

V SEMINARIO DE LA RED MUNI

MENDOZA, 9 y 10 DE OCTUBRE DE 2003.

“Gestión por procesos: elementos seleccionados para un modelo y una experiencia en desarrollo en un Ente municipal de la Provincia de Buenos Aires”.

Dr. NORBERTO RAMÍREZ
Universidad Nacional de Mar del Plata

y la colaboración de
CP. SONIA HERNÁNDEZ
Universidad Nacional de Mar del Plata

Gestión por procesos: elementos seleccionados para un modelo y una experiencia en desarrollo en un Ente Municipal de la Pcia. de Buenos Aires

Norberto L. Ramírez*

RESUMEN

Con el propósito de elaborar un modelo de procesos y actividades en un organismo municipal de la Provincia de Buenos Aires y su posterior puesta en práctica en un organismo municipal, se comenta primeramente el marco teórico en el que se sustenta la denominada “gestión por procesos y actividades” y las bondades de la misma en comparación con otras metodologías que también enfatizan los procesos internos en la dirección de organizaciones. Seguidamente se aportan elementos clasificatorios para un modelo de procesos y actividades municipal. En tal sentido se especifican las singularidades de los pasos necesarios para encarar esta propuesta y los cambios a llevar a cabo en el sistema informativo.

Finalmente se comenta el relevamiento y análisis de actividades llevada a cabo por el presente grupo de investigación en un Ente descentralizado del Municipio de General Pueyrredón durante el segundo semestre de 2002, los productos resultantes del trabajo y aportados al Ente y el estado actual de la implementación y puesta en ejecución, dispuesta por las autoridades de dicho organismo con fecha 30 de junio de 2003 y con retroactividad al inicio del ejercicio fiscal 2003.

INDICE

| | |
|---|---|
| RESUMEN | 2 |
| INDICE..... | 2 |
| I. PRESENTACIÓN..... | 3 |
| I.1. La ubicación de los procesos internos de gestión desde el punto de vista de la estrategia..... | 3 |
| I.2. La gestión y los costos por procesos y actividades..... | 4 |
| I.3. Diferencias y aportes de la “Gestión por procesos y actividades” con las otras dos propuestas sobre los procesos internos..... | 5 |

* Profesor Titular Área Administración, Director Grupo de Investigación ‘Tecnologías para la gestión organizacional de gobiernos locales’, Director del Centro de Investigaciones de la Gestión Pública.

| | |
|--|----|
| I.4. ¿Qué aspectos se pueden mejorar en los procesos internos? | 6 |
| a) Costo..... | 6 |
| b) Calidad de servicio..... | 6 |
| c) Tiempo empleado..... | 6 |
| II. PROCESOS Y ACTIVIDADES | 7 |
| II.1. Elementos para un modelo-marco de procesos y actividades de un municipio..... | 7 |
| II.2. Características del camino para iniciar la gestión por actividades en los municipios desde una visión estratégica: | 8 |
| II.2.a) Relevamiento de actividades: | 9 |
| II.2.b) Descripción:..... | 10 |
| II.2.c) Unidades de trabajo: | 11 |
| II.2.d) Identificación de las actividades críticas: | 11 |
| II.2.e) Inductores de eficiencia: | 11 |
| II.2.f) Indicadores de control:..... | 12 |
| II.3. Adecuaciones en el sistema contable de los municipios de la Pcia. de Buenos Aires. | 12 |
| III. UNA EXPERIENCIA EN DESARROLLO EN UN ENTE DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES..... | 13 |
| III.1. Entrevista y acuerdo | 13 |
| III.2. Estado de situación del Ente al momento de acordarse el trabajo..... | 15 |
| Aspectos de facilitación:..... | 15 |
| Aspectos desfavorables: | 15 |
| III.3. Modalidad empleada para la comunicación con los funcionarios y su contenido... 16 | |
| III.4. Preparación, rol del equipo de trabajo y desarrollo propuesto. | 17 |
| III.5. La participación de los funcionarios durante el transcurso del relevamiento y análisis. | 18 |
| III.6. Productos resultantes del trabajo del equipo de investigación | 19 |
| III.7. Estado actual de la experiencia..... | 20 |
| IV. COMENTARIOS FINALES Y REFLEXIONES..... | 21 |
| V. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA | 23 |
| ANEXO DE CUADROS..... | 24 |
| Cuadro I: Comparativo de las propuestas de mejora de procesos internos | 24 |
| Cuadro II: Análisis de la participación de la Contaduría de un Ente Descentralizado Municipal dedicado a la promoción turística en la actividad “Planificar y ejecutar el Cálculo de Recursos y Presupuesto de Gastos” – | 25 |
| VI. NOTAS..... | 27 |

I. PRESENTACIÓN

1.1. La ubicación de los procesos internos de gestión desde el punto de vista de la estrategia.

¿Cuáles son los interrogantes básicos que se le plantean a un gobierno municipal desde una perspectiva estratégica para llevar adelante su proyecto político?. En un trabajo anterior (Ramírez N.: 2001) respondíamos este interrogante general, desde cinco perspectivas: a) política; b) financiero-presupuestaria; c) del ciudadano-usuario; d) del

personal; y e) de los procesos internos. Esta última, que es la que interesa a los fines de este trabajo, la planteábamos así: ¿ En qué procesos críticos debemos ser excelentes para satisfacer al usuario -ciudadano?.

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

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

1.2. La gestión y los costos por procesos y actividades

Entre las propuestas metodológicas que enfatizan la importancia de los procesos internos, destacamos tres que gozan de mayor rigor técnico y experimentación de campo. Son ellos:

- 1) La **gestión de la calidad total** y su correlato en las **normas Iso**
- 2) La **reingeniería de procesos**
- 3) La **gestión por procesos y actividades**

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

¿En qué consiste la gestión por actividades?.

El modelo de la 'dirección de procesos y actividades' permite identificar los factores claves de éxito de las actividades consideradas críticas para una unidad estratégica de servicios comunales. La formulación de '**inductores**', es decir indicadores de causas principales de los resultados de las actividades críticas, y su inclusión en el cuadro de mando integral, aportan elementos para la mejora de costos y de la eficiencia¹.

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

¿Qué es una actividad?. Lorino (Lorino P.:1995, pág.54) la conceptualiza de la siguiente manera

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

Algunos **ejemplos** del concepto de actividad en organizaciones municipales pueden resultar esclarecedores de su alcance y sus componentes. Tal el caso de un ente descentralizado municipal de una ciudad que por sus atributos constituya un centro turístico, “Brindar información turística”, conforma una actividad para cuya ejecución es necesario llevar a cabo diversas acciones y tareas: capacitar personal, consultar y actualizar la base de datos, recibir la consulta (la cual puede ser personal, telefónica, vía correo electrónica, por correo postal) y contestarla. “Recaudar y depositar recursos financieros” - por otra parte-, es una actividad del área de tesorería municipal que comprende entre otras, tareas tales como gestionar el cobro, confeccionar el recibo, retirar el cheque, registrarlo en la planilla de ingresos diarios, hacer la boleta de depósito, realizar el depósito.

1.3. Diferencias y aportes de la “Gestión por procesos y actividades” con las otras dos propuestas sobre los procesos internos.

Si bien los **orígenes** de las tres propuestas señaladas responden a **distintos momentos y mentores**, combinan e integran algunos de sus elementos en la práctica. Las tres tienen como eje vinculante la gravitación que le asignan a los procesos internos de la organización en la búsqueda de la mejora continua y la reducción de costos.

Asimismo hay diferencias notorias. La reingeniería propone un cambio de carácter súbito, tipo shock,; en cambio el modelo de la calidad total y la gestión por actividades son de carácter gradual. El foco en la calidad total está en la mejora continua de los procesos; en la reingeniería la acción se centra en el rediseño de los procesos, mientras que la gestión por actividades propone enfocar los procesos críticos y gestionarlos mediante la ayuda de inductores e indicadores de eficiencia y control. Las acciones de la calidad total, se exteriorizarán finalmente –si son exitosas- en la **mejora de los distintos procesos y en la satisfacción del cliente-usuario**; en la reingeniería y en la gestión por actividades la resultante también se hará evidente en la mejora de procesos y la satisfacción del cliente-usuario, siendo el instrumento en el que más se apoyan estos últimos el de la **gestión de los costos**. Por último, de las tres propuestas metodológicas, la de la calidad total cuenta con normas internacionales (Iso) ya comentadas.

En el Cuadro I que forma parte del Anexo I, se sintetizan la caracterización enunciada.

1.4. ¿Qué aspectos se pueden mejorar en los procesos internos?

Interesan centralmente en el proceso de mejora los aspectos relativos al: **costo, calidad y tiempo empleado**. Es fácil advertir el carácter globalizador y sintetizador de estas tres variables, aunque para cada caso habrá que fijar los objetivos específicos.

a) Costo

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

b) Calidad de servicio

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

c) Tiempo empleado

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

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

El intento de mejorar los tres aspectos simultáneamente, aparece entonces como contradictorio, por cuanto entran en conflicto entre sí sus objetivos más allá de ciertos límites.

II. PROCESOS Y ACTIVIDADES

II.1. Elementos para un modelo-marco de procesos y actividades de un municipio

Como una primera aproximación, ensayamos la siguiente **clasificación de los procesos típicos actuales** de carácter general de un municipio :

- a) Procesos que reúnen a las actividades **de la gestión política** de un organismo municipal

Gobierno (Departamento Ejecutivo): Intendente y equipo de colaboradores.

Concejo Deliberante (Departamento Deliberativo): concejales.

- b) Procesos que comprenden el conjunto de **actividades específicas** de las unidades estratégicas de servicios:

salud

educación

cultura

deportes

vialidad

turismo

servicios públicos

obras públicas

- a) Procesos que involucran a las actividades de la **gestión administrativa** de las **funciones de ley** (contaduría, tesorería y compras) y de **otras funciones** (personal, secretaría, patrimonio), que atraviesan horizontalmente las actividades a) y b), tales como:

el planeamiento presupuestario

compras, aprovisionamiento y proveedores

la información presupuestaria y de gestión

evaluación y control interno

el control externo

liquidación de haberes

la selección y promoción del personal

el procedimiento administrativo

El planeamiento presupuestario municipal en la Provincia de Buenos Aires tiene en la práctica un claro énfasis formalista y están aprovechadas sólo parcialmente las bondades que el mismo brinda como herramienta de gestión, ya sea en la versión "por programas", que es la que rige actualmente, ó "base cero" por programas (Ramírez N.: 1998). Nuestra "cultura municipal" se caracteriza por un alto énfasis formal-legalista y un bajo grado de capacidad de gestión por resultados.

Las actividades a que dan lugar las **compras, el aprovisionamiento y la relación con proveedores** pueden ser objeto de mejoras de tiempos y de costos. Tal el caso de los organismos descentralizados municipales, que gozan de las ventajas de contar con un área propia de Compras, a diferencia de las administraciones centrales, en las cuales las distintas Secretarías comparten una sola oficina de compras, hecho que lleva a acumular retrasos, por el gran número de clientes internos y el volumen de trabajo a satisfacer. La redes de asociatividad entre municipios y entes descentralizados para obtener mejores precios y calidades de adquisición, se encuentra en plena etapa de desarrollo estimulada por el contexto recesivo.

Las acciones a que dan lugar los distintos pasos del **planeamiento y ejecución presupuestaria** 'por programas'-organización, imputación, elaboración y análisis de informes presupuestarios y extrapresupuestarios -, requieren ser redimensionadas para hacer del Presupuesto una verdadera herramienta para la gestión, ya sea por actividades u otras metodologías.

Existe una rica experiencia en muchos municipios acerca de las actividades que hacen a la **selección y promoción del personal**. El grado de aplicación en las incorporaciones y ascensos es todavía reducido, dado el fuerte perfil clientelístico que arrastra la cultura política argentina, hoy en franca autocrítica y retroceso por el reclamo de la sociedad hacia una profunda reforma política y administrativa en el sector público.

El **sistema de control interno**, es parte del "talón de Aquiles" de los Municipios de la Provincia de Buenos Aires. Se trata de un área que reconocida, organizada y puesta en funcionamiento con sus objetivos específicos, contribuiría al proceso de dirección estratégica y operativa. Actualmente observamos que el Contador Municipal está saturado por el cumplimiento de las responsabilidades legales que le son inherentes, que debe probar en forma continua a los auditores del Honorable Tribunal de Cuentas, y que lo desplazan del objetivo de desarrollar las funciones de control interno, que también tiene a su cargo.

El **procedimiento administrativo municipal** que se encuentra formalizado en forma exhaustiva a través de la normativa contenida en leyes, decretos y otras disposiciones (Ley Orgánica Municipal, Reglamento de Contabilidad y Disposiciones de Administración, ordenanzas generales -para toda la Provincia- aún vigentes, ordenanzas específicas del municipio, etc), constituye el andamiaje de los trámites administrativos. Son escasas las experiencias de búsqueda de mejoras en los itinerarios, en los tiempos de los procedimientos municipales y en la modificación de la normativa, cuestiones en las que podría avanzarse considerablemente con la ayuda de las técnicas de análisis descriptivo y cursosgramas y la incorporación de software específicos.

II.2. Características del camino para iniciar la gestión por actividades en los municipios desde una visión estratégica:

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

II.2.a) Relevamiento de actividades:

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

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

- *el organigrama*
- *el manual de funciones*
- *la desagregación del presupuesto de Gastos*
- *la LOM y el Reglamento de C y D. de Administración, en especial las disposiciones relativas a las responsabilidades de cargos de ley y a los pasos de procedimientos administrativos.*

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

Para el caso de un ente descentralizado municipal en la Pcia. de Buenos Aires, dirigido por un Directorio y un Consejo Asesor, cuya finalidad principal es la promoción turística, por ejemplo se pueden definir las siguientes actividades:

- *1) Planificar y dirigir los procesos y actividades del Ente*
- *2) Gestionar el Directorio y el Consejo Asesor*
- *3) Gestionar la Secretaría de Presidencia, Dirección Ejecutiva y Directorio-Consejo.Asesor*

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

II.2.b) Descripción:

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

Una vez receptadas y ajustadas las actividades declaradas por cada responsable de área, se requiere un esfuerzo integral de concentración y refundición de actividades. Por ejemplo la actividad 4) *del ejemplo precedente “Planificar y ejecutar el Cálculo de Recursos y el Presupuesto de Gastos”* se caracteriza por la intervención de todas las áreas y la coordinación general de la Contaduría, pues es ella la que tiene activo

protagonismo en la etapa de planificación a través de las instrucciones que emite y la posterior tarea de consolidación y ajuste, y durante todo el ejercicio fiscal mediante los informes de imputación de solicitudes de compra, seguimiento de partidas y gestiones de modificaciones presupuestarias.

II.2.c) Unidades de trabajo:

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

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

II.2.d) Identificación de las actividades críticas:

Son las actividades que debido a un factor de eficiencia particular (la calidad de la prestación por ejemplo) ejerce una **influencia significativa sobre la realización de un objetivo estratégico**. En los centros turísticos que cuentan con organismos municipales dedicados al sector, 'Gestionar la promoción turística', se constituye en una actividad crítica a los fines de esa organización y su factor clave es la calidad e impacto de la acción promocional o de la campaña publicitaria encarada. Una campaña publicitaria diseñada sobre la base del conocimiento del mercado al que se apunta y con una adecuada mezcla de medios seleccionados para acceder al público-objetivo, tiene contenido estratégico por el impacto que puede producir.

II.2.e) Inductores de eficiencia:

El **análisis causal de las actividades**, ha dado lugar al nacimiento del concepto de 'inductores', con los que se nombran a los generadores de determinado comportamiento. Buscan responder a dos preguntas: **¿qué hay que mejorar y cómo?** y **¿qué hay que mejorar actuando sobre qué?**. Aplicado este concepto a la eficiencia, las causales se concentran en tres aspectos: **el costo, la calidad y el tiempo empleado**. La mejora de cualquiera de ellos, individual o conjuntamente repercute en la eficiencia, ya que hacen de palanca para el mejor uso de los recursos y la satisfacción del usuario. Pero como ya lo dijimos oportunamente, la mejora de alguno de ellos puede estar acompañada por la

desmejora de otros; esto sucede con la incorporación de tecnologías informáticas que acortan los tiempos de acceso o consulta, por ejemplo en atención de centros de información turística, pero que requieren nuevas inversiones en 'hard y software'. Situación similar se produce con el mayor costo originado por el requerimiento de elevación de la calidad de una actividad; en las campañas publicitarias, un sondeo de opinión con muestras representativas y con bajo error de muestra, requiere de personal calificado que si la propia organización no lo cuenta en su dotación le generará costos adicionales.

II.2.f) Indicadores de control:

Son los que están ligados a la **eficacia**, es decir a la realización de lo que se debía realizar. La actividad de control presupuestario en los entes municipales por ejemplo se lleva a cabo mediante la contrastación entre lo ejecutado y lo presupuestado, ya sea en pesos o en unidades físicas. El porcentaje de ejecución de un programa o de una actividad resulta un indicador de control presupuestario.

Con el objetivo de ejemplificar el análisis contenido en los puntos III.2.a) a f), en el Anexo de Cuadros, en el Cuadro II se muestra la participación de la Contaduría de un Ente descentralizado municipal en la actividad 4 “*Planificar y ejecutar el Cálculo de Recursos y el Presupuesto de Gastos*”.ⁱⁱⁱ

II.3. Adecuaciones en el sistema contable de los municipios de la Pcia. de Buenos Aires.

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

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

“Artículo 112- Los **recursos y los gastos se clasificarán según su finalidad, naturaleza económica y objeto en forma compatible con los planes de cuenta que utiliza el**

Gobierno Provincial. Además se deberán prever, en las respectivas finalidades, **aperturas de programas que identifiquen los gastos de los principales servicios.**”

“Artículo 165- **Corresponde al Departamento Ejecutivo:**

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

Nada obsta pues y según se desprende de las normas precedentes que los programas sean desagregados en actividades. Los datos informativos que se deben exteriorizar tienen el marcado propósito de transparentar la producción de los programas aprobados, su costo y su financiamiento y la incorporación de la descomposición de los programas en actividades, mejora ese objetivo. En la práctica, la exigencia legal se ha convertido sólo en uno más de los requisitos de tipo formal que debe cumplir el municipio, pero no satisface los requerimientos de un planteo de gestión.

III. UNA EXPERIENCIA EN DESARROLLO EN UN ENTE DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES.

En el mes de mayo de 2002, los que suscriben el presente trabajo gestionaron una entrevista con el **Presidente del Ente de Turismo, Cultura y Deporte del Municipio de Gral. Pueyrredón**, Señor Carlos Patrani a fin de interiorizarlo sobre la posibilidad de incorporar en dicho organismo **tecnologías de ‘gestión por actividades’** como parte de un proyecto de investigación que se desarrolla en el ámbito de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Nacional de Mar del Plata. De consensuarse la propuesta, el primer paso consistiría en el relevamiento de los procesos y actividades, el cual constituiría el escalón previo para implementar **aplicaciones**, tales como el costeo por actividades, el seguimiento y control por actividades o cualquier otro destino sobre la misma base.

A continuación se comenta el desarrollo de los pasos previstos y las reflexiones que le fueron surgiendo al equipo de la Universidad. Las tareas de relevamiento y análisis de actividades-objeto del acuerdo- se encuentra realizado en sus tres cuartas partes aproximadamente.

III.1. Entrevista y acuerdo

En el mes de mayo de 2002, integrantes del equipo de investigación gestionaron una entrevista con el Presidente del entonces Ente de Turismo, Cultura y Deporte del Municipio de Gral. Pueyrredón, Señor Carlos Patrani a fin de

interiorizarlo sobre la posibilidad de incorporar en dicho organismo tecnologías de 'gestión por actividades'. De consensuarse la propuesta, el primer paso consistiría en el relevamiento de los procesos y actividades, el cual sería el escalón previo para implementar aplicaciones, tales como el costeo por actividades, el seguimiento y control por actividades o cualquier otro destino sobre la misma base.

La entrevista tuvo lugar hacia fines del mes de mayo, y en el curso de la misma el funcionario mostró amplio interés por el contenido señalado. Como resultado de la reunión se acordó lo siguiente:

- El equipo de investigación, como parte del proyecto encarado en el ámbito universitario, llevaría a cabo un relevamiento de las actividades del Ente correspondientes a la **Dirección Ejecutiva de Turismo y a las funciones de ley**, y el respectivo análisis de cada una de ellas con determinación de indicadores de eficiencia y control.
- La precedente tarea se realizaría en **forma conjunta** con las áreas involucradas, las cuales prestarían todo el apoyo necesario para responder a los cuestionarios de las encuestas, que a tal efecto suministraría el equipo de investigación.
- El trabajo **no generaría erogaciones al organismo municipal**
- El producto del trabajo -consistente en la elaboración de un **mapa de actividades, el desarrollo analítico de cada una de ellas y la propuesta de indicadores de eficiencia y control**-, estaría destinado al uso del Ente, el que podría utilizarlo para las aplicaciones que considere conveniente.
- El **tiempo de duración** para las tareas indicadas se estimó en aproximadamente 6 meses a contar desde el 1/6/02, extendiéndose en los tres meses subsiguientes, a los efectos de brindar apoyo técnico en la implementación del sistema de costos.
- Con el propósito de familiarizar a los funcionarios con nivel jerárquico que colaborarían en el trabajo, alrededor de 14 personas, se realizaría una **reunión de lanzamiento**, con la presencia de las autoridades del Ente, y al finalizar el trabajo, otra de ajustes y cierre.

Para formalizar el acuerdo, la máxima autoridad del organismo remitió una **carta de aceptación** de la propuesta y posteriormente, a la finalización del trabajo, emitió la Resolución n° 633, por medio de la cual agradecía los servicios prestados por el equipo de investigación.

Al finalizar el trabajo, y de acuerdo a la evaluación que se hiciera, se dejaría abierta la **posibilidad de extender** el período de colaboración del equipo de investigación, con el objeto de prestar asistencia puntual a la Contaduría del ente, área que llevaría a cabo la reorganización del sistema informativo como consecuencia de la incorporación del costeo por actividades en el Presupuesto Anual de Gastos y de cualquier otra aplicación derivada de la misma.

III.2. Estado de situación del Ente al momento de acordarse el trabajo

El Ente de Turismo, Cultura y Deportes presentaba al momento de acordarse el trabajo (fines de mayo de 2002), aspectos de facilitación y otros desfavorables para proyectos de incorporación o cambio de tecnologías de gestión.

Aspectos de facilitación:

- La naturaleza **descentralizada** del Ente ofrece mejores condiciones de operatividad que la Administración Central para este tipo de proyectos, por su menor dimensión.
- La **presencia de la actividad privada y de instituciones universitarias en la conducción del organismo** a través del Directorio y el Consejo Asesor, aporta renovados aires de capacidad de emprendimiento y de control para lograr eficiencia. Efectivamente, en la Dirección Ejecutiva de Turismo, que es la que va a ser objeto del relevamiento, existen canales orgánicos de representación y comunicación con las distintas ramas del turismo de la ciudad y de las instituciones universitarias.
- El número **de áreas y funcionarios involucrados** –nueve áreas a través de quince funcionarios- permite efectuar desde la asistencia externa una tarea personalizada y de alto nivel de comunicación. Seis de los quince funcionarios involucrados son graduados universitarios (de las Carreras de Ciencias Económicas y de la Licenciatura en Turismo de la Universidad local) y la edad promedio de todo el elenco ronda los 45 años, factores ambos de favorable apoyatura para radicar cambios.
- El **funcionario que ejerce la Presidencia del Ente**, que proviene del anterior Ente Municipal de Turismo, uno de los tres que dio origen al nuevo Ente a partir del 1º de enero de 2002, brinda amplio respaldo al proyecto de investigación y preside la reunión de lanzamiento.
- El equipo de investigación de la Universidad por la trayectoria de sus integrantes, inspira un **grado de confianza propicio** para el desarrollo del proyecto.

Aspectos desfavorables:

- El Ente de Turismo, Cultura y Deportes **había sido constituido** desde el inicio del corriente año 2002, sobre la base de tres entes descentralizados que dejaron de funcionar como tales al 31 de diciembre de 2001: el de Turismo, el de Cultura y el de Deportes, y sufre el síndrome del nacimiento por “cesárea”. La decisión política de refundición de tres entes en uno, fué difundida por la prensa local como originada en problemas de índole financiera que venía aquejando al Municipio de General Pueyrredón. Sin

embargo, existían fundadas sospechas para pensar que con esta consolidación se estaban encubriendo fuertes disidencias de la fuerza política gobernante. Lo cierto era que desde su gestación, esta refundición de organismos había creado incertidumbres respecto a movimientos de personal (traslados y ceses), a la finalización y nombramiento de funcionarios políticos y de ley, a la consolidación presupuestaria y a algunas reubicaciones edilicias, todo lo cual repercutía en el clima de trabajo. Es fácil entender que cuando el equipo de investigación inicia la tarea, se percibe cierto grado de stress por parte del personal jerárquico como consecuencia del reacomodamiento que en poco tiempo tuvo que hacer, del retraso en el cumplimiento de obligaciones enumeradas en el Reglamento de Contabilidad por parte de los funcionarios de ley y de la generación de demandas judiciales y reclamos por parte de personal dado de baja a raíz de la refundición.

- A la situación anterior se le antepone, a manera de paradoja, la presentación de nuevos proyectos en el seno del Concejo Deliberante, por parte de concejales del oficialismo, en el sentido de **propiciar la reversión** de parte de la consolidación realizada, lo cual agrega nuevos ingredientes de inestabilidad.¹
- Como consecuencia de la política de reducción de personal que las autoridades del Ente vienen ejerciendo desde el inicio del anterior mandato político (diciembre de 1995) proseguida después de su reelección, la dotación actual de personal se encuentra **con un alto grado de ocupación de su tiempo de trabajo**.
- La **disminución de los recursos presupuestarios** que provienen en casi su totalidad de las Remesas de la Administración Central, tendencia agudizada en los últimos años, sólo asegura la provisión de los servicios mínimos, carencia de algunos insumos, demora en los pagos a proveedores y al personal y atención permanente de reclamos de pago entre otras cosas.
- Una **moderada resistencia** que naturalmente se espera de algunos integrantes del grupo de funcionarios, y que puede tener su origen en el desconocimiento de las ventajas de la incorporación de la tecnología de gestión por actividades.

III.3. Modalidad empleada para la comunicación con los funcionarios y su contenido.

-
- ¹ Este hecho se corroboró hacia fines de 2002 cuando el Honorable Concejo Deliberante aprobó la reapertura del Ente de Deportes, el que volvía a su situación anterior y dejaba de formar parte de la consolidación comentada.

El equipo de trabajo elaboró un **cuestionario base** para que cada responsable de área describa las actividades de la misma y otro para el análisis detallado de cada una de ellas, instrumentos ambos que serían de gran practicidad para facilitar las tareas de relevamiento. Las comunicaciones tuvieron una doble vía: oral cara a cara con los funcionarios de cada área una vez por semana, y mediante el correo electrónico, en cualquier momento.

Las áreas sujetas a relevamiento fueron:

Presidencia y Dirección Ejecutiva
Secretaría
Gerencia de Marketing
Gerencia de Relaciones Públicas, Institucionales y Prensa.
Contaduría
Tesorería
Compras
Administración
Patrimonio

El Plan de trabajo fué elaborado desde una perspectiva sistémica del Ente y por ende el contenido de los formularios se alinearon desde ella con el propósito de reunir información para contestar los siguientes interrogantes:

- ¿Cuáles son los **actividades** integrantes del Proceso Turismo en el Ente?
- Y una vez homogeneizadas y concentradas las actividades propuestas por las distintas áreas de Turismo y las funciones de ley – tarea a cargo del equipo de investigación-, ¿qué **análisis** surge de cada actividad y/o subactividad propuesta **los** siguientes aspectos:

Salidas

Entradas

Activador

Cliente/Usuario

Unidad de expresión del nivel de actividad

Nivel de capacidad de la actividad

Elementos descriptivos de los modos operativos internos

Parámetros que expresan características de eficiencia

Posibles indicadores de eficiencia

Posibles indicadores de control

III.4. Preparación, rol del equipo de trabajo y desarrollo propuesto.

El equipo de investigación brindó a los funcionarios **explicaciones conceptuales** acerca de la terminología utilizada y sus alcances, utilizando básicamente los contenidos de la obra de **Philipe Lorino** mencionado en la bibliografía, y el aporte de ejemplos

específicamente del nivel local que permitieran hacer comprender a los funcionarios el requerimiento señalado.

La **secuencia del trabajo de relevamiento y análisis** propuesta es la siguiente:

- 1) cada área describe los **objetivos** de la misma y **enuncia los nombres** de las actividades comprendidas en su órbita.
- 2) una vez que todas las áreas contestan el punto anterior, el equipo realiza un primer **esquema del mapa general de procesos y actividades** de la Dirección Ejecutiva de Turismo del Ente y de las funciones de ley. Para ello procede a hacer las **depuraciones, homogeneizaciones y concentraciones** que estima conveniente. Los procesos definidos fueron 5:

Turismo
Cultura
Deportes
Gestión política
Gestión administrativa (de ley y de otras funciones)

Las **actividades totalizaron 28**, algunas de la cuales admitieron **subactividades**. Si se considera este último nivel de desagregación, el total asciende a unas **60**. Las subactividades propuesta por una de las Gerencias incluso, presenta una desagregación mayor aún.

- 3) Los funcionarios de cada área proceden a confeccionar el **segundo formulario de análisis de cada actividad**.
- 4) los miembros del equipo y los funcionarios responsables del área **se reúnen semanalmente** para analizar conjuntamente las respuestas del área y efectuar las modificaciones que consideren apropiadas.
- 5) Se lleva a cabo una **reunión general** con la presencia de las autoridades del Ente, los funcionarios y el equipo de investigación, a fin de hacer los **ajustes globales y oficializar el mapa de procesos y actividades del Ente**. Se prevee también hacer una presentación al Directorio.

De esta forma se cierra el circuito planeado y los productos del trabajo, quedan a disposición de las autoridades del Ente.

En el Anexo I se acompaña a manera uno de los análisis efectuados, el de Contaduría como parte integrante de la actividad “Planificar y ejecutar el Cálculo de Recursos y el Presupuesto de Gastos”.

III.5. La participación de los funcionarios durante el transcurso del relevamiento y análisis.

Los funcionarios responsables de las áreas involucradas brindaron en el inicio del trabajo un razonable apoyo a su realización. Para ello fué decisiva la decisión política del Presidente del Ente de encarar esta tarea. A medida que el relevamiento y el

análisis se fueron desarrollando, se exteriorizaron aspectos especiales producto de la comunicación con los responsable de área, tales como:

- la **riqueza del diálogo personalizado** a que daba lugar la reunión con cada uno de ellos.
- la **valoración** del espíritu reflexivo y analítico, por parte del personal entrevistado quien asumía momentáneamente ese perfil y se aislaba del diario trajín laboral. Algo así como “parar la pelota en juego y pensar en lo que se está haciendo”.
- la **catarsis** que naturalmente hacían al evocar situaciones de conflictos de poder, competencia y autoridad dentro de la organización. Sin quererlo éramos tentados a incursionar en el terreno de los “psicólogos laborales”.
- la **ruptura mental** que les producía el hecho de tener que pensar a la organización municipal en términos de procesos y actividades y no en el de las áreas del organigrama.
- la **función orientadora** que demandaba al equipo de investigación ya que no era suficiente con explicar los alcances del trabajo sino que había que dejar aclarado que el análisis de las actividades no implicaba necesariamente una redefinición de funciones y del organigrama, ni tampoco una evaluación de la carga de trabajo ni de desempeño; y que sin perjuicio de lo expuesto esa redefinición podía sobrevenir como producto de los propios interesados y de las autoridades.
- los **distintos estilos personales de conducción y delegación**, que requería flexibilidad por parte del equipo.
- una **indispensable labor de asesoramiento** para la elaboración de los indicadores de eficiencia y control, los dos aspectos de mayor dificultad para la tarea de los funcionarios, que sólo parte del personal jerárquico pudo llevar a cabo.
- una necesaria **función de seguimiento** a raíz de las demoras que se fueron produciendo en algunas áreas, ya sea por contar con una dotación de personal jerárquico con alto grado de ocupación, por hacer uso de licencias, por dificultades para entender la información que se solicitaba, o por distintas razones que retrasaban la elaboración de la información solicitada. Estas situaciones alargaron el tiempo de realización de la tarea.

III.6. Productos resultantes del trabajo del equipo de investigación

El equipo de investigación entregó a las autoridades del organismo municipal un informe fechado el 24 de febrero de 2003, conteniendo los siguientes instrumentos, producto de su elaboración:

- **Clasificador de procesos y actividades** de la Dirección Ejecutiva de Turismo y las funciones de ley.
- **Análisis de cada una de las actividades/subactividades** que conforman el citado Cuadro General con especificación de los siguientes aspectos
Salidas
Activador
Cliente/Usuario

Unidad de expresión del nivel de actividad
Nivel de capacidad de la actividad
Elementos descriptivos de los modos operativos internos
Parámetros que expresan características de eficiencia
Posibles indicadores de eficiencia
Posibles indicadores de control

- Establecimiento de **Bases de prorrateo del gasto en personal** a efectos de preparar el camino para el costeo por actividades.
- **Diseño de un formulario** para relevar información de gastos del Programa Turismo, que los **financia** directamente la actividad privada y que no tienen registro organizado.
- Incorporación del Clasificador elaborado **en el proyecto de Presupuesto** para el 2003 correspondiente al Programa Turismo, de manera de justificar los requerimientos en base a actividades. Esta decisión fué tomada por el Presidente del Ente, en virtud de las bondades que apreciaba de la tecnología que nos ocupa.
- **Revisión del sistema informativo y del “hardware en uso”** a los efectos de considerar la incorporación del costeo por actividades.

III.7. Estado actual de la experiencia

Las autoridades del organismo, con fecha 30 de junio de 2003, mediante la Resolución 294/03, **aprobaron la implementación y puesta en marcha** con retroactividad al 1° de enero de 2003 del “Sistema Contable de Gestión por actividades en el Ente Municipal de Turismo”.

La **experiencia**, al mes de septiembre de 2003, se encuentra en **plena ejecución**, siendo éstos los **aspectos** más destacados:

- a) **Hardware y software:** la incorporación del Sistema de Gestión por actividades, al sistema ya existente, sólo requirió adecuaciones en los programas en uso como consecuencia de la necesidad de ampliación de los campos de registros de las nuevas imputaciones por actividades.
- b) **Costo estimado:** Insumió sólo la suma de \$ 470.- (cuatrocientos setenta), con destino a sufragar los gastos de adecuación de los programas de computación. El trabajo de elaboración por parte del equipo, no insumió recursos financieros del Ente en concepto de honorarios de asistencia técnica, ya que fué parte integrante del plan de investigación.
- c) **Salidas informativas del sistema por actividades:** Si bien la registración por actividades comenzó ya iniciado el ejercicio presupuestario, al día de hoy – 17 de septiembre de 2003 – se disponen los primeros estados de ejecución por actividades, los cuales están siendo objeto de análisis de consistencia.

- d) **Uso de la información incorporada:** El personal jerárquico, principal destinatario de la nueva técnica puesta en ejecución, no ha tenido aun acceso a la misma. Los estados de ejecución mencionados en c) , que se encuentran en la etapa de evaluación, están exclusivamente en la órbita de la Contaduría.

IV. COMENTARIOS FINALES Y REFLEXIONES

Tal como se planteó al inicio, en la primera parte del trabajo se hizo una revisión de la **tecnología conocida como “gestión por procesos y actividades”** y su aporte comparativo con las metodologías de **“calidad total”** y **“reingeniería”** por ser las más consagradas en el campo fáctico de las organizaciones por la importancia que le asignan al tratamiento de los procesos internos. En el Cuadro I al final del trabajo, se consignan las propuestas de cada una de las tres tecnologías en los siguientes aspectos: velocidad del cambio, exteriorización de la mejora (costo, calidad y tiempo empleado), énfasis en los procesos, normas internacionales y origen y mentores.

Seguidamente el equipo de investigación llevó a cabo una propuesta de **clasificación** de procesos para elaborar un **modelo-marco adecuado a este tipo de organizaciones**. La misma tiene en cuenta la naturaleza de los procesos, distinguiendo los de gestión política, los de gestión de actividades destinadas a la prestación directa de servicios al ciudadano-usuario, y los de la gestión de servicios internos, ya sea los de los llamados “funcionarios de ley” como los de las otras funciones internas. Luego se efectuó un **relevamiento de procesos y actividades** del Ente descentralizado dedicado a la promoción turística en el Partido de General Pueyrredón (Pcia. de Buenos Aires), cubriendo los siguientes aspectos desde un enfoque sistémico y con perspectiva estratégica: salidas, entradas, activador, usuarios, unidad de expresión del nivel de actividad, nivel de capacidad, elementos descriptivos, parámetros de eficiencia e indicadores de eficiencia y control. Se acompaña en el Cuadro II, a título de ejemplo, el análisis de la participación de la Contaduría en la actividad “Planificar y ejecutar el Cálculo de Recursos y Presupuesto de Gastos”.

Dado que la implantación de esta tecnología administrativa, requiere el **redimensionamiento del sistema informático** ya que se adiciona a la contabilidad legal ya existente la contabilidad por actividades, se hace necesario operar en línea con la normativa legal pertinente.

En tal sentido, se destaca que la **Ley Orgánica de las Municipalidades de la Pcia. de Buenos Aires (LOM)**, contiene disposiciones relativas a la clasificación de recursos y gastos (artículo 112 según la modificación de la Ley Pcial. 11582) y a la modalidad de publicación de la reseña de la situación económico-financiera de la Municipalidad (inciso 6 del artículo 165, también según la modificación de la mencionada Ley Pcial. 11582); ésta última debe incluir programas de servicios; unidades de servicios prestados, costos y recursos con los que se financiaron. La incorporación de la **información de costos por actividades** por lo tanto, **no sólo que se adecúa a la normas vigentes, sino que la facilita aportándole información específica**. Hay también otra razón más fuerte aún y es la posibilidad de disponer de una herramienta de gestión que ayuda a hacer más eficiente el uso de los recursos.

Los **productos de la presente investigación fueron receptados** por las autoridades del organismo municipal, quienes mediante resolución emitida con fecha 30 del junio de 2003 dispusieron su aplicación con retroactividad al 1° de enero del corriente año. Si bien la experiencia comenzó un poco desfasada en el tiempo, en la actualidad –mes de septiembre de 2003, se encuentra en plena ejecución y en un proceso de revisión de las salidas del sistema informático.

¿Qué **interrogantes** y reflexiones nos surgen ante esta experiencia en pleno desarrollo y concentrada actualmente en la órbita de la Contaduría del organismo? .

El esfuerzo realizado por el equipo de investigación para disponer de un conocimiento analítico de las actividades de la Dirección Ejecutiva de Turismo del Ente y de indicadores de eficiencia y control, le ha hecho reflexionar –producto de los diálogos con el personal jerárquico – acerca de la siguiente **cuestión**:

¿cuál es la estrategia y modalidad de capacitación más adecuada para que el personal jerárquico y autoridades del Ente aprovechen las potencialidades de técnicas como la del costeo de actividades, para convertirlas en acciones de planificación, ejecución y control, una vez que el sistema se encuentre validado en su consistencia interna?.

Las características de la **cultura organizacional pública y específicamente municipal**, requiere cambios profundos de **pensamiento y prácticas de gestión** en los siguientes sentidos:

- concebir a los organismos **sistémicamente**, es decir como un conjunto de actividades, donde cada una de las áreas es parte integrante, complementando el esquema de poder indicado en los organigramas que más bien refuerza la idea de “feudos”.
- **traducir la disponibilidad de información de costos** de cada actividad/subactividad y de **indicadores e inductores, en prácticas cotidianas de planeamiento, decisión (tanto para la asignación como para la eliminación de asignaciones), autocontrol y/o rendición de gestión.**
- mejorar la **producción de resultados** más que el apego excesivo a la ley, dejando atrás rasgos de una cultura administrativa consolidada en **aspectos formales** y con escaso **grado de elaboración y transparencia de la información de eficiencia** –como los costos por actividades-.
- **fortalecer la motivación del personal** mediante el reconocimiento de estímulos y premios, de difícil concreción hoy por las rigidez de los sistemas vigentes de remuneraciones.
- **liderar los procesos de cambio** desde la cúspide de la organización municipal, **fomentando la participación** de abajo hacia arriba.
- convocar a **expertos en educación, comunicación y psicología laboral**, para fortalecer actitudes de responsabilidad, de valoración del servicio público, de concepción de una visión estratégica, de desarrollo de liderazgos para acometer cambios.
- en general, **sensibilizar al personal municipal**, principal actor de la prestación de los servicios, acerca de la utilidad de estas técnicas en línea con el objetivo de mejoramiento de los resultados.

V. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

Carro Roberto y González Gómez Daniel: “Normas de calidad. Serie Iso 9000: Una mirada y su aplicación a las empresas”, Revista Faces n° 7, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Nacional de Mar del Plata, enero-abril de 2000.

Chumbita Hugo, Clot Mónica y Rodríguez Alejandro: “Nuevas tecnologías de gestión en la administración pública”, Inap, Buenos Aires, 1996.

Deming W. Eduards: “Calidad, productividad y competitividad. La salida de la crisis”, Ediciones Díaz de Santos, Madrid, 1989.

Juran Joseph: “Liderazgo para la calidad”, Ediciones Díaz de Santos, Madrid, 1990.

Kaplan Robert S. y Cooper Robin: “Coste y efecto”, Ediciones Gestión 2000 2da edición, Baelona, 1999.

Kaplan Robert S. y Norton David P.: “Cuadro de Mando integral”, Ediciones Gestión 2000, 1ra. edición, Barcelona, 1997.

Ley Orgánica para las Municipalidades de la Pcia. de Buenos Aires: Decreto-ley 6769/58 y modificatorias.

Lorino Philippe: "El control de gestión estratégico. La gestión por actividades", Madrid, 1995.

Manganelli Raymond y Klein Mark M. : “Cómo hacer reingeniería”, Grupo Editorial Norma, Bogotá (Colombia), cuarta reimpresión, 1996.

Marchand Marie, Albert Alan y Lefebvre Rejean: “La contabilidad por actividades y la gestión de proyectos públicos”, V Congreso Internacional del Clad, Santo Domingo, República Dominicana, 24-27 de octubre de 2000.

Normas Iram – Iacc – Iso Serie 9000: Iram, 3ra. edición, Buenos Aires, 1996.

Normas Iram – Iacc – Iso Serie 14000: Iram, Buenos Aires, 1997.

Premio Nacional a la Calidad: Ley Nacional n° 24127 y Decreto 1513/93.

Ramírez Norberto: “El sistema de gobierno y dirección superior del Municipio: marco para su análisis”, Revista Faces n° 10, enero-abril de 2001, págs. 45-68.

Ramírez Norberto: "La gestión de la mejora en el Municipio. La integración de la visión financiero-presupuestaria en el Cuadro de Mando.", artículo publicado por Cuadernos de Cisadaf (Centro de Investigaciones de la Sociedad de Docentes de Administración Financiera) n° 52 de octubre de 2000.

Ramírez Norberto: "Municipios: desequilibrio y crisis en la gestión financiera", Mar del Plata, 1998, Tesis doctoral, F.C.E. y S. de la U:N deM.delP.

Red Nacional de Centros Académicos dedicados al Estudio de la Gestión en Gobiernos Locales (Redmuni): Conclusiones II (Seminario, Quilmes, 11 y 12 de mayo de 2000) y III (Rosario, 21 y 22 de junio de 2001).

Vega Roberto (Coordinador), Durán Claudia, Foutel Mariana, Santos Ana María y Berrojalvis Carlos (colaborador): "Del pensamiento estratégico a las actividades críticas de la Universidad", presentado en Jornadas Nacionales de Administración, Villa Gesell, noviembre de 2000.

Vega Roberto y Foutel Mariana : “Control de gestión en la Universidad”, 10° Congreso de Profesionales en Ciencias Económicas, Mar del Plata, 23 al 26 de noviembre de 1994.

ANEXO DE CUADROS

Cuadro 1.: Comparativo de las propuestas de mejora de procesos internos

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

Cuadro II: Análisis de la participación de la Contaduría de un Ente Descentralizado Municipal dedicado a la promoción turística en la actividad “Planificar y ejecutar el Cálculo de Recursos y Presupuesto de Gastos” –

1) SALIDAS

principales:

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

Estados mensuales de Ejecución

secundarias:

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

2) ENTRADAS

físicas:

Requerimientos de cada área. Memorándum del Sr. Intendente con remesa a enviar.

Programas de actividades a realizar.

de información:

Pedidos de las áreas. Estimaciones de ingresos.

3) ACTIVADOR DE LA ACTIVIDAD

L.O.M

4) CLIENTES O USUARIOS DE LA SALIDA PRINCIPAL

Ente mismo.

5) UNIDAD DE EXPRESIÓN DEL NIVEL DE ACTIVIDAD

Monto del presupuesto anual.

6) NIVEL DE CAPACIDAD DE LA ACTIVIDAD

E1 Presupuesto de Gastos y el Cálculo de Recursos y sus modificaciones.

7) ELEMENTOS DESCRIPTIVOS DE LOS MODOS OPERATIVOS INTERNOS

Intervienen todas las áreas elevando sus propuestas para el próximo ejercicio. Presidencia y D.E.Turismo, Contaduría. Compras. Tesorería. RRPP. Marketing.

Administración. Contaduría recepciona la información, que ya ha sido “filtrada “ por la Dirección Ejecutiva Turismo, la cual es consolidada y elevada a las autoridades.

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

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

9) POSIBLES INDICADORES DE EFICIENCIA

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

10) POSIBLES INDICADORES DE CONTROL

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

Relación entre ejecutado y presupuestado

VI. NOTAS.

ⁱ Recomendamos la lectura de "El control de gestión estratégico" de Philippe Lorino, especialmente capítulos 6 a 10.

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

ⁱⁱⁱ Es parte del relevamiento efectuado en el Ente de Turismo, Cultura y Deportes del Partido de Gral. Pueyrredón, mencionado en la nota anterior.

El autor agradece especialmente la colaboración brindada por la Contadora Sonia Hernández, auxiliar del área de administración.