

Proyecto N° 3.04.02
Relevamiento de Secretaría de Desarrollo Social (Jurisdicción 45)

INFORME EJECUTIVO¹

1. Conclusiones

Los bajos niveles de permanencia de los funcionarios en sus cargos y la insuficiente formalización de los procesos, confluyen en que las estructuras, procedimientos y normas estén en permanente situación de transición, afectando seriamente el control interno y fundamentalmente la eficacia y eficiencia en la gestión. A la baja proporción de profesionales en algunas áreas y las marcadas deficiencias edilicias se suma que a los puestos de conducción no se accede, como en otras áreas de gobierno, luego de transitar una carrera profesional y/o estar vinculado al desarrollo de políticas sociales.

El procesamiento y resguardo de la información de gestión en general y en particular de los aspectos presupuestarios y de personal presentan debilidades tornándola poco confiable y oportuna, con lo cual se dificulta la evaluación, la implementación de acciones correctivas efectivas y el cumplimiento de responsabilidad por parte de los funcionarios.

Se identificaron áreas que podrían considerarse críticas a efectos de determinar objetivos de futuras auditorías, orientadas a evaluar:

- la adecuación de los recursos al cumplimiento de los objetivos institucionales y operativos de los programas, en términos de eficacia y eficiencia.
- los aspectos legales, técnicos y modalidades de gestión de las transferencias a personas y ONGs.
- el cumplimiento de los convenios suscriptos por la jurisdicción
- las condiciones edilicias de la sede central y dependencias descentralizadas.
- las razones por las cuales en un porcentaje elevado los insumos para la gestión se adquieren a través de mecanismos de excepción reservados a situaciones de emergencia.

2. Objeto

Jurisdicción 45. Secretaría Desarrollo Social. Unidades Ejecutoras N°:
460 (Secretaría de Desarrollo Social), 474 (Dirección General de la Tercera Edad),
475 (Dirección General de la Juventud), 476 (Dirección General de la Niñez y
Adolescencia), 480 (Dirección General de la Mujer).

¹ Para acceder al contenido completo del informe de relevamiento ingresar en el sitio web: www.agcba.gov.ar (en el link "informes", y luego "informes finales").

Presupuesto 2003

Descripción	Monto en \$
Crédito Original	66.497.856,00
Crédito Vigente	61.166.797,96
Crédito Devengado	57.801.054,59

Fuente: Cuenta de Inversión.2003

Presupuesto 2004.

Descripción	Monto en \$
Crédito Original	75.532.478
Devengado	37.161.706

Fuente: Presupuesto al 30/09/04 DGTaYL (incluida la ampliación presupuestaria aprobada en el mes de agosto 2004)

Las Unidades Ejecutoras de este relevamiento no representan la totalidad de la Jurisdicción 45, ya que aquellas con dependencia directa de la Subsecretaría de Gestión Social y Comunitaria (Unidades Ejecutoras 470, 471, 472, 473, 660 y 666) fueron objeto del Proyecto de Relevamiento 3.03.22 de junio de 2004.

3. Objetivo

Relevar los aspectos normativos, operativos y de control vinculados con el servicio público brindado por la Secretaría de Desarrollo Social.

4. Comentarios

Las estructuras organizativas de la Secretaría de Desarrollo Social fueron modificadas por los Decretos N° 1981/01 (23/11/01), 2055/01 (13/12/01) y 179/02 (29/02/02) (Anexo I) aprobando sólo los niveles hasta Dirección General. De los mismos se desprende que durante 2003, demás de la Subsecretaría de Gestión Social y Comunitaria y sus Direcciones Generales, tuvo a su cargo directamente 4 programas (Buenos Aires Presente "BAP", Centro de Documentación, Información y Divulgación "CEDID", Ser Solidario, Apoyo a Instituciones con necesidades especiales), la Comisión Permanente Asesora y Fiscalizadora de Cooperadoras, la Unidad de Auditoría Interna y las Direcciones Generales: Técnica Administrativa y Legal, Mujer, Tercera Edad, Juventud, Niñez y Adolescencia.

Objetivos de la Secretaría

Según la Descripción de la Jurisdicción 45 en los Presupuestos 2003 y 2004, los objetivos se orientan a:

- Asistir a pobres e indigentes asegurando un ingreso mínimo social que contribuya a garantizar derechos constitucionales. Diseño de alternativas habitacionales transitorias.

- Fortalecer la promoción de derechos y desarrollo social ampliando y diversificando la cobertura articulando con ONG's y otras jurisdicciones de la Ciudad.
- Priorizar en grupos por debajo de línea de indigencia, en emergencia habitacional, niñas/os y adolescentes en la calle y adultos mayores.
- Aproximar la gestión a los barrios, mayor eficacia y eficiencia en la administración de los recursos. Diseñar dispositivos institucionales y normativos para fortalecer la autonomía con transferencia de recursos, hacia el fortalecimiento del ingreso (directo o indirecto) de las familias.
- Elevar la transparencia de la gestión con mecanismos claros y permanentes de concertación, reducir costos indirectos de administración y transversalizar la gestión con otras jurisdicciones del Gobierno de la Ciudad para una mejorar la calidad, eficacia y equidad.

5. Debilidades detectadas

Organización y Estructura

1. En sus considerandos los Decretos N° 726/01 y 761/01 expresan que la intención es categorizar las Direcciones Generales y su retribución en función de variables que determinen los niveles según asignación presupuestaria, estructura interna, dotación de personal a cargo, autonomía de decisión y carácter sustantivo de sus funciones, como así también prioridades asignadas, complejidad y relevancia. No queda claro el modo en que fueron aplicados y las razones tanto de las primeras asignaciones como sus modificaciones en el caso de la Dirección de Niñez y Adolescencia.
2. Dado que la estructura vigente no contempla los niveles por debajo de Dirección General y los cambios producidos desde 2001 han sido frecuentes, existe un desfase entre el organigrama formal y funcional. Esto se evidencia en la existencia de áreas o programas sin un marco normativo adecuado dificultando la delimitación de las responsabilidades de los funcionarios que la integran. No resulta posible la identificación de programas vigentes mediante la lectura del organigrama, ni la determinación de la estructura organizativa con el análisis presupuestario.
3. Los continuos cambios de autoridades, la falta de planificación estratégica y de un proceso normado de traspaso de la información (según lo establecido en la Ley 70 Art. 25) afectan negativamente la gestión en aspectos normativos, de información, conducción.
4. Los Programas y Áreas que dependen del Secretario resultan muy vulnerables a los cambios políticos. Lo variado en cuanto a las temáticas que tratan, dimensión

y objeto dificulta la explicación sobre las causas que determinan esa dependencia. Ante la ausencia de instancias intermedias se hacen difusas las líneas de conducción y al no estar encuadradas en una estructura vinculada a la temática que tratan se profundiza la desarticulación, se agudiza la inestabilidad, dificulta la planificación, la continuidad y el control.

5. La estructura de la DGTaYL es uno de los temas que está en estudio ya que se advierte la necesidad de reformularla y darle formalidad. Una serie de normativas (Decreto 9/95, Resoluciones y Disposiciones) indican plazos, decretan, resuelven y disponen pero su cumplimiento es parcial. Continúa organizada en parte según el último decreto de estructura sin embargo hay funciones y responsabilidades del mismo que no se cumplen. Se crean áreas que en general se forman con personal contratado y que se desarticulan no quedando registro de las actividades realizadas. Otras se derogan formalmente pero al estar a cargo de personal permanente o porque se instalan en un circuito efectivo, permanecen independientemente de la normativa. No siempre los titulares de cargos formales cumplen las funciones o el ámbito como lo establece la norma y hay jefaturas cubiertas por personal que no posee formalmente ni cobra el cargo. Hay áreas cuya dependencia no está totalmente definida ya que en algunos aspectos reportan a la DGTaYL y en otros al Secretario o viceversa.
6. No existe un criterio unificado para la recolección y procesamiento de datos estadísticos, de la elaboración de informes trimestrales de gestión como tampoco elaboración centralizada que permita asegurar que la información es oportuna y confiable. Hay áreas que no tienen acceso al Sistema de Registro Presupuestario (SISER), con lo cual no pueden cumplir con la responsabilidad de monitorear la ejecución presupuestaria en tiempo y forma.
7. No existen procedimientos regulares, reglamentos, manuales, circuitos escritos o instrumentos operativos y de control interno que permitan ordenar las intervenciones, evitar la superposición, la utilización incorrecta de los recursos y obtener información oportuna y confiable.
8. No existe una oferta de instancias de capacitación formales para el personal de la Secretaría, ni área que se dedique a esa tarea.
9. No se verifican los bienes patrimoniales in situ, no están actualizados ni codificados (salvo los equipos informáticos cuyos números de serie registra el Área de Sistemas). No se hace rendición patrimonial al finalizar las funciones.
10. No hay mecanismos de articulación entre áreas que comparten una misma problemática o actividad, con lo cual se superponen y compartimentan tareas, quedan áreas sin cubrir y la información resulta fragmentada y parcial. Si la articulación existe no quedan formalizadas las líneas de acción, con lo cual el cumplimiento de lo acordado depende de los involucrados y no llega a ser un compromiso institucional.

11. No existe una planificación integral en donde se definan y diagramen cronogramas de tareas. No se utilizan instrumentos (actas, registros formales, cronogramas, informes de situación) que permitan evaluar las actividades de coordinación, articulación, monitoreo y seguimiento.
12. Hay numerosas adquisiciones que se realizan con regímenes más operativas pero habilitados para situaciones de emergencia (Dec. 1370, Caja Chica, Fondo con cargo a rendir cuenta documentada de su inversión). Si bien la Secretaría trabaja con la emergencia, hay gastos que puede planificar para ser incorporados a procesos licitatorios. La falta de listados consignando la modalidad de compra dificulta el seguimiento y control de las mismas.

Estructura Presupuestaria

13. Existen dificultades para realizar un análisis de costo por programa, ya que no siempre el presupuesto expresa en su totalidad la realidad de los Servicios Públicos Primarios.
14. En sucesivas auditorías, las observaciones en cuanto a la falta de planificación, deficientes actividades y registros de coordinación, articulación, evaluación expresan debilidades en actividades que corresponden a niveles de conducción. Esas actividades carecen de metas físicas, producción final o intermedia y no presentan informes trimestrales de gestión que permitan dar cuenta de sus logros y evaluarlas.
15. Tanto la definición de los Programas y Actividades presupuestarias, como la cuantificación de las metas físicas y la determinación de sus unidades de medida no siempre expresan la producción del Servicio Público, lo que distorsiona la información y dificulta la evaluación y control. No todos los SP consignan las necesidades Reales y Totales y en ocasiones ocurre que hay una subutilización de los instrumentos presupuestarios.

Recursos Humanos

16. La información relativa al personal de planta permanente y contratado no resulta completa y oportuna, la ausencia de un adecuado procesamiento y registro dificulta determinar con precisión la totalidad del recurso humano afectado y su distribución por Servicio Público. No todo el personal tiene función presupuestaria asignada y en los listados presentados a la auditoría no figuraba la función real.
17. La administración de recursos humanos presenta debilidades de control interno: transferencias internas sin registrar, no coincidencia de las partidas presupuestarias con los lugares en que los agentes prestan servicio, falta o deficiencia en el flujo de la información, falta de procedimientos de control del

presentismo y permanencia, falta de homogeneidad en el archivo de legajos e información, desactualización y diferencias en los listados de personal.

18. No se tuvo acceso a planificación del Recurso Humano y criterios de distribución según las necesidades de los programas y áreas de apoyo.
19. El SIMUPA nunca fue reglamentado por lo cual no se permiten los ascensos por categoría ni el cobro de antigüedad. En el transcurso de este año se organizó una comisión para tratar el tema de la carrera administrativa, hasta el momento sin novedad. Asimismo, la modalidad de contrato temporario para personal que de hecho resulta permanente, impide aplicar mecanismos para el cumplimiento de las responsabilidades, atenta contra la continuidad y afecta a la gestión en general.

Planta física, mantenimiento y proyectos de inversión

20. La mayoría de los inmuebles de la Secretaría presenta problemas edilicios y está prevista su remodelación, ampliación e incluso traslado a otros espacios.
21. No existe un área que centralice las tareas de mantenimiento de los distintos efectores ni se ha definido acabadamente el tipo de mantenimiento que debe realizar cada una de las áreas que aborda la problemática. No hay un claro mecanismo de articulación entre ellas al interior de la Secretaría ni con la Dirección General de Mantenimiento Edificio (DGME).
22. La falta de mantenimiento, básicamente el correctivo y la programación de obras en los ejercicios anteriores repercute en el estado actual de los inmuebles de la Secretaría. Los espacios de atención al público y oficinas en general no son adecuados ni suficientes para una atención digna de las problemáticas que se abordan ni para el archivo y resguardo de la información. La distribución del espacio no está basada en criterios racionales. Hay inmuebles que carecen de la habilitación correspondiente. Hay servicios muy requeridos por la población y cuya capacidad instalada se ve sub utilizada por problemas de mantenimiento.
23. No todas las áreas tienen una persona designada para implementar la operatoria de proyectos de inversión. Tampoco todos los proyectos aprobados tienen un estudio diagnóstico previo o, en algunos casos, no están a cargo de la unidad Obras e Infraestructura, que sería la encargada de producir y centralizar este tipo de información.