

Gestión por procesos: elementos seleccionados para un modelo aplicable a municipios de la pcia. de Buenos Aires

Management through proceses: selected elements of an applicable model for Buenos Aires province's municipalities

Norberto L. Ramírez¹

RESUMEN / SUMMARY

Los procesos internos de las organizaciones constituyen uno de los focos de atención de los planteos estratégicos de la administración ya que, a través de su optimización, se intenta dar satisfacción a las necesidades del usuario-ciudadano.

La "Gestión por procesos y actividades", una de las tecnologías con énfasis en los procesos internos, que ha tenido escasísima difusión en el ámbito público, es el objeto de estudio en el presente trabajo. Se aborda la problemática de esta metodología en el ámbito de las organizaciones municipales, evitando un trasplante acrítico desde la actividad privada, que es en la que tiene difusión. Además, se la compara con otras dos metodologías que también enfatizan los procesos internos y luego se recorre el camino del análisis de la problemática de su aplicación en un ente descentralizado de nivel comunal de la Provincia de Buenos Aires, con el propósito de identificar y caracterizar los elementos específicos de su funcionamiento.

El trabajo está estructurado como sigue:

Presentación de la cuestión sobre la que se indaga.

Recreación del marco teórico de la Gestión por procesos y actividades.

Análisis de la realidad de los organismos municipales frente a esta nueva mirada.

Conclusiones.

¹ Docente investigador, Director del Centro de Investigaciones de la Gestión Pública, de la facultad.

Organizations' internal processes constitute one of the focuses of management strategic plans, since through their optimization, meeting users and citizens needs is intended.

Management through processes and activities one of the technologies with emphasis on internal processes that has had little spreading within the public, is the objective of this research.

The methodology of this problem in municipal organizations' scope is approached, avoiding an acritical transplant from the private activity, where it has had diffusion.

It is compared to two other methodologies which emphasize internal processes. Then the performance of its problem application in a decentralized entity of municipal level in Buenos Aires, is analysed, in order to identify and characterize the specific elements of its development.

This study is structured as follows:

Presentation of research matter.

Recreation of the Theoretical frame of Management through processes and Activities.

Analysis of the situation of Municipal Organizations from this new viewpoint.

Conclusions.

PALABRAS CLAVE/ KEYWORDS:

Municipalidad, gestión por procesos y actividades, procesos internos, mejora, modelo de procesos.

Municipality, management by process and activities, internal process, improvement, proces model.

PRESENTACIÓN DE LA CUESTIÓN

La gestión de los procesos ocupa un lugar importante en las metodologías de la administración de las organizaciones. En nuestras organizaciones municipales, está muy arraigada entre el personal la idea de las divisiones tradicionales de poder en direcciones, departamentos, divisiones, etcétera, que intenta representar gráficamente el organigrama. Pensar la institución municipal como un conjunto de procesos y actividades, en el que las distintas partes están interconectadas entre sí, a través de los distintos pasos y etapas

que culminan en la prestación de determinado servicio, importa de por sí una ruptura mental respecto de la forma tradicional de concebirla. No se pretende sustituir dicha concepción sino enriquecerla con esta otra mirada.

Los usos que este otro abordaje podría brindar a los actores de la organización, potenciarían las salidas del sistema municipal en pro de sus destinatarios. Pensemos, por ejemplo, en una sola de sus aplicaciones: la información de los costos, que fortalecería la capacidad de decisión de los funcionarios, ya sean políticos como de carrera administrativa, que diariamente llevan a cabo acciones de planeamiento, ejecución y control de asignación de fondos. Es fácil comprender las dificultades con las que pueden encontrarse, ante situaciones cotidianas huérfanas de fundamentos para el requerimiento de fondos, por rendiciones de cuentas presupuestarias frente a organismos técnicos, y otras que podríamos seguir enumerando. La carencia de información de costos, organizada y disponible, se hace pues tan evidente como imprescindible.

Pero no sólo pueden ser estudiados los procesos a través de sus costos; son también susceptibles de ser tratados con el objeto de mejorar la calidad de la prestación de servicios y de la reducción de los tiempos empleados, y, a través de la autoformulación de inductores de eficiencia e indicadores de control, elevar sus resultados con costos razonablemente compatibles. Esta riqueza potencial que presenta, justifica el abordaje de la institución municipal desde esta perspectiva y, en tal sentido, seleccionamos una de las metodologías, la de la "Gestión por procesos y actividades", con un doble propósito:

- 1) Recrear su marco teórico, primero, en forma comparativa con otras tecnologías y luego, a la luz del funcionamiento de la institución municipal, identificar los elementos específicos para elaborar un modelo clasificatorio.
- 2) Destacar, en dicho análisis, los aspectos que hacen a la experiencia iniciada en el Ente Municipal de Turismo de General Pueyrredón, habida cuenta que se ha generado y realizado un trabajo de relevamiento, y que actualmente el organismo se encuentra en acciones de organización e implementación de un sistema de costos por actividades.

La elección de la **Gestión por procesos** fue motivada fundamentalmente por el objetivo de focalizar los procesos internos, todo lo cual no obsta para la combinación con las otras metodologías que den importancia a los mismos, como ha ocurrido en experiencias de la actividad privada. En la búsqueda de

antecedentes, no hemos detectado experiencias en municipios de la Provincia de Buenos Aires ni en otras provincias, y sí, en cambio, en el ámbito de la propia Universidad Nacional de Mar del Plata, en la que un grupo de docentes de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, bajo la coordinación del Dr. Roberto Vega, viene trabajando sobre el tema en el campo real y en el técnico-científico (Vega, Foutel, 1994)

EL MARCO TEÓRICO

LA UBICACIÓN DE LOS PROCESOS INTERNOS DE GESTIÓN DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA ESTRATEGIA

¿Cuáles son los interrogantes básicos que se le plantean a un gobierno municipal desde una perspectiva estratégica para llevar adelante su proyecto político?. En un trabajo anterior (Ramírez N., 2001) respondíamos este interrogante general, desde cinco perspectivas: a) política; b) financiero – presupuestaria; c) del ciudadano-usuario; d) del personal; y e) de los procesos internos. Esta última, que es la que interesa a los fines de este trabajo, era formulada del siguiente modo: ¿En qué procesos críticos debemos ser excelentes para satisfacer al usuario ciudadano?

El enfoque propuesto responde al esquema de Kaplan y Norton (1997), creadores del cuadro de mando integral, y lo hemos replanteado para el grupo gobernante del municipio. Esta metodología, que cuenta con experimentación probada en el campo privado, también ha comenzado a aplicarse en organizaciones del sector público.

La perspectiva interna o de los procesos críticos, comprende a la línea estratégica del gobierno que guíe la administración de los procesos internos, que no es otra cosa que la ejecución de las políticas públicas, con el propósito de dar respuestas a las demandas sociales. La pregunta formulada sintetiza la cuestión central de la perspectiva de los procesos.

LA GESTIÓN Y LOS COSTOS POR PROCESOS Y ACTIVIDADES

Entre las propuestas metodológicas que enfatizan la importancia de los procesos internos, destacamos tres que gozan de mayor rigor técnico y experimentación de campo: 1) La gestión de la calidad total y su correlato en las normas ISO. 2) La reingeniería de procesos. 3) La gestión por procesos y actividades.

Si bien las tres reconocen orígenes y creadores distintos, se encuentran muy vinculadas y, en muchas formulaciones prácticas, se combinan algunos de sus elementos. En el presente trabajo, hemos elegido la tercera de las mencionadas, la de la **gestión por procesos y actividades**, para lo cual hemos consultado los trabajos de Lorino Philippe (1995) y de Kaplan y Cooper (1999).

¿En qué consiste la gestión por actividades?

El modelo de la "dirección de procesos y actividades" permite identificar los factores claves de éxito de las actividades consideradas críticas para una unidad estratégica de servicios comunales. La formulación de inductores, es decir indicadores de causas principales de los resultados de las actividades críticas, y su inclusión en el cuadro de mando integral, aportan elementos para la mejora de costos y de la eficiencia.

La visión de los procesos y actividades de una organización difiere de la que presenta el organigrama o el presupuesto público. El organigrama muestra la delegación de funciones y los niveles jerárquicos de una organización determinada, es decir es una fotografía de las líneas de autoridad y de las áreas de esa organización desagregadas según parámetros determinados de delegación de poder (funcional, legal, por producto o servicio, etc.); el presupuesto clasifica los recursos y su asignación según determinados criterios (finalidad, función, objeto, etcétera). El proceso en cambio agrupa a un universo de actividades.

¿Qué es una actividad?

Lorino (1995:54) la conceptualiza de la siguiente manera: Conjunto de acciones y tareas realizadas por un individuo o un equipo, que emplean un conjunto homogéneo de conocimientos, que tienen un comportamiento coherente desde el punto de vista de los costes y de la eficiencia, que pueden caracterizarse globalmente por entradas y una salida bien identificadas y que tienen, de manera efectiva o potencial, una importancia significativa para la eficiencia económica de la entidad analizada.

Algunos ejemplos del concepto de actividad en organizaciones municipales pueden resultar esclarecedores de su alcance y sus componentes. Tal el caso de un ente descentralizado municipal de una ciudad que por sus

atributos constituya un centro turístico. “Brindar información turística” conforma una actividad para cuya ejecución es necesario llevar a cabo diversas acciones y tareas: capacitar personal, consultar y actualizar la base de datos, recibir la consulta (la cual puede ser personal, telefónica, vía correo electrónico, por correo postal) y contestarla. “Recaudar y depositar recursos financieros”, por otra parte, es una actividad del área de tesorería municipal que comprende, entre otras, tareas tales como gestionar el cobro, confeccionar el recibo, retirar el cheque, registrarlo en la planilla de ingresos diarios, hacer la boleta de depósito y realizar el depósito.

DIFERENCIAS Y APORTES DE LA “GESTIÓN POR PROCESOS Y ACTIVIDADES” CON LA CALIDAD TOTAL Y LA REINGENIERIA

Si bien los orígenes de las tres tecnologías señaladas responden a distintos momentos y mentores, combinan e integran algunos de sus elementos en la práctica. Las tres tienen como eje vinculante la gravitación que le asignan a los procesos internos de la organización en la búsqueda de la mejora continua y la reducción de costos. Asimismo, hay diferencias notorias. La reingeniería propone un cambio de carácter súbito, tipo *shock*,; en cambio, el modelo de la calidad total y la gestión por actividades es de carácter gradual. El foco en la calidad total está en la mejora continua de los procesos; en la reingeniería la acción se centra en el rediseño de los procesos, mientras que la gestión por actividades propone enfocar los procesos críticos y gestionarlos mediante la ayuda de inductores e indicadores de eficiencia y control. Las acciones de la calidad total se exteriorizarán finalmente, si son exitosas, en la mejora de los distintos procesos y en la satisfacción del cliente-usuario; en la reingeniería y en la gestión por actividades, la resultante también se hará evidente en la mejora de procesos y la satisfacción del cliente usuario, siendo el instrumento en el que más se apoyan estos últimos el de la gestión de los costos. Por último, de las tres propuestas metodológicas, la de la calidad total cuenta con normas internacionales (ISO) ya mencionadas.

En la Tabla 1, que forma parte del Anexo, se sintetiza la caracterización enunciada.

¿Qué aspectos se pueden mejorar en los procesos internos?

En el proceso de mejoramiento, los aspectos relativos al: costo, calidad y

tiempo empleado son los que interesan de manera central. Es fácil advertir el carácter global y sintetizador de estas tres variables, aunque para cada caso habrá que fijar los objetivos específicos.

a) Costo

El uso del costo por actividades en las organizaciones públicas es propuesto por metodologías como las de reingeniería y/o la gestión por actividades, como lo hemos visto. Una vez realizada la identificación de las actividades llamadas críticas y su descripción, elaboración de indicadores e inductores, se requiere la readecuación del sistema informativo.

b) Calidad de servicio

Es postulada por el modelo de la calidad total como punto central. Puede ser evaluada a través de las medidas de aseguramiento consistente en la implementación de procedimientos y procesos que garanticen, ya sea el cumplimiento de ciertos recaudos (enfoque objetivo), como mediante la medición del grado de satisfacción que perciba el usuario (enfoque subjetivo).

c) Tiempo empleado

La reducción del "tiempo empleado", en tramitaciones del usuario y/o internas, requiere del análisis de los distintos pasos en que se descomponen los procedimientos en uso, con miras a la eliminación de superposiciones o pasos innecesarios, la modificación de la normativa que los sustenta, la incorporación de *hard/software* específico u otro arbitrio que tienda a ese objetivo. Al respecto, las técnicas de cursogramas y su análisis siguen siendo útiles en la búsqueda de economías de tiempo empleado por los distintos trámites administrativos que acontecen en las áreas municipales.

Sintetizando, los tres aspectos se interrelacionan: calidad, costos y tiempo empleado. El énfasis en la gestión de los costos es su reducción, sobre una base de prestación del servicio que no altere el nivel de calidad considerado básico. En la práctica, resulta difícil delimitar estas cuestiones. La calidad se intenta mejorar para satisfacción del usuario dentro de un marco de eficiencia y recursos disponibles, cuestión nada fácil en épocas de *déficits* financieros que inducen al control de costos. Calidad y costo tienen una fuerte correlación directa. Por otro lado, la reducción de tiempos empleados incide directamente en la mejora de la calidad y en la reducción de costos.

El intento de mejorar los tres aspectos, simultáneamente, puede resultar

contradictorio, por cuanto, más allá de ciertos límites, sus objetivos entran en conflicto entre sí.

PROCESOS Y ACTIVIDADES

ELEMENTOS PARA UN MODELO – MARCO DE PROCESOS Y ACTIVIDADES DE UN MUNICIPIO

Como una primera aproximación, ensayamos la siguiente clasificación de los procesos típicos actuales de carácter general de un municipio. Esta es flexible, de acuerdo con la dimensión y responsabilidades sociales asumidas por la institución municipal. Sólo a título ilustrativo, indicamos:

a) Procesos que reúnen las actividades de la gestión política de un organismo municipal: Gobierno (Departamento Ejecutivo): Intendente y equipo de colaboradores; Concejo Deliberante (Departamento Deliberativo): concejales.

b) Procesos que comprenden el conjunto de actividades específicas de las unidades estratégicas de servicios: salud; educación; cultura; deportes; vialidad; turismo; servicios públicos; obras públicas.

c) Procesos que involucran las actividades de la gestión administrativa de las funciones de ley (contaduría, tesorería y compras) y de otras funciones (personal, secretaría, patrimonio), que atraviesan horizontalmente las actividades a) y b), y que comprenden actividades tales como: 1) Planificar y dirigir los procesos y actividades de un organismo municipal. 2) Planificar y ejecutar el Cálculo de Recursos y el Presupuesto de Gastos. 3) Gestionar programas de calidad. 4) Gestionar archivos documentales. 5) Gestionar las RRPP e Institucionales. 6) Gestionar acciones de Prensa. 7) Registrar en los libros legales, los movimientos económicos, financieros, patrimoniales, de personal y actos administrativos. 8) Evaluar los procesos y las actividades del Ente. 9) Auditar y llevar a cabo acciones de control interno. 10) Liquidar haberes. 11) Rendir cuentas de la gestión. 12) Gestionar recursos financieros. 13) Gestionar compras y suministros. 14) Mantener dependencias. 15) Prestar servicios de seguridad y vigilancia. 16) Gestionar las altas y bajas patrimoniales. 17) Gestionar la Mesa de Entradas. 18) Confeccionar actos administrativos, contratos y notas administrativas. 19) Llevar el despacho de la firma de las autoridades. 20) Gestionar los legajos de Personal. 21)

Gestionar la Selección y Concursos de Personal. 22) Llevar el control del presentismo y aplicar sanciones. 23) Coordinar acciones de capacitación.

La actividad 2), por ejemplo, "Planificar y ejecutar el Cálculo de Recursos y el Presupuesto de Gastos", tiene en la práctica un claro énfasis formalista y están aprovechadas sólo parcialmente las bondades que el mismo brinda como herramienta de gestión, ya sea en la versión "por programas", que es la que rige actualmente, ó "base cero" por programas (Ramírez N., 1998). Nuestra "cultura municipal" se caracteriza por un alto énfasis formal-legalista y un bajo grado de capacidad de gestión por resultados. Las acciones a que dan lugar los distintos pasos del planeamiento y ejecución presupuestaria por programas, organización, imputación, elaboración y análisis de informes presupuestarios y extra presupuestarios, requieren su redimensionamiento para hacer del Presupuesto una verdadera herramienta de gestión.

El análisis de la actividad 9) "Auditar y llevar a cabo acciones de control interno" pone al descubierto uno de los "talones de Aquiles" de los Municipios de la Provincia de Buenos Aires. Se trata de la ausencia de áreas de control interno que, si fueran reconocidas, organizadas y puestas en funcionamiento con sus objetivos específicos, contribuirían al proceso de dirección estratégica y operativa. Actualmente, sigue imperando exclusivamente el control externo de legalidad contable, a través de las auditorías del Honorable Tribunal de Cuentas, mientras que está ausente la promoción de la cultura de la gestión de la calidad.

La actividad 13) "Gestionar compras y suministros", a través de un análisis exhaustivo de los circuitos de compras, aprovisionamiento y la relación con proveedores, puede dar origen a mejoras de tiempos y de costos. Tal el caso de los organismos descentralizados municipales, que gozan de las ventajas de contar con un área propia de Compras, a diferencia de las administraciones centrales, en las cuales las distintas Secretarías comparten una sola oficina de compras, hecho que lleva a la acumulación de retrasos, por el gran número de clientes internos y el volumen de trabajo a satisfacer. La redes de asociación entre municipios y entes descentralizados, para obtener mejores precios y calidades de adquisición, se encuentra en plena etapa de desarrollo, estimulada por el contexto recesivo de los últimos años.

En materia de la actividad 21) "Gestionar la Selección y Concursos de Personal", el grado de aplicación en las incorporaciones y ascensos es todavía

reducido, dado el fuerte perfil clientelístico que arrastra la cultura política argentina, hoy en franca autocrítica y retroceso por el reclamo de la sociedad hacia una profunda reforma política y administrativa en el sector público.

Está presente asimismo en todas las actividades, en mayor o menor grado, el procedimiento administrativo municipal, formalizado en forma exhaustiva mediante leyes, decretos y otras disposiciones (Ley Orgánica Municipal, Reglamento de Contabilidad y Disposiciones de Administración, ordenanzas generales, para toda la Provincia, aún vigentes, ordenanzas específicas del municipio, etcétera), que constituye el andamiaje de los trámites administrativos. Son escasas las experiencias de búsqueda de mejoras en los itinerarios, en los tiempos de los procedimientos municipales y en la modificación de la normativa, cuestiones en las que podría avanzarse considerablemente con la ayuda de las técnicas de análisis descriptivo y cursosgramas y la incorporación de *software* específicos.

CARACTERÍSTICAS DEL CAMINO PARA INICIAR LA GESTIÓN POR ACTIVIDADES EN LOS MUNICIPIOS DESDE UNA VISIÓN ESTRATÉGICA:

Las características de los pasos señalados por Lorino (1995), para llevar a cabo la elaboración del Clasificador de Actividades y de los indicadores de eficiencia y control en el Municipio, pueden presentarse de esta forma:

a) Relevamiento de actividades:

La decisión política del organismo municipal de llevar a cabo esta acción de reforma, como la de cualquier otra que signifique la ruptura del orden actual, es la base para iniciar el camino de la implantación de la gestión por actividades; pues de nada valen los esfuerzos técnicos aislados. Tampoco es suficiente con las declaraciones formales del número uno; se necesita su liderazgo permanente durante todo el período que duren las tareas de relevamiento, descripción, análisis y propuestas de inductores e indicadores.¹

El relevamiento de actividades es el primer paso en el camino de la detección de las actividades críticas. Los documentos básicos de consulta, a efectos de conocer las características generales del organismo a relevar, se enumeran a continuación, siendo muy posible que en municipios muy pequeños, los dos primeros no se encuentren o existan de manera precaria. Así, por ejemplo: el organigrama; el manual de funciones; la desagregación

del presupuesto de Gastos; la LOM y el Reglamento de C y D. de Administración, en especial las disposiciones relativas a las responsabilidades de cargos de ley y a los pasos de procedimientos administrativos.

La estrategia para el relevamiento podrá orientarse ya sea desde el personal jerárquico o desde el personal operativo, en el piso de la pirámide organizacional. Esto responde a las técnicas de arriba – abajo (*topdown*) o de abajo – arriba (*botton up*). La decisión dependerá de la evaluación de la situación del organismo a relevar. En el caso de la experiencia que está llevando a cabo el presente equipo de investigación, se optó por la primera de las alternativas, por las facilidades que brinda un ente descentralizado en cuanto al número de los mandos intermedios y al volumen de la actividad que dirige. En general, aunque no podemos afirmar que sea en todos los casos, creemos que esta opción es la que aparece como más viable en los municipios, atendiendo a la fuerte tradición de legalidad que involucra el ejercicio de un puesto de mando. En todos los casos habrá que realizar una abnegada tarea docente para vencer las resistencias a que da lugar la generación de una nueva carga de trabajo para el personal jerárquico consultado.

Para el caso de un ente descentralizado municipal en la Provincias de Buenos Aires, dirigido por un Directorio y un Consejo Asesor, cuya finalidad principal es la promoción turística, se acompaña en el Anexo la Tabla 2 clasificatoria de sus actividades.

b) Descripción:

Esta etapa es encarada generalmente en forma conjunta con la de relevamiento, siendo de central importancia la función de coordinación, ajuste y homogeneización que el equipo técnico lleva a cabo. Es conveniente depurar la denominación de las actividades y su descripción, presentadas por los responsables de áreas, con la finalidad de homogeneizar terminología, acciones y tareas, y clarificar el alcance de lo que se esconde detrás de cada nombre de actividad. Las entrevistas de ajuste con cada jefe o con los jefes de áreas alineadas bajo un mando común, son un medio apropiado para este cometido.

Una vez receptadas y ajustadas las actividades declaradas por cada responsable de área, se requiere un esfuerzo integral de concentración y refundición de actividades. Por ejemplo, la actividad 4) del ejemplo

precedente, “Planificar y ejecutar el Cálculo de Recursos y el Presupuesto de Gastos”, se caracteriza por la intervención de todas las áreas y la coordinación general de la Contaduría, pues es ella la que tiene activo protagonismo en la etapa de planificación mediante las instrucciones que emite y la posterior tarea de consolidación y ajuste, y durante todo el ejercicio fiscal por medio de los informes de imputación de solicitudes de compra, seguimiento de partidas y gestiones de modificaciones presupuestarias.

c) Unidades de trabajo:

Busca medir el nivel de ejecución de una actividad, no de un factor en particular como lo hace el costeo tradicional. Tener una sola unidad de trabajo para cada actividad, simplificaría la tarea, pero en la práctica no resulta ser una tarea fácil por la complejidad de la mayoría de las actividades bajo estudio. Por ejemplo: el nivel de actividad de la Actividad “comprar” tiene como principal unidad de expresión a la orden de compra emitida, dato de fácil y rápida búsqueda; en un análisis más riguroso puede tomarse cada “renglón de compra” como unidad de actividad, ya que refleja mucho mejor la carga de trabajo que representa la emisión de cada orden de compra; nos podemos encontrar con órdenes que contienen varios renglones de bienes o servicios y por ende ser la resultante de una tarea más ardua que otra orden que contiene un solo renglón, es decir bienes o servicios de un solo tipo. Asimismo, las órdenes de compra resultantes de un proceso de concurso de precios y/o licitaciones han requerido mayor tarea que las derivadas de una compra directa; por lo tanto el concurso de precios y la licitación es también una unidad de medida para expresar el nivel de la actividad “comprar”.

A la hora de decidir, en caso de no existir una unidad lo suficientemente significativa, habrá que elegir el número mínimo necesario de unidades que representen el nivel de trabajo de la actividad en cuestión.

d) Identificación de las actividades críticas:

Son las actividades que debido a un factor de eficiencia particular (la calidad de la prestación por ejemplo) ejerce una influencia significativa sobre la realización de un objetivo estratégico. Así, por ejemplo, en los centros turísticos de alcance nacional que cuentan con organismos municipales dedicados al sector, si la prestación de servicios al turista es un

objetivo estratégico, la actividad "Gestionar la promoción turística" constituye una actividad crítica a los fines de esa organización y su factor clave es la calidad e impacto de la acción promocional o de la campaña publicitaria encarada. Una campaña publicitaria diseñada sobre la base del conocimiento del mercado al que se apunta y con una adecuada mezcla de medios seleccionados para acceder al público objetivo, tiene contenido estratégico por el impacto que puede producir.

En la práctica de conducción municipal, el grupo que constituye su gobierno tiene no uno sino varios objetivos estratégicos. Por lo tanto, cada uno de ellos tendrá su (o sus) actividades críticas y sus factores claves.

e) Inductores de eficiencia:

El análisis causal de las actividades ha dado lugar al nacimiento del concepto de "inductores", con los que se engloban a las causas que inducen a determinado fenómeno. Buscan responder dos preguntas: ¿qué hay que mejorar y cómo? y ¿qué hay que mejorar actuando sobre qué?. Aplicado este concepto a la eficiencia, las causales se concentran en tres aspectos: el costo, la calidad y el tiempo empleado. La mejora de cualquiera de ellos, individual o conjuntamente, repercute en la eficiencia, ya que hacen de palanca para el mejor uso de los recursos y la satisfacción del usuario. Pero, como ya lo dijimos oportunamente, la mejora de alguno de ellos puede estar acompañada por la desmejora de otros; esto sucede, por ejemplo, con la incorporación de tecnologías informáticas que acortan los tiempos de acceso o consulta, en la atención de centros de información turística, que requieren nuevas inversiones en "hard y software". Situación similar se produce con el mayor costo originado por el requerimiento de la elevación de la calidad de una actividad; en las campañas publicitarias, un sondeo de opinión con muestras representativas y con bajo error de muestra requiere de personal calificado que, si la propia organización no lo cuenta en su dotación, le generará costos adicionales.

f) Indicadores de control:

Son los que están ligados a la eficacia, es decir a la realización de lo que se debía realizar. La actividad de control presupuestario en los entes municipales por ejemplo se lleva a cabo mediante el contraste entre lo

ejecutado y lo presupuestado, ya sea en pesos o en unidades físicas. El porcentaje de ejecución de un programa o de una actividad resulta un indicador de control presupuestario.

En la Tabla 3 del Anexo, en los puntos 9) y 10) se acompañan los indicadores de eficiencia y control, propuestos para la Contaduría de un Ente descentralizado municipal en la actividad 4 "Planificar y ejecutar el Cálculo de Recursos y el Presupuesto de Gastos".

LOS CAMBIOS NECESARIOS EN EL SISTEMA CONTABLE MUNICIPAL EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES Y LA NORMATIVA VIGENTE.

Los sistemas informativos municipales están implementados, básicamente, en la Argentina para el cumplimiento de las disposiciones legales, con una clara tendencia a la rendición financiero-presupuestaria y no como instrumento de gestión. Por ello, cualquier tentativa de implantar tecnologías administrativas requiere el redimensionamiento del sistema informativo en uso. Se trata de ampliar su base de carácter eminentemente presupuestaria, con los contenidos propios de esas tecnologías. La implantación de un sistema de costos por actividades, por ejemplo, requerirá que a la imputación de tipo legal presupuestaria se le incorpore otra referida a la actividad que corresponda de acuerdo con la codificación que se le asigne en el Nomenclador de erogaciones ampliado.

¿Cuáles son las disposiciones legales que fijan lineamientos del sistema contable municipal en la Provincia de Buenos Aires? La *Ley Orgánica de las Municipalidades (LOM)* contiene disposiciones relativas a la clasificación de recursos y gastos y la modalidad de publicación de la reseña de la situación económico - financiera de la Municipalidad. Al respecto, el artículo 112, según la modificación de la Ley 11582, y el inciso 6 del artículo 165, también según la modificación de la Ley 11582, disponen lo siguiente:

Artículo 112. Los recursos y los gastos se clasificarán según su finalidad, naturaleza económica y objeto en forma compatible con los planes de cuenta que utiliza el Gobierno Provincial. Además se deberán prever, en las respectivas finalidades, aperturas de programas

que identifiquen los gastos de los principales servicios.

Artículo 165. Corresponde al Departamento Ejecutivo: Inciso 6): Publicar semestralmente a efectos de informar a la población, en un diario o periódico de distribución local, durante tres (3) días, una reseña de la situación económica financiera de la Municipalidad y de sus programas de servicios; unidades de servicios prestados, costos y recursos con los que se financiaron, y anualmente, la Memoria General, en la forma que reglamente el Tribunal de Cuentas. De todo ello se remitirá copia autenticada al Gobierno Provincial a través de la Subsecretaría de Asuntos Municipales.

Nada obsta pues, según se desprende de las normas precedentes, que los programas sean desagregados en actividades. Los datos informativos que se deben exteriorizar tienen el marcado propósito de transparentar la producción de los programas aprobados, su costo y su financiamiento y la incorporación de la descomposición de los programas en actividades, mejora ese objetivo. En la práctica, la exigencia legal de transparentar la información sobre la asignación de los recursos públicos no cuenta, generalmente, con adecuados soportes de sistemas de costos organizados para ese fin.

CONCLUSIONES

A manera de reflexiones que surgen de la lectura del trabajo, proponemos las siguientes conclusiones:

Las organizaciones municipales cuentan, en el campo de la administración, con tecnologías que focalizan el esfuerzo de gestión en los procesos internos. Una de ellas, la de la Gestión por procesos y actividades, en cuyo interés se ha centrado el trabajo, contiene elementos para contribuir a mejorar los perfiles decisionales en acciones de planeamiento, de ejecución y/o de control.

Razones de eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios, hacen recomendable el alineamiento de la gestión por procesos, en la visión y misión estratégica que los actores del gobierno, tienen de la organización municipal.

Los aspectos susceptibles de mejoras en los procesos internos se refieren a cuestiones que hacen a la calidad de los servicios, al tiempo empleado para llevarlos a cabo y al costo que involucra su prestación, y por añadidura a su eficiencia y eficacia.

La tecnología escogida, "gestión por procesos y actividades", comparada con las tecnologías de la "calidad total" y de la "reingeniería", presenta diferencias en aspectos tales como: velocidad del cambio, exteriorización de la mejora (costo, calidad y tiempo empleado), énfasis en los procesos, normas internacionales y origen y mentores.

La concepción de la organización municipal, como un universo de procesos y actividades, conforma una ruptura de la concepción tradicional por áreas, la cual no se pretende sustituir sino complementar. De esta forma, se aporta una visión de transversalidad, donde las partes integrantes contribuyen a la producción del producto final a través de una cadena de acciones que forman parte de un mismo proceso o actividad.

Para el abordaje de la institución municipal a través de la gestión por procesos, proponemos una clasificación que tenga en cuenta la naturaleza de los mismos distinguiendo los de gestión política, los de gestión de actividades destinadas a la prestación directa de servicios al ciudadano usuario, y los de la gestión de servicios internos, ya sea de los llamados "funcionarios de ley" como los de las otras funciones internas.

A través de la experiencia de relevamiento, llevada a cabo en un Ente descentralizado del Partido de General Pueyrredón, se apreció la importancia de la involucración del personal en la auto formulación de los inductores de eficiencia y control, y a título ilustrativo se acompañan, en el Anexo la Tabla 2 en relación con la clasificación por actividades y la Tabla 3, análisis en particular de la participación de la Contaduría en "Planificar y ejecutar el Cálculo de Recursos y Presupuesto de Gastos", con especificación de los inductores e indicadores auto formulados por el funcionario a cargo de esa área.

La implantación de esta tecnología administrativa, requiere en el campo informático, del redimensionamiento del sistema informativo ya que a la

contabilidad legal, se le adiciona la contabilidad por actividades.

Con la incorporación de tecnologías como la que nos ocupa, no sólo se contribuiría a mejorar la capacidad técnica de los funcionarios, sino que además se daría respaldo organizativo a la información que transparenta la asignación de fondos públicos y que ha tenido en cuenta el espíritu del legislador en el inciso 6 del artículo 165 de la Ley Orgánica Municipal, que fija la obligación de publicar la reseña de la situación económica – financiera de la Municipalidad y de sus programas de servicios; unidades de servicios prestados, costos y recursos con los que se financiaron.

Para alcanzar los objetivos de mejora, que inspira la incorporación de tecnologías, como la que nos ocupa, no es suficiente contar con la decisión política de la máxima autoridad de un organismo municipal. Si bien ello es de carácter fundamental, es necesario neutralizar la natural resistencia que se manifiesta ante propuestas de cambio, encarando programas de capacitación que tiendan a motivar al personal en la vocación de servidores públicos, en los beneficios de estas tecnologías y en los contenidos específicos. Sobre estos aspectos recomendamos: a) la inclusión de temáticas relativas a administración estratégica, sistemas, trabajo en equipo, liderazgo y comunicación, b) la realización de diagnósticos de cultura organizacional, para facilitar la estrategia pedagógica a utilizar en el organismo objeto de reformas y c) la evaluación de dicho programa.

BIBLIOGRAFÍA

- Kaplan R. y Cooper R: (1999) "Coste y efecto", Ediciones Gestión 2000 2da edición, Bachelona, 1999.
- Kaplan R. y Norton D.: (1997) "Cuadro de Mando integral", Ediciones Gestión 2000, 1ra. edición, Barcelona, 1997-
- Ley Orgánica para las Municipalidades de la Pcia. de Buenos Aires: Decreto-ley 6769/58 y modificatorias.
- Lorino P: (1995) "El control de gestión estratégico. La gestión por actividades", Madrid, 1995.
- Normas IRAM IACC ISO Serie 9000: (1996) Iram, 3ra. edición, Buenos Aires, 1996.
- Normas IRAM IACC ISO Serie 14000: (1997) IRAM, Buenos Aires, 1997.
- Premio Nacional a la Calidad: Ley Nacional nº 24127 y Decreto 1513/93.

- Ramírez N.: (2001) "El sistema de gobierno y dirección superior del Municipio: marco para su análisis", Revista Faces Año ...número 10, enero-abril de 2001.
- Ramírez N.: (1998) "Municipios: desequilibrio y crisis en la gestión financiera", Mar del Plata, Tesis doctoral, F.C.E. y S. de la U.N de M.del P, 1998
- Vega R. y Foutel M.: (1994) "Control de gestión en la Universidad", 10º Congreso de Profesionales en Ciencias Económicas, Mar del Plata, 23 al 26 de noviembre de 1994.

NOTAS.

¹En el caso particular de la experiencia que llevamos a cabo en el Ente de Turismo, Cultura y Deportes, durante el 2º cuatrimestre de 2002, su Presidente el Sr. Carlos Patrani, presidió la reunión de lanzamiento con la presencia de todo el personal jerárquico.

Anexo

TABLA 1: COMPARATIVO DEL MÉTODO DE GESTIÓN POR PROCESOS CON RESPECTO AL DE LA CALIDAD TOTAL Y EL DE REINGENIERÍA.

	Calidad total	Reingeniería	Gestión por Procesos
Velocidad del cambio	Gradual	Shock	Gradual
Aspectos en los que se exterioriza la mejora	Calidad	Gestión de costos	Gestión estratégica de costos
Énfasis en los procesos	Mejora continua	Rediseño	Procesos críticos, con definición de inductores, e indicadores de eficiencia y control
Normas internacionales	ISO	No tiene	No tiene
Origen y mentores	Industria japonesa de la postguerra. Deming, Juran, Crosby	En los 90' Champy y Hammer	Lorino, Kaplan y Norton

Fuente: propia elaboración.

TABLA 2: CUADRO GENERAL DE ACTIVIDADES DEL ENTE MUNICIPAL DE TURISMO DE GENERAL PUEYRREDÓN A MARZO DE 2003.

- 1) Planificar y dirigir los procesos y actividades del Ente
- 2) Gestionar el Directorio y el Consejo Asesor
- 3) Gestionar la Secretaría de Presidencia, Dirección Ejecutiva y Directorio, Consejo asesor
- 4) Planificar y ejecutar el Cálculo de Recursos y el Presupuesto de Gastos
- 5) Realizar estudios e investigaciones sobre mercados turísticos
- 6) Gestionar la información turística
- 7) Gestionar la promoción turística
- 8) Gestionar programas de calidad
- 9) Gestionar archivos documentales
- 10) Gestionar las RRPP e Institucionales
- 11) Gestionar acciones de Prensa
- 12) Registrar en los libros legales, los movimientos económicos, financieros, patrimoniales, de personal y actos administrativos.
- 13) Evaluar los procesos y las actividades del Ente
- 14) Auditar y llevar a cabo acciones de control interno
- 15) Liquidar haberes
- 16) Rendir cuentas de la gestión
- 17) Gestionar recursos financieros
- 18) Gestionar compras y suministros
- 19) Mantener dependencias
- 20) Prestar servicios de seguridad y vigilancia
- 21) Gestionar las altas y bajas patrimoniales
- 22) Gestionar la Mesa de Entradas
- 23) Confeccionar actos administrativos, contratos y notas administrativas
- 24) Llevar el despacho de la firma de las autoridades.
- 25) Gestionar los legajos de Personal
- 26) Gestionar la Selección y Concursos de Personal
- 27) Llevar el control del presentismo y aplicar sanciones
- 28) Coordinar acciones de capacitación.

TABLA 3: PARTICIPACIÓN DE LA CONTADURÍA DE UN ENTE DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEDICADO A LA PROMOCIÓN TURÍSTICA EN LA ACTIVIDAD "PLANIFICAR Y EJECUTAR EL CÁLCULO DE RECURSOS Y PRESUPUESTO DE GASTOS"

1) SALIDAS

Principales:

Proyecto de Ordenanza de aprobación del Cálculo de Recursos y Presupuestos de Gastos, Decretos y Ordenanzas modificatorias. Informe.

Estados mensuales de Ejecución

Secundarias:

Documentación que acompaña el proyecto de Presupuesto: Planilla de sueldos individuales. Dotación de personal. Planilla de bienes y servicios. 1. Cuadros o planillas anexos al informe

2) ENTRADAS

Físicas:

Requerimientos de cada área. Memorándum del Sr. Intendente con remesa a enviar. Programas de actividades a realizar. de información:

Pedidos de las áreas. Estimaciones de ingresos.

3) ACTIVADOR DE LA ACTIVIDAD

L.O.M

4) CLIENTES O USUARIOS DE LA SALIDA PRINCIPAL

Ente mismo.

5) UNIDAD DE EXPRESIÓN DEL NIVEL DE ACTIVIDAD

Monto del presupuesto anual.

6) NIVEL DE CAPACIDAD DE LA ACTIVIDAD

El Presupuesto de Gastos y el Cálculo de Recursos y sus modificaciones.

7) ELEMENTOS DESCRIPTIVOS DE LOS MODOS OPERATIVOS INTERNOS

Intervienen todas las áreas elevando sus propuestas para el próximo ejercicio. Presidencia y D.E.Turismo, Contaduría. Compras. Tesorería. RRPP. Marketing. Administración. Contaduría receptiona la información, que ya ha sido "filtrada" por la Dirección Ejecutiva Turismo, la cual es consolidada y elevada a las autoridades.

8) LISTA DE PARÁMETROS QUE EXPRESAN CARACTERÍSTICAS DE EFICIENCIA DE LA ACTIVIDAD

Tiempo empleado de confección y forma utilizada de acuerdo a las instrucciones fijadas por la Administración Central.

9) POSIBLES INDICADORES DE EFICIENCIA

Días de retraso en la presentación por causas atribuibles a Contaduría.

10) POSIBLES INDICADORES DE CONTROL

Equilibrio fiscal. Porcentaje de ejecución de los programas presupuestados (en pesos y en objetivos). Seguimiento presupuestario de partidas. para no incurrir en excesos.
Relación entre ejecutado y presupuestado