En tiempos de Gobiernos Abiertos, los Organismos de Control (OC) deben adecuar su visión y planificación a esta realidad.

En este sentido, en junio de 2015 se realizó en la Ciudad de Buenos Aires el 1º Encuentro Regional “Organismos de Control y Gobierno Abierto en América Latina”.

El objetivo de este encuentro fue generar un espacio de reflexión e intercambio de buenas prácticas que implementan los OC, identificar puntos de entrada para que los mismos se involucren en la agenda de gobierno abierto, visibilizar su labor para una efectiva identificación de los obstáculos y desafíos, y el desarrollo de aplicaciones interactivas que privilegien el acceso a datos abiertos que producen los OC como una manera de posicionar su trabajo y acercarlos a la ciudadanía.

Algunos de los desafíos identificados durante los talleres que se desarrollaron en el Encuentro Regional son los siguientes:

- Utilización de indicadores binarios: Los proyectos de auditoría tienden a la aplicación de indicadores que solo apuntan al cumplimiento/incumplimiento normativo.
- Ausencia de perfiles profesionales con manejo de las nuevas tecnologías.
- No hablar el mismo lenguaje tecnológico que el organismo auditado.
- Falta de acceso a bases de datos y ausencia de coordinación con otros OC.
- Miedos sobre el costo e impacto en la ciudadanía. Algunos OC no capacitan a sus agentes sobre la importancia del control y su estrecha vinculación con la ciudadanía.
- Ausencia de capacidad sancionatoria e informes no vinculantes.
- Voluntad y decisión política respecto del control.

Para que los OC puedan medir los logros de un Gobierno Abierto se deben encarar auditorías integrales, con un amplio componente de análisis informático, con perfiles aptos para controlar el software utilizado, y la continua elaboración de indicadores (evaluación cuantitativo-cualitativa).

Por su parte es importante analizar si los propios OC cumplen con los pilares del Gobierno Abierto.

Algunos OC ya se encuentran aplicando políticas y prácticas alineadas con los pilares de Gobierno Abierto:

- Se publican informes en la web, así como información sobre la gestión. También boletines y revistas institucionales.
- Cuentan con un Plan Estratégico Institucional basado en normativa internacional (OLACEFS, INTOSAI).
- Utilización de las redes sociales para comunicarse con la ciudadanía y el público en general.
- Utilización de infografías para hacer más claros los mensajes que se desea comunicar. (Taller, Junio 2015)

Sin embargo, queda mucho camino por transitar. Hay varias políticas de Gobierno Abierto que podrían implementarse desde los OC. Algunas son:

- Elaborar un mapa de públicos, identificar cuáles son sus demandas y encontrar formas de llegar a la ciudadanía. Definir una estrategia de comunicación segmentando públicos: Poder Legislativo, asesores, medios de comunicación, organizaciones de la sociedad civil, grupos académicos, grupos de vecinos, cámaras empresariales, sindicatos, etc.
- Potenciar el uso de redes sociales como formato de comunicación bidireccional.
- Crear una aplicación en la que el usuario se pueda inscribir para recibir información.
- Propiciar el uso y publicación de datos abiertos; por ejemplo, crear un portal en el que se publique la información de los organismos y los informes que producen en formato de datos abiertos.
- Elaborar un ranking de los organismos que cumplen con objetivos, metas, observaciones y recomendaciones.
- Implementar nuevos sistemas de prevención que permitan conformar la denominada auditoría continua, auditoría on line o auditoría automática (FARIAS, 2002).

Pero en este camino, los OC encuentran dificultades para implementar políticas y prácticas alineadas con los

pilares de gobierno abierto:

- Lenguaje: aún se mantienen tecnicismos, y es difícil encontrar modos de hacerlo más amigable sin perder la esencia de lo que se auditó y se quiere comunicar en los informes.
- Comunicación interna: se requiere sensibilizar al personal de las entidades sobre las potencialidades e importancia de acercarse al ciudadano.
- El ciudadano común no conoce la función de los OC, lo cual deviene un reto para comenzar a implicarlo en la tarea de control.
- Plazos: a menudo transcurre bastante tiempo entre que se realiza una auditoría, se elabora el informe y se aprueba. Esto dificulta la oportunidad en que la información llega al público.
- Decisión política: se requiere voluntad y decisión política para implementar procesos de apertura a la ciudadanía. (Taller, Junio 2015)

Concluyendo

El IV Plan de Acción Nacional elaborado por la Argentina incluyó el compromiso de fortalecer las políticas de apertura y participación cívica, así como promover la participación ciudadana en el seguimiento y recomendaciones de los Organismos de Control.

Resulta prioritario avanzar hacia un Gobierno Abierto a través de un proceso de participación democrática, libre, deliberativa, permanente y abierta; que permita hacer frente colectivamente a los retos de la Sociedad del Conocimiento y refuerce las instituciones democráticas, desarrolle una gobernanza multinivel y controle democráticamente a los poderes.

Por tanto, repensar el rol y el alcance de los Organismos de Control en la Argentina, es una tarea pendiente. ■

Bibliografía

- Alianza para el Gobierno Abierto. (2020). Recuperado en marzo de 2020, de <http://www.opengovpartnership.org/>
- Calderón, C., & Lorenzo, S. (2010). Gobierno Abierto. Buenos Aires.
- FARIAS, J. C. (2002). La identificación, evaluación y neutralización de riesgos de los sistemas. Tesis Maestría en Administración Pública UNL.
- Gobierno Abierto. (2016). Obtenido de <https://www.argentina.gob.ar/modernizacion/ejes/gobiernoabierto>
- LAS HERAS, J. M. (2004). Estado eficiente. Editorial. Osmar D. Buyatti.
- Mecanismo de revisión independiente- Argentina - INFORME DE AVANCE . (2013-2014). Obtenido de http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/IRMReport_ARGENTINA_Final_2.pdf
- Naser, A., & Ramírez Alujas, Alvaro. (2014). Plan de gobierno abierto. Una hoja de ruta para los gobiernos de la región. CEPAL (ONU).
- OCYGA. (2015). Experiencias regionales para el fortalecimiento de la rendición de cuentas y la vinculación ciudadana. Buenos Aires: AGN-PPN-DPN.
- Open Government Standards. (2013). Obtenido de <http://opengovstandards.org/index.php?idioma=es>.
- Organismos de Control y Gobiernos Abiertos. (2015). Recuperado en 2016, de <http://ocyga.com.ar/>
- Ramírez Alujas, A. (2010). Buen Gobierno. Innovación en la Gestión Pública y Open Government (Gobierno Abierto): Una Vieja Nueva Idea.
- Ramírez-Alujas, Á. V. (s.f.). EL GOBIERNO ABIERTO Y LOS DESAFÍOS TECNOLOGICOS EN LATINOAMERICA. Madrid: Fundación José Ortega y Gasset-Gregorio Marañón.
- Roja, J. M. (Abril de 2016). Un paso adelante en la Evaluación de la Transparencia. Indicadores Cualitativos de Transparencia (ICP). Obtenido de <http://www.juanmaroa.com/indicadores-cualitativos-de-transparencia-icp/>
- Taller. (Junio 2015). Encuentro Regional "Organismos de control y Gobierno Abierto". Buenos Aires: Representantes de AGN, DPN, AGCBA, HTCBA, OSCs, Contaduría General de Catamarca, Comisión de Comunas CABA.

Lineamientos de auditorías del sector cultural en la AGCBA

El siguiente trabajo fue realizado por un equipo de auditoría de la Dirección General de Control de Cultura y Turismo de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires¹. Es un resumen del trabajo presentado al XXVI Congreso Nacional de Tribunales de Cuentas, Órganos y Organismos Públicos de Control Externo de la República Argentina.

La auditoría del sector cultural requiere enfocar la acción de control en aspectos que son comunes al resto de las políticas, pero también en otros que atienden la especificidad del sector. Buena parte de ellos, son posibles de ser abordados por las características institucionales particulares de la AGCBA, que incluye entre las más notorias, trascender la auditoría de cumplimiento legal y financiero para enfocarse en el



análisis de la gestión a fin de promover la mejora de la calidad de las políticas. Incluye también entre dichos atributos, los equipos interdisciplinarios, y el mandato normativo de realizar “evaluaciones de programas, proyectos y operaciones” (Ley 70. Art. 136) así como su orientación a los principios de eficiencia y eficacia. La amplitud de este encuadre expresa que no se trata solamente de verificar el cumplimiento normativo sino también de producir información y conocimiento útil para distintos actores, y también para favorecer el aprendizaje de la gestión. En definitiva, hacer auditoría de gestión orientada a aportar información y análisis relevante y pertinente sobre la acción de una política.

La diversidad profesional y la experiencia de este equipo de auditoría dieron lugar a una reflexión colectiva que tuvo como resultado una serie de lineamientos para auditar programas del sector cultural, para identificar aspectos que consideramos relevantes, y que se exponen aquí como un aporte para el debate metodológico. Obviamente, hay una serie de aspectos que son comunes a otras políticas, por ejemplo, los contables y presupuestarios, pero no por ello dejemos de incluirlos ya que constituyen el núcleo duro de nuestra fiscalización; a ellos se agregan otros que se desarrollan a lo largo del trabajo. Los lineamientos para el desarrollo de auditorías del sector cultural, son los siguientes:

1.1. Imputación del gasto

La auditoría del sector cultural involucra, generalmente, aquellas cuestiones vinculadas a la utilización

¹- El equipo de trabajo está integrado por: Álvarez Fleitas, Ramona; Carnibella, María Teresa; Echaniz, Eliana; Chevalier, Roberto; Morales, Norberto. Palacios, Silvia; Sanfrini, Jessica; Santiago, Fernando.



adecuada de los recursos financieros. En ese sentido, aspectos tales como la incorrecta imputación presupuestaria suelen repetirse en distintas formas. En ocasiones, imputando recursos de un programa o actividad presupuestaria en otra; otro ejemplo es la utilización de contrataciones artísticas para otras funciones; evidenciando en ambos casos un reflejo presupuestario que no guarda relación adecuada con la estructura, ni las acciones del Programa y una incorrecta imputación del gasto.

1.2. Modificaciones presupuestarias y metas físicas

Es recurrente observar que modificaciones presupuestarias que reducen el presupuesto no tienen impacto en el logro de las metas físicas dejando traslucir que hay un desacople entre los recursos sancionados y la meta física programada. El efecto inocuo de una baja de presupuesto en la ejecución de metas físicas suele expresar la baja rigurosidad de una planificación que se repite año tras año y que no responde a objetivos o metas actualizadas.

1.3. Gastos que eluden la Ley de Compras. Mecanismos de aprobación de gastos

La Ciudad de Buenos Aires cuenta, para la adquisición de bienes, con un mecanismo de aprobación de gastos que elude la utilización de los procedimientos establecidos en la Ley de Compras y que conocemos como Decreto 433/16. Su utilización resulta viable cuando se trata de una operación impostergable y que debe llevarse a cabo con una celeridad y eficacia que impide realizar otro procedimiento previsto en la normativa vigente, aunque en la práctica constituye un mecanismo de gasto que elude la Ley de Compras y Contrataciones de la Ciudad (Ley 2095) permitiendo a funcionarios de distinto rango realizar adquisiciones sin licitación ni concurso, sin publicidad y sin controles.

En el caso de dichas contrataciones suele repetirse su indebida utilización para contrataciones que no son esenciales, urgentes ni impostergables. En general, se trata de resolver fallas en la planificación mediante la realización de adquisiciones de este tipo. En sus expedientes se denotan debilidades en la fundamentación que justifica la solicitud del servicio, producto de la naturalización de su uso.

1.4. Fiscalización de modalidades de contratación

Las áreas culturales suelen tener usos y costumbres arraigados que inciden en la tramitación de las

contrataciones, y que deben ser observados; por ejemplo, la utilización de procedimientos de contrataciones indebidos, por demoras propias en el inicio de las tramitaciones, o por demoras de otras oficinas (por ejemplo, en la instrumentación de licitaciones); o sencillamente para facilitar sus tareas, siendo que el bien o servicio podía haberse tramitado de manera correcta. Para ello hacen descripciones escuetas del objeto de contratación o argumentaciones de



urgencias injustificadas ante las cuales se debe obrar a fin de garantizar que las contrataciones sean efectuadas siguiendo los principios generales de libre competencia, concurrencia, igualdad, legalidad, publicidad, etc.

1.5. Contrataciones artísticas

Las contrataciones artísticas son previstas para realización de tareas culturales puntuales y su justificación es la especificidad del saber artístico para tareas como dirección teatral, dictado de talleres y cursos, etc. Esta modalidad de contratación es exclusiva de las áreas de Cultura pues no pueden usarla otras jurisdicciones. Suele observarse que esta modalidad es indebidamente utilizada para la contratación de tareas que no son artísticas (personal de maestranza, contable, jurídico, seguridad, etc.).

1.6. Contratación de otros bienes y servicios

Una gran parte de las contrataciones de servicios profesionales se encuadran en el inciso 3.4.9 (otros no especificados precedentemente) y son realizadas generalmente para cubrir necesidades de personal que se ocupa de tareas recurrentes (no eventuales) e ineludibles (no complementarias) para el funcionamiento de la organización, como tareas administrativas, servicios generales, etc. Suelen ser contrataciones anuales que se renuevan de manera permanente y someten al personal a condiciones de precariedad reñidas con el convenio colectivo respectivo; en sus tramitaciones se observan falencias como la ausencia de seguros por accidentes personales, de certificados del registro de deudores alimentarios, y otra documentación personal entre otras.

1.7. Análisis de diseño

El proceso de control externo ha sido entendido generalmente como la etapa final de verificación de la legalidad y el uso adecuado de los recursos, pero recientemente ha ampliado su alcance no sólo a la valoración de los resultados, sino que se acepta una perspectiva que incluye el análisis del diseño de las políticas, del diagnóstico de los problemas y necesidades que constituyen la razón de ser de la intervención. Por tanto, el análisis de la conceptualización de las políticas públicas es una función potencial de la fiscalización, cuanto peor estén identificados los problemas y sus causas en la definición de un programa, y su vinculación con los objetivos sea menos clara, más valioso será el aporte que se puede hacer desde la fiscalización al diseño de la estrategia de intervención, la definición de los objetivos, así como de las metas.

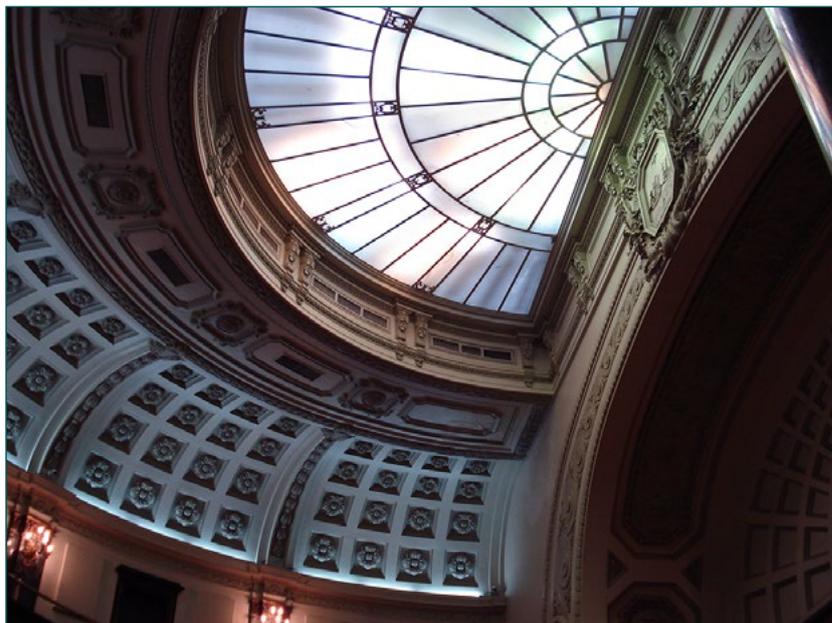
1.8. Relevancia y coherencia

Un aspecto valioso de abordar es la ponderación de la relevancia del problema que un programa pretende resolver. Toda intervención pública debiera definir claramente y de manera explícita el problema y su relevancia en tanto es lo que justifica dicha intervención.

El análisis de relevancia se centra, entonces, en verificar la existencia de un diagnóstico que dé cuenta de la conceptualización del problema, que explicita su magnitud; su localización, la población objetivo sobre la que se dirige la acción pública diseñada y el grado de cobertura previsto.

El trabajo de auditoría puede dar cuenta también de la coherencia interna y externa de la intervención. Respecto a la primera, verificando que los problemas y objetivos se relacionen lógicamente; y que la asignación de recursos, la población objetivo, el grado de cobertura, y las acciones desarrolladas se orientan de modo coherente a la resolución del problema.

La coherencia externa, a su vez, requiere verificar la coordinación de las actuaciones entre las distintas áreas para evitar duplicidades, tensiones o superposiciones en beneficio de la eficiencia del presupuesto público, y también mejorar los niveles de eficacia y de cobertura de la población objeto.



1.9. Fiscalización de las metas físicas

Un aspecto valioso de la auditoría de gestión es el relevamiento y análisis de las metas físicas. Uno de los hallazgos que se reiteran en los proyectos de auditoría de Cultura, es la falta de definición de objetivos específicos para cada período, ya que no hay una metodología de planificación de metas sino una simple repetición año tras año. El análisis interanual de dichas metas permite verificar si se hizo una planificación que se adapte al periodo actual, que incluya una reformulación según los desvíos ocurridos durante los periodos anteriores. Permite también, observar el desempeño de la organización en términos de eficacia y eficiencia en tanto se puede medir el logro de los objetivos en relación a los planificados; el grado de ejecución presupuestaria para detectar sub-ejecución así como evaluar los costos de la actividad en relación a la población atendida.

También respecto a las metas físicas, resulta valioso observar que suelen expresarse en términos de demanda y no de oferta. Esto significa, que no expresan la oferta del producto final ofrecido por un programa; sino que expresan un aspecto que está fuera de su propio manejo, como por ejemplo la cantidad de asistentes a un evento. Definir una meta física que dé cuenta del producto de los programas permite calcular el costo de la intervención a partir de factores cuyo control se encuentra en manos del propio programa; y permite comparar los costos con productos similares.

1.10. Estructura edilicia. Accesibilidad, cuidado de las personas, edificios y bienes

El análisis de la estructura edilicia de los efectores de cultura es sumamente valioso en tanto permite indagar la accesibilidad; el mantenimiento edilicio y la seguridad e higiene de los espacios.

Es pertinente relevar la accesibilidad de los edificios a fin de que la cultura sea inclusiva, para que todos los ciudadanos puedan desplazarse con seguridad y absoluta autonomía.

También, respecto a la infraestructura edilicia es relevante verificar su estado de mantenimiento, características constructivas, materiales utilizados. La detección de instalaciones con asbesto cemento, por ejemplo, puede conducir a la ejecución de programas para eliminarlos.

1.11. Equidad

Las condiciones equitativas de acceso a las actividades de los programas culturales constituyen también un aspecto valioso y observable por parte de los equipos de auditoría. Son muchos los casos en que las políticas expresan su compromiso con la igualdad de género y el acceso igualitario, pero sus acciones y resultados no expresan dicha preocupación. Esos resultados pueden observarse, por ejemplo, calculando las probabilidades de acceso a vacantes o becas; en la posibilidad de dictar cursos o talleres siendo que las convocatorias no son públicas o circulan de manera restringida.

1.12. Relación público - privado

Un tema que merece especial atención y el desarrollo de nuevas formas de interpretación y metodologías de análisis es la vinculación público - privada en el financiamiento de actividades culturales.

Uno de los ejemplos más claros es el de las asociaciones de amigos vinculadas a los museos.

Se hace necesario verificar los procedimientos administrativos y normativas que regulan la relación entre las organizaciones civiles y los efectores ante el posible vacío regulatorio de dicha relación y en la cual predominan usos y costumbres que atentan contra la integridad y transparencia de las actividades que llevan conjuntamente a cabo. Por ejemplo, circuitos y registros de donaciones de dinero y de bienes. También el establecimiento de procesos formalizados para la cesión de espacios dentro de los efectores culturales, especialmente aquellos destinados a actividades comerciales.

Conclusiones

La implementación de programas culturales tiene particularidades que hacen que su fiscalización requiera de un abordaje integral. La tradicional revisión normativa, así como la indispensable fiscalización del uso de los recursos financieros resulta acotada para la complejidad de las acciones y modos de intervención de las iniciativas culturales.

Como vimos a lo largo del trabajo, las observaciones respecto a la eficacia, la eficiencia y la equidad del gasto son aspectos centrales para develar la efectividad de los programas; el relevamiento de la accesibilidad universal, de las condiciones de cuidado de instalaciones, personas y bienes artísticos; así como las complejas relaciones público-privadas son aspectos a tomar en cuenta para la fiscalización de la política cultural, para que sea accesible y cuyo desarrollo y disfrute sea comprendido como un derecho, tal como establece la Constitución de la CABA. ■



AUDITORIA GENERAL
DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Colegio de Auditores Generales

Presidenta: Dra. Mariana Inés Gagliardi
Dr. Juan José Calandri
Cdra. Mariela Giselle Coletta
Dr. Pablo Clusellas

Lic. María Raquel Herrero
Dr. Daniel Agustín Presti
Dr. Lisandro Mariano Teszkiewicz

AGCBA Periódico Digital
Año 6, NÚMERO 19,
JUNIO 2023

Diseño y edición gráfica:
Javier Pomposiello
Contenidos: Maia Beletzky
Dirección Editorial: Iván Beletzky

Colaboraron en esta edición: José Recasens, Héctor Santiago Zancada, Guillermo di Bucci, Lic. Hernán García, Fernando Santiago, Nuria García Wolff, Andrea Colotta, Dardo Vindman, Leonel Díaz, Ricardo Ohoka, Ramona Álvarez Fleitas, María Teresa Carnibella, Eliana Echaniz, Roberto Chevalier, Norberto Morales, Silvia Palacios y Jessica Sanfrini