

Normalidad

(Los nuevos, viejos desafíos de la gestión pública)

Resumen

Simplificar trámites, procesos administrativos, desburocratizar, son términos armoniosos al oído, si se habla de modernizar y de brindar una gestión pública de calidad en el Estado. Principalmente si hablamos de un organismo público que atiende a más de 170.000 consultas al año.

El acceso del ciudadano a obtener una mejor prestación pública a través de servicios digitales abiertos es una prioridad del Gobierno Nacional vinculado a los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

En tiempos de cambios disruptivos, la Administración Pública enfrenta el desafío de dinamizar la operatividad en la respuesta del Estado en la implementación de políticas públicas territoriales¹. En este sentido, la Coordinación de Unidades Organizativas, cuenta con rasgos diferenciadores.

¹ Utilizaremos el término “territorial” en alusión a aquella acción o implementación que se ejecuta en forma descentralizada, distante, del asiento del lugar donde se toma la decisión.

Simplificar trámites, procesos administrativos, desburocratizar, son términos armoniosos al oído, si se habla de modernizar y de brindar una gestión de calidad en el Estado.

El acceso del ciudadano a obtener una mejor prestación pública a través de servicios públicos es una prioridad de todo Gobierno que se encuentra vinculado a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Unidas, 2015), particularmente el N°16, que promueve sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo, facilitando acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas.

La realidad que vive el sistema burocrático público, hace que las acciones de prestación de servicios por parte del Estado estén en permanente observación y juzgamiento por parte de los usuarios.

La presente ponencia se organiza en cuatro secciones en las que se explica el impacto de utilizar una Unidad transversal de gestión de calidad como oportunidad de generar procedimientos sostenibles para las personas y la organización, que facilita la acción, a partir del momento en que un Gobierno toma la determinación de implementar una política pública.

La primera sección, introduce un breve abordaje de la nueva normalidad que vive la sociedad y el sistema democrático.

Una segunda, en donde se identifica el funcionamiento del orden burocrático público y el nexo que potencia la operatividad en la implementación de acciones y servicios públicos.

En la tercer parte, se enunciará los pilares que dan respaldo a esta nueva forma de gestionar en territorio.

Y por último, se expondrán datos a modo de conclusión.

I.

Nadie, ni los analistas más versados, pudieron predecir a principios de año el colapso por venir. El 11 de marzo el mundo enfrentó oficialmente la pandemia de Covid-19.

En Argentina, luego del Decreto N° 297/2020, y con el fin de proteger la salud pública, lo que constituye una obligación inalienable del Estado nacional, se dispuso el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio, en principio del 20 al 31 marzo del corriente año, situación que se ha mantenido por más de doscientos (200) días.

Es oportuno mencionar que, treinta y cinco años antes, Norberto Bobbio postulaba que, el proyecto democrático había sido pensado para una sociedad mucho menos compleja con obstáculos que no fueron previstos o sobrevinieron posteriormente (Bobbio, 1986).

Y sostenía que el Estado democrático había contribuido a emancipar la sociedad civil del sistema político, provocando cada vez más una fuente inagotable de demandas al gobierno. Asimismo, aclaraba que, la cantidad y la rapidez eran tales que ningún sistema político, por muy eficiente que fuera, era capaz de adecuarse a ellas.

Hoy, estas demandas se ven potenciadas con la alineación de la gestión de calidad con las capacidades emergentes de la Industria 4.0 y de las nuevas tecnologías, que predicen un futuro cada vez más incierto, cambiante y desafiante.

Si bien actualmente, la digitalización y las gestiones online adquieren cada vez mayor cantidad de adhesiones y toman mayor protagonismo en las acciones públicas del Estado, existen ciudadanos que necesitan contención y asistencia personal. Asimismo, también hay políticas públicas, como el resguardo de los derechos reales de las personas que es necesario que continúen siendo aplicadas personalmente en el lugar, sin intermediación electrónica o como complementación de ella.

Esto así, enfocados en la función del Poder Ejecutivo Nacional, la verdadera gran pregunta es ¿El gobierno burocrático, en estos casos y en situación de pandemia, tendrá la capacidad institucional de dar respuesta?

“Tener capacidad institucional significa poseer la condición potencial o demostrada de lograr un objetivo o resultado a partir de la aplicación de determinados recursos y, habitualmente, del exitoso manejo y superación de restricciones, condicionamientos o conflictos originados en el contexto operativo de una institución” (Ozslak, 2014).

II.

La respuesta de la gestión pública, abarca muchos aspectos organizativos, políticos y coyunturales, ahora bien, disponer de una conjunción de habilidades, conocimientos y recursos, en el momento oportuno, o sea, cuando se necesitan, da un diferencial importante.

Tanto las fuentes y modalidades de obtención de esos recursos como las formas de asignación y distribución de los mismos tendrán implicancias en materia de eficiencia, equidad, calidad y congruencia en la implementación de políticas públicas.

La Gestión Pública en toda sociedad democrática contiene aspectos técnicos y políticos, y su efectividad e impacto representará la legitimidad pública que le asignará la ciudadanía.

El Poder Ejecutivo, al decidir desencadena en la aplicación de una política pública, programas o planes, donde, antes de obtener los resultados de la acción emprendida, se genera una articulación imperfecta en su ejecución.

En los últimos años la atención se ha dirigido al “examen sobre la manera específica en que los gobiernos establecen sus agendas, diseñan sus políticas, toman sus decisiones y

evalúan sus impactos”, es decir, hacia temas de gobernanza entendida, como “la acción y el efecto de gobernar y gobernarse (Fernando Mayorga y Eduardo Córdova, 2007).

Ahora, en este contexto disruptivo, el funcionamiento de la administración pública debió desafiar graves restricciones, y se observó un mayor distanciamiento en la Gobernanza de las actividades sustantivas y las de apoyo en términos de cómo lo enuncia Oscar Ozslak (Ozslak, 2014).

Pero, en la función burocrática del gobierno, la conectividad entre las actividades ya era asincrónica previamente. La relación entre ambas se daba por intermedio de la autoridad, que está ubicada en el área de toma de decisiones, para luego, en un juego de idas y vueltas, desembarque nuevamente en la actividad sustantiva.

¿De que estamos hablando?, hablamos de las áreas mediante las cuales se rige el funcionamiento de los procedimientos de las acciones dentro de la función pública.

En ellas, más allá de su estructura y las relaciones de poder, encontramos tres (3) sectores bien diferenciados. En primer lugar, un sitio de Toma de Decisiones, otro donde se desarrolla las Actividades de Apoyo, y un tercero, donde se ejecuta las Actividades Sustantivas.

El sector de **Toma de Decisión**, será aquel que define el camino a seguir mediante la implementación de políticas públicas, programas o planes de gobierno. Es el personal jerárquico (generalmente, cargos políticos) de la función pública.

Su acción es lograr una combinación satisfactoria de los factores de la producción.

Por su parte las **Actividades Sustantivas**, son aquellas que se relacionan con la efectiva implementación de las políticas públicas, programas y planes. Sean de forma personal o mediante entornos digitales.

Si bien los medios electrónicos incluyen cada vez mayor cantidad de servicios, existen tareas y personas que deben ser atendidas/contenidas en forma personal, como por ejemplo, ventanilla directa de atención al público, educación, asistencia a víctimas en general, tramitación de certificados y toda actividad que requiera dar respuesta a ciudadanos que no pueden utilizar canales digitales.

En este punto, es importante resaltar que, según el último informe difundido por el Instituto de Estadísticas y Censo (INDEC) sobre la Evolución de la Distribución del Ingreso en Argentina, en el segundo trimestre del año 2020², luego de meses de pandemia, se visualiza un impacto de la desigualdad, que es transversal a todas las áreas e intensifica la vulnerabilidad social.

Los datos del organismo, muestran que los ingresos del segmento más rico de la población fueron 25 veces mayores a los del segmento más pobre.

² https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/ingresos_2trim203E26BE94AC.pdf

Esta desigualdad requiere mayor asistencia del estado, y para ello se necesitan recursos, que traducidos a la dinámica burocrática, implica tiempos.

En cuanto a las **Actividades de Apoyo**, son aquellas que son necesarias para asegurar que la actividad sustantiva pueda desarrollarse. Estas acciones incluye el manejo general de cuestiones administrativas, logísticas, de mantenimiento, de adquisición de recursos, de promoción, de seguridad y otros que se consumen en el proceso productivo y no integran como insumos el bien o servicio que se pretende obtener.

En nuestro país, la obtención de los recursos necesario está fijado en la Constitución Nacional en su artículo 4° donde versa que: “El Gobierno federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro nacional..., de las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso General,...”

En la República Argentina la obtención de los recursos públicos y la forma en que van a ser aplicados, con el fin de alcanzar los objetivos prefijados, comprende un conjunto de sistemas, órganos, normas y procedimientos administrativos establecidos y regulado por la Ley N° 24.156 de Administración financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

Por lo tanto, en la Administración Pública Nacional de nuestro país, los niveles máximos de gastos que el Poder Ejecutivo puede realizar, el endeudamiento y las aplicaciones financieras en que éste puede incurrir, en un determinado período anual, estarán fijados por Ley de presupuesto de cada año y los lineamientos fijados en la mencionada Ley. Esto se limita a partir de una definición conjunta entre los recursos estimados a obtener y los gastos/inversiones a realizar, a partir de consideraciones de un contexto social, económico, y financiero que se pronostica se dará el próximo ejercicio económico.

Esto así, plantea la dilación eficiente de la aplicación de políticas públicas, y genera una desconexión y retraso mayor en la aplicación de aquellos programas, planes o políticas que deben ser implementadas territorialmente.

En este punto es donde se observa un hueco, un quiebre en la relación de las actividades de apoyo y actividades sustantivas. Cada una de ellas se subordina al sector que toma decisiones, que está por encima de sus competencias asignadas, y donde cualquier trámite necesita la correspondiente autorización para proceder.

En el Gráfico 1, se puede observar la homogenización y dinamismo que aporta, una Coordinación de unidades Organizativas, en la implementación de Políticas Públicas territoriales. Brinda apoyo en la ejecución de las tareas sustantivas, evitando la duplicación de esfuerzos y acelerando las acciones. Asimismo, permite unificación de registros, de criterios en la difusión y en la atención del ciudadano.



Gráfico 1. Coordinación de Unidades Organizativas.

Como se mencionaba anteriormente, no es lo mismo aplicar una política pública en territorio, figurativamente “embarrándose en la cancha”, que realizar una liquidación mensual de haberes. Las dos actividades tienen el máximo de reconocimiento, pero los parámetros de eficiencia buscados en uno u otro, son diferentes.

En el segundo de los casos, la inteligencia artificial tiene una adaptación más veloz, y, sobretodo es el personal que tiene mayor formación burocrática, y el que la accountability horizontal puede supervisar con mayor facilidad.

Por su parte, el contacto con el ciudadano requiere otras competencias, habilidades, formación y sobre todo, otros tiempos.

Estas dos subdivisiones en la función pública es evaluada de la misma forma, pero cumplen funciones muy disimiles, la actividad administrativa contable, generalmente, no está en contacto con el ciudadano, y su tarea se centra en el cumplimiento de procedimientos burocráticos definidos y regulados por sistemas.

Los funcionarios públicos que intervienen en la ejecución de las políticas públicas, tienen también procedimientos, pero no estructurados de la misma forma.

Por tal motivo, en este cambio disruptivo es el momento de ordenar el funcionamiento de la gestión pública, clasificando los sectores y fijando estándares propios a cada actividad. Por un lado, la relacionada con la administración de recursos y por otro el de la implementación de las políticas públicas.

III.

La implementación de una Coordinación de Unidades Organizativas (en adelante CUO) permite propender al mejor funcionamiento de la Administración Pública, mediante la acción innovadora y eficaz, puede representar una forma de reinención de la gestión, que está en sintonía con lo expresado por Osborne que sostiene que ante nuevas realidades si se quiere incrementar la eficiencia del gobierno la tarea urgente es reinventarlo, esto sería, “pasar de un tipo de tipo burocrático a otro empresarial, basado en la capacidad de aprender con rapidez nuevas formas de acción y de ofrecer servicios a la gente de manera innovadora y eficaz” (Osborne, 1994).

Una CUO es una unidad de gestión de calidad que fue concebida como un centro de atención al ciudadano, orientado a desarrollar un programa de mejora continua en la prestación de un servicio público. Donde, además, se generen nuevas formas de acceso rápido a través de medios electrónicos, con mecanismos que mejoren la transparencia en los trámites, a fin de brindar mayor seguridad jurídica a todos los usuarios.

En este sentido, fue necesario comprender a la organización como un conjunto de subsistemas interactuantes e interdependientes que se relacionan formando un todo unitario y complejo (Von Bertalanffy, 1976).

Para ello, se determinó cuáles serían los servicios o productos del proceso, y se identificó dos tipos de usuarios: Internos, que son cada una de las oficinas delegadas presentes en la sede y Externos representado por toda persona (ciudadano) u organismos (público/privado) que se comunique con la CUO, sea en forma presencial, telefónica o vía web.

Este proceso integral, que cuenta con mecanismos de medición de la satisfacción en la prestación del servicio, posee procedimientos particulares que interactúan y se nutren unos de otros. La división de tareas dentro de la CUO se clasificó en perfiles con determinadas competencias. Así, cuando hablamos de “Perfiles” nos referimos a la tarea que se realiza y las competencias con que debe contar el agente que cumplirá la misma.

Es dable destacar que una persona puede cumplir más de un perfil, eso sí, no puede hacer dos en forma simultánea. (Por ejemplo, cumple el perfil de atención al público presencial, y hasta que no finaliza la atención del usuario, no podría cumplir el perfil de atención telefónica).

La CUO respaldó su planificación en la utilización de las normas ISO 9001 (IRAM, 2019), instrumento internacionalmente consensuado de responsabilidad social, herramienta estratégica que le permitió desarrollar, implementar e incrementar la eficacia a través de la aplicación de un sistema de gestión de la calidad sostenible, en sinergia con los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (Unidas, 2015).

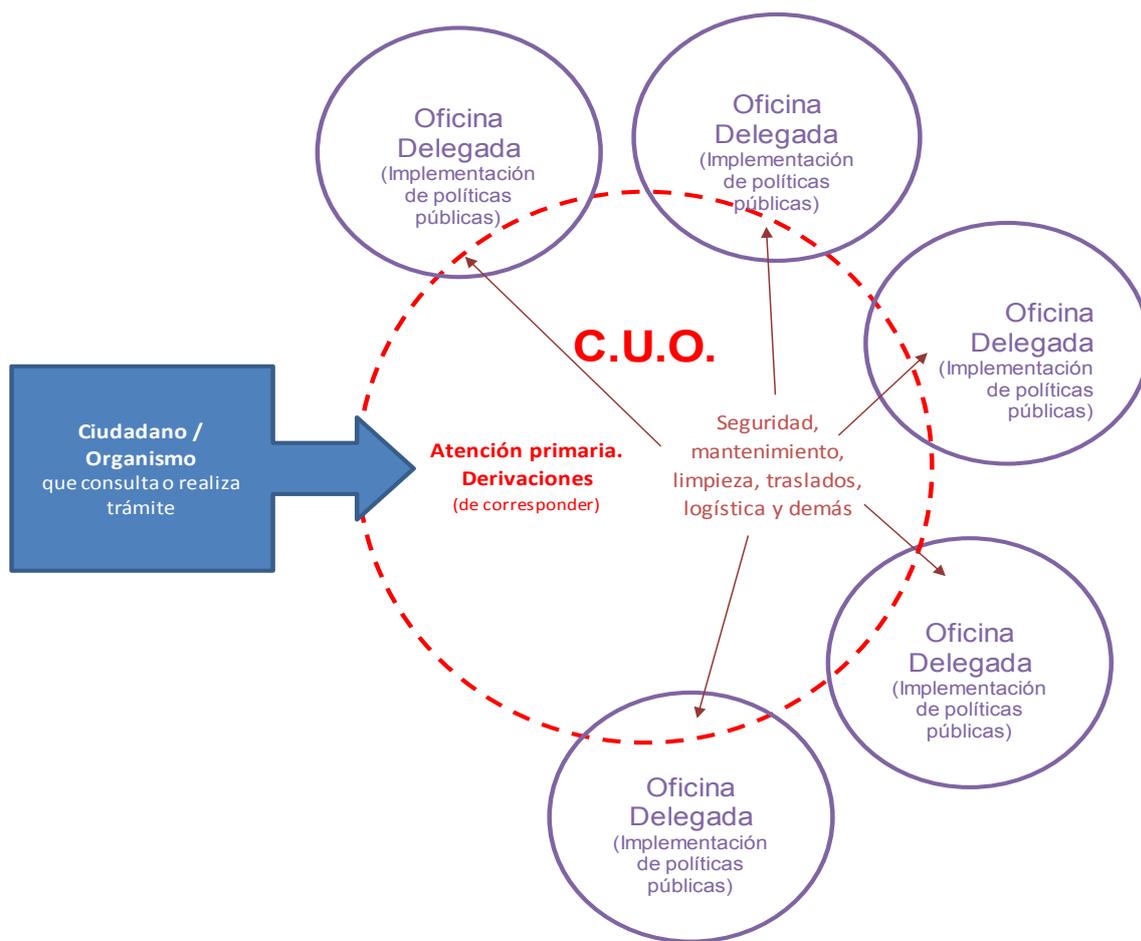


Gráfico 2. Esquema del funcionamiento de la Coordinación de Unidades Organizativas.

El Grafico 2 sintetiza la funcionalidad de la CUO. Este esquema de trabajo permite que la tarea de los implementadores de políticas públicas, sean técnicos especializados, ejecutando la actividad sustantiva, dejando las actividades de apoyo, bajo el comando de la CUO.

Un dato importante a resaltar en estos tiempos de pandemia, es que este diseño, permitió, que un solo perfil por jornada laboral, dé respuesta a las más de cien (100) consultas diarias recibidas, de cualquiera de las once (11) oficinas presentes en la Sede.

IV.

“La antipatía hacia el Estado como institución tiene muchas raíces, como lo sabe bien cualquiera que alguna vez haya tenido que esperar interminablemente el otorgamiento de una licencia de un organismo burocrático” (Peter Evans y Leandro Wolfson, 1996).

Este párrafo ilustra la realidad que vive el sistema burocrático público, que hace que las acciones de prestación de servicios por parte del Estado estén en permanente observación y juzgamiento por parte de los usuarios

Esta forma de gestionar lo público, probada, es una herramienta factible de utilizar en este momento de carencias sociales, donde la asistencia del estado es primordial, la CUO, hoy presente en la ciudad de La Plata por parte del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación en 2015, es una propuesta que brinda, como una Unidad Integral de Gestión Pública de Calidad, un modelo sistematizado útil que puede ser replicado en otras capitales provinciales.

El procedimiento de atención al usuario (interno y externo) se encuentra con certificación de calidad bajo las normas ISO 9001 desde el año 2018, momento en que la CUO atendió 170.000³ consultas en el año, con más del 95% de satisfacción del usuario externo y un 100% de derivaciones internas realizadas en forma correcta.

Conocer la opinión de los usuarios (Internos y Externos) es de una importancia fundamental. Primero para conocer como estamos brindando el servicio público y luego para determinar progresivamente, de acuerdo al grado de satisfacción del usuario con el servicio que recibe, los ajustes o mejoras que podremos incluirle al proceso.

Otro diferencial que presenta es, la sinergia que se produce en las oficinas delegadas presentes, que lleva, por un lado, al ciudadano a conocer acciones o servicios disponibles, y por otro, a los propios agentes a trabajar en forma interdisciplinaria.

Por último, la Norma ISO 9001 supone una clara evolución del concepto de calidad y es un instrumento estratégico de las estructuras, que permiten desarrollar, implementar e incrementar la eficacia a través de la aplicación de un sistema de gestión de la calidad, sinónimo de una de las mejores motivaciones laborales: sentirse parte del proyecto.

Eduardo David Araujo Duffy

³ <https://www.argentina.gob.ar/noticias/delegacion-la-plata-tramites-mas-agiles-y-eficientes>

Referencias Bibliográficas

- Bobbio, N. (1986). *El Futuro de la Democracia*. México: Fondo de cultura económica, S. A. de C. V.
- Bonifacio, J. A. (2009). Función Pública y capacidades estatales. *Revista de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad de Palermo*, 86.
- Camou, A. (2001). *Los desafíos de la GObernabilidad. Estudio preliminar y compilación*. México, México: Plaza y Valdés, S. A. de C. V.
- Fernando Mayorga y Eduardo Córdova. (2007). Gobernabilidad y gobernanza en América Latina. *Working Paper*. Ginebra.
- IRAM. (2019). Obtenido de <http://www.iram.org.ar>
- Krieger, M. (2013). *Estado y Administración Pública. Perspectivas para el estudio de políticas e instrumentos de gestión*. Buenos Aires: Errepar.
- Mintzberg, H. (2013). *La estructuración de las organizaciones*. Madrid: Editorial Ariel.
- Nación, M. d. (2018). *Mejores prácticas judiciales*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Eudeba.
- O'Donnell, G. (2004,). Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. *Revista Española de Ciencia Política.*, 11-31.
- Osborne, D. y. (1994). *La Reinención del Gobierno*. Barcelona España: Paidós.
- Ozslak, O. (2014). Políticas Públicas y capacidades estatales. *Revista del Banco de la Provincia de Buenos Aires*.
- Peter Evans y Leandro Wolfson. (1996). El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico*, 529-562.
- Unidas, N. (25 de septiembre de 2015). *Objetivos globales de Desarrollo Sostenible*. Obtenido de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>
- Von Bertalanffy, L. (1976). *Teoría General de Sistemas. Petrópolis, Vozes. 1976*. Petrópolis: Vozes.