

# INSTITUTO PATRIA

## SEMINARIO TALLER “POLÍTICA, PLANIFICACIÓN Y GOBIERNO”

### FORO: CAPACIDADES PARA LA GESTIÓN DE LO PÚBLICO: ESTUDIO DE CASOS

#### CONSIGNA:

Teniendo como material de apoyo los textos de clase (**Evaluando en clave pública, Guías y Criterios de la Gestión Pública**), describan el camino crítico que debieron recorrer estos funcionarios para lograr producir una gestión eficaz y, por ende, valor público.

En este camino crítico señalar:

Capacidades a poner en juego

Diálogos a entablar

Trámites a realizar

Toda otra gestión que lleve a un resultado en favor de los objetivos que se proponían.

#### **Caso 1: El pago de los servicios de control aéreo en Aeroparque**

La situación se planteó en un momento del año en el que el Estado tenía recursos muy acotados, había bajado la recaudación y algunas áreas críticas se encontraban resentidas, sin mantenimiento y sin posibilidades de ser fortalecidas.

Una de estas áreas era el manejo del control aéreo de Aeroparque que, para estar operativo, requería del buen funcionamiento de los radares y de los sistemas de comunicación. La falta de mantenimiento, sumado a la falta de pago a las empresas contratadas, con incluso algunos contratos que se habían vencido -como el de Telefónica-, conformaba una situación de mucho debilitamiento para el sector.

Era necesario renovar ese contrato y el proceso de compras estaba muy complicado. La autoridad de ese momento decidió mantener vigente el contrato para que Telefónica asegurara que los aviones pudieran salir y aterrizar porque, de lo contrario, había que cortar totalmente los vuelos.

Tomada esa decisión y transcurrido el tiempo, Telefónica comenzó a reclamar los pagos y el responsable del área específica, el Comando de Regiones, comenzó a negociar con la Jefatura de Gabinete para conseguir el presupuesto y poder efectivizar los pagos.

El problema surge porque el presupuesto no permite endeudarse. No se puede sostener un proceso de contratación si no estaba previamente comprometido, autorizado y previsto en el presupuesto.

Se da entonces el choque de dos situaciones:

- 1) la necesidad de mantener un servicio crítico, y por otro,
- 2) la imposibilidad de poder contratarlo y asegurar el pago porque, administrativamente, este gasto no estaba previsto en el presupuesto.

La respuesta de Jefatura de Gabinete fue que nada se podía hacer y planteaba dos problemas:

- 1) no se iban a poder efectivizar los pagos pendientes porque el gasto no estaba previsto en el presupuesto;
- 2) al funcionario podía caberle una denuncia penal por endeudarse sin autorización, cosa que finalmente ocurrió.

Pasado un tiempo, fue sumariado y denunciado penalmente por este motivo, con el agravante de las sospechas de malversación y de acuerdos espurios que generalmente circulan y ensucian estos procesos.

La necesidad de garantizar una política choca muchas veces con la dificultad de cómo se manejan los sistemas administrativos y el poco conocimiento que hay sobre su funcionamiento.

La cuestión era: ¿Cerraba la ventanilla de Aeroparque y dejaba sin vuelos a las/os ciudadanas/os, con el costo político que eso implicaba? o ¿Cuáles tendrían que haber sido los pasos a seguir en ese caso?

**Participantes (10):** Edisson PINEDA; Juan Manuel IRIART; Silvia Alejandra TRAVERSA; Marcos Saúl PRACH; Jorge Eduardo RODRÍGUEZ; José Héctor SUCHO WIERCHA; Omar SEDANO; Ezequiel JESSER; José Antonio GASPARINI; María Emilia BETERVIDE.

### **Síntesis de los aportes**

En primer lugar, se presentan algunas consideraciones generales que los participantes compartieron en relación al Caso.

El buen funcionamiento del transporte aéreo es prioritario y vital dentro de las funciones del Estado: protege bienes jurídicos como son la vida de las personas, la integridad y seguridad en las operaciones de aerotransporte.

El Aeroparque Jorge Newbery es un aeropuerto muy importante en el país, que según datos previos a la pandemia (2017), transportó más de 13 millones de pasajeros nacionales e internacionales. Esto representa una importante performance para la industria aerocomercial argentina, siendo además un valioso instrumento de promoción social, económica y comercial.

Por estos motivos, interrumpir la normal operatividad de los vuelos sería una muy mala decisión ya que implicaría no solamente un alto costo político para el gobierno, sino también, un indicador relevante de la baja capacidad de los organismos estatales para resolver una problemática tan importante como lo es la actividad aerocomercial del país.

Los Servicios de Control Aéreo en Aeroparque son en la práctica esenciales para garantizar su buen funcionamiento. Es el sector más comprometido del aeropuerto, por lo que el contrato de la empresa de comunicaciones debe resolverse favorablemente.

También en las normativas, el Tráfico Aéreo es considerado un control "esencial": en la Ley 25.877, Artículo 24, y en el primer considerando de la Ley 27161.

Un participante, trabajador de ANAC, contribuyó con otros datos sobre el Caso que permitieron una mayor comprensión de la situación estudiada:

- La estructura de gestión del Comando de Regiones Aéreas respondía a la lógica organizativa de un Sistema de Defensa con estructuras funcionales separadas por comandos y con recursos que se asignaban por unidad con criterios independientes y en forma descentralizada. El presupuesto estaba absolutamente ritualizado y existía desorden y confusión en el funcionamiento de los sistemas previstos en la ley 24156. También es necesario señalar que hasta estaba exento de cumplimiento de la Ley 10549 de Procedimientos Administrativos, conforme a lo previsto en su Artículo 1°, con un profundo déficit de soporte documental (incluidas facturas). El CRA sólo tenía informatizado el registro de movimientos (CICRA) en una base centralizada sobre Oracle y no disponía de recursos para mantenerla en funcionamiento. También era penosa la situación de conectividad y del parque informático. En ese contexto, podría haber sucedido cualquier cosa.
- El caso analizado responde a una situación especial sobre un sistema crítico, en un momento institucional particular, inclusive con un conflicto o tensión jurisdiccional entre las áreas de Transporte y Defensa; por lo tanto, fue necesario una solución no corriente y una gran capacidad de adaptación e imaginación de los decisores involucrados. La tensión entre la cultura castrense y la cultura civil impactó en el clima organizacional de la Administración Nacional de Aviación Civil (ANAC), recién creada en esa época.
- Las dificultades en el Servicio de Control de Tráfico Aéreo no sólo hubieran afectado a Aeroparque y el transporte aéreo regular, sino a todos los movimientos de aviones de pequeño porte, movimientos civiles, oficiales y hasta vuelos sanitarios e ingresantes de otros países vecinos.
- En el Código Aeronáutico queda establecida la particularidad de los servicios de navegación aérea y su importancia, mencionando también las obligaciones emergentes del Convenio Internacional de Aviación Civil, que tiene rango constitucional.
- Nunca existió la posibilidad de tomar la decisión de "cortar el servicio" porque equivaldría al cierre del espacio aéreo y vulneraría algunas de las denominadas "libertades del aire".

En cuanto al camino crítico a recorrer para lograr una gestión eficaz, señalaron:

- **En relación con las CAPACIDADES A PONER EN JUEGO**

Las capacidades estatales necesarias para solucionar el problema que presenta el caso en estudio son las siguientes:

**Proyecto de gobierno**

El plan institucional debe estar contenido en el proyecto de gobierno y el presupuesto será la expresión financiera de lo que en ese marco se planifica.

La necesidad de garantizar la ejecución de una política debe tener la coherencia del compromiso para evitar que los sistemas administrativos manejen las acciones y, sobre todo, evitar el fracaso del funcionamiento de área de gestión.

**Diseño estructural y Empleo público**

Al momento de evaluar, justipreciar una necesidad y fundar un pedido de compra o de servicio es imprescindible contar con un equipo técnico y una estructura acorde, que tenga capacidad y conocimiento sobre la normativa y el funcionamiento de los sistemas de compras y contrataciones.

La formación de funcionarios y empleados públicos es fundamental para un buen desempeño en el Estado, que acompañe al Ejecutivo en el desarrollo del proyecto político.

**Compras, contrataciones e inversiones. Infraestructura pública**

En un diseño presupuestario alineado a la agenda de gobierno, la capacidad de ejecución presupuestaria debe estar acorde a la programación anual.

La adquisición de los insumos en tiempo y forma muestra que es un indicador relevante de la capacidad estatal que se pone en juego a la hora de brindar un servicio, redundando a su vez en una mayor y mejor infraestructura pública.

Faltaron previsiones y alertas oportunos. Faltó un abordaje institucional del problema: qué hacer en esta situación, por qué se llegó hasta aquí, qué hay que mejorar.

Antes de contraer o renovar cualquier contrato, lo primero que se debe hacer es solicitar la reserva de la partida presupuestaria para poder pagar lo presupuestado.

En el presupuesto también se define el servicio, producto o bien a obtener, el resultado esperado. Indicar los requisitos a cumplir, los mecanismos de control y las formas de verificación de cumplimientos e incumplimientos.

Disputar el presupuesto.

**Diseños procedimentales. Innovación tecnológica**

Hacer una revisión de las normas. El liberalismo generó que las instituciones perdieran el rumbo; hubo desfinanciamiento de algunos organismos importantes y el impacto de ello desvirtuó las funciones.

Si bien el presupuesto es el instrumento de planificación de los recursos financieros que sustentan las acciones de los organismos públicos, no puede ser tan rígido que obre en contra de los ciudadanos y del propio Estado en sus funciones.

### **Comunicación institucional e Interinstitucionalidad**

Los diálogos deben llevarse a cabo con todos los actores involucrados a lo largo de todo el proceso y hasta la concreción del servicio.

La comunicación y coordinación entre distintas áreas de gestión y de gobierno es fundamental. Las diferentes áreas deben comunicarse, consultarse y coordinar las acciones interestatales.

### **Evaluación**

La evaluación debe hacerse al interior de la organización estatal y también escuchando las críticas de la población.

#### **• Con respecto a los TRÁMITES A REALIZAR**

Planificar las compras y contrataciones como gestión clave, correspondiéndose con el plan institucional, el presupuesto y el plan de inversiones de la organización. Realizar:

- el análisis de documentación del organismo,
- el análisis del plan de adquisiciones,
- el análisis de la infraestructura existente, la proyectada y los procesos previstos,
- el relevamiento de servicios y acciones de mantenimiento preventivo, correctivo y predictivo y mejoramiento de la infraestructura en la medida de lo posible.

En el marco de las normativas vigentes que consideran al Tráfico Aéreo como un control "esencial" debieron realizarse los siguientes trámites:

- notificar a la prestadora la obligatoriedad de mantener el servicio de las líneas afectadas a la seguridad de la navegación, intimándola, bajo responsabilidad penal, por cualquier merma en la prestación del servicio;
- efectuar una consolidación de deuda y un acuerdo de pronto pago, por excepción, y promover la modificación de partidas necesarias vía decisión administrativa o DNU,
- efectuar las investigaciones sumarias correspondientes
- realizar los ajustes de estructura necesarios para implantar correctamente la técnica de presupuestos por programas.
- siendo que las FFAA disponen de un régimen especial de gastos para atender situaciones especiales en torno a intereses vinculados a la Defensa, el tema "Funcionamiento de Radares" podría haber sido encarado también bajo esa previsión.

- Solicitar y generar un informe urgente sobre la problemática a resolver, dimensionándola en sus posibles escenarios y ofreciendo recomendaciones.

- Evaluación de los resultados, con enfoque en derechos humanos, justicia distributiva y género.

- **En relación con los DIÁLOGOS A ENTABLAR**

Con todos los actores involucrados/sectores:

- con los **responsables de compras y contrataciones**: relevar si existe un plan de adquisiciones e inversiones acorde al proyecto

- con los **proveedores** del bien o servicio a fin de dar cumplimiento a lo comprometido contractualmente.

- con la **Oficina Nacional de Presupuesto** (de acuerdo al Art. 16 de la Ley 24156, de Administración Financiera), que es el órgano rector del sector público nacional.

- con la **Sindicatura General de la Nación (SIGEN)**, para participar de las acciones a intentar a efectos de resolver el conflicto.

- con el **Ministerio de Economía**, para exponer la gravedad de la situación, y obtener el resultado favorable que permita asegurar la operatividad del control aéreo el Aeroparque.

Promoción fuerte de la “gestión por competencias”, tanto en sentido horizontal como vertical.

Identificación clara de los “órganos técnicos” y los “órganos políticos”

Establecimiento de sistemas de resolución de tensiones y conflictos potenciales entre ambos.

- **Acerca de TODA OTRA GESTIÓN QUE PERMITA EL ALCANCE DE LOS OBJETIVOS**

- La Jefatura de Gabinete debería haber auditado en forma inmediata el uso del presupuesto:

- si se hizo en forma correcta y el desfasaje se produjo por una causa externa a la administración del mismo, el funcionario hizo un uso correcto de los fondos y la Jefatura debió de responder en forma inmediata a ese pedido;

- si no fue de esa manera debía sancionar, desplazar y penar al o a los funcionari@s y resolver el conflicto operativo de Aeroparque.

- La Jefatura de Gabinete podría tener alguna variante negociada, pero **se centró en lo estrictamente "tecnócrata"**: 1) no se iban a poder efectivizar los pagos por no estar previsto en el presupuesto; y 2) el funcionario (*eslabón más débil*) sería denunciado y culpado.

- La normativa de compras está pensada más para adquisiciones de rutina de servicios de apoyo administrativo que para grandes proyectos tecnológicos o servicios esenciales que requieren cierta flexibilidad. Para el caso que nos ocupa se debería **explorar la factibilidad**

**de crear entes especiales con normas y procedimientos que estén en función de las necesidades de gestión y no a la inversa.**

Que exista un **presupuesto inicial y un presupuesto de refuerzo intermedio** que se pueda ejecutar cuando las condiciones lo ameriten por su excepcionalidad. Para hacer uso de ese presupuesto extraordinario tiene que ser aprobado con un control por oposición.

Preocupan las leyes con contenido neoliberal. Es necesario en un proceso de reingeniería, abordar los temas y los marcos normativos, en un contexto que incluya a los nuevos colectivos.

**A modo de síntesis:**

**Aunque parezcan imposibles ciertas acciones técnicas, muchas veces dan la posibilidad de lograr objetivos acompañando las convicciones y los propósitos.**