
UBA

**Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Posgrado**

ASAP

**Asociación Argentina de Presupuesto
y Administración Financiera Pública**

**Trabajo final de investigación de la Carrera de Posgrado de Especialización
en "Administración Financiera del Sector Público"**

**PROPUESTA DE REESTRUCTURACIÓN ORGANIZACIONAL PARA MEJORAR EL
SISTEMA DE INFORMACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA PÚBLICA**

**Rafael Gustavo QUEIREL
Licenciado en Sistemas Navales
2009**

Buenos Aires, 15 de Diciembre de 2009

ANTECEDENTES ABREVIADOS DEL AUTOR Y DATOS PARA UBICARLO

Nombre: Rafael Gustavo QUEIREL

Título de grado: Licenciado en Sistemas Navales.

Edad: 48

Estado civil: Casado

Cantidad de hijos: 4

Presta servicio en la Armada Argentina como Oficial de Comando en actividad, con la jerarquía de Capitán de Fragata.

Navegó 15 años en distintas unidades navales de superficie, donde ocupó cargos como oficial mantenedor y operador de máquinas y sistemas de control y Departamento Máquinas, siendo su último puesto operativo Jefe de Máquinas de la Fragata A.R.A. "LIBERTAD", año 2002. En el año 2003 realizó el Curso de Estado Mayor dentro de la Institución.

Participó en el Proyecto para la Adquisición de la Ingeniería Básica y de Detalle de cinco Patrulleros Oceánicos para la Armada Argentina en el año 2004 y realizó en el 2005 el Postgrado de "Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión", en el Instituto Universitario Aeronáutico, cuyo trabajo final fue el Estudio de Factibilidad para la "Recuperación del Servicio de Patrullado Marítimo del Mar Argentino".

Cubrió el Cargo Planes de una Dirección General y paralelamente llevó adelante tareas de Inversión Pública de la Institución durante los años 2006 y 2007, donde realizó y elevó al Ministerio de Defensa dos estudios de factibilidad:

- Impartir el aprendizaje y sostener el adiestramiento de natación, contribuyente con la supervivencia en el mar, mediante la construcción de un pabellón de deportes con pileta, en la Escuela de Suboficiales de la Armada, de la Base Naval Puerto Belgrano-Provincia de Buenos Aires, y
- habilitación y funcionamiento integrado del Complejo Naval de la Armada Argentina en Vicente López, mediante la incorporación de las obras de Servicios y Urbanización;

Participó en la confección de la primera parte del estudio de factibilidad de:

- Recuperación de la capacidad para la prestación de los servicios logísticos y de apoyo a la ciencia argentina en la Antártida.

En el 2007 realizó el Curso Administración de Recursos para la Defensa, en la Escuela de Defensa Nacional.

Desde el año 2008 a la actualidad, cubre el puesto de Jefe del Área Administración y Logística y Jefe del Curso de Estado Mayor Naval para Oficiales Jefes, en la Escuela de Guerra Naval.

RESUMEN

Problema

Debido a la posible falta de comunicación sistémica que se cree existe en la Dirección General (DG) seleccionada dentro de la Administración Central, en donde, el Departamento Planes, Programación y Presupuesto (DPPP) concentra y tramita las contrataciones de todo el material y gran parte de la información financiera necesaria por el Director General para la toma de decisiones y al no contar con un sistema muestre el estado de las actividades que se están desarrollando, se deben realizar reuniones personalizadas en forma periódica o a requerimiento que involucran a gran parte del personal de la organización.

Diariamente las distintas Direcciones subordinadas a la DG y Divisiones del DPPP almacenan datos en los distintos sistemas informáticos, pero esta información no es compartida por los niveles horizontales. El Jefe de ese Departamento recibe diariamente los informes impresos de sus Divisiones y posteriormente los analiza periódicamente o a requerimiento, con el Director General y/o su Director Ejecutivo.

Además, otros destinos ajenos a esta DG, dentro de la misma Institución, registran datos importantes en sus bases de datos, necesarios por la máxima autoridad de la DG para la toma de decisiones, por lo tanto, estas autoridades son citadas regularmente con el fin de compartir dicha información.

La Organización posee una red interna INTRANET, utilizada como herramienta de información/comunicación, que enlaza múltiples usuarios autorizados y en tiempo real, pero la DG seleccionada no posee un responsable de enlazar los datos dispersos entre los distintos usuarios.

La problemática planteada en el párrafo anterior, muestra la falta de la interrelación de los datos financieros y licitatorios almacenados en las distintas Divisiones y otras reparticiones de la estructura, en función de las necesidades del Director General, y que los mismos sean representados en tablas resumen, a través de la red informática existente, a otros usuarios además del mencionado Director.

Propuesta:

Describir brevemente las características organizacionales de la Administración Pública. Mencionar sus ventajas y desventajas.

Seleccionar y estudiar la organización de una Dirección General, perteneciente al Sector Público Nacional (SPN). Identificar la relación con otros destinos subordinados/ paralelos dentro de la Organización.

Analizar la eficacia y los factores que identifican a la eficiencia dentro de una Organización perteneciente al SPN.

Identificar y describir en forma detallada las actividades que desarrolla el Departamento (DPPP) que entiende las cuestiones de administración financiera dentro de la DG y analizar su mecánica de trabajo.

Una vez detectadas y expresadas las posibles falencias de comunicación en la DG seleccionada, se propone es la creación de un Anexo (podría depender del DPPP), dedicado a las tareas de

compilación de datos financieros y de contrataciones y la presentación de los mismos en tablas resumen a través de la red informática interna de la Institución, a las personas que corresponda. Este cambio traería aparejado los siguientes beneficios:

- Optimiza el uso del tiempo, al reducir la cantidad de horas de reuniones por parte de las distintas autoridades de la organización para informarse de los acontecimientos.
- Contribuye a la toma de decisiones, al mejorar la calidad y presentación en tiempo real de la información financiera y licitatoria que se dispone.
- Mejora en el control interno.
- Reducción burocrática.
- Mejora de la eficiencia en la Organización.

CONTENIDO ANALÍTICO

ANTECEDENTES ABREVIADOS DEL AUTOR Y DATOS PARA UBICARLO	2
RESUMEN	3
Problema.....	3
Propuesta:	3
CONTENIDO ANALÍTICO, CON LOS TEMAS TITULADOS Y LAS PÁGINAS	5
CONTEXTO Y PROBLEMÁTICA DE LA INVESTIGACIÓN.	7
Contexto.....	7
Problemas que se plantean en ese contexto.	7
Problema que se elige como tema para investigar.....	7
Antecedentes del tema a tratar.....	7
Hipótesis teórica que se consideran para el análisis del tema elegido.....	8
Abreviaturas.....	8
PROPUESTA	8
DESARROLLO ANALÍTICO DE LA INVESTIGACIÓN	8
Características de las estructuras organizacionales de la AP. Burocracia	8
Funciones de la DG:	9
Funciones del Departamento PPP.....	10
Tareas específicas del Departamento PPP.....	11
División Contrataciones:	12
División Programas y Presupuesto:	14
División Inversión Pública:	15
Desarrollo del problema	16
Funciones Básicas del Estado.....	17
Funciones Básicas de una Dirección General.....	18
Relación con otros responsables dentro de la organización	18
Dirección de presupuesto.....	18
Jefatura de la organización	19
Dirección de Abastecimientos	19
Contraloría General	19
Servicio Administrativo Financiero (SAF).....	19
Servicio de Administración Patrimonial.....	21
Tareas de la DG con los subordinados	23
El proceso decisorio.....	23
Eficacia de nuestra DG	25
Eficiencia de la organización del SPN.....	25
CONCLUSIONES	27
BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA	28

Figuras:

Figura N° 1: Cuadro Orgánico General de la DG elegida	9
Figura N° 2: Divisiones del Departamento PPP	11
Figura N° 3: Actores que intervienen en Contrataciones de la APN.....	12
Figura N° 4: Tiempos de las Contrataciones	13
Figura N° 5: Proceso de solicitud de las Contrataciones	14
Figura N° 6: Proceso del Presupuesto.....	15
Figura N° 7: Ciclo Sistema Integral de Gestión de Inversión primera parte	16

Figura N° 8: Ciclo Sistema Integral de Gestión de Inversión segunda parte.....	16
Figura N° 9: Trama organizacional del Sector Público Nacional.....	17
Figura N° 10: Cuadro orgánico general de la Contraloría General.....	19
Figura N° 11: Relación de la DG con otros miembros de la Organización.....	20
Figura N° 12: Flujo de Información Patrimonial.....	22
Figura N° 13: Organización de Inventarios.....	22
Figura N° 14: Proceso decisorio en una APOR.....	24
Figura N° 15: Propuestas Divisiones del Departamento PPP.....	28

CONTEXTO Y PROBLEMÁTICA DE LA INVESTIGACIÓN.

- Contexto.
- Problemas que se plantean en ese contexto.
- Problema que se elige como tema para investigar.
- Antecedentes del tema a tratar.
- Hipótesis teóricas que se consideran para el análisis del tema elegido.
- Abreviaturas.

Contexto

Corresponde al ámbito de aplicación obligatorio de la Ley de Administración Financiera Sector Público Nacional (No financiero).

El SPN comprende la Administración Nacional, Empresas y Sociedades del Estado, Entes Públicos y Fondos Fiduciarios. Tomaremos para nuestro estudio a la Administración Nacional.

Dentro del SPN están la Administración Central y Organismos Descentralizados, pero nos centraremos en el primero para seleccionar un Ministerio en particular y dentro de éste a la Institución Gubernamental que es de nuestro interés.

Dentro de la Institución Gubernamental, el trabajo se centrará en el estudio de una DG que realiza tareas de administración financiera y licitatoria, y dentro de ésta en el Departamento Planes, Programación y Presupuesto (DPPP) que centraliza la información sobre dichos temas.

Problemas que se plantean en ese contexto.

Los problemas que se plantean en este contexto son derivados de la creencia de que las estructuras de las organizaciones que corresponden al SPN, por el hecho de ser burocráticas, tienen grandes posibilidades de ser ineficaces e ineficientes, por ende la comunicación horizontal y vertical debería ser pobre y el concepto del nivel de productividad¹ no podrían ser medidos correctamente.

Problema que se elige como tema para investigar.

Por lo expresado anteriormente y tomando una DG como muestra del SPN se intentará, en este trabajo, analizar el comportamiento de esta Dirección y de su Departamento asociado, que se ocupa de las tareas de administración financiera.

Se analizará la calidad de la comunicación entre este Departamento y el Director General, quien respetando la organización burocrática debe recibir todos los movimientos relacionados a la ejecución de las tareas a través del Director Ejecutivo, y este a su vez debe reunirse con su personal periódicamente para actualizarse con las novedades que hayan surgido.

Antecedentes del tema a tratar

La DG escogida y el DPPP existen en la actualidad y lleva adelante sus actividades dentro del SPN y por cierto que cumplen eficazmente con sus tareas, ya que año a año se efectúa un balance de las metas alcanzadas con resultados positivos.

¹ Productividad: es la medición de un determinado esfuerzo, o cantidad de insumos utilizados. En la AP debe considerarse como equivalente a la denominación de indicadores de volúmenes de trabajo (Concepto extraído del libro, Estado Eficiente de José María Las Heras. EUDECOR S.R.L.- Agosto 1999, Cap. 8 página 238.

Ahora, nos deberíamos preguntar si una vez demostrada la falta de comunicación es posible mejorar la misma en forma horizontal y vertical, de manera de llegar al mismo resultado o a uno mejor, con un esfuerzo menor y por lo tanto más eficiente.

Hipótesis teórica que se consideran para el análisis del tema elegido.

El cambio realizado en la organización de la DG mejora la eficiencia de sus tareas.

La centralización, sistematización y distribución de información facilita la toma de decisiones y mejora la eficiencia sistémica de la organización.

Abreviaturas.

AP: Administración Pública

CGN: Contraloría General de la Nación

DE: Dirección Ejecutiva

DG: Dirección General.

DPPP: Departamento Planes, Programación y Presupuesto

OIT: Organización Internacional del Trabajo

PPP: Planes, Programación y Presupuesto

SABEN: Sistema de Administración de Bienes del Estado Nacional

SPN: Sector Público Nacional

PROPUESTA (tesis)

Debido a que se identificaron los factores que afectan la eficiencia de la comunicación dentro de la Dirección General escogida, **se propone:**

Una mejoría en la comunicación que contribuya a solucionar la falencia detectada y que permita compartir datos entre las distintas autoridades de la organización.

Esta mejora será posible por la creación de una unidad informática que actúe como nodo de comunicación entre el Departamento que lleva adelante las tareas de administración financiera y licitatoria.

DESARROLLO ANALÍTICO DE LA INVESTIGACIÓN

Características de las estructuras organizacionales de la AP. Burocracia

Las estructuras de las organizaciones que corresponden al SPN, debemos considerarlas como burocráticas.

La burocracia se caracteriza por realizar tareas operativas, altamente estandarizadas. Es eficiente cuando los empleados enfrentan situaciones conocidas y con reglas programadas para la toma de decisiones, tareas agrupadas en departamentos funcionales, autoridad centralizada, estrechos alcances de control y seguimiento del mando para la toma de decisiones. Las operaciones muy estandarizadas y formales permiten una toma de decisiones centralizada²

² Concepto extraído de "La Administración en el Mundo de Hoy" de Stephen P. ROBBINS. Edit Prentice may. Ed. 1997

La debilidad de la burocracia es la resistencia al cambio y que, muchas veces, las metas de las unidades funcionales no dejan visualizar claramente las metas de la organización.

Max WEBER desarrolló una teoría de las estructuras de autoridad y describió la actividad organizacional basada en las relaciones de autoridad. A la organización ideal la llamó burocracia, que se caracteriza por:

- División de trabajo,
- Jerarquía claramente definida,
- Reglas y regulaciones detalladas y
- Relaciones interpersonales.

La DG seleccionada responde a todas las características de una organización burocrática, mencionadas en los párrafos anteriores, su cuadro orgánico general³ figura N° 1), y es muy probable que la misión que tiene asignada se cumpla eficazmente, pero quizá de manera poco eficiente.

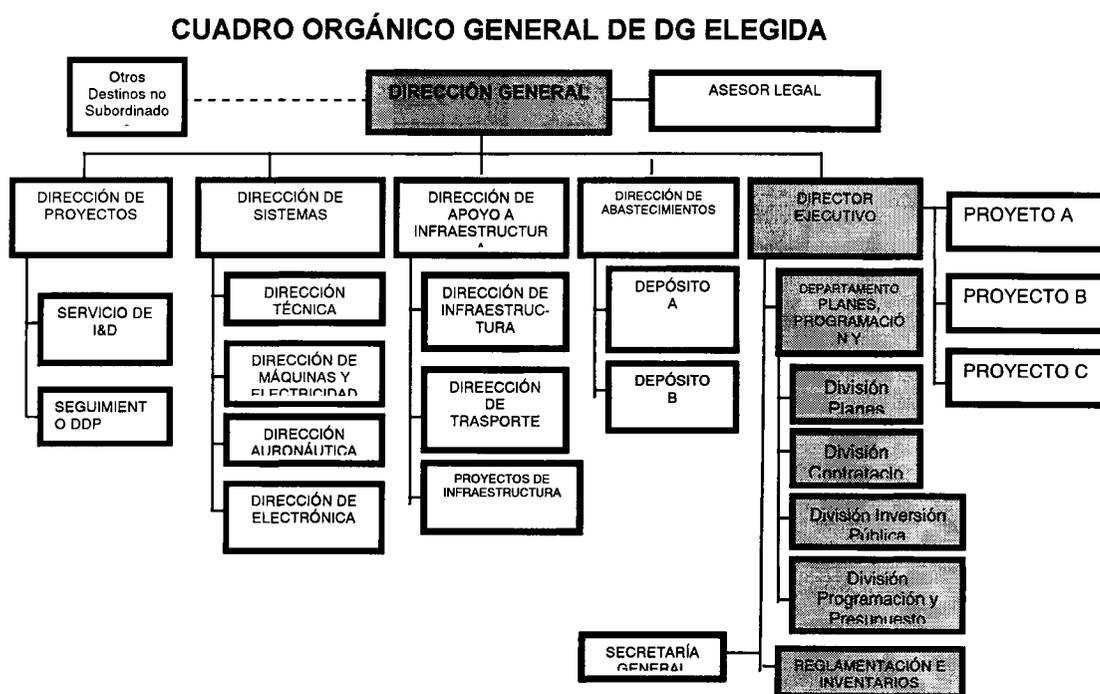


Figura N° 1: Cuadro Orgánico General de la DG elegida

Funciones de la DG:

Ejercer funciones de Administrador General en la ejecución de:

³ Cuadros orgánicos u organigramas: a través de ellas se representan las organizaciones y su cubrimiento se explica a través de las tablas de organización, con las planillas de personal.

Organigramas es la sinopsis o esquema gráfico de la organización de un destino que permite visualizar los elementos que la integran con sus vinculaciones. Esto facilita el análisis, en especial cuando surja la necesidad de introducir modificaciones en su organización.

Cuadro orgánico general: organigrama estructural que contempla únicamente los destinos subordinados a la autoridad y no contempla el personal que lo integra.

- Proyectos de medios e infraestructura
- Programas de adquisición de bienes, tanto a nivel nacional como en el extranjero
- Programas de investigación y Desarrollo
- Contrataciones
- Finanzas
- Inversión Pública

Tareas

- Formulación y ejecución los planes de obtención
- Administración y distribución del material
- Construcción y modernización, habilitación y venta de unidades, edificios, contratos, convenios
- Diseño, planificación y supervisión de la concreción de los proyectos de medios e infraestructura
- Administración de los programas de material
- Diseño del presupuesto año +1
- Distribución a otras Áreas programáticas, control de la ejecución del presupuesto
- Rendición de licitaciones y funcionamiento de la estructura.

En el cuadro orgánico general presentado en la figura N° 1⁴, podemos apreciar que esta DG tiene un Director General y, subordinado, a él un Director ejecutivo, con las siguientes funciones:

- Tramitar las adquisiciones en el exterior de medios y elementos que se requieran
- Entender en la ejecución técnico-administrativa de los proyectos en desarrollo.
- Entender en el control y administración del material bajo responsabilidad de la DG a través de la reglamentación e inventarios correspondientes (aunque el material no corresponda a la organización).
- Intervenir en relación al material bajo su administración, como responsable desde el punto de vista patrimonial.

Funciones del Departamento PPP

Por último, nos centraremos en las funciones que tiene el Departamento Programación, Programas y Presupuestos:

- Adquirir material a través de Contrataciones.
- Asistir y asesorar al DG en la administración y supervisión de la programación plurianual
- Asistir y asesorar al DG en la compilación, formulación, distribución y elevación del Proyecto de Presupuesto del año +1
- Entender en la ejecución y control del presupuesto anual para el año en curso
- Entender en la centralización de la información referente a la ejecución física y financiera del presupuesto del año en curso.
- Asignar cuota de compromiso y devengado a los subordinados para licitaciones y proyectos en ejecución, información que proviene de la Dirección de Presupuesto
- Entender en el control y coordinación de la ejecución de la programación presupuestaria.
- Entender en el desarrollo de herramientas de control de la gestión presupuestaria en la Dirección

⁴ Las distintas Direcciones Subordinadas, se las menciona pero no de detallan sus funciones, ya que se considera que no es del alcance de este trabajo de investigación.

- Entender en la distribución del presupuesto, mediante la asignación periódica de los recursos asignados como Administrador de Programas
- Entender en la asignación de metas físicas y en la distribución de recursos a los programas correspondientes.
- Entender en la preparación del presupuesto preliminar y del anteproyeto del presupuesto anual.

La DG en cuestión es Administrador de Programas y el Departamento PPP, cumple con la función⁵ de “entender en el desarrollo de herramientas de control de la gestión presupuestaria en la Dirección”.

Tareas específicas del Departamento PPP

Vamos a dividir las tareas que realiza el DPPP en tres grandes rubros:

- Contrataciones.
- Elaboración del presupuesto, centralización de la información referente a ejecución financiera de la Dirección y control del presupuesto del año en curso.
- Inversión Pública

Para llevar adelante las diferentes tareas el DPPP cuenta con las siguientes Divisiones

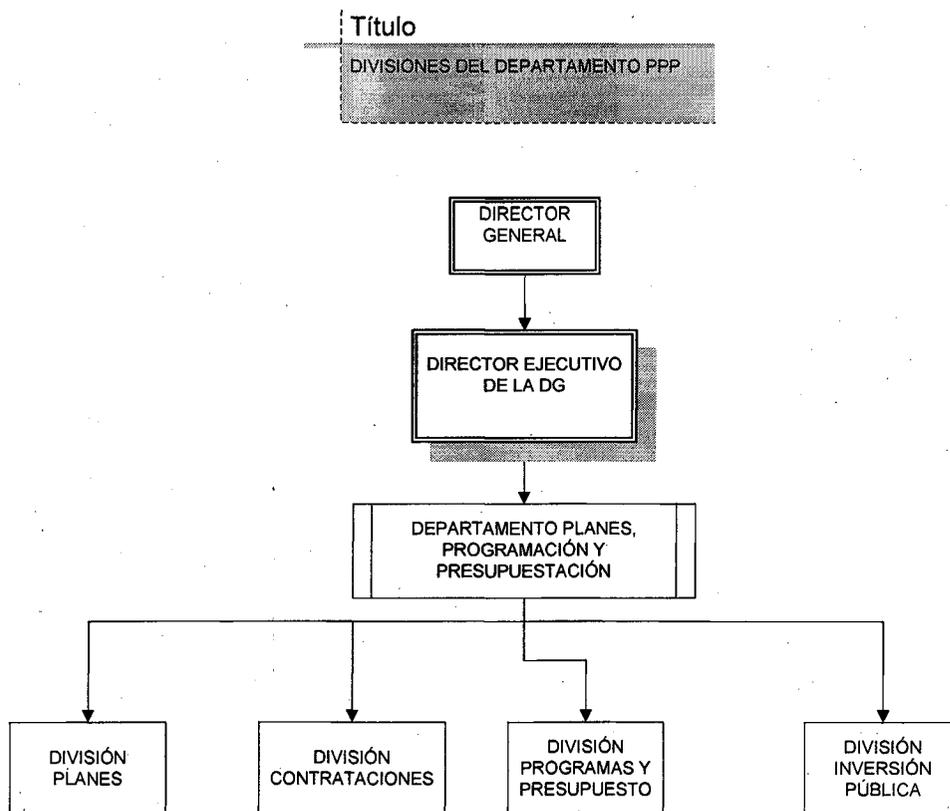


Figura N° 2: Divisiones del Departamento PPP

⁵ Función: actividad particular de cada órgano o sistema de un órgano. Actividad o papel desempeñados por alguien en un cargo, oficio o profesión.(definición complementaria con el glosario de términos de aplicación y en uso en la administración pública nacional).

División Contrataciones:

Esta División se encarga de llevar adelante las contrataciones, según corresponda al/a la:

- Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional a través del Decreto 1023/2001
- Reglamento de Contrataciones a través del Decreto N° 436/00.
- Ley Nacional de Obras Públicas N° 13.064.

Normativa complementaria:

- Normas Complementarias : Pliego Único – Manual Práctico (515)
- Pliego de Bases y Condiciones Particulares
- Circulares ONC
- Normas sobre Compra Nacional, MIPYME, Bienes informáticos y de comunicaciones, Precio Testigo, INTI (Vestuario), ANMAT (Medicamentos)
- Ley de Procedimientos Administrativos



Figura N° 3: Actores que intervienen en Contrataciones de la APN

Para cualquiera de los casos, esta División Contrataciones recibe el informe técnico del usuario que necesita contratar o adquirir un bien o servicio con los pormenores de la adquisición, para luego realizar el dictamen de evaluación y el acto administrativo de aprobación de convocatoria correspondiente.

Los tiempos de las contrataciones son similares en toda la AP y son los que se muestran en el cuadro siguiente:

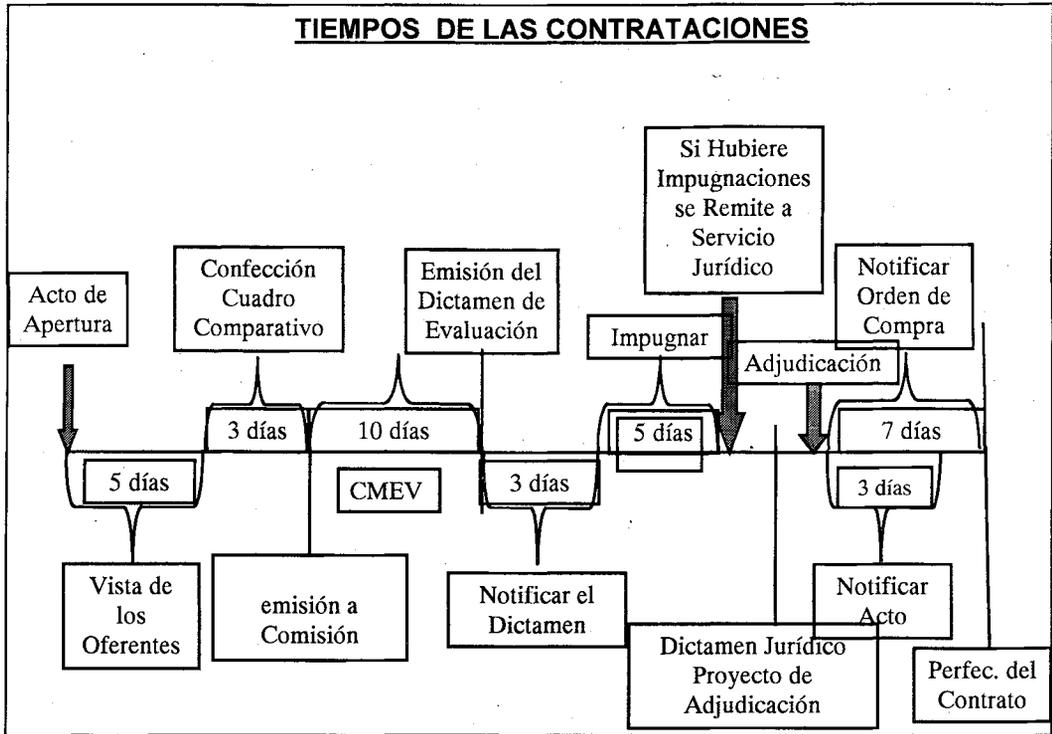


Figura N° 4: Tiempos de las Contrataciones

De acuerdo al tipo de bien a adquirir, la División Contrataciones del DPPP, deriva la tarea a la Dirección de Abastecimientos, SAF, Jefatura de la Organización o la tramita con su personal. Si bien deriva la tarea a otras Áreas de la organización, sigue siendo responsable hasta la finalización de dicho acto, por lo tanto debe nutrirse de los datos que esas Áreas le transmiten a través de la INTRANET a través de un resumen de datos.

La División Contrataciones prepara planillas consolidadas que se las envía al Jefe del DPPP para que este interactúe con el Director Ejecutivo o Director General, a solicitud de los mismos. Como podemos apreciar el Director General, Director Ejecutivo y hasta el propio Jefe del Departamento PPP no reciben información instantánea del estado en que se encuentra cada contratación.

El cuadro siguiente resume el proceso que sigue una solicitud que se tramita ante la DG, cuya puerta de entrada es el DPPP.

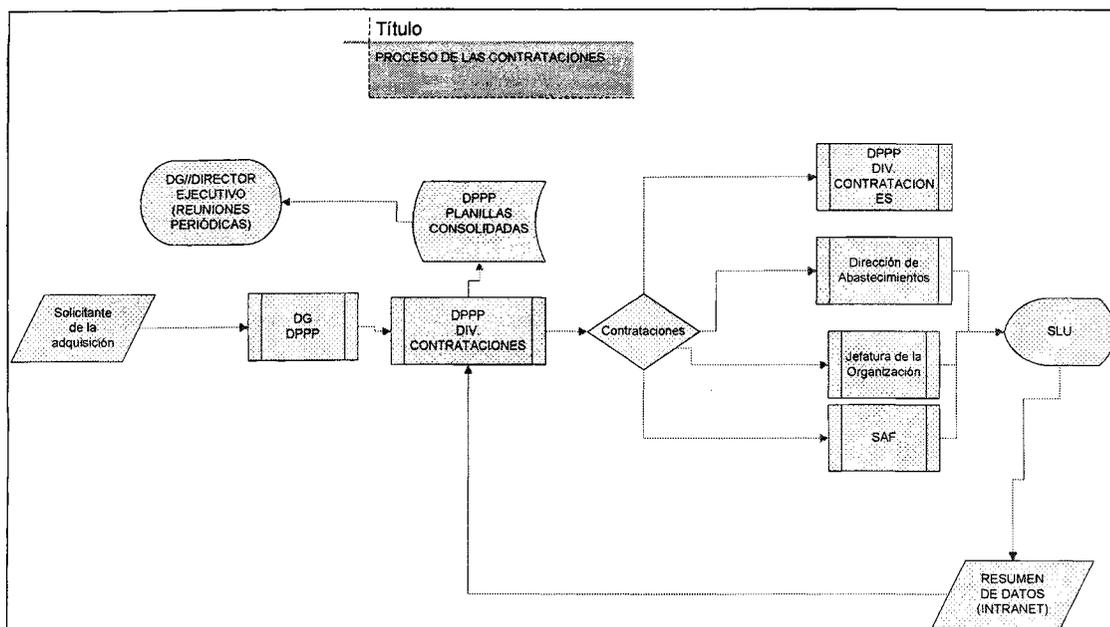


Figura N° 5: Proceso de solicitud de las Contrataciones

División Programas y Presupuesto:

Se encarga de la Formulación de Presupuesto, modificaciones Presupuestarias, programación de la Ejecución y programación Física

Fases de la ejecución del presupuesto las podemos dividir en:

- Aprobación del Congreso
- Decisiones administrativas del PEN
- Cuotas de compromiso y devengado trimestrales

Es responsable además del cierre del ejercicio de la DG al 31/12, teniendo en cuenta:

- Límites
- Gastos no devengados
- Gastos no comprometidos
- Gastos no pagados
- Compromisos con cargo ejercicio posterior
- Compromisos con cargo ejercicio Anterior

Participa además con otros actores dentro de la Organización, colaborando en el proceso de realización de presupuesto, cuyo gráfico se muestra a continuación:

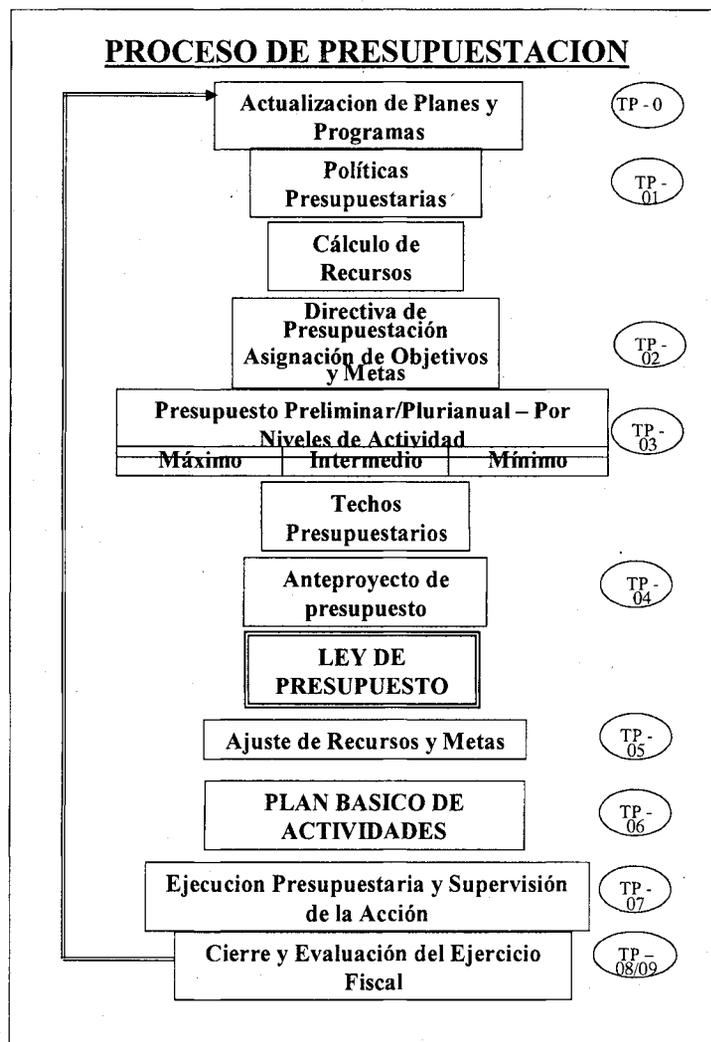


Figura N° 6: Proceso del Presupuesto

División Inversión Pública:

Esta División recibe los requerimientos originados por los responsables administrativos primarios y los avances físicos de los Jefes de Proyectos/ Inversiones y centraliza la información financiera (recibida del SAF) en forma trimestral, a fin de actualizar el Banco de Inversión Pública (BAPIN)

Su estructura de trabajo y sus procesos están normados por el ciclo del Sistema Integral de Gestión de Inversiones ordenado por el Ministerio correspondiente.

Toda la información procesada por esta División sobre el inciso 4, es compartida con otro Área que se encarga de administrar, controlar los bienes patrimoniales y consolidar la información patrimonial, a fin de presentarla a los organismos respectivos de la Administración Pública Nacional.

El Sistema Integral de Gestión de Inversiones es el que se muestra en las figuras siguientes:

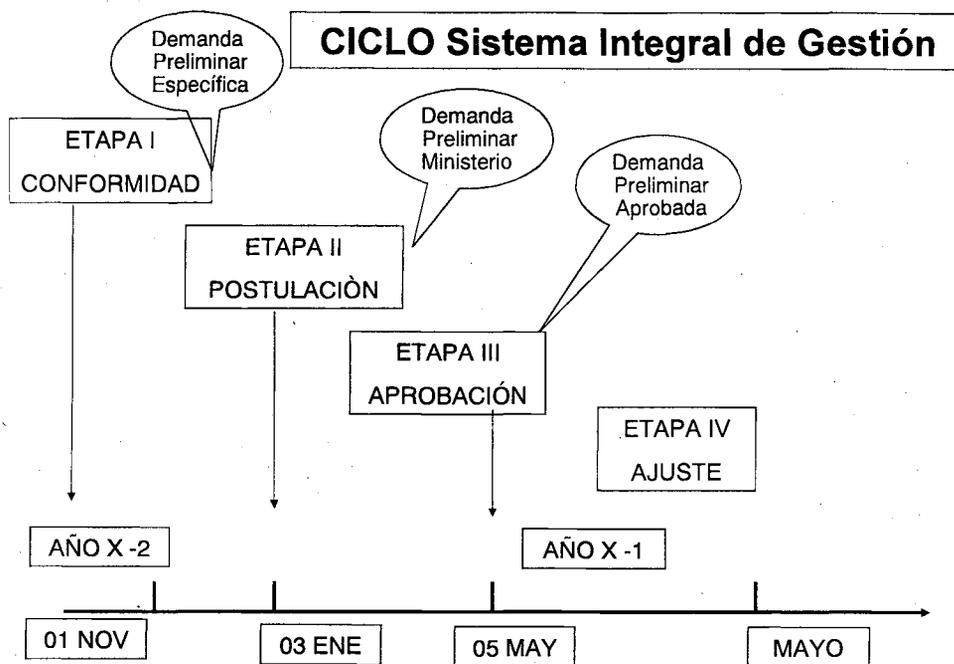


Figura N° 7: Ciclo Sistema Integral de Gestión de Inversión primera parte

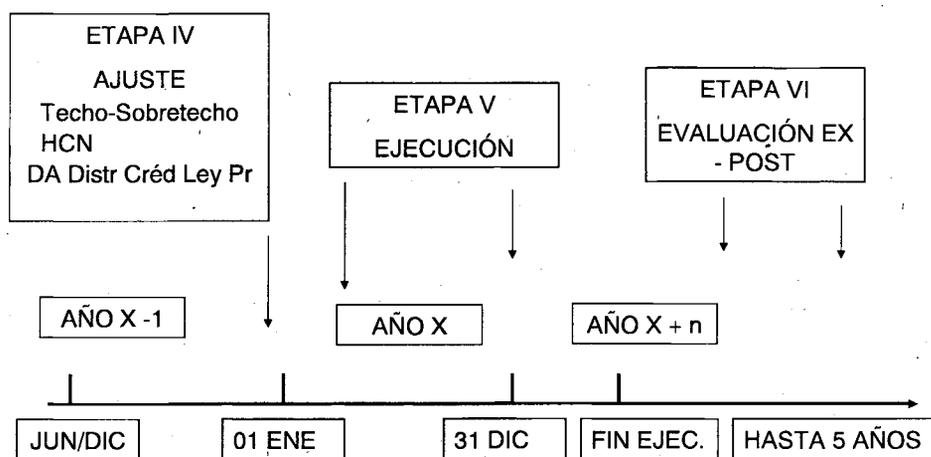


Figura N° 8: Ciclo Sistema Integral de Gestión de Inversión segunda parte

La información necesaria para alimentar la base de datos existente de Inversión Pública, no es compartida con el Jefe del DPPP, Director Ejecutivo ni DG.

Desarrollo del problema

A fin de poder abordar el problema planteado de la falta de comunicación que se cree existe entre el DG y DPPP, nos lleva a describir inicialmente las características básicas que tiene la organización

del SPN.

Funciones Básicas del Estado

En un mundo cambiante, el rol del Estado en la sociedad es la columna vertebral para la producción de bienes y servicios en forma ininterrumpida y con la mayor calidad posible, ya que como lo señala el profesor Iturrioz "...la organización política contemporánea reconoce la existencia del Estado que, concentrando el poder público como expresión de máxima autoridad, legisla sobre variados aspectos de la vida del hombre, ejerciendo un amplio poder de policía que en lo económico se traduce en la posibilidad de reprimir monopolios, ordenar el sistema bancario, fijar precios máximos o mínimos, control de cambios, etcétera; y además procura satisfacer el bienestar general en su accionar tendiente al crecimiento, pleno empleo y mejor distribución del ingreso..."⁶

Para cumplir con todas las tareas mencionadas arriba, el Estado está organizado institucionalmente a fin de cubrir una exigencia jurídica y desde el punto de vista económico, aparece como un productor de bienes y servicios.

La necesidad de prestación del servicio por parte del Estado es de carácter colectivo (Defensa, Seguridad, etc.) y no siempre la decisión de producir responde a las exigencias de una demanda pero no siempre a una economía de mercado. Como lo define José M. Las Heras: "la actividad gubernamental es desarrollada por el Estado, concretada a través del gasto público financiado con recursos públicos, independientemente de la economía de mercado"⁷. Por ende el Estado debe organizarse y actuar con reglas distintas al ámbito privado.

La trama organizacional del Sector Público Nacional se puede visualizar a través de la siguiente figura:

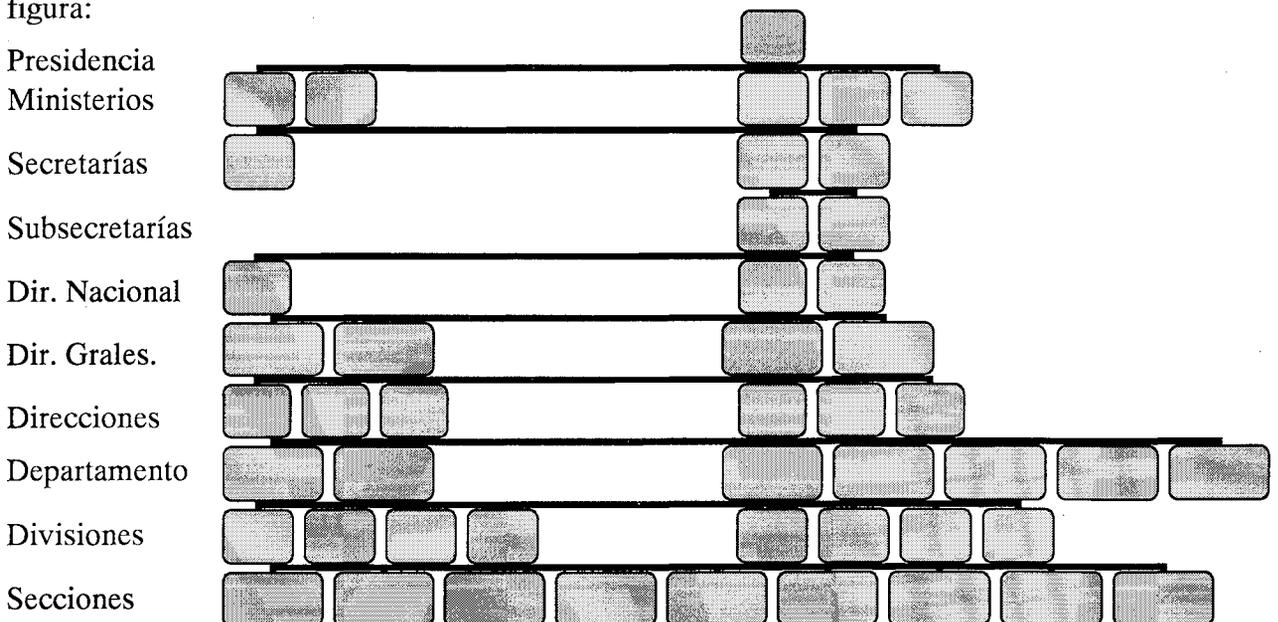


Figura N° 9: Trama organizacional del Sector Público Nacional

La Constitución permite organizar al Poder Ejecutivo (PE) por ramas o departamentos de funciones similares.

⁶ ver libro

⁷ Estado Eficiente. Sistema de Administración Financiera Gubernamental, 1ra. edición. Autor: José María Las HERAS Ediciones EUDECOR S.R.L. - 1999

Los distintos Ministros asisten al Presidente de la Nación en función de las distintas responsabilidades, lo que constituye el Gabinete Nacional. Cada ministro puede proponer al PE la creación de Secretarías o Subsecretarías que estime necesario.

Como podemos apreciar en la figura N° 8, las Subsecretarías se dividen en Direcciones Nacionales, Generales, Direcciones, Departamentos, Divisiones, Secciones y finalmente en Oficinas.

Por el hecho de ser la estructura del SPN burocrática, no debemos interpretarla como inflexible, ya que la tarea de todo buen administrador debe ser de la generar una estructura que sea eficaz y eficiente para llevar adelante las tareas que le competen.

Funciones Básicas de una Dirección General

Dentro de esa gran estructura burocrática mostrada en la figura N° 8, se encuentra la DG que escogeremos para analizar su comportamiento eficaz y eficiente.

Ya hemos mencionado las funciones que tiene esta DG e hicimos lo mismo con el DPPP (Punto F, incisos 2 y 3 respectivamente), pero es muy importante que no perdamos de vista una de las funciones del DPPP que tomaremos como guía para el análisis y es la de: “entender en el desarrollo de herramientas de control de la gestión presupuestaria en la Dirección”.

Relación con otros responsables dentro de la organización

La DG escogida tiene una relación funcional con pares responsables de gran parte de la información de la que se nutre y a la vez comparte.

Dirección de presupuesto

Tiene la función primaria de:

- Preparar y elevar el presupuesto preliminar máximo, medio y mínimo.
- Preparar y elevar el anteproyecto plurianual de la Jurisdicción.
- Entender en la programación de la ejecución del presupuesto.
- Reasignar recursos para toda la Organización.

Para estas tareas posee el sistema SIDIF⁸ Local Unificado (SLU)⁹, a fin de poder interactuar con el SIDIF central.

El sistema de presupuesto conforma la herramienta que permite a esta Dirección elaborar, registrar y evaluar las acciones presupuestarias a partir de la información que recibe de las unidades gestoras de recursos y gastos.

⁸ SIDIF: Sistema Integrado de Información Financiera de los Organismos Descentralizados

⁹ SLU: El sistema debe servir de soporte a la gestión de las unidades ejecutoras y a la función de apoyo que deben ejercer los Servicios Administrativo Financieros de los Organismos de la Administración Nacional y permitir el registro de las transacciones desde su origen, produciendo en forma simultánea los efectos presupuestarios, patrimoniales y económicos. La información registrada debe permitir medir el desempeño de la administración y servir de base para la toma de decisiones y el control interno y externo.

El sistema presupuestario se conforma a partir de la utilización de la técnica de presupuesto por programas, vigente para todos los organismos que integran el presupuesto de la Administración Nacional.

Para la elevación del presupuesto, esta Dirección es la puerta de salida y entrada de la información presupuestaria externa y la que finalmente asigna a la DG partidas por programas, en función de las asignaciones crediticias aprobadas por el Congreso Nacional¹⁰

Jefatura de la organización

Entre otras funciones tiene la de:

- Tramitar las partidas de FROT y la CUTE mediante trámites simplificados. Tiene el sistema SLU.

Dirección de Abastecimientos

Entre otras funciones tiene la de:

- Tramitar las licitaciones de vestuario, víveres y combustible para toda la Organización.

Estas licitaciones las realiza en función de las exigencias que tenga la DG y otros usuarios dentro de la Organización, en los rubros antes señalados.

Para estas tareas esta Dirección posee el sistema SLU, a fin de poder interactuar con el SIDIF central.

Contraloría General

Esta Contraloría General tiene los siguientes servicios subordinados:



Figura N° 10: Cuadro orgánico general de la Contraloría General

Servicio Administrativo Financiero (SAF)

Cubre las funciones de:

- Tesorería, contabilidad y seguimiento del presupuesto

¹⁰ Constitución Nacional: Art 75, Inc 8: Fijar anualmente el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la Administración General.

- Trámite financiero/ económico de contrataciones
- Unidad de apoyo logístico
- Fondo rotatorio/ caja emergente
- Devengado con factura conformada

Para estas tareas posee el sistema SLU, a fin de poder interactuar con el SIDIF central.

El siguiente gráfico muestra la relación que tiene nuestra DG con los responsables mencionados en los párrafos anteriores.

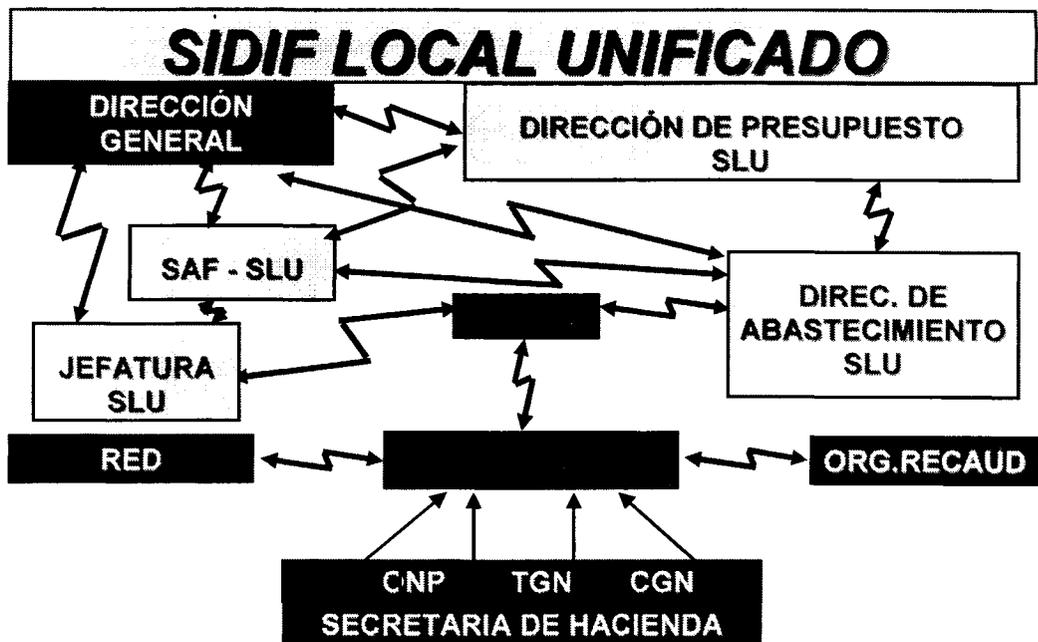


Figura N° 11: Relación de la DG con otros miembros de la Organización

Como vemos en la figura N° 10 nuestra DG interactúa con el SAF, la Jefatura de la Organización, la Dirección de Abastecimientos y a su vez con la Dirección de Presupuesto y todas estas a su vez entre si. Las cuatro organizaciones que interactúan con nuestra DG poseen el sistema SLU, pero nuestra Dirección no lo posee, por ende debe elevar toda la documentación correspondiente para su tramitación final, a otros actores dentro de la Organización.

La Administración Financiera se define como un sistema que integra los subsistemas de Presupuesto, Tesorería y Contabilidad, estrechamente interrelacionados en cuanto a su normatividad, operatividad e información que generan, manteniendo las características y necesidades propias e independientes de cada uno.

EL SIDIF considera que si bien el sistema se circunscribe a las áreas de presupuesto, contabilidad y tesorería de los servicios administrativo-financieros, en su operatoria se requieren insumos provenientes de otras unidades internas del organismo.

El proceso dentro de la Organización se inicia con la formulación del presupuesto (Dirección de Presupuesto), para lo cual las unidades internas (en nuestro caso sería la DG) envían las solicitudes de créditos y la fundamentación de metas y objetivos para que la Unidad de Presupuesto elabore el anteproyecto de presupuesto, reciba la comunicación de los techos presupuestarios asignados por la

Oficina Nacional de Presupuesto, efectúe los ajustes que correspondan y confeccione el anteproyecto de presupuesto definitivo, que constituirá, básicamente, la formulación presupuestaria.

Las modificaciones presupuestarias durante el ejercicio se tramitan y registran de manera similar.

Una vez aprobado el Presupuesto General de la Nación, la Dirección de Presupuesto recibe directamente en el sistema la parte del Decreto Distributivo que le corresponde, dando comienzo a la labor de Programación de la Ejecución, para lo cual, las unidades internas envían las solicitudes de asignación de cuotas de compromiso trimestral y devengado mensual.

Con esta información se elabora y comunica la solicitud de cuotas a la Oficina Nacional de Presupuesto.

Concluida la programación de la ejecución en la Oficina Nacional de Presupuesto, se recibe la asignación de cuotas de compromiso trimestrales y las cuotas de devengado mensuales. Se procede de igual manera cuando se requiere una reprogramación.

El procedimiento se inicia en las unidades internas (por ejemplo nuestra DG) a través de solicitudes de compras, contrataciones, etc.

La Unidad de Contabilidad (en nuestro caso puede ser el SAF, Dirección de Abastecimientos o Jefatura de la Organización, dependiendo ante quien haya tramitado la DG la adquisición de bienes/ servicios) es la responsable del registro de las etapas de la ejecución del presupuesto. Pero todas las Unidades de Contabilidad mantienen relación directa con la Dirección de Presupuesto, que es quien asigna los créditos correspondientes.

Las solicitudes se asientan en el sistema como compromisos preventivos hasta que se generen las respectivas órdenes de compra o contratos, registrándose el compromiso definitivo.

Cuando se reciben los bienes de uso o consumo y/o se cumplen los términos de las contrataciones, con el documento respectivo de constatación (remito, acta de recepción, factura, liquidaciones de haberes, etc.) se confeccionan los documentos de pago que correspondan (órdenes de pago, o fondo rotatorio) registrándose el devengado que constituye la deuda exigible del organismo.

Servicio de Administración Patrimonial

Tiene la tarea de:

- Administrar y controlar los bienes patrimoniales de la Institución y
- Consolidar la información patrimonial originada por los responsables administrativos primarios, a fin de presentarla a los organismos respectivos de la Administración Pública Nacional.

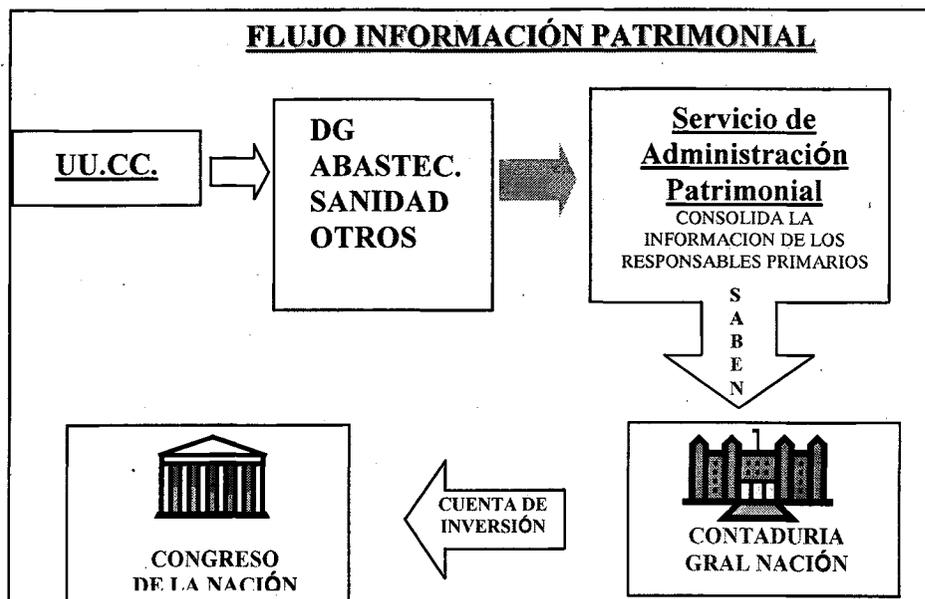


Figura N° 12: Flujo de Información Patrimonial

Marco reglamentario de la Administración bienes Públicos

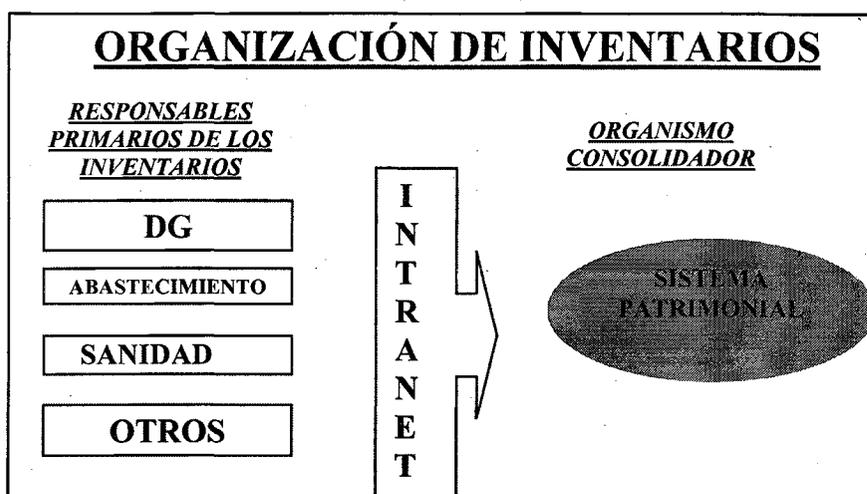


Figura N° 13: Organización de Inventarios

Sabemos que actualmente NO hay un reglamento que normalice la administración de los bienes del Estado. Tarea a cargo de la CGN y que se rige por el Cap. V de la Ley de Contabilidad Pública, Leyes particulares, Decretos, Decisiones Administrativas y Disposiciones de la CGN.

La exposición patrimonial se normalizó en 1998 con el sistema SABEN y disposiciones de la CGN.

El Servicio de Administración Patrimonial de la Institución recibe los datos enviados por los responsables primarios de los inventarios, en donde se encuentra nuestra DG en estudio, realiza la identificación de los diversos activos indicando si son bienes durables o existencias de bienes operacionales, con su valor y consolida la información a través del sistema SABEN, para ser registrados por la Contaduría General de la Nación.

La comunicación interna entre los distintos responsables primarios de los inventarios y el Servicio de Administración Patrimonial, se realiza a través de la red interna de la Institución (INTRANET) y se muestra en el gráfico siguiente.

Tareas de la DG con los subordinados

Como Administradores de Programas y de acuerdo a lo indicado en el ANEXO 1 (cuadro orgánico general), nuestra DG tiene una gran cantidad de Direcciones y Servicios subordinados

Las partidas referentes al Crédito Funcionamiento y las solicitudes de asignación de cuotas de compromiso trimestral y devengado mensual (para CUTE y FROT) de cada una de estas Direcciones y Servicios es responsabilidad de la DG; una vez aprobada el Presupuesto General de la Nación y recibido en forma directa por parte de la Dirección de Presupuesto, son transmitidos a toda la Organización (incluyendo a nuestra DG) en forma global, correspondiendo a cada Dirección la distribución más equitativa en función de las necesidades planteadas en la tarea plana correspondiente.

Toda la información elevada por los subordinados es tramitada a través de DPPP y condensada en planillas para el Jefe de Departamento PPP para ser solicitada, en cualquier momento por el Director Ejecutivo o Director General.

Además la asignación realizada por la DG a las Áreas subordinadas, no son controladas en tiempo real, ya que la información de ejecución presupuestaria es enviada mediante despachos/ oficios papel, en forma mensual, que deben ser cargados por el personal de PPP para su registro.

Referente a las contrataciones, las Direcciones subordinadas hacen trámites simplificados, pero las licitaciones grandes pasan a PPP y recordemos que las licitaciones pueden ser llevadas adelante por la DG o derivadas a la Dirección de Abastecimientos, Jefatura de la Organización o al SAF para su confección, con lo cual se pierde el control del estado de cada licitación fuera de la DG. Esta comunicación es relevada por el DPPP en forma semanal

A esta altura debemos pensar que nuestro Director General no se entera de todos estos cambios de rendiciones de gastos, asignaciones crediticias o estado de las licitaciones, hasta que las pregunte a quien tenga el dato... pero qué pasa si esa persona hoy no está presente... deberá esperar a que regrese o buscar dicho dato en las Secciones que se encargan de llenar las planillas correspondientes, pero que no tienen la idea total de la situación...

Recordemos que una de las funciones de nuestra DG es la de diseñar, planificar y supervisar la concreción de los proyectos de medios e infraestructura.

Cuando se redistribuyen las partidas, también los Jefes de Proyectos reciben la asignación correspondiente, algunas partidas vienen con asignación puntual, mientras que otras deben ser analizadas por el Director Ejecutivo o Director General para su asignación y los Jefes de Proyectos elevan los requerimientos, avance financiero y físico mensualmente al DPPP. Este Departamento envía todo a sus pares (SAF/ Dirección de Presupuesto) para la tramitación¹¹ o solicitud de cuotas de devengado/ compromiso.

El proceso decisorio

A continuación se presentará la secuencia para la toma de decisiones¹², concepto que si bien es

¹¹ La DG envía a SAF las licitaciones adjudicadas, para la emisión de la Orden de Compra (OC). El vendedor retira la OC y trae la boleta a la Dirección / Jefe de Proyecto que emitió la especificación técnica. Esta boleta se envía a PPP y luego al SAF.

¹² Concepto extraído de Contabilidad Básica, Enrique Fowler Newton, 2003, cuarta edición, copyright por la Ley S.A.E. e I., Buenos Aires, primera parte, capítulo 1, página 8.

expresado para los sistemas contables, consideramos que toda organización debe cumplir con esas actividades básicas y que se grafican a continuación:

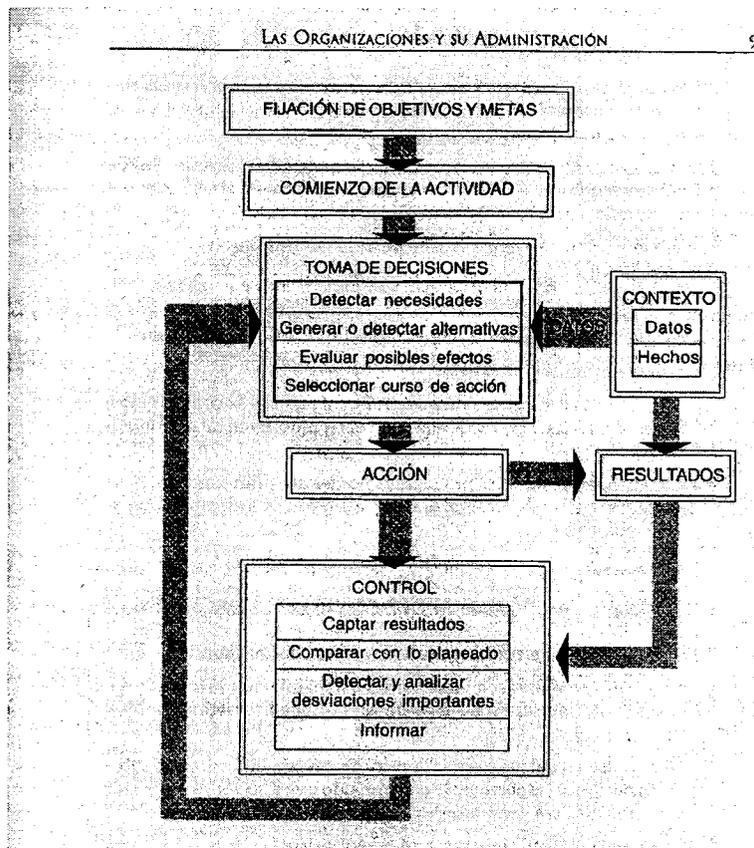


Figura N° 14: Proceso decisorio en una APOR

Dentro de los procesos graficados anteriormente y siguiendo los conceptos expresados del mismo texto, nos referiremos a la información como:

- Elemento imprescindible para el planeamiento y la toma de decisiones.
- Como producto del proceso de control de gestión.

No se afirma nada nuevo con que la información, en cantidad y calidad, tiene un rol central para la toma de decisiones en una buena administración. La selección de un modo de acción importante pasa por la autoridad máxima y dicha autoridad al no tener toda esa información, la buscará de distintas maneras. Es lo que haría la DG escogida, por ser una organización burocrática.

Luego de lo expresado debemos enfatizar que nuestra DG tiene serias falencias, por cuanto la autoridad superior que debe generar o detectar alternativas, no está enterada de los cambios que sufre su organización a lo largo del día, excepto que reúna a su equipo para que le transmita un resumen de las novedades.

¿No sería mejor que nuestros DG, Director Ejecutivo o Jefe del DPPP estén enterados en forma permanente de los acontecimientos que están sucediendo, con información condensada que puede ser presentada por la red interna y que las reuniones las realicen solamente para definir situaciones o escuchar puntos de vista sobre desvíos visibles?

Creemos que los Directivos al tener la información en cantidad y calidad presentada en forma resumida por la red interna, no sólo tomarán decisiones en forma inmediata a fin de corregir desvíos, sino que también podrán consultar a los distintos responsables ya sea en forma telefónica o requiriendo su presencia para una mayor explicación.

Eficacia de nuestra DG

Ya lo mencionamos antes, pero debemos aclarar que no buscaremos analizar la eficacia de nuestra DG, por cuando decimos que, de acuerdo a los resultados obtenidos y publicados por los directivos, se cumple con la misión que se le fue asignada a la misma.

Eficiencia de la organización del SPN

Por ley Nacional 24.127/92, quedó instituido el "Premio Nacional de la Calidad", que va destinado "... al mejoramiento de la calidad en los procesos de producción de bienes y servicios...", "con el objeto de apoyar la modernización y competitividad...", "...en la esfera de la Administración Pública".

En el artículo 4º: "... podrán aspirar a este premio las empresas privadas o estatales y organismos de la administración pública...".

En el artículo 19º se expresa "...serán atributos de calidad...la satisfacción de los intereses de la comunidad, eficiencia alcanzada y la utilización óptima de los recursos asignados...".

Las estructuras orgánicas de los organismos deben verificarse periódicamente, controlando su función general y el funcionamiento de sus elementos componentes. Debe analizarse su evolución y si la documentación reglamentaria responde a la misma.

Ahora nos detendremos a introducir un análisis de productividad, concepto asociado con la medición de esfuerzos o cantidades de los insumos utilizados.

Una vez que la Organización haya realizado el análisis de producción, viene el análisis de eficiencia en la producción y que ésta existe en la administración pública por objetivos cuando:

"...¹³

- Dada una cantidad determinada del bien producto, se minimizan las cantidades asignadas de un determinado bien consumo; o
- Dada una cierta cantidad de bien insumo, se maximiza la cantidad del bien producto.

Por tratarse de una gestión pública donde importa también el bienestar que se logra por el tipo de relación de producción que se establece, no basta con fijarse en las cantidades de los bienes sino también se debe tener en cuenta la forma de relacionarse. Así se definen la eficiencia vinculando las cantidades del producto y del insumo con la relación de producción, sujeto al mayor bienestar conjunto de quienes producen y los destinatarios de la producción:

- Dada una cantidad del bien producto, se minimiza la cantidad de cierto insumo siempre y cuando la satisfacción conjunta de los destinatarios y de quienes trabajan exprese el máximo bienestar global; o
- Dada una cantidad del bien insumo, se maximiza la cantidad del producto, siempre y cuando la unión de la satisfacción de los destinatarios y de quienes trabajan exprese el máximo bienestar global.

¹³ Lecturas sobre Administración Financiera del Sector Público. Volumen II. Capítulo 2: Elementos Básicos de Administración Financiera Pública. Ángel GINESTAR, Bs As. Junio de 1998.

Esto introduce un aspecto valorativo que depende de las satisfacciones que obtienen las personas al consumir y al producir. De ese modo, la eficiencia deja de ser un concepto humano organizacional y de comportamiento. La tecnología es importante, pero se debe condicionar su aplicación a cómo desea el hombre satisfacerse”.

Los conceptos vertidos en los párrafos anteriores nos deben iluminar a la hora de proponer un cambio en nuestra organización. Sin lugar a dudas podemos afirmar que mejorando la información necesaria por las distintas autoridades de nuestra Institución, estamos mejorando la comunicación y la toma de decisiones con un menor esfuerzo del personal y que en definitiva estaremos logrando ese valor que depende de la satisfacción que obtienen las personas al consumir y al producir.

Como nuestra guía para el análisis es una de una de las funciones del DPPP: “entender en el desarrollo de herramientas de control de la gestión presupuestaria en la Dirección”, podemos decir hasta acá que esta función puede ser llevada adelante en forma más eficiente.

El cambio propuesto mejorará de control de nuestra DG, aunque se está haciendo en forma intuitiva-razonada y no empírica, analizando la situación actual con la existente originariamente. Para la mejora de control, creemos que los cambios se pueden llevar adelante con una modificación menor en la organización e incorporando nuevas tecnologías de procesamiento de información.

Si bien mencionamos que la mejora propuesta en el párrafo anterior lo hacemos en forma intuitiva-razonada, incluiremos la fórmula primaria de la productividad¹⁴ sin resultados numéricos, para ver la coherencia de ambos conceptos:

$$\text{Productividad (P)} = \frac{\text{Producción}}{\text{Insumos}}$$

Se entiende como productividad la medición de un determinado nivel de producción pública en relación con el esfuerzo o cantidad de insumos utilizados.

Como insumo se entiende la energía incorporada al producto final o como elemento material (gastos en personal o servicios del clasificador por objeto del gasto).

También la OIT sostiene una definición similar:

$$\text{Productividad (P)} = \frac{\text{Producción}}{\text{Recursos}}$$

Donde se entiende que la producción es de bienes y servicios y los recursos, entre otros, son la mano de obra, maquinaria, capital, instalaciones y energía.

Utilizando cualquiera de las fórmulas vemos que una vez producidos los cambios en la organización, la producción aumentará ya que está asociada a los bienes y servicios que mejorarán indefectiblemente al tener una mejor comunicación organizacional.

Con la incorporación de una nueva División aumentarán los gastos en personal y la energía utilizada será mayor, pero nada comparado con el beneficio que traerá la reducción de tiempo, calidad en la comunicación y toma de decisiones más rápidas por parte de los directivos de la Organización.

¹⁴ Concepto extraído del. Libro Estado Eficiente. Sistemas de Administración Financiera Gubernamental, primera edición, Las Heras, José María. 1999. Editorial EUDECOR SRL, Córdoba, primera sección, capítulo 8, pág. 239.

CONCLUSIONES

De acuerdo a lo expresado en los párrafos anteriores, para llevar adelante un cambio que mejore los diversos aspectos desfavorables ya mencionados en la DG elegida, proponemos la creación de un Anexo al DPPP, que sea nodo de comunicación entre los datos almacenados por las distintas Divisiones y las necesidades del Jefe de Departamento/ Director Ejecutivo/ General.

A este Anexo lo llamaremos "División Informática" y no solo tendrá la función de compilar los datos de las distintas Divisiones del DPPP, sino también de los pares al DG y de toda información necesaria y finalmente la elaboración de planillas resumen que deben ser actualizadas en forma permanente y colocadas en la red interna de la Organización con el grado de interés que corresponda a cada autoridad.

Además de la mejora de control y de la eficiencia expresada en el punto anterior, podemos afirmar que el cambio propuesto optimizará el tiempo ya que se reducirán las horas de reuniones para informarse de qué está sucediendo en la Organización y que esto ayudará a la toma de decisiones porque la información estará en tiempo y forma presentada en una red interna de uso común a las autoridades que corresponda.

Si la información es presentada en tiempo real, estamos también mejorando el control interno, ya que estarán a la vista los cambios que se están produciendo y por ende también las demoras o anomalías que se están sucediendo.

Respecto de la reducción burocrática podemos decir que el hecho de haber incorporado una división más, con su personal, lugares de trabajo y los insumos correspondientes, beneficiará mucho más a la Organización por cuanto mejorará la comunicación, el control y el bienestar que se logrará en la nueva relación de producción.

La ilustración siguiente condensa los conceptos que se han expuesto sobre la incorporación de un anexo al DPPP y nos permite apreciar que la incorporación de la nueva División Informática, toma una ubicación central en el DPPP, ya que se comunica con las Divisiones en forma bidireccional y con otras autoridades fuera de la DG. Procesa datos y los distribuye a las distintas autoridades de la organización en forma unidireccional, de acuerdo a los datos y/o información que el Director General haya dispuesto a cada nivel.

Título

PROPUESTA DIVISIONES DEL DEPARTAMENTO PPP

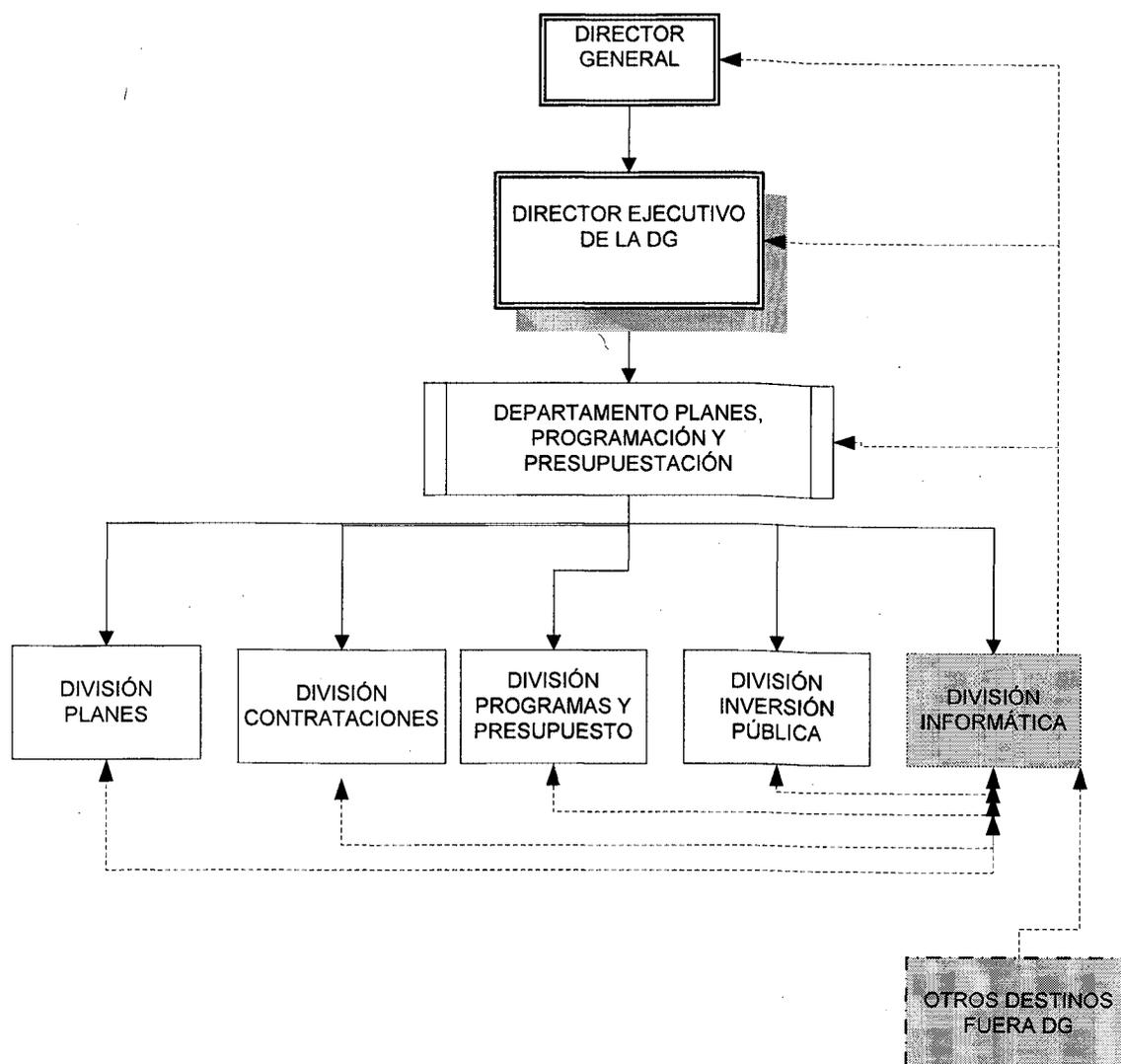


Figura Nº 15: Propuestas Divisiones del Departamento PPP

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

Ginestar, Ángel (compilador). 1996. Lecturas sobre administración financiera del sector público, volumen I. Buenos Aires, eds. UBA-Facultad de Ciencias Económicas-Secretaría de Posgrado, Centro Interamericano de Tributación y Administración Financiera del Sector Público de la Organización de los Estados Americanos (CITAF-OEA), Asociación Argentina de Presupuesto Público (ASAP) y Asociación Internacional de Presupuesto Público (ASIP).

Ginestar, Ángel (compilador). 1998. Lecturas sobre administración financiera del sector público, volumen II. Buenos Aires, eds. UBA-Facultad de Ciencias Económicas-Secretaría de Posgrado y Centro Interamericano de Tributación y Administración Financiera del Sector Público de la Organización de los Estados Americanos (CITAF-OEA).

Ginestar, Ángel. 2004. Pautas para identificar, formular y evaluar proyectos, segunda edición, ed. Macchi, Buenos Aires, cap. I, II y V.

Las Heras, José María. 1999. Estado Eficiente. Sistemas de Administración Financiera Gubernamental, primera edición, Editorial EUDECOR SRL, Córdoba, primera sección, capítulo 1, segunda sección capítulos 1, 3 y 8.

Fowler Newton, Enrique. 2003. Contabilidad Básica, cuarta edición, copyright por la Ley S.A.E. e I., Buenos Aires, primera parte, capítulo 1.

Koontz, Harold. 1999. Administración, una perspectiva global, 11ª edición, Mc.Graw-Hill Interamericana Editores S.A. de C.V., México, parte 3.

Robbins, Stephen P.. 1997. La administración en el mundo de hoy, 1ª edición, Prentice Hall, México, capítulo 7.

Reglamentación interna de la DG analizada.

Apuntes de clase correspondientes a la Carrera de Postgrado de Especialización en “Administración Financiera del Sector Público”, año 2008.