

VI CONGRESO ARGENTINO DE ADMINISTRACION PÚBLICA

**Chaco – Argentina
Julio de 2011**

**PANEL: HERRAMIENTAS PARA FORTALECER LA CAPACIDAD DE GOBIERNO
FRENTE A LA COMPLEJIDAD**

**Título de la ponencia: Herramientas para fortalecer la toma de decisiones de la Alta
Conducción.
Experiencia de implementación en SENASA.**

Autor: Gustavo Longo

Buenos Aires, Mayo 2011

INDICE

Herramientas para fortalecer la toma de decisiones de la Alta Conducción. Experiencia de implementación en SENASA.

1. Introducción

El trabajo pretende realizar un análisis sobre la puesta en marcha de un modelo de gestión descentralizado en el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) de la Argentina. Para este análisis se tomarán en cuenta aspectos tales como el contexto en el cual se implementa, la estrategia de abordaje, las herramientas y mecanismos diseñados, el momento actual y los factores que facilitan u obstaculizan su implementación.

La descentralización se analizará dentro del marco conceptual de la gestión orientada a resultados, considerando a la misma como parte de los mecanismos que tienden a este cambio de modelo de gestión, y teniendo en cuenta los aspectos que facilitan una adecuada implementación con resultados favorables para fortalecer la capacidad de gobierno.

El SENASA es el organismo responsable del control de la sanidad e inocuidad de los alimentos derivados de origen animal y vegetal que se producen en la Argentina, y tiene como sus beneficiarios finales a los todos los habitantes del país, como también a los habitantes de otros países que son consumidores de los alimentos de origen argentinos.

Es un organismo descentralizado, y depende del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación.

Posee una dotación de 5.000 agentes, entre técnicos y profesionales, y lleva adelante su accionar a través de más de 1.800 oficinas distribuidas a lo largo de todo el país, incluyendo los puestos de control fronterizo.

El organismo ejerce sus funciones de control sobre los procesos de producción de un sector que representa alrededor del 40 % de las exportaciones de la Argentina, a través del aseguramiento de condiciones sanitarias, expresadas en la certificación de exportaciones, como también en lo referido al consumo interno del país.

Su presupuesto anual, de alrededor de 1.100 millones de pesos, se financia en un 50 % con el cobro de aranceles y tasas, en un 40 % con aportes del Tesoro Nacional, y un 10 % con fondos de financiamiento externo.

La conducción está integrada por un Presidente, un Vicepresidente, un Gerente General, y seis Direcciones Nacionales. Las Direcciones Nacionales tienen una función normativa, de programación y control de gestión, excepto una de ellas que es la encargada la la operatoria de las oficinas regionales del organismo.

Posee 14 oficinas regionales las cuales son las encargadas de la operacionalización de los programas definidos, en su fase normativa, por las Direcciones Nacionales respectivas, fundamentalmente las relacionadas con Sanidad Animal, Sanidad Vegetal, e Inocuidad y Calidad Agroalimentaria.

2. Proceso de implementación

2.1 Los problemas que dieron origen a su implementación

Aspectos coyunturales de fuerte resonancia en la opinión pública, y con importantes implicancias en la producción ganadera y en la exportación de ganado vacuno, como es el caso de la aparición de focos de fiebre aftosa en el año 2011, provocados por deficiencias en los controles fronterizos y que obligó a la puesta en marcha de acciones coordinadas por el organismo con instituciones provinciales, municipales y del sector privado.

Dificultades financieras producto de los problemas presupuestarios a nivel nacional generados a partir de la crisis del 2001, que obligaron al organismo a generar espacios de articulación con entidades de la sociedad civil en busca de garantizar la capacidad de acción necesaria para sostener los estándares sanitarios en materia de sanidad vegetal y de inocuidad de los alimentos.

La necesidad de optimización de los recursos humanos, considerando que por un lado se planteaba una demanda cada vez mayor desde la población y desde el sector productivo en cuanto a los controles y certificación de productos, y por otro las propias restricciones presupuestarias que dificultaban la incorporación de la cantidad adecuada de profesionales y técnicos para afrontar dicha demanda, lo cual obligó a pensar en mecanismos de articulación con cada una de las provincias en las que se desarrollaban los programas sanitarios, como así también con las entidades gremiales representantes de la producción agropecuaria.

El natural deterioro de la imagen institucional ante la opinión pública, producto de los problemas citados anteriormente, y ante los organismos internacionales y representantes de los países compradores de productos alimentarios argentinos que permanentemente plantean exigencias de sanidad e inocuidad, las cuales impactan necesariamente en la economía del país.

2.2 Antecedentes y avances en el proceso de descentralización

El presente trabajo toma en consideración, como período de análisis, la gestión iniciada en el año 2003, y hasta el año 2011. Definido el período de análisis, se tomarán en cuenta los procesos que tienen relación con la implementación de un modelo de gestión por resultados, y a su vez, cual fue la incidencia de cada uno en los avances producidos siempre en relación con el fortalecimiento del proceso de descentralización.

El SENASA ya contaba con una estructura operativa regionalizada, fundamentalmente basada en las condiciones sanitarias y capacidades de cada una de las regiones definidas, y esto a su vez se plasmaba en la identificación de funciones de coordinadores regionales y centros regionales, no reconocidos formalmente en la estructura de cargos del organismo, es decir, no implicaban unidades organizativas homologadas por los órganos rectores.

En el año 2003 se inicia la formulación del plan estratégico, identificado como el PEPS (plan estratégico participativo del SENASA), que contó con la participación de todas las áreas temáticas del organismo, y con todos los niveles operativos. A lo largo de este proceso de definieron áreas estratégicas, objetivos estratégicos, lineamientos, y se vieron reflejados los objetivos y opiniones de todos los involucrados, ya sea funcionarios y agentes en general del organismo. Se crearon grupos de trabajo en todo el país que aportaron a las definiciones de los lineamientos estratégicos. En el año 2009, con las definiciones y aportes de todas las áreas, se comienza el proceso de operacionalización del plan. Esto significó el diseño de estrategias y mecanismos para poner en marcha la fase operativa del plan, los cuales ya forman parte de las herramientas que se comentarán más adelante.

Se diseñó un nuevo organigrama de la organización, el cual jerarquizaba a los centros regionales y creaba la dirección nacional de operaciones regionales, que reflejaba el nuevo esquema de gestión, con áreas de programación y control de gestión, y áreas operativas. Este organigrama fue aprobado a fines del año 2010.

3. Modelo de gestión descentralizado

Con el nuevo organigrama vigente quedaba plasmado en el esquema jerárquico del SENASA La decisión de operar con una estructura descentralizada. Los principales argumentos, que formaron parte de la justificación del proyecto, fueron los siguientes:

“...se entiende a la descentralización como un proceso mediante el cual se busca asegurar la articulación entre un proyecto federal y la acción local, permitiendo a las regiones establecer su autonomía relativa en las decisiones operativas. Esto implica una transferencia de responsabilidades y su correspondiente capacidad de decisión hacia el interior del país, y obliga a replantear las bases del régimen de asignación presupuestaria vigente.

La conducción del organismo tiene como objetivo profundizar este proceso, entendiendo que la descentralización en las unidades regionales significará un aumento en la eficacia de las acciones que se realizan en el interior en el marco de la ejecución de los programas sustantivos del SENASA. El organismo llevará adelante sus acciones interactuando en forma mas cercana con los actores locales, con los beneficiarios, y sobre las problemáticas sanitarias. En este marco, se fortalecerá el control de gestión en todos los niveles de decisión a partir de la implementación de un sistema adecuado a este desafío...”

Asimismo, y como una acción de fortalecimiento de la descentralización, se puso en marcha la modificación de la estructura programática presupuestaria del organismo. En la misma, las ahora direcciones regionales pasaban a la categoría de subprograma presupuestario, lo cual implicaba mayores responsabilidades en la definición y ejecución presupuestaria, y reflejaba mas claramente la decisión del organismo de avanzar en ese sentido. Esta nueva estructura programática fue aprobada a fines del año 2010.

4. Instrumentos y mecanismos que sustentan la descentralización en el marco de una gestión por resultados.

El modelo de gestión implementado tiene su base conceptual en el enfoque de gestión por resultados, cuyos primeros intentos de implementación se registran a principios del año 2000 en la Argentina. Adicionalmente se tomaron en cuenta desarrollos conceptuales sobre planeamiento estratégico y análisis situacional, y análisis de experiencias de organismos nacionales. En todo el proceso de análisis y posterior desarrollo se tuvieron en cuenta tres aspectos fundamentales: la vinculación plan-presupuesto, la necesidad de planificación operativa alineada al plan estratégico, y el enfoque de producción basada en la identificación de resultados previamente definidos.

La vinculación Plan-Presupuesto encuentra su marco en la denominada “Gestión por Resultados”¹, que se constituye como una herramienta o instrumento que es propio de un enfoque de gestión que busca incrementar la eficacia y el impacto de las políticas del sector público a través de una mayor responsabilización y rendición de cuentas de los funcionarios y actores públicos por los resultados de su gestión.

En este sentido, el objetivo de la GxR (Gestión por Resultados) en la administración pública es generar capacidad en sus organizaciones para que logren, mediante la gestión del proceso de creación de valor público, los resultados declarados en los objetivos del programa de gobierno. Además, cabe destacar que caracteriza a la GxR la existencia de una estrategia en la que se definen los resultados esperados por un organismo público en cuanto al cambio social deseado y a la producción de bienes y servicios destinados a satisfacer las demandas de la ciudadanía en sentido lato y específico, generando de esta manera una mayor legitimidad a las instituciones públicas estatales.

La puesta en marcha de estos modelos, mas desafiantes por cierto, si se tiene en cuenta la cultura organizacional del sector público, debe ser respaldada por la Alta Conducción de la organización, o en el óptimo, ser decidida directamente por la Alta Conducción. Esto resultó un factor clave en SENASA, dado que desde el inicio este cambio fue promovido y respaldado por la Presidencia del organismo y su equipo de gestión estratégica.

En los hechos, se puede identificar un momento clave del proceso cuando la propia Presidencia interviene en la redefinición de los objetivos estratégicos al iniciarse el año 2010. A partir de allí, impulsa la formulación de los planes operativos y la reforma de la estructura presupuestaria del organismo, profundizando la descentralización operativa, otorgando mayor injerencia en la discusión presupuestaria a los Directores Regionales.

Por lo tanto, todos los desarrollos que se expondrán a continuación tuvieron un mayor espacio de viabilidad a partir de esta decisión de la Alta Conducción, logrando una importante participación de todos los equipos técnicos, los que se vieron involucrados como parte del cambio hacia una mejora en el modelo de gestión.

4.1 Enfoque conceptual aplicado en SENASA, relacionado con la planificación estratégica y el presupuesto

La capacidad de respuesta de las organizaciones públicas se encuentra fuertemente limitada por varias causas.

¹ También denominada “Gestión para Resultados”, “Gestión por Objetivos” o “Gestión del Desempeño”.

Entre ellas, la ausencia de un proceso de planificación que defina rumbos claros, con resultados concretos y verificables y un pensamiento estratégico en la ejecución del plan que les permita hacer frente a escenarios cambiantes.

Esta debilidad está acompañada por una fractura frecuente entre las definiciones de acción para llevar adelante el proyecto de gobierno y la asignación de recursos humanos, materiales y financieros para poder llevarlos adelante.

Como consecuencia, las políticas no son acompañadas por una adecuada programación presupuestaria en donde se vinculen resultados con asignaciones de recursos, en donde se articulen en un marco de eficiencia, efectividad y economía, medios y fines.

La planificación es un proceso de reflexión sistemática destinado a identificar, clasificar y jerarquizar los problemas (vistos desde la perspectiva de la conducción superior del organismo), a fin de encarar su respuesta.

Permite obtener un diagnóstico preciso y compartido de la situación actual de la organización y definir las vías más apropiadas para avanzar hacia la resolución de los puntos críticos detectados.

Este proceso, de manera sintética, queda expresado en:

- Plan estratégico, que define los resultados perseguidos, su factibilidad y las operaciones necesarias para alcanzarlos.
- Plan operativo, que estructura las acciones en tiempo y espacio y define los responsables.

El Presupuesto resulta un instrumento de gestión idóneo para exponer el correlato financiero del Plan Estratégico, ya que permite expresar en términos físicos y monetarios las operaciones previstas en el Plan.

La Planificación Estratégica potencia y unifica las funciones instrumentales del Presupuesto Público, al promover una mayor coherencia entre fines y medios y al tender a reasignar eficientemente los recursos hacia las actividades centrales de cada institución, en línea con los objetivos de gobierno, para alcanzar Resultados.

Un sistema de gestión orientado a resultados supone una lectura crítica de las situaciones y los requerimientos institucionales originados por la interacción permanente entre el escenario, la estrategia y la estructura de las instituciones públicas.

El escenario es el espacio en el que factores políticos, jurídicos, socioculturales, económicos, tecnológicos y físicos condicionan la acción pública de los diversos actores sociales; la estrategia es el dispositivo de construcción de viabilidad del proyecto de gobierno, y la estructura se presenta como el conjunto de relaciones orgánicas, funcionales y logísticas desde donde se alinea y distribuye la autoridad y responsabilidad para cumplir con las metas de la acción gubernamental.

El sistema exige, entre otros aspectos, explicar la realidad, identificar y ponderar problemas y causas críticas, calcular sobre el futuro incierto, formular y evaluar apuestas sobre productos y resultados de nuestras acciones, resolver conflictos cognitivos, hacer análisis estratégico para construir viabilidad, estudiar a los actores que participan en el juego social, construir

indicadores adecuados, monitorear la evolución de la realidad intervenida y diseñar o modernizar organizaciones.

Se trata, entonces, de instituir un sistema que preceda y presida a la acción pública, basado en un pensamiento estratégico, con su dotación de métodos y técnicas de gobierno, que permitan anticiparse a los escenarios previendo sus posibles problemas y conflictos, para que las iniciativas y respuestas sean las más efectivas.

El proceso de Formulación Presupuestaria, según entendemos, no se limita a la esfera de los recursos exclusivamente, sino que abarca el proceso completo de definición de resultados, productos y operaciones que permite una adecuada valorización de acciones y asignación de recursos presupuestarios.

Si bien, tanto la planificación estratégica de alta dirección, como la planificación operativa de las unidades organizativas, exceden el terreno de lo presupuestario, ambas son partes constitutivas de la formulación presupuestaria.

La producción de resultados es lo que justifica la existencia de las instituciones y, por lo tanto, debiera ser el punto de partida de cualquier análisis sobre ellas y el fundamento de cualquier ejercicio de planificación.

A partir de esto, analizando la matriz de producción externa de una organización podemos identificar la siguiente secuencia: Impacto, Resultados, Productos, Recursos, que responde correlativamente a los desafíos Políticos, Estratégicos y Operativos.

La vinculación Plan – Presupuesto a partir de profundizar los procesos de planificación y presupuestar desde los resultados del Plan, aportará una mayor capacidad de producción institucional en tanto armonizar la relación recursos, productos, resultados. En tal sentido para concluir, podemos afirmar que una Operación es un proceso, que se organiza en torno a un conjunto coherente de acciones, mediante el cual se transforman recursos en productos.

Estas operaciones son los módulos básicos de la gestión del Plan.

La Planificación Estratégica Situacional² – Metodología propuesta

La planificación de la acción de un gobierno es útil, en la medida que constituye un cálculo que precede y preside su acción.

Se observa, habitualmente, una brecha entre los planes y el proceso de toma de decisiones diarias, por lo cual los gobiernos se ven dominados por lo intrascendente y la imprevisión.

Es preciso y necesario crear capacidad de gobierno mediante la formación de un estrato político-técnico y la adopción de técnicas de gobierno y planificación adecuadas a la

² Método inaugurado por Carlos Matus. El profesor Carlos Matus (Chile 1930 Venezuela 1998) fue uno de los más reconocidos expertos en técnicas y métodos de gobierno. Economista graduado en la Universidad de Chile, Master de la Universidad de Harvard y diplomado en la Harvard Law School. Fue Ministro de Economía y Presidente del Banco Central de Chile durante la presidencia de Salvador Allende, asesor de Naciones Unidas, presidente de la Fundación Altadir y autor de importantes publicaciones. Asimismo, desarrolló tareas de asesoría en métodos de gobierno y en el desarrollo de escuelas de gobierno en diversos países de Latinoamérica

complejidad de la sociedad, y de los problemas a resolver. Este nivel, tecno político, debe decidir o ayudar a decidir objetivos y proponer medios para crear recursos.

Desarrollar procesos de planificación, técnicas de gobierno y transformar la cultura política, de modo que los programas y los planes de gobierno se conviertan en acción que pueda incidir en los problemas nacionales, debería operar como objetivo central para la dirigencia actual. En este sentido, el desafío está puesto en elevar la capacidad de gobierno, ya que un sistema directivo primitivo no puede gobernar un sistema social complejo.

La Planificación es la herramienta para pensar y crear el futuro, en tanto permite pensar antes actuar, pensar como método, explicar posibilidades, proponerse objetivos y proyectarse hacia el futuro.

La Planificación Estratégica Situacional aspira al desarrollo de un sistema que le permita a la Alta Dirección de los Organismos establecer prioridades de gestión claras en línea con el programa de gobierno, constituir un instrumento que permita el diseño de agendas estratégicas, y formular un proceso organizacional dinámico y exhaustivo que no se limite a una instancia exclusiva y excluyente, sino que se desarrolla en distintos ámbitos de la organización.

El método propuesto procede según una lógica que articula tres grandes operaciones conceptuales:

1. Un momento de carácter explicativo consistente en un proceso de análisis y reconstrucción valorativa de un sector de realidad en el que los actores involucrados confrontan sus diferentes perspectivas y representaciones sobre la situación.
2. Un momento de carácter político / estratégico caracterizado fundamentalmente por la definición de la situación–objetivo y la toma de decisiones respecto de posibles cursos de acción y el análisis de viabilidad.
3. Un tercer momento en el que se construyen las bases para la formulación de un plan operativo que organiza la intervención en la situación que se pretende transformar.

4.2. Plan productivo. Enfoque conceptual y metodología propuesta en SENASA.

Las organizaciones públicas producen bienes y servicios para la comunidad. Bajo este enfoque, se combinan recursos para obtener productos finales o intermedios, que permiten alcanzar resultados de gobierno. En cuanto al SENASA, los resultados esperados respecto del aseguramiento de la sanidad y calidad agroalimentaria se sustentan en la producción de las diferentes áreas del organismo que diseñan, ejecutan y controlan los programas de sanidad y calidad agroalimentaria. Es decir, más que una descripción de acciones ordenadas en el tiempo, se trata de identificar los productos que hacen al “por que” de la organización y de cada unidad operativa, es decir, el aporte de cada unidad de gestión a los objetivos principales del organismo. De esta forma, se pone el énfasis en la producción, lo cual tracciona la definición de acciones concretas, y por lo tanto determina con mayor razonabilidad la necesidad de insumos para alcanzar esa producción.

En este sentido, se diseñó para el SENASA un proceso específico para diseñar y consolidar los distintos planes productivos de las unidades operativas, combinando las responsabilidades de diseño, ejecución y control de los procesos productivos, como base

para lograr una mas eficiente asignación de recursos, considerando a estos planes como es de los beneficiarios, y a partir de allí, alinear las acciones y definir los recursos necesarios para alcanzarlos.

4.2.1 Definición de los objetivos y resultados estratégicos

El titular de la organización plantea en función de la misión de la misma y de su visión, los objetivos que se propone alcanzar y establece un orden de prioridad de los mismos. Para poder medir el cumplimiento de los objetivos, se determinan los resultados, que representan el estado que se desea alcanzar para cada objetivo, en un período determinado. Estas definiciones surgen del Plan Estratégico del SENASA.

4.2.2 Comunicación del Titular a los responsables de las áreas

El Titular de la organización expondrá ante los responsables de las áreas del primer nivel de conducción, los objetivos y resultados estratégicos que se propone alcanzar. La comunicación de dichos objetivos será el punto de partida para el trabajo en las unidades de gestión.

Esta comunicación fue realizada a lo largo de todos los talleres y encuentros de planeamiento que desarrolló el organismo.

4.2.3 Elaboración de los planes productivos. Identificación de insumos y su valorización. Determinación de los objetivos

Las unidades de gestión deben definir su producción, o sea los bienes y servicios que se brindan fuera del área. Es importante señalar que en este momento resulta sustancial que el responsable de la unidad de gestión reflexione sobre la producción que debe llevar adelante para cumplir con los objetivos estratégicos del Titular de la organización y con la misión del área bajo su responsabilidad.

El área de Conducción y el área de administración van a presupuestar como el resto de las unidades de gestión, teniendo en cuenta que la producción será de diferentes características, ya que la producción originada en la conducción va a ser de planificación y supervisión y la del área de administración va a constituir una producción de apoyo al resto de las unidades de gestión.

Una vez identificada la producción, cada unidad de gestión va a determinar los insumos necesarios para su obtención con su correspondiente valorización.

Finalmente y en función de la producción se definirán los objetivos de la unidad de gestión para contribuir al logro de los objetivos estratégicos definidos por el Titular, y para cumplir con la misión institucional del área. Una vez definidos los objetivos se determinará la forma en que se considera conveniente medir el cumplimiento de los mismos, para lo que se definirán los indicadores de resultados y los valores que los mismos deberán alcanzar al finalizar el año.

La información se organizará de tal forma que la producción esté asociada con el objetivo del área al que contribuye y éstos a su vez con los objetivos estratégicos, en caso de corresponder. Al finalizar este momento se contará con la producción valorizada de la unidad de gestión vinculada a los objetivos.

A efectos de expresar lo expuesto de un modo mas sistemático, se exponen a continuación los pasos que deben darse para llegar al plan productivo valorizado y alineado con el Plan Estratégico Participativo del SENASA.

4.2.3.1 Determinación del Plan productivo

Como se dijo anteriormente el siguiente paso siguiendo la lógica del proceso sería la determinación de los objetivos del área, pero por las razones expuestas se va a comenzar con la identificación de la producción.

El responsable de la unidad de gestión se reunirá con su equipo de trabajo, y designará un responsable técnico, que será el encargado de llevar el registro de lo tratado en la reunión y de concentrar la información para completar los formularios que correspondan en cada paso. El responsable técnico actuará durante todo el proceso como nexo con el área de administración / presupuesto de la organización.

En este paso cada responsable de unidad de gestión, con su equipo de trabajo, va a determinar la producción, en cantidad y calidad, que debe llevarse a cabo en función de los objetivos de la organización y del límite financiero preliminar comunicado, también se analizará sobre los bienes y/o servicios que se vienen produciendo y que sería conveniente no producir mas, ya que no responden a los objetivos actuales. Para cada producto deberá indicarse la unidad de medida.

4.2.3.2 Armado del plan productivo

El responsable técnico de la unidad de gestión definirá los productos, indicadores, unidades de medida y cantidades, de acuerdo con lo definido en el paso 1.

4.2.3.3 Pautas para determinación de insumos

Para la determinación de los insumos se deberán seguir las pautas que establezca el área de administración/presupuesto del organismo. Antes de iniciar el proceso deberán estar definidas las pautas generales para presupuestar, como ser:

- los insumos que serán calculados en forma centralizada (por ejemplo la energía eléctrica, alquileres, etc.) que por sus características no resulte conveniente o posible la presupuestación por unidad de gestión,
- los que serán calculados por el área de administración / presupuesto y se darán como dato a las áreas. Como ejemplo se puede citar el caso del Personal: El área de administración / presupuesto determinará el personal asignado a cada unidad de gestión y el costo de su financiamiento. Este dato será comunicado a las distintas áreas las que lo incluirá en su presupuesto. Las unidades de gestión solamente determinarán el personal contratado en forma adicional al vigente, que sea necesario para la producción definida.

Para poder realizar la determinación de los insumos, las unidades de gestión podrán tener a su disposición un catálogo de insumos, en el que figuran los insumos generalmente utilizados en el organismo con su correspondiente codificación, la unidad de medida, la relación con el clasificador por objeto del gasto, y los precios estimados, lo que permitirá que la valorización sea homogénea en las distintas áreas.

4.2.3.4 Trabajo en las unidades de gestión para la determinación de los insumos

Con la información que brindará el área de administración / presupuesto, según lo indicado en el paso anterior, las direcciones van a determinar los insumos que necesitan para la obtención de cada producto en cantidad y calidad deseada.

Se pondrá especial énfasis en aquellos insumos que se consideren prioritarios para la obtención del producto y que al modificar la cantidad del mismo su variación resulte significativa.

El resto de los insumos se podrá considerar en forma global y centralizada para toda el área. Asimismo, como se expresó en el paso 1, hay insumos que se van a calcular a nivel de la organización y serán dato para las unidades de gestión.

Cuando se definan los insumos, se los vinculará con el clasificador por objeto del gasto, dato incluido en el catálogo de insumos.

Al realizar el trabajo se van a identificar insumos que no pueden ser asignados a un producto en particular, pero los gastos que implica su adquisición deben ser tenidos en cuenta y agrupados como “Gastos no asignados a productos”.

4.2.3.5 Definición de la producción valorizada de la unidad de gestión organizada por producto

El responsable técnico de la unidad de gestión elaborará y consolidará por producto, la información obtenida en el paso 2.

4.2.3.6 Análisis de la producción de la unidad de gestión

En esta instancia las unidades de gestión ya tienen definida la producción del área y en este paso el responsable de la unidad y su equipo de trabajo definirán los objetivos del área, en función de la mencionada producción. Se preguntarán: ¿Para qué se obtienen los distintos productos? De esta forma podrán identificar y enumerar el ó los objetivos del área que podrán estar asociados a los objetivos estratégicos definidos por el titular de la organización o podrá resultar necesario su cumplimiento de acuerdo a la misión de la unidad de gestión. Asimismo se vincularán los distintos productos con cada objetivo definido por el área y con los objetivos estratégicos.

Una vez identificados los objetivos, resultaría conveniente pensar cual es la situación actual y que se proponen lograr con la producción que se llevará a cabo. O sea que se tratará de encontrar la forma de medir el cumplimiento de los distintos objetivos fijados, en un determinado período.

De esta forma definirán los indicadores de resultados. Cabe señalar que podrán definirse más de un resultado por cada objetivo.

4.2.3.7 Matriz de objetivos e indicadores de resultados de la unidad de gestión

El responsable técnico de la unidad de gestión con la información obtenida en el paso 5, procederá a consolidar una matriz en la cual quedarán registrados los objetivos de la unidad de gestión (tanto los que contribuyen al logro de algún objetivo estratégico, como aquellos que permiten cumplir la misión de la unidad).

4.2.3.8 Presentación de la producción valorizada de la unidad de gestión organizada por objetivo y por producto

Con los datos obtenidos en pasos anteriores, el responsable técnico de la unidad de gestión podrá confeccionar una matriz de “Producción valorizada de la unidad de gestión ordenada por objetivo y por producto”.

4.2.3.9 Consolidación

Una vez desarrollados los planes productivos por cada Unidad de Gestión, deberá realizarse una consolidación de información.

El área de administración / presupuesto, con la información contenida en dichos formularios, realizará la consolidación a nivel de la entidad, por lo que se obtendrá la producción valorizada de la organización ordenada por objetivo y por producto.

Asimismo el área de administración / presupuesto podrá preparar un informe ejecutivo, con las principales características de la producción valorizada de la organización.

Ambos documentos (Consolidación de la producción valorizada de la organización y el informe ejecutivo) serán elevados al Titular del organismo para su evaluación.

Necesariamente, este proceso de consolidación y análisis provocará ajustes, propios de lo evaluado por la Alta Dirección del SENASA, los cuales serán nuevamente analizados con las áreas. Las matrices surgidas luego del proceso de ajustes serán las que conformarán el proyecto de presupuesto, acordado con todas las áreas.

En cuanto a la relación entre los planes productivos y los resultados, se considera necesario vincular los resultados definidos en el plan estratégico, y a partir de allí establecer las principales líneas para los planes productivos, los que tendrán el nivel de desagregación que establezca el organismo, según sus características.

En el caso del SENASA, se definió una modalidad, expresada en la planilla 1, en la cual las áreas operativas expresan los componentes principales del plan productivo, alineado con el presupuesto, es decir, una clara relación entre resultados, productos e insumos. Este proceso se realiza en cada unidad operativa, sobre la base del conocimiento específico de cada especialista en la materia, expresando más claramente la concepción técnica de las acciones, sin distorsionar las mismas con definiciones presupuestarias que no son propias del know how de los niveles operativos sustantivos de la organización

No obstante, como parte del diseño del modelo, se consideró pertinente establecer, bajo la forma de instructivo, un modelo de manual relacionado con el proceso de formulación presupuestaria, como guía para los niveles que no son expertos en la temática.

El proceso presupuestario

A partir de las definiciones sobre la revisión de objetivos estratégicos y su vinculación con el plan operativo y el presupuesto, y por otra parte, los desarrollos metodológicos para la formulación de planes productivos, se consideró necesario, y como un agregado de valor, generar un instructivo básico que reflejara los pasos mínimos a llevar adelante para la formulación del presupuesto anual.

En la concepción clásica que predomina en la mayoría de las organizaciones, este es un proceso que habitualmente desarrolla el área encargada de la administración financiera. Sin embargo, el modelo propuesto en SENASA pondera con mayor peso el diseño de los planes productivos por las propias áreas encargadas de ejecutarlos, es decir, las áreas encargadas de la política sustantiva del organismo. De hecho, la lógica de formulación de los planes productivos hace especial hincapié en los productos y acciones, y por lo tanto insumos, por considerar que son los aspectos mas conocidos por dichas áreas.

De esta manera, es necesario que todo el proceso se lleve adelante teniendo en cuenta los tiempos presupuestarios establecidos por la autoridad de aplicación (en este caso el Ministerio de Economía), y las necesidades productivas del organismo. Por esto, se acompaña el modelo con una descripción del sistema presupuestario, y especialmente en su fase de formulación, por entender que desde el Presupuesto Por Programas se cuenta con instrumentos (formularios) e información precisa para un mejor diseño y seguimiento de la gestión, tanto financiera como operativa.

A partir de los resultados de los relevamientos efectuados sobre el proceso de formulación presupuestaria en SENASA, se verifica que el mismo se lleva adelante en el marco de los procesos dispuestos por la autoridad de aplicación en materia presupuestaria. A los fines del presente trabajo, resulta conveniente realizar una descripción de las acciones que deben llevarse adelante para la formulación del presupuesto en vinculación con el Planeamiento Estratégico Participativo del SENASA 2009-2012 (PEPS).

Para esto, se describieron los aspectos principales del proceso de formulación dispuesto por el Ministerio de Economía y Producción, y los aspectos específicos que corresponden al SENASA, los cuales forman parte de la documentación de apoyo.

5. Estrategia de abordaje para el alineamiento plan presupuesto

La decisión de trabajar sobre el diseño y la implementación del modelo de gestión expuesto implicó la definición de una estrategia general, en razón de la complejidad que presentaban los distintos componentes del proyecto que debían ser abordados.

Fundamentalmente, el proyecto debía considerar aspectos como:

- Un diseño organizacional con fuerte decisión en el nivel central, y poca injerencia de las unidades regionales en las definiciones de los planes de acción
- Fuerte participación de los niveles técnicos de SENASA (no administrativos) en la formulación presupuestaria, pero fundamentalmente en la estimación de gastos, sin considerar la producción física.
- Ritualidad en la presentación de las metas físicas, sin considerar su valor como indicador de gestión.
- Proceso de formulación presupuestaria con poca participación de las regionales
- Un proceso de planificación estratégica en pleno desarrollo y avances incipientes en planificación operativa, con excesiva apertura de planes de acción
- Necesidad de actualización de objetivos estratégicos.
- Dificultades para establecer criterios uniformes en lo respectivo a planificación operativa.
- Escepticismo natural ante este tipo de cambios

Ante este estado de situación, se diseñó una estrategia de trabajo que comenzó a fines del año 2009.

En la primera etapa, entre octubre de 2009 y febrero de 2010, se realizaron actividades de relevamiento y se diseñaron los procesos clave, los cuales fueron plasmados en manuales e instructivos. En esta etapa también se diseñó la estructura general del soporte tecnológico, y se establecieron los criterios básicos para su adaptación al SENASA.

En una segunda etapa, iniciada en febrero de 2010, se profundizó en los instrumentos de formulación de planes productivos, en dos aspectos:

1. Planillas e instrumentos de procesamiento
2. Conceptos a ser trabajados como la base de la formulación (productos, metas, resultados, insumos)

Asimismo, se diseñaron las acciones de sensibilización y de información sobre los aspectos conceptuales del modelo a implementar. Para esto, se estableció una modalidad de trabajo con un equipo base del área de administración, y los equipos administrativos de las oficinas regionales, quienes resultaron socios estratégicos en el proceso de sensibilización e instalación.

Con estos equipos se trabajó en talleres internos durante los primeros meses de 2010, abordando cuestiones conceptuales y prácticas de planificación estratégica y operativa y su vinculación con el presupuesto. También se analizó la funcionalidad del SOPP, el cual fue operado sobre un modelo de prueba generado *ad hoc* para los talleres con equipos de trabajo de administración.

Un aspecto importante de estos talleres fue el análisis y acuerdo de las líneas estratégicas a seguir para garantizar una buena implementación. Esto se transformó en un elemento clave ya que todos los equipos administrativos sostuvieron la misma estrategia durante el proceso, y por otra parte generó un impacto positivo el hecho de que la propia Dirección Nacional encargada de la administración financiera, que como en otros casos son consideradas por la organización como áreas reticentes a los cambios, en esta oportunidad es la que comanda un cambio de relevancia en la organización, y que transforma el modelo de gestión, dotándolo de mayor transparencia, con un manejo más eficaz y eficiente de los recursos.

También en esta etapa, y en oportunidad de realizarse el primer taller con todos los equipos administrativos, se produjo la participación de todo el equipo de conducción del SENASA, lo que representó un fuerte respaldo al inicio del proceso.

Posteriormente, durante los meses de mayo a agosto, se realizaron actividades de capacitación para todos los equipos técnicos y de conducción. En estas actividades se desarrollaron aspectos conceptuales sobre el modelo, y especialmente se capacitó a los equipos sobre el funcionamiento del SOPP y la formulación de planes productivos para la carga en el sistema.

En paralelo se puso en marcha una mesa de ayuda para atender las consultas sobre el funcionamiento del sistema y también sobre conceptos de plan productivo. Al respecto se instaló el sistema en los servidores de SENASA, y se creó un sistema en paralelo para realizar prácticas, al cual se accede vía web, permitiendo de esta forma a los equipos de todo el país cargar sus planes en modo de prueba, y estimar sus propios presupuestos en base a productos.

El proceso se sostuvo hasta fines del año 2010. En ese momento, el área responsable de la administración y finanzas decidió tomar el desafío de profundizar el proceso poniendo en marcha la nueva estructura presupuestaria, por lo cual todas las direcciones nacionales y las regionales comenzaron a formular el presupuesto 2011 como una forma de poner en marcha el proceso y desarrollar un entrenamiento en paralelo, y actualmente se encuentra en formulación el presupuesto 2012 sobre este modelo.

6. Aspectos salientes del proceso de implementación

La asignación de recursos a las direcciones regionales propone un desafío a los responsables de cada unidad operativa, y plantea nuevos esquemas de interacción entre las unidades descentralizadas y la administración central. Exige a su vez una mirada integral en cuanto a la articulación que deben realizar las unidades operativas regionales con los actores locales, públicos y privados.

La formulación de los planes productivos propone una interacción de todas las áreas temáticas para la definición de estándares relacionados con los productos que se definen a partir de los planes, y los insumos requeridos. Asimismo exige una articulación entre las áreas centrales que formulan los programas nacionales, y las regionales que diseñan la fase operativa y regionalizada del plan nacional.

El SOPP generó un espacio de comunicación diferente, al proponer un lenguaje común a todas unidades, y que también genera un beneficio adicional a partir de una definición del presupuesto basada en la producción real de las áreas. Esto implica que los expertos formulan su plan sobre conceptos conocidos por ellos, sin la necesidad de forzar a un entendimiento del “idioma” presupuestario a aquellos que no son expertos en la temática.

La puesta en marcha del sistema de formulación del plan productivo exige la creación de espacios de debate y homogeneización de los conceptos aplicados en los planes productivos, como es el caso de los productos y los insumos.

La puesta en marcha de la operacionalización lleva a un proceso natural de revisión del plan estratégico, y por lo tanto propone un mecanismo permanente de análisis de indicadores físicos provenientes del SOPP y su impacto en los resultados y objetivos estratégicos definidos por la conducción.

Por último, y desde un análisis mas general, puede concluirse que el proceso recién se inicia y llevará sin duda mas tiempo hasta su asentamiento definitivo. Esto seguramente obligará a resolver los conflictos que naturalmente se producirán a partir de un esquema de gestión que genera cambios en los balances de poder de la organización, pero que fortalecen la capacidad de decisión de la conducción, sustentando la toma de decisiones en indicadores concretos de producto y resultados, en cada región.

La condición de organismo autárquico y con capacidad operativa en todo el país, es un aspecto que facilita el sostenimiento en el tiempo de este proceso de cambio.

ACERCA DEL AUTOR

Gustavo Longo. Contador Público con especialización en Gestión Financiera y Magister en Evaluación de Proyectos. Ha participado en la evaluación de proyectos de alta complejidad en diferentes áreas del Gobierno como también en proyectos de inversión y desarrollo de negocios en el Sector Privado. Participó como consultor en Programas del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo. Publicó diversos artículos y dicta cursos en el campo de su especialidad. Integra el staff de profesionales de la Fundación CIGOB. Actualmente es Coordinador General de Gestión Técnica y Administrativa del SENASA, y a cargo de la Unidad Ejecutora del programa BID/1950 OC-AR.

Gráficos y Cuadros

Gráfico 1. Estructura organizativa del SENASA

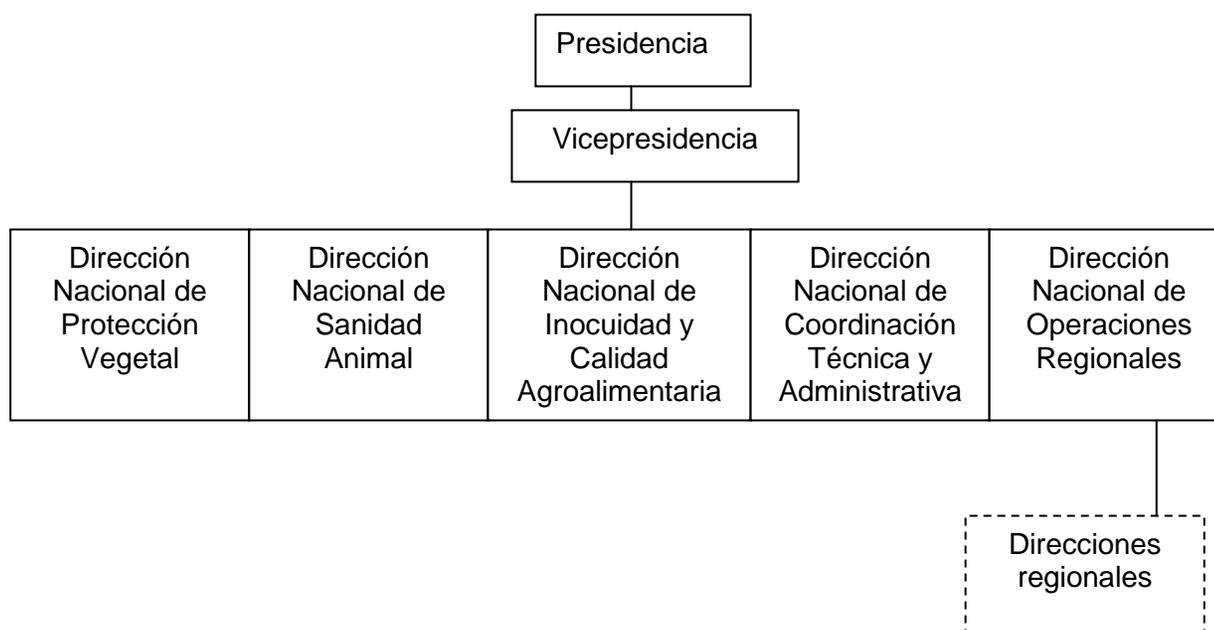


Gráfico 2. Ámbitos de vinculación de los procesos

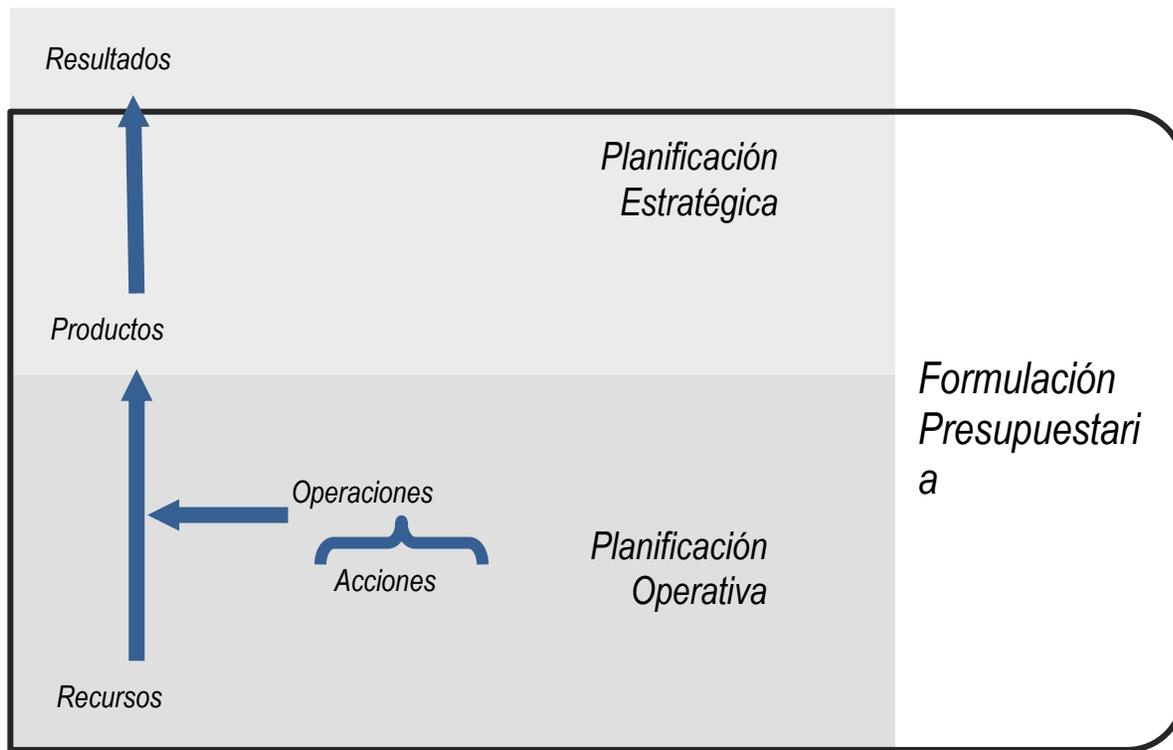


Gráfico 3. Enfoque de la descentralización

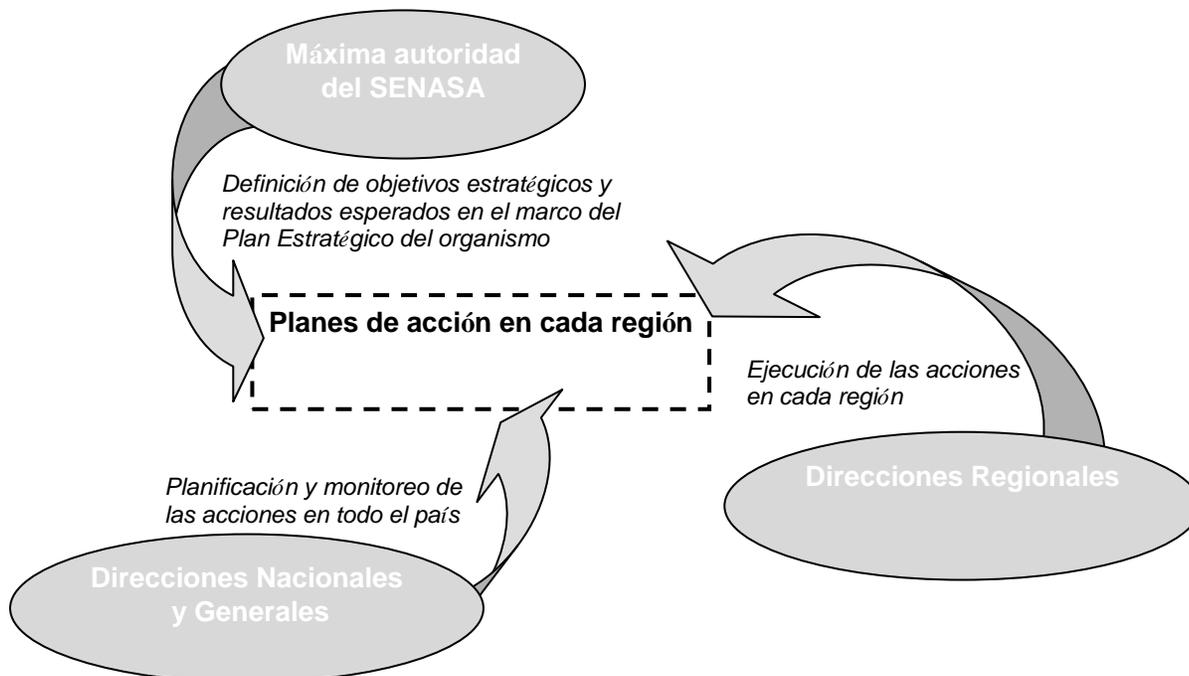
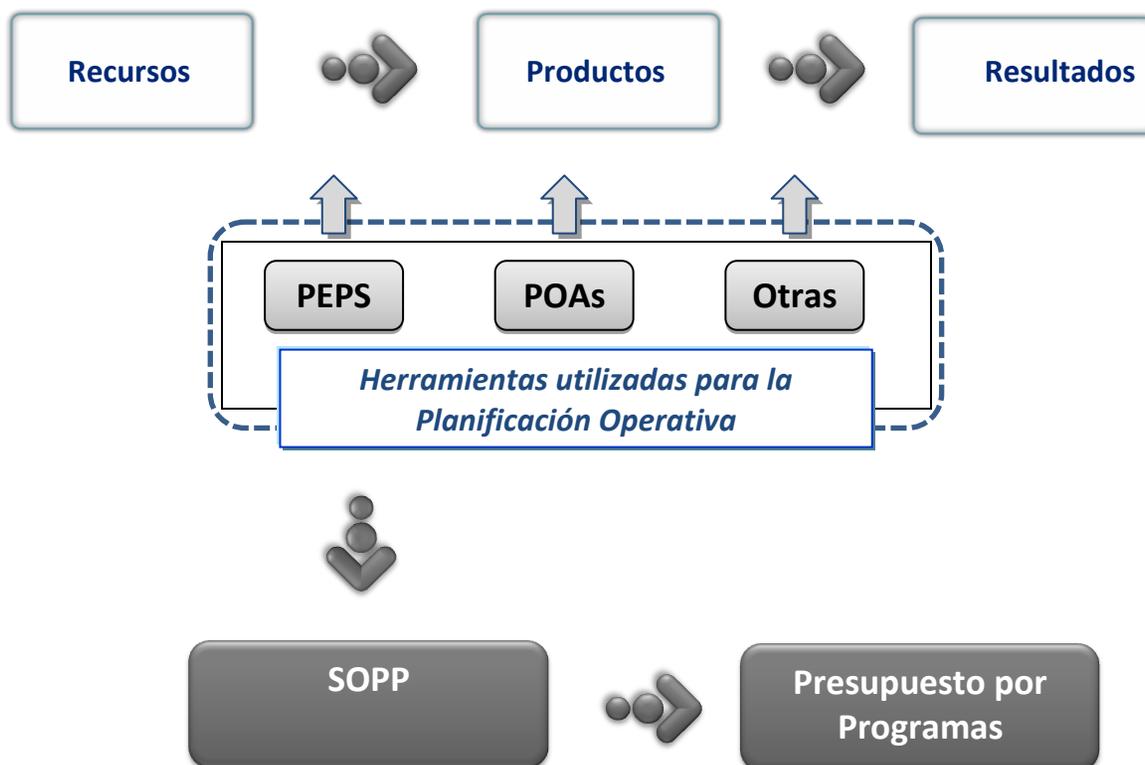


Gráfico 4. Proceso de producción en SENASA



Planilla 1. Plan productivo

Producto	Unidad de medida	Meta	Insumos	Actividades
				•

PALABRAS CLAVE: OFICINA DE GOBIERNO; PLANIFICACION ESTRATÉGICA, PLANIFICACIÓN OPERATIVA, PRESUPUESTO, GESTION POR RESULTADOS, GOBIERNO, COMPLEJIDAD, TECNOLOGIA, ARGENTINA