

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

GASTO PÚBLICO, TRANSPARENCIA Y GESTIÓN. LA IMPLANTACIÓN DE LA LEY 70 EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES.

HORACIO L. GUIDO
Proyecto de Reorganización Operativa
SECRETARÍA DE HACIENDA
GOBIERNO DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

Antecedentes del proyecto

La ciudad de Buenos Aires está llevando adelante un proyecto en el ámbito de la secretaría de Hacienda cuyo objetivo final es la implementación de la ley 70 dentro de su área con la finalidad de lograr una mayor eficiencia en sus procesos internos, centralizando normas, descentralizando operaciones y mejorando la articulación con las distintas áreas de la Ciudad, de modo de asegurar la eficiencia y transparencia en la gestión. Esta intervención tiene por objeto difundir los resultados de esa experiencia aún en curso, así como reflexionar sobre algunos de los obstáculos y soluciones encontrados durante el proceso.

Para cumplir con su función esencial como prestador de servicios que satisfagan las necesidades públicas, el Estado desarrolla lo que se denomina su actividad financiera o finanzas públicas. Dicha actividad comprende los procesos de obtención de recursos y de ejecución de gastos. El gasto público está directamente relacionado con el servicio público, y es esta relación la que debe ser eficiente en el sentido de obtener el mejor servicio posible con el menor gasto. Y el gasto, para el que se utilizan dineros públicos, debe poder ser evaluado y controlado de modo de evitar incorrectas utilidades, despilfarros o actos de corrupción.

En este contexto, la modernización del Estado implica –entre otras cosas– desarrollar un proceso de adecuación de las instituciones públicas a fin de que el Estado preste servicios a la comunidad con eficiencia y transparencia. Este objetivo constituye una política de estado de la Ciudad de Buenos Aires, política que ha sido explicitada en el cuerpo normativo que rige su funcionamiento.

Así, la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires en su artículo 54 determina que los sistemas de administración financiera y de gestión de gobierno son únicos para todos los poderes y determinados por ley, y que deben propender a la *descentralización* de la ejecución presupuestaria y a la mayor *transparencia* y *eficacia* de la gestión.

Este imperativo constitucional se llevó a la práctica a través de la ley 70 cuyo objetivo es, según el artículo 7, establecer como responsabilidad propia de la administración superior de cada jurisdicción o entidad del sector público de la Ciudad la implantación y mantenimiento de:

- a. “Un *sistema contable* adecuado a las necesidades de registro e información y acorde con su naturaleza jurídica y características operativas.
- b. Un eficiente y eficaz *sistema de control interno* normativo, financiero, económico y de gestión sobre sus propias operaciones comprendiendo la práctica del control previo y posterior y de la auditoría interna.
- c. *Procedimientos adecuados* que aseguren la conducción económica y eficiente de las actividades institucionales y la *evaluación de los resultados* de los programas, proyectos y operaciones de los que es responsable la jurisdicción o entidad”.

La ley 70 crea así tres sistemas: de gestión, de administración financiera y de control. Los órganos rectores de los dos primeros sistemas se encuentran en el área de la Subsecretaría de Gestión y Administración Financiera (SSGyAF), quien además coordina y compatibiliza los sistemas de información financiera y de gestión.

La Secretaría de Hacienda tiene bajo su órbita las áreas de Presupuesto, Compras, Tesorería, Contaduría, Crédito Público y Estadística. De esta forma contiene los circuitos de gestión y de

administración financiera que se relacionan con el resto de las jurisdicciones y entidades a través de las oficinas técnicas y legales (DGTAL) y de las oficinas de gestión sectorial (OGESE) creadas por la misma ley y reglamentadas por el decreto 1000/99.

En el marco del proceso de modernización iniciado en el GCBA la Secretaría de Hacienda está llevando adelante un proyecto -denominado Proyecto de Reorganización Operativa (PRO)- que tiene por objetivo finalizar la implementación de la ley 70 dentro de su área logrando una mayor eficiencia en sus procesos internos, centralizando normas, descentralizando operaciones y mejorando la articulación con las distintas áreas de la Ciudad: el alcance del trabajo se completa con la adecuación de los procedimientos en las jurisdicciones hacia las cuales se descentralizan funciones y operaciones.

Objetivos del proyecto

El proyecto tiene por objetivo el trabajo sobre las áreas principales de la administración financiera de la Ciudad de manera tal de desarrollar , en colaboración con el personal de la Secretaría de Hacienda, sistemas presupuestarios, de compras, contables, de tesorería y de estadística eficientes, confiables y controlables que permitan:

- *Medir la eficiencia del gasto público.*
Para ello nos planteamos colaborar en la implementación del presupuesto por programas que lleva adelante la Ciudad trabajando sobre *metas, magnitudes físicas y costos.*
- *Generar transparencia en el manejo de los fondos públicos.*
En este sentido, el proyecto tiende a colaborar en la puesta a punto de los sistemas que permitan la emisión de estados contables de la Ciudad, en base a un sistema contable basado en la partida doble y en la eficientización¹ de los procesos administrativos internos.
- *Evaluar la gestión de los funcionarios en base a los resultados logrados*
En este punto el proyecto tiene por objetivo la elaboración de tableros de comando modelo, basados en el modelo de cuadro de mandos integral que reúne distintas perspectivas sobre la gestión con el objetivo de integrar “la gestión táctica con la gestión estratégica en un proceso continuo y sin fisuras”²

Etapas y metodología de trabajo.

El proyecto se ha dividido en distintas etapas lógicas (lo que implica una división conceptual que no necesariamente coincide con la secuencia temporal de su ejecución).

En tal sentido, ha habido una primer etapa de relevamiento y diagnóstico de los procesos vigentes, en la que se documentó en forma detallada los procesos que constituyen la actividad central de la administración financiera de la Ciudad. Como resultado principal de ese diagnóstico se obtuvo un informe detallado, con la identificación de los principales problemas detectados en cada área y aquellos que afectan estructuralmente la gestión financiera de la Ciudad. Dicho diagnóstico finalizó en diciembre de 2001.

¹ La eficiencia en los procesos implica ordenarlos, automatizarlos, generar reducciones de tiempos, eliminar duplicaciones de tareas, definir normas precisas y generar procedimientos de control que minimicen errores.

² Kaplan, Robert y Norton, David. Cómo utilizar el cuadro de mando integral. Barcelon, Ediciones Gestión 2000, 2001 (traducción Carlos Ganzinelli y Adrià de Gispert Ramis).

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

La segunda etapa, actualmente en ejecución, incluye el rediseño de procesos con la participación de los actores involucrados en cada una de las áreas, la implantación de los cambios y la capacitación en el proceso rediseñado.

La tercera etapa comprende el monitoreo y acompañamiento en los ajustes que resulten necesarios.

Desde el punto de vista metodológico el proyecto se planteó un abordaje que conceptualiza a las organizaciones en términos de *procesos* antes que de *funciones*, por lo que los relevamientos y los rediseños se realizaron transversalmente, con la participación activa de los usuarios (personal de planta, contratados, asesores): todas las propuestas fueron discutidas y consensuadas con los usuarios a distintos niveles.

Es necesario dedicar un párrafo aparte para lo que apareció como el primer obstáculo importante en relación con los objetivos del proyecto. Ese obstáculo se vincula con las limitaciones del sistema informático de que dispone la Ciudad y que llevó a decidir su reemplazo por un sistema único e integrado (tal como requiere la ley 70).

En efecto, el sistema en uso fue desarrollado para cumplir con el objetivo específico de “pasar el año 2000” y, si bien desde su implementación se le fueron incorporando más funcionalidades, las mismas están lejos de cubrir los requerimientos de la Ley 70.

La inestabilidad del software de base y de la base de datos, la dificultad para administrar una operación descentralizada de la gestión y la ejecución presupuestaria que implica una cantidad importante de usuarios y un gran volumen de información, entre otros factores, llevaron a la decisión de reemplazar dicho sistema por otro que cumpla como mínimo con las siguientes características:

1. Debe permitir el cumplimiento, como mínimo, de la mayoría de la normativa de la Ley 70, y que el cumplimiento total sea un proyecto posible en tiempos y costos razonables.
2. Debe estar desarrollado sobre un software de base (en cuanto a sistema operativo, base de datos, lenguaje de programación) con sólido respaldo en el mercado y con reconocida experiencia en aplicaciones de envergadura y que se pueda comprobar fehacientemente su eficiente funcionamiento y debe estar instalada en Organizaciones que manejen grandes volúmenes de información.
3. Debe permitir el procesamiento de aplicaciones descentralizadas y contar con herramientas de sincronización de la información con las aplicaciones centrales.
4. Debe ser lo suficientemente flexible para soportar los cambios de estructuras que puedan necesitarse en la formulación del Presupuesto y su consiguiente ejecución.
5. El nuevo sistema debe ser amigable para el usuario y permitir rápidos y ágiles accesos a la información.
6. Debería permitir desarrollar un tablero de comando que permita extraer información del sistema integral y, sobre la base de indicadores preestablecidos, pueda brindar información a los directivos del Gobierno de la Ciudad. Este tablero debería funcionar en forma independiente en cada jurisdicción y luego consolidar la información en la OGEPU o en cada Dirección.

Una explicación detallada de la experiencia de elección y adecuación de un nuevo sistema informático se expone -en el marco de este Congreso- en la exposición de Claudio Escandarani, responsable del área de sistemas informáticos del proyecto.

Resultados por área

El estado actual del proyecto permite adelantar algunos de los resultados logrados en las áreas de gestión, amén del avance en el cambio de sistema informático que acabamos de comentar. Para una mejor comprensión, hemos resumido y agrupado estos resultados por cada área involucrada.

- **DIRECCIÓN GENERAL DE OFICINA DE GESTIÓN PÚBLICA Y PRESUPUESTO (OGEPU)**

La OGEPU, órgano rector del sistema de presupuesto, planifica, dirige y efectúa la coordinación, control y análisis del funcionamiento del sistema de Presupuesto del Sector Público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En tal sentido vincula la información financiera y real como soporte para la programación de la acción de gobierno, el seguimiento y la evaluación integral de la gestión y establece los principios, normas, metodologías y cronogramas para la programación, seguimiento de la ejecución y evaluación de la gestión (Artículo 6 Dec.1000, reglamentario del artículo 11 de la Ley 70). Es responsable de la organización y mantenimiento del Inventario de Programas y Proyectos y atiende las solicitudes de modificaciones al Presupuesto General.

En esta área el proyecto trabajó en los siguientes temas principales: formulación presupuestaria, descentralización de ajustes y seguimiento trimestral, reorganización de áreas de la OGEPU y capacitación del personal.

Formulación Presupuestaria: según el diagnóstico, el proceso de formulación presupuestaria se llevaba a cabo de manera informal, con documentación insuficiente. En tal sentido se avanzó en la elaboración del manual de formulación presupuestaria: se realizó un procedimiento de formulación presupuestaria que define los pasos a seguir en el proceso de armado del presupuesto de manera que sea una base de apoyo al manual de presupuesto (con base metodológica, formularios e instructivos), estableciendo un proceso metodológico de aplicación para su mejor cumplimiento. Se definieron reuniones de capacitación y coordinación y cronogramas para integrar el trabajo de los sectorialistas de OGEPU y DGEyC y de las OGESEs.

Descentralización de ajustes y modificaciones presupuestarias: se detectaron demoras en la aprobación de las modificaciones presupuestarias que implicaban una utilización indebida de crédito.

La modificación presupuestaria incluye revisión, aprobación y posteriormente ingreso al sistema para disponer de crédito.

Se realizó un análisis estadístico que arrojó los siguientes resultados:

- Un tiempo de proceso de OGEPU que oscilaba entre 2 y 30 días, siendo el tiempo promedio de realización de ajustes de 7 días.
- La cantidad de ajustes mensuales variaban entre 35 y 45 ajustes.
- Cubierto ese lapso con frecuencia no se podía ejecutar el gasto pues ya había sido utilizado el crédito con otros fines.

Como resultado del rediseño:

- El 76 % de los ajustes presupuestarios se descentralizaron
- Debido la descentralización se liberó un 30% del tiempo de los sectorialistas
- Se aseguró el crédito a través de una afectación preventiva rápida

Seguimiento trimestral. Miembros del proyecto formaron parte de un equipo integrado principalmente por personal de planta y asesores de la OGEPU que rediseñaron el procedimiento. El objetivo del seguimiento trimestral es la evaluación de la ejecución del presupuesto general en forma trimestral; las jurisdicciones y entidades informan los resultados a la OGEPU que posteriormente los analiza y evalúa.

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

El seguimiento se lleva a cabo a través de una serie de formularios que son completados por las OGESE por programa presupuestario. En ellos se vuelca toda la información financiera y física (cumplimiento de objetivos), y de gestión (problemas detectados y sus causas). El seguimiento es enviado a la OGEPU que realiza un análisis estadístico (informe de síntesis).

Los objetivos en términos *estratégicos* del seguimiento trimestral son:

1. Evaluar el desempeño de la gestión global del Gobierno.
2. Tener una base para el desarrollo de una gestión por resultados integral e integrada.
3. Rever las prioridades presupuestarias.
4. Procurar una mayor legitimidad del accionar estatal y asignarle una mayor transparencia a la gestión.

Los objetivos en términos *operativos* del Seguimiento Trimestral son:

1. Identificar los problemas de la gestión y buscar las herramientas que permitan resolverlos o mitigarlos.
2. Generar información para la programación del siguiente ciclo presupuestario.
3. Evaluar la implementación y los resultados obtenidos por cada uno de los servicios públicos.
4. Permitir la rendición de cuentas por resultados

El diagnóstico:

Exceso de formularios que en algunos casos no agregaban valor

Falta de evidencia de la participación de las OGESE en el control de los programas de cada jurisdicción

Los avances:

Se simplificó la información solicitada por la OGEPU a las Jurisdicciones

Se informatizó el registro de la información física para el seguimiento

Se desarrolló un informe sintético y homogéneo que compila la información de ejecución financiera, física y de gestión por programas

Se facilitó la participación de las OGESE's en la evaluación de los programas que tienen a su cargo

Se elaboró un manual de seguimiento trimestral

Reorganización de áreas de la OGEPU y capacitación del personal:

A partir de la necesidad de una redefinición de las misiones, funciones y el organigrama de la Dirección se llevaron a cabo las siguientes tareas:

- Análisis de departamentalización
- Descripción de perfiles
- Propuesta de unificación de sectores que aceleró el proceso de modificaciones presupuestarias
- Talleres de capacitación

Análisis de departamentalización. Sintetiza la propuesta de la nueva estructura basada en el relevamiento y el análisis efectuados. En la misma se describen cada uno de los departamentos propuestos, las áreas que los componen y el porqué de su creación.

Organigrama. Es un organigrama propuesto y complementa al análisis de departamentalización. Se acompaña con la descripción de las áreas que actualmente componen a la OGEPU y el análisis de su estructura.

Formularios de descripción de perfiles. En cada uno de estos documentos se describen las misiones y funciones de cada cargo propuesto, la dependencia jerárquica, y los sectores con los que se vincula. Asimismo se indica si existe alguna nueva función que debe realizar el responsable.

Propuesta de unificación de sectores y ajustes Se estudió un plan para reorganizar dichas áreas. Incluye cambios de distribución física y cambios metodológicos: flujo unitario y equipos flexibles.

➤ **DIRECCIÓN GENERAL DE CONTADURÍA**

La Contaduría General es el órgano rector del Sistema de Contabilidad Gubernamental, responsable de dictar normas, poner en funcionamiento y mantener dicho sistema en todo el ámbito del Sector Público. En tal sentido, debe dictar las normas contables y asesorar y asistir técnicamente sobre las mismas. El decreto 1000/99 -reglamentario de la ley 70- especifica el alcance de la información a producir por la DGC al establecer en su artículo 53 que "la Dirección General de Contaduría debe producir los siguientes estados contables financieros: estado de ejecución presupuestaria de recursos y gastos, balance de sumas y saldos, estado de recursos y gastos, balance general y cuenta de Ahorro-Inversión- Financiamiento."

En esta área el proyecto trabajó en los siguientes temas principales: emisión de estados contables por partida doble, liquidación de gastos en servicios básicos y desconcentración del registro presupuestario del devengado y del liquidado.

Estados contables:

A partir de la constatación de que la Ciudad no emite estados contables por partida doble se avanzó en el objetivo de que la Dirección General de Contaduría cuente con un corpus de principios y normas útiles para la elaboración de los estados contables que permitan valuar y exponer adecuadamente los activos y pasivos de la Ciudad y medir el resultado de la gestión.

Se completó el proceso de formulación, análisis y revisión de una propuesta de principios de contabilidad generalmente aceptados y normas generales de valuación y exposición para los futuros estados contables del G.C.B.A. En tal sentido se ha tenido en cuenta como antecedentes la normativa vigente a nivel nacional y provincial, así como las normas internacionales emitidas por la IPSAS (International Public Sector Accounting Standards) de la Federación Internacional de Contadores (IFAC).

Como resultado del proceso de validación se acordó un texto a ser aprobado por las autoridades del GCABA para la elaboración de sus estados contables. En la formulación y revisión de estas normas se ha priorizado la concordancia con las normas equivalentes emitidas por la Nación, de modo tal de evitar en lo posible inconsistencias teóricas entre ambos cuerpos de normativa.

En forma complementaria y concurrente con este objetivo se propuso el cambio de sistema informático y la reestructuración del sector de procesamiento contable, ambos en ejecución.

Liquidación de gastos en servicios básicos

Del relevamiento efectuado se detectaron fallas en el proceso para gestionar la liquidación de los servicios básicos de los inmuebles de la Ciudad, así como controles asistemáticos de los consumos. Como resultado del rediseño del proceso de liquidación se redujeron los tiempos de procesamiento en valores promedio del 40% y se inició la unificación de la base de datos que permita validar el padrón de inmuebles sobre los que se liquidan estos gastos.

Desconcentración del registro del devengado y del liquidado

El objetivo en esta área fue el de que las jurisdicciones estén en condiciones operativas de llevar a cabo la registración del devengado y del liquidado de modo de contar con información oportuna sobre el devengamiento de gastos de la Ciudad y de mejorar los tiempos del proceso de liquidación de contratos.

El registro se encontraba centralizado en la Dirección General de Contaduría, en desacuerdo con lo normado por la ley de administración financiera y con un índice importante de demora en los procesos de liquidación de pagos (21 días promedio).

La significación de la desconcentración se puede medir por dos factores. Por una parte, este proceso involucra recursos significativos de personal en la Dirección General de Contaduría - aproximadamente 25 personas de planta- siendo necesaria la asistencia de pasantes así como de personal de otras secretarías para colaborar mensualmente con la liquidación de los aproximadamente once mil (11.000) contratos. Una vez descentralizado este proceso se espera disminuir la carga de trabajo en la Dirección General de Contaduría y reducir los plazos de

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

emisión de las órdenes de pago a 10 días. Por su parte, las jurisdicciones estarán en mejores condiciones para controlar y administrar el proceso de liquidación y pago de sus propios contratados, aportando al objetivo general de mayor transparencia y responsabilidad (*accountability*).

Actualmente el proceso de desconcentración tiene un grado de avance del 45%, medido a través de un indicador que relaciona y pondera la cantidad de jurisdicciones en las que se ha desconcentrado la registración del devengado y del liquidado presupuestarios respecto del total de jurisdicciones a desconcentrar

➤ DIRECCIÓN GENERAL DE TESORERÍA

La Tesorería es el órgano rector del sistema de Tesorería de la Ciudad. El sistema de Tesorería comprende el conjunto de principios, normas, organismos, recursos y procedimientos que intervienen en el proceso de percepción, recaudación y depósito de los recursos públicos, así como su canalización hacia el pago de las obligaciones del Sector Público.

En tal sentido, el Capítulo IV de la mencionada norma legal, establece que el Sistema de Tesorería está compuesto por el conjunto de órganos, normas y procedimientos que intervienen en:

- Recaudación de los ingresos
- Pagos
- Custodia de las disponibilidades generadas por el flujo de fondos del Sector Público

En consecuencia, las prioridades del sistema deberían apuntar a establecer los mecanismos más aptos que aseguren la pronta disponibilidad de los recursos y su eficiente aplicación a través de los programas gubernamentales, todo ello en un marco de absoluta transparencia de la gestión.

En esta área el proyecto trabajó en los siguientes temas: recaudación en expendurías, ejecución de pagos, conciliaciones bancarias de ingresos tributarios y sistematización y racionalización del archivo.

Recaudación en Expendurías:

La cobranza en expendurías (cajas de recaudación descentralizadas) se realizaba con máquinas timbradoras obsoletas, poco confiables y que no totalizaban la recaudación de un período. Los sellos de los timbrados eran fácilmente falsificables y los recaudadores debían sumar con una calculadora las tiras de control de las máquinas a efectos de recolectar el dinero. Lo mismo sucedía con los fiscalizadores que concurrían a realizar arqueos, lo que insumía una pérdida significativa de tiempo, y que obligaba además al cierre temporal de la caja, hasta que el mismo se conseguía. Sólo se aceptaba dinero en efectivo como medio de pago.

Como resultado del rediseño se informatizó el proceso de recaudación reemplazando las timbradoras por equipos informáticos que permiten el control y la registración *on-line* y la realización de arqueos con información inmediata. Se redactaron manuales de procedimientos para cajeros, recaudadores y fiscalizadores, que también sirven como normas de control exigida por la Auditoría y Sindicatura del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Respecto de los beneficios para los contribuyentes, se permite la aceptación de pagos con cheques propios y de terceros, así como tarjetas de crédito y débito. Se creó un fondo de cambio que evita el cierre de la caja por falta de billetes de baja denominación.

El sistema funciona actualmente en 4 cajas y se logró una disminución al 50% del tiempo de cada operación.

Ejecución de Pagos

La ejecución de los pagos de manera sistemática y eficiente estaba afectada por los siguientes factores:

- Existencia de dos sistemas informáticos (SISER - CUT): Al utilizar el sistema C.U.T. para efectuar los pagos se debía hacer un doble trabajo de carga de datos.

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

- Bajo volumen de órdenes de pago globales: Al no aplicarse el sistema de órdenes de pago globales se debían ejecutar los pagos “uno a uno”, con la consecuente cantidad de documentación y firmas (se pagan alrededor de 11.000 contratos mensuales).
- Recepción de actuaciones en forma desordenada: las actuaciones llegaban desordenadas, lo que implicaba una pérdida de tiempo por su clasificación en la Mesa de Entradas.

Como resultado del trabajo de rediseño se logró:

- Unificación en un único sistema informático
- Reducción de emisión de comprobantes
- Emisión de O.P. Globales con reducción de tiempos
- Recepción ordenada de actuaciones clasificada por área pagadora
- Elaboración de manuales de procedimiento

Conciliaciones Bancarias

El diagnóstico revelaba la insuficiencia de los controles sobre los montos de comisiones debitadas por el B.C.B.A. al gobierno de la Ciudad. El B.C.B.A. remitía la información de los extractos sólo en papel, sin soporte digital.

Los avances en el área se vinculan con la obtención de información más confiable y depurada con respecto a ingresos y gastos (comisiones por recaudación), proveniente de la D.G.T. y cruzada con la del B.C.B.A. Esta información de ingresos y gastos permite actualmente efectuar un control estricto sobre las comisiones por recaudación que cobra el BCBA y el resto de las entidades recaudadoras (Banca Privada, Pago Fácil, Redes, etc.) y posibilita efectuar reclamos inmediatos ante cualquier diferencia

Desde el punto de vista de los contribuyentes, estas mejoras significan mayor agilidad en el caso de los pedidos de devolución de impuestos mal ingresados, así como en el caso de pagos ingresados y no acreditados o mal imputados.

Sistematización y Racionalización del Archivo

A partir de un diagnóstico que indicaba la existencia de documentación desordenada y sin clasificar o con plazos de guarda vencidos, se trabajó en forma conjunta para proceder a las tareas, elaborando manuales de procedimiento, nuevos diseños de *lay-out* y guías de archivos que permitieron contar con mayor espacio disponible, agilizar la búsqueda de documentación y disminuir los plazos de contestación de requerimientos de los organismos de control (Procuración, Auditoría, etc.), eliminando documentación irrelevante.

➤ DIRECCIÓN GENERAL DE CRÉDITO PÚBLICO

La Dirección General de Crédito Público, órgano rector del sistema de Crédito Público, tiene por objeto asegurar la programación, utilización y control eficiente de los medios de financiamiento que se obtengan mediante operaciones de crédito público, así como programar y efectuar con eficacia la atención del servicio de la deuda pública.

En tal sentido se revisaron los procesos de la Dirección con el objetivo de implementar y certificar la Norma ISO 9001 - 2000. Esta norma regula un sistema de calidad guiado por 8 principios de gestión:

1. Organización focalizada en el cliente.
2. Liderazgo.
3. Participación del personal.
4. Organización estructurada en base a Procesos.
5. Gestión basada en enfoque sistemático.
6. Mejora Continua.

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

7. Proceso de tomas de decisión fundamentado en hechos .
8. Relación cliente/proveedor planteada en términos de beneficio mutuo.

En el trabajo específico en la Dirección se avanzó en la documentación de los procesos existentes, definiendo funciones y organigramas. Para facilitar el manejo de la dirección y apuntar a la mejora continua se han desarrollado un manual de calidad, procedimientos e instructivos. Además de los procedimientos típicos de la ISO (control de la documentación, control de los registros, procedimientos de acciones correctivas y preventivas, auditorías internas) se han desarrollado procedimientos que gestionan los procesos específicos de la Dirección (por ejemplo, reestructuración de la deuda, toma de endeudamiento en mercados de capitales, operaciones de *forward* de divisas).

Actualmente se concluyó de desarrollar e implementar el sistema y se está seleccionando el ente de certificación para avanzar luego en el proceso de pre-certificación. Se estima que la certificación se producirá durante el mes de diciembre próximo.

La certificación permitirá reforzar la imagen de la Dirección General de Crédito Público frente a los organismos de crédito y las calificadoras de riesgo internacionales. Por otra parte, se aspira a mejorar la satisfacción de los clientes internos dentro del GCABA (la propia secretaría de Hacienda y aquellas jurisdicciones beneficiadas por la obtención de crédito).

➤ CONCLUSIÓN.

Lo decíamos al principio: el objeto principal de esta intervención es el de difundir los resultados de una experiencia aún en curso, mostrar los avances y los obstáculos para reflexionar sobre ellos. Experiencia que creemos necesario compartir con ustedes en el marco de este Congreso, en tanto participa de una problemática compartida, como lo es la de la reconstrucción del sentido del Estado y su institucionalidad sobre bases más sólidas.

En este sentido hay algunas conclusiones que nos parece pertinente subrayar. En primer lugar, la importancia del sistema informático en tanto determina las posibilidades de gestión a través del manejo de volúmenes importantes de datos: procesos complejos, con gran cantidad de actores involucrados necesitan de soluciones informáticas integradas y ágiles. En este punto, el sistema informático es el sustrato material necesario para alcanzar los objetivos mayores: no se puede medir la eficiencia del gasto público, ni evaluar la gestión de los funcionarios ni generar transparencia en el manejo de los fondos públicos si no se cuenta con una herramienta informática confiable. La experiencia concreta de la Ciudad puso de relieve dramáticamente el alcance de una limitación de esta naturaleza.

Por otra parte, y tal como puede verse en una mirada de conjunto de los avances realizados, el énfasis del proyecto está puesto en dos aspectos complementarios: la *mejora de procesos* y la *desconcentración operativa*. Este acento puesto en la desconcentración operativa -a la vez que se fortalecen los procesos de toma de decisiones en los órganos rectores mediante el rediseño y optimización de los procesos críticos- tiene como presupuesto la importancia dada a uno de los principios que informan al sistema de administración financiera: el principio de *interrelación entre los sistemas*, que implica que el desarrollo y funcionamiento eficaz y eficiente de cada sistema se halla directamente influido por los sistemas vinculados: constituyen una "cadena", cuyo nivel de desarrollo está determinado por los avances alcanzados en el sistema menos estructurado, de modo tal que las modificaciones introducidas en uno de ellos condiciona a los restantes. La experiencia en áreas similares (vgr., el caso de la implementación de la ley de administración financiera en la Nación) comprueba que es necesario integrar los esfuerzos a través del desarrollo de normas, metodologías y procedimientos que consideren tanto las necesidades propias de cada sistema como las interrelaciones con los otros a los que están vinculados. Cuando las partes de un

sistema están debidamente integradas con las de otros sistemas –sean estos inferiores o superiores– el total opera en forma más eficaz y eficiente de lo que lo hacía la suma de las partes.

En cuanto a los conceptos de centralización normativa y descentralización operativa - conceptos complementarios entre sí- implican, por el lado de la centralización, dar orientación e integrar el funcionamiento de cada uno de los sistemas desde el punto de vista de las políticas, las normas y los procedimientos. La descentralización se basa, a su vez, en que la administración de los mismos debe ejecutarse en cada uno de los organismos públicos para mejorar su eficacia y su eficiencia. La práctica de la desconcentración en sus diferentes aspectos ha tenido en cuenta los dos requisitos básicos de funcionamiento: a) las normas de funcionamiento de todos los subsistemas deben ser coherentes e integradas, de modo tal que las que se determinen para uno de ellos sean consistentes con las que se establezcan para los demás y b) las normas de funcionamiento deben estar reglamentadas y documentadas, de modo tal que queden claramente establecidas las facultades y obligaciones que competen a los organismos centrales y a los periféricos. En ese aspecto se ha trabajado en forma coordinada entre el órgano rector involucrado y cada una de las jurisdicciones hacia las cuales se desconcentraron operaciones, mediante talleres participativos que integrasen a los actores involucrados a lo largo de todo el proceso, de manera horizontal, poniendo el acento en el proceso más que en la función.

Finalmente, algunas consideraciones sobre un aspecto hasta ahora no mencionado pero que ha ido puntuando cada uno de los avances y retrocesos del proyecto: la llamada resistencia al cambio. En efecto, en todos los niveles el movimiento que implica el cambio provoca reacciones, despierta temores y rechazos. Nuestros equipos incluyen en su interdisciplinariedad especialistas en gestión del cambio que administran la participación de los involucrados de modo de obtener resultados consensuados con el compromiso activo de todos los actores.

Osborne y Plastrik ³ plantean dos consideraciones que están en el núcleo de la ley 70: a) el presupuesto como herramienta de planificación estratégica e instrumento de control y b) la descentralización como herramienta de eficiencia y participación. Refiriéndose a la descentralización opinan que “...los gobiernos descentralizados ceden la autoridad a los niveles inferiores del organismo o sistema y animan a las personas que tratan directamente con los clientes a dar más importancia a las decisiones que tomen. Reestructuran los organismos para ceder a los empleados de primera línea el poder que tienen los silos funcionales como las oficinas de compras y las unidades de mantenimiento. Capacitan a los empleados mediante la eliminación de categorías en las jerarquías organizativas, la utilización de equipos y la creación de sociedades de administradores y trabajadores.”

La reinención del gobierno implica la creación de un sector público que mejore por iniciativa propia: un sistema que se renueve a sí mismo. No resulta una tarea sencilla crear una nueva cultura organizacional pasando de una organización burocrática tradicional del Estado de la Ciudad de Buenos Aires hacia una nueva organización basada en objetivos y resultados que podemos llamar de “alto rendimiento” como la que se intenta crear con la ley 70. La crisis que está sufriendo nuestro país en estos últimos tiempos ha llevado, sin embargo, a reinstalar la importancia de la incorporación de nuevas metodologías de gestión, administración, control y evaluación, que signifiquen un mayor aprovechamiento de recursos fiscales cada vez más escasos para requerimientos sociales y de inversión cada vez más significativos.

Es por ello que este Proyecto se planteó trabajar sobre las diferentes áreas que asisten a la Secretaría de Hacienda y Finanzas en la coordinación y compatibilización de los sistemas de administración financiera y de gestión. Reducciones paulatinas de costos, disminución de los

³ Osborne, David y Plastrik, Peter. *La reducción de la burocracia. Cinco estrategias para reinventar el gobierno*. Colección Estado y Sociedad. Paidós, Barcelona, 1998.

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

tiempos globales de trabajo que el personal dedica a cada uno de los procesos, mejoras permanentes en la calidad de los servicios, alineamientos de los procesos formales y de su implementación efectiva con la normativa vigente, obtención de información oportuna y confiable para la gestión son algunos de los resultados concretos que nos permitimos proyectar a partir del trabajo en curso. No obstante, es necesario destacar que la meta se desplaza a medida que avanzamos: este es el inicio de un proceso largo, continuo, que requiere de un esfuerzo que debe ser sostenido en el tiempo y que no tiene un final.

BIBLIOGRAFÍA

- CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES. Buenos Aires, Errepar, 1996.
- LEY N° 70 - DECRETO 1000. SISTEMAS DE GESTIÓN, ADMINISTRACIÓN FINANCIERA Y CONTROL DEL SECTOR PÚBLICO DE LA CIUDAD. Buenos Aires, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (sin fecha).
- LEY DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA Y DE LOS SISTEMAS DE CONTROL DEL SECTOR PÚBLICO NACIONAL N° 24156. Buenos Aires, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos- Secretaría de Hacienda, 1992.
- BASE METODOLÓGICA, FORMULARIOS E INSTRUCTIVOS 2002. Proceso de formulación del plan general de acción de gobierno, plan de inversiones públicas para el período 2002/2004 y presupuesto de la administración de la Ciudad de Buenos Aires para el año 2002. Buenos Aires, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Secretaría de Hacienda y Finanzas (sin fecha).
- PRINCIPIOS DE CONTABILIDAD GENERALMENTE ACEPTADOS Y NORMAS GENERALES DE CONTABILIDAD PARA EL SECTOR PÚBLICO NACIONAL. Buenos Aires, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos- Secretaría de Hacienda, 1995.
- EL SISTEMA DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL. Buenos Aires, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos- Secretaría de Hacienda (sin fecha).
- PROGRAMA DE REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA GUBERNAMENTAL. Buenos Aires, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos- Secretaría de Hacienda, 1992.
- PROYECTO DE REORGANIZACIÓN OPERATIVA DE LA SUBSECRETARIA DE GESTION Y ADMINISTRACIÓN FINANCIERA. INFORME FINAL DE DIAGNÓSTICO. Diciembre 2001
- Ajuntament de Barcelona. BARCELONA: GOBIERNO Y GESTIÓN DE LA CIUDAD. UNA EXPERIENCIA DE MODERNIZACIÓN MUNICIPAL.. Madrid. Ediciones Díaz de Santos, 1999.
- Kaplan, Robert y Norton, David. CÓMO UTILIZAR EL CUADRO DE MANDO INTEGRAL. Barcelona, Ediciones Gestión 2000, 2001 (traducción Carlos Ganzinelli y Adrià de Gispert Ramis).
- Kaplan, Robert S. *The balanced scorecard for Public-Sector Organizations* en BALANCED SCORECARD. INSIGHT, EXPERIENCE & IDEAS FOR STRATEGY-FOCUSED ORGANIZATIONS. Boston: Harvard Business School Publishing (sin fecha).
- Osborne, David y Plastrik, Peter. LA REDUCCIÓN DE LA BUROCRACIA. CINCO ESTRATEGIAS PARA REINVENTAR EL GOBIERNO. Colección Estado y Sociedad. Paidós, Barcelona, 1998.