

INFORME EJECUTIVO

Proyecto N° 5.07.01. Nombre: Monitoreo Integral de la Gestión

1. PRINCIPALES CONCLUSIONES.

De conformidad con la información analizada¹, los programas presupuestarios evaluados poseen los objetivos que a continuación se detallan proponiéndose en su marco implementar las acciones siguientes.

I) Programa 20 “Monitoreo Integral de la Gestión” ejecutado por la ex Secretaría de Gabinete durante el periodo 2005

Corresponde al programa realizar un monitoreo permanente de la gestión de gobierno a cuyo fin se enmarca en el ámbito de la Jefatura de Gabinete para que, por su intermedio, se le brinde al jefe de Gobierno la información necesaria para la toma de decisiones que permitan mejorar la gestión. Se afirma seguidamente que el programa se enmarca en un proceso de modernización del Estado conllevando a estructurar la administración en función de las prioridades definidas en el Plan General de Acción de Gobierno. A dicho fin se hace saber por último que se cuenta con un equipo de profesionales especializados en la gestión pública a los efectos de efectuar un seguimiento de las problemáticas que surjan en las distintas áreas del Gobierno.

II) Programa 21 “Enlace de la gestión de Gobierno” ejecutado por la Unidad de Control y Monitoreo de Gestión durante el periodo 2006

Conforme se dijera en párrafos precedentes, la unidad de organización constituida en el periodo 2006 denominada “Unidad de Control y Monitoreo de la Gestión” desarrolla las acciones que, en esencia, resultan similares con aquellas que han debido implementarse en el marco del programa recientemente descripto. Pero resulta menester resaltar que el ejercicio de las funciones atribuidas lo es en el marco de un programa presupuestario denominado “Enlace de la gestión de Gobierno” impregnado de un objetivo que si bien resulta conexo, es a la vez diverso del impuesto al programa objeto de análisis. En efecto, “Enlace de la gestión de Gobierno”, tiene como objetivo mejorar la eficiencia de las prestaciones públicas a través de la coordinación entre los organismos del GCBA y las distintas instituciones, empresas y agentes sociales que actúan en el ámbito de la ciudad. Se procura, por su intermedio, desde otra perspectiva, acceder a la resolución eficiente y ágil de los conflictos interjurisdiccionales.

¹ Cuenta de inversión. Información suministrada por el organismo.

Durante el periodo 2005, el programa N° 20 denominado “Monitoreo integral de la gestión” es ejecutado por la ex Jefatura de Gabinete. Con fecha 23 de marzo de 2006 se sanciona la “Ley de Ministerios” (publicada el 28 de marzo de 2006) en cuya virtud se dispone un cambio estructural en la organización del Poder Ejecutivo de la Ciudad. Se crean once (11) Ministerios que integran en conjunto, el Gabinete del Poder Ejecutivo (art. 3º) asistiendo al Jefe de Gobierno en el ejercicio de sus funciones (art. 1º) y tres (3) Secretarías² una de las cuales es la “Secretaría General”. Las atribuciones de la Secretaría General, resultan ser similares a las asignadas oportunamente a la ex Jefatura de Gabinete. Consecuencia de la vigencia de la ley 1925, el 7 de abril de 2006 se organiza la estructura del Poder Ejecutivo (mediante el dictado del Decreto 350/GCBA/06) a los fines de adecuarla a las imposiciones legislativas. En dicho marco, se suprime la unidad ejecutora del programa 20 “Monitoreo integral de la gestión”, Jefatura de Gabinete, y se crea, en lo que nos compete, y dentro del ámbito de la Secretaría General la unidad de Control y Monitoreo de la Gestión³ o Unidad de control y Seguimiento del GCBA⁴ como un organismo fuera de nivel. Mediante el Decreto 637 del 5 de junio de 2006 se otorga al organismo rango de Dirección General. Las funciones atribuidas a la unidad de organización que nos ocupa guardan una total similitud con el programa referido.

2. OBJETO.

Programa 20 “Monitoreo Integral de la gestión” (periodo 2005) y Programa 21 “Enlace de gestión de Gobierno” (periodo 2006).

3. Objetivo.

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

4. PRINCIPALES HALLAZGOS.

Se ha advertido una inexistencia de constancias que acrediten el cumplimiento de un modo eficaz⁵, eficiente⁶ y económico del objetivo pretendido por la “política pública

² Secretaría General, Secretaría Legal y Técnica, Secretaría de Prensa y Difusión.

³ Según anexo que detalla el organigrama del GCBA publicado en BO 2416.

⁴ Según anexo que describe las responsabilidades primarias publicadas en el BO referido (2416).

⁵ La eficacia consiste en lograr o alcanzar los objetivos propuestos, las metas programadas o los resultados deseados. Así, una actividad, un proyecto o un programa serán efectivos en la medida en que los propósitos, metas o resultados sean obtenidos o logrados. Es propia de la naturaleza de toda organización, dado que no podría concebirse un organismo o ente público que careciera de objetivos, finalidades o propósitos que justifiquen su existencia. Para lograr eficacia en la gestión, es importante que las metas propuestas sean mensurables, claras y precisas...” “Principios de la administración pública”. Miriam Mabel Ivanega.

analizada”⁷ consistente en asistir al Jefe de Gobierno en el seguimiento del “Plan General de Acción”⁸ para detectar problemáticas y garantizar de dicho modo el fin de los planes y programas del Gobierno. Ello, en desmedro del derecho del ciudadano a un “buen gobierno y

⁶ “...la eficiencia tiene jerarquía constitucional al constituir un valor imprescindible para obtener el bienestar general y la prosperidad del país, pudiendo apreciarse respecto de la estructura de la administración pública, desde un punto de vista estático y dinámico. El primero permite saber cómo se combinan sus componentes para producir el resultado esperado, la óptica dinámica lleva a considerar la actitud del aparato para responder a nuevas necesidades, con acciones adheridas al fin..” “Principios de la administración pública”. Miriam Mabel Ivanega.

⁷ Implementada a través del programa presupuestario 20 “Monitoreo Integral de la gestión” por la ex Jefatura de Gabinete en el 2005 y a través del programa 21 “Enlace de la gestión” por la Unidad de Control y Monitoreo de la gestión durante el 2006.

Preferimos referir a la “política pública” y no al “programa” auditado por cuanto, conforme se adelantara en el punto “Aclaraciones previas” el objeto de auditoría originalmente planificado (“programa 20”) no obstante ser suprimido en el periodo 2006, resulta ser ejecutado por una reciente unidad ejecutora (creada en abril del 2006) bajo el amparo de otro servicio público (21 “Enlace de la gestión”) que resulta, en lo literal, diverso de aquel. Consecuencia de lo cual, optamos referir y analizar la “política pública” que se desprende del programa objeto de auditoría independizándola del sujeto o programa ejecutor.

Para precisar el concepto de la “política pública” al que aludimos no viene ocioso transcribir al respecto lo dicho en doctrina en los siguientes términos: “La administración pública y su organización se encuentran influidas y dirigidas por reglas y necesidades políticas que no son fijas....El objetivo de la política como acción no puede apartarse de la realización del bien común. Esta es la base, la justificación ética de toda actividad que se precie de política...La misión del político es resolver a la vista de la situación presente y decidir entre esas posibilidades un proyecto de acción común. Y aún más: hacer que sea posible lo que sería deseable, preparando los medios para su realización...” “...lo cierto es que la política condiciona a la administración pública: las decisiones políticas y las administrativas están interrelacionadas. Por eso, identificando a la política como “el arte de lo posible”, en términos aristotélicos, es necesario remarcar un aspecto esencial de su contenido y que calificamos de prioritario en la relación que lo une con la organización de la administración pública: la política siempre implica la resolución de problemas, elegir entre alternativas, tomar decisiones, decidir sobre el contenido de las normas de acción y de los valores que deben ser fomentados con el fin de satisfacer necesidades humanas...” Como bien lo ha manifestado Ortega y Gasset, la política es tener una idea clara de lo que se debe hacer desde el estado en una nación...” “Principios de la administración pública”. Miriam Mabel Ivanega.

⁸ Es objetivo del programa 20 durante el periodo 2005 realizar un monitoreo permanente de la gestión del gobierno y hacer un seguimiento de las problemáticas para brindarle información al jefe de gobierno para la toma de decisiones, en función de las prioridades definidas en el plan de acción del gobierno. Es responsabilidad primaria de su unidad ejecutora (ex Secretaría de Gabinete) entre otras, la de diseñar instrumentos para el monitoreo y control de resultados de aplicación de los planes, programas y proyectos que se gestionen y recomendar acciones correctivas que aseguren el cumplimiento de sus objetivos.

Es por su parte, responsabilidad primaria de la unidad de Control y Seguimiento del GCBA creada durante el 2006, entre otras, la asistencia al Secretario General en el Seguimiento del Plan de acción del GCBA. Diseñar e implementar los instrumentos para el monitoreo de los planes, programas y proyectos que aseguren el cumplimiento de los objetivos fijados en el Plan General de Acción del Gobierno.

a una buena administración”⁹ y en función de algunas de las observaciones que seguidamente se desarrollan: a) Falta de continuidad en la gestión: Inexistencia de constancias que acrediten la continuidad de la gestión que implementa la política pública analizada obstaculizando el cumplimiento del objetivo que la misma persigue. b) Competencia: Inexistencia de constancias que acrediten la habilitación de la competencia¹⁰ de la “Unidad de Control y Monitoreo de la Gestión” durante el periodo 2006 para la implementación de la política pública analizada, mediante la asignación de un programa presupuestario¹¹ coincidente con el desarrollo de sus responsabilidades primarias. c) Sistema: La distribución de funciones tendientes y/o coadyuvantes al fin propuesto por la política pública analizada, en cuya virtud se pretende detectar problemáticas y garantizar el

⁹ “...En la medida en que la Administración se contempla, en efecto, como la institución por excelencia al servicio de los intereses generales y éstos se definen de manera abierta, plural, dinámica, complementaria y con un fuerte compromiso con los valores humanos, entonces el aparato público deja de ser un fin en sí mismo y recupera su conciencia de institución de servicio a la comunidad. Así, de esta manera, es más fácil entender que si la tarea de dirección pública, sea en el gobierno o en la administración, se concibe desde esta aproximación, entonces **el derecho ciudadano a un buen gobierno y a una buena administración pública** sea algo razonable y adecuado. Derecho que supone, como corolario necesario, la obligación de la Administración pública de ajustar su actuación a una serie de parámetros y características concretas y determinadas... La buena administración de instituciones públicas es un derecho ciudadano, de naturaleza fundamental. ¿Por qué se proclama como derecho fundamental por la Unión Europea?. Por una gran razón que reposa sobre las más altas argumentaciones del pensamiento democrático: en la democracia, las instituciones políticas no son de propiedad de políticos o altos funcionarios, sino que son del dominio popular, son de los ciudadanos, de las personas de carne y hueso que día a día, con su esfuerzo por encarnar los valores cívicos y las cualidades democráticas, dan buena cuenta del temple democrático en la cotidianeidad. Por ello, si las instituciones públicas son de la soberanía popular, de dónde proceden todos los poderes del Estado, es claro que han de estar ordenadas al servicio general, y objetivo, de las necesidades colectivas.” “El derecho fundamental al buen gobierno y a la buena administración de instituciones públicas”. Jaime Rodríguez Arana.

¹⁰ “La competencia de los órganos no es sino un medio instrumental mediante el cual el Estado, al crear sectorizadamente distintas esferas de atribuciones, que generan, consecuentemente, disímiles marcos de actuación, ejerce derechos y cumple obligaciones, que no son otros que los de la sociedad en la cual se halla inserto”. “Desviación de poder y abuso de derecho”. Gustavo E. Silva Tamayo. “El presupuesto es un acto de previsión y de autorización. Es de previsión porque en él se enumeran los ingresos del estado y se valoran comparativamente con los gastos a realizar dentro del periodo presupuestario. Es de autorización en tanto fija el alcance de la **competencia administrativa**, en materia económica financiera, en razón de tiempo, calidad y cantidad.” “La ley de presupuesto es condición básica para la habilitación de la competencia del órgano administrativo. Esto es que la ley presupuestaria si bien no determina la competencia, la que ya está previamente asignada por el ordenamiento jurídico positivo, **la habilita**, es decir que le otorga, la condición previa para su ejercicio. Así, el presupuesto opera como norma habilitante de la administración para recaudar un ingreso (derecho) o para realizar un gasto (deber).” Dromi, Roberto “Presupuesto y cuenta de inversión”.

¹¹ Artículo 27, reglamentario del artículo 49 de la Ley 70: “El presupuesto se constituye con el primer año del Programa General de Acción de Gobierno. El Proyecto de Ley de Presupuesto General a ser presentado a la Legislatura por el Poder Ejecutivo debe ser acompañado de un Mensaje con sus respectivos cuadros consolidados y constar de tres títulos...La unidad primaria de programación, asignación, registración, seguimiento, evaluación y control es el **programa**. Este instrumento debe tender a identificar: Las necesidades públicas que originan la apertura del programa, El objetivo de la acción, Las acciones para alcanzar el objetivo, La cobertura o meta a alcanzar en la acción, El responsable del programa. Los insumos relevantes...”

efectivo alcance del objetivo de los planes y programas del Gobierno, denota la inexistencia de un sistema¹² dada la desconexión y/o eventual superposición de acciones similares en desmedro de la eficacia, eficiencia y economía de la gestión. d) Ejercicio de la competencia por parte de la Unidad de Control y Monitoreo de la gestión. Del análisis de las acciones implementadas por la “Unidad de Monitoreo y Control de la gestión” durante el 2006 es de advertirse también la inexistencia de constancias que acrediten el cumplimiento del objetivo propuesto por la política pública analizada¹³, de un modo eficaz, eficiente y económico.

¹² Se está tornando cada vez más evidente que la mayoría de los objetos con que tratamos, particularmente en lo social, son sistemas multifacéticos y como tales, están fuera del alcance de los especialistas estrechos. Estamos aprendiendo gradualmente, a veces a altos costos, que el mejor experto es el multidisciplinario. La diferencia entre una sumatoria, grupo o conjunto de elementos y un sistema estriba en el dato estructural, es decir, en las relaciones, enlaces o conexiones entre dichos elementos. Un sistema funciona como un todo y por lo tanto adquiere caracteres diferentes de sus partes componentes, tales caracteres se suelen llamar cualidades emergentes porque surgen cuando el sistema funciona. Las nuevas cualidades no residen en las partes componentes ni pueden encontrarse descomponiendo el sistema y analizando sus elementos. El análisis sirve para identificar los subsistemas de un sistema mayor y por su parte, la síntesis resulta útil para comprender el conjunto y determinar las propiedades emergentes. Los componentes de un sistema interactúan estableciendo nexos que configuran una endoestructura y a su vez, como el sistema mantiene vínculos de ida y vuelta con su entorno, el conjunto de tales vínculos produce una exoestructura con entradas y salidas. ...La realimentación es un dato sustancial en el funcionamiento de los sistemas, a tal punto que si la misma no se da, la respuesta se inventa...”El federalismo argentino”, Ismael Mata, Rev. De Derecho Administrativo, Lexis Nexis.

¹³ Es objetivo del programa 20 durante el periodo 2005 realizar un monitoreo permanente de la gestión del gobierno y hacer un seguimiento de las problemáticas para brindarle información al jefe de gobierno para la toma de decisiones, en función de las prioridades definidas en el plan de acción del gobierno. Es responsabilidad primaria de su unidad ejecutora (ex Secretaría de Gabinete) entre otras, la de diseñar instrumentos para el monitoreo y control de resultados de aplicación de los planes, programas y proyectos que se gestionen y recomendar acciones correctivas que aseguren el cumplimiento de sus objetivos. Es por su parte, responsabilidad primaria de la unidad de Control y Seguimiento del GCBA creada durante el 2006, entre otras, la asistencia al Secretario General en el Seguimiento del Plan de acción del GCBA. Diseñar e implementar los instrumentos para el monitoreo de los planes, programas y proyectos que aseguren el cumplimiento de los objetivos fijados en el Plan General de Acción del Gobierno.