

CAPÍTULO IV

INSTRUMENTOS DE LA GESTIÓN PÚBLICA

“Las únicas cosas que evolucionan por sí solas en una organización son el desorden, la fricción y el mal desempeño”. Peter Drucker

IV.1. Administración Financiera.

Las políticas públicas se llevan adelante de acuerdo con cierta racionalidad instrumental. Gracias a esta racionalidad instrumental se echan a andar y pueden alcanzar sus objetivos. Necesitan de esta racionalidad instrumental para producir los efectos deseados, el impacto buscado. Dentro de esa racionalidad instrumental está la función de administración financiera.

La administración financiera en los negocios privados visualiza a la empresa como un sistema productor de flujos de fondos. Bajo este enfoque, procura hacer máximo el valor actual de la diferencia entre entradas y salidas de dinero. Las decisiones financieras privadas revelan una racionalidad informada en los estímulos del mercado. Su principal objetivo es maximizar el precio de las acciones de la empresa en el mercado.

Sin embargo, cuando se trata de la administración del Estado, el dinero no lo es todo, ni el mercado es el principal generador de los programas de producción pública.

Una vez determinados los objetivos de política y definidas las estructuras de gastos e ingresos públicos que mejor les sirven, lo que sigue es el proceso de implementación a través de los sistemas, órganos, normas y procedimientos administrativos.

En principio, las acciones de administración financiera básica, esto es lo que tiene que ver con la obtención de fondos y con su aplicación, deben ajustarse a pautas objetivas de eficiencia.

El concepto de eficiencia se utiliza predominantemente en el análisis financiero y tiene un parentesco cercano con la noción de óptimo. Este se refiere a las cantidades físicas mínimas de recursos requeridas para generar una cierta cantidad de producto, asumiendo una tecnología constante. Cuando se introduce el costo de los insumos, se homogeneiza esta dimensión, y se pasa a la consideración de la eficiencia.

Sin embargo, en el ámbito público, la eficiencia en el sentido recién comentado no puede ser siempre una búsqueda excluyente. En muchos casos, es necesario que la estructura de los procedimientos administrativos aparezca mostrando tanto o más preocupación por brindar efectivamente garantías de transparencia, objetividad y equidad.

La administración pública es una organización compleja. Hay en ella ámbitos en los que es posible e indispensable establecer patrones de eficiencia y confrontar con ellos las operaciones y actividades realizadas; y otros en los que el diseño de los procedimientos debe reflejar un énfasis en la vigencia de valores como el debido proceso, el apego a la ley, la equidad administrativa.

Si se cree que la gestión pública debe tener en mira valores más allá de los puramente instrumentales, entonces la eficiencia no puede limitarse a la alternativa más económica. Las diferentes alternativas deben evaluarse según su consistencia con valores públicos como la cohesión social, la responsabilidad ambiental y la transparencia.

Las formas de esencia republicana impuestas a los mecanismos de ejecución del gasto público pueden suponer para la lógica de la eficiencia instrumental, elementos de ralentización,

recalcitrantes; pero son políticamente efectivos en la medida que promueven la credibilidad del ciudadano en el sistema de gobierno.

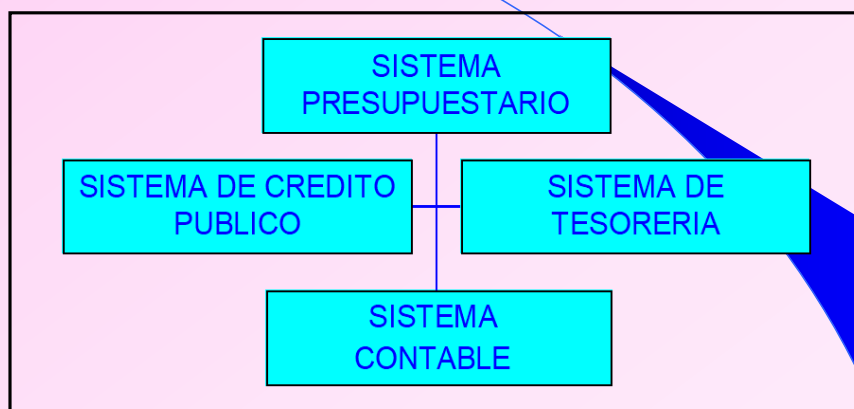
La administración financiera del Sector Público se despliega dentro de un orden jurídico. En el plano nacional, ese marco normativo está dado por la Ley N° 24.156. Esta ley define a la administración financiera como “...el conjunto de sistemas, órganos, normas y procedimientos administrativos que hacen posible la obtención de los recursos públicos y su aplicación para el cumplimiento de los objetivos del Estado”. Como sistemas integrantes menciona al “presupuestario”, al de “crédito público”, al de “tesorería”, al de “contabilidad”, al mismo tiempo que les reclama mantener interrelación entre sí. A la cabeza de cada una de estos sistemas hay un órgano rector, los que, a su vez, son coordinados por la autoridad que designe el Poder Ejecutivo.

Las reformas que le introduce esta ley a la organización financiera del Sector Público Nacional tienen como sustento metodológico a la Teoría General de Sistemas. El biólogo alemán Ludwig von Bertalanffy fue quien acuñó la denominación de Teoría General de Sistemas (TGS). Para él, la TGS debería constituirse en un mecanismo de integración entre las ciencias naturales y sociales y ser al mismo tiempo un instrumento básico para la formación y preparación de científicos. Los objetivos originales de la TGS fueron: (i) desarrollar una terminología general que permita describir las características, funciones y comportamientos sistémicos; (ii) estructurar un conjunto de leyes aplicables a todos esos comportamientos; (iii) realizar una formalización matemática de esas leyes.

LA TEORÍA DE LA TOTALIDAD Y EL PRINCIPIO DE “PANCHITO IBÁÑEZ”

Bertalanffy veía sistemas en todas las cosas. Sistemas pequeños, sistemas grandes; sistemas menores, sistemas mayores; sistemas abiertos, sistemas cerrados. La naturaleza y la realidad estaban colmadas de sistemas y ellas mismas eran sistemas. Su creación, la TGS, se ofrecía como el estudio de las propiedades generales de cualquier clase de sistema y como un modelo de organización y unificación de las ciencias. Su inspiración es la biología, aunque sus aplicaciones se han extendido al estudio de modelos sociales, etnológicos, económicos, administrativos y físicos. La TGS fue sintetizada de manera muy didáctica por el exquisito y culto presentador televisivo y locutor Juan Francisco Ibáñez Echeverría cuando sentenció. “Todo tiene que ver con todo”. También la perturbación en un sistema (teoría del caos), con su cadena de efectos desequilibrantes, tiene su frase de cabecera simplificadora: “El aleteo de una simple mariposa puede provocar un tifón al otro lado del mundo”. Pero esto ya no es Bertalanffy sino Lorenz y Gleick. No importa, todo tiene que ver con todo. Los denominadores comunes son interconexión, interacción, interdependencia, que representan el tejido conectivo de los sistemas. La definición típica de sistema es la de conjunto de elementos interrelacionados. El sistema no es la mera suma de sus partes componentes. Estas partes no permanecen estáticas, inanimadas, insensibles. Al contrario, si son afectadas por la acción de otra u otras, a su vez generan una interacción o más. La organización es un gran sistema, un macrosistema, y -dentro de él- la administración financiera es un sistema, que -por su parte- contiene sistemas menores. En el contexto de la Ley N° 24.156, son los de Presupuesto, Crédito Público, Tesorería General y Contabilidad Gubernamental.

ADMINISTRACIÓN FINANCIERA ENFOQUE SISTÉMICO



Fuentes: Oficina Nacional de Presupuesto y elaboración propia sobre la base de conocimientos históricos y teóricos.

Además de los tradicionales conceptos mencionados, a lo que se pueden sumar los procesos y la retroalimentación, la teoría de sistemas suministra dos aportes básicos esenciales: la interrelación de sistemas y los criterios de “centralización normativa” y de “descentralización operativa”

La interrelación significa que el desarrollo y funcionamiento eficaz y eficiente de cada sistema se halla directamente influido por los avances alcanzados en el sistema menos estructurado.

Los conceptos de centralización y descentralización en este contexto no son contradictorios sino complementarios. La centralización tiene adherida una función rectora y conlleva la emisión de normas, directivas, instrucciones generales, circulares y procedimientos. La descentralización implica la ejecución de las actividades, operaciones y tareas propias de cada sistema en cada una de las instituciones públicas.

IV.2. Los sistemas de Administración Financiera en la Ley.

Desde el punto de vista normativo, la administración financiera comprende el conjunto de sistemas, órganos, normas y procedimientos administrativos que hacen posible la obtención de los recursos públicos y su aplicación para el cumplimiento de los objetivos del Estado (conf. artículo 2°, Ley N° 24.156).

De acuerdo con la definición anterior, la administración financiera es un instrumento, un medio del que se vale el Estado, sus jurisdicciones y entidades, para cumplir funciones esenciales, para producir bienes y servicios, para desarrollar inversiones.

La administración financiera implica, en sentido práctico, la preparación de presupuestos, la obtención de medios de

financiamiento, la administración de las cobranzas y los pagos, el registro de las operaciones y la elaboración de estados contables financieros.

Todas esas actividades tienen entre sí vasos comunicantes, conexiones, elementos de condicionamiento. Por eso es posible visualizar a la administración financiera como un gran sistema dentro del cual operan sistemas menores. Las funciones típicas de administración financiera permiten distinguir cuatro sistemas sustantivos. Son los de presupuesto, crédito público, tesorería y contabilidad gubernamental. Cada uno de ellos tiene un centro directivo u órgano rector y unidades periféricas de operación. El centro directivo es el que programa, ordena, coordina y supervisa.

En contacto con la administración financiera está la administración de los recursos reales. Son parte de esta última la gestión de los bienes del Estado, las contrataciones, la inversión pública y los recursos humanos.

IV.3. Conclusiones y reflexiones.

La administración financiera en el ámbito público debe jugar un papel de instrumento de precisión mayor si se quiere que la ejecución de las políticas y programas estatales alcance estándares de buena efectividad. A diferencia del Sector Privado, donde la maximización del valor accionario es el objetivo maestro de la administración financiera, en el contexto gubernamental, la eficiencia económica no puede desvincularse de valores como la transparencia y la equidad. Este enfoque múltiple implica que las decisiones financieras públicas deben equilibrar la optimización de recursos con la garantía de procesos justos y legales. La Ley N° 24.156 establece los sistemas, órganos, normas y procedimientos administrativos que ordenan y

encaminan la gestión financiera pública. Cada uno de esos sistemas tiene un órgano rector (ubicado en la jurisdicción hacendística del Poder Ejecutivo), que emite directivas y toma decisiones de programación operativa, y tiene unidades periféricas que ejecutan las normas e instrucciones emanadas de autoridad competente y realizan las funciones corrientes de administración financiera. Los sistemas aludidos comprenden las actividades de presupuestación, crédito público, tesorería y contabilidad. Los comentarios anteriores ponen de relieve el hecho de que el diseño legal está impregnado de dos características que son distintivas de los sistemas administrativos: a) La interrelación entre los componentes del conjunto; b) La centralización normativa y la descentralización operativa. Así, la administración financiera, con su base legal y su configuración sistémica, torna imperativo y logable un obrar administrativo íntegro, fiscalmente responsable y productivo.