



**XXXVII CONGRESO ARGENTINO DE PROFESORES
UNIVERSITARIOS DE COSTOS**

**Propuesta para la configuración de un sistema de información
administrativa en la Administración Pública de La Provincia de La
Pampa**

Categoría: costos y gestión en la Administración Pública

Autor:

Cr. Mag. Mauro Pérez Vaquer (socio activo)

Formosa - Octubre 2014.

**Propuesta para la configuración de un sistema de información administrativa en la
Administración Pública de La Provincia de La Pampa**

CATEGORIA: COSTOS Y GESTIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Indice

Resumen	2
1. Introducción. El problema del control de los recursos públicos, a nivel global.....	3
2. El problema para gestionar en la Administración Pública Provincial de la Provincia de La Pampa (APP).....	4
3. Los principios de eficacia, economía y eficiencia.....	4
4. Los 'procesos de producción' en las reparticiones públicas	6
5. Hacia un sistema de información integral e integrador de la Administración	7
5.1 Planeamiento del sistema de información.....	10
5.2 Los objetos de información como medios para configurar el sistema de información .	13
5.2 La persona como 'objeto de información'.....	16
5.4 Los límites del sistema de información y su ampliación en el futuro	19
5.5 Los objetos de información y la determinación de costos.....	19
5.6 Palabras finales.....	20
6. Bibliografía	22

Propuesta para la configuración de un sistema de información administrativa en la Administración Pública de La Provincia de La Pampa

CATEGORIA: COSTOS Y GESTIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Resumen

Existe preocupación sobre el cuidado de los recursos públicos que requiere el funcionamiento del Estado para garantizar la prestación de los servicios públicos que se le encomiendan. Se trata de una tendencia mundial a partir de la cual se amplió la exigencia a los funcionarios públicos, no solo para que respondan por el encuadre legal de sus acciones sino también por el manejo de los recursos públicos que se le confían para administrar: se les reclama que rindan sobre qué hicieron y a qué costo.

Es por ello que el concepto de control se amplía del tradicional de 'legalidad' al de control 'integral e integrado', que incorpora los principios de economía, eficiencia y eficacia. Para ello se requiere contar con un sistema de información adecuado, que incluya un sistema de costos.

Para este trabajo me baso principalmente en la situación actual de la Administración Pública Provincial de la Provincia de la Pampa. Sin embargo, por analogía, la propuesta es de aplicación a distintas jurisdicciones del país, en cuanto en general comparten rasgos comunes que dificultan, en la actualidad, observar esos principios enunciados.

Suponiendo ciertas premisas básicas y condicionantes al proceso de cambio, propongo las líneas de acción para emprender el planeamiento estratégico que posibilite el desarrollo del sistema de información, con la propuesta concreta de una herramienta para facilitar la configuración y funcionamiento del sistema de información y de costos.

1. Introducción. El problema del control de los recursos públicos, a nivel global

Las sociedades en general reclaman, en todo el mundo, que los recursos públicos sean optimizados. Las necesidades sociales son infinitas y aquellos recursos, escasos. Por ello, los funcionarios públicos deben preocuparse por mejorar la gestión de las organizaciones a su cargo, para lo que requieren de herramientas que permitan ejecutar las acciones, a través de las cuales, pretenden satisfacer las necesidades sociales, controlarlas y corregirlas a partir del resultado de ese control (retroalimentación). La tendencia es no solo que el administrador 1) mejore la aplicación de los recursos sino que además, 2) demuestre que lo logra. Como se entenderá más adelante, aquí me concentraré principalmente en el primer tópico.

Cabe señalar que la adecuada gestión de la Administración Pública presenta dificultades como cualquier organización, pública o privada. En esa línea, la administración y su sistema de información tienen un papel central en el desempeño organizacional. De esta manera, si no se concibe a la Administración Pública como una organización compleja en donde se presentan dificultades y que requiere entonces de una ágil administración que sustente y apoye la gestión, el alcanzar los objetivos públicos previstos se dificulta.

La 'Administración Pública' es la 'organización', 'sujeto' al que se refiere este trabajo, que se desprende en parte de mi Tesis de Maestría titulada '*Planeamiento para el desarrollo e implementación de un sistema de información para mejorar el control y optimizar la gestión en la Administración Pública de la Provincia de La Pampa*'¹. Por analogía, este aporte intenta ser útil para cualquier organización, perteneciente al ámbito de la Administración Pública, en todos sus niveles, sea central o descentralizada, que se proponga mejorar su gestión.

Como punto fundamental de partida, debemos conceptualizar entonces sobre qué es la 'Administración Pública'. Para ello, conceptualicemos al 'Estado':

Los seres humanos naturalmente son seres sociales, que se organizan en comunidades. La evolución del hombre como ser social dio nacimiento al Estado, que puede ser definido como "agrupación humana, fijada en un territorio determinado y en la que existe un orden social, político y jurídico orientado hacia el bien común, establecido y mantenido por una autoridad dotada de poderes de coerción" (Hauriou 1980)². Su fin es el bien común y tiene el poder administrativo y de regulación sobre un determinado territorio. Ejecuta las acciones para satisfacer las necesidades colectivas de la población, a través de una estructura que es la que se denomina 'Administración Pública': entonces la Administración Pública es la estructura o conjunto de reparticiones, recursos humanos, materiales, financieros, etc., a través de la cual se realizan actividades orientadas a satisfacer necesidades colectivas³. Esa es la organización (sistema) o conjunto de organizaciones (subsistemas) objeto de mi estudio.

¹ Para un mayor entendimiento de la problemática, hipótesis, metodología, antecedentes teóricos y empíricos, me remito a la Tesis citada, puesto que se trata de un trabajo científicamente sustentado.

² Hauriou, Andre (1980). *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. Barcelona, Ariel, p. 118.

³ Me remito al Anexo A – "Glosario" de la *Recomendación Técnica del Sector Público N° 1 – Marco conceptual contable para la administración pública*, de la Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas (Entre Ríos, 2008), según el cual la Administración Pública es "el conjunto de entes jurídicos y/o administrativos que integran la administración central y descentralizada que tienen por finalidad cumplir con las políticas públicas fijadas por el gobierno de un Estado. Se excluyen los entes del sector empresarial del Estado". Incluye así a los tres Poderes del Estado. De esta manera la Administración Pública es abarcativa de los diferentes poderes del Estado.

Me acoto al ámbito de la Administración Pública, sin incluir a las empresas con participación estatal que conformarían junto a aquella, el Sector Público no Financiero. Es que las problemáticas de gestión son diferentes y se asimilan más a las de una empresa privada⁴.

2. El problema para gestionar en la Administración Pública Provincial de la Provincia de La Pampa (APP)

Para encontrar soluciones se debe conocer la realidad, con datos e información objetiva (más allá de las subjetividades que inevitablemente afectan su lectura). Detectada una necesidad social, para decidir las acciones a llevar a cabo (análisis de alternativas, disponibilidad de recursos, etc.), también se requiere de información. Luego, para realizar esas actividades se requiere que los procesos administrativos sean ágiles, las reparticiones se complementen (no se superpongan), es decir contar con un adecuado funcionamiento de los andamiajes administrativos, de modo tal que los mecanismos de coordinación de esfuerzos para cumplir los objetivos sociales estén articulados y en interacción. Esta problemática sobre procedimientos administrativos y organización funcional de las reparticiones, no es abordada en este trabajo.

Estos requisitos básicos no se observan en el ámbito de la Administración Pública de la Provincia de La Pampa. El abordaje del problema aplicando la teoría general de sistemas permite que, por analogía, pueda generalizarse mi propuesta de solución a otras organizaciones del mismo tipo, es decir, que tengan similares características y falencias.

Hay que diferenciar estos conceptos: gestión y control de gestión. Una cosa es gestionar y otra es controlar la gestión. Aquí nos proponemos mejorar la gestión y cuando nos referimos al control, nos interesamos por el control interno que permita realizar acciones correctivas para la gestión de los propios administradores (lo que incluye sus reparticiones a cargo en forma directa e indirecta). No es mi intención proponer ni discutir sobre los modelos posibles de control público (interno y externo), tema que si bien es fundamental en el ámbito público, excede este trabajo. Solo focalizo en la preocupación de cumplir los objetivos públicos, gestionando los recursos de forma económica y eficiente. Sí aprovecho los antecedentes normativos y empíricos en el campo del sector público, que tratan principalmente del 'control ampliado' (integral e integrado) en contraposición con el tradicional (estrictamente legal) para proponer el camino de lograr la mejora de la gestión y el control a esos efectos (retroalimentación).

3. Los principios de eficacia, economía y eficiencia.

Al inicio me referí a la insatisfacción de las sociedades, a nivel mundial, respecto del uso de los recursos públicos (siempre escasos). Ello dio origen a un nuevo modelo de control de la hacienda pública: integral e integrado. El control integral pretende ampliar el tradicional concepto de control de legalidad a uno más amplio, que abarca la gestión. Es decir no solo se respondería a la pregunta: ¿se cumplen las normas legales y reglamentarias?, sino también: ¿se hace lo esperado?; ¿a qué costo?; ¿se optimizan los

⁴ Por otro lado, vale la pena aclarar que el concepto 'Sector Público' (muy utilizado cuando se hace referencia al Estado) es más amplio que Administración Pública. Engloba al gobierno y a las empresas públicas, como un sector, para diferenciarlo del sector privado de la economía. El sector público, como el privado, produce bienes y servicios: aunque solo el público puede prestar ciertos servicios, asume otros que pueden ser prestados también por el sector privado, motivado por cuestiones de interés público. Sugiero la lectura de la obra de José María Las Heras (2008) *Estado Eficiente. Administración Financiera Gubernamental. Un enfoque sistémico*, Capítulo I "Administración Financiera Gubernamental. Un enfoque Integral" (Buenos Aires, Buyatti, p. 3-50).

recursos?. El control integrado se refiere a que alcanza a toda la organización: sus sistemas y subsistemas. Repito que aquí lo que más nos interesa es el control de gestión interno de los propios subsistemas que existen para brindar soluciones (prestar servicios públicos), para facilitar las acciones y lograr la retroalimentación correctiva.

Un sistema puede ser definido como “un conjunto de elementos interrelacionados con un objetivo común” (Herrscher 2003)⁵. Es que se incorpora el enfoque sistémico en las organizaciones públicas, porque es evidente que “todo tiene que ver con todo” (Herrscher 2003)⁶, y estas organizaciones también son sistemas que contienen subsistemas: no es posible intentar solucionar los problemas entendidos en forma aislada, sino que en realidad forman parte de una situación problemática.

En pocas palabras, la ciudadanía pretende que se “controle todo y en todos lados”, no importa cómo se le llama al control ni quién lo haga, sino que lo que le preocupa es que apliquen adecuadamente sus recursos (y nadie los robe).

Si al control de legalidad se incorporan los objetivos de asegurar los servicios propuestos, mejorar su calidad y optimizar los recursos necesarios para su prestación, nos encontramos con los principios de Economía, Eficiencia y Eficacia⁷. Para observar estos principios, que provienen del sector privado pero pueden aplicarse al público, en palabras de RODRIGUEZ: “se requiere del uso obligatorio de costos en las haciendas públicas”⁸.

Como la gestión de cualquier organización, las distintas reparticiones (entes) deben fijar objetivos, cuantificados en metas, que se transforman en resultados a partir de la acción (actividades, tareas) elegida y desarrollada. Para concretar esas acciones, se requieren medios o recursos de distinto tipo. Como se indicó, controlar su cumplimiento claramente no es posible con el concepto tradicional de ‘control de legalidad’, sino que requiere de su evolución/ampliación para abarcar a un control de tipo operativo que es donde aparecen los principios enunciados. Recordemos que este control se puede diseñar para que sea útil para el propio ente que gestiona, posibilitando las correcciones a partir de la retroalimentación.

Siguiendo al autor citado, intento responder: ¿Qué significan aquellos principios y por qué se requiere determinar costos?:

Principio de Economía: cada producto o servicio requiere consumir factores de producción. Este principio se alcanza si para prestar el servicio se consumieron los recursos esperados en cantidad, calidad, tiempo y precio. Se concentra en los medios o recursos, buscando generar ahorro. Requiere de información monetaria y no monetaria.

Principio de eficacia: verifica si los resultados son acordes a los objetivos y metas propuestos en el plazo previsto, sin importar los medios utilizados. Se es eficaz si se logran esos objetivos, que deben ser claros y cuantificados en metas. Requiere de planificación y presupuestación por programas. La información no es monetaria: ¿se construyó el hospital?

⁵ Herrscher, Enrique G. (2003). *Pensamiento Sistémico. Caminar el cambio o cambiar el camino*. Buenos Aires, Granica, p. 40.

⁶ op. cit., p. 44.

⁷ Su evaluación es exclusivamente técnica. Estas “3 E” pueden complementarse con otras de tipo político y subjetivas: se trata de otros principios para medir la ‘Equidad’ en la solución de necesidades sociales, la ‘Excelencia’ con que se prestan los servicios y la ‘Efectividad’ para solucionar por problemas de la ciudadanía. Ya no son estrictamente técnicas, por lo que no trato sobre ellas. De todas maneras, su evaluación también se apoya en indicadores cuyos datos surgen del sistema de información, y en estadísticas.

⁸ Rodriguez, Roberto M. (2006). *Los Costos en el Sector Público*. Buenos Aires, Errepar, p. 29.

Principio de eficiencia: requiere del estudio de los procesos, para conocer la relación de insumos/productos. Se es eficiente si se minimiza esa relación, optimizando los requerimientos por unidad. Se puede evaluar en términos monetarios y no monetarios, requiriendo indicadores propios y de información contable.

En definitiva se requiere de herramientas: técnicas de presupuestos por programas (eficacia), conocimiento desagregado de los costos (economía) y de las relaciones insumos/productos de cada servicio público (eficiencia). Además, se requiere de sistemas de estadísticas para complementar estos principios técnicos con los de tipo político⁹. En conjunto, esto es posible si se cuenta con indicadores propios y un sistema de información que contenga al contable, desarrollado a estos propósitos. El desarrollo de un sistema de información que sea el adecuado a estos propósitos, es complejo y requiere de un delicado planeamiento estratégico.

4. Los ‘procesos de producción’ en las reparticiones públicas

El control integral e integrado y los principios enunciados de Economía, Eficacia y Eficiencia que, como se indicó, derivan de aquel control ‘ampliado’, son coherentes con un nuevo paradigma para la gestión pública, que trata sobre la *gestión basada en resultados*, más que en normas¹⁰. De no compartir ese paradigma, una gestión pública ágil cuyos administradores son evaluados por los resultados de su gestión, no sería viable y los principios enunciados no tendrían razón de ser. Es que el tipo de control es coherente con un nuevo modo de gestión, que se apoya en la configuración sistémica de la organización toda.

En el modelo de gestión por resultados, las actividades de las reparticiones públicas (o sea entes, organizaciones, sistemas/subsistemas) se conciben como un ‘proceso de producción’: ingresos/procesos/salidas. Así ingresan recursos que en un proceso se consumen y en la salida se obtienen los servicios para satisfacer las necesidades sociales.

¿Dónde se aplican los principios de las “3 E” en este ‘proceso de producción’?:

- En los ‘ingresos’, se requiere conocer los costos desagregados de los recursos necesarios para producir. Aquí se aplica el principio de Economía;
- En el ‘proceso’, se requiere conocer la relación de los insumos con los productos/servicios. Aquí se aplica el principio de Eficiencia;
- En la ‘salida’, se requiere conocer los bienes/servicios obtenidos para compararlos con los esperados (recordemos: se requiere la presupuestación por programas). Aquí se aplica el principio de Efectividad.

¿Debemos suponer ese paradigma aceptado, como condición sine qua non para generar un sistema de información que, conteniendo el contable, de costos y gestión, apoye a quienes en la Administración Pública pretenden satisfacer necesidades sociales?: estoy

⁹ Los principios de Efectividad, Eficacia, Equidad, indicados en nota 7.

¹⁰ Recomiendo la lectura de estos conceptos, desarrollados en *Programa Carta Compromiso con el Ciudadano. Aportes para una Gestión por Resultados. 2005. Estándares e Indicadores de Servicios*, de la Subsecretaría de Gestión Pública. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación (2006), Buenos Aires.

convencido que sin voluntad política de pretender aceptar el nuevo paradigma, cualquier intento será un fracaso del que lo lleve adelante.

¿Debería contarse con una norma legal que regule la administración financiera y el control público como el previsto en la Ley Nacional de Administración Financiera, que incorpora el enfoque sistémico en el Sector Público Nacional?¹¹: la voluntad política debería reflejarse en una norma o conjunto coherente de normas. Como defensor de lo sistémico, entiendo que el modelo de las '3 E' es posible precisamente en un entorno administrativo que contemple contar con amplia información, según niveles de usuarios, para conocer las aristas de la situación problemática, porque la organización es un sistema con subsistemas. Como se trata del Estado, quienes actúen lo hacen en el marco de la ley, por ello debe existir una imposición legal de configurar sistémicamente la administración, integrando esos subsistemas con los de control.

Los subsistemas de control interno y externo pueden ser de distinto tipo y entiendo que nada impediría pensar en distintos modelos, como preservar el control de gestión exclusivamente a órganos internos de la administración, reservando el tradicional de legalidad, exclusivamente, en el externo (esquema distinto a la ley nacional citada)¹². El no compartir el sistema de control de la Ley Nacional N° 24156 entiendo que no justifica la resistencia a la integración sistémica de la Administración Pública y la adopción de la '3 E'. A los efectos de este trabajo, no incorporo esa discusión pero sí supongo la existencia de un marco legal que consagre lo sistémico y exista entonces la obligación de actuar buscando mejorar la gestión interna, para lo que se deben observar las '3 E' y para lo que se requiere de información y conocimiento de costos. Así, cuando me refiero al control, lo entiendo a los efectos de la retroalimentación y el apoyo a la gestión interna.

5. Hacia un sistema de información integral e integrador de la Administración

Sin intentar ser reiterativo, el control de gestión requiere la determinación de costos y para ello, de un adecuado sistema de información. En el inicio del punto 2 se indicó sobre dos dificultades en la gestión pública por no contar con información: detectar necesidades y elegir alternativas de acción. Elegida la acción, además de requerir andamiajes administrativos que, dentro de la formalidad de la Administración, permitan actuar a tiempo, se requiere de la información resultante de la retroalimentación, a partir del control, que posibilita ajustar a tiempo y corregir el rumbo si es necesario.

Si para gestionar adecuadamente se debe pensar sistémicamente, el sistema de información debería responder a ese enfoque, a esa forma de observar la realidad para resolverla. Pero ¿cuál es la situación actual de los sistemas de información en la Administración Pública de la Provincia de la Pampa¹³?

El pensamiento de la 'era de la máquina'¹⁴, contrario al pensamiento de la 'era de sistemas', explica la organización actual, en todos sus sentidos, y el desempeño de la APP: se observan sectores (islotos) independientes que no se integran en el desarrollo

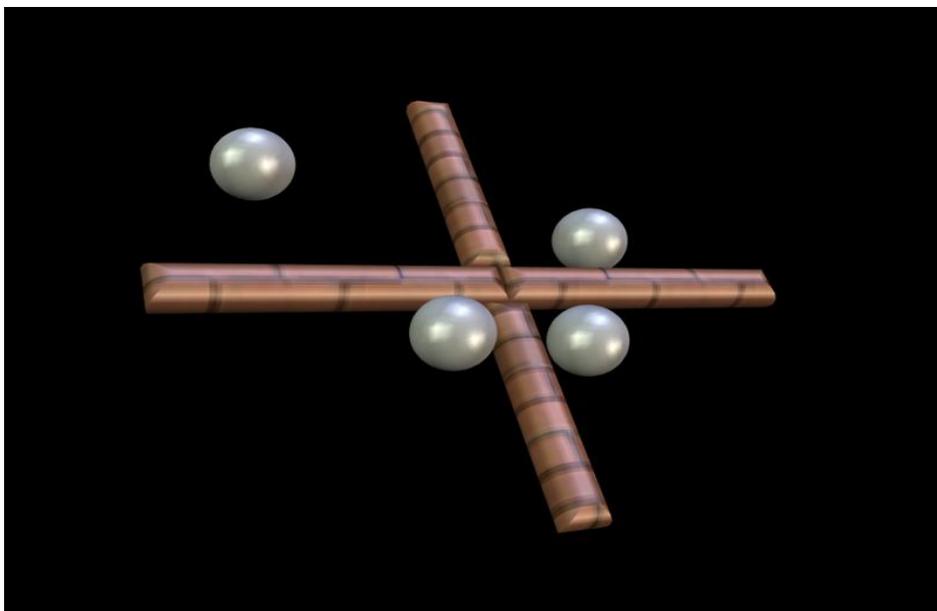
¹¹ Ley N° 24.156/1992 *Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional* y sus modificatorias, en su artículo 2 define a la Administración Financiera como un conjunto de sistemas, órganos, normas y procedimientos administrativos. El modelo de control además es coherente con esa visión sistémica.

¹² Asimismo, esa suposición no es incoherente con la concepción de gestión basada en resultados, ya que de ninguna manera invita a los agentes y funcionarios a violar disposiciones legales.

¹³ Y de otras jurisdicciones con características y problemáticas similares a las que por analogía, podría aplicarse esta propuesta.

¹⁴ En contraposición al pensamiento sistémico. Me remito a la obra de Ackoff, Russell L. (1983). *Planificación de la Empresa del Futuro*. México, Noriega Editores.

de sus funciones, de modo que cada uno intenta cumplir objetivos aisladamente¹⁵. En esa línea, los sistemas actuales de información son estancos, no generan información oportuna ni confiable, y por supuesto no fueron concebidos para generar información desagregada en componentes físicos y monetarios. La APP y sus sistemas de información podría graficarse de la siguiente manera:



La ausencia del enfoque sistémico se traduce “en esfuerzos no interrelacionados, en un verdadero caos administrativo imposibilitando el proceso racional de toma de decisiones. Además de caer en irracionales costos adicionales por repetición de trabajos y tareas” (2008)¹⁶.

El único sistema que tiene presencia general en toda la organización, es el presupuestario, pero solo a esos fines. Contiene la información de los créditos de cada sector, es de tipo monetaria y solo para la administración fiscal, para asegurar la suficiencia de los recursos y que no se comprometan créditos sobre los límites de la ley de presupuesto anual¹⁷. Tampoco se ha pensado en la consolidación de todo acto de naturaleza económica, financiera o patrimonial en -entre otros- Estados Financieros que complementen la información actual (únicamente) de ejecución presupuestaria y que sea útil a otros fines: se carece de las ventajas de una contabilidad por partida doble, que acumula flujos en stocks.

El planeamiento para el desarrollo del sistema de información requiere de la fluida colaboración interadministrativa que permita integrar los sectores, porque las acciones concretas que emanan del Estado son el resultado de la interacción conjunta y/o simultánea de sus reparticiones: así los datos e información que cada una de ellas capta o genera deben ser unidos y combinados en un sistema de información único que, entonces, será integrado e integrador de la totalidad de la organización. Es decir, hay que planear el desarrollo de un macrosistema de información gubernamental sobre la base de la consolidación e integración de otros sistemas generados para satisfacer necesidades

¹⁵ Que generan las conocidas ‘quintitas de poder’.

¹⁶ Las Heras, José M. (2008). *Estado Eficiente. Administración Financiera Gubernamental. Un enfoque sistémico*. Buenos Aires, Buyatti, p. 62-63.

¹⁷ Para esos objetivos, el sistema funciona adecuadamente y posibilita la decisión política permanente de mantener las finanzas provinciales equilibradas. Se trata de un logro importante que debe cuidarse.

puntuales de los sectores para los que fueron pensados. Debe planearse el cambio de manera gradual, a fin de favorecer el desarrollo de soluciones para la gestión en distintos niveles y según distintos tipos de usuarios, incluyendo la consolidación de la información y el uso compartido de datos comunes en toda la APP. De esta manera, la información resultante del procesamiento de datos para un sector puede ser insumo útil susceptible de procesarse con otros insumos -sean datos u otra información procesada-, en otras reparticiones o jurisdicciones que requieran de soluciones específicas para su gestión. El dato debe ser concebido como único y posiblemente útil en más de un lugar para la satisfacción de las necesidades detectadas en los distintos sectores (Salud, Educación, Seguridad, etc.)¹⁸. Aclaro que doy por resueltas otras cuestiones basales relativas a la gestión de los datos¹⁹.

Existen antecedentes de distintas jurisdicciones que realizaron cambios en sus legislaciones con el objeto de aplicar una visión sistémica a su administración financiera²⁰. Así el enfoque sistémico se ha limitado en la práctica a la administración financiera; la integración de los sistemas dentro de la Administración Pública quedan circunscriptos principalmente a los aspectos financieros del Estado, esto es en general aquellos que dependen de las carteras de Economía o Hacienda y Finanzas y agrupan – principalmente- a las reparticiones de Presupuesto, Contaduría, Tesorería y Crédito Público.

¹⁸ Hoy puede observarse que un mismo dato existe más de una vez en la APP, casi tantas veces como sistemas creados. Existe la concepción de que quien necesita la información debe hacerse cargo de los datos para procesarlos, es decir, no existe el concepto de 'dato en origen' sino que se lo duplica tantas veces como sectores necesitan transformarlo. Ese criterio además otorga poder a quienes pretenden crear 'quintitas' a su alrededor.

¹⁹ Se trata de problemáticas referidas a 'propiedad del dato' puesto que el pensamiento desagregado en la APP lleva a pensar que los datos de un sector (por ejemplo un Ministerio) no les corresponden a otro; 'reserva del dato' por cuestiones legales de confidencialidad y 'protección del dato' que se refiere a políticas de seguridad informática. Estos puntos requieren sustento legal. Me remito a mi Tesis, ya citada.

²⁰ De las 24 (veinticuatro) Jurisdicciones (provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires) solo 4 (cuatro) no cuentan con normas legales de administración financiera semejantes a la nacional: La Pampa, Mendoza, Salta y Santa Cruz. Sin embargo provincias como Mendoza cuentan con sistemas financieros integrados más avanzados que otras Jurisdicciones con normas legales cuya fuente principal ha sido la legislación nacional vigente.

Para profundizar sobre esa característica distintiva, y que en nuestro plan es basal, vale precisar que si bien distintas Jurisdicciones del país (consultas telefónicas y entrevistas personales a funcionarios clave de San Juan, Chubut, Río Negro, Salta, Nación) cuentan con 'sistemas integrados', esta integración (imprescindible y valiosa, no podemos negarlo) se refiere solo al ámbito de ese 'núcleo sistémico'. Esto es, el dato -que en general tiende a ingresarse por única vez- es estrictamente monetario y la operación concreta es típica y necesaria para el cumplimiento de una actividad administrativa que debe registrarse en el sistema de administración financiera. En general trata del registro único de una operación que afecta al presupuesto (en alguna etapa del gasto); que se ingresa en origen (esto es en el servicio administrativo del Ministerio, por ejemplo) y repercute en el sistema de administración que integra subsistemas financieros (por ejemplo registra en el presupuesto y simultáneamente en la contabilidad).

Sin embargo el lugar de origen no cuenta con herramientas de gestión para sus tareas operativas ni tampoco cuentan con información útil, complementada a la presupuestaria o contable, que sea respaldo fiel, correlato indubitable de la financiera.

Para cerrar con un ejemplo sobre el sistema que pretendemos: supongamos un Ministerio como el de la Producción que otorga créditos y se pretende poder consultar sobre los desembolsados, saldos, reembolsos, sectores de la economía beneficiados, distribución geográfica, temporal, etc., sea a nivel individual como consolidado. Para que la información de esta aplicación cumpla con los requisitos de la información, todo esto debe estar absolutamente integrado al sistema de información financiera. Se observa en otras Jurisdicciones que si se pretende una utilidad como la indicada, se tiende al desarrollo de otra aplicación local paralela sin integración con el sistema financiero. La información así generada no es confiable, ni la local ni la del sistema de administración financiera, puesto que es posible la falta de coincidencia de los saldos entre esos sistemas: ello puede ocurrir por diferencias temporales de registro y/o por errores en uno u otro.

La información financiera solo es flexible y con algún grado de utilidad según la apertura de los clasificadores presupuestarios y sus convertidores contables, que si bien tiene mucho que aportar a la gestión, son insuficientes y asimismo, no siempre están disponibles más allá del 'núcleo sistémico'.



El sistema se limita a la integración de la información de tipo financiera, exclusivamente monetaria. No es suficiente para la gestión.

Entonces se requiere de un sistema de información adecuado y la base es el contable: es el que refleja todo hecho de naturaleza económica, financiera y patrimonial que afecte o pueda afectar el patrimonio estatal. Ello requiere su presencia en toda la organización (en todo el sistema), pero debe estar adecuadamente configurado a los fines de la gestión. El contable unifica con la moneda, que actúa como el común denominador, homogeniza, estandariza en una única unidad de medida todos los hechos que, una vez transformados en datos e ingresados al sistema, deben reflejarse. Ahora bien, ¿cómo planeamos la configuración y qué sistema pretendemos?

5.1 Planeamiento del sistema de información

Se indicó que en la Administración Pública Provincial no están dadas las condiciones para planear ni tampoco gestionar, tanto a nivel operativo como estratégico. Asimismo ante una necesidad social, existe el riesgo de decidir acciones inadecuadas para satisfacerla y, además, la acción concreta es difícil de materializar por dificultades administrativas a nivel operativo. Se requiere mejorar procesos y un sistema de información adecuado.

Ahora bien, ¿cómo lo hacemos? (recuerdo que me concentro solo en lo que respecta al sistema de información). Considero las 2 (dos) siguientes premisas básicas ya resueltas, como requisito previo a emprender un planeamiento como el propuesto:

Liderazgo: En primer lugar y como clave para que el proceso sea posible, se requiere liderazgo. Antes que nada, doy por sentada la decisión política de emprender el camino. Para que los agentes y funcionarios –solo a través de los cuales el proceso es posible²¹-, se motiven con los propósitos organizacionales porque sientan que son coherentes con los propios, esa decisión política debe estar acompañada a máximo nivel, por un claro liderazgo.

²¹ Cito a los autores Bohlander, Snell, Sherman (2001) del Capítulo II: “las personas poseen capacidades que impulsan el desempeño organizacional” (op. cit., p.4). Así, también en línea a los aportes Lussier y Achua (2002) en la obra *Liderazgo*, apostando al desarrollo aumentamos sus capacidades, pero aquello es posible en un proceso de influencia del líder, que apoye y estimule a la persona al cambio y le haga sentir un beneficio, coherente al beneficio organizacional.

Base legal: Ya me referí anteriormente, a lo que agrego la premisa según la cual en toda actuación es conveniente la simplicidad y claridad normativa que la regula, por lo que se requiere un marco legal coherente.

La complejidad de la Administración Pública obliga a emprender un camino gradual, apostando a la mejora continua. Propongo el cambio fomentando la participación, en lo posible, de los recursos humanos involucrados, única estrategia para garantizar el éxito (además de las premisas indicadas), apostando a su motivación y desarrollo, lo que es más efectivo pero no inmediato. Para ello propongo aplicar el sistema de 'Juntas de Planeamiento' desarrollado por R. Ackoff, a través de las cuales se aplican los principios de participación, continuidad, coordinación e integración propuestos por ese autor, al que me remito²², como una herramienta válida para lograr gradualmente un sistema de información administrativa que satisfaga las múltiples y heterogéneas necesidades de la compleja organización gubernamental.

El sistema de información que se pretende (sin confundir sistema de información de sistema informático) es altamente informatizado. Recordemos que debe integrar tanto la administración financiera como las necesidades particulares de gestión de los subsistemas exteriores que consolidan en el de administración financiera, que actúa así como una especie de 'núcleo sistémico'. La buena gestión en estos subsistemas es vital, porque en definitiva es a través de los cuales se concretan las acciones de gobierno y entonces se modifica la realidad social. Esta propuesta se encuadra en los aportes de Hansen y Mowen²³ que proponen la adopción de "un enfoque de sistemas para visualizar las transacciones que ingresen a la contabilidad" (p. 10), lo que implica configurar el sistema contable con 'bases de datos relacionales', conceptos basales en este trabajo que recepto de esos autores y aplico concretamente en la planificación del sistema contable de la administración financiera gubernamental. El sistema contable con bases de datos relacionales se caracteriza por conservar los datos y la información que no se requiera para los estrictos registros contables, quedando así disponibles para su utilidad donde y cuando sea conveniente. Así, en palabras de los autores:

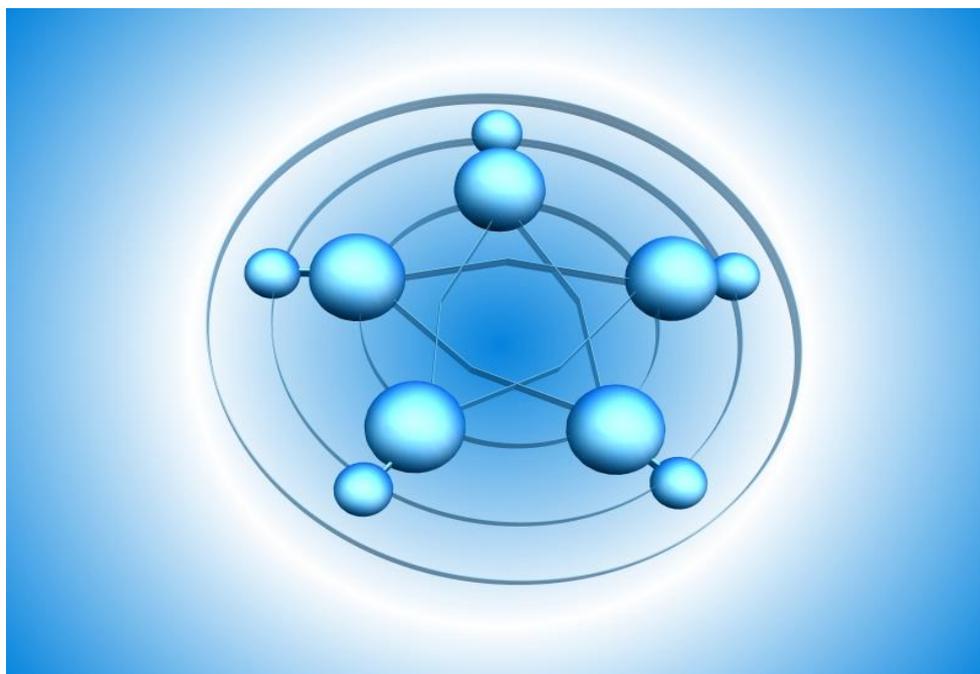
[...] toda la información pertinente a una transacción se ingresa al sistema, que toma la forma de una base de datos. Ahora, varios usuarios pueden extraer lo que precisan a fin de preparar con exactitud lo que desean. La información no se pierde, continúa disponible para otros usuarios con diferentes necesidades [...]

La información financiera (presupuestaria y contable) es insuficiente, aunque muy necesaria, para una adecuada gestión en los distintos niveles y funciones estatales. Así el sistema que se propone como solución a los problemas de la gestión administrativa estatal parte de una concepción realmente integradora de la administración pública. ¿Pero quién debería coordinar todo esto?: incorporamos aquí otra premisa fundamental: debe existir un órgano rector por la necesaria coordinación, a cargo de una autoridad jerárquica, con capacidad institucional para ello. La participación no es posible sin una adecuada coordinación. Para el éxito del proceso este órgano rector debe aplicar un enfoque sistémico en la solución de problemas y ampliar su incumbencia para no solo intervenir en lo que respecta a los sistemas informáticos, sino al diseño de los sistemas de información en conjunto y de los procesos y procedimientos para una moderna gestión administrativa.

²² Me remito a mi Tesis donde propongo cómo llevar al campo de la Administración Pública el sistema de 'Planeamiento por Juntas', ideado Ackoff, Russell L. (1983). *Planificación de la Empresa del Futuro*. México, Noriega Editores.

²³ Hansen, Don R. y Maryanne M. Mowen (1996). *Administración de Costos. Contabilidad y Control*. México, Thomson Editores.

En el sistema configurado, los subsistemas de gestión se 'cruzan' entre sí²⁴ y en lo que origina impacto financiero, consolida en el núcleo. La representación del sistema de la propuesta sería la siguiente:



Se evoluciona de compartimentos aislados, separados y estancos, de difícil coordinación, a un sistema integrado con subsistemas vinculados con un sentido de totalidad, con formato de mandala²⁵. El 'núcleo sistémico' está representado por las esferas mayores (subsistemas de contabilidad, presupuesto, tesorería, financiamiento público e ingresos públicos) siendo las más pequeñas los subsistemas de gestión específica, donde se acciona, se llega a la gente y afecta al medio. Se puede apreciar que cualquiera de los subsistemas, a través de las líneas -que representan caminos, comunicación e integración- se vinculan con cualquiera de todos los otros. El segundo círculo representa la unión entre los subsistemas de gestión operativa que permite compartir todos los datos comunes que requiera (e información) sin que ello esté condicionado a la intervención del sistema de administración financiera ni se trate de registros presupuestarios o contables de algún tipo. De la misma manera, a través de las líneas con las que se unen al 'núcleo sistémico' (el sistema de administración financiera) desde la periferia a la base puede obtenerse información financiera para los fines que correspondan y por supuesto, desde ese centro puede llegarse hasta los subsistemas de gestión que respaldan, en cantidades

²⁴ Ejemplos de la utilidad de integración de los sistemas: 1) En los créditos del Ministerio de la Producción, cada amortización de capital y pago de intereses, debe actualizar no solo la tesorería, el presupuesto de recursos y la contabilidad, sino la información que permita el seguimiento del deudor, todo al mismo tiempo, siendo la totalidad de los saldos individuales el respaldo contable del saldo de la cuenta de créditos, lo que muestra claramente una herramienta de gestión interna y para el control; 2) El ingreso de un agente a la Administración Pública, debería inhabilitarlo en forma automática –según normas legales de la Provincia- a ofertar bienes y servicios a la Unidad de Organización donde ingresa; 3) Un embargo judicial sobre un acreedor o agente del Estado debería alertar a los sistemas de pagos antes de desembolsar fondos; 4) Una habilitación industrial de una empresa debería actualizar el rubro donde encuadra la actividad en el Registro de Proveedores.

Salvo el primer ejemplo, se trata de hechos que no afectan a la administración financiera, pero es vital que impacten en el sistema de información en todos aquellos lugares donde sea necesario, para facilitar la gestión administrativa. De allí que debe reverse el cruce de estos datos en las aplicaciones operativas para gestionar ágilmente y sin errores. Esto no se logra integrando únicamente al sistema financiero.

²⁵ Se observa que se trata de un 'Mandala', que es un símbolo de totalidad, unión, integración, 'el absoluto'.

y valores, todos los registros financieros y además, acceder a todos los datos e información que –según accesos- se requiera –sea analítica o consolidada sintéticamente- para satisfacer sus propias necesidades de gestión. Este sistema soñado se propone inspirado en evitar los inconvenientes de escasa interoperabilidad entre las reparticiones públicas que sufre la Administración Pública Nacional, por lo que aquella problemática nos sirve de aporte importante en nuestro trabajo²⁶.

A diferencia de otras jurisdicciones, en la Provincia de La Pampa se requiere un esfuerzo adicional: convencer sobre los beneficios de una contabilidad por partida doble en la Administración Pública, fundamental para la integración sistémica pretendida²⁷. Esta propuesta concibe a la contabilidad como el soporte, la base, donde se integrarán las aplicaciones puntuales de gestión, que compartirán datos e información, y consolidarán en el centro solo si modifican el patrimonio estatal²⁸, compartiendo el resto de los datos e información.

5.2 Los objetos de información como medios para configurar el sistema de información

Los datos acumulados no servirán de nada. En efecto, el dato puede ser útil así como ingresa o por el resultado de su procesamiento con otros datos. Aquí, la tarea de coordinación del órgano rector, a través de la participación²⁹, es un punto clave del planeamiento propuesto. ¿Pero cómo podríamos coordinar el uso de los datos entre las distintas reparticiones aprovechando la carga única y los procesos intermedios?: Para la gestión de los datos y la información, propongo la utilización de lo que denomino *objeto de información*, el que está inspirado en la aplicación del concepto de ‘objeto de costos’, propio de la Contabilidad de Costos. En el ámbito de una organización privada podríamos afirmar que “un objeto de costos es cualquier cosa, como productos, departamentos, proyectos, actividades y demás, para las cuales se miden y se asignan los costos; por ejemplo, si se desea determinar cuánto cuesta producir un barco, el objeto de costos es la nave [...]” (Hansen y Mowen 1996)³⁰. Entonces su creación tiene que ver con los propósitos: los costos son asignados a los objetos respectivos. Se receptan estos

²⁶ Precisamente en esa Jurisdicción existe integración sistémica en su sistema de administración financiera, con base legal en la Ley N° 24.156/92. A nivel central funciona el S.I.D.I.F. (Sistema Integrado de Información Financiera), y localmente los S.L.U. (S.I.D.I.F. Local Unificado), que consolidan la información de tipo financiero (presupuestaria, contable, etc.) en el central. Sus problemas de interoperabilidad tienen que ver con el desarrollo no sistémico de aplicativos de gestión, que así no se entienden para compartir datos y operar coordinadamente. Están intentando avanzar en ese camino y eso generó antecedentes útiles para todos los que emprendan ese camino.

²⁷ Esto no quiere decir que espere de la partida doble la solución a la gestión estatal, ni de la generación de estados contables, y que ese sea el objetivo del desarrollo del sistema de información. En efecto, la contabilidad es útil pero se trata solo de una herramienta más y se propone se aplique el método de la partida doble como método básico de control por la simple coherencia de que todo hecho de naturaleza económica, financiera y patrimonial tiene una contrapartida inmediata, quedando ambas registradas por el necesario balanceo de que trata el método, ya que la gestión pública es mucho más que el Debe y Haber.

²⁸ Es importante resaltar que no es objetivo de esta propuesta el desarrollo de un sistema de contabilidad útil para terceros usuarios de estados contables, los que deberían confeccionarse bajo normas uniformes de medición y exposición a efectos de que sean entendibles y comparables a los fines de esos usuarios externos. Este trabajo se limita al propósito principal de aplicar la partida doble como sistema perfecto de control interno e integrar coherentemente el efecto monetario de las actividades de gestión que modifiquen el patrimonio público, por lo que allí convergen los sistemas de gestión particulares que se desarrollen a lo largo del tiempo. Se intenta crear un sistema para el apoyo de usuarios internos, por lo que la generación de Estados Contables confeccionados o no de acuerdo a normas contables que regulen la materia no es de interés en este proyecto en particular. Eso implica que el propósito es la utilidad interna y ello es la base de configuración del sistema.

²⁹ Principio de Participación de R. Ackoff.

³⁰ Hansen, Don R. y Maryanne M. Mowen (1996). *Administración de Costos. Contabilidad y Control*. México, Thomson Editores, p. 2, 36-37.

conceptos y se aplican por analogía a este trabajo: cuando me refiero al 'seguimiento del dato para asignarlo al objeto de información', hago analogía con la atribución directa (asignación fácil y exacta) de un costo al objeto de costos. En este caso la información es el fin, como el costo es al objeto, y de allí que es la unidad sobre la que acumulamos datos (como los costos se acumulan en el objeto de costos).

La codificación estándar y universal de los datos es clave: siendo estándares se identifican en el sistema de información de la misma manera, facilitando la interoperabilidad de las reparticiones públicas y la universalidad permite la integración, 'unir' este sistema de información a otros externos, en el futuro. El objeto de información es basal en mi propuesta de generar un sistema de información adecuado. Propongo pasos para su identificación y creación:

Si tenemos en cuenta las siguientes premisas de partida:

- Para procesar la información se requieren datos.
- Los sectores deben interactuar en sus procedimientos para agilizar la actuación administrativa, en un marco de colaboración interadministrativa.
- Las acciones de las reparticiones se ven afectadas por las consecuencias de sus propias decisiones y por los efectos de sucesos del entorno (enfoque sistémico)

Es necesario efectuar los pasos siguientes:

- a) Identificar los datos estratégicos sobre los que se debe estructurar el sistema de información; aquellos atraviesan transversalmente la Administración Pública Provincial porque son requeridos, incluso al mismo tiempo, como materia prima de la información demandada en diferentes reparticiones del sistema, con disímiles finalidades.
- b) Definir el tipo de procedimientos administrativos básicos que se utilizan en toda la Administración Pública Provincial para llevar adelante las decisiones con las que se trata de satisfacer necesidades³¹.
- c) Delimitar los sectores diferenciados de la Administración Pública Provincial i) los que generan los datos principales definidos en el punto a); ii) los que requieren información para la gestión; iii) donde se consolida la información de las acciones de cualquier sector del Estado dado que producen modificaciones (cualitativas o cuantitativas) sobre el patrimonio estatal: el 'núcleo sistémico' o reparticiones que conforman el sistema de administración financiera gubernamental.

Es para el inciso a) anterior que propongo la utilización del 'objeto de información' para la gestión de los datos y la información del sistema, inspirado principalmente, como indiqué, en el 'objeto de costos' y para evitar los inconvenientes de la baja interoperabilidad de la Administración Pública.

El 'objeto de información' identifica cualquier individualidad susceptible de ser distinguida de otras individualidades, sobre la que pueda adjudicarse un conjunto ilimitado de datos y agruparse en categorías junto a otros objetos. Constituye una unidad de información que sirve de base para tomar decisiones. Es todo aquel ente independiente

³¹ Mejora de las contrataciones públicas y gestión de los bienes patrimoniales, ya que propongo mejoras que se integran necesariamente al sistema de información, principalmente el de contrataciones que nutre de datos a 'objetos de información'.

susceptible de acumular datos y que constituye una unidad de información en sí mismo. Puede tratarse de una persona, un inmueble, cualquier bien de uso mueble, una localidad, una región geográfica, una repartición, organización funcional, etc.

El objetivo es buscar la forma de definir los objetos de información por única vez y que sean utilizados por distintos usuarios en el sistema, y evitar duplicarlos (o repetir parcialmente su contenido) en el sistema de información. Debe entonces definirse el criterio de armado de un objeto de información.

Para un programador informático se trata de un concepto muy básico, porque lo verá similar a las 'tablas' que se definen en todo sistema informático. Sin embargo, es claro que los sistemas informáticos vigentes cuentan con 'tablas' que se repiten en sus contenidos, en sistemas distintos y conceptualmente no se ha aplicado el enfoque sistémico en los desarrollos, que origina el problema de la interoperabilidad de las reparticiones públicas, que aquí se intenta evitar.

Se trata de un concepto simple de ser comprendido y percibido por los participantes de la planeación, para poder transmitirles el concepto de pensamiento sistémico e importancia del dato único y al mismo tiempo detectar sus vacancias (necesidades de información) y cómo se vinculan al sistema, para así diseñar el campo de datos, relaciones y flujos para que (ahora sí) los programadores cuenten con el universo de datos y hagan lo suyo, creando las 'tablas' para sus programas, que sean únicas para todo el sistema pretendido. Se identifican así los datos para el sistema de información y el trabajo de los programadores será "calcular funciones, efectos, egresos, etc... modelizar en forma de transiciones" (François 1992)³². En concreto, aquí propongo la forma de apoyar a los programadores para que, a través de la planeación participativa, no repitan los problemas actuales que se evidencian en sistemas estancos e incompatibles.

Propongo 5 (cinco) reglas respecto a los objetos de información, a saber:

Regla de la identificación: El reconocimiento de un tipo de objeto de información es en función de la importancia que el mismo tiene para agrupar datos y servir a los fines del sistema de información. Recordemos que se trata de la unidad independiente sobre la que se toman decisiones o permite ser utilizada en combinación con otras para esos fines.

Regla de la codificación: Una vez identificado un objeto de información, es indispensable que la denominación elegida lo diferencie indubitablemente, por lo que debe ser única, irrepetible y en la medida de lo posible, coincida con las denominaciones adoptadas por otros sistemas externos, para facilitar así la universalización e integración con el entorno.

Regla de la asignación: se trata de que todas las novedades, que se deben simbolizar en forma de dato³³, relacionadas con un objeto de información definido, deben ser direccionadas a ese objeto, para 'nutrirlo' de datos.

Regla de la ampliación e integración: la incorporación de objetos de información será gradual y se irá produciendo sobre la base de las reglas anteriores. Sin la ampliación e integración de objetos de información el sistema carece de utilidad.

³² François, Charles (1992). *Diccionario de Teoría General de Sistemas y Cibernética. Conceptos y Términos*. Buenos Aires, Editado por GESI Asociación Argentina de Teoría General de Sistemas y Cibernética, p. 165.

³³ Dato: "señal elemental expresada en un lenguaje, que permite su interconexión con otras señales del mismo tipo, otorgándole un significado" (Cf. Ch. François, op. cit., p. 61).

Regla del común denominador: El dato analítico³⁴ que se repite en distintos objetos de información, es el que permite identificar a los múltiples objetos de información que lo contienen, para así ser invocado, tomar otros datos útiles allí contenidos y generar la información requerida. Así el dato analítico permite enlazar a todos los objetos que contienen un dato de interés, a través del cual se vinculan.

El requisito en cuanto a la búsqueda de universalidad para la denominación de un 'objeto de información' debe aplicarse en la denominación de cada tipo de dato, por más que éste sea analítico. Si no es así, se imposibilita direccionar todos los datos hacia un objeto con la total certeza de que cada dato, por su tipo, se direcciona entonces al destino correcto. Esto es importante, principalmente porque en muchos casos los datos de un determinado tipo provienen de distintas fuentes. En efecto es necesario para el adecuado funcionamiento del sistema la catalogación o titulación con criterio universal, por lo que debe estar concentrada en el órgano rector del sistema de información, evitando de esta manera que en la regla de la asignación se presenten conflictos.

Considero necesarias estas reglas a observar en la incorporación de los objetos de información, para lograr un sistema integrado y que contenga y ponga a disposición de todos los usuarios los datos y la información que requieran para satisfacer sus necesidades concretas.

Para comprender mejor el concepto, desarrollo el primer 'objeto de información' básico a configurar: la persona.

5.2 La persona como 'objeto de información'

Las acciones estatales, sea en forma mediata o inmediata, están dirigidas a personas. Incluso las decisiones para la satisfacción de necesidades clasificadas como de tipo colectivo terminan afectando a personas individuales, sean físicas o jurídicas. La persona genera una serie de datos por los que se la individualiza, distingue y caracteriza; se trata en definitiva, de un ente individual con información propia.

Desde el punto de vista de un sistema de información, cada sujeto puede ser concebido como un objeto de información que genera una cantidad incalculable de datos. Por su parte el Estado, que tiene la misión de satisfacer las necesidades colectivas de la ciudadanía, tiene en cuenta que tales necesidades surgen de la agrupación de sujetos individuales. Aquí aplicamos la regla de la identificación.

¿Dónde se generan datos que nutren a los sujetos?: En cualquier lugar en donde se relacionen o establezcan algún vínculo. Por ello, los datos provienen de escuelas, centros de salud, entidades financieras, asociaciones de cualquier tipo, empresas, cámaras empresariales o de actividad, organismos de previsión social, organismos de recaudación, de registro (licencias de conducir, de bienes registrables, de proveedores, etc.). Toda persona nace, estudia, se enferma, tiene familia, ingresos, participa en grupos, es autorizada o habilitada para realizar ciertas actividades, etc.

Según nuestro Código Civil, Libro Primero, De las Personas³⁵, las personas pueden adquirir derechos y contraer obligaciones y ser de 'existencia visible' o físicas y 'de

³⁴ Aquel sin procesamiento de ningún tipo, para diferenciarlo de aquel que, siendo información por contar con procesamiento previo, es un insumo útil en el proceso de elaboración de otra información para otros fines.

³⁵ El Código Civil fue sancionado por la Ley Nacional N° 340, el 25 de setiembre de 1869, para regir a partir del 1° de enero de 1871.

existencia ideal' o jurídicas. Son únicas e irrepetibles. Existe una identificación única nacional para las personas: la Clave Única de Identificación Laboral o Tributaria³⁶ (C.U.I.L. ó C.U.I.T.) que, en el caso de las físicas contiene su Documento Nacional de Identidad. Es una identificación indiscutible, irrepetible y única. Aquí aplicamos la regla de la codificación.

Así todo dato vinculado a una persona³⁷ que se ingrese al sistema de información desde la fuente de origen donde se genera -o por la integración con otros sistemas externos que apliquen ese criterio de codificación-, es de esperar que se direcciona al conjunto de datos vinculados a ese sujeto, por lo que puede acumular enorme cantidad de datos 'crudos', es decir, tal como se presentan, sin procesar o relacionar con otros. El objeto de información almacena los datos en ese estado para que estén disponibles para ser combinados entre sí y/o con los datos de otros sujetos y tipos de objetos de información, para generar información útil a distintos usuarios, según sus necesidades y permisos. Aquí aplicamos la regla de la asignación.

Como las funciones del Estado tienen alcance, como mínimo, a toda la ciudadanía de su jurisdicción, el sistema de información debe contar con los datos de todos ellos. Sin embargo, necesariamente la incorporación de los sujetos al sistema de información debe ser gradual. Por ello, en una primera etapa de la planificación se propone identificar y nutrir a las personas (objetos de información) identificadas en forma cercana y dentro de los límites de la Administración Pública Provincial: la etapa inicial involucra a sus agentes estatales.

La ampliación del universo del sistema de información debe estar también planificada. Por ello, en una segunda etapa, se incorporarán sus familias, siendo cada uno de los integrantes objetos de información en sí mismos y al mismo tiempo dato del sujeto ingresado en la primera etapa (el agente estatal).

El paso siguiente es ampliar los sujetos persona a través de sectores funcionales de la Administración Pública, por ejemplo, sector Educación. Al hacerlo se identificarán los sujetos vinculados al sistema educativo provincial que no son familiares directos de un agente y por lo que no ingresaron en la etapa 2, y por no ser agentes, no ingresaron por la etapa 1: en este ejemplo serían principalmente los alumnos que no son familiares de un agente estatal.

La identidad, central en este objeto, implica la participación de la Dirección General del Registro Civil y de la Dirección General de Superintendencia de Personas Jurídicas y Registro Público de Comercio. En línea a esta propuesta (más allá de las etapas necesarias para llegar a esta situación ideal) es que al tratarse del mismo sistema, el nacimiento del objeto de información 'persona' se produce en esas dependencias. A través de la intervención de otras dependencias (Direcciones de Personal, reparticiones de los sectores funcionales como educación, salud, seguridad, etc.) se acumulan cada vez más datos en cada persona identificada.

³⁶ Por Ley Nacional N° 23.495/87 se ordenó un re-empadronamiento general de contribuyentes y se facultó (artículo 55) a la Dirección General Impositiva (D.G.I.) para que cree un código único que los represente. Así por Resolución N° 2.700/87 (D.G.I.) se dispone cómo efectuar el ordenado re-empadronamiento y entre sus Considerandos se menciona que ha decidido implantar un código único tributario que tenga como componente esencial el número del documento cívico asignado por el Registro Nacional de las Personas y Número de Cuenta otorgado por la Dirección Nacional de Recaudación Previsional, según se trate de personas físicas o jurídicas respectivamente.

³⁷ Las personas jurídicas contienen como dato a las físicas a través de las cuales pueden actuar, funcionar. A su vez los sujetos tienen como dato a las jurídicas donde se desempeñan. De este modo se muestra cómo los datos se cruzan o combinan entre objetos y que de esa combinación surge otro dato útil para algún usuario (información).

En la ampliación de sectores (en el ejemplo Educación) no solo se identificarán más personas, sino que a todas las ingresadas en las etapas anteriores (primera y segunda: agentes y sus familiares) se le asignarán todos los datos que se generen y tengan que ver con la función anexada³⁸.

Al incorporar salud, seguridad, entre otros, se conforma todo un universo de datos alrededor de los sujetos. Aplicamos la regla de la ampliación e integración.

Queda muy claro que esta propuesta de integración va mucho más allá que la integración sistémica de los sistemas de administración financiera y de ahí que es un valioso aporte a la gestión estatal.

Del desarrollo anterior se observa que el sujeto es la célula central en el sistema de información propuesto, por lo que se trata entonces del primer objeto de información definido. Para este objeto, en la regla de la ampliación e integración ¿hasta dónde debemos planificar la incorporación de sujetos al sistema de información?: Los límites del sistema están dados por el alcance de la Administración Pública Provincial y son los sujetos dentro de esos límites a los cuales más interesa nutrir de datos (regla de la asignación) para tomar así las mejores decisiones. Sin embargo, gracias a la regla de la codificación adoptada, se pueden incorporar al sistema de información cualquier sujeto del país, sea persona física o jurídica, para propósitos específicos³⁹. Se observa así lo fundamental de la regla de la codificación.

Utilizando esta configuración para todos los objetos de información, podrían tomarse las mejores decisiones porque se podrían conocer distintas combinaciones de información y los beneficios de controles automáticos del propio sistema, ya no solo invocando a los objetos personas, sino a otros⁴⁰. Recordemos que el 'objeto de información' es cualquier individualidad susceptible de ser distinguida de otras individualidades, sobre la que pueda adjudicarse un conjunto ilimitado de otros datos y agruparse en categorías junto a otros

³⁸ En el ejemplo si se trata de un alumno, el dato sobre su retención escolar. Si la escuela ingresa el presentismo en forma diaria al sistema y surge que el alumno no concurre al establecimiento, entre otras utilidades: ese dato impacta automáticamente 1) en la pérdida del derecho de su padre o tutor al cobro de la asignación familiar por escolaridad; 2) en la matrícula escolar del establecimiento para evaluar la suficiencia de docentes asignados en la planta funcional; 3) la posibilidad de otorgar subsidios si están condicionados a la escolaridad, etc. En el último ejemplo: se trata no solo que el Ministerio de Bienestar Social pueda cotejar esa información, sino que directamente a través de la C.U.I.T. del padre, madre o tutor, no se pueda tramitar (si así lo exige la norma de creación del beneficio). Así el sistema contribuye a la gestión pero al mismo tiempo al control, generando retroalimentación.

³⁹ Por ejemplo encontrar un proveedor de un bien que interesa al Estado accediendo a otras bases de datos que lo identifiquen por C.U.I.T., por lo que dependemos lamentablemente del criterio de codificación adoptado en otros sistemas.

⁴⁰ Supongamos el análisis de una enfermedad crónica. La misma persona, definida como objeto de información en esta propuesta, puede ser asistida en distintos establecimientos asistenciales. En un nivel de aplicación del sistema de información, el nutrir así al objeto permite ayudar al tratamiento del paciente al contar con su historia clínica. Desde el punto de vista sintético, a otro nivel de aplicación de los beneficios del sistema información (toma de decisiones de política sanitaria), sería interesante la información originada y consolidada del total de las personas que sufren la dolencia.

En el ejemplo, una vez detectadas las zonas donde la enfermedad es más importante (a partir del dato de residencia del paciente), puede para esas zonas evaluarse la cuantía de recursos financieros aplicados en campañas de prevención, porque la zona es un objeto de información, además del hospital (que se encuentra en esa zona), la enfermedad y la persona.. Así se combina información de distintos objetos, por la sola posibilidad que utilizan codificaciones universales y comunes, y todas las ubicaciones del sistema de información ingresan los datos bajo ese criterio, los cuales se asignan en el sistema hacia objetos que, gracias a los 'comunes denominadores' pueden vincularse entre sí.

Se ve claramente en el ejemplo que en la información sintética intervienen como mínimo áreas vinculadas a la educación, la salud, presupuestarias, contable y de tesorería: todas convergen a nutrir a objetos de información con datos que actúan como comunes denominadores, monetarios o no, lo que permite sintetizar, según lo buscado. Para las enfermedades se debería utilizar la codificación internacional de enfermedades, que a su vez responde a una agrupación en 'patologías'. Para los establecimientos educativos se debería utilizar el código único con que a cada uno se lo identifica en Nación. La región, de acuerdo a la división territorial política vigente, que es estable en el tiempo.

objetos, constituyendo una unidad de información sobre la que pueden tomarse decisiones: un automóvil, un tomógrafo computado, una escuela, un hospital, una posta sanitaria, una comisaría, un nivel educativo, una unidad de organización, una Jurisdicción, un Poder del Estado. Pueden entonces existir tantos objetos como propósitos existan de contar con información individualizada. Por ello es necesario prever que cada subsistema de información permita la identificación, seguimiento y asignación de todos los otros datos con los que aquél se nutre e individualiza y que esté disponible para todas las reparticiones que lo necesiten, como información en sí mismo o como materia prima de otro objeto de información, de la misma u otra repartición.

5.4 Los límites del sistema de información y su ampliación en el futuro

Solo con datos de la Administración Pública se mejorará enormemente la gestión de la información, aunque un volumen importantísimo de datos para los mismos objetos definidos, se generan fuera del alcance de la misma.

Deberá planificarse -en una segunda etapa- receptor la entrada de otros datos provenientes de sistemas externos con los que pueda integrarse y complementarse: algunos de ellos están fuera del alcance de la influencia del poder administrador. Así en algunos casos se puede intentar acordar y en otros imponer la utilización de los criterios propuestos en nuestro modelo. Los datos externos podrán alimentar a las bases del sistema de información de la Administración. Esto es lo que realmente justifica, sin lugar a dudas, la búsqueda de una codificación universal para todos los datos y objetos, en la medida de lo posible. De lo contrario, la integración con sistemas externos sería más compleja o inviable.

Como beneficio de la integración con sistemas externos, en línea al concepto de los objetos de información, en busca de la adopción de codificaciones estandarizadas, puede desarrollarse un adecuado y moderno sistema de contrataciones. Sería importante adoptar el catálogo de bienes y servicios de la Administración Pública Nacional⁴¹, que a su vez es convertible con el de Naciones Unidas. Así, de la mano de un sistema de compras electrónicas, si todos los bienes del país se encuentran en ese catálogo, cada 'objeto de información' podrá contener el o los insumos presupuestados y/o reales e incluso con sus precios de mercado actualizados. Se trata de un cambio revolucionario en la gestión de la información en la Administración Pública y con enormes beneficios en la mejora de la gestión gubernamental.

5.5 Los objetos de información y la determinación de costos

Ahora bien, si me remito a la definición de 'objeto de información', teniendo en cuenta las infinitas posibilidades de manejo de datos a partir de la incorporación de la tecnología, este 'objeto' puede ser la base no solo del sistema de información para la gestión de toda la organización, sino que obviamente es la base para el sistema de costos, necesario para la aplicación de las '3 E'. Supera las posibles dificultades de asignación de costos distintos al centro de costos definido como área que tenga asignado

⁴¹ Puede ser posible mediante Convenio provincial con la Oficina Nacional de Contrataciones, dependiente de la Secretaría de Gestión Pública. Jefatura de Gabinete de la Nación. Al año 2011 lo ofrecían en forma gratuita y contaban con un grupo de especialistas de catalogación que lo mantienen actualizado. Contaba en ese momento con 130.000 artículos a los que se podría acceder. En unos pocos segundos con ágiles buscadores puede encontrarse el artículo específico que sea de interés..

presupuesto (Rodríguez 2006)⁴², posibilitando aplicar no solo los costos directos a ese área de responsabilidad presupuestaria (se denominan Unidad de Organización en el presupuesto, dentro de las Jurisdicciones) sino el resto de los costos conceptualizados como “de transferencia entre agencias” (Rodríguez 2006)⁴³, arribando así según el mismo autor, al “costo pleno”.

Es que nada impide que los objetos se nutran de distintas reparticiones que ejecutan créditos presupuestarios independientes, ni la confusión de aspectos financieros de económicos, ni tampoco las dificultades de asignación de los costos por conceptos que en la contabilidad gubernamental tradicional tendrán el tratamiento de las ‘erogaciones figurativas’. Pueden preverse sistemas de transferencias de costos entre objetos. Asimismo, el desarrollo tendría un incremento exponencial si se incorporan, para todos los bienes y servicios, un sistema de catalogación universal (desarrollado en el punto anterior).

Es sabido que los entes públicos no persiguen el lucro, sino en todo caso cubrir parte de él y como máximo, autofinanciarse. Entiendo que si pretendemos determinar costos en la Administración Pública, debemos tener en cuenta, en primer lugar, que existen entes que prestan servicios públicos a cambio de tasas, normalmente las municipalidades. Se trata de servicios donde parecería no tan compleja la determinación de costos para, entre otros fines, fijar el precio⁴⁴. La dificultad radica en la integración del presupuesto, que es la herramienta habilitante para gastar, otorgada por el Poder Legislativo al Ejecutivo, al esquema contable y que éste brinde no solo información de tipo financiera, sino que incluya (o se complemente adecuadamente con información extracontable) información de cantidades, ya que se requieren de ambas (información monetaria y no monetaria) para facilitar el control de gestión. Propuse la utilización de los objetos de información para satisfacer esa falencia.

Existen reparticiones públicas que prestan servicios públicos de tipo indivisible. Son actividades heterogéneas y donde parece compleja la determinación de capacidades para la prestación de servicios y así la adecuada asignación de costos. Si bien también transforman recursos en un proceso, parece más realista determinar costos funcionales por período de costos, en lugar de unitarios, y además combinarlos con otros datos no monetarios, permitiendo así la confección de indicadores muy útiles para la mejora continua de la gestión y la evaluación del desempeño organizacional a lo largo del tiempo, pero no pretender costos unitarios de servicios de distinto tipo.

Asimismo, en todos los casos, la incorporación de los costos permitiría mejorar la confección de presupuestos, que luego se compararán con las erogaciones reales.

Espero haber contribuido a superar las dificultades que tienen que ver con la configuración de sistemas de información y para la determinación de costos.

5.6 Palabras finales

Pretender un sistema de información en la Administración Pública, que incluya además la posibilidad de determinar costos como aquí propongo, es de una ambición enorme y parece un sueño imposible, pero no lo es. En realidad el camino es más

⁴² Rodríguez, Roberto M. (2006). *Los Costos en el Sector Público*. Buenos Aires, Errepar, p. 178.

⁴³ op. cit. p. 179.

⁴⁴ El art. 109 de la Ley Provincial N° 1597/1995 *Ley Orgánica de Municipalidades y Comisiones de Fomento*, establece que los servicios se prestan al costo. Por ello, deben ser determinados, conocidos.

complejo aún, ya que aquí no incluyo otras problemáticas que tienen que ver, entre otras, con los recursos humanos, los bienes patrimoniales, las incumbencias legales de las reparticiones públicas, la incorporación de tecnología, etc.

Creo que he resumido los puntos básicos que sustentan la propuesta. Bajo las premisas indicadas y el apoyo de un grupo interdisciplinario de especialistas en recursos humanos, TICs, aspectos legales, etc. que contribuyan en el ámbito de sus competencias, puede emprenderse un largo camino de mejora continua, con ajustes permanentes, pero que con la visión clara y compartida de un futuro positivo, será posible. Por la magnitud de la organización, lograr implementar un sistema de información adecuado es complejo y requiere de una adecuada planeación, dado que implica no solo modificar estructuras organizacionales y sistemas informáticos, sino principalmente virar hacia un nuevo paradigma sobre el funcionamiento de la Administración Pública.

Como indiqué, el sistema sería altamente informatizado. Al respecto cabe aclarar que se entiende que la apropiación de la tecnología no resuelve por sí misma y no genera una modernización de la gestión pública si no es acompañada por cambios sustanciales en los procesos con que los servicios son resueltos y en la actitud con que los organismos deben plantearlos; y que, por lo tanto, la capacidad de cada repartición para trabajar integradamente con las demás, en el marco de amplia colaboración interadministrativa es mucho más que un intercambio de datos. Es que el problema a solucionar no trata, en efecto, de un problema informático, sino de profundos cambios organizacionales y culturales.

Más allá de las aclaraciones que efectué al inicio sobre el alcance de este trabajo, no puedo terminar sin dejar de expresar mi opinión respecto al sistema de control en general en el ámbito público. Estoy convencido que debe superarse el control tradicional (solo de legalidad) y el administrador público debe responder que cumple lo asignado; pero además no es suficiente lograr los objetivos (eficacia) sino que también importa el tiempo y la cuantía de los recursos aplicados para ello (economía y eficiencia). Parece inconcebible el sistema tradicional de control de los recursos públicos que solo se basa en un control de legalidad, sin incluir explicaciones sobre gestión (aparte de la legal) del responsable. Parece que solo alcanza que no viole la ley y no parece importante que deba dar explicaciones si no cumple los objetivos y/o desperdicia recursos. En las organizaciones donde no se ha modificado este paradigma (control tradicional basado solo en la legalidad), las estructuras (conformadas por los procedimientos, los órganos de control, las tareas, los sistemas de información, etc.) se han configurado en esa línea de pensamiento y entonces no responden a otras necesidades, lo que ha generado además andamiajes complejos que dificultan la acción estatal para responder a las requerimientos públicos.

Ahora bien, afortunadamente si se percibe que el sistema actual no está respondiendo a lo esperado es porque nuevas necesidades nacieron y así se han presentado dilemas, que son el síntoma de que los paradigmas están siendo cuestionados y ya no responden a lo que se necesita, porque se hace necesario dar lugar a otros, que se van a imponer. Este tipo de trabajo y encuentros fomenta su difusión.

El Estado no es una organización amenazada por competidores que la pueden hacer desaparecer del mercado, por lo que siendo ineficaz e ineficiente, va a seguir existiendo de todas maneras, ya que los Estados no quiebran. Seguramente es una razón importante por la que el paradigma tradicional sigue vigente. Pero confío que, aunque lentamente, ese proceso de cambio está pronto a ponerse en marcha.

6. Bibliografía

Ackoff, Russell L. (1983). *Planificación de la Empresa del Futuro*. México, Noriega Editores.

Bohlander, George, Scott Snell y Arthur Sherman (2001). *Administración de Recursos Humanos*. México, Thomson - Learning.

Dirección de Recursos Informáticos. Subsecretaría de Tecnologías de Gestión de la Secretaría de Gabinete y Gestión Pública, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación (2008). *Interoperabilidad de la Información para el Gobierno Electrónico en la Administración Pública*. Buenos Aires, Publicación de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas. Centro de Estudios Científicos y Técnicos (2008). *Recomendación Técnica del Sector Público N°. 1. Marco Conceptual para la Administración Pública*. Paraná.

François, Charles (1992). *Diccionario de Teoría General de Sistemas y Cibernética. Conceptos y Términos*. Buenos Aires, Editado por GESI Asociación Argentina de Teoría General de Sistemas y Cibernética.

Hauriou, Andre (1980). *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. Barcelona, Ariel.

Hansen, Don R. y Maryanne M. Mowen (1996). *Administración de Costos. Contabilidad y Control*. México, Thomson Editores.

Herrscher, Enrique G. (2003). *Pensamiento Sistémico. Caminar el cambio o cambiar el camino*. Buenos Aires, Granica.

- - -. (2007). *El Círculo Virtuoso. Cambiar-Planificar-Aprender-Cambiar*. Buenos Aires, Granica.

- - - -. (2008). *Planeamiento Sistémico. Un enfoque estratégico en la turbulencia*. Buenos Aires, Granica.

Las Heras, José María (2008). *Estado Eficiente. Administración Financiera Gubernamental. Un enfoque sistémico*. Buenos Aires, Buyatti.

Lussier, Robert N. y Christopher F. Achua, (2002). *Liderazgo. Teoría. Aplicación. Desarrollo de habilidades*. México, Thomson - Learning.

Pérez Vaquer, Mauro, (2011). Tesis de Maestría en Gestión Empresaria '*Planeamiento para el desarrollo e implementación de un sistema de información para mejorar el control y optimizar la gestión en la Administración Pública de la Provincia de La Pampa*'. Santa Rosa, Fac. de Cs. Económicas y Jurídicas. Universidad Nacional de La Pampa.

Subsecretaría de la Gestión Pública, Jefatura de Gabinete de Ministros Presidencia de la Nación (2006). *Programa Carta Compromiso con el Ciudadano. Aportes para una Gestión por Resultados. 2005. Estándares e Indicadores de Servicios*. Buenos Aires.

Rodríguez, Roberto M. (2006). *Los Costos en el Sector Público*. Buenos Aires, Errepar.