

NUEVAS TECNOLOGIAS DE GESTION EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

INVESTIGADORES: DR. HUGO CHUMBITA - LIC. MÓNICA CLOT - LIC. ALEJANDRO RODRIGUEZ

SERIE I. DESARROLLO INSTITUCIONAL Y REFORMA DEL ESTADO. DOCUMENTO N°54

DIRECCIÓN NACIONAL DE ESTUDIOS Y DOCUMENTACIÓN
DIRECCIÓN DE ESTUDIOS E INVESTIGACIONES

BUENOS AIRES - 1996

Introducción	2
I. MODELOS DE CAMBIO ORGANIZACIONAL	4
I. 1. La gestión de calidad total	
I. 2. El estado moderno y modesto	
I. 3. Reingeniería de la administración	
I. 4. El gobierno emprendedor	
I. 5. Conclusiones sobre los modelos de cambio	
II. REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACION EN ARGENTINA	13
II. 1. Antecedentes	
II. 2. Reforma del Estado	
II. 3. Reforma administrativa	
II. 4. Premio a la gestión de calidad	
III. ALGUNAS EXPERIENCIAS DE INNOVACION	18
III. 1. Los casos observados	
III. 2. Caso: Campaña de erradicación de la aftosa (SENASA)	
III. 3. Caso: Reorganización del sistema estadístico nacional (INDEC)	
III. 4. Caso: Programa de calidad del Hospital General Belgrano	
III. 5. Caso: Programa de calidad de la Municipalidad de Maipu	
III. 6. Caso: Programa de calidad de la Municipalidad de Rafaela	
III. 7. Caso: Programa de calidad de la Facultad Regional de la UTN de Concepción del Uruguay	
III. 8. Caso: Nuevo sistema de procedimientos administrativos (Secretaría General del M. de Economía)	
III. 9. Caso: Fundación EXPORT*AR (Subsecretaría de Relaciones Comerciales Internacionales)	
III. 10. Caso: Reorganización del Registro Nacional de Armas	
III. 11. Caso: Nuevo centro en Buenos Aires del Registro Nacional de las Personas	
III. 12. Caso: Capacitación de recursos humanos del sector público (INAP)	
III. 13. Conclusiones de la observación de experiencias	

INTRODUCCION

El objeto de esta investigación es caracterizar los modelos de cambio organizacional en la administración pública y las nuevas tecnologías inspiradas en las propuestas de gestión de calidad, reingeniería de procesos y productividad, así como relevar experiencias significativas de innovación en la gestión pública que permitan observar sus posibilidades y problemas en nuestro país.

La literatura sobre administración pública refleja la generalización de experiencias de reforma e innovación. Hay consenso entre los analistas acerca de que la magnitud y la velocidad de las mutaciones en la sociedad de hoy y las renovadas demandas de los ciudadanos requieren cambios profundos en la gestión gubernamental para adaptarla a las nuevas condiciones.

En la elaboración teórica que apunta a conceptualizar estos fenómenos, se acepta generalmente que el Estado liberal dió lugar a un tipo de gestión burocrática "garantista" o legalista, puesta en crisis a partir de las nuevas funciones del Estado-prestador de servicios. Por otro lado, se plantea que el agotamiento del ciclo del Estado de Bienestar requiere cambios en las formas de administración.

Estas interpretaciones nos remiten a una distinción básica entre Estado y administración. Existe un nivel de cambios en el Estado entendido como relación social, y otro nivel de cambios administrativos, en las formas de gestionar los órganos estatales. La reforma del Estado sería una transformación de fondo, que implica cambios estructurales a nivel social, político y económico, o que afecta las relaciones sociales constitutivas del Estado (por ejemplo, redefinición de sus objetivos y funciones, modificando el sentido o los alcances de su intervención). La reforma administrativa afectaría otros aspectos subordinados que se refieren a los procedimientos, a las formas de acción o regulación, sin variar los objetivos o las relaciones de fondo con la sociedad o con los demás actores (ver Blutman, 1994).

No obstante la distinción teórica, en la práctica aparecen aspectos y problemas entrelazados, donde es difícil trazar una línea de separación, y evaluar la entidad o las consecuencias de los cambios depende a menudo de las visiones ideológicas de los observadores. Por un lado, las reformas en la administración no pueden concebirse desvinculadas de las características estructurales del Estado, y por otro lado una reforma estatal conlleva siempre modificaciones administrativas. De todos modos, el tema de este estudio se ubica principalmente en el segundo nivel, en torno a los modelos de funcionamiento administrativo y las técnicas de gestión.

Las propuestas de reforma administrativa se presentan a menudo como proyección de modelos y técnicas ensayadas con éxito en la gestión empresarial, lo cual se explica porque en la generalidad de los países las organizaciones estatales aparecen rezagadas en relación a las experiencias de transformación del proceso de trabajo llevadas a la práctica por las empresas privadas.

En los países occidentales más desarrollados ha ejercido gran influencia la corriente de ideas de cambio que comenzó a difundirse en torno a los temas de la excelencia, el management moderno y el modelo japonés, planteando la cuestión de la reorganización del proceso de trabajo y llamando la atención sobre la cultura organizacional. La difusión de los círculos de calidad y la aplicación del management participativo en la industria produjeron notables avances en la calidad y productividad, originando un modelo aplicable también a los servicios: el "descubrimiento" clave es que nadie conoce mejor que el empleado su propio trabajo y las variables para mejorarlo, y que en la base de la organización existen enormes recursos y energías que pueden ser desplegadas a partir del compromiso con los resultados; otro hallazgo fundamental es "incorporar al cliente" como recurso y orientar hacia él los procesos productivos, ya que el usuario del producto o servicio es el que conoce, aprecia y define la calidad.

En Estados Unidos, entroncando con ciertos antecedentes de la Escuela de las Relaciones Humanas y las teorías de Desarrollo Organizacional y Administración Participativa, el auge de los programas de "gestión de calidad" dió pie a la llamada filosofía del Total Quality Management, proyectada también al sector público, que en las formulaciones más recientes de los analistas y consultores se ha convertido en una nueva propuesta de Reingeniería de la empresa o de la administración.

El Informe de 1993 del vicepresidente Gore, recomendando un conjunto de principios y acciones para que la administración "trabaje mejor y cueste menos", contiene una propuesta global de transformación basada en gran medida en los principios de gestión de calidad y reingeniería organizacional. Uno de los asesores principales del proyecto fue David Osborne, coautor del libro "La reinención del gobierno". Propugna un gobierno orientado al cliente-usuario, simplificando las reglamentaciones y los sistemas de compra, agilizando la gestión y reduciendo costos. Plantea otorgar mayores atribuciones a los funcionarios -incluso para contratar, despedir y recompensar al personal- y a la vez transferir poder de la cúspide burocrática hacia la base, con la idea del *empowerment* a los empleados, asignándoles mayor autonomía y responsabilidad a través de un "acuerdo de rendimiento" (*performance agreement*). Por otra parte, proyecta transformar progresivamente los sistemas presupuestarios, financieros y de evaluación implantando los "presupuestos basados en los resultados" (Gore, 1993; Kettl, 1994).

En Japón y en otros países europeos y latinoamericanos se generan experiencias y propuestas que apuntan en la misma dirección o tienen puntos de contacto con los enfoques mencionados, evidenciando que se trata de una problemática universal.

En el primer capítulo de la siguiente exposición tratamos los enfoques propositivos o modelos de cambio de carácter general, a fin de conceptualizar las nuevas tecnologías de gestión. En el segundo capítulo consideramos el panorama de reformas en el Estado y la Administración que constituyen el marco de las innovaciones en nuestro país. En el tercer capítulo, como una aproximación exploratoria a la realidad de estas experiencias, sintetizamos la observación de varios casos de organismos públicos que han llevado a la práctica algunas iniciativas de cambio.

I. MODELOS DE CAMBIO ORGANIZACIONAL

I. 1. La gestión de calidad total

Los hallazgos empíricos de W. Edwards Deming, creador de esta concepción a partir de una larga actuación en la empresa privada, desplegaron sus posibilidades de aplicación en la industria japonesa de posguerra y muy posteriormente tuvieron eco en los Estados Unidos. Complementados por las experiencias de Joseph Juran e integrados con otras fuentes de pensamiento renovador del management, se proyectaron como un modelo integral aplicable a cualquier clase de organizaciones (Deming, 1989; Juran, 1974; Crosby, 1982).

La enseñanzas de Deming fueron resumidas por él en 14 puntos:

1. Perseverar en el propósito de mejorar el producto y el servicio (*kaizen*, mejora incremental y continua).
2. Internalizar la nueva filosofía (no debe ser una regla exterior sino una convicción interior, de tipo cultural).
3. Dejar de depender de la inspección para lograr calidad.
4. Terminar con la práctica de hacer negocios exclusivamente en base al precio, y minimizar costos trabajando con un solo proveedor (modelo de las firmas japonesas que "asocian" a proveedores y aseguran el *just-in-time*).
5. Mejorar continuamente todos los procesos de planificación, producción y servicio.
6. Implantar la formación en el trabajo.
7. Los directivos deben asumir su liderazgo en la empresa.
8. Desechar el miedo al cambio.
9. Derribar las barreras entre las áreas del staff (descompartimentación, comunicación).
10. No dar eslogans incumplibles al personal.
11. Eliminar los cupos numéricos para los empleados y los objetivos numéricos para la dirección.
12. Lograr que las personas puedan sentirse orgullosas de su trabajo, y suprimir la calificación anual o el sistema de méritos (para que la evaluación de resultados a corto plazo no distorsione los objetivos de largo plazo).
13. Estimular la educación y la automejora de todos.

14. Poner a trabajar a todo el personal de la empresa para conseguir la transformación.

Existen diversas versiones, desarrollos e interpretaciones del modelo, que de la industria se extendió a la gestión de servicios, adquiriendo matices diferentes según los expositores. El FQI define la gestión de calidad aplicable al sector público como "un sistema de gestión integrada estratégica dirigido a la satisfacción del cliente, a través del involucramiento de todos los empleados y la mejora continua de todos los procesos de la organización y del uso de los recursos" (Mizaur, 1992).

Sus aspectos centrales pueden resumirse en la "orientación hacia el cliente", la noción de mejora continua de los procesos, el compromiso y el *empowerment* de los empleados que reduce las funciones de supervisión, la redefinición de la gerencia como liderazgo, el énfasis en la integración cultural de la organización y la visión estratégica, la preocupación por la eficiencia en el uso de los recursos y por la medición de resultados. Dentro de una concepción de relaciones de confianza, el enfoque del cliente se extiende al replanteo de la cooperación interna de las unidades de trabajo y la vinculación estrecha con los proveedores.

Una herramienta primordial es la construcción de la "cadena interna de clientes" en la organización: aplicando el principio de satisfacer al cliente, las etapas del proceso de trabajo se consideran como servicios de una sección a otra, donde los bienes que unas producen se convierten en insumos para otras, y la interrelación de clientes y proveedores internos permite optimizar el circuito productivo. Los métodos utilizables consisten básicamente en organizar el flujo de información y la comunicación.

En cuanto al rol de la gerencia, se indica que debe actuar sobre la cultura de la organización, delegar tareas y capacitar a sus subordinados, y se recomienda utilizar diversas herramientas técnicas de comunicación, modelos de negociación, etc. En estos aspectos se advierte la recepción de diversos enfoques sobre management y dirección estratégica que se desarrollaron en las últimas décadas en la teoría y en la práctica de las organizaciones.

Lo mismo puede decirse acerca de las técnicas de medición y evaluación de rendimientos, que el modelo propugna utilizar de manera extensiva, sin que ningún sector quede exento; o de los procedimientos de *Benchmarking*, que consisten en la comparación con modelos de referencia, aprendiendo de ellos para emularlos y establecer metas de superación.

Algunos principios de TQM se traducen en forma aforística mediante reglas como las siguientes: "hacer las cosas bien la primera vez" (para no tener que trabajar en corregir errores); cuando algo sale mal, "arreglar el proceso" en vez de "buscar al culpable", etc.

Una crítica a esta concepción señala el carácter "proverbial" de sus postulados, que tienen cierto grado de ambigüedad y en la práctica pueden resultar contradictorios, por lo cual no constituirían una verdadera guía para la acción (Hyde, 1992).

Michael Barzelay, profesor e investigador de la Escuela de Administración Kennedy de Harvard, ha señalado el interés y las posibilidades que ofrece la adopción del modelo de gestión de calidad total en las organizaciones públicas. En la actualidad se estaría produciendo la transición desde el antiguo paradigma burocrático a un nuevo "paradigma post-burocrático" y la concepción de TQM puede servir como catalizador, proveyendo el puente de uno a otro modelo (Barzelay, 1992).

Carles Boix, refiriéndose tanto a la realidad europea como a la de Estados Unidos, define la transición en términos de evolución del modelo "garantista" de la Administración a otro modelo post-garantista "como prestadora de servicios". La administración pública del Estado liberal, resultante de la necesidad de separar y subordinar la burocracia profesional a los órganos de la soberanía política (Gobierno y Parlamento) a través del fiel cumplimiento de las normas legales, se ha ido transformando con las funciones del Estado de Bienestar de tal modo que ya no se corresponde con la imagen tradicional, y para gestionarla eficientemente es necesario, sin abandonar las garantías procedimentales del Estado de Derecho, reconsiderar su misión y modificar la concepción de los propios gerentes públicos sobre su actividad.

Si la Administración se conceptualiza como productora de servicios, la otra cara de la moneda es considerar a los ciudadanos o usuarios (y en algunos casos a otras unidades administrativas) como clientes, ajustándose a sus requerimientos y necesidades. El funcionamiento de la organización tiene que orientarse así hacia la calidad de sus prestaciones, y las propuestas de TQM permiten integrar, medir y evaluar su actividad, mejorando la eficiencia y la satisfacción profesional de los empleados a la vez que el servicio a los clientes. El empleo de la categoría de cliente es pertinente en las unidades que prestan servicios internos a la Administración y externos, al público, pero no en las agencias estatales que tienen misiones de control y garantía y aplican eventualmente la coacción legítima (Boix, 1994).

I. 2. El Estado moderno y modesto

Michel Crozier ha teorizado sobre la crisis actual y la necesidad de pasar de un Estado arrogante y presuntamente omnipotente a un Estado modesto, pero de hecho más activo e influyente, coincidiendo parcialmente con otras propuestas en el mismo sentido (Crozier, 1987/a; Sorman, 1986). No se trataría meramente de restringir sus funciones sino de transformar su relación con la sociedad, centrando el cambio en la calidad de las prestaciones, la información a los ciudadanos-clientes y su participación activa en esa relación.

Crozier postula para ello tres principios fundamentales: 1) el de simplicidad de las estructuras y procedimientos, como respuesta a la creciente complejidad de las interacciones humanas; 2) el de autonomía de las unidades operacionales, y 3) el del gobierno por la participación y la educación, opuesto al gobierno por las reglas, los controles y la jerarquía.

Como estrategia para aplicar este modelo de funcionamiento del Estado, plantea los siguientes elementos: a) la toma de conciencia y el compromiso de los principales actores políticos de la pirámide gubernamental; b) la formación de equipos de apoyo, pequeñas "células", para elaborar decisiones y repensar misiones y métodos alrededor de los ministros, directores y progresivamente los jefes del resto de las unidades menores; c) instrumentar la evaluación de resultados de la acción pública, combinando a ese fin los modelos de evaluación de programas, auditoría de gestión y sistemas de escucha al público; d) movilizar los recursos humanos constituidos por los funcionarios operacionales medianos y subalternos, apelando a su capacidad de innovación y despertando la pasión de los funcionarios por su profesión, asociada a la voluntad de conocer al administrado-cliente a cuyo servicio actúan; e) la formación del personal, no de tipo abstracto y general, sino trabajando con la realidad del oficio mediante la formación-acción, confrontando experiencias y dando a los interesados los medios para encontrar soluciones a sus problemas (Crozier, s/d).

También en relación a la estrategia, Crozier insiste en la necesidad del conocimiento previo y certero acerca de cada sector de la administración sobre el que se pretende actuar y afirma que hay que lograr "el mejor triángulo posible" entre objetivos de cambio, obstáculos y recursos. Contra el hábito de poner en primer lugar los objetivos y olvidar los recursos, propone partir de los recursos -especialmente los recursos humanos- y observar con atención los obstáculos, lo cual a menudo debe llevar a cambiar los objetivos (Crozier, 1987/b).

I. 3. Reingeniería de la administración

La "reingeniería de negocios" surgió en Estados Unidos como una reflexión y una respuesta frente a los problemas que plantea a las empresas la competitividad en las condiciones cambiantes del mundo actual. Michael Hammer acuñó este concepto alrededor de 1990, observando la realidad de numerosas corporaciones que apelaron a cambios radicales para mejorar sustancialmente sus rendimientos. Sus proposiciones originaron un movimiento que tuvo gran repercusión, orientando la transformación de diversas compañías, y el enfoque ha sido aplicado en administraciones públicas estatales por algunas consultoras.

El objetivo de la reingeniería no sería obtener avances incrementales en el rendimiento de las empresas, sino provocar "un salto de magnitud exponencial" revisando toda la estructura de la organización. A diferencia de las propuestas de mejora paulatina y constante del TQM, se plantea no tratar de "arreglar" nada, sino "volver a empezar,

arrancando de cero". El punto de partida es poner el foco en los "procesos", entendiendo por tales, al margen de los departamentos funcionales habituales, cada serie de actividades que conducen a un resultado valioso para el cliente. La reingeniería consiste en reconstruir esos procesos, en un lapso breve de tiempo, eliminando todo lo que no agrega valor. Ello requiere, además de los líderes y comités directores a nivel de la organización, la dedicación a cada proceso específico de un gerente responsable ("dueño del proceso") y un equipo de rediseño, diagnóstico y supervisión de la reingeniería.

Los autores explican que la reconstrucción de esos procesos exige romper con los precedentes anticuados de la división y especialización del trabajo de Adam Smith, desarrollados en la fábrica fordista y extendidos a la administración: deben reintegrarse las tareas, combinarse los oficios, formarse equipos de trabajo, dar poder de decisión a los empleados, reducir las verificaciones y controles costosos. Las grandes estructuras jerárquicas que se modelaron para organizar la producción estandarizada en masa, dirigida a consumidores poco exigentes, son ineficientes en el mundo de hoy donde abundan los bienes de consumo, la oferta se diversifica, "el cliente manda" y se agudiza la competencia; las nuevas organizaciones tienen que ser más flexibles y la pirámide de las jerarquías corporativas debe aplanarse.

La reingeniería necesita apoyarse en las posibilidades revolucionarias de las nuevas tecnologías, aunque Hammer y Champy advierten que éstas no son conducentes por sí mismas: la informática o la automatización permiten realizar las tareas mejor y más rápido, pero si se siguen haciendo los mismos trabajos no se producirán mejoras fundamentales.

Entre las técnicas instrumentales se recomienda iniciar la reingeniería con un mensaje "dramáticamente convincente", planteando que está en juego la sobrevivencia de la organización, a fin de allanar las resistencias al cambio, y otra comunicación que fije claramente las metas al personal (Hammer y Champy, 1994).

Como los mismos expositores reconocen, hay puntos de contacto entre el modelo de reingeniería y la gestión de calidad total: ambos señalan la importancia de los procesos, colocando en primer lugar las necesidades del cliente y revisando la organización desde ese punto hacia atrás. La diferencia sería que el TQM apunta a la mejora gradual de procesos, mientras que la reingeniería descarta el gradualismo y promueve cambios radicales. A pesar del énfasis de Hammer en la originalidad de su propuesta, es evidente que sus fundamentaciones glosan el pensamiento precursor de Peter Drucker y otros autores. En cuanto a las ideas centrales de satisfacción del cliente, potenciación de los empleados, liderazgo gerencial y orientación a los resultados, la reingeniería sigue las enseñanzas de los padres del TQM.

En un comentario sobre el tema, Jaime Maristany plantea el dilema del cambio para los empresarios argentinos en la actual coyuntura, afirmando que deben hacer reingeniería y no calidad total ("que ha fracasado muchas veces por sus costos, por no tomar en cuenta

los cambios tecnológicos y por su base estadística manufacturera"). Los pasos que recomienda son: a) definir claramente lo que se quiere; b) formar un fuerte grupo promotor ; c) crear una sensación de emergencia en la organización para motivar el cambio; d) asegurar la comunicación hacia abajo, estimular dando el ejemplo y "cortar lo que haya que cortar", con prudencia pero sin temor; e) consolidar cada modificación con políticas y sistemas, seguir adelante y medir lo que ocurre en la cultura de la organización, eligiendo las acciones futuras sobre la base de mayor información (Maristany, 1995).

I. 4. El gobierno emprendedor

Las ideas lanzadas por David Osborne y Ted Gaebler en su libro "La reinención del gobierno" suscitaron gran interés en los Estados Unidos y fueron tenidas en cuenta en la iniciativa de reforma del gobierno federal liderada por el vicepresidente Al Gore, denominada con la sigla REGO (*Reinventing Government*).

Acerca de su proposición de dinamizar un nuevo tipo de "gobierno emprendedor", Osborne y Gaebler aclaran que, dadas las obvias diferencias existentes, no se trata de que el gobierno funcione como una empresa, sino de que adopte un talante más empresarial. Manteniendo su carácter democrático y abierto, los gobiernos no pueden tomar decisiones rápidas a puertas cerradas como hacen los empresarios, y en general deben preocuparse por servir a los usuarios por igual con independencia de su capacidad de pago o de demanda. No obstante, entre el típico comportamiento burocrático y el empresarial hay un espectro de gradaciones en donde puede situarse la gestión pública (Osborne y Gaebler, 1994).

El decálogo que desarrollan los autores para "reinventar el gobierno" puede sintetizarse como sigue:

1. Gobierno catalizador, que más que ejecutar directamente conduzca y facilite que todos los sectores de la comunidad (entes públicos, privados y voluntarios) presten los servicios;
2. Gobierno propiedad de la comunidad, que faculte a la gente para actuar y controlar a fin de resolver sus problemas.
3. Gobierno competitivo, que asegure que exista competencia entre los prestadores de servicios públicos y también promueva la competitividad de las unidades administrativas internas con otras externas;
4. Gobierno inspirado en objetivos, más que en reglas;
5. Gobierno dirigido a los resultados, con un sistema de presupuesto que financie el producto en vez de los meros datos cuantitativos, midiendo los rendimientos para recompensar los logros, aprender y corregir los errores;
6. Gobierno centrado en satisfacer las necesidades del cliente, no las de la burocracia;
7. Gobierno que se preocupe de obtener ingresos a través de sus actividades y no sólo de gastar;
8. Gobierno previsor, que prevenga los problemas antes de que se presenten;

9. Gobierno descentralizado, que descentralice la autoridad por medio de la gestión participativa y el trabajo en equipo;
10. Gobierno orientado a provocar los cambios a través del mercado.

Las ideas básicas de Osborne y Gaebler se apoyan en los conceptos medulares de la gestión de calidad total (por ejemplo los puntos 6, 9 y 8). Otros principios, como la medición y el enfoque de objetivos y resultados (puntos 4 y 5), se corresponden con las propuestas ya conocidas de TQM y de las teorías sobre desarrollo organizacional. Si bien los autores no profundizan en elaboraciones teóricas en el desarrollo de su sistema conceptual, la metáfora de la "reinención" se funda en abundantes ejemplos de indudable interés y aporta sugerentes formulaciones sobre la función "catalizadora" (puntos 1 y 2) y el "espíritu empresarial" dirigido a obtener ganancias.

I. 5. Conclusiones sobre los modelos de cambio

En el conjunto de problemas que presenta actualmente la revisión de las funciones de la redefinición de sus relaciones con la sociedad, aparece como cuestión central el rendimiento de la administración pública, en el sentido de su eficiencia o productividad y de la calidad de los servicios que presta.

Las experiencias de otros países que hemos tenido en cuenta muestran una tendencia a orientar la administración de los servicios hacia el "ciudadano-cliente", lo cual constituiría un nuevo paradigma para las organizaciones. Claro que este enfoque presenta ciertos problemas en el sector público. "Orientarse hacia el cliente" plantea a los funcionarios el desafío de satisfacer al destinatario inmediato del servicio, sin exceder el marco de las garantías procedimentales ineludibles propias del Estado de Derecho, y teniendo en cuenta además que existe una responsabilidad gubernamental frente a la totalidad de la población, por lo que, en sentido lato, toda la comunidad puede ser considerada "cliente".

El examen de los enfoques propositivos en relación con las experiencias de cada país permite observar las coincidencias generales y las particularidades que responden a características y tradiciones propias. En Estados Unidos se ha impuesto con mayor énfasis el criterio de asimilar la reforma de la organización pública con la de la empresa privada. En Francia observamos una reacción que propugna transformaciones partiendo de la idea de revertir la "arrogancia" de la burocracia estatal. En Japón predomina una opción por el cambio sin rupturas dramáticas, manteniendo el equilibrio y el consenso. En Suecia es donde parecen haber encontrado terreno más propicio las modalidades de gerencia participativa (Crozier, 1988; INAP, 1991/b).

El modelo de gestión de calidad total introdujo los elementos de un nuevo paradigma sobre el proceso de trabajo, la gerencia y el funcionamiento de las organizaciones productivas, recogiendo algunas líneas de pensamiento precedentes y asimilando diversas técnicas de gestión dentro de una batería de instrumentos para el

cambio, todo lo cual ha servido como fuente de inspiración para diversos enfoques innovadores.

Los ensayos de aplicación del modelo de TQM han llevado a éxitos y fracasos, sobre cuyas causas difícilmente pueden extraerse conclusiones definitivas. Así como cada expositor del modelo le introduce su propio sesgo, cada experiencia concreta incorpora múltiples factores que le otorgan singularidad. Es importante tener en cuenta las críticas a aspectos parciales o globales del modelo, que resultan útiles a título de prevención. Parece claro que no proporciona una guía inequívoca para la acción, y que cualquier enfoque dogmático al respecto probablemente conduzca a frustraciones.

La reingeniería o la "reinvención" de las organizaciones consiste en una variante radical del TQM. En lugar de la transformación gradual y continua o del cambio "cultural" inspirado en el modelo japonés, propone un corte y un rediseño drástico, que se corresponde con cierta tradición del pensamiento "occidental". De manera más o menos explícita, esta variante tiene un sentido más economicista y de ejecución "vertical". Describiéndolo con un símil de la terapéutica médica, podría decirse que entre la reingeniería y el TQM clásico hay una diferencia análoga a la de la cirugía con el tratamiento homeopático. Desde una visión conciliadora, algunos consultores opinan que ambas deben tenerse en cuenta como opciones -según la gravedad del diagnóstico o las posibilidades coyunturales- y pueden combinarse -por ej. primero reingeniería y luego mejora continua.

A fin de precisar la definición de las *nuevas tecnologías de gestión* de la administración pública que encontramos como propuestas o experiencias en otros países, podemos caracterizar ante todo dos concepciones básicas:

La **orientación hacia el cliente**, o al ciudadano-cliente, como eje de diversas formas de reorganización de la actividad centradas en la identificación, atención, consulta y participación de los usuarios, evaluando de modo sistemático su nivel de satisfacción con los servicios. Un aspecto importante derivado de este principio sería la noción del "cliente interno" y el rediseño de procesos de trabajo basado en la construcción de la "cadena de clientes" para la satisfacción del "cliente final".

La **Gerencia participativa**, como nueva concepción de la organización del trabajo, apoyada en la formación de equipos, el involucramiento o motivación y asignación de mayor autonomía y responsabilidad a los empleados, la descompartimentación de las áreas del organismo, la circulación de la información, la flexibilidad de funciones y la horizontalización de las relaciones laborales.

A la par de estas concepciones fundamentales, encontramos como recursos instrumentales, aunque a veces también como propuestas independientes, otras técnicas que admiten diversas combinaciones y se pueden resumir en los siguientes puntos:

Descentralización administrativa: delegación de funciones para dar mayor capacidad de gestión a funcionarios subalternos y/o acercar la gestión de los servicios a los usuarios, lo cual puede formalizarse mediante acuerdos que establecen las condiciones de mayor autonomía y en contrapartida los compromisos de rendimiento.

Descentralización social: articulación de la función gubernamental con empresas u otras entidades civiles de modo de lograr una convergencia de recursos públicos, privados y sociales para proveer los servicios, desempeñando el organismo un rol facilitador más que ejecutor.

Informatización: Incorporación de nuevos equipamientos y tecnologías informáticas para acelerar, mejorar o ampliar la prestación de servicios.

Medición del rendimiento: métodos de medición de resultados, de la calidad o de la productividad para alentar la mejora continua de los procesos.

Financiamiento por resultados: aplicación de técnicas presupuestarias basadas en los objetivos o rendimientos, que pueden incluir estímulos retributivos según el logro de resultados.

Desregulación o simplificación de trámites: instrumentos normativos y de gestión para agilizar los procedimientos administrativos.

Puede decirse que no hay una receta de cambio, sino muchas, teniendo en cuenta la multitud de ideas, ejemplos, casos y sugerencias que ofrece la literatura sobre esta materia.

Parece evidente que cualquier decisión al respecto tiene que partir de un diagnóstico sobre cuáles son los problemas, a fin de buscar las soluciones específicas, acudiendo a un arsenal de sugerencias que en parte puede enriquecerse conociendo las experiencias de otros países, pero que en gran medida deben generarse a partir del conocimiento inmediato que poseen los funcionarios, los empleados y los clientes acerca de la realidad de los procesos y los servicios.

Cuanto más amplia o ambiciosa sea la reforma administrativa a la que se apunta, aumenta la importancia de la investigación previa y del conocimiento de la realidad dentro de una visión sistémica sobre las consecuencias de toda innovación.

La eficacia es un valor importante de las políticas gubernamentales, pero desde el punto de vista de la eficiencia y la calidad en la administración resulta necesario además observar y medir los costos de las actividades, los programas y los cambios en un doble sentido: hacia adentro de la administración, en cuanto a los recursos presupuestarios que insume, y hacia afuera, en cuanto al impacto externo sobre la economía y la sociedad.

Por último, pero no menos importante, las prácticas administrativas -y los estudios e investigaciones sobre las mismas- requieren un esfuerzo coherente y continuo de

medición basada en indicadores objetivos, apropiados al tipo de servicio que se trata, de manera que permitan evaluar las variables de productividad.

II. REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACION EN ARGENTINA

II. 1. Antecedentes

Como antecedentes cercanos se pueden señalar, durante la gestión de gobierno 1983-1989, varias innovaciones tendientes a la modernización del Estado que apuntaron a dar respuesta a algunos problemas de la gestión pública (Stuhlman, 1992):

- La creación de la Secretaría de la Función Pública (SFP) y del Cuerpo de Administradores Gubernamentales;
- Iniciativas tendientes a la desburocratización, como el decreto 101/85 que contempló la delegación de atribuciones;
- Medidas sobre atención al público y guía de trámites de la Administración Pública Nacional;
- El programa "Participe sin más trámite";
- Planes de informatización;
- Varias disposiciones sobre reducción del gasto público y retiro voluntario de empleados;
- Medidas y proyectos de desregulación y privatización.

II. 2. Reforma del Estado

A partir de 1989, la Reforma del Estado implicó cambios estructurales profundos, cuyos aspectos más salientes fueron la privatización de las empresas estatales y la creación de los entes reguladores de los servicios públicos, la desregulación de actividades económicas, las transferencias de servicios de educación, salud y vivienda a las provincias, la coordinación de políticas tributarias a nivel federal y la organización del sistema previsional basado en la capitalización de aportes.

El objetivo central planteado en los fundamentos de la Ley 23.696 llamada de Reforma del Estado, fue la reestructuración global del aparato estatal, priorizando las funciones esenciales (justicia, seguridad interna y externa, relaciones exteriores) y atendiendo en concurrencia con el sector privado la seguridad social, la educación y la salud.

Por los procedimientos que autorizó esa ley se privatizaron las grandes empresas de servicios públicos, entre las más importantes las de electricidad, telecomunicaciones, transporte aéreo y ferroviario, provisión de gas y aguas, también otras empresas mineras e

industriales, instituciones bancarias, mantenimiento de rutas nacionales, etc. Está previsto además privatizar otras empresas de energía, industriales, líneas marítimas, centrales nucleares, etc.

Se vendieron numerosos inmuebles del Estado considerados innecesarios, en su mayor parte correspondientes a las empresas privatizadas, y algunos se transfirieron a organismos nacionales, provincias y municipios.

Dentro de las políticas para estimular la competitividad de la economía privada se adoptaron medidas de desregulación de los mercados del transporte, carga, descarga y acopio de mercaderías, de la comercialización de productos farmacéuticos, de actividades portuarias, etc. En materia de comercio internacional, en el marco de un proceso de apertura económica se suprimieron restricciones en las operaciones de importación y exportación dirigidas a reducir costos, evitar demoras y simplificar trámites aduaneros e impositivos.

La desregulación en el ámbito de la producción agropecuaria dejó a cargo de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca la política comercial, interna y externa, así como el control de calidad y sanidad de los productos, disolviéndose los entes reguladores de los mercados de la carne, la yerba mate, el azúcar, el Instituto Forestal, etc.

Se derogaron los regímenes de promoción industrial de carácter sectorial, como el de la siderurgia, el aluminio, la maquinaria vial y la aeronáutica, que contemplaban franquicias y exenciones fiscales. Ello implicó la supresión de algunos impuestos destinados a solventar esos regímenes, además de los gravámenes sobre las exportaciones y los derechos consulares que gravaban las importaciones.

Se crearon los entes reguladores de servicios públicos privatizados por concesión, como los de Telecomunicaciones, Energía Eléctrica, Gas, Obras y Servicios Sanitarios, Transporte Ferroviario y Transporte Automotor, previéndose otros para regular las concesiones de rutas nacionales, comercio exterior, energía nuclear, servicio postal, etc.

Entre las nuevas regulaciones se ha sancionado una ley de defensa del consumidor y otras normas para el sistema financiero, el mercado de trabajo, la seguridad social y el medio ambiente que implican cambios en las modalidades de intervención y control en diversos ámbitos.

Se introdujeron además numerosas modificaciones en la legislación tributaria, eliminando varios impuestos y centrando el sistema en la recaudación del IVA y el Impuesto a las Ganancias, entre los más importantes.

La reforma constitucional de 1994 sancionó cambios institucionales trascendentes que ya estaban en vías de implementación, entre ellos la creación del Defensor del Pueblo como órgano independiente de control de la Administración para atender los reclamos del público usuario, la autonomía del Banco Central y la sustitución del Tribunal de Cuentas

por otra modalidad más flexible de control interno y parlamentario, a cargo de la Sindicatura General del Poder Ejecutivo y la Auditoría Nacional del Congreso.

II. 3. Reforma Administrativa

La ley de Reforma del Estado también contempló medidas de Reforma Administrativa, propugnando el desarrollo de una gestión pública moderna y eficiente, fundada en la reducción y simplificación de normas y procedimientos y la incorporación de nuevas tecnologías de gestión.

Especialmente se consideró la necesidad de incrementar la eficiencia en las áreas responsables de la recaudación fiscal y la administración del gasto, a la par de la remoción de regulaciones que restringieran la competencia y el desarrollo de los mercados.

Un conjunto de medidas articuladas desde el Comité Ejecutivo de Contralor de la Reforma Administrativa (CECRA), en coordinación con grupos de trabajo dependientes del Ministerio de Economía, Secretaría de la Función Pública, Secretaría Legal y Técnica, y expertos del Banco Mundial y del BID, abarcó diversos aspectos referentes a los recursos humanos, al rediseño institucional y los procedimientos internos.

En cuanto a la política de recursos humanos, el cambio más importante fue la implantación del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA). Luego de una reducción del empleo público en la Administración Pública Nacional, a través de los mecanismos de retiro voluntario, jubilaciones anticipadas y disponibilidades de personal, y una vez aprobadas las nuevas estructuras administrativas por parte del CECRA, a fines de 1991 se creó el SINAPA con la sanción del Decreto número 993/91. La administración del mismo corresponde a la Secretaría de la Función Pública y la capacitación está a cargo del Instituto Nacional de la Administración Pública.

Este nuevo sistema de carrera reemplaza al escalafón que regía desde 1973 para los agentes del núcleo de la Administración Central que fueron reencasillados en el mismo. De alrededor de 300.000 empleados nacionales, el SINAPA comprende a unos 30.000 ubicados en organismos centralizados y descentralizados. El resto se agrupa en otros sistemas escalafonarios (militar, policial, científico, de salud, etc.).

El nuevo régimen de carrera del SINAPA comprende seis niveles que categorizan a los agentes según las funciones básicas de conducción o coordinación, profesionales y operativas, las que constituyen la denominada "carrera vertical". Cada nivel tiene una apertura de grados, que constituyen la "carrera horizontal". La carrera vertical exige requisitos mínimos de educación formal, capacitación, edad, etc. El desarrollo de la carrera horizontal implica, por parte del agente, el cumplimiento de requisitos establecidos en el subsistema de evaluación anual de desempeño y de créditos mínimos de capacitación. El subsistema de capacitación tiene por finalidad perfeccionar las

calificaciones de los agentes para el desempeño de sus tareas. Un tercer subsistema, el de selección, establece los requisitos para el ingreso o el ascenso de nivel.

Los denominados "cargos críticos" -los directores de las unidades organizacionales y otros cargos de conducción-, cuya designación y cese dependía antes de la decisión de los funcionarios políticos, son designados mediante un proceso de selección o concurso y adquieren permanencia por un tiempo determinado, con un régimen salarial especial y sujetos, como los demás agentes, a la evaluación de desempeño.

A partir del Programa de Reforma de la Administración Financiera Gubernamental elaborado en el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, se sistematizaron los procedimientos de programación, gestión y control para la captación y aplicación de fondos públicos, abarcando las funciones de administración tributaria, presupuesto, crédito público y contabilidad. Con el soporte técnico previsto por el Plan Informático, se ha emprendido un conjunto de innovaciones como el Sistema Nacional de Contrataciones, el Sistema Nacional de Inversión Pública, el de Administración de Bienes del Estado, etc.

La reforma de la Carta Orgánica del Banco Central estableció la independencia de funcionamiento de la institución y la designación de sus autoridades mediante la aprobación del Senado. El Banco Central, que regula la masa monetaria y el sistema financiero, debe preservar el valor de la moneda según establece la Ley de Convertibilidad.

Hay que mencionar asimismo la reorganización de la Administración Nacional de Aduanas, en consonancia con las nuevas políticas de apertura comercial y desregulación, que se orientó a fortalecer la especialización del organismo en las funciones de control del contrabando y percepción de impuestos sobre el comercio exterior.

Entre otras disposiciones, el Decreto 1883/91 de reforma de procedimientos administrativos creó las unidades de Secretaría General para reorganizar el despacho de los Ministerios del Poder Ejecutivo y hacer cumplir un conjunto de normas dirigidas a simplificar y abreviar de trámites, incluyendo la delegación de facultades.

En el ámbito de la Secretaría de Hacienda se ha planteado la aplicación de la reingeniería de procesos para mejorar la eficiencia de los sistemas de recaudación impositiva, con el asesoramiento de consultores internacionales que participaron en proyectos similares en la administración norteamericana.

II. 4. Premio a la gestión de calidad

Otro aspecto vinculado con la reforma de la Administración en nuestro país es la institución del Premio Nacional a la Calidad, según la Ley 24.127 sancionada en 1992 y reglamentada por el Decreto 1513/93, en tanto define una política de estímulo a

experiencias innovadoras en el sector público dirigidas a la satisfacción de las necesidades del cliente, la reducción de costos y la mejora continua de procesos (SFP, 1994).

La concepción del Premio sigue los principios de la Gestión de Calidad Total y el antecedente de la distinción similar que otorga el gobierno federal norteamericano. La ley contempla paralelamente un premio al sector privado que se administra con criterios análogos por una Fundación constituida al efecto.

Dentro de su competencia como autoridad de aplicación, la Secretaría de la Función Pública ha implementado los procedimientos para otorgar el Premio del sector público conforme a una metodología de evaluación de los siguientes criterios:

- 1) **enfoque en el cliente:** prioridad que da la organización a los usuarios, efectividad de los sistemas para conocer y satisfacer sus necesidades y expectativas, formas de comunicación y verificación de esas relaciones.
- 2) **liderazgo:** participación del nivel de dirección como líderes del proceso, conduciendo mediante el ejemplo o el propio compromiso con los valores de calidad y afirmación de éstos en la organización.
- 3) **desarrollo del personal:** forma en que se estimula la participación del personal para que se involucre en los procesos de trabajo y mejora de calidad, alentando la creatividad y capacidad para tomar decisiones, sistema de capacitación, métodos de medición del desempeño y reconocimiento.
- 4) **información y análisis:** efectividad del examen de datos para la toma de decisiones, procedimientos para asegurar la confiabilidad, actualización y difusión de la información.
- 5) **planificación:** planeamiento de la organización relacionando armónicamente objetivos estratégicos, operativos y de calidad, considerando metas de corto y largo plazo y datos de benchmarking.
- 6) **aseguramiento de la calidad:** sistemas para diseñar, administrar y mejorar los procesos principales y de las áreas de apoyo, formas de control de los mismos y relación con proveedores.
- 7) **impacto en la sociedad y el medio ambiente:** proyección de la organización en su entorno físico, social y económico, promoción de la cultura de calidad en la comunidad y compromiso en la preservación de ecosistemas.
- 8) **resultados de calidad y productividad:** indicadores de resultados en cuanto al nivel y mejoramiento de la calidad de productos y servicios, comparación con otras organizaciones y resultados financieros.
- 9) **satisfacción del cliente:** sistemas de medición de la satisfacción de usuarios internos y externos, de las tendencias y de los resultados de la aplicación de programas de calidad.

Puede aspirar al premio cualquier unidad, organismo o ente público que tenga una planta permanente de 35 o más empleados y esté “aplicando un proceso sostenido y coordinado de mejora de la calidad en todas las áreas de la organización”. A tal efecto debe solicitar la inscripción acompañando un Informe Preliminar con información fehaciente y verificable que describa la organización y explique los sistemas, métodos o

indicadores en relación a los criterios antes mencionados. En un Informe Extenso posterior, el organismo debe ampliar la parte descriptiva y desarrollar la exposición sobre los nueve criterios.

En el procedimiento previsto intervienen jueces y evaluadores designados por el Comité Permanente del Premio en base a un proceso de selección abierto y un curso de entrenamiento para evaluadores. Estas personas deben actuar conforme al Código de Ética establecido por la reglamentación para asegurar su imparcialidad y la confidencialidad de la información.

El Informe Extenso presentado por cada postulante es analizado por separado por no menos de tres evaluadores que asignan un puntaje a cada criterio, y los jueces efectúan una preselección de organismos candidatos al premio. En una segunda etapa los evaluadores que dictaminaron en cada caso se reúnen para asignar por consenso un puntaje final al Informe y los jueces deciden si pasa a la etapa siguiente, que consiste en la visita de un grupo de evaluadores a los postulantes para verificar y complementar la información. El Equipo de Jueces considera por último los informes presentados, las planillas de puntaje y los informes de visita para adjudicar por consenso el premio.

Los ganadores anuales del Premio quedan obligados a elaborar un estudio y editar un video explicativo, recibir visitas de interesados en conocer el proceso de mejora de calidad instrumentado y participar en eventos oficiales que contribuyan a la difusión de la experiencia.

El Premio a la Calidad en el sector público fue otorgado por primera vez en 1994, distinguiendo al municipio de Maipú, en la provincia de Mendoza, y al Hospital Manuel Belgrano de San Martín, provincia de Buenos Aires. En 1955 compartieron el premio la Municipalidad de Rafaela, de la provincia de Santa Fé, y la Facultad Regional de la Universidad Tecnológica Nacional de Concepción del Uruguay, en la provincia de Entre Ríos. Estos cuatro casos ofrecen la posibilidad de observar experiencias exitosas en organismos administrativos de diverso tipo que reconocen la inspiración del modelo de gestión de calidad total.

Más de una decena de organismos, en general municipios y entes descentralizados, se han presentado aspirando al Premio en 1994 y 1995, lo cual muestra que existen otros entes y reparticiones donde se están ensayando innovaciones semejantes.

III. ALGUNAS EXPERIENCIAS DE INNOVACION

III. 1. Los casos observados

Los casos que presentamos apuntan a observar algunos cambios que se han operado en nuestro país en el funcionamiento de la Administración. Estas experiencias se enmarcan en el contexto de transformaciones estructurales que implicó la Reforma del Es-

tado, si bien se sitúan en el nivel específico que puede caracterizarse como de reformas en la gestión.

En ese plano, consideramos variadas experiencias de innovación, es decir, de incorporación de nuevas concepciones de la gestión pública y/o nuevas tecnologías (entendiendo por tales no sólo los equipamientos tecnológicos sino también otras técnicas de gestión) tendientes a aprovechar mejor los recursos humanos y materiales y a mejorar el resultado de los servicios. No es fácil determinar en qué medida se lograron esos objetivos en todos los casos, teniendo en cuenta las restricciones estructurales de orden general en las que se desenvuelve el sector público en nuestro país y que han quedado fuera del foco de análisis, pero de cualquier modo se trata de ensayos donde se ha planteado una transformación con determinados resultados positivos verificables.

A partir de un relevamiento exploratorio, nos centramos en ciertos casos sobre los que existía mayor información disponible o accesible, mediante el análisis de documentación y otros datos secundarios complementados con entrevistas a informantes clave. Por lo tanto, el grupo de casos no es exhaustivo en cuanto a experiencias innovadoras ni pretende ser representativo de la generalidad de la administración pública. Es solamente una primera aproximación al campo de la realidad empírica, en la cual buscamos ejemplos concretos sobre procesos de cambio. Nos ceñimos a los datos provenientes de los propios organismos enfocados, que pueden considerarse indicativos sobre las posibilidades de aplicación de nuevas tecnologías de gestión, sin agotar el análisis de la problemática institucional.

Varias de estas innovaciones se inscriben en las políticas generales sobre Reforma Administrativa en el orden nacional. El sistema de capacitación de agentes y funcionarios es un aspecto de la instrumentación del SINAPA dentro de la política de recursos humanos en la Administración central, que tiene incidencia en el conjunto de ésta. Asimismo, la aplicación del decreto de reforma de procedimientos administrativos en el Ministerio de Economía y la reorganización del sistema estadístico nacional tienen estrecha relación con la programación global de reforma de la administración financiera gubernamental y en particular con el Plan Informático.

Otro grupo de casos son las experiencias que han tomado como referencia el modelo de Gestión de Calidad Total o concepciones afines y han obtenido el Premio Nacional a la Calidad del sector público, en unidades de la administración provincial, municipal y descentralizada.

Otros casos de innovación en reparticiones del orden nacional, como la campaña de erradicación de la aftosa, la creación de una Fundación mixta para la promoción del comercio internacional y los cambios en la organización de dos sistemas de registro público, que se vinculan de modo menos directo con los planes de reforma administrativa y con los modelos de calidad, respondieron también a los requerimientos de eficacia de

determinados programas y servicios introduciendo cambios significativos en su relación con los usuarios o grupos sociales directamente interesados.

En todas estas experiencias encontramos, asociados a la mejora de resultados cuantificables, la puesta de práctica de algunas innovaciones que caracterizamos como nuevas tecnologías de gestión en el punto I.5 de la primera parte de este estudio, sobre lo cual volveremos al exponer una síntesis final sobre el conjunto de los casos.

III. 2. Caso: CAMPAÑA DE ERRADICACION DE LA AFTOSA (SENASA)

Organismo:

SERVICIO NACIONAL DE SANIDAD ANIMAL (SENASA)

Ente descentralizado en el ámbito de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos).

Funciones:

- Prevención, diagnóstico y erradicación de enfermedades de los animales, promoviendo la acción sanitaria en todo el país.
- Fiscalización del cumplimiento de las normas higiénico-sanitarias para la elaboración, transporte y comercialización de productos, derivados e insumos de origen animal, ejerciendo la competencia federal sobre la producción y comercio interprovincial o de exportación.
- Fiscalización del uso y comercialización de productos, drogas y materias primas relacionadas con la medicina veterinaria, haciendo cumplir la legislación vigente.

Estructura orgánica:

Administrador General.

Subadministrador General.

Consejo de Administración integrado por representantes de entidades y provincias.

Gerencia General.

Gerencias de Laboratorios, de Luchas Sanitarias, de Productos Alimenticios y Farmacológicos, de Fiscalización Ganadera, de Comercialización y Control Técnico.

Subgerencias de Planificación, Administración y Asuntos Jurídicos.

Personal:

Emplea alrededor de 3.000 agentes, aproximadamente 300 de ellos en la Capital Federal y el resto distribuidos en el interior del país.

1. ANTECEDENTES

1. 1. Importancia económica del problema sanitario animal.

La necesidad de mantener y expandir la presencia de productos cárnicos argentinos en mercados cada vez más competitivos y con requisitos sanitarios más exigentes

requerían resolver el problema de la fiebre aftosa. Existen dos círculos independientes de comercialización de carnes, el circuito aftósico (ex URSS, países de Europa Oriental, Medio y Cercano Oriente) y el no aftósico (CEE, EE UU, Canadá, Japón, Corea y resto de Sudeste asiático). Perteneciendo nuestro país al circuito aftósico, las carnes argentinas no podían acceder a la franja más importante del mercado, que es la del circuito no-aftósico, donde se hallan los países con mayor nivel de consumo. En consecuencia, los precios obtenidos por las colocaciones argentinas quedaron muy por debajo del potencial implícito en la calidad del producto. La economía del país sufrió una significativa caída de ingresos por exportaciones en un rubro que en tiempos no muy lejanos constituía un componente importante de la balanza comercial.

Los países de la Comunidad Económica Europea, como resultado de un análisis costo/beneficio global, adoptaron a partir de 1992 la política de no vacunar en los estados miembros y comerciar sólo con países que estuvieran en condiciones sanitarias compatibles. Por ello la totalidad del ganado europeo es altamente susceptible a la enfermedad y se redoblaron las medidas tendientes a impedir que el virus ingresara con los productos provenientes de Sudamérica. La posibilidad de seguir colocando carnes frescas argentinas en ese mercado exigía tomar medidas sanitarias efectivas de resultados comprobables.

Por otra parte, los nuevos criterios internacionales introducidos por la Oficina Internacional de Epizootias (OIE) prescriben desarrollar técnicas de análisis cuantitativo de riesgo y especificar las zonas libres de aftosa, con y sin vacunación. Esos criterios se adoptaron en nuestro país. Sin embargo, la inclusión de zonas argentinas libres en la lista de la OIE no era suficiente para revertir la discriminación comercial si no se lograba que todo el país pudiera declararse libre de aftosa.

1. 2. Deficiencias de los planes anteriores

Hasta 1989 los productores ejecutaban la vacunación en forma individual y el control y fiscalización ejercido a través del SENASA nunca alcanzaba a lograr la eficiencia y eficacia necesaria y adecuada a la metodología implementada. El procedimiento habitual consistía en la simple presentación de una factura de compra de la vacuna por parte de los productores, las sanciones para quienes no vacunaban eran de muy bajo monto y su resolución se demoraba.

Muchos productores no vacunaban o vacunaban menos de lo que justificaban las boletas (por ejemplo, por 500 cabezas compraban 300 vacunas y 200 antiparasitarios). Tampoco estaba asegurada la "cadena de frío" para mantener la vacuna, pues la venta de la misma se hacía a través de las veterinarias locales, sin garantizarse las condiciones necesarias para su efectividad.

Las asociaciones gremiales agrarias se preocupaban por los problemas sanitarios pero no tenían proyectos ni responsabilidades específicas sobre la materia.

La discontinuidad en las políticas y la prioridad otorgada a otros planes de lucha sanitaria perjudicaba los esfuerzos de la lucha contra la aftosa. En 1989 se registraban en el país alrededor de 1.000 focos por año.

Al no existir barreras sanitarias confiables como límites entre provincias y regiones, el traslado libre de la hacienda no debidamente inmunizada de una región a otra contribuía a aumentar el número de brotes.

1. 3. Antecedentes de las decisiones políticas

En el período 1987-1989 la Dirección de Ganadería de la Provincia de Buenos Aires avanzó en un acuerdo de las autoridades provinciales con los productores agrarios de la Cuenca del Salado, que sirvió como experiencia para desarrollar luego desde la Secretaría de Agricultura del Gobierno Nacional una política concertada con los representantes gremiales agrarios en torno al tema. Existían antecedentes de acciones participativas de los productores en la zona de Ayacucho, en la provincia de Buenos Aires, y de Federación, en Entre Ríos, que fueron tenidas en cuenta al momento de discutir los planes.

El interés de los productores por acceder a los mercados internacionales, donde las exportaciones argentinas sufrían la disminución de colocaciones y bajos precios de la carne, constituían una fuerte motivación para colaborar en los planes de lucha contra la aftosa. La enfermedad era un problema económico y político, y la estabilidad económica creaba nuevas condiciones favorables para afrontarlo.

En este contexto, la conducción del SENASA encontró eco entre las entidades representativas del sector agropecuario para replantear la acción contra la enfermedad, impulsando un esquema participativo en el que los productores se hicieran cargo de ejecutar los operativos de vacunación en forma solidaria y organizada, quedando en manos del SENASA la normatización, el control del cumplimiento de los objetivos, la auditoría y la estrategia de fiscalización.

El proceso se inició con reuniones y discusiones en las que se fueron plasmando las pautas para desarrollar la metodología del Plan. Durante este proceso, que se fue acordando sobre la marcha, el Estado planteó sus objetivos “no negociables”: a) aplicar la “vacuna oleosa” a la totalidad de los rodeos, b) preservar la “cadena de frío” y c) supervisión y control a cargo del SENASA.

Una instancia de acuerdo fue el Consejo de Administración del SENASA, creado en 1990 conforme a la Ley 23.899 de reorganización del Servicio. Presidido por el administrador general del SENASA, que ejerce con exclusividad las funciones ejecutivas, está integrado por representantes de las entidades rurales (Sociedad Rural Argentina,

Confederaciones Rurales Argentinas, Federación Agraria Argentina y CONINAGRO), de la industria frigorífica y del conjunto de las provincias.

En 1990 se creó además la Comisión Nacional de lucha contra la Fiebre Aftosa (CONALFA), también presidida por el administrador general del SENASA, integrada por las cuatro principales asociaciones agrarias (las mismas que están en el Consejo de Administración del SENASA), por representantes de otras entidades de productores, de la industria veterinaria, frigorífica, profesionales veterinarios, INTA, etc., y dos representantes por el conjunto de las comisiones provinciales de sanidad animal. Las funciones participativas asignadas a la CONALFA según la resolución 144/90 de la Secretaría de Agricultura fueron ratificadas luego por la Ley 24.305, sancionada a fines de 1993, que vino a respaldar el programa integral ya puesto en marcha.

Al principio se presentaron algunos inconvenientes por falta de normas jurídicas específicas, si bien existía como marco la Ley de Sanidad Animal del año 1902. Para cubrir dicha carencia se dictaron diversas normas operativas mediante resoluciones de la Secretaría de Agricultura y la Administración del SENASA.

Las comisiones provinciales (COPROSAs), a las cuales se les asignaron importantes funciones propositivas y de evaluación, están previstas por la misma Ley 23.899 de reorganización del SENASA. Se constituyeron presididas por un delegado del gobierno provincial, integradas por representantes del SENASA, de las entidades de productores, de la industria de la carne, de los productores y profesionales veterinarios correspondientes a cada jurisdicción.

2. OBJETIVOS DEL PLAN

El Plan Nacional de Control y Erradicación de la Fiebre Aftosa de 1990-1992 y su etapa subsiguiente 1993-1997 fueron diseñados para la lucha en todo el país en forma masiva, utilizando como estrategia básica la determinación y el reconocimiento de la existencia de regiones diferentes desde el punto de vista ecológico, económico y social, con distinta idiosincrasia de los productores y posibilidades desiguales de alcanzar la condición de "libre de aftosa".

Los objetivos generales enunciados formalmente eran unificar los criterios, métodos educativos, sanitarios y operativos, y lograr la participación activa de la comunidad en los planes de sanidad animal.

Los objetivos específicos contemplaron la participación comunitaria a nivel central en la planificación y desarrollo de los programas, tomando conocimiento de las normas y modalidades de los planes en cada región, participando en la vigilancia epidemiológica, e involucrando también a los médicos veterinarios y estudiantes en las acciones técnicas.

Los operativos tenían como meta vacunar al 100 % de la hacienda y preservar la cadena de frío. La idea era vacunar y re-vacunar, por ejemplo en el caso de los terneros antes del destete, y que los veterinarios de SENASA (personal de planta de la Gerencia de Lucha Sanitaria) controlaran la cadena de frío y los calendarios de vacunación previstos: dos épocas al año, marzo y octubre, es decir semestralmente, debido a que los picos naturales de la enfermedad producidos por el mayor movimiento de hacienda son en otoño y primavera (época de recría y engorde, respectivamente).

Se decidió aplicar la vacuna oleosa, que ya había sido utilizada durante el período 1973/75 y fue el insumo veterinario esencial. El producto se elabora en el país, utilizando sólo en algunos casos aceites importados. Las vacunas suministradas por los distintos laboratorios fueron sometidas a pruebas bajo el control clínico de los veterinarios del SENASA.

El cumplimiento de las metas fijadas debía lograr una inmunización efectiva del rodeo nacional, rompiendo la estacionalidad y evitando la reiteración de los ciclos de la enfermedad.

3. DESARROLLO DEL PLAN

3. 1. Regionalización y descentralización

El avance del proceso de control y erradicación fue progresivo, partiendo de la áreas de mayor factibilidad (Buenos Aires, La Pampa, Santa Fé) hacia aquellas donde la problemática era más compleja (Formosa, Jujuy, Salta, Misiones, La Rioja). La mayor o menor factibilidad dependía de la situación epidemiológica pre-existente y del compromiso de las entidades rurales locales.

Las áreas geográficas se determinaron de acuerdo a los objetivos planteados y a una estrategia global de descentralización, teniendo en cuenta el comportamiento de la enfermedad según el ecosistema, la capacidad de autoabastecerse de cada zona, las barreras fitozoosanitarias y la estructura sanitaria previa, siguiendo las pautas del sistema internacional. Se definieron así cuatro regiones (Patagonia Sur, Patagonia Norte, Mesopotámica, Precordillerana) y una vasta Area Central (que comprende desde Formosa hasta la provincia de Buenos Aires y las demás de la zona pampeana).

A través de la CONALFA, las entidades representativas de los productores emitieron sus opiniones, aprobaron los planes y las diferentes estrategias elaboradas por las comisiones zonales, adoptando luego las decisiones el Administrador General del SENASA.

Las Comisiones Provinciales (COPROSAS) se constituyeron, una por cada provincia, formando grupos por regiones. Estas comisiones propusieron las formas de aplicación de las estrategias específicas para cada área. Ejercieron el control y supervisión a nivel provincial, generalmente sin asignación presupuestaria. Estuvieron facultadas para precisar los alcances de los programas en cada caso, detectar brotes y recibir denuncias.

Las Comisiones Provinciales de cada región formaron las Comisiones Regionales. Éstas designan 7 coordinadores, quienes se reúnen periódicamente con el Gerente de Luchas Sanitarias del SENASA para evaluar la marcha del Plan y las diferentes situaciones. Cuentan con 23 supervisores zonales y 309 oficinas locales integradas por personal del SENASA.

3. 2. Articulación y delegación de funciones.

La ejecución de la campaña con la nueva organización se inició en 1990, extendiéndose gradualmente. Las autoridades del SENASA recorrieron el país acompañadas por los dirigentes rurales para conocer mejor la situación de las regiones y las diferentes problemáticas en el interior. Convocaban a los productores, en la mayoría de los casos a través de las asociaciones gremiales agrarias o de otras entidades (colegios de veterinarios, centros ganaderos) en los casos en que no existieran las anteriores o fueran menos representativas.

De tal manera se nucleaba a aquellos grupos de productores que más interés tenían en participar y mejor respondían a la propuesta, conformándose equipos de trabajo. Se invitaba a participar a todo aquel que pudiera aportar una idea novedosa, se explicaba la ventaja de aplicar la nueva estrategia y se les entregaba un programa con las pautas establecidas por el SENASA. Luego de aclarar las dudas, planeaban la estrategia para actuar.

En relación a los costos, se diseñó un plan solidario, de modo que las vacunas pudieran tener menor costo para un productor de un establecimiento chico que para uno grande.

La clave de la estrategia fue crear asociaciones de productores conforme a la Ley 24.305, que según las regiones tuvieron diferentes estatutos y denominaciones. En la mayoría de los casos se trató de fundaciones sin fines de lucro, cuyos cuerpos directivos fueron integrados por miembros de las entidades rurales (las mismas del Consejo). Las formas de asociación entre los productores fueron libres, variando según las realidades particulares de las provincias. En San Luis, por ejemplo, en vez de fundaciones se constituyeron "centros ganaderos".

El personal con que contaban comúnmente estas entidades estaba integrado por un veterinario privado (que sólo excepcionalmente pertenecía al SENASA), paratécnicos, secretarios o auxiliares administrativos y vacunadores contratados, que se organizaron como grupos técnicos y grupos operativos. Las entidades administraban los fondos que estaban autorizadas a percibir por el costo operativo de aplicación de la vacuna. Los presidentes de las fundaciones no perciben sueldo y su permanencia en el cargo varía según los estatutos particulares.

Los problemas organizativos que se suscitaron se fueron resolviendo de manera pragmática, sobre la marcha, respetando las diferencias locales. Por ejemplo, la provincia de Córdoba presentaba características particulares en las zonas tamberas, con pueblos pequeños que fueron en su origen colonias de inmigrantes italianos. Dadas sus resistencias a unirse en zonas extensas, se estructuró un gran número de fundaciones (alrededor de 100), para secciones de, por ejemplo, 18.000 cabezas de ganado. En caso que no se pudieran conformar las fundaciones, los colegios veterinarios de la zona se hacían cargo del proceso.

La provincia de Santa Fé, como la mayoría de las provincias, se organizó de acuerdo a la división departamental, involucrando a la totalidad de la hacienda existente en cada distrito. También en la provincia de Buenos Aires los planes se estructuraron de acuerdo a su división en 110 partidos, y se está organizando actualmente con especial cuidado el conurbano. En el caso de la provincia de Entre Ríos, la conducción fue centralizada para toda la provincia, con una única Fundación, la que maneja un capital de \$ 8.000.000 anuales. La organización tiene un Coordinador regional, 14 veterinarios, 14

comisiones locales y dos paratécnicos. El veterinario local del SENASA observa los movimientos de su Departamento, detecta brotes e informa a sus superiores, recibe denuncias y controla que la Fundación cumpla su cometido.

Las fundaciones no eran homogéneas, había algunas más "ricas" y otras más "pobres", y los diversos niveles de gastos se expresaban como diferencias en los costos de las vacunas. Si alguna fundación -como sucedió en Córdoba- tenía problemas para afrontar las inversiones necesarias, el SENASA ayudaba a resolverlos, facilitando, por ejemplo, dosis de vacunas en préstamo para evitar alteraciones en la marcha del Plan.

Algunos productores querían elegir libremente el ente de pertenencia, aunque no fuera la Fundación que correspondiera a su zona. En principio se permitía que los actores se pusieran de acuerdo en forma espontánea, y en caso contrario intervenía el SENASA. Estas nuevas entidades adquirieron en algunos casos cierta independencia y mayor importancia que las entidades locales rurales preexistentes.

Al iniciarse el Plan algunos productores se resistían a la nueva modalidad y optaron por seguir vacunando por su cuenta. En esos casos, los supervisaba un veedor de las fundaciones. Pero un 95 % de los productores optaron por adherir al nuevo procedimiento, que resultaba menos complejo.

La intervención de las entidades de los productores modificó el circuito de suministro de la vacuna, que anteriormente iba del laboratorio a la veterinaria y de ésta al productor. En el nuevo esquema implementado, la vacuna va del laboratorio a la Fundación, y de ésta al campo. Son las fundaciones las que adquieren las vacunas, las transportan y las almacenan, asegurando el mantenimiento de la cadena de frío. De este modo, las fundaciones pudieron ejercer una presión negociadora ante los laboratorios a efectos de obtener mejores condiciones en la adquisición de las vacunas.

3. 3. Contratación y capacitación de personal

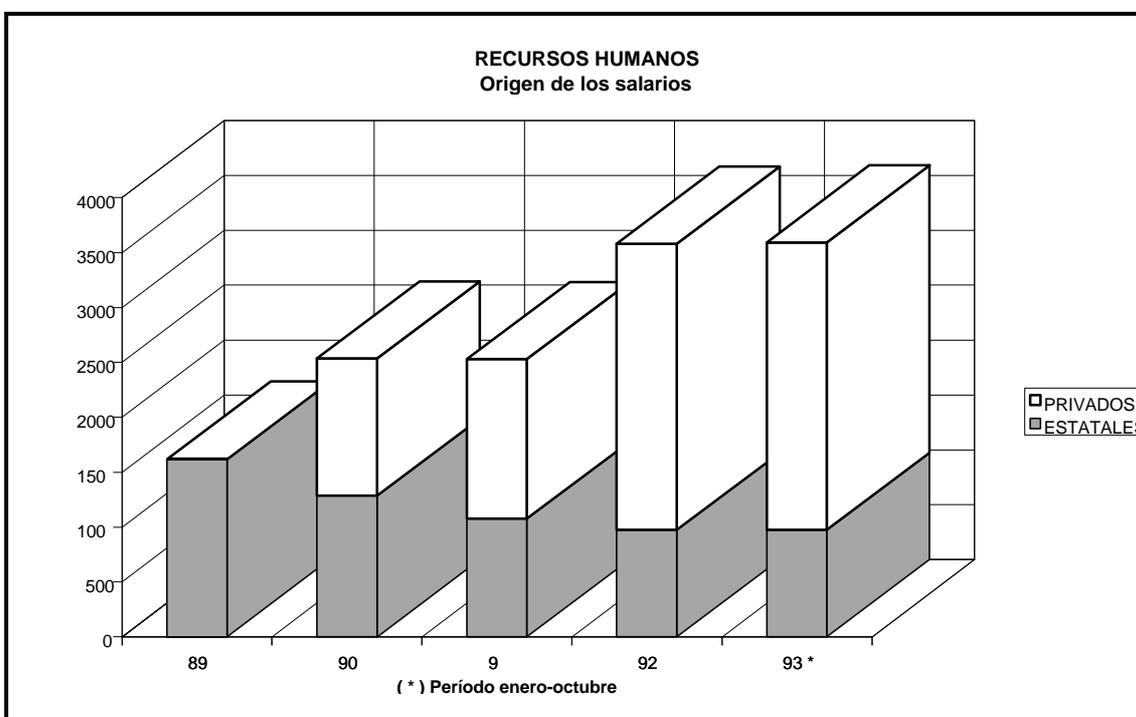
Las fundaciones realizaban la contratación libre de los vacunadores por semestre, para cada campaña de vacunación. Los recursos necesarios para ello provenían del arancel que estaban autorizadas a percibir las entidades. Dicho arancel incluía el costo de la vacuna, que disminuyó por la menor frecuencia de vacunaciones en relación a campañas anteriores, y el costo de los operativos.

En muchos casos los vacunadores eran hijos de los productores o médicos veterinarios recibidos en el lugar. Se les pagaba en total, por 60 días de trabajo, entre \$ 800 y \$ 1.000 y viáticos por kilómetro recorrido. En general se contrataba a la misma gente para cada campaña, pues ya conocían la zona, los campos, los caminos y la modalidad de los productores.

Realizar tales operativos con agentes del SENASA hubiera exigido duplicar por lo menos la planta de personal de campo, lo cual no hubiera sido coherente con el proceso de reforma del Estado emprendido a nivel nacional. El nuevo sistema de contratación por las entidades permitió no incorporar nuevo personal al SENASA y reducir en un 40 % la cantidad de agentes públicos asignados a estas tareas.

El cuadro siguiente refleja la evolución en el empleo de personal estatal (del SENASA y de las provincias) y privado (de las entidades locales y contratados por éstas) asignado a tareas de las campañas sanitarias entre 1989 y 1993.

	1989	1990	1991	1992	1993
Veterinarios SENASA	332	239	210	220	221
Veterinarios provincias	55	55	40	19	19
Paratécnics SENASA	943	725	620	549	549
Administrativos SENASA	290	267	207	185	185
TOTAL ESTATALES	1.620	1.286	1.077	973	974
Veterinarios contratados	0	72	127	325	326
Vacunadores contratados	0	1.039	1.120	1.729	1.735
Administrativos privados	0	138	205	555	556
TOTAL PRIVADOS	0	1.249	1.452	2.609	2.617
TOTAL GENERAL	1.620	2.535	2.529	3.582	3.591



(Fuente: SENASA, Plan N. de Erradicación de la F. Aftosa, 1993-97)

A medida que el Plan se fue desarrollando, el SENASA realizó cursos de capacitación en diferentes etapas y niveles. Los agentes del organismo debían

capacitarse para afrontar la nueva estrategia de aplicación del Plan. Era necesario modificar los criterios de los profesionales y actualizar los conocimientos técnicos. Las actividades de capacitación para los veterinarios y personal de línea del SENASA se financiaron con créditos del Banco Mundial.

Se realizaron cursos en cada nivel de la estructura de funciones requerida por el plan, y los agentes capacitados actuaron como multiplicadores para los diversos entes, dictando uno o dos cursos por fundación. En los mismos se especificaban los cuidados y procedimientos para cada región y lugar geográfico, incluyendo una cantidad de instrucciones de carácter práctico, por ejemplo indicar a los vacunadores cómo llegar a los campos.

4. MONITOREO Y CONTROL DEL SENASA

4. 1. Informatización del Servicio

Se implantó un nuevo sistema de comunicación informatizado que abarca unas 309 oficinas de campo del SENASA distribuidas por el interior del país, constituyendo una herramienta principal para la vigilancia epidemiológica y el monitoreo de las diversas fases de la campaña.

Se instalaron 194 equipos en comisiones locales, cubriendo por completo las provincias de Buenos Aires (98), Corrientes (25), Entre Ríos (16), La Pampa (19), Misiones (4) y Río Negro (11), y parcialmente Santa Fé (17) y otras jurisdicciones (4). Esto requirió intensificar las actividades de capacitación del personal en dichas comisiones.

En las provincias de Buenos Aires, Entre Ríos y La Pampa, que integran el 40% de las comisiones locales y el 55% de la existencia bovina, el sistema instalado permite emitir los permisos de transporte de animales y registrar los movimientos de tropas producidos en la zona.

4. 2. Control de la ejecución del Plan

El SENASA realizó la fiscalización del cumplimiento de los programas por las fundaciones, controlando:

- a) la cantidad de vacunas aplicadas por número de cabezas;
- b) las fechas de inicio y terminación de la vacunación;
- c) altas y bajas de cabezas de ganado;
- d) la totalidad de la vacuna ingresada y aplicada;
- e) el reempadronamiento de la totalidad de los productores.

Hubo un compromiso, autorizado por el artículo 10 de la Ley 24.305, para garantizar a los productores que los informes sobre la existencia de ganado se manejarían en forma reservada, de modo que no fueran utilizados con fines de verificación fiscal.

En caso de omisión de la obligación de vacunar o cumplimiento tardío se levantaron “actas de sanción” y se aplicaron multas.

La vacunación compulsiva provocó algunos casos aislados de conflicto. Hubo productores que promovieron recursos de amparo ante la justicia. A veces fue necesario proceder con orden de allanamiento, y se requirió asimismo el apoyo de la Gendarmería. En total se estima que hubo alrededor de treinta casos de actuación de la Justicia Federal, todos se resolvieron en forma favorable para el SENASA.

En aquellos casos en que los productores no eran responsables de la aparición de focos en zona “libre”, se los indemnizaba y se aplicaba el “rifle sanitario”. Así ocurrió en Bariloche: se trasladó ganado enfermo de Viedma a Bariloche para faenar, contagiando algunos cerdos (en los cuales la enfermedad crea alto riesgo), por lo cual hubo que aplicar rifle sanitario e indemnizar a los productores. En ciertos casos el Ministerio de Economía asignó contribuciones especiales para el pago de la indemnización.

5. RESULTADOS

La colaboración general de los productores aseguró el éxito del plan. La conciencia de que se estaba haciendo un esfuerzo de gran magnitud en todo el país contribuyó a legitimar las acciones sanitarias y las funciones oficiales de control. Durante las campañas se pudo observar un notable cambio en la actitud de los productores. En años anteriores se temían y había resistencias a las denuncias, mientras que ahora se denunciaba la sospecha de algún brote. Los brotes ponían en evidencia el que no vacunaba. Los veterinarios locales también hacían denuncias.

Desde el 27 de abril de 1994 (fecha del último brote en América, provincia de Buenos Aires) no se registraron más brotes de aftosa en el país, si bien los técnicos aprecian que los objetivos no se cumplieron totalmente por existir todavía actividad viral.

La Organización Internacional de Epizootias realiza estudios para verificar los informes, lo cual permitirá para abrir mercados en otros países. El administrador general del SENASA ha concurrido a Washington para exponer los logros de la campaña contra la aftosa, y el Servicio ha atendido también requerimientos de información de otros gobiernos interesados en conocer la experiencia.

Realizar los operativos de vacunación sistemática y masiva de los rodeos y la respectiva fiscalización con agentes del SENASA hubiera exigido duplicar por lo menos

la planta de personal de campo. En lugar de ello, el número total de empleados estatales dedicados a la campaña se redujo entre 1989 y 1994 en un 40 %.

Apartándose de la lógica burocrática, la realización del Plan priorizó los objetivos sobre las reglas. La prioridad era la erradicación de la aftosa, incluso las normas se fueron estableciendo sobre la marcha en función de las necesidades del proceso. También se operó una descentralización eficaz, pues el Plan se realizó delegando determinadas responsabilidades a las comisiones y entidades locales, teniendo en cuenta las características de cada región.

El SENASA no contó con un presupuesto especial para realizar el Plan, al punto que en determinado momento debió solicitar ayuda al Ministerio de Economía para indemnizar a los productores. Obtuvo ingresos adicionales por aplicación de multas. En cierto sentido el Plan se autofinanció, mediante la administración del arancel por las fundaciones, que también abarataron los costos obteniendo rebajas en el precio de la vacuna de los laboratorios.

Podemos concluir que se trata de una innovación exitosa en la gestión de las luchas sanitarias que integró de manera efectiva a los productores, interesados y beneficiarios directos de los resultados, facilitándoles los medios de resolver un problema que por los métodos tradicionales no encontraba adecuada solución.

FUENTES

Entrevistas a:

- Dr. Sergio Lorusso, Secretario General del Consejo del SENASA.
- Dr. Marcelo de la Sota, Gerente de GELSA
- Dr. Ibarra, Osvaldo ex Gerente de GELSA
- Sr. Jorge Ruiz, Vocal del Consejo de Administración por la FAA.
- Sr. Arnoldo Mazzino, ex miembro del Consejo de Administración de CRA.
- Dr. Daniel Montaldo, Subgerente de Asuntos Jurídicos.
- Dr. Luciano Miguens, Vicepresidente de la Sociedad Rural Argentina.
- Dr. Matías Fernández Madero, Gerente de Planificación

Material consultado:

- PLAN NACIONAL DE ERRADICACION DE LA FIEBRE AFTOSA. Etapa 1993-97, SENASA.
- ANUARIO 1993 del SENASA.
- BOLETIN ESTADISTICO SEMESTRAL 1993, SENASA.
- ANUARIO 1994 del SENASA.
- INDICADORES DE CONTROL DE GESTION, Mayo 1995, SENASA.
- Artículo de Osvaldo A. Pérez, “La fiebre del vacuno: la aftosa”, en revista *Todo es Historia* nro. 336, julio de 1995.

III. 3. Caso: REORGANIZACION DEL SISTEMA ESTADISTICO NACIONAL (INDEC)

Organismo:

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA Y CENSO (INDEC)

Organismo autónomo en el ámbito de la Secretaría de Programación Económica, Ministerio de Economía y de Obras y Servicios Públicos.

Presupuesto:

Los aranceles que percibe en calidad de prestación de servicios se destinan a Rentas Generales. El área de difusión y consultas ingresa por mes aproximadamente \$ 13.000 en concepto de aranceles.

Funciones:

- Producir las estadísticas oficiales y conducir el Sistema Estadístico Nacional conformado por los servicios estadísticos nacionales, provinciales y municipales.
- Las normas que regulan su creación y funcionamiento (Ley 17.622 de 1968 y Decreto 3110/70) le asignan la responsabilidad del diseño metodológico, organización y dirección de los operativos nacionales censales y de encuestas, la elaboración de indicadores básicos de orden social y económico y la producción de otras estadísticas básicas.

Personal:

Aproximadamente 900 agentes permanentes y 400 temporarios.

1. LA SITUACION ANTERIOR

El INDEC necesitaba modernizar su equipamiento obsoleto. El sistema informático anterior, tipo *mainframe*, no resultaba eficiente y su mantenimiento era costoso. La mayoría de las PC eran XT y AT 286. No existían redes internas y faltaba capacitación a los cuerpos profesionales.

No existía una coordinación efectiva con los demás organismos públicos y con otros servicios oficiales de estadística. Tampoco estaba organizada la difusión y la consulta por el público de la información.

2. OBJETIVOS

El Plan de Modernización Tecnológica (Fase I, 1993; Fase II, 1994/1996) fue concebido con el propósito de implementar un proyecto de cambio basado en la tecnología informática de sistemas abiertos y buscando la optimización de los recursos institucionales.

Los objetivos del Plan comprendían la incorporación de nuevos equipamientos informáticos, el desarrollo y capacitación de los recursos humanos y la reestructuración funcional del Instituto.

3. PROCESO DEL CAMBIO

El Plan de Modernización Tecnológica fue iniciado en diciembre de 1992. En la primera fase se incorporó un grupo de especialistas informáticos provenientes del sector privado, que en varios casos adquirieron estabilidad en sus cargos a través de concursos. Finalmente se incorporó personal de línea del organismo con un simultáneo proceso de capacitación. También fue importante la participación en el proceso de administradores gubernamentales (AG) de la SFP en el desarrollo de la informatización en el ámbito administrativo.

Durante 1993 se desarrolló un ritmo de trabajo muy intenso, poniéndose en funcionamiento 150 máquinas. El cambio básico fue la incorporación de sistemas de redes abiertas, acompañados por una filosofía de trabajo en red, interconectando múltiples máquinas, marcas, etc.

Se puso en marcha la Red Nacional de Informática (RNI), conformada por la red interna del INDEC (500 puestos de trabajo) y su interconexión a través de todo el país con las 24 direcciones provinciales de Estadística. Esta red permite obtener información desde cualquier puesto de trabajo, hacer funcionar un servicio de correo electrónico interno y externo, a nivel nacional e internacional, y proveer asistencia remota o transferencia de información a las provincias desde cualquier terminal.

El cambio de sistemas implicó un gran ahorro de recursos que pudieron invertirse en la implementación de nueva tecnología, ya que el organismo no contó con una partida presupuestaria extra para desarrollar el Plan.

4. INCORPORACION DE TECNOLOGIA INFORMATICA

Durante este proceso se implementó un nuevo sistema de comunicaciones, que se integra con la Red Nacional de interconexión, en la que cada PC constituye una ventana a los servicios de la Red, y el Correo Electrónico nacional e internacional.

Actualmente cada oficina tiene tres bocas de red y todas las máquinas están conectadas entre sí. Cuentan con un equipamiento de 300 máquinas con diferentes cargas y están empleando el sistema Windows 95, para cuyo manejo generalmente los empleados se autocapacitan.

La estructura de la red posee 180 terminales para ingreso y desarrollo, con 27 accesos X.25 en todo el país y backup telefónico.

Toda la información que se genera se comunica, es decir, es ingresada en forma inmediata a la base de datos que a su vez se conecta con circuitos automatizados a las provincias y también al exterior: Madrid, San Pablo, Washington.

Como desarrollos tecnológicos aplicados a las tareas de gestión, existen en uso sistemas de legajos, expedientes, liquidación de sueldos, viáticos, planta de personal y un área de sistemas dedicada al análisis, revisión e informatización de los procesos administrativos, con la visión de obtener información para la gestión. Crecen continuamente en el organismo el área de Tecnología y los procesos de informatización.

Cuentan además con un sistema de biblioteca en red y también cartografía y Atlas Estadístico en todo el país, que contiene indicadores económicos y sociales a nivel de Departamentos y Provincias utilizando la tecnología de Sistemas de Información geográfica (GIS), con versiones en diskette y CD-ROM.

Entre los nuevos productos que se obtuvieron está el ISSA, para ingreso rápido de datos, y la aplicación del soft estadístico del "SAS", que se emplea para mejorar la atención del usuario y facilitar a éste la utilización de las estadísticas.

Los servicios de mantenimiento de las máquinas lo realiza el personal del organismo, aunque también contratan servicios externos para evaluar y controlar los procesos técnicos. Igualmente existen grupos de soporte y cada uno en su puesto de trabajo realiza el control, pues el uso continuo y el trabajo en red permiten que cualquier falla en el sistema sea detectada de inmediato.

Se han realizado convenios con distintas empresas para intercambio de servicios que permitan desarrollar actividades y productos.

Se trabaja especialmente en la elaboración de productos informáticos para la difusión estadística, que es considerada como uno de los mejores servicios del Instituto. Para ello se aplican nuevas tecnologías de animaciones por computadora, difusión de información vía medio magnético, desarrollo de puestos de edición computarizados, acceso a la Internet, etc.

Las innovaciones operadas con el sistema informático y su reequipamiento repercutieron en la metodología de trabajo, permitiendo ahorros de tiempo y dinero.

5. REGIONALIZACION

La descentralización regional se efectuó en forma casi simultánea con el proceso de incorporación tecnológica. Esta consistió en aprovechar la capacidad de soporte de cada provincia, su trayectoria en informática y su estructura. De las diez sedes regionales, algunas como Córdoba, Corrientes, Salta, fueron seleccionadas como centros provinciales. Estos centros relevan, capturan e ingresan la información, que generalmente es procesada y se consolida en la central de Capital Federal.

La primera etapa de este proceso se puso a prueba durante el Censo Nacional Económico 1994. Se dividió al país en diez regiones (con polos de procesamiento y desarrollo tecnológico, metodológico y cartográfico) y se desarrolló en forma descentralizada el ingreso de los formularios y la validación y consistencia de los mismos. Se utilizó además la Red Nacional de Informática para la transmisión de los datos ingresados y validados hacia el INDEC, donde se efectuó el procesamiento.

Esta descentralización agiliza los tiempos de ingreso y procesamiento y al mismo tiempo promueve el desarrollo de los centros provinciales.

6. ATENCION DE LAS DEMANDAS DEL USUARIO

6. 1. Servicios al público

El INDEC cuenta con un banco de datos que contiene aproximadamente 26.000 cuadros estadísticos y funciona con 200 variables en forma simultánea.

Es posible acceder al Banco de Datos en Línea (dbINDEC) por las siguientes vías:

- a) concurriendo al Centro Estadístico de Servicios, donde existen terminales de acceso al sistema;
- b) por la Red de transmisión de datos X.25;
- c) por línea telefónica, si el usuario posee computadora, modem y un programa de comunicaciones.

El contacto directo con el usuario se realiza en el área de Consultas, que funciona en el edificio contiguo en oficinas que se habilitaron en 1993.

El Centro Estadístico de Servicios funciona de 9.30 a 16 horas, con consulta gratuita. Allí el usuario maneja directamente la PC, con asesoramiento profesional si así lo requiere, pudiendo retirar fotocopias de los datos y comprar las publicaciones que se ofrecen.

Cuando la información es más específica o posee varios niveles de procesamiento, la consulta es arancelada. Para los requerimientos "especiales" se comunica al usuario

dentro de un término de alrededor de tres días el costo y el plazo para la obtención de la información.

Ingresa además pedidos de información internacional de fundaciones e institutos de investigación de otros países, de empresas de marketing, comercialización, consultoras y otras del sector privado. Poseen un sistema de resguardo para la información estadística y algunos especiales para el secreto estadístico.

El personal que atiende el área de servicios al usuario está constituido en su mayoría por profesionales.

6. 2. Registros y evaluaciones

Se lleva un registro mediante cupones de la cantidad de usuarios que circulan por día (alrededor de 50 personas). Se realizan evaluaciones sobre los servicios y la atención que se presta al usuario, mediante encuestas de satisfacción, basadas en formularios que completan los interesados. A mediados de 1995 se efectuó durante una semana una encuesta autoadministrada más exhaustiva a los usuarios concurrentes para realizar una evaluación más completa.

A fin de cada mes se actualiza el registro de la cantidad de usuarios que concurren, relevando las preferencias temáticas, la cantidad de solicitudes especiales que se respondieron, etc.

7. RECURSOS HUMANOS Y CAPACITACION

7.1. Gestión de recursos humanos

La incorporación de nueva tecnología también influyó en un cambio de gestión de recursos humanos, estimulando el desempeño del personal de línea. A muchos empleados la reubicación en nuevas tareas les otorgó nuevas oportunidades. En este sentido comenzó a premiarse el rendimiento. También hubo un mayor incentivo del personal derivado de los éxitos que se obtenían con el empleo de nuevos productos y del cambio de imagen generada y difundida por el Instituto.

Algunos de esos cambios, que trataron de optimizar los recursos dentro del presupuesto asignado, apuntaron a lograr un trato más fluido con el personal, nuevas modalidades de control de gestión, modificaciones en el espacio y mobiliario de trabajo, mejora del sistema de ascensores y ventilación de los ambientes, etc.

Se creó una nueva estructura organizativa de funcionamiento, que permitió profesionalizar los cargos directivos y de planta mediante los concursos abiertos del SINAPA. Entre 1993 y 1995 se concursaron más de 450 cargos de planta permanente de

diferentes niveles operativos. Esto significó un importante traspaso de personal de planta transitoria a permanente.

El proceso de selección de personal se realizó con entrevistas en profundidad y estudios psicológicos en los casos de niveles más altos, preparados por la Dirección de Recursos Humanos de acuerdo a los perfiles requeridos para los puestos.

Si bien la estructura organizacional es verticalista, se está estudiando un sistema de rotación de tareas y reasignación de puestos de trabajo de acuerdo a las necesidades individuales: por ejemplo, alguien que ingresó como codificador dentro de las urgencias del Plan, luego podrá ser reubicado en función de su capacidad para tareas más complejas, lo que implicará un estímulo y un premio al rendimiento. En este sentido se revisan los perfiles de las personas y sus niveles de ajuste a las tareas, procurando que exista por parte del personal un nivel de conformidad y aceptación de las tareas que realizan.

Respecto a las modalidades de trabajo, se han constituido comités donde se realizan evaluaciones generales de los proyectos presentados, en los que interviene personal directivo por cada una de las áreas.

Se pagan horas extras al personal como incentivo. Además el personal percibe un "plus técnico" que equivale al 35 % de su sueldo.

7.2. Capacitación

Las actividades de capacitación acompañaron el proceso de cambio desde su inicio. Desde 1992 hasta la fecha se han capacitado 1.500 agentes del INDEC y de las direcciones provinciales de Estadística.

Se presentan ofertas anuales con diversas modalidades de capacitación para el personal de las direcciones provinciales. La metodología tiende a fortalecer la capacidad ya instalada en las provincias y a capacitar agentes multifuncionales. Se ha formado y asesorado a docentes de cada zona para que luego éstos capaciten a los distintos niveles. Se seleccionan temas de interés, se transfieren programas y asesoramiento técnico y se hacen seguimientos a distancia.

La capacitación se implementa en dos sentidos: a) para el desempeño completo de un puesto de trabajo (ej. dentro del relevamiento estadístico, mejoramiento de estadísticas de registro); b) para la formación técnico profesional del personal que se desempeña en el INDEC y en el Sistema Estadístico Nacional.

El personal de atención al público recibe una hora de capacitación diaria, de 16.15 a 17.15 horas, después de finalizado su trabajo y de acuerdo al tipo de tarea que realice: temas nuevos, datos, fuentes de información disponible, calidad de atención al público.

8. RESULTADOS

El Plan de Modernización significó un impacto en el organismo que actuó como incentivo, incrementó puestos de trabajo, incorporó personal a la planta permanente, modificó la concepción de trabajo y rendimiento del personal y generó nuevas oportunidades con la reubicación de funciones.

Hubo una mejora en la rapidez de obtención y confiabilidad de la información y la calidad de los productos que provee el organismo. También ha constituido una preocupación constante la mejora en la presentación de los productos.

En cuanto a los destinatarios de los servicios, se han ampliado notoriamente el radio de alcance, los medios de acceso y se ha facilitado la consulta de los mismos al público usuario. Se ha pasado de difundir información periódica general a atender de manera oportuna la demanda de información en forma personalizada.

Los logros obtenidos a partir del Plan explican la diferencia en la dinámica del procesamiento del Censo de Población de 1991 y el Económico de 1994. En el primer caso el procesamiento tardó cuatro años (con demoras de codificación y cierres de preguntas abiertas), en cambio en el Censo Económico los datos provisorios estaban disponibles a los 20 días de efectuado. Actualmente, si bien los datos están todavía en procesamiento, se cuenta con resultados parciales publicados en Avance II, producto que se ofrece en DOS y Windows.

Como consecuencia también mejoró la imagen del organismo, que se trata de proyectar por los medios de comunicación, diarios, TV, y realizando presentaciones. Debido a la imagen de mayor confiabilidad aumentaron las demandas de los Ministerios (de Economía, Interior, Desarrollo Social, Educación, Secretarías de la Presidencia).

Se ha comenzado de este modo a implementar un sistema de mayor transparencia de la información y de más fácil acceso, posibilitado por la incorporación de tecnología informática de avanzada.

Como experiencia de cambio organizacional, se advierten los elementos de orientación hacia el cliente/usuario, atendiendo a su demanda de tipo y calidad de la información y evaluando con encuestas permanentes su nivel de satisfacción con el servicio. Asimismo se ha tratado de involucrar al personal en el proceso de cambio, estimulando la capacitación, aunque no se han realizado cambios profundos en el sentido de relaciones participativas de trabajo.

FUENTES

Entrevistas y consultas realizadas a:

- Director Nacional de Metodología Estadística, Tecnología y Coordinación del Sistema Estadístico Nacional, Ing. Eduardo López.
- Director de Difusión del INDEC, Lic. Néstor Kvasina.
- Directora Nacional de Recursos Humanos y Organización del INDEC, Lic. Ana María Edwin.
- Dr. Julio César Neffa, Director del PIETTE, CONICET.

Publicaciones

- Boletín Anual Estadístico 1995.
- Plan de Modernización Tecnológica, exposición del Dr. Héctor Montero, Chile, octubre de 1994.
- Líneas de Trabajo 1995/1996, octubre 1995.
- Modernización Tecnológica y Fortalecimiento del Sistema Estadístico Nacional, Ing. Eduardo López.
- Guía de Productos y Servicios Informáticos, octubre 1995.
- ¿Conoce usted al INDEC y sus Servicios?, setiembre 1995.
- Trabajos del Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- Repertorio de Información Estadística Disponible.
- Db INDEC: Banco de datos en Línea.

III.4. Caso: PROGRAMA DE CALIDAD DEL HOSPITAL GENERAL BELGRANO

Organismo:

HOSPITAL ZONAL DE AGUDOS GENERAL MANUEL BELGRANO

Villa Zagala, Partido de San Martín, Provincia de Buenos Aires.

Organo descentralizado en el ámbito del Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires, Región Sanitaria V.

Funciones:

- Prestar servicios generales de salud a la población en una zona donde habitan unas 120.000 personas, contando con 176 unidades de internación.

Estructuras orgánicas:

Consejo de Administración (4 miembros designados por el Ministerio de Salud, uno de los cuales representa a la comuna de San Martín; 1 representante médico, designado por la Asociación respectiva; 1 por el personal no profesional y 1 representante de la comunidad, electo por la Comisión Asesora) Comisión Asesora del Consejo de Administración (integrada por 52 organizaciones locales)

Director Ejecutivo

Director de Gestión Asistencial

Director de Administración

Director de Equipamiento
Jefes de Servicio

Personal:

474 agentes propios y 200 contratados (personal de cocina, limpieza y seguridad).

1. ANTECEDENTES

Creado en 1948 como hospital nacional especializado en tuberculosis, en 1975 pasó a depender de la Provincia y fue transformado en policlínico.

El proceso de cambios en la gestión se desarrolló desde 1985 a partir de la idea de participación de los usuarios, poniendo el acento en la prevención y en la determinación de la demanda a satisfacer. Se creó un comité interdisciplinario de Educación para la Salud, se realizaron cursos de "agentes de salud" capacitando a vecinos de la zona y se realizaron diversas actividades para poner en contacto a los profesionales con el vecindario, a fin de obtener información sobre las expectativas y necesidades concretas de la población que permitieran planificar y ejecutar las medidas sanitarias correspondientes.

Una de las principales innovaciones fue la organización, a partir de 1986, de un modelo prestacional por Cuidados Progresivos, que superpone a la clásica disposición vertical por áreas de especialidad una modalidad horizontal que tiene en cuenta el grado de quebrantamiento de la salud del paciente.

En 1989/1990 comenzó a desarrollarse un programa de cambio más meditado en base a los principios de gestión de calidad, posteriormente formalizado con la responsabilidad específica de una encargada del Programa de Calidad, adscripta a la Dirección Ejecutiva, que coordina un equipo ad-hoc.

En 1991 el Hospital fue encuadrado en el régimen de descentralización hospitalaria de la Ley 11.072, que prevé las funciones del Consejo de Administración como instancia de decisión superior, con una Comisión Asesora de la comunidad. A través del Consejo y de la Comisión se institucionalizó la participación en las decisiones de todos los sectores interesados en el servicio hospitalario.

2. OBJETIVOS DE CAMBIO

Los objetivos, así como los procedimientos para alcanzarlos que se fueron definiendo en el proceso descrito en el punto anterior, se sintetizaron siguiendo las pautas de la concepción de "calidad total":

El objetivo principal era satisfacer las necesidades y expectativas del cliente o usuario, partiendo de una sistematización de la información sobre la demanda del servicio.

Otro propósito era transformar la cultura organizacional, capacitando y motivando a todos los empleados de la organización para coordinar los esfuerzos en la misma dirección.

Dentro de la idea de mejora continua, se planteó asimismo rediseñar los procesos, productos y servicios del hospital para adecuarlos a las necesidades de la comunidad.

3. TECNICAS APLICADAS

3. 1. Modelo organizacional por Cuidados Progresivos

Consiste en un sistema de internación por el cual el paciente es asistido según la gravedad de su enfermedad, poniendo a su disposición la capacidad global del Hospital y no la de un sector determinado por especialidad, como sucede en el modelo tradicional. Ello facilita una utilización más flexible de las instalaciones del hospital y la atención integral del paciente, permitiendo observar mejor la interrelación que suele presentarse entre diversas dolencias.

El Hospital fue dividido en tres sectores: de Cuidados Intensivos, Intermedios y Mínimos. Esta modalidad de organización, que tenía pocos antecedentes prácticos, se basa en principios simples y se aplicó buscando la máxima sencillez operativa, eludiendo incurrir en sobreelaboraciones normativas.

En cada uno de los sectores, la atención diaria y directa al paciente está a cargo de un "Equipo médico de cabecera", constituido por un clínico, un cirujano y un médico residente, con el agregado de un especialista en los casos en que el paciente haya ingresado por indicación de tal especialidad. Este equipo decide la admisión, solicita estudios complementarios, dispone terapéuticas y efectúa los registros pertinentes.

3. 2. Programas de participación comunitaria

Además de la participación orgánica de las entidades que nuclea la Comisión Asesora, de la cual surgen los temas centrales para el proceso continuo de desarrollo de los servicios hospitalarios, se instrumentaron numerosos programas de participación comunitaria con temas específicos: Enfermedades de Transmisión Sexual y SIDA, Desnutrición, Control de Salud Escolar, Educación para la Salud en las Escuelas, Tuberculosis, Saneamiento Ambiental, Materno Infantil, Seguimiento Epidemiológico, Capacitación permanente a organizaciones barriales, etc.

Estos programas se basan en la idea de que las iniciativas generadas exclusivamente por técnicos conducen frecuentemente al fracaso si los destinatarios no se transforman en protagonistas de las soluciones, Apuntan a una injerencia efectiva de la "comunidad-cliente" en los niveles de detección de problemas, determinación de objetivos estratégicos y alternativas de solución, toma de decisiones y evaluación permanente de los procesos.

Periódicamente se realizan seminarios, charlas de divulgación y cursos abiertos sobre diversos temas.

3. 3. Informatización hospitalaria y comunicaciones

Para actualizar los registros de datos, asegurar la incorporación oportuna y la disponibilidad de la información relevante, se organizó un sistema de computación que permite identificar a la población atendida, categorizar los problemas, evaluar la asistencia médica, facilitar la comunicación en el interior y hacia el exterior del hospital, apoyar las tareas de capacitación y realizar investigaciones.

El hospital cuenta con 32 computadoras que se emplean en la administración, farmacia, facturación y producción de estadísticas de todos los sectores. El área de Maternidad utiliza el "Sistema Informático Perinatal Agustina", que lleva estadísticas de más de 4.000 nacimientos.

Por correo electrónico, que funciona desde 1989, se conectan con la Red Académica Nacional y la Organización Panamericana de la Salud, comunicándose con 600 instituciones de salud de nuestro país. A través de Internet tienen acceso a 40 bases de datos de material bibliográfico y otros servicios internacionales.

La eficacia del sistema implementado fue reconocida al otorgarse al Hospital el Primer Premio en el Simposio de Informática Médica realizado en nuestro país en junio de 1993. Asimismo la experiencia fue difundida mediante varias conferencias sobre el tema.

Contando con este sistema se ha proyectado una tarjeta personal y familiar para identificar la clientela del área periférica del hospital y se prevé desarrollar el registro de las necesidades de las familias y sectores de cada barrio.

También se ha previsto rediseñar el sistema de comunicaciones internas, incorporando una serie de televisores en los pasillos de consultorios externos y un video en circuito cerrado, para informar y orientar sobre el funcionamiento hospitalario y realizar educación para la salud.

4. RESULTADOS

4. 1. Metodología de medición o evaluación

Se llevan registros y estadísticas de las diversas actividades y eventos propios del servicio hospitalario.

Se realizan regularmente encuesta de satisfacción a los pacientes en las salas de espera. Sobre los casos de internación se realizan encuestas a pacientes y familiares en el domicilio, contando con la colaboración de equipos de estudiantes de Medicina.

Está programado realizar una encuesta de satisfacción a los diversos grupos del personal, considerados como "clientes internos" (médicos, paratécnicos y personal auxiliar). Dado que en 1992 se efectuó una encuesta de este tipo que tuvo escasa respuesta de los interesados, se prevé una más adecuada preparación para asegurar el resultado.

4. 2. Resultados cuantificables

Las unidades de internación (camas y cunas) se incrementaron de 128 en 1989 a 164 en 1993 y 176 en 1994.

Los pacientes atendidos en consultorio externo aumentaron de 150.229 en 1989 a 168.304 en 1993. En el mismo período los egresos anuales pasaron de 400 a 600.

El porcentaje de capacidad ocupada anual era en 1993 del 78 %. En el primer semestre fue del 86,56 %, y la disminución del segundo semestre se debió al cierre provisorio y rotativo de las distintas salas para refaccionarlas mejorando su confort.

En 1993, las encuestas de satisfacción entre los pacientes arrojaron los siguientes resultados: el 69,7 % consideraba que había mejorado la atención en la ventanilla de turnos, el 87,5 % estaba conforme con la atención en la ventanilla de la Cooperadora y consideraba aceptable el "bono contribución", y el 82,3 % consideraba "buena" o "muy buena" la asistencia médica recibida.

4.3. Conclusiones

Constituye un caso de aplicación de las propuestas de la gestión de calidad, adaptadas a las características del hospital público. Las iniciativas dirigidas a mejorar la eficiencia de la institución se orientaron intuitivamente desde el comienzo a concretar la participación de la comunidad de usuarios del servicio, y encontraron en el modelo de Calidad Total una guía conceptual apropiada para "escuchar al cliente" y pensar la organización en términos de procesos, estimulando la comunicación interna y externa.

La utilización de indicadores para medir la productividad y la satisfacción de los usuarios -con el apoyo de las innovaciones informáticas, a las que se prestó especial atención- facilitó el proceso de transformaciones, permitiendo además fundar en datos confiables la evaluación de la experiencia.

Los procedimientos de evaluación a través de los cuales este caso fue examinado, justificando el otorgamiento del Premio Nacional a la Calidad del sector público, indican que se alcanzaron en buena medida los objetivos básicos de cambio y se puso en marcha una dinámica de mejora continua.

FUENTES:

- "Calidad Total en el Estado", texto informativo de la Secretaría Técnica del Premio Nacional a la Calidad, SFP (1994).
- "Premio Nacional a la Calidad, Año 1994. Hospital Zonal de Agudos Gral. Manuel Belgrano", folleto de la Secretaría Técnica del Premio Nacional a la Calidad, SFP (1995).
- Entrevista a la Dra. Silvia Susana Daveggio, Encargada del Programa de Calidad del Hospital.

III. 5. Caso: PROGRAMA DE CALIDAD DE LA MUNICIPALIDAD DE MAIPU

Organismo:

MUNICIPALIDAD DE MAIPU
Provincia de Mendoza

Funciones:

- Prestar los servicios municipales, incluida la provisión de agua potable, cloacas y mantenimiento de energía eléctrica, a una población de 130.000 habitantes (67 % urbana y 33 % rural).
- La organización municipal tiene a su cargo 12 centros de salud, escuelas de todos los niveles de enseñanza, plantas potabilizadoras de agua y complejos polideportivos.

Estructuras orgánicas:

H. Consejo Deliberante
Departamento Ejecutivo: Intendente Municipal
Tres Secretarías
Direcciones
Subdirecciones
5 Delegaciones municipales.

Personal: 836 agentes

1. ANTECEDENTES

El programa de Gestión Total de Calidad fue impulsado a partir de 1991 por el intendente, con el apoyo de la Subdirección de Planeamiento y Gestión de Calidad.

El intendente había desempeñado desde 1973 funciones de jefatura, dirección y secretaría en el municipio, fue concejal y presidió el Concejo Deliberante hasta fines de 1989. Conocía bien por lo tanto la administración municipal, y se había interesado por los modelos de gestión de calidad que se difundían en las empresas. En 1991 era difícil encontrar referencias de aplicación en el sector público, de modo que el Intendente planteó el tema al equipo de conducción de los tres Secretarios y buscaron adaptar el modelo en forma creativa.

Definidos los objetivos y métodos básicos, se trató de desplegar el modelo "de arriba hacia abajo" y se estableció un Taller de Comunicación con reuniones semanales del que participan el Intendente, los secretarios y directores, incluyendo en otras reuniones periódicas a los subdirectores. Luego de una fase preparatoria se fue extendiendo el programa hacia los niveles medios y a la base del personal a través de "facilitadores". Luego se procuró impulsar un movimiento de comunicación de abajo hacia arriba, para lograr un "efecto reciclado".

Este sistema, basado en la comunicación de los diferentes grupos que interactúan en la administración municipal, apuntó a generar un proceso de mejora continua, motivando a las personas para una transformación de la cultura organizacional y actuando para superar las previsible resistencias al cambio.

Se han ido constituyendo periódicamente grupos de mejoramiento del trabajo y de control de procesos que funcionan con objetivos determinados y se disuelven una vez agotado su cometido. En todos los casos se buscó el consenso de los empleados antes de efectivizar las innovaciones.

2. LA SITUACION ANTERIOR

- La atención al contribuyente era deficiente, ocasionando desorientación y pérdidas de tiempo.
- Elevados costos de los procesos y aplicación rutinaria de técnicas inadecuadas.
- Excesiva demora en la ejecución de programas y de obras públicas, fallas de coordinación y de organización.
- Incomunicación entre los diversos sectores del Departamento Ejecutivo, "comportamientos estancos", y no se trabajaba en equipo. Falta de una visión global de los problemas del municipio.
- Ambientes de trabajo inapropiados, deprimentes para el desenvolvimiento cotidiano del personal.

- Controles e inspecciones costosas e ineficaces.
- El manejo presupuestario no se vinculaba con una planificación adecuada de las tareas y no se evaluaban los resultados. Los directores obtenían recursos presupuestarios en base a su habilidad para gestionarlos. Numerosas partidas debían reajustarse durante el período anual.

3. OBJETIVOS GENERALES

- Prestar servicios de calidad, satisfaciendo las crecientes exigencias de los contribuyentes.
- Lograr una participación activa y creativa de todos los agentes y unidades organizativas para el mejoramiento continuo de la administración municipal.
- Agilizar y desburocratizar los trámites municipales.
- Ejercer un liderazgo eficaz del Ejecutivo en el conjunto de la organización para impulsar el proceso de cambios.
- Capacitar al personal en forma permanente y adecuada a las diversas necesidades.
- Asegurar el reconocimiento de los esfuerzos realizados por los miembros del personal.
- Aumentar la eficiencia de la administración, controlar los resultados y ahorrar costos.
- Lograr la participación de la comunidad e integrar a las entidades locales al funcionamiento del municipio.

4. INSTRUMENTOS

4. 1. Presupuesto Por Resultados (PPR)

Esta técnica presupuestaria, propugnada por el gobierno provincial como una modalidad para lograr más eficiencia y transparencia en la administración, comenzó a aplicarse en esta Municipalidad en 1991. Implica un grado importante de descentralización de las decisiones, por el que cada sector participa en la planificación del gasto público y se identifica con los objetivos a lograr.

Desde 1991 se regularizó la presentación y aprobación oportuna del presupuesto. El nuevo sistema contribuyó a afirmar una visión global de la gestión municipal y permitió inducir a los directores a buscar formas de complementación para aumentar los recursos disponibles, superando la tendencia a compartimentar las áreas.

El ordenamiento presupuestario ha permitido también mejorar las relaciones con la comunidad, a partir del conocimiento por los vecinos de las obras previstas y las condiciones de financiamiento. Si reclaman algún servicio saben que deben participar para generar los recursos correspondientes.

4. 2. Proyecto Patio

La denominación de este proyecto proviene de la disposición del espacio de atención al público en la sede principal del municipio como un "patio central". Fue concebido para lograr una mejor atención y visualización directa con el público, ofreciendo espacio y comodidades a los contribuyentes que concurren al lugar, y a la vez mejorar el ambiente de trabajo de los empleados. No se trataba sólo de un cambio exterior, sino que procuró modificar a la vez la actitud y la conducta del personal.

Una preocupación básica fue orientar a los recurrentes y abreviar la cantidad de pasos y los tiempos de demora de los trámites. Se obtuvieron resultados altamente satisfactorios y se han renovando las metas a alcanzar.

4. 3. Extensión a la comunidad

Se han promovido diversas actividades en colaboración con las entidades públicas y privadas de la jurisdicción, para difundir los principios de la gestión de calidad y desarrollar una conciencia ambiental.

El municipio contribuyó a incorporar en las escuelas primarias la enseñanza dirigida a motivar el comportamiento responsable ante los problemas del medio ambiente y el cuidado de la higiene pública, en particular relacionado con un nuevo sistema implementado para el tratamiento de los residuos urbanos que requiere la colaboración de los vecinos en la clasificación de la basura.

5. RESULTADOS

5. 1. Metodología de medición

La correcta aplicación del P.P.R. implica la definición de objetivos y resultados, con los métodos de evaluación correspondientes.

Los jefes y el personal de cada unidad se ocuparon de elaborar procedimientos de medición del desarrollo y de los resultados de las actividades propias de cada sector: por ejemplo, costos y cantidad de usuarios de los distintos programas, control de la cantidad de pasos que requieren los diferentes expedientes, tiempos de resolución, cantidad de veces que debe concurrir el interesado, tiempos de espera y atención en ventanilla.

Cada proyecto de mejora se apoya en una evaluación previa y en el diseño de indicadores para medir los efectos de las innovaciones.

5. 2. Resultados cuantificables

El tiempo de demora promedio del contribuyente para efectuar trámites, que en 1991 era de entre 18 y 24 minutos, había disminuido en 1992 a 12-15 minutos y en 1993 a 8-12 minutos. El objetivo para 1994 fue lograr un promedio de 5 minutos para trámites simples.

Los programas de bacheo de calles, que en 1992 sumaron 45.920 m², ascendieron en 1993 a 53.160 m². La cantidad de beneficiarios de los programas de promoción social pasó de 460 en 1993 a 680 en 1994. Los pacientes que recibieron atenciones paramédicas en los centros de salud municipales aumentaron de 27.767 en 1992 a 42.191 en 1993, y en los mismos períodos las personas comprendidas por los programas de medicina preventiva aumentaron de 4.849 a 14.506.

También se operó un aumento en la cantidad de alumnos que aprovecharon las actividades deportivas y culturales organizadas por el municipio. El número de 800 niños y jóvenes que participaron en eventos deportivos se duplicó aproximadamente en 1993. Los talleres de música, danza y teatro fueron 8 en 1992, comprendiendo 95 alumnos, y en 1993 se realizaron 12, con 144 alumnos.

La recaudación de 1993 aumentó con relación al año 1992, con un incremento del 15 % en el producido de las tasas municipales.

La técnica del P.P.R. permitió efectuar una mejor previsión y lograr una importante reducción de gastos, a pesar de que los datos ya mencionados indican que hubo una mayor cantidad de prestaciones y servicios. Las rectificaciones al Presupuesto por reajustes de partidas (que requieren la intervención del Concejo Deliberante) se redujeron notoriamente, de 11 y 9 en 1990 y 1991 respectivamente, a sólo 2 modificaciones en 1992. Comparando el ejercicio de 1993 con el período anterior, en los rubros más importantes hubo ahorros de más del 10 %: en Personal se observaba una disminución de \$ 170.478, en Bienes de Consumo de \$ 162.293 y en Servicios de \$ 221.067.

5. 3. Conclusiones

Constituye un caso precursor de la aplicación del modelo de Gestión de Calidad Total al sector público, a partir del empeño y liderazgo del Intendente, donde se ha puesto el énfasis en la comunicación, la organización y la motivación de los recursos humanos.

Es señalable la persistencia del esfuerzo desplegado y el tiempo destinado a la preparación de los procesos de cambio, con la idea de avances paulatinos y constantes. La tarea de sensibilización e implementación de arriba hacia abajo permitió movilizar de manera orgánica al conjunto del personal.

Los resultados de la gestión fueron comprobados por la metodología aplicada para otorgarle al municipio el Premio Nacional a la Calidad del sector público en 1994, verificando que se alcanzaron en gran medida los objetivos propuestos y se logró generar un dinamismo de mejora continua.

FUENTES

- "Calidad Total en el Estado", texto informativo de la Secretaría Técnica del Premio Nacional a la Calidad, SFP (1994).
- "Premio Nacional a la Calidad, Año 1994. Municipalidad de Maipú, Mendoza", folleto de la Secretaría Técnica del Premio Nacional a la Calidad, SFP (1995).
- Exposición del Intendente Municipal Dr. Francisco García en el Seminario "Productividad y gestión de calidad en el sector público", INAP, 1992.
- Entrevista con el Subdirector de Planeamiento y Gestión de Calidad del Municipio, Prof. Jorge Vargas.

III. 6. Caso: PROGRAMA DE CALIDAD DE LA MUNICIPALIDAD DE RAFAELA

Organismo :

MUNICIPALIDAD DE RAFAELA
Provincia de Santa Fe

Funciones :

- Prestar los servicios municipales, incluyendo agua, cloacas, gas natural, salud y educación, a una población urbana de 75.500 personas.
- Apoyo al desarrollo industrial y agropecuario de la región de influencia, que comprende en total unos 150.000 habitantes.

Estructuras orgánicas:

Concejo Deliberante
Intendente Municipal
Secretarías
Subsecretarías
Direcciones

Personal:

614 agentes permanente y 200 contratados.

1. ANTECEDENTES

En el período de la gestión iniciada en 1991, el equipo de gobierno de la Municipalidad decidió reorganizar la administración sobre la base de los principios de calidad, productividad, competitividad y eficiencia.

En 1992 comenzó la experiencia con un programa continuo de capacitación, y en 1993 se emprendió el actual Programa de Calidad Total a través de un conjunto sistemático de acciones.

A fines de 1995 asumió otro intendente electo, pero se mantiene una continuidad del equipo de conducción del municipio.

2. LA SITUACION ANTERIOR

- La administración no satisfacía las expectativas y demandas de los contribuyentes.
- Faltaba información sobre las necesidades de la población y no existía una adecuada planificación de la acción municipal.
- Los ingresos por tasas municipales estaban muy por debajo de lo que debería recaudarse.
- El rubro de remuneraciones del personal insumía una parte excesiva del presupuesto (90%).
- Faltaba compromiso y capacitación en la mayor parte del personal.

3. OBJETIVOS

- Orientar la organización hacia la comunidad-cliente: escuchar, informar y dar soluciones.
- Ejercer el liderazgo correspondiente al nivel de conducción, dando el ejemplo para inducir el compromiso con la calidad del servicio público.
- Potenciar el recurso humano, involucrar al personal para lograr una identidad organizacional y capacitarlo para dominar las técnicas operativas con creatividad y trabajo en equipo.
- Basar las decisiones en la información y el análisis de datos.
- Transparentar las cuentas municipales, asegurar la equidad tributaria, evitar los gastos improductivos y el endeudamiento.
- Planificar las acciones en las áreas claves de resultados que contribuyen a la calidad de vida de la población y asegurar el buen funcionamiento de las áreas de apoyo.

4. ACCIONES INSTRUMENTALES

Programa de Capacitación del Personal Municipal, articulado con seminarios, cursos y talleres para todas las áreas.

Formación de un equipo de facilitadores del Programa de Calidad Total, encargados de transmitir los principios de calidad, ayudar a los grupos de trabajo a detectar problemas, buscar soluciones y evaluar los resultados de las modificaciones incorporadas.

Nuevo sistema integrado de contabilidad: se reordenó la Administración de Hacienda para trabajar con métodos seguros y con mayor celeridad.

Censo socioeconómico realizado por la Subsecretaría de Programación Económica para determinar y analizar las necesidades sociales, educativas y laborales de la ciudad.

Política de personal: se ha procurado estimular el desempeño de los empleados mediante incentivos no económicos, ya que los estímulos remuneratorios no están permitidos por la legislación y además se considera que crearían una competencia perjudicial para el trabajo en equipo.

La cantidad de personal no varió sustantivamente, peso se han ido dando de baja las vacantes dejadas por los empleados que se jubilaron, lo que representa una disminución de alrededor de 12 o 15 puestos por año.

5. OBRAS Y SERVICIOS

En el período 1991-1995 se realizó un importante avance en materia de obras y servicios públicos. La cobertura de la red cloacal pasó del 30 % al 70 % de la población urbana. Se aumentó el ritmo de las obras de pavimentación de calles y se instaló una red domiciliaria de gas natural, que antes no existía.

Se elaboró una nueva ordenanza y se implementó un sistema de recolección de residuos patológicos, clasificación domiciliaria y reutilización productiva de los residuos sólidos.

La Secretaría de Integración Comunitaria encauzó fondos para atender carencias sociales evaluadas a través de dos comisiones asesoras: de Entidades de Bien Público y de Entidades de Discapacitados.

También se otorgan becas estudiantiles, subsidios para costear infraestructura escolar y para edición de obras de autores locales.

Se impulsaron planes de “ayuda mutua y esfuerzo propio” para la construcción de viviendas en barrios marginales.

Se desarrollaron planes de forestación, programas de educación ambiental y salud escolar, jornadas de prevención del SIDA y de la drogadicción, etc.

La Subsecretaría de Programación Económica promovió la formación de una cámara que reúne a 80 pequeñas empresas de la ciudad para afrontar problemas comunes y proyectarse hacia otros mercados.

A través de la Comisión Intersectorial para Asuntos Internacionales, integrada por la Municipalidad y otras instituciones locales, se establecieron convenios de cooperación en particular con Alemania, para la capacitación de recursos humanos y prácticas empresariales de estudiantes.

6. RESULTADOS

6.1. Métodos de medición y evaluación

Se efectuó un ordenamiento de la información sobre el funcionamiento interno del municipio, estableciendo indicadores y pautas para procesar datos en forma periódica, de tipo general y particular, sobre las diversas actividades.

Se ha desarrollado una tarea sistemática de medición de tiempos y costos, cálculos de productividad y de eficiencia en la asignación de recursos.

Se presta atención permanente a la comparación con otras organizaciones (Benchmarking), mediante el intercambio de datos y experiencias con empresas privadas y organismos públicos.

6.2. Resultados cuantificables

Las encuestas de satisfacción de los contribuyentes efectuadas en 1995 muestran que el 79 % de los mismos considera que hubo una mejora de los servicios en los últimos tres años (9 % opina que no, y 12 % no sabe).

El grado de satisfacción con las acciones municipales según los diversos tipos de prestaciones es el siguiente : cultura 86 %, obras 73 %, servicios 69 % , apoyo a escuelas 65,5 %, acción social 63 %. salud 62,5 %.

Se han registrado mejoras en la productividad de las obras realizadas. En la pavimentación de calles, por ejemplo, con la misma dotación de planta pasaron de ejecutar 21 cuadras en el año 1991 a 43 en 1994, lo cual representó un aumento del rendimiento del 105 %.

La recuperación e incorporación de nuevos elementos al parque de maquinarias permitió prestar mejores servicios y disminuir la cantidad de reclamos.

Se fue mejorando la recaudación de tasas municipales, llegándose en 1995 a percibir el 60 % del monto potencial (en pocos municipios del país supera esta proporción, muchos oscilan en el 30%).

El presupuesto anual del municipio (que ronda los 26 millones de pesos) se costea actualmente con un 66 % de recursos propios (tasas) , 32 % de coparticipación provincial y un 2 % de recursos de capital.

Como resultado del aumento de los ingresos (ya que no se redujo el personal) los egresos del municipio por remuneraciones, que ascendían al 90 % del presupuesto en 1991, pasaron a representar en 1995 el 50 %. Ello implica un mayor equilibrio, y de este modo los ingresos propios del municipio cubren holgadamente el gasto en personal, en previsión de que pueda reducirse la coparticipación provincial.

6.3. Conclusiones

Es un caso interesante de aplicación al municipio del modelo de Calidad Total, asumiendo los desafíos de competitividad y eficiencia.

Resulta destacable la preocupación por la tarea en equipo, tanto en el nivel de conducción como en el de ejecución, procurando dar solidez y continuidad a la experiencia cumplida.

Los indicadores sobre la evolución de la gestión municipal fueron analizados en base a los criterios del Premio Nacional a la Calidad del Sector Público, que se le otorgó en 1995, evaluando que se alcanzaron en gran medida los objetivos propuestos y se generó un dinamismo de mejora constante.

FUENTES

- “Premio Nacional a la Calidad 1995”. Municipalidad de Rafaela, folleto de la Municipalidad de Rafaela (1995).
- Exposición de la Secretaría de Hacienda de la Municipalidad, Cont. Carmen Odasso, en la Jornada de exposiciones de los Ganadores del Premio, Secretaría Técnica del Premio Nacional a la Calidad/Sector Público, SFP, 1995.

III. 7. Caso: PROGRAMA DE CALIDAD DE LA FACULTAD REGIONAL DE LA UTN DE CONCEPCION DEL URUGUAY

Organismo:

**FACULTAD REGIONAL de la UNIVERSIDAD TECNOLOGICA NACIONAL
de Concepción del Uruguay, Provincia de Entre Ríos.**

La UTN es una entidad autónoma en el ámbito del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación

Funciones:

Carreras de Ingeniería Civil, Ingeniería Electromecánica, Ingeniería en Sistemas de Información, Licenciatura en Organización Industrial.
Cursos de posgrado y especialización.
Total actual aproximado de 750 alumnos.

Estructuras orgánicas:

Consejo Directivo
Decano
Secretarías

Personal:

150 docentes y 40 empleados no docentes.

1. ANTECEDENTES

Esta Facultad Regional de la UTN fue creada en 1960, y en 1970 comenzó a dictar los cursos de las carreras de Ingeniería Civil, Electromecánica y en Sistemas de Información y la Licenciatura en Organización Industrial.

A partir de 1986 se efectuó un replanteo de la organización y las funciones de la Facultad, buscando una mejor adecuación a los requerimientos locales.

Como primer resultado, en 1987 se creó una especialización de posgrado en Ingeniería Laboral, con una concepción actualizada de la tradicional "Higiene y Seguridad del Trabajo". Esto implicó la contratación de especialistas para realizar un estudio de las necesidades de las empresas. Posteriormente se realizaron encuestas para evaluar los cursos que se dictaban, y el análisis se extendió a los diversos aspectos funcionales de la organización de los cursos. También se puso en práctica un sistema de sugerencias abiertas sobre la carrera.

En 1988 se decidió realizar un seguimiento académico de cada alumno ingresante, para observar el proceso y las tendencias de éxito y fracaso de los mismos.

Más recientemente, al estructurarse un segundo ciclo de Ingeniería Laboral, se creó un posgrado de Dirección de empresas para ingenieros y se desarrollaron cursos sobre Gestión de Calidad Total.

En 1991 se desarrolló un importante debate en el Consejo Directivo, donde están representados todos los sectores de la comunidad académica, acerca de la situación de la Facultad, la necesidad de la evaluación de todas las actividades y los cambios que debían operarse para mejorar la eficiencia y la calidad de la formación profesional. A partir de allí

se resolvió poner en marcha un proceso de cambios orientados por la filosofía de calidad, bajo la conducción de un equipo integrado por las autoridades superiores.

2. OBJETIVOS

Se establecieron los siguientes objetivos generales:

- Mejorar la calidad de los resultados de la organización a través de un proceso basado en:
 - el involucramiento de las personas;
 - el gradualismo y la sencillez de las innovaciones;
 - la producción de hechos concretos.

- Desarrollar la organización en base a:
 - la afirmación de valores;
 - la capacitación;
 - la participación;
 - la flexibilidad;
 - la planificación estratégica y operativa.

- Implantar un sistema integral de información y evaluación de las actividades y resultados.

3. ACCIONES INSTRUMENTALES

El equipo de conducción del programa de gestión de calidad, encabezado por el Decano de la Facultad e integrado por los principales responsables de la institución, se rige por un breve estatuto. Se reúne con horarios acotados, de forma de funcionar con agilidad, y se labran actas sumarias de lo tratado.

Conforme a los proyectos y requerimientos se formaron equipos ad hoc: un grupo interdisciplinario, constituido en 1994 para el seguimiento de los procesos del nuevo diseño curricular; otro equipo para atender el problema de la solicitud y suministro de elementos, etc.

Se implantó el Sistema de Evaluación Institucional Académica, basado en la consulta periódica a los alumnos y a los profesores, sobre la formación recibida, la organización administrativa, etc., cruzando los datos provenientes de cada sector. En 1992 el sistema se ensayó con cátedras que se ofrecieron para aplicarlo voluntariamente, y en 1993 se generalizó la aplicación a través de los Departamentos. En 1994 se elaboraron cambios en el sistema para adecuarlo a los nuevos planes de estudio que entraron en vigencia en 1995.

Buzones de sugerencias: esta modalidad se puso en práctica luego de un trabajo de preparación para asegurar que se estuviera en condiciones de procesar las sugerencias, con la consigna de "analizar cada una como si fuera la única". De este modo surgieron muchas buenas ideas, que en gran parte se llevaron a la práctica. La respuesta a cada una de las sugerencias se publica al lado del buzón.

Dadas las condiciones del medio y las posibilidades de los alumnos, se llegó a la conclusión de que era necesario trabajar los días sábados y así se hizo. En los llamados a concurso para profesores se incluyó expresamente la carga horaria de los sábados.

Se organizó un registro completo del movimiento de la Biblioteca, día por día, incluyendo estadísticas de los libros que se consultan o se retiran, como base para las adquisiciones y mejora del funcionamiento.

Se realizaron obras y refacciones para expandir las comodidades edilicias.

Se promovieron proyectos de investigación y prestación de servicios a empresas y otras entidades.

4. RESULTADOS

4. 1. Medición y evaluación

Desde 1990 en adelante se ha desplegado una tarea sistemática y cada vez más amplia de registro de datos, medición de costos, cálculos de productividad y encuestas de satisfacción, incluyendo la evaluación de las actividades proyectadas hacia el exterior.

Se diseñaron indicadores para medir el nivel de satisfacción de los clientes-alumnos de las carreras de grado, respecto al ciclo introductorio, cursos de apoyo, a la atención en oficinas administrativas y con relación al conjunto de la actividad institucional académica. Por ejemplo, para la evaluación del ciclo introductorio se pregunta a los estudiantes sobre "cumplimiento de objetivos", "relación con el docente", "cumplimiento de expectativas previas", "opinión sobre el cuerpo de profesores", etc.

Los indicadores para medir la satisfacción de los docentes como "clientes internos" incluyen preguntas sobre "comunicación con estudiantes" y "satisfacción profesional en relación a su tarea".

Otras mediciones de satisfacción referidas al cliente-sociedad se basan en encuestas a los asistentes a cursos de posgrado, sobre "nivel de satisfacción de expectativas previas", "didáctica utilizada por el docente y bibliografía empleada", "distribución del tiempo y participación", "desempeño del docente", etc.

El análisis de los resultados de las encuestas según los indicadores ha permitido un seguimiento y evaluación efectuado por el equipo de conducción del programa, participando también en algunos casos el Consejo Académico, en base a lo cual se introdujeron correcciones y se prestó atención especial a aquellos aspectos donde se detectaban causas de insatisfacción.

4. 2. Resultados cuantificables

Las encuestas de "satisfacción de los estudiantes respecto a la comunicación con los docentes" muestran una evolución favorable. La cantidad de respuestas que la consideraban "excelente", pasó de 0 en 1992 a 16 en 1994.

También revelan una mejora durante el mismo período las encuestas sobre la "satisfacción profesional de los profesores con su tarea".

Como indicador de eficiencia se efectuaron mediciones sobre el "tiempo no utilizado respecto del previsto" en los cursos, considerando por separado las áreas de materias básicas y las especiales. Los porcentajes de 1992, que fueron del 7,4 y 9,6 respectivamente, habían disminuido en 1994 a 4,4 % y 6,5 %.

El movimiento de biblioteca aumentó considerablemente. El total de libros en préstamo pasó de 9.724 en 1990 a 34.009 en 1994.

Los aranceles de los cursos de posgrado evolucionaron proporcionando un aumento significativo de los ingresos. Lo recaudado por este concepto en 1994 era equivalente al monto de los fondos que recibe la Facultad como subsidio exceptuando el rubro remuneraciones.

Respecto a la eficiencia global de la institución, al considerar la relación entre la cantidad de personal docente (150) y el número de alumnos (750), cabe tener en cuenta que la mayoría de los profesores tienen dedicación simple, de 12 horas semanales.

4. 3. Conclusiones

Representa un caso señalable de aplicación del modelo de Calidad Total a la gestión de una institución universitaria, sobre lo cual existen en el plano internacional escasos precedentes.

Resultan interesantes en esta experiencia los resultados del trabajo en equipo y el diseño participativo que se ha debido compatibilizar con los órganos del gobierno universitario autónomo.

Los logros alcanzados fueron examinados según los criterios de evaluación del Premio Nacional a la Calidad del sector público, que se otorgó a esta institución en 1995

considerando que se cumplieron en gran medida los objetivos y se había generado un proceso de mejora continua.

FUENTES

- Exposición del Decano Ing. Juan Carlos Piter en la Jornada de exposiciones de los ganadores del Premio, Secretaría Técnica del Premio Nacional a la Calidad/Sector Público, SFP, 1995.
- Exposición del Ing. Juan Santiago Rossini, Vicedecano de la Facultad Regional de la UTN de Concepción del Uruguay.
- Juan Carlos Piter, “Adopción de técnicas, procesos y teorías de la Gestión Total de Calidad en la Universidad Tecnológica Nacional”, documento IGLU-Cono Sur, julio 1995.

III. 8. Caso: NUEVO SISTEMA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS (Secretaría General del Ministerio de Economía)

Organismo:

UNIDAD SECRETARIA GENERAL (creada en aplicación del Decreto 1883/91).

Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Secretaría de Coordinación Legal, Técnica y Administrativa.

Funciones:

- a) Asegurar la recepción y salida de documentación administrativa proveniente de otras jurisdicciones ministeriales o entes descentralizados o dirigida a los mismos;
- b) recibir y despachar la documentación de particulares;
- c) efectuar el despacho y archivo de la documentación administrativa que no sea de carácter interno de cada jurisdicción;
- d) efectuar el seguimiento de los trámites administrativos del Ministerio, cumpliendo y haciendo cumplir las normas de procedimientos.

Estructura orgánica:

Jefe de la Unidad Secretaría General
Dirección de Despacho
Dirección de Mesa de Entradas y Notificaciones
Dirección de Información al Público

Personal:

Tiene aproximadamente 100 agentes, incluyendo las delegaciones establecidas en otros edificios donde funcionan dependencias del Ministerio.

1. ANTECEDENTES

La Unidad Secretaría General se creó en virtud de lo dispuesto en tal sentido por el Decreto 1883/91, que fue propuesto por el Ministerio de Economía recogiendo recomendaciones del Comité Ejecutivo de Contralor de la Reforma Administrativa. Las propuestas originales tuvieron en cuenta la reforma a la Ley de Procedimiento Administrativo de España.

En 1992 se creó la Unidad Secretaría General en el Ministerio de Economía y se organizó la informatización de la atención al público. En 1993 comenzó a aplicarse la normativa del Decreto 1883/91 sobre la tramitación administrativa y se implementó el sistema de control.

Durante los dos últimos años se realizaron seminarios-taller con personal de los niveles superiores para hacerles conocer los principios de la reforma. Unas 1.000 personas aproximadamente participaron de esas reuniones y uno de los logros fue el aporte de numerosas sugerencias para facilitar la implantación y funcionamiento del sistema, incluyendo diversas propuestas para mejorar la normativa.

En Economía inicialmente la Unidad Secretaría General funcionó en relación directa con el Ministro, tal como lo contempla el Decreto 1883/91, pero con la modificación dispuesta por el artículo 7 del Decreto 507/94 pasó a depender de la Secretaría de Coordinación Legal, Técnica y Administrativa. Esto le ha restado algo de fuerza al sistema de supervisión respecto a las demás Secretarías, aunque su competencia sigue siendo la misma.

Las medidas adoptadas concuerdan con una tendencia general de racionalización del funcionamiento burocrático, que consiste en estructurar controles internos de gestión. El Decreto 1183/91 contiene además otras disposiciones que caen fuera de la experiencia analizada, como la delegación de atribuciones de los Ministros para descongestionar el despacho y la simplificación de normas de procedimiento, por ejemplo la derogación en el recurso jerárquico de dos mecanismos de apelación superabundantes y de prácticamente nula utilización.

2. LA SITUACION ANTERIOR

El tiempo promedio de tramitación de los expedientes en el ámbito del Ministerio de Economía era de 30 días hábiles.

El retardo o falta de resolución de los asuntos pendientes ocasionaba molestias, vulnerando los derechos de los ciudadanos recurrentes y causando mayores costos de funcionamiento administrativo.

La falta de información adecuada al público imposibilitaba a los particulares ejercer control alguno sobre las actuaciones en las que estaban interesados.

Una de las causas de demora eran los pases de los expedientes a diversos funcionarios y jurisdicciones antes de llegar a la Dirección de Asuntos Jurídicos.

3. OBJETIVOS

- a) Garantizar la resolución de los asuntos pendientes que afectan a los derechos de los ciudadanos, evitando demoras y molestias innecesarias.
- b) Agilizar la gestión de gobierno y el despacho de los funcionarios políticos.
- c) Resolver con celeridad, economía, sencillez y eficacia los trámites administrativos, reduciendo los costos de funcionamiento de la Administración.

4. ACCIONES INSTRUMENTALES

Las innovaciones que se produjeron pueden sintetizarse en los siguientes puntos:

- a) Creación de la Unidad Secretaría General como órgano de aplicación del nuevo sistema de trámites administrativos, con facultades para supervisar el cumplimiento de los términos e intimar a los funcionarios responsables.
- b) Principio de responsabilidad primaria de la unidad que origina el trámite, encargada de gestionarlo hasta la resolución final; cuando ingresa un proyecto, según su origen y el tema de que trata, la Unidad Secretaría General designa como responsable primario a un director del área que corresponda.
- c) Abreviación de los plazos para los procedimientos, con un máximo de días hábiles para la sustanciación de expedientes cuando no estuviere establecido otro término: 3 días para los asuntos calificados "urgentes" y 5 días los demás, ampliables por resolución del superior jerárquico del responsable primario (o por el jefe de la Unidad Secretaría General).
- d) Supresión de los "pases" de las actuaciones. En caso necesario, el responsable primario puede efectuar consultas con otros funcionarios.
- e) Información periódica al Ministro y a los responsables de la jurisdicción mediante planillas detalladas sobre el trámite de cada asunto.
- f) Utilización de un equipamiento informático apropiado para evacuar consultas y suministrar información actualizada e inmediata al público sobre el estado de los trámites administrativos (mediante la "hoja de ruta" del expediente), otorgando también cartas-poderes y facilitando fotocopias de actuaciones a los interesados (partes o apoderados).
- g) Recepción de quejas o denuncias por tardanzas, desatenciones y otras anomalías en el funcionamiento del Ministerio.
- h) Seguimiento, control del cumplimiento de los plazos, comunicaciones diarias con los responsables primarios y medición de los tiempos de tramitación.
- i) Formación de grupos de trabajo para realizar el control de gestión y para el análisis técnico de determinados proyectos que ingresan o que se tramitan en el Ministerio.

5. RESULTADOS

La función específica de la Unidad requería organizar un sistema de control basado en la medición de los tiempos en el proceso de los trámites administrativos, lo cual se realizó utilizando un sistema de computación apropiado a esos efectos.

En los dos primeros años de aplicación del nuevo sistema en el ámbito del Ministerio de Economía, se logró reducir a un tercio el tiempo promedio de tramitación de expedientes, cuyo volumen total se duplicó. El cuadro ilustrativo de estas magnitudes es el siguiente:

Período considerado	Total de Proyectos	Días Hábiles de Tramitación
AÑO 1992	4.335	30 días
AÑO 1993	5.520	14 días
AÑO 1994	8.361	10,5 días

En 1955, según las estimaciones, el tiempo promedio de tramitación se mantenía entre 10 y 11 días.

Según los responsables del programa, el costo más importante fue la adquisición del equipo informático, que comprende el que emplea la Oficina de Información al Público. Este equipamiento fue previsto dentro del plan de modernización del conjunto del Ministerio, incluyendo la instalación de una red de comunicaciones internas, la redistribución de espacios y rediseño de las oficinas, el sistema de control del personal y visitantes mediante tarjetas magnéticas, etc.

La creación de la nueva unidad no incrementó la cantidad de personal del Ministerio, pues se absorbieron empleados que ya estaban en las tareas de mesa de entradas, despacho y atención al público.

La reorganización de la atención al público ha dado mayor transparencia al funcionamiento administrativo, poniendo a disposición de los particulares información oportuna sobre los trámites.

Se desarrolló paralelamente un sistema de información a los niveles superiores del Ministerio acerca del estado de los asuntos en trámite y el cumplimiento de los plazos previstos por las normas, induciendo así la preocupación de los funcionarios por sus responsabilidades al respecto. Esta forma de circulación de la información tiene un sentido primordial de control, pero asimismo contribuye al conocimiento horizontal de la actividad de los diversos departamentos.

El principio de responsabilidad primaria de las actuaciones, eliminando los pases, coincide con las ideas de Reingeniería administrativa que prestan especial atención a los

procesos (en este caso el curso de los proyectos y expedientes) y enfatizan como técnica básica definir "el dueño del proceso", el encargado de seguir toda la secuencia y de que se lleve a cabo de manera satisfactoria.

De la experiencia de instrumentación del Decreto surge, según los funcionarios consultados, la necesidad de algunas correcciones en la rigidez de las normas, y la Secretaría General ha elaborado una propuesta en tal sentido. Hay determinados asuntos donde la consulta con otras dependencias no puede obviar el "pase", y en la práctica éste subsiste en determinados procedimientos. La abreviación de los términos tampoco ha podido cumplirse como estaba en la letra de la norma, y de hecho se ha establecido una mayor tolerancia: en lugar de los plazos antes señalados de 3 y 5 días para la sustanciación de expedientes urgentes y normales, la Unidad Secretaría General exigen en la práctica 5 y 10 días respectivamente.

FUENTES

Entrevistas a:

- Lic. Marcelo Camusso
- Lic. Adriana Araujo
- Lic. (AG) Gustavo Reinja

Materiales consultados:

- Texto del Decreto 1883/91.
- Folleto "Nuevo Sistema de Gestión Administrativa", Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

III. 9. Caso: FUNDACION EXPORT*AR (Subsecretaría de Relaciones Comerciales Internacionales)

Organismo:

Fundación Export*ar
Subsecretaría de Relaciones Comerciales Internacionales
Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales,
Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto

Funciones:

- Promover el comercio argentino en el exterior.
- En el marco de la apertura de mercados, facilitar la colocación de bienes y servicios de mayor número de empresas argentinas en el exterior de forma permanente.
- Desarrollar acciones específicas de promoción de exportaciones que complementen al sector privado, en particular a la pequeña y mediana empresa, así como a los organismos oficiales.

Personal:

30 consultores profesionales y 8 asistentes técnicos contratados en Buenos Aires.

1. ANTECEDENTES**1.1. La reorganización ministerial**

La promoción del comercio argentino en el exterior estaba anteriormente a cargo de la Secretaría de Comercio e Industria, dependiente del Ministerio de Economía. En 1992 se efectuó un traspaso de competencias y de personal al Ministerio de Relaciones Exteriores, organizándose la Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales y en su ámbito la Subsecretaría de Comercio Internacional, de la que pasaron a depender las oficinas y los 160 funcionarios del Servicio Económico y Comercial Exterior.

Dados los cambios en los mercados mundiales, las decisiones gubernamentales sobre la apertura económica y la integración en las grandes corrientes comerciales requerían homogeneizar los enfoques de la política exterior. Asimismo, en función de los objetivos de diversificación de las exportaciones y la necesidad de un mejor conocimiento de las demandas y oportunidades para los productos del país, se consideró conveniente vincular la promoción comercial internacional con la Cancillería y su red diplomática y consular.

A la par de la nueva estructura ministerial se creó la Fundación, para actuar más directamente y con mayor agilidad operativa en la prestación de servicios a los organismos y empresas, especialmente pequeñas y medianas, que requieren apoyo para acceder a los mercados externos.

1. 2. Creación de la Fundación

La Fundación es un organismo mixto y sin fines de lucro, constituido por el Estado y por las organizaciones empresariales que fueron convocadas a este fin. Los miembros fundadores son el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Economía y trece entidades empresarias: Unión Industrial Argentina, Cámara Argentina de Comercio, Cámara de Exportadores de la República Argentina, Cámara de Importadores de la República Argentina, Asociación de Importadores y Exportadores de la República Argentina, Cámara de Comercio Exterior de Córdoba, Sociedad Rural Argentina, Asociación de Bancos de la República Argentina, Asociación de Bancos Argentinos, Confederación General de la Industria, Confederación General Económica, Consejo Argentino de la Industria y Club Europa Argentino.

Cada una de estas entidades realizó un aporte de \$ 1.000 y el Estado contribuyó con \$ 1.000.000. El Ministerio de Relaciones Exteriores costea el presupuesto anual de la Fundación, que para 1996 es de \$ 3.000.000. Hasta el presente la Fundación presta sus servicios en forma gratuita y no tiene otros ingresos.

El Consejo de Administración está integrado por miembros del sector público y del sector privado. Entre los representantes del sector público, el Canciller ocupa el cargo de Presidente, el Ministro de Economía la Vicepresidencia, y el Subsecretario de Relaciones Comerciales Internacionales integra el Consejo desempeñándose a la vez como Director Ejecutivo de la Fundación. Los miembros del Consejo por el sector privado representan a las entidades empresarias fundadoras.

Los integrantes del Consejo de Administración no perciben remuneración. El personal de la Fundación en Buenos Aires es contratado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, con dedicación de tiempo completo, en diferentes niveles de jerarquías y responsabilidades.

Actualmente está en estudio la modificación del Estatuto para reducir el número de miembros del Consejo, con el propósito de facilitar y agilizar su funcionamiento en cuanto a la toma de decisiones.

2. OBJETIVOS DE LA FUNDACION

Conocer con precisión cuáles son las necesidades y demandas en los mercados externos, así como la composición de la oferta de los productores argentinos, como fundamento de las estrategias de interrelación.

Poner a disposición de los interesados la información actualizada, los medios y el asesoramiento profesional necesario para iniciar relaciones en la esfera de los negocios internacionales.

Ofrecer capacitación a productores y comercializadores de productos y/o servicios exportables, así como a funcionarios relacionados con la actividad, para apoyar la reconversión de estructuras productivas y alcanzar los niveles de excelencia que requieren los mercados internacionales abiertos y altamente expuestos a la competencia.

Programar actividades y prestar servicios que contribuyan a complementar y potenciar, pero no a sustituir el esfuerzo y la iniciativa de los empresarios privados.

3. SERVICIOS DE LA FUNDACION

3.1. Información comercial

La Fundación, con el respaldo de la Cancillería, realiza una extensa tarea de cruce de información en base a :

- a) detección de necesidades;
- b) selección de los mercados que ofrecen mayores posibilidades para los productos argentinos;
- c) composición de la oferta exportable.

Las empresas que se conectan con la Fundación, acercándose a sus oficinas, pueden obtener información en forma gratuita y luego conectarse directamente con el demandante del exterior.

La información se difunde por un sistema informático especialmente diseñado, la Red de Información para el Comercio Exterior (RICE) del Ministerio (ligada con otras redes internacionales), a través de la cual la Fundación está permanentemente conectada con el exterior y trasmite los datos en tiempo real a sus oficinas ubicadas en todo el país.

A través de la RICE se difunden las “oportunidades comerciales” ingresadas diariamente por las secciones comerciales argentinas en todo el mundo, como resultado de búsquedas personalizadas de demandas concretas; por ejemplo un producto determinado, cantidades que se demandan, datos acerca del importador o del puerto de entrega.

Las secciones comerciales informan de la misma manera acerca de todo concurso público internacional con la debida anticipación para permitir la participación de las empresas argentinas que puedan estar interesadas.

Las representaciones comerciales confeccionan asimismo “perfiles de mercado” con relación a los productos solicitados en mercados externos.

La Biblioteca de estudios de mercado puede consultarse por los interesados en los locales de EXPOR-TAR. Los estudios son realizados por la Fundación, por las secciones comerciales o bien obtenidos de bancos de datos internacionales por pedido especial de la Cancillería.

La Fundación cuenta con su propio banco de datos en el Centro de Economía Internacional, que permite una doble perspectiva, desde el país y desde el exterior; por ejemplo conocer la evaluación del comercio argentino que realizan otros países.

La Subsecretaría de Relaciones Comerciales Internacionales está conectada con la red BUSINESS COOPERATION NETWORK (BC-NET) de la Unión Europea, cuyo

sistema permite recibir y remitir proyectos de y hacia 36 países, por ejemplo buscando socios para “joint ventures” industriales, transferencia de tecnologías, licencias de patentes y marcas, búsqueda de representantes comerciales o simplemente de importadores para un producto.

La Fundación suministra información sobre ferias y exposiciones internacionales especializadas, facilita listas de importadores extranjeros, clasificadas por país y por producto, y estadísticas de comercio exterior, disponibles para consulta a través de CD-ROM.

3. 2. Ferias internacionales

Se considera que las ferias internacionales constituyen uno de los medios más propicios para que los expositores argentinos tomen contacto con el mercado internacional y sus distribuidores, conozcan los niveles de competencia comparando sus productos con los de otros países para poder mejorar la calidad y detecten las demandas en forma directa y específica, adecuando la oferta a las necesidades del mercado internacional.

Para incentivar la presencia de la mediana y pequeña empresa en el exterior, se facilita la concurrencia a ferias otorgando subsidios para facilitar el pago de los espacios, o bien negociando un “paquete grande” para hacer más accesibles los costos.

La Fundación organiza la participación en ferias con la colaboración de las cámaras sectoriales y de los gobiernos provinciales. Se proponen estas actividades en forma conjunta, y las propuestas se cruzan con la información que proviene del exterior a través de las embajadas, centros de promoción y otras representaciones comerciales. De acuerdo a ello se confecciona el calendario anual de ferias.

La Fundación también organiza ferias, contando con el apoyo de los representantes en el exterior que contratan los espacios, encargan los diseños de los stands, seleccionan el personal que atenderá al público y asisten a los expositores en todas sus necesidades.

Los productos que se exponen en las Ferias no son “commodities” (productos primarios), sino aquellos que presentan un valor agregado (alimentos, indumentaria, construcción, informática, autopartes, náutica, tejidos, etc.).

3.3. Capacitación

La Fundación ha desarrollado numerosas actividades de este carácter, conjuntamente con el Ministerio de Relaciones Exteriores y otros organismos vinculados con el comercio exterior, en diferentes localidades del país, a fin de llegar a diversos sectores de las economías regionales. Las tareas de capacitación orientadas

hacia el sector privado se llevan a cabo en forma conjunta con las asociaciones empresariales vinculadas a la Fundación, las cuales participan activamente en su realización.

La capacitación se desarrolla a través de seminarios y otros eventos destinados a informar sobre las perspectivas del comercio exterior y las exigencias que impone, apuntando a producir un “cambio cultural” y a difundir una “conciencia exportadora”.

Los programas de capacitación para el sector público están dirigidos a funcionarios nacionales y provinciales, incluyendo al personal diplomático. Seminarios de este tipo se dictaron en abril y junio de 1995 en Buenos Aires, destinados a funcionarios provinciales de Comercio Exterior, en el Instituto de Servicio Exterior de la Nación.

Otra modalidad de información y capacitación consiste en la exposición de casos, invitando a importadores o exportadores que han alcanzado resultados exitosos en la actividad para que describan y analicen su experiencia ante otros empresarios. Un ejemplo fue la “IV Reunión de Exportadores Exitosos” en la sede del Banco de la Nación, en agosto de 1995, dirigida a la comunidad empresaria exportadora.

3. 4. Servicios en el interior y en el exterior

La Fundación tiene oficinas de atención al público en el interior del país, cuya gestión está a cargo de los respectivos gobiernos provinciales. Para evaluar la operatividad de cada una de ellas y homogeneizar su funcionamiento se emprendió a fines de 1995 una auditoría de gestión de las mismas, mediante un convenio con el Programa de las Naciones Unidas “TIPS”.

La estructura de comercio exterior de la Cancillería, organizada en 130 ciudades del mundo, incluyendo los “centros de promoción” establecidos en plazas de importancia estratégica, genera permanentemente la información que se proporciona en EXPORT*AR y provee apoyo logístico a sus acciones en el exterior. Estas oficinas presentan diferencias en cuanto a estructura, cantidad de recursos, financiación y personal asignado. Las empresas pueden solicitar su asistencia para toda actividad comercial que se realice en las zonas donde están instaladas.

4. EVALUACION DE RESULTADOS

De cada servicio que presta la Fundación se llevan datos estadísticos. A modo de ejemplo, se registra que hasta el año 1995 inclusive asistieron a ferias 1.055 empresas argentinas, de las cuales 875 recibieron apoyo de EXPORT*AR, algunas de ellas en varios eventos, en los que dispusieron de un total de 22.084 metros cuadrados cubiertos. Hasta mediados de 1995 se difundieron mediante el servicio de la RICE 1768 “oportunidades comerciales” y 547 licitaciones internacionales. Se habían realizado 650 “perfiles de mercado” y se facilitaron a los interesados unos 250 estudios de mercado.

La Feria multisectorial realizada en la ciudad de Curitiba en Brasil (7 al 11 de junio de 1995) fue la primera organizada por el Ministerio y la Fundación dedicada totalmente a empresas argentinas. Contó con la presencia de 350 empresas, de las cuales el 40 % nunca habían participado en una muestra de comercio exterior. Las ventas y los compromisos concretos resultantes totalizaron un monto del orden de 61 millones de dólares.

Se realizan evaluaciones de niveles de satisfacción con la gestión a través de encuestas. En el Encuentro Nacional de Exportadores (ENEA) se encomendó una encuesta a una consultora privada, que arrojó resultado favorable respecto a la labor de la Fundación. Asimismo las opiniones encuestadas valoraron como el más positivo entre los servicios que presta el de las “Oportunidades Comerciales”.

La Fundación evalúa también el resultado de los seminarios de capacitación, los encuentros y las ferias internacionales. La creciente participación empresaria en cada actividad y las solicitudes para que se realice de un mayor número de eventos constituyen otros indicadores que permiten inferir el grado de cumplimiento de los objetivos propuestos.

FUENTES

Entrevistas a:

- Ing. Alberto F. Di Liscia, Coordinador multifuncional del Proyecto de Fortalecimiento de la Promoción de Exportaciones.
- Ministro Carlos García, Director General de Comercio Exterior de la Subsecretaría de Relaciones Comerciales Internacionales.

Documentación consultada:

- “Programa de Actividades 1995”, Fundación Export*ar.
- Documento “Programa de Apoyo a la Fundación Export*ar”, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, 1995.

III. 10. Caso: REORGANIZACION DEL REGISTRO NACIONAL DE ARMAS

Organismo:

**DIRECCION DEL REGISTRO NACIONAL DE ARMAS.
Ministerio de Defensa.**

Funciones:

- Mantener el registro único nacional de la cantidad de armas, propietarios, tenedores y portadores.
- Autorizar y expedir los documentos a las personas autorizadas para detentar armas conforme a la legislación vigente.
- Controlar la fabricación, ingreso y comercialización de armas, inspeccionando fábricas y armerías, receptando la información periódica sobre los movimientos de producción, importación y exportación e interviniendo en los trámites aduaneros en cooperación con otros organismos de seguridad (Decreto 760/93).
- Atender a los requerimientos judiciales y policiales de cualquier jurisdicción del país relacionados con la materia, especialmente para determinar el carácter legal o ilegal de la tenencia de armas.

Estructura orgánica:

Dirección Nacional
Delegaciones en provincias.

Personal:

158 personas en total: en Buenos Aires, 35 agentes de planta permanente y 110 empleados contratados por el ente cooperador, y en delegaciones del interior, 4 agentes de planta y 9 contratados.

1. ANTECEDENTES

La innovación básica consistió en incorporar al organismo el modelo experimentado en algunos registros públicos, que les permite financiarse con el apoyo de un “ente cooperador”. La clave del sistema radica en celebrar un convenio con una o más entidades civiles interesadas en el funcionamiento del registro para que asuman las tareas de cooperación como actividad sin fines de lucro. Esta modalidad fue puesta en práctica anteriormente en dos ámbitos de la entonces Secretaría de Justicia, el Registro de la Propiedad Inmueble de la Capital federal y los Registros Nacionales de la Propiedad Automotor y de Créditos Prendarios.

La Ley 23.979 sancionada en agosto de 1991 facultó al Poder Ejecutivo a implementar en el Registro Nacional de Armas del Ministerio de Defensa el mismo régimen que la Ley 23.283 de 1985 autorizó para la Dirección Nacional de los Registros

Nacionales de la Propiedad del Automotor y de Créditos Prendarios, la “contratación técnica y financiera, sin cargo alguno para el Estado Nacional, con entidades públicas o privadas, a fin de propender al mejor funcionamiento y a la modernización de la infraestructura y métodos operativos del Registro” y el establecimiento de secciones territoriales para el ejercicio de sus competencias.

El Poder Ejecutivo por el Decreto 2534 de diciembre de 1991 autorizó al Ministerio de Defensa a celebrar los convenios y a establecer las secciones territoriales. En virtud de ello se firmó un convenio con la Cámara de Empresarios de Caza y Pesca, que actúa como ente cooperador, y se abrieron delegaciones provinciales en el interior del país.

Esta reorganización del RENAR acompañó la adopción de otras medidas para asegurar sus finalidades y ampliar sus funciones. Se estableció un sistema unificado de acreditación a nivel nacional, sustituyendo la multiplicidad de credenciales. Todas las personas legitimadas para detentar armas deben cumplir el trámite de acreditación, exceptuando los que las utilizan por la función específica que cumplen en fuerzas militares o de seguridad de carácter público. Asimismo se dictó la resolución N° 269/93 del Ministerio de Defensa disponiendo un reempadronamiento, en el cual se incluyó la obligación del personal policial, de seguridad y de las fuerzas armadas de registrar sus armas particulares, lo cual antes efectuaban en las reparticiones donde prestan servicios.

Las delegaciones del organismo establecidas en el interior y los convenios celebrados con las provincias han permitido coordinar las funciones registrales en todo el país.

2. LA SITUACION ANTERIOR

En la situación anterior, el Registro presentaba diversos problemas de funcionamiento, en cuanto a recursos y procedimientos.

2. 1. Presupuesto y recursos humanos

Los fondos del organismo se redujeron, debido a la Ley 23.429 de 1985 que limitó las cuentas especiales, que estableció que el ingreso que el RENAR percibía en concepto de tasas y multas por sanciones fuera destinado a Rentas Generales.

Se redujo el personal, a causa de la restricción presupuestaria, de 120 a 50 personas.

2. 2. Sistema operativo y atención al usuario

- Funcionaba un sistema de registro manual, que no ofrecía suficiente seguridad.

- Demoras en la resolución de trámites registrales, que duraban entre 6 y 8 meses, acumulándose hasta 12.000 legajos pendientes de aprobación.
- Se registraba el ingreso de armas pero no las bajas.
- Los registros que se realizaban por las policías provinciales se calcula que cubrían sólo un 30 % de la totalidad de armas existentes.

3. OBJETIVOS

La premisa fundamental del Registro, según expuso el Director, es la seguridad en relación con el uso de armas, que interesa al Estado, a los usuarios y a toda la comunidad.

Los objetivos de los cambios fueron, en el marco de aquella premisa de seguridad, obtener fondos que permitieran cubrir las carencias de recursos humanos y materiales y producir un reordenamiento y mejora del servicio.

Uno de los propósitos fue “acercar el Registro al usuario” facilitando el acceso y la tramitación.

Se planteó también la incorporación de los medios informáticos como una herramienta básica para aumentar la seguridad, rapidez y agilidad en las tramitaciones.

4. EL ENTE COOPERADOR

La Cámara Empresaria de Caza y Pesca actúa como ente cooperador utilizando su propia personería jurídica y su sede física. Administra fondos que ingresan por venta de formularios y otros conceptos, haciéndose cargo de costear el mantenimiento y abastecer al RENAR de diversos insumos, por ejemplo equipamiento informático, e incluso de efectuar contratación de personal y pagar otros rubros como viáticos.

Más de un centenar de empleados fueron así contratados por el ente para realizar tareas de administración, registro, control e inspección en el RENAR.

La Cámara, como ente cooperador, destina cuatro personas a la administración de los fondos. Una Comisión Fiscalizadora integrada por dos abogados y un contador, pertenecientes a la planta del Ministerio controlan su gestión: fiscalizan los movimientos financieros, si se cumplieron los pedidos de compra, controlan los ingresos al sistema, las órdenes de pago y el empleo de los fondos. Mensualmente se eleva un informe al Ministerio de Defensa, que verifica los saldos y la regularidad de la administración.

El organismo mantiene las facultades de decisión, pues la Dirección plantea las necesidades al ente y define cómo emplear los fondos recaudados.

5. CAMBIOS EN EL SISTEMA OPERATIVO

5.1. Equipamiento informático

Se instaló un moderno sistema informatizado denominado Banco Nacional de Datos, con diferentes claves de acceso a la información. Esto permite reservar, por ejemplo, la información a la cual sólo puede tener acceso el Director del organismo. El total de la información está resguardada en Caja de Seguridad y existe un duplicado para el caso de pérdida accidental .

5.2. Recepción y resolución de trámites

La iniciación del trámite se concreta con los “Documentos Públicos Registrales” que presenta el solicitante, con sus datos personales y su firma certificada, para acreditar que no tiene antecedentes penales, condiciones psicofísicas, medios de vida e idoneidad en el manejo del arma. Existen cuatro formularios diferenciados para solicitar la inscripción según el tipo de usuario: usuario comercial, usuarios colectivos y “legítimo usuario individual” de armas de uso civil o de armas de guerra de uso civil condicional.

Por día se realizan como promedio 1.500 trámites de diverso tipo: altas, bajas, registros, transferencia de armas, denuncias por extravío, solicitud de orden de secuestro, pedidos de destrucción etc.

Cuando los datos son ingresados al sistema, se formula una pregunta que actúa como “filtro” para poder continuar el trámite, sobre la procedencia del arma. En caso de que tuviera orden de secuestro o no tuviera procedencia registral, el empleado a cargo debe informar al Jefe para averiguar su procedencia mediante otra clave. El trámite se aparta del circuito normal y las actuaciones se derivan al Departamento de Normativa y Técnica para evaluar si puede proseguir.

La Credencial de Legítimo Usuario que se otorga en caso de cumplirse con todos los requisitos posee diversos resguardos de seguridad que facilitan la comprobación de autenticidad y previenen la posibilidad de adulteraciones.

6. DELEGACIONES

El RENAR tiene 13 delegaciones en el interior del país, cada una con un encargado (9 de ellos contratados por el ente cooperador, y 4 de planta del Ministerio de Defensa). Las delegaciones cumplen con las funciones que antes desempeñaban en forma no muy sistemática las policías locales. En las provincias se receptan solicitudes y se envían al RENAR, que es el único habilitado para emitir las Credenciales. También se habilitaron otras agencias, como la existente en el Tiro Federal de Capital Federal, para facilitar el acercamiento al usuario.

Los delegados responsables fueron capacitados en el organismo con cursos intensivos de tres días de duración. Para unificar y asegurar la legitimidad de los procedimientos el Ministerio de Defensa a través del RENAR envía instructivos para los usuarios, directivas para unificar y garantizar el funcionamiento del sistema, así como disposiciones de orden público.

El organismo ha firmado convenios de cooperación con 20 provincias, los cuales establecen la coordinación con los gobiernos provinciales, ministerios y policías locales y fijan pautas de aplicación común, por ejemplo valores homogéneos para las tasas de tramitación, y participación de las provincias en las recaudaciones.

Por un convenio realizado con el Ministerio del Interior participan de su sistema de comunicación en red con las policías de las 23 jurisdicciones provinciales y está previsto utilizar un correo electrónico a implementarse en 1996 para facilitar las comunicaciones con las fuerzas de seguridad nacionales (Prefectura y Gendarmería) y las policías provinciales.

7. RESULTADOS

La actividad desarrollada por el ente cooperador permitió cubrir las necesidades presupuestarias del organismo costeadando el equipamiento y la contratación de personal. El sistema informático implementado por claves de acceso y el sistema de seguridad en las credenciales han mejorado las posibilidades de control. Existe mayor confiabilidad respecto a la información disponible sobre la procedencia de las armas y los antecedentes de los tenedores. Esto implica mayor transparencia en cuanto al estado de situación y mayor garantías de regularidad en los procedimientos.

Como resultado de la reorganización se produjo un gran incremento registral: de unas 100.000 armas registradas anteriormente se pasó a la cantidad actual de aproximadamente 1.500.000.

Los trámites se han abreviado y agilizado. Las mediciones efectuadas indican por ejemplo que el tiempo requerido para presentar la documentación solicitando la inscripción se ha reducido a unos 20 minutos. La simplificación de los procedimientos ha tornado innecesaria la mediación de gestores que antes encarecían la tramitación. Con el sistema registral computarizado, el procedimiento que antes demoraba aproximadamente 8 meses se resuelve ahora en unos 7 días.

FUENTES

Entrevistas a:

- Sr. José Genaro Baez, Director Nacional del RENAR
- Dra. Ana Allevato de Ferraro, Jefe del Departamento Administrativo.

- Dr. Juan C. García Gutiérrez, Jefe del Departamento de Asuntos Jurídicos.

Materiales consultados:

- Ley 23.979 de 1991 y su antecedente, Ley 23.283 de 1885.
- Decreto 2534/91.
- Ley 20.429 sobre Armas y Explosivos.
- Formularios y documentos informativos del RENAR.

III.11. Caso: NUEVO CENTRO EN BUENOS AIRES DEL REGISTRO NACIONAL DE LAS PERSONAS

Organismo:

**Nuevo Centro de Atención al Público de la Ciudad de Buenos Aires
REGISTRO NACIONAL DE LAS PERSONAS
Ministerio del Interior.**

Funciones:

- Recepción de solicitudes de inscripción y acreditación relacionados con la identificación de las personas, procesamiento de trámites y entrega de documentación.

Estructura del Centro:

Jefatura dependiente de la Dirección de Documentación del RENAPER

Personal:

40 agentes de planta permanente y contratados.

1. ANTECEDENTES

En el marco de un proyecto de descentralización y mejora en la calidad de los servicios del Registro Nacional de las Personas, se puso en funcionamiento en 1994 una nueva unidad experimental, el Centro de Atención al Público N° 1, en Jujuy 468 de la Capital Federal, concebido según un modelo de excelencia y como prueba piloto para analizar la factibilidad de un plan más amplio de instalación de centros de atención al público en la región metropolitana y en el interior del país.

El RENAPER presta servicios documentarios y registrales a la población a través de más de 3.000 oficinas de registro civil establecidas por todo el país, que a estos efectos funcionan como oficinas seccionales del Registro Nacional. En la región

metropolitana, que comprende la Capital Federal y 19 partidos de la provincia de Buenos Aires, se concentra alrededor del 35 % del total de la carga de trabajo.

La creación del nuevo Centro aparece como un ensayo que permitiría extender la experiencia recogida al conjunto del sistema registral, a fin de mejorar la eficiencia operativa con la incorporación de nuevos sistemas informáticos e implantar una modalidad de atención al público acorde con los criterios de gestión de calidad. A tal efecto se diseñó un procedimiento ágil para abreviar y simplificar las tareas, facilitando por ejemplo a quienes acuden a realizar trámites conocer el tiempo probable de demora antes de ser atendidos, esperar en un ambiente confortable y optar por la entrega del documento a domicilio para no tener que volver a las oficinas.

El Centro depende de la Dirección de Documentación del RENAPER, recepcionando trámites de ciudadanos de tipo corriente: D.N.I., cambios de domicilio, etc., exceptuando asuntos más complejos. Los importes de tasas que se recaudan en concepto de trámites son remitidos a la sede central del Registro.

Esta unidad atiende trámites de personas de nacionalidad argentina, y para los extranjeros se ha destinado otro Centro que se inauguró en 1995.

2. LA SITUACION ANTERIOR

Durante muchos años ha sido sensiblemente deficiente la calidad de atención al público, tanto en la sede central del RENAPER como en las oficinas seccionales. Se han presentado con frecuencia casos de extravíos, se producen errores, repeticiones y demoras en el procesamiento de los trámites, los recurrentes deben soportar largos tiempos de espera para ser atendidos y para finalizar las tramitaciones. Las ineficiencias visibles del sistema se consideran inaceptables e incompatibles con el buen funcionamiento de un sistema nacional de identificación, registro y documentación.

El diagnóstico efectuado determinó algunas de las causas generadoras de errores y fallas:

- Falta de adecuada sistematización en los métodos para la atención al público.
- Obsolescencia de los procedimientos utilizados -casi totalmente manuales- para la iniciación, procesamiento y entrega de trámites.
- Insuficiente seguridad en el manejo de la documentación y la percepción de las tasas.
- Falta de personal idóneo.
- Sobrecarga de trabajo del personal afectado a estas tareas.

3. OBJETIVOS DEL NUEVO CENTRO

El nuevo Centro se planificó para poner en práctica un nuevo diseño de funcionamiento e instalar nuevos medios informáticos con el propósito de:

- Mejorar la atención del público, facilitar los trámites y disminuir los tiempos de espera.
- Aumentar las garantías de seguridad en los procedimientos de documentación y recaudación de tasas, previniendo errores, dolos y fallas.
- Incrementar la eficacia y la eficiencia en los procesos internos, evitar pérdidas de tiempo y bajar los costos de operación.
- Teniendo presente la idea de una gestión de calidad orientada a la satisfacción del recurrente, crear un ambiente con condiciones de confort y comodidad para el público y para los empleados.
- También apuntó a descentralizar la atención del público, ya que la descongestión de la concurrencia a la sede central del Registro permite disponer de mayor espacio para las tareas de actualización e informatización del archivo y otros proyectos relacionados con la mejora de las prestaciones.

4. ORGANIZACION DEL CENTRO

Durante el primer semestre de 1994 se ideó, desarrolló y se puso en funcionamiento el Centro con personal trasladado del Registro Nacional de las Personas.

El local se situó en una ubicación estratégica, servida por abundantes medios de transportes, a cuatro cuadras de Plaza Once, en una planta de más de 1.000 metros cuadrados. Fue reacondicionado, amueblado a nuevo y decorado, con refrigeración, calefacción y otros detalles de confort. Las zonas de atención al público se diseñaron tomando en cuenta criterios de funcionalidad y racionalidad en el movimiento de personas, con medios de información sobre las actividades para reducir al mínimo la permanencia de las personas en el local.

4. 1. Experimentación previa

Para asegurar la eficiencia del nuevo Centro, se realizaron “experiencias piloto”, trasladando parte del personal que trabaja en el Registro, por grupos, para que realizaran trámites desde el inicio a la finalización en forma simulada. Esto permitió calcular los tiempos para controlar la eficiencia en la tarea de los empleados, efectuándose un pre-test antes de su apertura definitiva. Se ensayó también con parte del público usuario que se dirigía al Registro a realizar sus trámites: algunos grupos de personas fueron trasladados al nuevo Centro en forma gratuita en vehículos “Combi” con servicio de bar, con la misma finalidad experimental.

4. 2. Recursos humanos y capacitación

El Centro cuenta con 40 personas: un jefe, seis cargos superiores y el resto del personal que se distribuye en diferentes categorías: planta permanente y contratados.

Un criterio tenido en cuenta para la selección del personal destinado a la atención al público fue ubicar en el trato directo con el usuario gente joven, dúctil y apta para realizar rotación de tareas en caso necesario.

En épocas pre-electorales se extienden los horarios de atención en horas y días (incluyendo los sábados) pagándose a los empleados “horas electorales” como un “sobresueldo”. En estos casos los trámites que más se realizan son los cambios de domicilio para actualizar los padrones electorales.

La capacitación al personal fue previa a la apertura del Centro y en horario de trabajo: recibieron cursos de atención al público y de manejo de PC (“pantalleo”) y cursos de informática más especializados de dos horas diarias de duración, de acuerdo al tipo de funciones a desempeñar.

5. DISEÑO DEL PROCEDIMIENTO

Para lograr el máximo de seguridad y rapidez en la realización de los trámites y la adecuada atención al público se tuvieron en cuenta algunas premisas básicas:

- Una circulación racional y sistematizada en los distintos sectores de atención al público.
- Utilización de medios informáticos para la totalidad de los procesos que signifiquen captación de datos, recaudación y confección de formularios.
- Ingreso de los datos necesarios al medio informático por una única vez, para evitando reiteraciones, pérdidas de tiempo o errores en las distintas etapas de realización de las tareas.

En el marco de tales premisas fueron concebidos siete sectores para la atención al público en las diversas actividades documentarias y registrales:

1) Orientación de Informes. Este sector tiene como función principal orientar verbalmente y mediante folletería específica por tipo de trámite, evacuando consultas, asesorando y explicitando los requisitos necesarios. Asimismo, en este sector se habilita o no a los solicitantes para continuar con la etapa siguiente (Verificación y Turnos). El tiempo estimado para cada consulta es de un minuto.

2) Verificación y Turnos. En este sector se verifica que el interesado posea la documentación requerida para concretar el trámite que desea efectuar; si está completa se le informa su costo y se le proporciona un ticket en donde consta el tipo de trámite, tiempo de demora probable para su atención y un número de orden (turno) por el cual será llamado posteriormente. Si la persona no pudiera cumplir en ese momento con la totalidad de los requisitos, se le indica el detalle de la documentación faltante que deberá aportar, a los efectos de volver en otra oportunidad. Esta etapa evita esperas innecesarias por parte de los usuarios y previene aglomeraciones en otros sectores.

Este sector dispone de cinco puestos de trabajo para la atención del público. El tiempo estimado para cada consulta es de tres minutos. Si el solicitante cumple con los requisitos necesarios y acepta tomar el turno, se confirma el mismo imprimiéndose un ticket personalizado de su turno y hora prevista de atención y es derivado al sector de espera -de acceso permitido solo a personas con trámites en proceso- donde debe aguardar sentado que lo llamen por nombre y apellido.

3) Toma de Trámites. Según el turno asignado en la etapa anterior, las personas son llamadas a este sector para la concreción del trámite, para lo cual se verifica la pertinencia de la documentación respaldatoria, se ingresan los datos en la pantalla y se deriva al solicitante al sector siguiente (Pago y Confirmación) en caso que no halla errores ni omisiones. Este sector dispone de 32 puestos de trabajo para la atención de los solicitantes. El público es atendido sentado, estimándose un tiempo de atención de entre 6 y 13 minutos, dependiendo de la complejidad del trámite.

4) Pago y Confirmación. En este sector hay disponibles hasta cinco puestos de trabajo. El cajero recibe por orden de secuencia al ciudadano proveniente del sector anterior, a través de un lector de código de barras es leído el ticket de turno, se impone una boleta prenumerada y se cobra la tasa correspondiente al trámite realizado, habilitando al ciudadano a continuar con el resto de la tramitación. El tiempo normal insumido es de dos minutos. En caso de ser necesario el solicitante volverá al sector para pasar luego al sector siguiente.

5) Procesamiento. Recibida la confirmación de pago desde el sector anterior, la computadora da la orden de impresión de los datos necesarios del solicitante en el formulario correspondiente al trámite a realizar, hecho lo cual es llamado para el registro de su firma y sus huellas digitales. En este sector se le entrega al solicitante un cuerpo de boleta de pago que le indica la fecha y lugar en donde podrá realizar su nuevo D.N.I. en caso de entrega diferida, o para retirarlo en caso que el trámite no requiera la confección de un nuevo documento.

6) Cierre de Operaciones. Este sector atiende tres formas distintas de finalizar un trámite. En caso que no sea necesario la confección de un nuevo ejemplar de D.N.I. -por ejemplo cuando se trata de cambio de domicilio o actualización por el transcurso

del término de ocho años- el trámite se resuelve en el área de Procesamiento en forma inmediata. Cuando hay que generar un nuevo ejemplar de D.N.I. -actualización a los 16 años, renovación, etc.- la entrega será diferida, ya que esta diligencia se lleva a cabo en la sede central del RENAPER. En tal caso la persona que realiza la operación puede optar por retirarlo posteriormente en el Centro, en el área de Entrega de Documentos, o recibirlos en su domicilio.

7) Entrega de Documentación. Este sector recibe diariamente desde la sede central del Registro -dentro de los 5 días hábiles de enviados los recaudos necesarios- los D.N.I. ya confeccionados y procede a su archivo por orden alfabético a los efectos de su entrega, contra presentación de la boleta de pago firmada por el Supervisor del Centro. También se ha previsto el acceso a los documentos a entregar identificándolos por su número. La persona que realizó el trámite puede ingresar a este sector directamente desde el exterior previa exhibición de la documentación que lo habilita para retirar el D.N.I. correspondiente.

6. EVALUACION Y RESULTADOS

El Jefe del Centro eleva un informe mensual al Registro, donde detalla la totalidad de tareas realizadas durante el período, con el fin de que se pueda efectuar el seguimiento de sus actividades. El incremento de trámites que se observó en el año 1995 es un indicador del funcionamiento del Centro. En total se llevaron a cabo 280.000 trámites.

Según las estimaciones realizadas la finalización de los trámites no se extiende más allá de los 5 días hábiles en un 90% de los casos.

Para la recepción de reclamos por irregularidades se sigue utilizando el procedimiento tradicional del libro de quejas.

Si bien no se han efectuado aún encuestas de satisfacción, los funcionarios responsables evalúan que los nuevos procedimientos responden a las expectativas y se están cumpliendo las metas fijadas.

FUENTES

- Informe “Nuevo Centro para la Atención del Público en la Ciudad de Buenos Aires” del Subdirector del RENAPER, Cont. Manuel Bedetta.
- Entrevista al Lic. Guillermo Martínez Quijano, Asesor de la Subdirección del RENAPER.

III. 12. Caso: CAPACITACION DE RECURSOS HUMANOS DEL SECTOR PUBLICO (INAP)

Organismo:

INSTITUTO NACIONAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Organismo descentralizado de la Presidencia de la Nación, en el ámbito funcional de la Secretaría de la Función Pública.

Funciones:

- Capacitación de recursos humanos del sector público y desarrollo de estudios e investigaciones sobre el Estado y la Administración Pública.

Estructura orgánica:

Presidencia y Directorio.
Secretaría General Académica y la Secretaría Ejecutiva
Dirección Nacional de Formación Superior
Dirección Nacional de Capacitación
Dirección Nacional de Estudios e Investigaciones
Dirección Nacional de Documentación e Información.

Personal:

207 agentes de planta permanente y personal variable contratado por horas cátedra.

1. ANTECEDENTES

En el marco de las reformas en la administración iniciadas en la década de 1980, el INAP participó en la formulación y puesta en práctica de políticas de capacitación y formación de los recursos humanos del sector público. A partir de la implantación del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) comenzada en 1991, que vincula estrechamente la capacitación con la carrera de los agentes, puso en práctica una experiencia sistemática de formación de recursos humanos.

El SINAPA contiene requisitos de capacitación permanente para los agentes, con relación a los cuales el INAP ofrece planes regulares de cursos y coordina las acciones específicas de los organismos comprendidos en el sistema. Esta tarea se realiza a través de dos direcciones, orientadas una a los niveles escalafonarios menores y la otra a los niveles superiores, a lo cual se añaden actividades y programas de extensión dirigidos a personal del sector público que no necesariamente son agentes incluidos en el SINAPA.

La Dirección Nacional de Formación Superior del INAP se creó a fines del año 1990, pocos meses antes de que comenzara a regir el SINAPA, con el fin de "formar y

capacitar los niveles directivos y gerenciales de la Administración Pública Nacional y a dirigentes políticos y sociales con aspiraciones a ejercer funciones en el Estado o a concurrir desde la sociedad con el Estado para la gestión de políticas públicas".

La Dirección Nacional de Capacitación ya existente quedó a cargo de los cursos dirigidos al personal de las categorías inferiores del SINAPA. Por otra parte, diversos programas especiales han concurrido a desarrollar tareas de formación.

La Dirección de Documentación e Información se reestructuró ampliando los servicios de biblioteca, incorporando nuevas funciones como centro de documentación y ediciones y estableciendo conexiones con redes informáticas.

2. OBJETIVOS

Con relación a la capacitación de los niveles superiores de funcionarios, el Programa de formación permanente en alta gerencia pública planteó como objetivos generales:

- Mejorar la performance de las organizaciones públicas, favoreciendo la adaptabilidad al cambio y la capacidad de gestión estratégica.
- Incrementar la capacidad técnico-analítica y fomentar la comprensión político-estratégica para encarar los nuevos desafíos que afrontan los directores del sector público.

La concepción de gerencia pública. Un objetivo innovador fue introducir la noción de gerencia pública, diferente del concepto tradicional de administración pública que supone el conocimiento y manejo de procesos regulares y preestablecidos. Partiendo de la idea de que los procesos de reforma del Estado y la Administración -en un contexto social y universal de cambios, nuevos desafíos y mayores incertidumbres- requerían un enfoque más moderno y eficaz, se planteó adaptar a la función pública las nuevas concepciones y experiencias provenientes principalmente del ámbito privado.

Desarrollo de competencias gerenciales. Los objetivos en el nivel de formación superior apuntan al desarrollo de conocimientos, habilidades, actitudes, valores dirigidas al gerenciamiento público. Esta orientación se diferencia del modelo universitario clásico, entendiendo que la Universidad es el ámbito para elaborar y transmitir teorías y conocimientos sobre la gerencia, mientras que lo que corresponde al INAP es fundamentar y desarrollar las habilidades para la gerencia.

En las actividades de la Dirección de Capacitación dirigidas al personal de los escalones inferiores, con el propósito general de apoyar la mejora de la gestión de los organismos públicos, se plantearon como objetivos la extensión de los servicios y una descentralización que brindara mayores posibilidades de acceso a la capacitación a los agentes públicos de todo el país.

Otro objetivo que ha estado presente en la planificación de funciones de diversas áreas del INAP es analizar y transmitir experiencias sobre los nuevos modelos y técnicas de administración orientadas a la eficiencia, la calidad y la productividad que replantean el funcionamiento de las estructuras gubernamentales y el rol de los gestores públicos.

3. FORMACION EN GERENCIA PUBLICA

El Programa de formación permanente en alta gerencia pública prevé dos ciclos: uno Básico y otro de Actualización, cuyos objetivos (Resolución 105/94 de la SFP) son:

Para el ciclo básico:

- Afianzar la comprensión global del contexto internacional y nacional en el que se insertan las nuevas responsabilidades del servicio público.
- Facilitar la sistematización de un marco conceptual integrador relativo al gerenciamiento estatal de las políticas públicas.
- Contribuir a una reflexión profunda de los valores éticos que orientan una administración pública democrática.
- Presentar e introducir los objetivos estratégicos de la acción de gobierno y de los organismos públicos correspondientes.

Para el Sistema de Actualización Gerencial:

- Profundizar y mantener al día las capacidades técnicas operacionales de los agentes.
- Facilitar la incorporación y adaptación de las tecnologías de gestión pública más avanzadas.
- Fomentar el intercambio de experiencias de gestión pública más eficaces y la elevación de la calidad profesional de los agentes.

En sus comienzos, el Programa de formación en alta gerencia se dirigía a los funcionarios seleccionados para cumplir funciones ejecutivas y a los funcionarios designados en los niveles A y B del SINAPA. A partir de 1995, se ofrece también a los agentes de la APN que ejercen funciones gerenciales aunque no estén comprendidos en el SINAPA.

Luego de la experiencia de funcionamiento del Programa entre 1992 y 1994 se encaró la reelaboración del diseño curricular para 1995. Se tuvo en cuenta, por un lado, la nueva etapa de Reforma del Estado, y por el otro se buscó dar respuesta a algunos problemas que se presentaban:

- La heterogeneidad de los destinatarios del Programa en términos de formación profesional, edad, capacidad gerencial y actitud frente a la capacitación;
- El carácter crítico de sus funciones, que les deja escasa disponibilidad horaria para asistir a las actividades de formación, especialmente fuera de su ámbito laboral y sobre todo para jornadas completas.
- La dificultad de conformar un equipo docente de excelencia académica y con pluralidad política y profesional que pueda a la vez comprometerse pedagógicamente a superar el divorcio entre el pensamiento teórico -cuya elaboración requiere tiempo- y la velocidad de los cambios que presenta la experiencia concreta de las organizaciones públicas.
- En relación con lo anterior, la especificidad de la problemática de gerencia pública y el exiguo desarrollo de modelos y avances teóricos adecuados a la realidad de los destinatarios.

Para reelaborar el diseño del Programa se efectuó un relevamiento de demandas y experiencias educativas, y por otro lado se realizó un análisis de documentos relativos a la cuestión.

En el relevamiento se efectuaron consultas a funcionarios políticos a fin de identificar mejor el estadio actual en el proceso de reforma del estado y los requerimientos en términos de competencias que demanda su gerenciamiento. También se hicieron entrevistas en profundidad a gerentes públicos, a fin de detectar competencias y problemáticas inherentes a la actividad gerencial pública. Finalmente, se llevaron adelante dos rondas de consultas, a especialistas en las distintas áreas de contenidos y a docentes del Programa.

Los documentos analizados fueron: el resultado de las evaluaciones permanentes llevadas a cabo por la DNFS; la investigación "Evaluación de la puesta en práctica del SINAPA" de la Dirección Nacional de Estudios e Investigaciones del INAP; los informes de detección de necesidades realizados durante 1994 por la Dirección Nacional de Capacitación del INAP y el Manual de Evaluación de Desempeño para el personal del SINAPA.

El nuevo diseño curricular se estructuró procurando ajustar los contenidos y el desarrollo pedagógico al desarrollo de actitudes y habilidades específicas del gerenciamiento en el sector público. Dado que los cursantes cumplen funciones diversas, se elaboraron dos subprogramas: el de Gerenciamiento Público (dirigido prioritariamente a funcionarios con niveles directivos y gerenciales) y el de Análisis y Evaluación para la toma de decisiones (para funcionarios que desarrollan tareas de asesoramiento, asistencia técnica e investigación), con áreas comunes ("Nuevos escenarios de la agenda internacional", "Nuevos roles del Estado" y "Objetivos y Planes de Acción de Gobierno") y otras áreas diferenciadas.

El nuevo diseño curricular presenta la estrecha relación entre los distintos tipos de políticas públicas y la heterogeneidad de estructuras organizativas que requiere su

reformulación, ejecución y evaluación, mostrando la vinculación entre las características particulares de una organización y el tipo de gerencia que ella requiere. En la medida en que la relación entre funcionarios políticos y funcionarios de línea atraviesa, como problemática transversal, el quehacer del gerente público, plantea concebirlo, más que como mera implementación de políticas predefinidas, como bisagra entre el momento de su diseño y el de su ejecución.

Se puso énfasis en una implementación pedagógica interactiva del nuevo diseño del programa, procurando trabajar en forma constante con la experiencia y buscando la manera de superar la dicotomía entre el “saber gerencial” de la experiencia y el de los especialistas. Lo importante era que el saber gerencial acumulado por los propios cursantes saliera a la luz, para ser mejorado y enriquecido en la confrontación con los modelos y las propuestas de innovación, así como con el saber de los especialistas en gerenciamiento privado.

4. CAPACITACIÓN Y AUTOAPRENDIZAJE

La Dirección Nacional de Capacitación del INAP tiene la responsabilidad primaria de capacitar a los agentes de los niveles C, D, E y F del SINAPA, que representan un universo de 30.000 agentes en la Capital Federal e interior del país, aunque también ha extendido sus servicios a otras jurisdicciones. La Dirección se abocó recientemente a introducir innovaciones en diseño curricular y a elaborar materiales de educación a distancia dentro de una política de descentralización.

En lo relativo a los nuevos diseños de curricula, desde 1994 se ha realizado una experiencia piloto del Bachillerato Libre para Adultos, evaluada y enriquecida con aportes de datos internacionales. Estas acciones impulsaron la creación de una Escuela Pública de Adultos Discapacitados para posibilitar que a partir de 1996 realicen estudios secundarios a los agentes de la APN que sufren alguna discapacidad.

En cuanto a la descentralización, se desarrollaron “paquetes de autoaprendizaje”, cuyos materiales contribuyen a la transferencia de tecnología pedagógica y constituyen el soporte de la capacitación semipresencial que se aplica a aquellos agentes que por razones de tiempo o de dispersión geográfica no pueden asistir a las actividades de modalidad presencial. La transferencia de estos paquetes en el interior del país tiene un efecto multiplicador, pues permite su utilización gradual para la capacitación de agentes provinciales y municipales, lo que redundará en la optimización del presupuesto asignado a la elaboración de los materiales.

En tal sentido, se han diseñado paquetes instruccionales que permiten a los agentes del sector público desarrollar habilidades para mejorar los aspectos de planificación, organización y comunicación en su ámbito laboral, como así también la propia gestión administrativa y la atención al público. Los mismos comprenden materiales impresos, en algunos casos acompañados de herramientas auxiliares como vídeo o audio.

Se está preparando un Sistema a Distancia de Enseñanza de Informática, que comprende el diseño de administración a distancia, la formación y evaluación de tutores, la elaboración y evaluación de materiales, la evaluación del aprendizaje y, como producto final, un Manual de Educación a Distancia en esta área de conocimiento.

Finalmente, se ha elaborado el Manual de Formulación de Proyectos de Capacitación a Distancia en el Sector Público, que permitirá transferir la experiencia acumulada.

5. BENCHMARKING Y ESTRATEGIAS DE GESTIÓN

El Programa Internacional de Estudios en Estrategias de Gestión para la Conducción del Estado (PIEEGCE), fue organizado en el ámbito de la Unidad de Cooperación Técnica y Relaciones Internacionales del INAP, con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el auspicio de la Subsecretaría de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores. Se destinó a funcionarios públicos de nivel nacional, provincial y municipal que conducen unidades y tienen responsabilidad directivas en planes, programas y recursos.

El sentido del programa, realizado en el último cuatrimestre de 1995, era crear las condiciones para que los altos funcionarios adquirieran nuevas tecnologías de gestión mediante el contacto directo con centros de excelencia internacional donde se desarrollan, experimentan e implementan las mismas. La iniciativa se basó en los principios de **Benchmarking**, técnica de comparación y adquisición de conocimientos mediante la observación de los mejores ejemplos de organismos del mismo género, comprendiendo en este caso la vivencia e investigación de los procedimientos organizacionales y la forma de resolver problemas de gestión.

Se conformó un grupo de funcionarios presentados por sus propios organismos, los cuales se hacían cargo del costo del programa (de \$ 2.000 por participante). Las 27 personas seleccionados pudieron acceder a instituciones de primer nivel en los Estados Unidos, durante una visita de quince días para obtener información directa sobre temas como gerencia pública, políticas de calidad de servicios y diseño de organizaciones. Antes del viaje se cumplió una etapa previa de exposiciones y talleres sobre los temas del Seminario. Al regreso se desarrolló la tercera parte del programa, que consistió en exposiciones y talleres de integración para producir un informe conjunto con conclusiones, así como formular en forma individual un proyecto institucional para transferir lo adquirido al organismo de pertenencia de cada participante.

Las áreas temáticas sustantivas que se abordaron en la actividad fueron: *Nuevos Escenarios Internacionales, Técnicas de Innovación en Gestión, Políticas de Desarrollo y Promoción Social e Impacto de las Nuevas Tecnologías de Producción y Servicios.*

Los participantes analizaron la aplicación de tecnologías de gestión a los servicios y productos en las áreas de organización del Estado, Economía, Trabajo y Salud., interactuaron con colegas de la administración pública y privada, así como con docentes e investigadores de las escuelas de administración de distintas universidades norteamericanas y tomaron contacto con programas de inversión y desarrollo de instituciones financieras internacionales.

6. EVALUACION DE RESULTADOS

El Programa de Alta Gerencia pasó de una cantidad de 250 cursantes en 1992 a 2.250 en 1995. El denominado "Ciclo de actualización gerencial" triplicó sus cursantes desde su año de inicio 1993 hasta 1995.

En 1995 casi el 65 % de los funcionarios cursantes del área "Nuevos Escenarios de la Agenda Internacional" manifestó haber alcanzado en alto grado el objetivo de adquirir nuevos conocimientos y casi el 87 % destacó la profundidad en el abordaje de los temas. Para más de la mitad de ellos se logró plenamente el objetivo de crear un buen clima de reunión durante el curso.

Casi el 70 % de los agentes que participaron en los cursos del área "Nuevos Roles del Estado" valoraron positivamente la "adquisición de herramientas de gestión". Para el 72,5 % las reuniones fueron positivas como "ámbito para la discusión de la gestión". Casi el 50 % valora "altamente" haber podido reflexionar sobre el tema "con una nueva perspectiva". Las opiniones respecto del desempeño docente son en este área muy favorables.

En cuanto al Subprograma "Gerenciamiento Público", incluyendo las distintas áreas que lo componen, la evaluación de los cursantes fue muy favorable, principalmente en la percepción de logro de los objetivos del programa y en lo relativo a los aspectos metodológicos. Se destacan las opiniones positivas en torno a la adquisición de nuevos conocimientos y herramientas de gestión. Similares valoraciones ha obtenido por parte de los funcionarios cursantes el Subprograma "Análisis y Evaluación para la toma de decisiones".

Otro indicador importante de cumplimiento de los objetivos fue la demanda de inscripción en los cursos del programa por parte de agentes públicos que no están comprendidos en el régimen del SINAPA. Entre los cursantes de 1995 hubo casi 500 funcionarios extra-SINAPA, habiendo sido más amplia aún la demanda.

Las técnicas de evaluación en los cursos de Formación Superior se han aplicado de manera sistemática proporcionando insumos clave para el seguimiento de las actividades, con la idea de desarrollar una práctica de mejora permanente basada en la medición de resultados y la consulta de los participantes.

Los cursos desarrollados por la Dirección de Capacitación comprendieron a una alta proporción de agentes: en 1995, sobre un total de 28.400 alumnos inscriptos, 25.570 resultaron aprobados y se otorgaron 832.586 créditos de capacitación. También en este nivel se han efectuado encuestas y evaluaciones que arrojaron resultados favorables, aunque su valor indicativo y orientador para el análisis no ha tenido la misma relevancia que en el nivel de funcionarios superiores.

En la primera experiencia cumplida del PIEEGCE, los responsables evalúan que se lograron resultados muy positivos en cuanto a los beneficiarios directos, es decir los participantes, que pudieron informarse sobre los cambios organizacionales de la Administración norteamericana, nuevas formas de trabajo de los centros gubernamentales en relación con el desarrollo de actividades privadas y comunitarias, etc. En cuanto a los beneficiarios indirectos, es decir los organismos de pertenencia de los participantes y los usuarios de los servicios que éstas prestan, se espera que el estímulo recibido contribuya a producir efectos de mejora e innovación.

FUENTES

Materiales consultados:

- INAP, Dirección Nacional de Formación Superior, Programa de Formación Permanente en Alta Gerencia Pública, 1995: Estadísticas y resultados provisorios de evaluación de los cursantes.
- INAP, Dirección Nacional de Formación Superior, Programa de Formación Permanente en Alta Gerencia Pública: material de difusión e información con los contenidos del Programa.
- INAP, Dirección Nacional de Capacitación, Memoria de 1995.
- INAP, Unidad de Cooperación Técnica y Relaciones Internacionales, Seminario de Gestión en Administración Pública “Nuevos Escenarios y Benchmarking en los Estados Unidos de América”, Informe del Lic. Hugo Calós, noviembre de 1995.

Entrevistas a:

- Dra. María Inés Puccio, Directora Nacional de Formación Superior.
- Lic. Elfreedes Salas Navas, asesora de la Dirección Nacional de Capacitación.
- Lic. Hugo Calós, Coordinador del PIEEGCE.

III. 13. CONCLUSIONES DE LA OBSERVACION DE EXPERIENCIAS

Sintetizando los aspectos de mayor interés que observamos en la exposición de cada caso, los reordenamos aquí con referencia a los diversos tipos de innovación resumidos en la primera parte del estudio, formulando algunas proposiciones finales.

Orientación hacia el cliente

En la totalidad de las experiencias consideradas encontramos elementos de innovación que guardan relación con este punto. En el nivel de las técnicas de gestión, advertimos esfuerzos por identificar, consultar y asignar participación a los usuarios de los servicios, así como por evaluar su nivel de satisfacción con los mismos.

La utilización de métodos para escuchar las opiniones y evaluar la conformidad de los destinatarios de las prestaciones resaltan en los cuatro casos que recibieron el Premio Nacional a la Calidad. En el Hospital General Belgrano, partiendo de la idea de la participación de la comunidad en el servicio, se encontraron canales orgánicos para que la comunidad-cliente detectara problemas, planteara objetivos y propusiera alternativas de solución. En los municipios de Maipú y Rafaela, las encuestas de satisfacción a los usuarios han permitido guiar los esfuerzos y evaluar el rendimiento de los diversos sectores de la organización. En la Facultad Regional de la UTN el planeamiento y el desarrollo de la oferta académica se fundamentó en el análisis de las necesidades de las empresas y se generalizó un sistema de evaluación mediante la consulta periódica a profesores y alumnos.

La orientación al cliente también se refleja en la reorganización del sistema estadístico, uno de cuyos objetivos fue poner información al alcance de los usuarios de manera más directa y rápida. Cabe observar que además del amplio espectro de clientes externos, a los que se consulta en forma regular para evaluar su satisfacción con el servicio, el sistema provee datos relevantes a otros usuarios de la propia administración pública y de los niveles de gobierno.

Los planes de erradicación de la aftosa del SENASA se basaron en un proceso conducido por los funcionarios políticos para identificar las demandas, necesidades y posibilidades de los productores ganaderos y otros sectores directamente beneficiarios, que a partir de una amplia consulta fueron incorporados como partícipes decisivos en la campaña.

Las nuevas normas instrumentadas por la Unidad Secretaría General del Ministerio de Economía han facilitado los procedimientos administrativos con un sistema que brinda información y permite responder con mayor celeridad al recurrente.

En el caso de la Fundación Exportar, la atribución de funciones de promoción comercial a una institución de carácter mixto aparece como medio para que las necesidades de los exportadores sean atendidas de manera más directa y eficaz.

Asimismo, las reformas en el Registro Nacional de las Personas y el Registro Nacional de Armas, no obstante sus diferentes alcances, tuvieron como eje mejorar la atención a los usuarios y presentan resultados en ese sentido, superando anteriores inconvenientes y demoras en los trámites.

El caso del INAP, por último, muestra innovaciones en la formación de los funcionarios administrativos guiadas por criterios de evaluación de resultados y atendiendo al punto de vista de los destinatarios del servicio.

Gerencia participativa

En los cuatro casos de las experiencias que recibieron el Premio a la Calidad se manifiestan esfuerzos importantes en el sentido de una gestión participativa, organizando el trabajo en equipo, motivando y asignando mayor responsabilidad a los empleados, procurando la descompartimentación y la circulación de la información entre las diversas áreas del organismo.

Descentralización social

Los casos de la campaña contra la aftosa y la Fundación Exportar son dos ejemplos de articulación de la función gubernamental con empresas y otras entidades civiles, a fin de lograr una convergencia de recursos públicos, privados y sociales para proveer los servicios, desempeñando el organismo público un rol facilitador más que ejecutor.

Con distintas modalidades, en ambos casos se formalizó el compromiso de un grupo representativo de cámaras y asociaciones empresariales que integran cuerpos directivos y asesores junto a los funcionarios responsables del área.

En el RENAR, las funciones asumidas por entidades cooperadoras adquieren relevancia asociadas al mecanismo para obtener financiación adicional.

Descentralización administrativa

La descentralización administrativa en el sentido geográfico, delegando funciones y asignando autonomía o capacidad de gestión a funcionarios locales para establecer una vinculación más directa de los gestores de los servicios con los usuarios, se observa en el caso del SENASA y el INDEC como un factor complementario, dada la necesidad de extender las acciones en el territorio del interior del país. En tales experiencias, la descentralización requirió un proceso de concertación con las jurisdicciones provinciales, que condujo a un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles.

El caso de las delegaciones municipales en Rafaela o el Centro del RENAPER son formas análogas de descentralización que implican mayor autonomía para un nivel de funcionarios de conducción intermedia.

Informatización

En todos los casos observamos la incorporación de nuevos equipamientos y tecnologías informáticas como un elemento auxiliar de las innovaciones para aumentar la celeridad, volumen, eficiencia y/o calidad de la prestación de servicios.

La informatización es valorada especialmente como herramienta clave en el caso del INDEC, la Unidad Secretaría General del Ministerio de Economía, el RENAPER, el RENAR, el SENASA y el Hospital Belgrano, aunque ha contribuido asimismo a facilitar los procesos de cambio en las demás experiencias.

Medición del rendimiento

En la generalidad de los casos encontramos la aplicación de métodos de medición del rendimiento tendientes a instrumentar mejoras en los procesos.

En algunos casos aparece más claramente la medición de resultados como guía de los cambios que se impulsan. Así se observa en el seguimiento de las evaluaciones que efectúa la Dirección de Formación Superior del INAP como base para la ulterior planificación y oferta de cursos.

Desregulación o simplificación de trámites

Son casos típicos de aplicación de instrumentos normativos y de gestión para agilizar los procedimientos administrativos los de la Unidad Secretaría General del Ministerio de Economía, las municipalidades y los Registros Nacionales. También se destacan elementos importantes de "desburocratización" en las experiencias del SENASA y del Hospital Belgrano.

Financiamiento por resultados

Si bien los requisitos del nuevo sistema de administración financiera nacional han introducido elementos de "financiamiento por resultados" en la gestión de todo el sector público, en el caso de la Municipalidad de Maipú observamos la aplicación integral de una técnica presupuestaria específica, el Presupuesto Por Resultados (PPR).

En el caso del RENAR encontramos la figura del ente cooperador como modalidad que suple las insuficiencias presupuestarias y en cierto sentido puede estimular la producción de resultados, aunque su puesta en práctica no responde a ese objetivo. Se trata en realidad de una vía alternativa de financiamiento o una variante del sistema clásico de tasas para obtener recursos en forma directa de los usuarios.

Proposiciones finales

Tal como ya señalamos, el grupo de casos observados no agota las experiencias de innovación ni pretende ser una muestra representativa, sino sólo una aproximación inicial al vasto campo empírico de los problemas del cambio en la administración pública de nuestro país.

Los casos que presentamos contienen elementos de valor indicativo sobre ciertos procesos actuales y las posibilidades de aplicación de nuevas tecnologías de gestión. Suscitan también algunos interrogantes y sugieren la necesidad de estudiar con mayor atención varios aspectos. Entre las cuestiones a considerar, habría que preguntarse hasta qué punto es factible avanzar en este tipo de innovaciones sin resolver ciertos problemas básicos relacionados con los recursos presupuestarios y humanos de la administración, y también en qué medida las innovaciones pueden contribuir a la solución de tales problemas.

Para continuar esta línea de indagación sería relevante, asimismo, focalizar experiencias como la reorganización y ensayos de gerencia participativa en algunos hospitales nacionales del régimen de autogestión o los regímenes especiales de varias reparticiones nacionales del ámbito de los Ministerios de Economía y Justicia, que mediante distintos mecanismos han introducido formas de contratación flexible y estímulos retributivos asociados a evaluaciones de rendimiento del personal.

Con relación al panorama universal de propuestas y procesos de cambio que observamos en la primera parte del estudio, que expresan un fenómeno de evolución del antiguo modelo burocrático y legalista de la Administración hacia nuevas formas de funcionamiento como "prestadora de servicios", lo que puede afirmarse es que también en nuestro país se ensayan nuevas respuestas desde el sector público a las renovadas exigencias sociales.

La preocupación por una gestión más eficaz y productiva, que mejore la calidad de los servicios de los organismos gubernamentales, ha conducido a experiencias fructíferas en diversos sectores, que merecen ser conocidas, analizadas y aprovechadas por la generalidad de los gestores públicos para reconsiderar su misión y su propia labor, y por el conjunto de la sociedad para participar en el debate sobre los cambios que deben efectuarse en la administración estatal.

Aún en un contexto problemático, con restricciones de diverso tipo, seguramente es posible mejorar el funcionamiento de la administración orientando las actividades de los organismos en función de las necesidades de los recurrentes y usuarios, instrumentando diversas formas de descentralización del aparato gubernamental y de simplificación o agilización de sus procedimientos, incorporando de manera eficiente la tecnología informática, poniendo en práctica formas de evaluación sistemática de la productividad, asignando de modo más conducente los recursos presupuestarios y replanteando el

gerenciamiento para facilitar la satisfacción profesional de los empleados a la vez que el servicio a los ciudadanos.

Bibliografía

- BARZELAY Michael (1992), *Breaking Through Bureaucracy*, California Press.
- BARZELAY Michael (1994), "Metáforas en la gestión de servicios públicos", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Nro. 1, Madrid, INAP, Setiembre/Diciembre.
- BLUTMAN, Gustavo (1994), "Orden y desorden en la reforma del estado argentino (1889-1992)", en *Ciclos*, Año IV, Vol. IV, Nro. 7, Buenos Aires, 2do. semestre.
- BOIX, Carles (1994), "Hacia una Administración Pública eficaz: modelo institucional y cultura profesional en la prestación de servicios públicos", en *Gestión y Análisis...*, cit.
- CROSBY, Philip (1982), *Quality is Free*, Nueva York, McGraw-Hill.
- CROZIER, Michel (1987/a), *Etat modeste, etat moderne*, Paris, Fayard.
- CROZIER, Michel (1987/b), Conferencias/reportaje, Buenos Aires, SFP-INAP.
- CROZIER, Michel (1988), *Comment réformer l'Etat: Trois pays, trois stratégies*, Paris, La Documentation Francaise, (traducción resumida por F. Subi Carbonelli, INAP, 1990).
- CROZIER, Michel, (s/d) "El crecimiento del aparato administrativo en el mundo de la complejidad", documento del Centre de Sociologie des Organizations, Paris, CNRS.
- DEMING, W. Edwards (1989), *Out of the crisis*, Cambridge, MIT Press.
- GINESTAR Angel, "Los cambios en la gestión pública", documento del IXº Congreso Nacional de Administración Pública, INAP/Universidad de Cuyo/Gobierno de Mendoza, noviembre 1992.
- GORE, Al (1993) Informe del vicepresidente Al Gore, "From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Cost Less".
- HAMMER, Michael y CHAMPY, James (1994), *Reingeniería*, Bogotá, Norma.
- HYDE, Albert C. (1992), "The Proverbs of Total Quality Management: Recharting the Path to Quality Improvement in the Public Sector", en *Public Productivity and Management Review*, Vol. 16 N. 1, San Francisco, Jossey-Bass, Fall.
- INAP (1991/a) "Breve reseña del caso británico", material del Seminario Internacional "Distintos modelos de organización y gestión pública", INAP, Buenos Aires, 29 noviembre.
- INAP (1991/b), "Breve reseña del caso japonés", material del Seminario Internacional "Distintos modelos...".
- JURAN Joseph M. (1974), *Quality Control Handbook*, Nueva York, McGraw-Hill.
- KETTL, Donald F. (1994), "Más allá de la retórica de la reinención: una reflexión sobre las reformas Clinton de la gestión pública", en *Gestión y Análisis...*, cit.

- MARISTANY, Jaime Maristany (1995), "¿Cambiar o no cambiar?", en *El Cronista Comercial*, 20 abril.
 - MIZAUR, Don G. (1992), Síntesis de sus exposiciones en el seminario "Productividad y Calidad en el Sector Público", Buenos Aires, INAP, octubre (mimeo).
 - OSBORNE, David y GAEBLER, Ted (1994), *La reinención del gobierno*, Barcelona, Paidós, 1994.
 - RICHARDS, Sue (1994) "El paradigma del cliente en la gestión pública", en *Gestión y Análisis...*, cit.
 - SAYAGUÉS, Alberto (1992), "Uruguay: desburocratización y transformación administrativa", ponencia al IX Congreso Nacional de Administración Pública, Mendoza.
 - SFP (1994), "Premio Nacional a la Calidad, Cuadernillo Guía Sector Público", Buenos Aires.
 - SORMAN, Guy (1986), *El Estado mínimo*, Buenos Aires, Atlántida.
- STUHLMAN, Luis (1992), "Los proyectos/programas de transformación del Estado en el retorno a la democracia", documento INAP.