



MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
UNIVERSIDAD NACIONAL DEL LITORAL

“ESTUDIO DEL PROCESO DE CAMBIO ORGANIZACIONAL
EN ORGANISMOS PÚBLICOS.
ANÁLISIS DE SUS DESAFÍOS Y CONDICIONES DE POSIBILIDAD:
**EL CASO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS
DE LA PROVINCIA DE SANTA FE (2015-2019)”**

Autor: **José Leandro Dato**

Cohorte: **2018-2019**

Director: Dr. Fernando J. Isuani

Codirector: Dr. José I. Vigil

A mis viejos, por el apoyo de siempre.

*A mi esposa Dalia y mi hijo Vicente
por las horas robadas y
la paciencia infinita,
con todo mi amor.*

Índice

| | |
|----------------------|---|
| Agradecimientos..... | 5 |
| Introducción..... | 6 |

Capítulo 1:

| | |
|--|----|
| Cambios y Transformaciones..... | 12 |
| 1.1. Consideraciones Generales..... | 12 |
| 1.1.2 Proceso de cambio..... | 13 |
| 1.1.1. Innovación, adaptación y modernización..... | 16 |
| 1.1.2. Motivos del cambio..... | 17 |
| 1.2. Tipos de Cambio..... | 19 |
| 1.2.1. Tipos de cambio según el origen y el alcance..... | 22 |
| 1.3. Las Organizaciones y su Relación con el Cambio..... | 24 |
| 1.3.1. Modelos del cambio..... | 26 |
| 1.3.2. Obstáculos del proceso de cambio..... | 30 |
| 1.4. Desencadenantes del Cambio: características..... | 33 |
| 1.5. Resistencia al Cambio..... | 34 |
| 1.6. Focos de Acción del Cambio Organizacional..... | 37 |
| 1.6.1. Infraestructura..... | 37 |
| 1.6.2. Estructura formal de la organización..... | 37 |
| 1.6.3. Tecnología..... | 38 |
| 1.6.4. Procesos..... | 38 |
| 1.6.5. Productos y servicios..... | 38 |
| 1.6.6. Cultura organizacional..... | 39 |
| 1.6.7. Comportamiento humano..... | 39 |

Capítulo 2:

| | |
|---|----|
| Evolución histórica e institucional del TCP de la Provincia de Santa Fe | 41 |
| 2.1. Consideraciones generales..... | 41 |
| 2.1.1. Sentido del control..... | 41 |
| 2.1.2 Antecedentes, evolución y hechos significativos..... | 42 |
| 2.1.3. El control en la actualidad..... | 44 |
| 2.1.4. Misión, visión y valores del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Santa Fe | 45 |
| 2.1.5. Diseño y funcionamiento..... | 47 |
| 2.2. Tendencias en materia de control externo..... | 51 |

Capítulo 3:

| | |
|--|----|
| El relato del cambio en la práctica..... | 60 |
| A) 3. El proceso de cambio organizacional del Tribunal de Cuentas..... | 61 |
| 3.1. Fortaleciendo al organismo..... | 61 |
| 3.1.1. Programa de Modernización..... | 62 |
| 3.1.2. Completando la conducción..... | 63 |

| | |
|--|-----|
| 3.1.3. Constitución y designación del Cuerpo Colegiado (CC)..... | 65 |
| 3.1.4. Vacíos Normativos: estatuto para el personal, paritarias y licencias..... | 68 |
| 3.1.5. Certificando calidad..... | 72 |
| 3.1.6. Fortalecimiento del recurso humano TCP..... | 75 |
| 3.1.7. Fortalecimiento del diseño organizacional..... | 78 |
| 3.1.8. Fortalecimiento en la infraestructura..... | 80 |
| 3.1.9. Fortalecimiento tecnológico..... | 86 |
| 3.1.10. Fortaleciendo otros derechos..... | 87 |
| B) 3.2. Una nueva Metodología de Control..... | 88 |
| 3.2.1. Sistema de notificaciones electrónicas..... | 89 |
| 3.2.2. Convenio PROFIP y nuevos criterios de control..... | 91 |
| C) 3.3. Transparentando la organización..... | 98 |
| 3.3.1. Publicitando las actas plenarias..... | 101 |
| 3.3.2. Apertura irrestricta del sistema de análisis de legalidad..... | 103 |
| 3.4. Resumen..... | 104 |

Capítulo 4:

| | |
|---|-----|
| Análisis del caso..... | 105 |
| 4.1. Proceso de cambio TCP..... | 105 |
| 4.1.1 Grados del cambio..... | 105 |
| 4.1.2 Motivos del cambio..... | 106 |
| 4.1.3. Tipos de cambio producido..... | 107 |
| 4.2. Obstáculos del proceso de cambio TCP..... | 109 |
| 4.2.1. Tipos de problemas relevados en el procesos..... | 111 |
| 4.2.2. Repertorio de soluciones aplicadas..... | 111 |
| 4.3. Consolidación del proceso de cambio..... | 113 |
| 4.4. Focos de énfasis en el proceso de cambio organizacional TCP..... | 117 |
| 4.5. Síntesis de los resultados del estudio..... | 120 |

Capítulo 5:

| | |
|---|-----|
| Lecciones aprendidas..... | 125 |
| Anexo..... | 129 |
| Encuesta semiestructurada y confidencial para Expertos TCP..... | 131 |
| Lista de referencias..... | 133 |
| Lista de referencias complementarias..... | 136 |

Agradecimientos

La presente investigación ha requerido colaboración de un conjunto de personas e instituciones, quienes con su significativo y generoso esfuerzo permitieron llevarlo a cabo. Quisiera entonces, hacer público mi agradecimiento hacia ellos.

En primer lugar, a mi Director, Dr. Fernando Isuani por su calidad académica y humana, su orientación y seguimiento constante a pesar de la distancia y por enseñarme que el “relato del caso” se constituye en una de las mejores prácticas de análisis de las políticas públicas; y a mi Codirector, Dr. José Vigil, por su generosa lectura, su aliento permanente a lo largo de todo este proceso y por hacerme entender que la cohesión y la coherencia son valores supremos (aunque esquivos) en el momento de la redacción científica.

En segundo lugar, agradecer al Tribunal de Cuentas de la Provincia de Santa Fe, por permitirme crecer y desarrollarme en una institución que se constituye en modelo de calidad y en particular a su Presidente, CPN Oscar Marcos Biagioni, quien me enseñó que la excelencia en organizaciones públicas no solo debe ser un deseo, sino que con esfuerzo se constituye en una realidad cotidiana.

A mi compañeros de la Secretaría de Asuntos de Plenario, por hacer que el trabajo cotidiano, a pesar de las presiones y exigencias, sea aprendizaje, alegría y crecimiento constante, por brindarme su calidez y tolerancia sin restricciones.

Y finalmente, a la Maestría en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional del Litoral, sus autoridades, docentes y particularmente a mis compañeros de la cohorte 2018-2019, con quienes vivimos este intenso y fructífero proceso de crecimiento personal y académico.

A todos, ¡muchas gracias!

Introducción

En la presente investigación tenemos como objetivo intentar comprender el proceso del “cambio” en las instituciones públicas y especialmente, en los Organismos de Control, identificando sus condiciones necesarias y los desafíos que ello supone para las mismas.

El cambio organizacional conforma el modo en que las sociedades (y consecuentemente, sus instituciones) evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico (North, 1993)□.

En lo que tiene que ver con las organizaciones o asociaciones para la sobrevivencia y la producción, siempre han venido cambiando: desde los procesos primitivos de caza, pasando por la preagricultura o de recolección por temporadas, los cultivos colectivos, los procesos mínimamente tecnificados en tanto los instrumentos eran objetos del medio utilizados como instrumentos, los procesos medianamente tecnificados en tanto los instrumentos eran objetos desarrollados, llegando al trabajo artesanal, la industrialización, la tecnificación y ahora la virtualización de las herramientas (Romero, Matamoros, & Campo, 2013)□.

La mayoría de las veces el cambio es un proceso complejo y tiene muchos elementos impredecibles. La organización y sus líderes de cambio deben manejar diversas variables, pero es realmente imposible dominarlas todas. Por tal motivo deben definirse muy bien los objetivos y los líderes (generalmente identificados con la conducción política del organismo) deben asegurarse de controlar la dirección y la dinámica del proceso. Por supuesto, no todos los cambios tienen los mismos ritmos ni se desarrollan de la misma forma. Dependen de circunstancias inherentes a la cultura de la organización, la dimensión y amplitud del cambio propuesto, el estilo de dirección, entre otros. Sin embargo, hay dos enfoques generales que pueden reconocerse en estos procesos: los cambios planeados y los cambios no planeados

Dicho eso, debe señalarse también por otra parte, que la literatura de análisis organizacional de la Administración Pública (AP) ha estado indicando la necesidad de que las organizaciones públicas concentren los esfuerzos de sus instituciones hacia mayor transparencia, eficacia (Ivanega, 2013). Pero la modernización, para tener éxito, debe introducirse vía las normas de ejecución

presupuestaria. Se detecta el comienzo de una etapa donde la preocupación de la gestión está en los resultados. Se valoran menos los formalismos y juridicismos tan ponderados durante el siglo XX, para comenzar a privilegiar los “qué” sobre los “como”. Esto se vincula a la gestión orientada a resultados, a satisfacer mayores demandas de la ciudadanía (transparencia) y aumentar el éxito en la implementación de políticas públicas (eficiencia, eficacia).

Los asuntos relacionados con la rendición de cuentas y el control sobre las actividades del gobierno y la burocracia han adquirido preponderancia en Latinoamérica, en particular con la maduración de las instituciones democráticas. Más que un problema local, es una tendencia mundial orientada a fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas para aumentar la transparencia y el control de las actividades de los funcionarios públicos. Por lo tanto, el control externo es una actividad central para la calidad de la democracia. Es por esto que la administración de la gestión gubernamental afronta un desafío: dar respuesta a la ciudadanía por la forma en que gerencia los recursos públicos en términos de eficiencia, eficacia y economía. Se consideraba que el papel de la AP consistía en la mera aplicación eficaz de las elecciones políticas, siendo el paradigma burocrático de gestión pública dominante en Europa y el mundo, durante más de cien años, con toda su carga de control y toda su obsesión por evitar la arbitrariedad y reducir la discrecionalidad del empleado público.

La gestión tradicional, basada en los esquemas burocráticos de procedimientos, no brinda elementos útiles para analizar la forma en que el Estado presta servicios y cumple con su finalidad; lo cual ya está sobradamente probado. La necesidad de rendir cuentas en términos de responsabilidad y respuesta por los actos presenta un escenario en el que interviene un actor que cobra relevancia: el órgano de control. Desde los paradigmas de control se presencia una ruptura: no alcanza con realizar controles de cumplimiento meramente formal, ya que en manos medianamente hábiles, las “trampas” no suelen ser contables, sino evaluatorias. La mayoría de las administraciones puede evitar eficazmente las restricciones que les presentan los diversos mecanismos de control de las decisiones gubernamentales (Krieger, 2015).

Con esta contextualización, es que intentaremos entender la relevancia de

este tipo de instituciones. Para auxiliar al Poder Legislativo en la fiscalización de los gastos públicos y de aplicación de las leyes se crearon órganos específicos: las Instituciones de Fiscalización Superior. De acuerdo con Pessanha (2009), la función principal de estos órganos es colaborar directa o indirectamente con el Legislativo en la tarea de control externo sobre el Ejecutivo. El análisis de este tipo de control se ha desarrollado desde la perspectiva de la *accountability*, entendida como un conjunto de derechos, y en algunos casos obligaciones, que un actor posee para controlar a otros actores, de acuerdo con un conjunto de normas preestablecidas.

En materia de control, específicamente:

existe una tendencia en los análisis de la administración pública a pasar del diseño orientado fundamentalmente al control formal-legal y al de regularidad (financiero-contable) hacia otro de mayor apertura, mejor transparencia, y adecuada autonomía, conformando el denominado control de gestión. Si bien existen lineamientos impartidos por los organismos rectores en materia de control gubernamental que se espera constituyan guías ideológicas a seguir por las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), puede decirse que las reformas en el ámbito de la administración financiera dan cuenta del agotamiento de los controles clásicos y la imperiosa necesidad de su ampliación hacia nuevas competencias que permitan una actuación eficaz en materia de auditoría pública (Krieger, 2015, p. 205)□.

Ahora bien, dado estas dos situaciones, por un lado el cambio en el funcionamiento del organismo, y por otro, los reclamos desde los analistas de la administración pública, surgen los siguientes interrogantes disparadores del análisis que se propone en este trabajo:

¿Qué cambió en el Tribunal de Cuentas de la Provincia de Santa Fe?
¿Cuáles han sido las características de ese cambio organizacional? ¿De qué manera los cambios procuraron satisfacer las demandas existentes sobre este tipo de organismos?

Por ello, complementariamente con lo antedicho, las preguntas centrales que guían este estudio son: ¿cuáles son las condiciones necesarias para el surgimiento de cambios organizacionales en las instituciones públicas del control? y ¿cuáles fueron los principales desafíos que enfrentó el proceso de cambio en un organismo de control?

Y a partir de ello, en el Tribunal de Cuentas de la Provincia de Santa Fe (TCP) ¿qué orientación ha tenido el cambio organizacional en el TCP? ¿va en

el mismo sentido que las tendencias actuales en materia de cambio para la AP?

El Tribunal de Cuentas de la Provincia de Santa Fe (TCP) es el órgano de control externo del sector público no financiero que, en los últimos años, fundamentalmente a partir del año 2015, ha experimentado un fuerte y profundo proceso de transformación que podría comprenderse bajo el análisis del cambio organizacional. Su análisis podría contribuir a un mejor conocimiento de la labor de gestión en esta clase de instituciones, debido a la insuficiencia de estudios sobre las condiciones necesarias para el cambio y la transformación organizacional en este tipo de organismo, lo que dificulta no sólo las labores de formación en materia de control externo del sector público no financiero, sino también los esfuerzos por mejorar las prácticas gerenciales de quienes son responsables de la marcha de estas instituciones (Isuani, 2005)□.

El organismo cuenta con más de 30 años de existencia, y este trabajo propone situar el proceso de transformaciones vivido, especialmente, a partir del año 2015. En tal sentido su creación se dio con la reforma constitucional provincial del año 1962. Con alguna dilación, el Gobierno (en ese entonces, de facto) promulgó en 1970 la Ley N° 6592 (denominada Ley de Contabilidad) a través de la cual se reglamentó el funcionamiento del Tribunal de Cuentas de la Provincia y se delimitaron sus competencias, que en un primer momento estaban asignadas a la Contaduría General de la Provincia y a Comisiones de Cuentas de la Administración Provincial. También se tipificó el carácter jurisdiccional de la actividad del Organismo, derivada de las funciones del control de legalidad de los actos administrativos de contenido hacendal y el examen de las cuentas.

En cuanto al cambio organizacional, se visualiza que los administradores y gerentes públicos tienen la función de introducir cambios en las organizaciones. Con tal afirmación, se asume automáticamente la existencia de un fluir permanente de cambio (en las organizaciones y en las personas), el cual produce un estado de desequilibrio y ante el cual el administrador debe manejar la organización de manera proactiva, previendo los hechos, iniciando cambios y tomando la responsabilidad sobre el destino de la organización (Acosta, 2002).

Dado el exceso de reglamentaciones y lo rígido de las estructuras de organizaciones públicas, los cambios tienden a ser lentos y graduales. Bajo estas condiciones, difícilmente puedan conseguir la libertad de movimientos, la prontitud para el cambio y la adaptabilidad que muestran, por ejemplo, las empresas privadas (Suárez & Isuani, 1998)□. Eso implica que si una institución desea afrontar debidamente los procesos de cambio, es necesario que mantenga una cultura flexible y propicia a los mismos para poder conseguir los mejores resultados y además, contar con una conducción comprometida con los objetivos organizacionales establecidos.

Este trabajo intenta contribuir a la generación de conocimiento sobre el proceso cambio organizacional en organizaciones públicas de control externo, mediante el análisis exploratorio del caso específico ocurrido en el Tribunal de Cuentas de la Provincia de Santa Fe (TCP) durante el período comprendido entre los años 2015-2019.

Es sabido que existe abundante bibliografía sobre el cambio organizacional como concepto teórico y su desarrollo ha sido profuso en la doctrina administrativa. Pero hemos encontrado estudios insuficientes en lo referido a la vinculación del cambio organizacional con los órganos de control externo del Sector Público no Financiero, en nuestro caso, el TCP.

Por tal motivo, consideramos adecuado realizar un detallado análisis exploratorio de este supuesto para lograr sistematizar y clarificar qué factores fueron relevantes, que actores estuvieron (y están) involucrados, cuáles fueron las condiciones que lo generaron y qué desafíos supone para los tiempos venideros.

A tal fin, hemos desarrollado el presente trabajo en 4 capítulos, derivándose a modo de conclusión, un conjunto de Lecciones aprendidas producto del análisis realizado, mas un Anexo del gráfico metodológico utilizado para relatar el caso y el esquema de entrevistas realizadas con informantes claves, las que constituyeron una fuente determinante de información para el trabajo.

En primer término, el Capítulo 1 se indaga sobre la conceptualización teórica del cambio organizacional, sus modalidades y procesos a los fines de determinar el marco teórico que servirá de base para el análisis de nuestro caso de estudio.

Seguidamente, en el Capítulo 2, se presenta una breve descripción del TCP. En tal sentido se narran sus funciones, sus antecedentes, se describe su lógica interna con relación a las misiones y funciones que le encomienda la Constitución Provincial y la Ley N° 12510 de Administración, Eficiencia y Control del Estado (LAEC). Si bien su extensión es menor, consideramos relevante su inclusión a los fines de determinar con precisión las particulares características de la organización pública que se analiza.

Luego, en el centro neurálgico de nuestro trabajo se encuentra el Capítulo 3: el relato del caso. El mismo se concentra en el período abarcado por los años 2015 al 2019, pero permite la flexibilidad de, según lo requiera la narración, presentar hechos significativos anteriores. Las dimensiones utilizadas son tres: *fortalecimiento institucional, metodología de control y transparencia*. El caudal informativo de cada una no es homogéneo, lo que oportunamente será justificado. Aclaremos, asimismo, que la metodología empleada para estructurar el relato será explicitada en el gráfico correspondiente al Anexo del trabajo.

Para el Capítulo 4, reservamos la función de subsumir el marco teórico seleccionado en el Capítulo 1 dentro del caso concreto y así poder llevar adelante un análisis crítico del caso objeto de estudio. El trabajo finalmente concluye, con la presentación de las *Lecciones aprendidas* en base a la experiencia concreta, las que intentan erigirse como herramientas para que otros gestores públicos puedan extraer de esta experiencia.

*Conviértete en un estudiante del cambio,
es lo único que permanecerá constante.*
Anthony J. D'Angelo

CAPÍTULO 1

Capítulo 1: Cambios y Transformaciones

En el presente capítulo, se desarrolla un marco conceptual centrado en el proceso de cambio y sus diferentes aristas de análisis. Para tal fin, se presentan conceptualizaciones teóricas de diversos autores y los diferentes matices en que el cambio puede presentarse —innovación, adaptación y modernización— conjuntamente con los tipos y los motivos del cambio. En este punto, se presentan ejemplos de situaciones de cambio, que se constituyen como el objeto de estudio para los analistas. También se realiza un desarrollo de lo que se entiende por *cambio organizacional*, sus principios y etapas evolutivas. Finalmente, se describe el proceso de cambio en sí mismo, sus actores y componentes, para dar cuenta de los desafíos que puede traer aparejado el proceso de consolidación del cambio y, en última instancia, enunciar los focos de acción del cambio organizacional que resultan componentes imprescindibles del proceso.

1.1. Consideraciones Generales

Dos lecciones, entre otras, nos enseña la historia de la humanidad. La primera, que el cambio es inevitable y la segunda, que siempre es posible mejorar. Por ello, se valida actualmente la expresión atribuida a Heráclito de Éfeso: “Todo está cambiando continuamente y no hay en realidad nada que permanezca igual en 2 momentos distintos. Ni en el mundo externo ni en nosotros mismos hay nada que pueda considerarse como permanente (...) la única constante es el cambio” (Varona Madrid, 2007, p. 4).

En esta investigación, tenemos como objetivo entender el proceso que el *cambio* trae aparejado en las instituciones públicas, especialmente, en los organismos de control. Buscamos identificar las condiciones necesarias y los desafíos que supone el cambio para estos organismos. Por esto, es determinante entender que los cambios se dan en un ámbito existente, marcado por usos y costumbres fuertemente arraigados, a los que denominaremos *cultura organizacional*.

La cultura organizacional (Waissbluth, 2008, p. 3) “es la suma de las prácticas, creencias, símbolos, ritos, valores y expectativas que se consideran adecuados y que priman mayoritariamente en una institución. Es el modo en

‘cómo se hacen las cosas aquí’ y se traduce en prácticas concretas y cotidianas, negativas o positivas”. Como ejemplo, podemos citar las prácticas generalizadas de llegar tarde y de incumplir compromisos, o las prácticas de llegar puntualmente y de cumplir compromisos¹.

Asimismo, el desarrollo de este capítulo tiene por finalidad enmarcar teóricamente las implicancias, modalidades, consecuencias y afecciones vinculadas al proceso de cambio, específicamente al que se entiende como *cambio organizacional*. En cuanto a sus aplicaciones prácticas y sus *casos concretos*, cabe aclarar que serán desarrollados en los próximos capítulos con mayor minuciosidad.

1.1.2 Proceso de cambio

Para comenzar, diremos qué temáticas tales como la resistencia al cambio, el comportamiento de las personas en ese proceso, las fases y modelos de cambio, entre otros, se asumen, frecuentemente, como acciones que forman parte del ejercicio cotidiano de la gerencia, las cuales se resuelven, simplemente, con la publicación de la misión, la visión y los objetivos de las instituciones. A tales acciones, se le suma un manejo de la gestión que no siempre está enfocado con claridad hacia la generación de valor para los usuarios/consumidores/ciudadanos y los restantes *stakeholders*² (Sandoval, 2011). Esto suele estar ausente en organizaciones públicas y genera complicaciones a la hora de evaluar procesos de cambio organizacional

Esta es una percepción muy parcial que puede llevar a la organización a cometer grandes errores, dado que hay factores que se deben tener en cuenta para lograr que los procesos de transformación funcionen adecuadamente, no solo para enfrentar los cambios actuales, sino para anticiparse a los cambios futuros (Buono y Kerber, 2010). Por ello, es posible afirmar que para asegurar el éxito en los procesos de cambio, en tanto generadores de valor en las organizaciones, se requiere una forma diferente de pensar, para lo cual es

¹ Sostenía Maquiavelo (1971, p. 186 citado por Waissbluth, 2008. pp. 3 y 4) que: “Ha de considerarse que no hay cosa más difícil de emprender, ni de resultado más dudoso, ni de más arriesgado manejo, que ser el primero en introducir nuevas disposiciones, porque el introductor tiene por enemigos a todos los que se benefician de las instituciones viejas, y por tibios defensores, a todos aquellos que se beneficiarán de las nuevas; tibieza que procede en parte de la incredulidad de los hombres, quienes no creen en ninguna cosa nueva hasta que la ratifica una experiencia firme”.

² Entendemos por *stakeholders* (Oszlak, 2005) cualquier actor individual o institucional que puede poner en juego el futuro de la institución, positiva o negativamente.

necesario comprender más profundamente su naturaleza.

Temas tan cruciales como el significado mismo de la palabra *cambio*, las razones por las cuales las organizaciones deben prepararse y cambiar dinámicamente, la forma de operar del proceso, las fuerzas que lo impulsan o lo detienen, la resistencia al cambio, la velocidad del cambio, la actitud de la gente frente a los cambios organizacionales, la oportunidad o los plazos para el cambio, las características y los principios que lo rigen, entre otros, son parte de los temas en los cuales debe profundizar la conducción de las organizaciones, especialmente, los gerentes o funcionarios públicos.

Algunos de los problemas referentes al cambio están relacionados con las diferentes formas de entenderlo; la Real Academia Española le asigna varios significados³:

Cambiar (del latín *cambiāre*, voz de or. Galo):

1. tr. *Dejar una cosa o situación para tomar otra*. U. t. c. intr. y c. prnl.
Cambiar de nombre, lugar, destino, oficio, vestido, opinión, gusto, costumbre.
2. tr. *Convertir o mudar algo en otra cosa, frecuentemente su contraria*.
Cambiar la pena en gozo, el odio en amor, la risa en llanto. U. t. c. prnl.
3. tr. *Dar o tomar algo por otra cosa que se considera del mismo o análogo valor*. Cambiar pesos por euros.

En el contexto de las organizaciones, el concepto de cambio al ser multívoco, puede generar confusiones, pues la palabra *cambio* no implicaría ninguna diferencia entre la transformación estructural de las organizaciones, la modificación de su cultura, los ajustes a los procesos, procedimientos y normas, la modificación de orientación de sus mercados o muchas otras consideraciones que son completamente diferentes entre sí (Marshak, 2002). Sin embargo, lo importante es entender que después de cualquier transformación, pequeña o grande, algunas o muchas cosas serán diferentes en las organizaciones, sobre todo en las instituciones públicas.

Los cambios se producen en las áreas funcionales, en las unidades o en algunos procesos específicos, como también se producen en la totalidad de la organización. No es que sean muy distintos estos cambios, sino que cada propuesta ve a la organización desde un enfoque diferente. Por eso, podemos decir que el cambio organizacional ocurre en la totalidad de la organización o en sus estructuras, en los procesos, las áreas o las dimensiones —política, de funcionamiento interno, de relaciones con la sociedad, etc. —.

En general, puede afirmarse que el cambio no debería asumirse en las organizaciones como un evento que siempre las tome por sorpresa, sino como

³ <https://dle.rae.es/?id=6vf6lVu>

fruto de procesos continuos que deben abordarse ordenadamente, pero manteniéndose abiertos a la posibilidad de giros inesperados, situaciones no previstas, entornos fuertes y, muchas veces, agresivamente dinámicos (Buono y Kerber, 2010). Eso implica que si una organización desea afrontar debidamente los procesos de cambio, es necesario que mantenga una cultura flexible y propicia a estos para poder conseguir los mejores resultados. Tal y como afirmó hace más de dos décadas Charles Handy (1992, p. 74), “como mínimo una cosa es clara para las organizaciones —públicas y privadas— enfrentan un mundo mucho más agresivo, donde serán juzgadas más duramente que antes sobre la base de su efectividad, y donde habrá menos barreras para resguardarse”.

La afirmación anterior tuvo mucho sentido cuando la escribió Handy y es mucho más válida actualmente, a fines de la segunda década del siglo XXI, en la que la globalización es muy fuerte, pero aún está en proceso de consolidación (Posada, 2012). Las organizaciones, sin importar su naturaleza u objetivo, enfrentan una increíble turbulencia en su entorno. Existen fuerzas que nunca imaginaron y que las están presionando hoy más que nunca. En muchos casos, poco importan las fortalezas que hicieron grandes a las organizaciones en otras épocas y sobre las cuales se pudo construir su desarrollo. De hecho, para muchas organizaciones que han sido exitosas en el pasado, estas pueden convertirse en un lastre para su futuro.

Las respuestas que brindaron soluciones en el pasado ya no se acomodan a las preguntas de hoy, pues existen nuevas reglas, nuevos actores, nuevos escenarios y nuevos retos. Tal como afirma Prahalad (2010), en muchas organizaciones, sus éxitos pasados les impiden ver los cambios obvios del presente y los retos del mañana. Quizás esta descripción sea más aplicable a organizaciones privadas, pero entendemos que las instituciones públicas no pueden estar ajenas al contexto sociocultural, político, económico y global que atravesamos.

Para mayor abundamiento, es preciso realizar una distinción conceptual entre *innovación*, *adaptación* y *modernización* a los fines de entender los grados de cambio que puede ocurrir dentro de las organizaciones. Cada una de estas categorías constituye distintos tipos de cambio estructural o procesos de aprendizaje mediante los cuales los sistemas políticos y las instituciones

estatales intentan dar respuesta a un nuevo contexto, a nuevas demandas y a una nueva agenda.

1.1.1. Innovación, adaptación y modernización.

En el presente trabajo, a los fines de desagregar el concepto genérico de “cambio” y estudiar sus diferentes presentaciones, las que resultan relevantes en la construcción del marco teórico aplicable al presente “estudio del caso”, y de acuerdo a los grados de intensidad con la que el cambio se presenta, seguiremos a Ciai et al. (1998, p. 52) quienes entienden por *innovación* el proceso de aprendizaje/cambio estructural originado en la creatividad de los gobiernos, es decir, en la capacidad de producir novedad original. A la novedad original la entienden como las *“variaciones y re combinaciones realizadas a partir de los objetivos, metas, misiones, estrategias, procesos, actividades, tareas, recursos, tecnologías, sistemas y tecnologías de gestión actualmente existentes en el sistema político”*. Este concepto se diferencia de la teoría estándar de la innovación, la cual privilegia enfoques que se orientan a describir y explicar la implantación sostenida en una organización de nuevos procesos de producción y nuevos servicios o productos, más allá del carácter exógeno o endógeno de la innovación. Aquí, siguiendo a los autores citados, *“reservamos la categoría de innovación para los procesos de aprendizaje con mayor contenido de novedad original. Asimismo esta definición es más amplia que la de los enfoques que privilegian exclusivamente las innovaciones asociadas a la implantación de tecnologías de información y comunicación”* (p. 53).

En relación con las causas típicas de la innovación, dichos autores enuncian las siguientes (pp. 53/54):

- Crisis estructural.
- Modernización estructural.
- Implantación de tecnologías de información.
- Liderazgo y visión estratégica.
- Introducción de modelos de gerencia pública.
- Clima y cultura organizacional.
- Diseño organizativo.
- Desarrollo de recursos humanos.

- Orientación al cliente y gestión de calidad total.
- Apertura a la competencia y orientación a la competitividad y productividad.
- Intervención de y vinculación con *thinks tanks*.
- Investigación, vinculación, cooperación tecnológica y *benchmarking*⁴.

En contrapartida, compartimos la conceptualización dada a la “modernización como la adopción de políticas, procesos, sistemas y tecnologías gerenciales originadas en los modelos administrativos, políticos y de gestión de los países del capitalismo avanzado (postindustrial)” (Ciai et al., p. 38)□. En consecuencia, la modernización puede ser entendida como un proceso de diseminación de innovaciones originadas en otros sistemas políticos, probadas como consecuencia de las políticas de los organismos multilaterales de cooperación y créditos u originadas en el sistema empresario privado, globalmente considerado.

Por último, adoptando la clasificación de Ciai et al (1998, p. 53) utilizamos la categoría intermedia: “para el concepto de adaptación, definido como el proceso por el cual los gobiernos (o las instituciones) atraviesan experiencias de cambio estructural, produciendo variaciones, re combinaciones y fertilizaciones cruzadas entre los modelos gubernamentales del capitalismo avanzado y las dimensiones gubernamentales actualmente existentes”. Observamos hasta aquí que la adaptación se constituye en un justo medio, entre los extremos de la modernización y la innovación puras.

1.1.2. Motivos del cambio.

Las organizaciones se ven compelidas a cambiar por motivos relacionados con su propia supervivencia, su evolución y como respuesta a la búsqueda de un crecimiento programado. Se puede decir que las organizaciones cambian para responder a las exigencias internas que hacen a su propia evolución y entropía, entendida esta como la *medida de desorden* de un sistema, para enfrentar tanto las exigencias externas relacionadas con su propio crecimiento y como el mundo de la competencia en que se inscriben.

Siendo un poco más puntuales, las exigencias o motivos que llevan a

⁴ Se denomina *benchmarking* al estudio comparativo en áreas o sectores de organizaciones (públicas o privadas) competidoras con el fin de mejorar el funcionamiento de la propia organización. (Viña Xifrá, 2018).

cambiar a las organizaciones son *fuerzas movilizadoras* constituidas por los factores *internos* (estructurales de gestión o por estrategia para la competitividad) y *externos* (sociales, económicos, políticos, legales, culturales, ecológicos).

La teoría organizacional situacional o de la contingencia (Davila, 1985) postula que esos factores internos y externos se visualizan, primero, en las repercusiones particulares que tengan sobre la organización y segundo, en el abordaje que les den los administradores o gestores, ya sean públicos o privados.

En consonancia con esta teoría propuesta por Ciai et al (1998, pp. 54), cabe destacar que en el presente trabajo compartiremos y utilizaremos

(...) las distintas dimensiones que pueden atravesar los procesos de cambios organizacionales (o estructurales) en organizaciones públicas:

- Las políticas públicas (objetivos y estrategia).
- El diseño institucional.
- La producción institucional (bienes, servicios, regulaciones y controles).
- Los procesos productivos (procesos, actividades, tareas, tecnologías).
- Los sistemas organizacionales (planeamiento, información gerencial, control, evaluación y monitoreo, administrativo-financiero, de recursos humanos, de información operativa).

Los *estímulos* y *factores* principales que permiten explicar el origen de los cambios estructurales en las instituciones del sector público argentino revisten distinta naturaleza según cada uno de los casos; sin embargo, es posible establecer *causas principales* que se combinan para formar pautas predominantes. Estas son, siguiendo a Ciai et al., (1998, p. 73), las siguientes:

1. La influencia del proceso general de modernización del Estado y/o la Administración Pública.
2. La apertura de la organización al aprendizaje por medio de la vinculación con centros de investigación y desarrollo; la asistencia técnica,

la consultoría externa, la cooperación internacional y el *benchmarking*.

3. La presencia importante de un liderazgo impulsor del proceso de cambio.

Como factores intervinientes de menor peso, pero no por ello menos relevantes, se encuentran:

4. Un diseño organizacional de carácter flexible que facilita la producción de variaciones y re combinaciones en procesos, productos, políticas y sistemas organizacionales.

5. Una fuerte orientación al usuario/cliente del servicio institucional público, que vuelve sensible a la organización a incorporar cambios en función de la demanda ciudadana.

Para iniciar la búsqueda de estímulos y factores que impulsan a las organizaciones hacia su transformación, resaltemos lo expuesto por Gordon (1997, p. 665), sobre el cambio planificado, el cual "(...) describe el proceso sistemático para introducir comportamientos, estructura y tecnologías nuevos con el propósito de abordar los problemas y los retos que enfrenta la organización". Mientras tanto, Acosta (2002, p. 15) propone que el estímulo para cambiarlo "es el deterioro de los criterios de desempeño que la dirección ha trazado para las causas estructurales y conductuales". Precisa que "(...) los criterios pueden ser un número indeterminado de indicadores de eficacia entre los que se incluyen los beneficios, el volumen de trabajo, el ausentismo, la rotación del personal, los residuos o los costos".

1.2. Tipos de Cambio

El cambio consiste en un conjunto de transformaciones que se realizan en las distintas dimensiones de las organizaciones; es producido por fuerzas *controladas* (impulsado por la voluntad de quienes las crean y promueven) y fuerzas *no controladas*. Este razonamiento conduce a pensar que no solo hay una fuerza del cambio organizacional, sino dos. Para el desarrollo de estos conceptos, seguiremos en general la línea propuesta por José Luis Sandoval Duque (2014, pp. 162-171).

Existe acuerdo general sobre dos aproximaciones dominantes al *cambio organizacional*, una que involucra el concepto de *cambio planeado*, y otra que implica la noción de *cambio emergente* o *súbito* (Sandoval Duque, 2014, pp.

167-168). El cambio planeado está determinado por la orientación de los procesos de transformación como resultado de la reflexión y el ajuste gradual de las organizaciones. A su vez, el cambio emergente o súbito se relaciona con la capacidad de responder rápidamente a las situaciones inesperadas que pueden presentarse en el entorno organizacional.

El *cambio no planeado* (*emergente* o *súbito*, en contraposición con el *planeado*) es de aparición espontánea y puede surgir de dos modos diferentes. En primer término, por la acción gerencial y, por otro, la acción que ejerce el medio en que se mueve la organización. Es decir que, las organizaciones pueden cambiar por efecto de la orientación gerencial/política y por evolución natural.

En segundo lugar, el autor plantea que:

El cambio organizacional *planeado* se produce por acciones administrativas tendientes a lograr metas específicas de reducción de costos, incremento de valores agregados o alguna reforma específica, y se puede ver desde tres perspectivas: 1. el desarrollo organizacional, el cual busca impulsar el mejoramiento de la organización de forma paralela y contingente con el desarrollo de las personas; 2. el cambio producido por la búsqueda *previa* de la calidad y la rentabilidad, en oposición a la calidad y la rentabilidad *posterior*, que venía siendo el marco de actuación tradicional dentro del cual se incluye la gerencia de la calidad y la reingeniería; y, 3. el cambio planeado propiamente dicho, esto es, la transformación intencional, de gran magnitud y alcance, de la organización con el fin de mejorar su desempeño actual y de proyectarse al futuro. No tiene la intención de introducir una filosofía administrativa en particular —como la gerencia de la calidad total—, sino la transformación sostenida en aquellos patrones que determinan, aquí y ahora, la planeación estratégica (Sandoval Duque, 2014. p. 164).

La premisa fundamental, en relación al cambio, es que las decisiones que pueden ser oportunas en un tiempo dado pueden no serlo en otro y que acertar en el tiempo oportuno es una condición indispensable para conseguir el éxito. Generar oportunamente los cambios en las organizaciones no es sencillo dada la gran cantidad de variables implicadas, pero es una condición crítica de supervivencia organizacional. Con esta perspectiva y para entender *cuándo cambiar*, el autor plantea cuatro posibilidades: 1) cambio por planeación, por anticipación o cambio proactivo; 2) cambio por inercia o por imitación; 3) cambio por reacción o como respuesta a las circunstancias; y, 4) cambio por

tensión final o por crisis (Sandoval Duque, 2014 p. 165).

Los *cambios por planeación, por anticipación o proactivos* pueden ligarse a la necesidad de tomar decisiones con el tiempo suficiente para poder escoger las rutas de acción que mejor lleven a las organizaciones a conseguir sus objetivos. Es el mundo de la planeación estratégica, las acciones preventivas y el de fijar los objetivos con claridad a mediano y largo plazo. El escenario de futuro planteado de esta forma permite suponer que las organizaciones podrán decidir la reorientación de sus estrategias en la medida que cambien las circunstancias que les dieron origen. El cambio por planeación típica es lo que podría considerarse como “ideal” en los procesos de gestión organizacional, pero, lamentablemente, no es el más común, a pesar de que insistentemente se pide a la conducción que tome las medidas necesarias (Sandoval Duque, 2014, p. 164). Posiblemente, esto se deba a una falta de sentido sobre la necesidad de la planeación o, igualmente grave, un desconocimiento de las fuerzas que imperan en el entorno y que presionan a las organizaciones al cambio. En el caso de estudio para el presente trabajo, observaremos como el cambio no necesariamente es planeado, sino que posee elementos más bien intuitivos, pero avanza con un sentido similar.

El *cambio por inercia o por imitación* también es muy común y se refiere a los procesos que se inician no como parte de una reflexión profunda de la organización sino siguiendo una moda o tendencia gerencial. Es realmente difícil medir cuántas organizaciones han iniciado sus procesos de cambio y transformación simplemente por la influencia de otras, pues no se encontrarían muchas personas dispuestas a reconocerlo. En realidad los procesos pueden funcionar si la intención es clara y lo que se toma es un modelo de acción para lograr los propios objetivos organizacionales pero, no es posible asegurar el éxito si solo obedece a imitación o a lo que se conoce popularmente como *administración por best seller* (Sandoval Duque, 2014, p. 165).

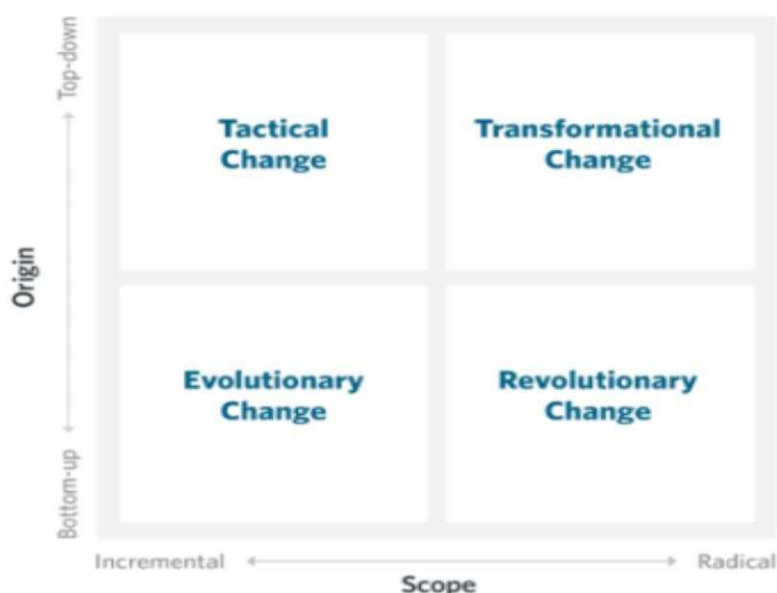
El *cambio por reacción* tiene la gran ventaja de demostrar que la organización no es indiferente ante lo que sucede en el entorno competitivo que la rodea, pero puede ser que simplemente esté generando una respuesta cuando el tiempo de tomar las decisiones ya ha pasado. Así como en el cambio por planeación se escogen los caminos a seguir y eventualmente se cuenta con el tiempo para hacer los ajustes que se consideren necesarios a medida

que se avanza, en el cambio por reacción los caminos pueden ser más limitados e incluso pueden haber desaparecido.

El *cambio por tensión final o por crisis* sucede cuando la organización no ha podido o no ha querido percibir las señales de cambio y se enfrenta a circunstancias complejas que ponen en jaque su propia supervivencia (Sandoval Duque, 2014. p. 166).

Por lo tanto, si la organización no está preparada para afrontar estructuralmente los cambios que se requieran mediante una actitud proactiva que la lleve a “moverse” en el momento adecuado, puede condicionar su futuro.

1.2.1. Tipos de cambio según el origen y el alcance.



Fuente: Ryan Raffaelli, *Core Reeding: Leading Organizational Change*, Harvard Business School Publishing, 2017.

Continuando la recopilación realizada por Sandoval Duque (2014) compartimos su idea de relacionar el cambio planificado y no planificado con la necesidad impuesta por las circunstancias competitivas del entorno y si es posible comprender que la capacidad de transformación y adaptación competitiva puede convertirse en uno de los impulsores más importantes o uno de los obstáculos más grandes para la generación de valor. Evidentemente, hay muchas razones para necesitar el cambio en las organizaciones, y, según su origen, es posible clasificarlas en dos tipos principales, *causas externas* y

causas internas.

Como causas externas para el cambio pueden encontrarse, entre otras, nuevas tendencias de mercados, nuevos consumidores con nuevas necesidades, innovaciones tecnológicas, nuevos competidores, la evolución de la sociedad con nuevos estilos de vida y nuevas formas de pensar, la globalización y localización de los mercados, las presiones por la ecosostenibilidad, el desarrollo de los sistemas de comunicación e información, y muchos elementos que indudablemente demandan un nuevo estilo de dirección en las empresas. Considerando su naturaleza, es frecuente que las organizaciones no tengan capacidad de influir o controlar las causas externas. Por eso, deben enfocarse en aprender a percibir las, entenderlas y desplegar acciones frente a ellas, bien sea para aprovecharlas o para enfrentarlas. No entender con claridad las señales externas que pueden afectar a las organizaciones ha ocasionado que muchas de ellas tropiecen e incluso que pierdan terreno y salgan del mercado.

Por otra parte, las causas internas pueden estar ligadas al desarrollo mismo de la organización, las nuevas visiones de futuro de la dirección, los cambios que se generen en la estructura o los procesos, nuevas estrategias competitivas u otras circunstancias, como fusiones o alianzas.

Independientemente del tipo de causas que motiven el cambio, las organizaciones deben tener muy claro por qué lo desean o lo requieren, cuáles son los factores que las impulsan y cuáles son los resultados esperados (Grouard y Meston, 1996 citado por Sandoval Duque, 2014, p. 165).

El panorama del estado cambia muy rápidamente y, de hecho, enfrenta a las organizaciones a nuevos paradigmas que pueden ser desconocidos y, a veces, insospechados (Hodge et al., 1996 citado por Sandoval Duque, 2014, p. 166).

Como Barker (1995 citado por Sandoval Duque, 2014, p. 166) expresa, “hay personas que dicen nuevas cosas y crean nuevas realidades, pero muchos gerentes son incapaces de oír las o de verlas. Solo los gerentes (para las organizaciones públicas, los responsables políticos) que entiendan y actúen en consecuencia alcanzarán resultados exitosos y consistentes”.

Otros autores a los que cita el recopilador seguido, ofrecen diversos puntos de vista; unos plantean que lo que cambia en las organizaciones es el todo o alguna de sus partes y que para cualquiera de los dos, habrá un énfasis. Según

Gordon (1997, p. 675) dependiendo del enfoque, el cambio se produce del siguiente modo: si se cambia en conocimientos, capacidades, interacciones y actitudes de los miembros, si hay mejora en la comunicación, el comportamiento del grupo, las capacidades del liderazgo, las relaciones de poder y la cultura organizacional, estaremos frente a un *enfoque conductual*. Si el cambio refiere al rediseño de las organizaciones, los empleos o las situaciones laborales, entonces el *enfoque es estructural*. Mientras que si se requiere cambiar el equipo y los métodos, los materiales o las técnicas, por ejemplo, mediante el rediseño o el trabajo de reingeniería y la automatización de los procesos laborales, entonces estamos frente a un *enfoque tecnológico*. Posteriormente, amplía su mirada y dice que los cambios se producen en los sistemas “técnicos, sociales, administrativos o estratégicos”.

Gibson, Ivancevich, Donnelly y Lawrence Torrealba (2001, pp. 756 y 772), sugieren que las intervenciones para el cambio se localizan en “destrezas, actividades, instrumentos o técnicas”. No obstante, más adelante, exponen que para cambiar hay que escoger la mejor alternativa “tanto si se trata de una mejora en las destrezas, en las actitudes, en el comportamiento o en la estructura de la organización”. Leavitt (citado en Bartlett y Kayser, 1980, p. 48) analiza el problema desde la perspectiva estructural de la siguiente manera:

(...) Para clasificar varios enfoques importantes aplicados al cambio, me ha resultado útil considerar a las organizaciones como sistemas multivariados, en que sobresalen en especial cuatro variables interactuantes: la tarea, la estructura, la tecnología y los actores (...) por ende, cuando examine el cambio organizacional, daré por hecho que se está tratando de cambiar una o más de esas variables (p. 48).

1.3. Las Organizaciones y su Relación con el Cambio

En relación con las organizaciones o asociaciones para la sobrevivencia y la producción podemos decir que siempre han cambiado, desde los procesos primitivos de caza, pasando por la preagricultura o la recolección por temporadas, los cultivos colectivos, los procesos mínimamente tecnificados, en tanto los instrumentos eran objetos desarrollados, el trabajo artesanal, la industrialización, la tecnificación y, ahora, la virtualización de las herramientas (aplicaciones web, teléfonos inteligentes, por solo nombrar algunas).

No es fácil definir principios sobre el cambio comunes a todos los casos, ni que sean comunes al ámbito público y privado, debido a la heterogeneidad y a la complejidad que pueden presentarse. Sin embargo, siguiendo a los modelos propuestos por varios autores (Mintzberg, Quinn y Voyer, 1997 citados en Sandoval Duque, 2014), podemos definir cinco principios que se presentan en muchos procesos:

- Principio holístico.
- Principio de rompimiento.
- Principio de constancia.
- Principio de no preferencia.
- Principio de indeterminación.

El *principio holístico* postula que es necesario actuar integralmente sobre todos los componentes que en la organización puedan tener influencia en el proceso si se desea que los cambios se realicen en forma consistente. Estos componentes pueden incluir los que integran las acciones organizacionales —estrategias, estructura, equipos, servicios, productos y otros— o los que representan su filosofía —valores, cultura organizacional, motivación—. Si el proceso de cambio no los toma en consideración de una manera integral para conseguir sinergias, es factible que la organización no logre los objetivos propuestos.

El *principio de rompimiento* plantea que en muchas oportunidades el cambio obliga a deshacerse de los paradigmas que generan equilibrio en las organizaciones, lo cual mantiene el desbalance a través del proceso. Este principio está fundamentado en la definición de cambio como un movimiento de un punto a otro, pasar de una acción a otra o de un sistema a otro. Algunos autores definen su idea de cambio con este principio (Hussain et al., 2018) y desarrollan sus estrategias a partir de este. En esencia, el cambio genera inestabilidad mientras se logra la transformación.

El *principio de constancia* es esencial en los procesos de transformación. Muchos procesos fallan porque la organización no es constante en su esfuerzo para mantener el impulso (Senge, 2000). El mejor camino para conseguir resultados es que la alta dirección —política— de las organizaciones brinde soporte permanente a las ideas de transformación con la provisión de recursos

para tal fin y, sobre todo, con la permanencia del espíritu, la energía y la disposición para cambiar. Adicionalmente, si una organización inicia el proceso de cambio sin mantener la constancia, el proceso puede fallar y su gente puede adquirir una actitud escéptica que podría afectar futuros intentos. Es más, algunos autores como por ejemplo John P. Kotter (2004), insisten en el fomento de los cambios consistentes y argumentan que esta es una de las tareas más difíciles para la gerencia.

El *principio de no preferencia* está conectado con el concepto de *universalidad del proceso de cambio* (Grouard, Meston y Farlete Maré, 1996). En general, el éxito depende de cómo una organización compromete en su implementación a todas las personas afectadas por el proceso. Si una organización intenta iniciar cambios sin incluir a las personas que se verán afectadas por estos, el proceso puede fallar.

El *principio de indeterminación* explica que el cambio puede ser dirigido, pero no totalmente dominado (Grouard et al., 1996). La mayoría de las veces el cambio es un proceso complejo y tiene muchos elementos impredecibles. La organización y sus líderes de cambio deben manejar diversas variables, pero es realmente imposible dominarlas todas. Por tal motivo, deben definirse muy bien los objetivos y los líderes, generalmente identificados con la conducción política del organismo, quienes deben asegurarse de controlar la dirección y la dinámica del proceso. Por supuesto, no todos los cambios tienen los mismos ritmos ni se desarrollan de la misma forma. Dependen de circunstancias inherentes a la cultura de la organización, la dimensión y amplitud del cambio propuesto, el estilo de dirección, entre otros.

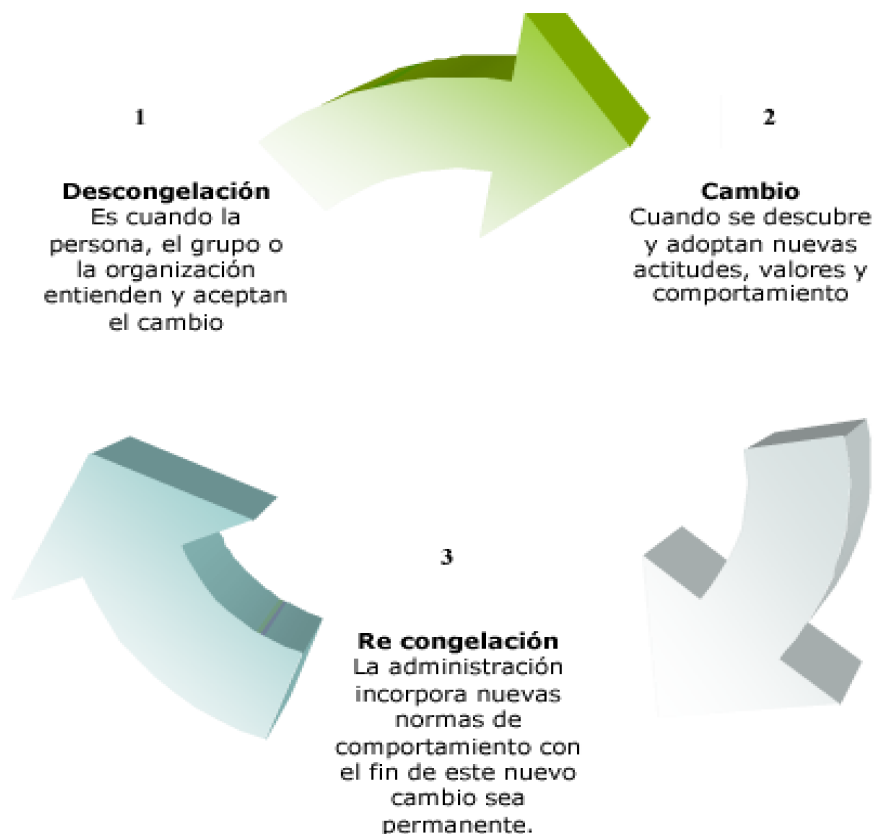
En resumen, “los cambios siempre tienen cierto grado de impredecibilidad. Hay múltiples aproximaciones para explicar el proceso de cambio y, si no se comprende adecuadamente, pueden cometerse equivocaciones”. El autor considera que incluso debido a errores en el manejo de los procesos por falta de conocimiento, hay una alta tasa de fracasos (Sandoval Duque, 2014, p. 168) en los intentos de transformación organizacional.

1.3.1. Modelos del cambio

Vale la pena en esta exploración partir de la propuesta realizada por Kurt Lewin (1951) uno de los autores más relevantes en la formulación de modelos

de cambio organizacional, que estableció la base que ha sustentado por muchos años las investigaciones y los sistemas de acción en este campo, a través de su modelo de los tres pasos (Burnes, 2004, p. 979): *descongelar* (*unfreezing*), *cambiar* (*change*) y *recongelar* (*refreezing*). Intentaremos profundizar este ciclo cuando analicemos específicamente el organismo seleccionado para nuestro estudio.

El modelo propuesto forma parte de lo que Lewin denominó como *la aproximación planeada al cambio* y plantea una ruta clara para lograr los resultados deseados. En este sentido, el *descongelamiento* ocurre cuando las personas u organizaciones se convencen del cambio y deciden ingresar al proceso de transformación. Esta etapa es la más difícil de todas, porque implica enfrentar la resistencia al cambio y superarla.



Fuente: Lewin, 1951

Para completar el esquema de Lewin, y asumiendo el planteamiento de Grouard et al. (1996) y Schein (1996), es posible dividir el descongelamiento en tres subetapas: *rompimiento*, *ansiedad* y *seguridad*.

El *rompimiento* se genera cuando las personas adquieren conciencia de las

circunstancias por las que atraviesa la organización, las consecuencias que generan, los nuevos escenarios que demandan nuevas acciones y aceptan la necesidad de cambiar; es un rompimiento con los paradigmas vigentes.

La *ansiedad* es una sensación que aparece cuando las personas entienden que sus antiguas y nuevas formas de acción o sus actitudes necesitan ser cambiadas para conseguir nuevos resultados. La ansiedad es una sensación de inestabilidad sobre las viejas prácticas y de urgencia por encontrar nuevas formas de acción. Es una etapa ligada estrechamente a los componentes emocionales de las personas en la organización.

La *seguridad* aparece cuando las personas perciben respuestas a su ansiedad, una seguridad psicológica sobre las formas de enfrentar las presiones o posibles soluciones a la necesidad de transformación.

Pero, ¿cómo iniciar el proceso de descongelamiento con éxito? Tal y como sostiene John P. Kotter (1997), lo primero que se debe hacer es generar un sentido de urgencia, una inestabilidad con el *statu quo*, basada en la visión organizacional. En este marco, los líderes organizacionales —no solo los de carácter político, sino también los funcionarios administrativos— deben desarrollar este trabajo utilizando comunicaciones, persuasión, reuniones formales e informales y, si fuese necesario, manipulación o amenazas explícitas o implícitas. Obviamente estas últimas son las menos recomendadas porque no aseguran el mantenimiento del compromiso por largo tiempo, pero puede ser el único camino en muchos casos.

El segundo paso lleva a la organización hacia el estado deseado mediante la realización de los ajustes que se consideren necesarios. Desplegar el cambio demanda un intenso trabajo de la conducción porque las personas necesitan nueva información, posiblemente nuevos modelos de comportamiento, una absoluta claridad sobre la visión esperada en los nuevos procesos, ajustes en los valores y, ante todo, una comprensión profunda de lo que se espera de cada una de ellas en la nueva forma de hacer las cosas. Todo esto debe estar alimentado por un claro ejemplo de la conducción acerca de las nuevas formas de pensar y de actuar. Esta fase, absolutamente vital en el proceso, es una fase de aprendizaje (Kreitner y Kinicki, 1998) y determina la posibilidad de una transformación exitosa. Hay muchos temas institucionales que pueden ser útiles para su despliegue ordenado, pero los elementos de reingeniería

utilizados pensando en la gente y no solo en los procesos pueden ayudar convenientemente (Guízar Montúfar, 2013).

El tercer paso, denominado apropiadamente *recongelamiento*, es la *institucionalización* de los cambios de manera que todas las personas los conozcan, se ajusten a ellos y los adopten en sus actividades cotidianas. Esta etapa es realmente importante porque los cambios necesitan estabilizarse y la gente necesita asumir los nuevos comportamientos por su propia cuenta. Es una etapa donde se pretende que las personas integren las nuevas formas de pensar y de actuar dentro de su personalidad, valores y actitudes. Pero existen ocasiones en las que los gerentes institucionales olvidan la importancia de esta fase final y asumen que, cuando las personas conocen y entienden las nuevas formas, las adoptan automáticamente. Este es un error que puede generar el fracaso de la transformación. Los cambios necesitan ser consolidados para conseguir nuevos y consistentes comportamientos (Kreitner y Kinicki, 1998), motivo por el cual, en el estudio de caso a desarrollarse en el Capítulo 3, incorporaremos las fases de promoción, implementación y consolidación del proceso de cambio.

Respecto del proceso de cambio, vale la pena destacar el sistema de cambio total de Kilmann (1984) y el modelo sistémico de cambio de Kreitner y Kinicki (1998).

Ralph Kilmann (1984, citado por Sandoval Duque, 2014, p. 168) plantea un modelo de cambio *amplio* en el que especifica los aspectos más importantes a manejar para lograr consistencia en el proceso. Este modelo presenta cinco fases:

1. Inicio del programa.
2. Diagnóstico de problemas.
3. Planeación de las *trayectorias*.
4. Implantación de las *trayectorias*.
5. Evaluación de resultados.

En este modelo, el foco central son las *trayectorias*, definidas por Kilmann como *puntos claves de elementos críticos*: a) cultura; b) habilidades gerenciales; c) construcción de equipos; d) estrategia-estructura y e) sistemas de recompensas. La cuidadosa intervención en estas cinco *trayectorias* asegurará mejores resultados en el camino a la transformación.

El autor seguido para este apartado, realiza otra interesante aproximación, cuando aborda el modelo sistémico de cambio de Kreitner y Kinicki (1998), que asumen una perspectiva general del cambio organizacional y definen el proceso con una *concepción sistémica* en donde todos los elementos se influyen mutuamente.

Por lo tanto, plantea como conclusión que:

(...) los administradores tienen la función de introducir los cambios a la organización. Con tal propuesta, estos autores asumen automáticamente la existencia de un flujo permanente de cambio —en las organizaciones y en las personas—, el cual produce un estado de desequilibrio y ante el cual el administrador debe manejar la organización de manera proactiva, previendo los hechos, iniciando cambios y tomando la responsabilidad sobre el destino de la organización. Aunque también puede responder de manera reactiva, adaptándose al cambio y atenuando las consecuencias nocivas (Sandoval Duque, 2014, p. 168).

1.3.2. Obstáculos del proceso de cambio

En el mismo sentido, adoptaremos la afirmación de Waissbluth (2008, p. 4) respecto a que:

(...) toda institución pública o privada enfrenta obstáculos para cambiar las cosas. La mayor parte de las veces estos se relacionan con el escepticismo y con la dificultad y el tiempo requerido para transformar culturas, hábitos y prácticas de trabajo. De por sí, a cada uno de nosotros nos resulta sumamente difícil cambiar nuestros hábitos alimenticios o rutinas cotidianas; imaginar hacerlo en 300 o 2000 personas produce temor y, muchas veces, parálisis.

En el caso del sector público se suman las restricciones políticas, la necesidad de realizar estos cambios a la vista del público y de los medios de comunicación, presiones externas, múltiples *stakeholders* con intereses contrapuestos, presiones de sectores políticos, dificultades en la modificación de normas y leyes, rigideces presupuestales y administrativas o, en el peor caso, capturas institucionales difíciles de romper⁵.

Los cambios se producen tanto en las áreas funcionales, en las unidades o

⁵ Sostiene el profesor Mario Waissbluth (2008, p. 4) que la captura institucional ocurre cuando un grupo de agentes, empresas, sindicatos o personas han logrado “apropiarse” de una institución pública por conductos informales para su propio beneficio. Vale aclarar que no es privativo del sector público, pero resulta más frecuente.

en algunos procesos específicos como así también en la totalidad de la organización. No es que estos cambios sean muy distintos, sino que cada propuesta ve a la organización desde un enfoque diferente. Por eso, se puede decir que el cambio organizacional ocurre en la totalidad de la organización o en sus estructuras, en los procesos, las áreas o las dimensiones —política, de funcionamiento interno, de relaciones con la sociedad, etc.—.

Por otro lado, sostuvimos que uno de los hechos a los que se alude en términos de cambio organizacional es que el poder real que poseen las conducciones de las organizaciones públicas para realizar cambios internos se encuentra fuertemente limitado debido a la existencia de restricciones en su accionar. Esto podría llevarnos a pensar que los cambios que se producen en ellas encuentran factores exógenos. Dado el exceso de reglamentaciones y lo rígido de su estructura, los cambios tienden a ser lentos y graduales. Bajo estas condiciones, “las organizaciones públicas difícilmente puedan conseguir la libertad de movimientos, la prontitud para el cambio y la adaptabilidad que muestran, por ejemplo, las empresas privadas” (Suárez e Isuani, 1998, p. 19-20). Entonces, para identificar las fuerzas opositoras o los desafíos que la implementación representa, el agente de cambio debe establecer algunos indicadores sobre los comportamientos opositores al cambio. Peinado, Sánchez Peinado y Escribá Esteve (2013), plantean que hay que tener en cuenta que la resistencia puede producirse por determinados factores, tales como:

- El desconocimiento de las necesidades y creencias de los miembros de la organización.
- La falta de divulgación de información específica sobre la naturaleza o el proceso de cambio.
- La falta de percepción sobre la necesidad de cambio.
- La generación de actitudes de enemistad como “ellos vs. nosotros”.
- La generación de amenazas para la experiencia, la posición jerárquica y la estabilidad laboral.
- La estimulación de una burocracia demasiado rígida.
- La estimulación del temor a lo desconocido.

Para incrementar la efectividad del cambio es necesario reconocer los tipos

de resistencia y designar un agente de cambio. En este sentido cabe aclarar que la resistencia al cambio consiste en la fuerza que aparece de forma natural y que se opone a la introducción de transformaciones en las organizaciones. Es el mayor obstáculo que supone este proceso. No necesariamente es negativa, pues permite debatir sobre la pertinencia de los planes de cambio. Si no existiera, se caería en lo que Robbins (2004) denomina la *aleatoriedad caótica*, es decir, la aceptación permanente de cualquier propuesta de cambio que surja, sin el beneficio de la duda sobre su utilidad.

La resistencia al cambio, según su forma de expresión, puede ser de dos tipos:

- Tipo A: es *abierta e inmediata* y ocurre cuando los trabajadores responden con trabajo lento, quejas y amenazas manifiestas.
- Tipo B: es *implícita y diferida*; se trata de una reacción mínima al momento del cambio que genera resistencia en el largo plazo y acumula un resentimiento que explota después sin tener conexión explícita con el evento de cambio. Produce pérdida de lealtad, desmotivación, ausentismo, baja en la eficiencia y en la eficacia.

A su vez, existen dos fuentes de resistencia al cambio:

- Las fuentes individuales, que tienen que ver con los hábitos personales, la necesidad de seguridad —trabajo, ingresos—, el temor al futuro y la protección al mundo personal.
- Las fuentes organizacionales, las cuales incluyen:
 - La inercia estructural que se relaciona con el contexto que consolida las estructuras y adapta a las personas para que acepten las condiciones que se van creando.
 - El enfoque limitado del cambio, cuando los cambios no son acciones coherentes con la totalidad de la organización
 - La inercia de grupo, es decir, que los individuos acatan las normas no formales de los grupos.
 - La amenaza a la experiencia, hay resistencia cuando se amenaza el prestigio y la permanencia de los expertos afectados.
 - La amenaza a las relaciones establecidas de poder. Cambiar la configuración del poder es una amenaza para quienes ocupan los cargos de poder.

- Amenazas a las distribuciones establecidas de los recursos. Los grupos que controlan los recursos ven el cambio como amenazas.

1.4. Desencadenantes del Cambio: características

Las organizaciones se ven obligadas a cambiar cuando, por causas internas o externas, a saber:

- El cumplimiento de la misión se está volviendo inefectivo, es decir:
 - Ineficiente, porque el uso de los recursos está excediendo las cantidades establecidas para sus capacidades, a tal punto que no puede ejecutar los procedimientos propios de su naturaleza
 - Ineficaz, porque la organización ha llegado a altos niveles de incumplimiento de las metas propuestas en la misión organizacional.
- La presión proveniente de los factores del entorno —económicos, sociales, políticos, legales, culturales, tecnológicos o científicos, ecológicos— debilitó los procesos componentes, las áreas de la organización o el cumplimiento de su misión.
 - Las relaciones, internas y externas, están desequilibradas y actúan en detrimento de la organización.
 - El desarrollo científico y tecnológico ofrece al menos una oportunidad.

El cambio en sí mismo posee determinadas características que deben ser consideradas, pues independientemente del paradigma con el que se aborde, estas ejercen influencia sobre la organización. Del Prado (2007, p. 64-68) describe tres de ellas: velocidad, magnitud y naturaleza del cambio.

La *velocidad*, señala el autor, es importante en cuanto incide sobre el nivel de ansiedad que experimentan los trabajadores ante el cambio y la resistencia que estos pueden presentar, lo cual afectará su respuesta y posterior adaptación a las nuevas condiciones organizacionales. La evidencia ha demostrado que la velocidad de los cambios en la actualidad es cada vez mayor, lo cual implica que las posibles soluciones que se plantean para enfrentarlos tienen una menor duración, fenómeno que Del Prado ha llamado *el problema del ciclo de vida de las soluciones*. La velocidad del cambio está relacionada con lo que Boga y Ensari (2009, citados por Torres y Ramírez, 2013, p. 154) llaman *frecuencia del cambio*. Estos autores afirman que la

constante adaptación a nuevos comportamientos derivados de cada iniciativa de cambio puede, potencialmente, generar fatiga e influir negativamente sobre los empleados, incrementando la resistencia a este. En ocasiones, los cambios frecuentes se relacionan con logros a corto plazo, sin embargo no se evalúa el efecto que estos tienen a largo plazo, principalmente sobre la percepción de las personas y su capacidad de adaptación. Los líderes deben encontrar el balance adecuado entre estas ganancias y sus efectos.

La *magnitud* del cambio está constituida por tres elementos: el volumen, la frecuencia y la complejidad (Del Prado, 2007). El primero hace referencia a la cantidad de cambios que se deben enfrentar, no solo en términos de unidades, sino en cuanto a la diversidad. Es decir, en un mismo período de tiempo se generan cambios en distintos dominios, como sería el caso de nuevos desarrollos tecnológicos, procesos de integración económica en una región y adquisiciones de empresas por inversionistas extranjeros. La frecuencia, en este caso, se refiere a la limitada permanencia de un determinado estado o respuesta que ha surgido como consecuencia de un determinado cambio. Un ejemplo de este elemento es el tiempo que transcurre entre el lanzamiento de un nuevo producto y la aparición de una serie de sustitutos. La complejidad, por su parte, hace referencia al grado de variables que conforman y/o afectan un determinado cambio; el caso de las integraciones económicas permite ilustrar el alcance de este último elemento dado que este tipo de integraciones involucra aspectos sociales, políticos, económicos, jurídicos, culturales, ambientales, etc.

Por último, la *naturaleza* hace referencia a dos aspectos centrales cuya base es la forma en que el cambio es percibido por los individuos, lo cual, a su vez, tiene relación con la capacidad y la conducta del empleado para asumirlo (Del Prado, 2007). El primer aspecto se relaciona con la percepción del trabajador frente al cambio como algo positivo o negativo en su vida. El segundo gira en torno a si el individuo considera que el cambio es o no significativo, lo cual, al ser analizado simultáneamente con el aspecto anterior, también determina tanto la capacidad del individuo para afrontarlo como su disposición ante él.

1.5. Resistencia al Cambio

La resistencia al cambio representa un estado psicológico crítico de los empleados, que afecta al éxito de las iniciativas de cambio que emprende la

organización, la cual tiene la capacidad de socavarlas seriamente y conducir al fracaso de los proyectos de cambio impulsados desde la dirección (Stewart, May, McCarthy y Puffer, 2009 citado por García Cabrera, 2011, pp. 231-234).

En un intento de aportar nuevas evidencias, Holt et al. (2007) y Van Dam et al. (2008 citados por García Cabrera 2011, pp. 231-234) destacan la relevancia del contexto organizativo en el éxito de las iniciativas de cambio, amplían el alcance de los estudios previos combinando las dos fuentes de resistencia antes aludidas con variables contextuales estructurales relacionadas con el entorno de trabajo en el cual el cambio tiene lugar. De esta forma, estos autores relevados por García Cabrera (2011) contribuyen a dar respuesta empírica a una inconsistencia revelada en la literatura de cambio organizativo: la premisa ampliamente aceptada de que las variables organizativas, que son claves para comprender los procesos que dan lugar al éxito en la implantación del cambio, no se traducen en trabajos que incluyan dichas variables organizativas de carácter estructural.

Una correcta aproximación al concepto de *resistencia* requiere retomar el esclarecimiento sobre qué se entiende por *cambio* en la presente investigación. Concretamente, el autor seguido aquí, hace referencia a aquellos que Hornung y Rousseau (2007) denominan *cambios basados en la estructura*, esto es, reingeniería de procesos productivos y administrativos, reestructuración de los sistemas de participación del empleado (Grunberg, Moore, Greenberg y Sikora, 2008) o nuevos sistemas de retribución en los que los empleados deben aprender nuevas formas de pensar, actuar y/o de operar para alcanzar los objetivos definidos (Avey, Wernsing y Luthans, 2008), descartando aquellos exclusivamente enmarcados en decisiones de la alta dirección que podrían no afectar a los empleados.

En este contexto, la resistencia al cambio debe ser entendida como una “reacción en contra del cambio intentado”, de manera que los empleados adoptan actitudes y comportamientos disfuncionales (Avey et al., 2008) con el propósito de obstaculizarlo.

Por su parte, puede realizarse un postulado de los valores que crean una ideología y los contextos organizativos favorables al cambio, de forma que pueda reducirse el potencial de resistencia de los individuos que perciben tales valores, socialmente construidos. En tal sentido, podemos encontrar los

siguientes, en el criterio expuesto por García-Cabrera, Álamo-Vera y Hernández (2011):

- Cuanto más fuertes sean las percepciones de los empleados sobre la existencia, en sus entornos de trabajo, de valores culturales orientados externamente frente a los internos, más débil será su resistencia a los cambios propuestos en la organización.

- Cuanto más fuertes sean las percepciones de los empleados sobre la existencia, en sus entornos de trabajo, de valores culturales orientados a la flexibilidad frente al control, más débil será su resistencia a los cambios propuestos en la organización.

- Cuanto mayor sea la implicación del empleado en el cambio propuesto, más débil será su resistencia al mismo.

- Cuanto mayor sean los beneficios anticipados por el empleado como consecuencia del cambio propuesto en la organización, más débil será su resistencia al mismo.

- Cuanto mayor sea la autoestima del empleado en el trabajo, más débil será su resistencia a los cambios propuestos en la organización.

- Cuanto mayor sea la autoestima del empleado en el trabajo, más fuerte será la relación negativa entre los valores culturales de posicionamiento externo y flexibilidad y la resistencia al cambio.

- Cuanto mayor sea la autoestima del empleado en el trabajo, más fuerte será la relación negativa entre la implicación del empleado en el cambio y la resistencia a él.

También debe destacarse otra dificultad frecuente y propia del sector público, la difícil sincronización entre los *tiempos políticos* y los *tiempos organizacionales* (Pollit y Bouckaert, 2000, citado en Waissbluth, 2008). En ocasiones, el reformador se encuentra “lanzado” con un calendario acelerado y complejo de cambios y recibe un llamado de la autoridad superior o del ministerio de control político para ser informado de que “*la cosa está difícil*” y no es el momento adecuado. A la inversa, hay ocasiones en que el reformador ha planificado cuidadosamente su cronograma de intervenciones en una escala de meses o años, para luego ser informado de que el presidente o el gobernador anunciará los cambios en tres días. Por lo general, las reformas institucionales

requieren años para madurar y los calendarios políticos exigen resultados rápidos, a veces inconsistentes con la visión de largo plazo.

1.6. Focos de Acción del Cambio Organizacional

Es posible localizar los *énfasis*, es decir, los focos de acción del cambio organizacional siguiendo la propuesta realizada por Acosta (2002, pp. 35-38):

- La infraestructura.
- La estructura formal de la organización.
- La tecnología.
- Los procesos.
- Los productos y servicios.
- La cultura organizacional.
- El comportamiento humano.

Cada uno de estos factores tiene sus especificidades. A continuación, se exponen de manera teórica y, de manera práctica, serán desarrollados en los próximos capítulos.

1.6.1. Infraestructura

Este tipo de cambio se refiere a las reformas que se hacen, principalmente, en la planta física de la organización. El cambio en la infraestructura está relacionado con el rediseño de espacios por ergonomía, funcionalidad, estética o simple disponibilidad de espacio.

1.6.2. Estructura formal de la organización

Se refiere a las transformaciones producidas en la forma como está organizada la institución, lo cual se expresa en la configuración del organigrama estructural. Aquí se incluyen cambios globales en el diseño institucional, generalmente acompañado de una reformulación en las misiones y funciones de la institución completa o de sus estamentos internos.

Es posible considerar, en este punto, los cambios que ocurren en la filosofía organizacional y en las políticas. Son cambios estructurales formales cuando se refieren a la misión, visión, valores, políticas y los criterios de actuación. Estos últimos quedan expresados posteriormente en la filosofía organizacional

y en la plataforma estratégica de la institución. Ejemplos de estos cambios serían, el rediseño de los puestos u horarios de trabajo, modificar el sistema de compensaciones, aumentar las remuneraciones para mejorar la motivación. Cuando las modificaciones en las subáreas repercuten hasta este nivel de la estructura formal de la organización, se puede decir que se ha consolidado el aprendizaje organizacional.

1.6.3. Tecnología

El cambio en la dimensión tecnológica de una organización puede responder a la simple reposición por mantenimiento de equipo o a la búsqueda intencional del fortalecimiento en maquinaria y herramientas para la competitividad. Entonces, el cambio tecnológico ocurre cuando se introducen modificaciones en la operación de la maquinaria y el equipo o cuando se sustituyen estos para dar paso a la automatización y/o la sistematización. Este tipo de cambios se producen con el ánimo de mejorar la efectividad en la comunicación funcional. Así, efectividad se entiende como *eficacia*, es decir, el alcance mejor garantizado de las metas, y la *eficiencia* como el manejo de datos en mayor volumen y a más altas velocidades.

1.6.4. Procesos

Estos cambios tienen que ver con cada una de las actividades que permiten a la organización dos tipos de actuaciones: una, la operativa, es decir, el conjunto de procesos que conducen al alcance de la misión empresarial y, otra, la administrativa o de soporte y coordinación, definida como, el conjunto de procedimientos encargados de sincronizar el funcionamiento de cada una de las áreas que componen la organización. Cambios en esta dimensión de los procesos incluyen reformas en las políticas de planeación, de organización, de ejecución y de control, tanto de las operaciones de producción como de los procesos administrativos.

1.6.5. Productos y servicios

Aunque no se trata de un cambio organizacional propiamente dicho, sí es necesario considerar los cambios que se producen en los productos y en los servicios que ocupan a las organizaciones. Imposible desconocerlos si hay una

variación en la forma de elaborar los productos, de entregarlos, o de dispensar los servicios. Generalmente, se corresponden con cambios en los procesos productivos, en los procesos administrativos, con la cultura de la producción y del servicio o con cambios en las actitudes de las personas que participan en la transformación de las materias primas o que dispensan los servicios.

1.6.6. Cultura organizacional

El cambio organizacional tiene que ver con la cultura organizacional, de una u otra forma. La cultura se ve afectada por los cambios, ya sea que se ubiquen en pequeñas unidades o que se localicen en la totalidad de la institución. Dicho de otro modo, cualquier cambio en la organización es también un cambio en la cultura, bien de un estamento o bien de la institución en general. A decir verdad, los cambios en las organizaciones son cambios culturales dado que las reformas se producen en los valores, en las normas, en las costumbres o en los saberes mediante los cuales la organización alcanza su misión.

Hay cambio cultural, específicamente en los valores, cuando las directivas deciden el redireccionamiento de la “actitud” del grupo frente a la competencia, de valores de tolerancia y convivencia expresas a una competencia más agresiva y de iniciativa. Se cambia la cultura en dimensión de las normas cuando, a partir de decisiones oficiales o gerenciales se modifica, por ejemplo, la hora de entrada, de las 8 a.m. a las 7:30 a.m., se incrementan los salarios, se licencia personal, entre otros.

1.6.7. Comportamiento humano

Cuando se producen cambios en la infraestructura, en la tecnología, en los procesos o en la cultura organizacional, se producen transformaciones en la actuación de las personas, porque, como dicen Davis y Newstrom, (2003) “el cambio -organizacional- es un problema humano tanto como técnico” (p. 429). Los cambios pueden ser estudiados desde una gran variedad de ópticas y ser contingentes o definitivos, localizados o globales a toda la organización, unicusados o situacionales, grupales o individuales, temporales o definitivos, profundos o superficiales.

Para concluir este Capítulo, nos gustaría mencionar que Robbins (2004 citado por Acosta, 2002, p. 38) incluye, en esta categoría del cambio en el

comportamiento humano, los procesos de comunicación, la mejora en la toma de decisiones y la solución de problemas.

A modo de resumen, a lo largo del presente Capítulo se relevaron algunos conceptos teóricos referidos al cambio organizacional, sus características, dificultades y variantes, entendiendo que este Marco Teórico, no pretende realizar ningún aporte novedoso, sino únicamente constituirse en un encuadre para “Relato del Caso”, obrante en el Capítulo 3 que será utilizado en el Capítulo 4. A continuación, veremos las características y particularidades del organismo a estudiar, en nuestro caso, el Tribunal de Cuentas de la Provincia (TCP).

*Gestión es hacer las cosas bien,
liderazgo es hacer lo correcto.*
Peter Drucker

CAPITULO 2

Capítulo 2: Evolución histórica e institucional del TCP de la Provincia de Santa Fe

En las próximas páginas, se presenta la evolución histórica e institucional del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Santa Fe, en adelante, TCP. Para ello, se abordan sus características constitutivas, su desarrollo y el sentido de su actividad, su misión, visión y funciones. También se exponen conceptos relacionados con el sentido del control en la actualidad y la función democrática y republicana de este tipo de instituciones, para luego desembocar en el diseño y la modalidad de funcionamiento del ente que, posteriormente, será objeto del *relato de caso*. Finalmente, se discriminan los diversos tipos de funciones que lleva adelante el TCP, con sus características propias y presupuestos de funcionamiento.

2.1. Consideraciones generales

En este capítulo, haremos un repaso general de la historia del control en la Provincia de Santa Fe, y en particular, daremos cuenta de las etapas que pueden observarse en la evolución del organismo, tratando, de determinar elementos explicativos sobre la conformación y dinámica del aparato burocrático de control externo en Santa Fe.

Por otro lado, aunque nuestro aporte es parte de una investigación que contiene conceptualizaciones teóricas y estudios de caso, consideramos pertinente y útil abordar las características de la evolución histórica y del funcionamiento del aparato de control, pues creemos, en primer lugar, que es difícil emprender un estudio de esta índole sin ubicarse en el tiempo y, en segundo lugar, que la comprensión de problemas, la proyección de cursos de acción y la previsión de pautas de comportamiento pueden facilitarse si se tiene conocimiento de la trayectoria que ha seguido el aparato administrativo estatal.

2.1.1. Sentido del control

Como explica el profesor Bruno Ariel Rezzoagli:

(...) la actividad financiera se configura como una actividad instrumental dado que la captación, administración y aplicación de los recursos financieros se constituyen como el medio para alcanzar ciertos fines (orden público,

defensa, bienestar social, etc.) que constituyen la razón de ser de la Administración Pública. Por lo tanto, el control de las finanzas públicas, el acceso a la información gubernamental y la transparencia en la gestión administrativa, como elementos o aspectos integrantes del proceso de rendición de cuentas por parte de los servidores públicos, son la columna vertebral sobre la que se sustentan las modernas democracias (Rezzoagli, 2010, p. 15).

2.1.2 Antecedentes, evolución y hechos significativos

Siguiendo la obra del profesor Rezzoagli (2010) los primeros antecedentes de la existencia de una entidad como los Tribunales de Cuentas Provinciales —en tanto instituciones revisoras de cuentas—, surgen en tiempos de la colonización de América, como una respuesta a la necesidad de la Corona española de contar con un sistema de control de los fondos públicos en los territorios de ultramar ante los numerosos problemas derivados de la distancia entre la administración colonial y el centro metropolitano. Es por ello que el Consejo de Indias —creado en 1524— tuvo su origen en la recopilación de la serie de cédulas y resoluciones que expidió la Corona y que tomaron por denominación *Recopilación de Leyes de Indias*. En ella, el Título I del Libro 8, estaba dedicado a las Contadurías de Cuentas y en él se hace referencia, por primera vez, a los Tribunales de Cuentas, los cuales fueron creados por Felipe III para Lima, Bogotá y México en el año 1605.

La creación del TCP de la Contaduría Mayor de Buenos Aires obedece a la Instrucción General de la Contaduría de Indias —promulgada por el Rey Carlos III el 12 de noviembre de 1767—, la cual ordenó que las Cajas Reales de Buenos Aires, Tucumán y Paraguay cesaran de rendir cuentas al Tribunal Mayor de Cuentas de Lima, como hasta ese momento se venía haciendo (Rezzoagli, 2010, p. 72). En un principio, el control de la percepción e inversión de los caudales estatales fue incorporado al derecho castellano medieval mediante el juicio de residencia¹, el

¹ Los juicios de residencia fueron obligatorios para todos los funcionarios públicos nombrados en América durante el período colonial, desde virreyes, gobernadores y capitanes generales hasta corregidores, jueces (oidores y magistrados), alcaldes y otros. Se realizaban al finalizar el mandato para el cual habían sido nombrados y se llamaban *de residencia* porque el funcionario público, para facilitar la investigación, debía permanecer (residir) obligatoriamente en el lugar donde ejerció su cargo u oficio. No podía abandonar la ciudad en la que había estado ejerciendo sus funciones hasta haber sido absuelto o condenado y se le retenía una parte de su salario para garantizar que pagaría la multa si la había. (Extraído de <https://laamericaespanyola.wordpress.com/2018/05/08/los-juicios-de-residencia/>; consultado el 1-10-2019).

régimen de visitas² y la rendición de cuentas³.

Como podemos observar, desde siempre se ha entendido que el hecho de confiar a determinados funcionarios los ingresos y los gastos de una colectividad conlleva la necesidad de implementar procedimientos de control. Prueba de ello es el Reglamento de Justicia del año 1812, el cual establecía que “todo ciudadano que llegue a tener la administración pública queda sujeto al juicio de residencia” (Levaggi, 1995, p. 21); también la Asamblea del año XIII (1813), que se reservó la prerrogativa de llevar a juicio de residencia “a los individuos que hayan gobernado las provincias en el Superior Gobierno de la Capital” y, posteriormente, el Estatuto de 1815, con sus reformas de febrero de 1816, el cual previó el sometimiento a juicio de residencia del director supremo de las Provincias Unidas, los jueces y otros funcionarios.

Por su parte, el Congreso de Tucumán de 1816 estableció la residencia de los gobernadores y tenientes gobernadores y, más tarde, el Estatuto Provisional de Santa Fe (1819) —considerada la primera Constitución provincial— estableció la creación de una Junta de Hacienda encargada de controlar las cuentas del Estado (Sección VI). En virtud de tal Estatuto, se libra la siguiente disposición, en fecha 31-7-1833, suscripta por Estanislao López y Domingo Cúllen, la que rezaba:

Consecuentemente, el Gobierno, con sus principios de velar incesantemente sobre la conducta de los empleados a quienes está encomendado el manejo de los fondos del estado, por ilimitada que sea la confianza que ellos inspiren, y en la necesidad de conciliar este trabajo con las urgencias del Tesoro Público, ha venido en acordar y decreta: Artículo 1º: Nómbrase una comisión de ciudadanos que inspeccione, examine y liquide todas las cuentas del Ministerio de Hacienda de esta capital (Sección VII).

Ya en el siglo XX, en la Provincia de Santa Fe, la Ley N° 2151 —del 12 de septiembre de 1927— constituye el documento existente más antiguo en el que se

² Estas consistían en viajes de inspección generales, cuando se hacían a un virreinato o a una capitanía general o, específicas, cuando se realizaban para inspeccionar la gestión de un funcionario o un suceso particular. Constituían una medida excepcional y, como tal, se la reservó para hechos de primera y grave importancia. (Extraído de <https://histounahblog.wordpress.com/el-sistema-politico-administrativo-colonial/>; consultado el 1-10-2019).

³ O' Donnell (1993) ve la rendición de cuentas vertical como un mecanismo directo de vinculación entre ciudadanos y órganos del gobierno. Involucra a dos o más actores vinculados por la cesión de un poder o mandato y se manifiesta a través de dos acciones: el voto de los ciudadanos y las denuncias de los medios de comunicación. Aunque es la Rendición de Cuentas con más dificultades políticas e ideológicas, es la más significativa en la teoría democrática.

menciona el TCP. Esta ley contenía disposiciones relativas a un organismo con tal denominación, pero, al igual que la mayoría de sus semejantes de la época, este organismo llevaba a cabo solo el control ulterior, de manera tal que el control concomitante y la facultad de observación de los actos administrativos quedaban a cargo de la Contaduría General de la Provincia. Esta normativa quedó derogada en 1933. Sin embargo, mediante el Decreto 1757/56 —dictado en el contexto de un gobierno de facto— se instituyó un órgano denominado TCP y luego una Comisión de Cuentas con menos facultades y sin la independencia, autonomía y autarquía del actual Tribunal.

En 1959, el gobernador democrático, Carlos Silvestre Begnis, manifestó su inquietud de crear un TCP y remitió un proyecto de ley a la Legislatura de la Provincia. Recién con la reforma constitucional —aprobada en 1962— queda incorporado como órgano institucional, “con jurisdicción en toda la Provincia, que tiene a su cargo en los casos y en la forma que señale la ley, aprobar o desaprobar la percepción e inversión de caudales públicos y declarar las responsabilidades que resulten”, según se lee en el artículo 81° de la Constitución provincial. La reglamentación de dicha norma constitucional se produce ocho años más tarde mediante la Ley 6590, la cual entra en vigor en marzo del año 1973 —once años después de la creación del organismo— e integra el órgano con funcionarios que se desempeñaban en la Contaduría General de la Provincia y la Comisión de Cuentas dependiente del Poder Ejecutivo.

Con el retorno de la democracia, en el año 1984, se produce la primera designación de Vocales del TCP conforme al procedimiento establecido en la Constitución Provincial de 1962, el cual consiste en una propuesta realizada por el Poder Ejecutivo, la que posteriormente debe recabar el acuerdo de la Asamblea Legislativa para luego, arribar a la designación. Como otro hito histórico relevante, destacamos el dictado de la —actualmente vigente— Ley N° 12510 de Administración, Eficiencia y Control del Estado (LAEC), reglamentaria de las funciones constitucionales del TCP y la que le asigna otras facultades adecuadas para el desarrollo de su actividad de control.

2.1.3. El control en la actualidad

Dicho todo lo anterior, surge el siguiente interrogante: ¿tienen real valor institucional los órganos de control externo? Consideramos como válida la respuesta

afirmativa debido a que, en la actualidad, se le está dando una importancia creciente al papel del control externo como pilar de integridad, como piedra angular de las políticas públicas de prevención y lucha contra la corrupción y el fraude. En este sentido, se sostiene que el control externo puede y debe jugar un papel relevante en relación con el derecho a una buena administración (Benítez Palma, 2016, p. 10).

Notamos que los ciudadanos quieren participar, pero, sobre todo, quieren confiar en gestores honestos y administradores honrados. Quieren buenos funcionarios, buenos profesionales, y también más transparencia, más participación real e informada. Quieren poder opinar con conocimiento de causa, disponer de datos, de información y también de formación adecuada para involucrarse en la toma de decisiones. Los ciudadanos desean que cada cual haga bien su trabajo, que cumpla su misión, con eficacia y eficiencia, con honestidad y transparencia, rindiendo cuentas y asumiendo responsabilidades.

Las instituciones son creadas por personas y a ellas les corresponde dotarlas de legitimidad y credibilidad. Consideramos auspicioso que los gestores trabajen por la autonomía institucional y planteen el papel del control externo como un pilar fundamental de la integridad organizacional, pero debe ir acompañado por la efectiva independencia, profesionalidad y objetividad de sus trabajos. Por este motivo, institucionalmente deberíamos acostumbrarnos a la incomodidad que supone la fiscalización externa e independiente para lograr el cumplimiento de los mandatos constitucionales, legales y estatutarios que poseen los organismos de control.

2.1.4. Misión, visión y valores del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Santa Fe

El TCP es un órgano técnico y especializado, con autonomía funcional y carácter colegiado instituido por el artículo 81º de la Constitución Provincial que, en ejercicio del control externo posterior, tiene como tareas:

- Controlar la legalidad de los actos.
- Examinar las cuentas y declarar las responsabilidades que resulten.
- Examinar e informar la Cuenta de Inversión.
- Auditar con enfoque integral.
- Fiscalizar y comunicar de acuerdo con sus atribuciones.

Su finalidad como Órgano de Control Externo de la Hacienda Pública es ejercer la

eficaz custodia de los fondos públicos y el mejoramiento de la gestión del sector público. Su desenvolvimiento está inspirado en los siguientes *valores*, que fueron aprobados por las Resoluciones TCP n.º 0046/13 y 0026/17:

- *Integridad*: vocación de actuar con firmeza, pero sin deslices que desplacen las auténticas funciones e intereses institucionales y el respeto que se merecen los sujetos sometidos a su jurisdicción, por intereses particulares, ajenos o mezquinos.
- *Independencia*: cualidad de mantenerse ecuánime respecto al resto de los poderes.
- *Excelencia*: proceso de mejoramiento continuo y armónico que tiende a maximizar la eficiencia en todos los aspectos del trabajo.
- *Credibilidad*: capacidad de generar confianza en la ciudadanía conforme la certeza, la objetividad y oportunidad de la información brindada.
- *Transparencia*: compromiso de brindar a los ciudadanos información y establecer mecanismos de acceso a la misma.
- *Profesionalismo*: manera de desarrollar el trabajo con total compromiso y responsabilidad, acorde a la formación específica y siguiendo las pautas técnicas preestablecidas para cada disciplina, debidamente actualizadas.
- *Solidaridad*: concretar acciones que tomen en cuenta el otro y su circunstancia, a construir una atmósfera organizacional fundada en valores compartidos, tanto para las relaciones internas como las externas.

Gráficamente:



Fuente de la imagen: Memoria Anual TCP 2017

Los valores del Órgano de Control Externo enunciados anteriormente se sustentan en el concepto de *Ética Pública*, lo cual implica actuar con diligencia, competencia y genuina preocupación por los legítimos intereses de la organización y de cada persona individualmente considerada con la que la actividad estatal se vincula.

2.1.5. Diseño y funcionamiento

La Constitución de la Provincia de Santa Fe, en su artículo 81° establece las competencias básicas al expresar:

(...) Un Tribunal de Cuentas, con jurisdicción en toda la Provincia, tiene a su cargo, en los casos y en la forma que señale la ley, aprobar o desaprobar la percepción e inversión de caudales públicos y declarar las responsabilidades que resulten (...).

La LAEC en sus artículos 192° y 193° establece que, el Tribunal está formado por un Cuerpo Colegiado, compuesto por cinco vocales titulares, de los cuales tres deben poseer el título de Contador Público Nacional (CPN) y dos el de Abogado⁴. A la fecha de redacción de este apartado, el Cuerpo Colegiado se compone de un Presidente (vocal en ejercicio) y 4 vocales titulares.

A los fines de asegurar el funcionamiento eficaz y temporalmente diligente la propia LAEC prevé en su artículo 198°, la composición mínima del organismo, y deja la posibilidad al Pleno de dictar la atribución y diseñar la composición⁵ adecuada al cumplimiento de sus fines.

Como mencionamos anteriormente, la LAEC otorga el marco legal de las funciones que le competen y las atribuciones que se le asignan en el ejercicio del control del Sector Público No Financiero y puede dividirse en cuatro grandes áreas, siguiendo el criterio de Rezzoagli (2010, p. 98-99):

⁴ LAEC: Artículo 192°: El control externo posterior del Sector Público Provincial No Financiero será ejercido por el TCP de la Provincia, de acuerdo con las atribuciones que le fija el Artículo 81° de la Constitución Provincial y las que se determinen legalmente. A tal fin, contará con personería jurídica, autonomía funcional, autarquía administrativa y financiera para los fines de su creación. Su patrimonio estará compuesto por todos los bienes que le pertenezcan al momento del dictado de la presente ley y todos los que se le asignen o adquiera por cualquier causa jurídica.

Artículo 193: El TCP se integra con cinco (5) vocales, uno de los cuales será su presidente. Tres deben poseer título de Contador Público y dos deben poseer título de Abogado.

⁵ El TCP contará, como mínimo, con dos Contadores Fiscales Generales, un Cuerpo de Contadores Fiscales, un Secretario de Asuntos de Plenario, un Secretario por cada Sala, un cuerpo de Asesores Contables y Jurídicos, un cuerpo de Auditores de carácter interdisciplinario, y el personal que determine la ley de presupuesto, con la organización, misiones y funciones que fije la estructura orgánica funcional y el reglamento interno. Se accederá a ellos por concurso de antecedentes y oposición.

1. *Administración*: respecto a la administración activa (o actividad de gestión interna del Organismo), el TCP tiene la atribución de elaborar su proyecto de presupuesto anual y elevarlo a la Comisión Legislativa de Control y Revisora de Cuentas (que actualmente no fue puesta en funcionamiento), realizar modificaciones y reajustes a su presupuesto jurisdiccional, y comunicar al Poder Ejecutivo las modificaciones que se dispusieren. Tales modificaciones solo podrán realizarse dentro del total de créditos autorizados y de acuerdo a las normas que rigen para la ejecución y modificación del presupuesto vigente (cfr. artículo 204°, LAEC).

El desarrollo pormenorizado y descriptivamente más amplio de los avances institucionales del TCP será abordado en el capítulo siguiente, por lo que aquí y, solo a modo enunciativo, diremos que en esta materia se avanzó notablemente en los últimos tiempos y se logró la consagración de normativa propia, separada y autónoma de la correspondiente al resto de la Administración Pública provincial:

- Estatuto propio.
- Régimen de Licencias.
- Escalafón TCP.
- Régimen de compras.
- Régimen de concursos.
- Régimen de viáticos.

2. *Fiscalizadora*: permite la formulación de reparo administrativo u observación legal a los actos sujetos a control. Se ocupa de examinar la adecuación de una operación —administrativa, económica, financiera o de otro tipo— a las normas aplicables y es extensiva tanto a las personas físicas como a las organizaciones. El denominado *control de legalidad* da lugar a las siguientes actuaciones:

a) *Reparo administrativo* si el acto incluye errores de cálculo u omisiones: puede ser formulado en cualquier momento, luego de que el TCP haya tomado conocimiento del decisorio sobre el cual recaiga, y se genera la instancia de rectificación para la autoridad emitente, con comunicación inmediata al mismo TCP (artículo 207° LAEC).

b) *Observación legal* cuando el acto contraviniera la normativa vigente: suspende el cumplimiento del acto en todo o en la parte observada bajo responsabilidad del titular del organismo que lo emitiera. Cabe aclarar que la suspensión no alcanza a los efectos cumplidos con anterioridad. Según lo dictaminado por la Fiscalía de

Estado de la Provincia (n.º 0635/96⁶), la observación legal:

- Solo procede frente a vicios de ilegitimidad de los actos administrativos.
- Tiene por objeto denunciar o exteriorizar la ilegitimidad del acto controlado.
- Suspende el cumplimiento del acto en todo o en su parte observada, lo cual significa que tiene efecto suspensivo sobre la ejecutividad del acto, que determina variadas consecuencias jurídicas.

Por lo tanto, como determina el Dr. Rezzoagli (2010) este control consiste en “verificar que los actos emanados del organismo controlado se correspondan con las normas legales que lo rigen. El control posterior de legalidad puede dar lugar a los pronunciamientos referidos anteriormente” (p. 97).

3. *Asesoramiento*: este punto comprende toda la actividad “pedagógica” y correctiva que despliega el organismo y que tiende a la mejora permanente en la gestión relevando, informando los errores existentes y realizando propuestas de mejora.

Así, se lleva adelante el análisis y dictamen de la Cuenta de Inversión, que resulta un instrumento fundamental para evaluar la gestión gubernamental y el cumplimiento de las decisiones incluidas en los planes de gobierno, detallados en la Ley de Presupuesto de cada ejercicio fiscal. Según lo establecido en el artículo 81º de la Constitución provincial, el TCP —como órgano de control externo del Sector Público Provincial No Financiero— tiene la responsabilidad de examinar la Cuenta de Inversión con el objetivo de posibilitar a las Cámaras Legislativas el ejercicio conferido por el artículo 55º, inciso 9), de dicha norma constitucional; este consiste en aprobar o desechar anualmente la Cuenta de Inversión.

El Cuerpo Colegiado en acuerdo plenario define los procedimientos de auditoría llevados a cabo por las Fiscalías Generales y la Dirección General de Auditoría, tomando en consideración la opinión de los auditores sobre la razonabilidad de las cifras expuestas en los Estados Contables auditados, las aclaraciones, limitaciones y salvedades deducidas al respecto. En el mismo rol y dentro del marco del Programa de acción anual de Control Externo, el TCP puede proponer la realización de Auditorías sobre los asuntos de su competencia en las distintas Jurisdicciones o entidades bajo su control según lo dispuesto por el artículo 203º inciso d) de la LAEC, y puede dictar sus propias normas de auditoría externa; en consecuencia, la Resolución N° 0028/06 del TCP incorpora las normas reglamentarias en esa

⁶ Recuperado de <http://www.santa-fe.gov.ar/fiscalia/dictamen/consulta.php>

materia.

Conforme al Convenio suscripto entre el TCP de la Provincia de Santa Fe y la Sindicatura General de la Nación, el Organismo de Control Provincial se compromete a la realización de diversas auditorías vinculadas a transferencias nacionales. Las auditorías son dispuestas por las Fiscalías Generales o por Convenio con la Sindicatura General de la Nación – Red Federal de Control Público.

Finalmente, la tarea de asesoramiento del TCP se pone de manifiesto en el artículo 203°, inciso n) y consiste en “recomendar a las autoridades correspondientes la adopción de las medidas administrativas que considere necesarias para prevenir y corregir irregularidades en la gestión de los entes públicos y lograr mayor eficiencia, eficacia y economía en la misma”.

4. *Jurisdiccional*: del mismo modo, la función jurisdiccional a la que alude la Carta Magna es una característica consustancial del TCP, que posee independencia funcional, financiera y personalidad jurídica propia y cuyo ejercicio se materializa a través de los denominados *Juicios de Cuentas* y *Juicios de Responsabilidad*. En esta cualidad radica una diferencia sustancial con respecto al esquema de Auditorías Generales adoptado por la Nación, la Provincia de Salta, CABA, entre otros.

El precitado artículo también dispone que: “El contralor jurisdiccional administrativo se entenderá sin perjuicio de la atribución de otros órganos de examinar la cuenta de inversión, que contarán previamente con los juicios del TCP”. Comprende el examen de las rendiciones de cuentas, de percepción e inversión de los fondos públicos que efectúen los responsables obligados a ello y, por ende, la sustanciación de los juicios de cuentas a dichos responsables; se expide por la aprobación o desaprobación de las cuentas. Además, involucra la determinación de responsabilidad administrativa y patrimonial de los agentes públicos mediante la sustanciación de juicios de responsabilidad.

Los responsables obligados a rendir cuentas son todos los agentes, funcionarios del sector público o entidades sujetas al control del TCP, a quienes se haya confiado en forma permanente, transitoria o accidental, el cometido de recaudar, percibir, transferir, custodiar, administrar, invertir, pagar o entregar fondos, valores, especies o bienes del Estado. Estos deberán confeccionar el Balance de Movimiento de Fondos correspondiente a sus recursos y gastos, con periodicidad trimestral y deben presentarlo ante este Organismo de Control con sus Anexos discriminatorios y la

documentación de las rendiciones de cuentas que lo conforman.

También existe la posibilidad de determinar la responsabilidad patrimonial del funcionario o agente público por aquellos actos, hechos u omisiones con motivo de la percepción o inversión de caudales públicos y que excedan el ámbito propio de una rendición de cuentas. El objetivo es comprobar las irregularidades cometidas en perjuicio patrimonial o financiero del estado por violación al régimen económico, patrimonial y financiero establecido. Además, toda persona de existencia física o ideal que, sin pertenecer al Estado, reciba de él fondos, valores o especies, cualquiera fuera el carácter de la entrega y siempre que la misma no constituya contraprestación, indemnización o pago de bienes o servicios, es responsable ante la administración y está obligado a rendir cuenta de su gestión.

Consideramos que la *jurisdiccional* es, cuantitativa y cualitativamente, la función más relevante que lleva adelante el TCP, motivo por el cual nos parece adecuado profundizar en su desarrollo a los fines de lograr una cabal presentación de la institución estudiada en esta investigación.

2.2. Tendencias en materia de control externo

Las instituciones de supervisión, como el Tribunal de Cuentas (TC), tienen poder de control sobre las demás, con la posibilidad de imponer penas legales. Estas instituciones de Fiscalización Superior asumieron históricamente dos diseños: el Tribunal de Cuentas, semejante al existente en Argentina y Brasil, y el de Auditoría General, de origen anglosajón. Los Tribunales de Cuentas surgen en los países de Europa continental, aunque no existe un modelo específico. En general, están constituidos por un colegiado con cierta autonomía respecto a la administración pública y al Legislativo, como en Argentina o Brasil. Hay casos, como Alemania, en que el órgano no está vinculado a ningún poder. En el modelo francés su papel es auxiliar tanto al Legislativo como al Ejecutivo.

En países anglosajones el apoyo al Congreso para la fiscalización de la administración pública es realizado por el auditor general. Los ejemplos más conocidos son la National Audit Office (NAO) británica y la Government Accountability Office (GAO) estadounidense. La principal diferencia respecto al modelo de Tribunal de Cuentas es la inexistencia de un cuerpo colegiado para la toma de decisiones. Pese a sus distintos arreglos institucionales, los órganos de control externo tienen una misión semejante: auxiliar a los legisladores en el control

fiscal y programático de la burocracia del Ejecutivo. Así, la GAO, creada en 1921 para subsanar la ineficacia e inexperiencia del Legislativo estadounidense en la fiscalización de los gastos públicos, tuvo gran influencia a lo largo del siglo XX sobre los cambios en las instituciones de control externo de varios países de Latinoamérica, como Argentina o Brasil.

En el siglo XIX, los congresistas estadounidenses tenían enormes dificultades para fiscalizar los gastos de la burocracia en la cual delegaban poder para la ejecución de las políticas públicas. Varias agencias presentaban gastos por encima de lo aprobado por el Congreso y los legisladores no tenían información suficiente para determinar la necesidad de los recursos. Cuando se fundó, la GAO no contaba con prerrogativas que la distinguieran del Department of Treasury. Según Power, (2011) se consideraba una institución desprestigiada no atendida por el Ejecutivo como agencia de control. Pero en 1974 se fortaleció con la aprobación de la Congressional Budget and Impoundment Control Act. Desde entonces la GAO auxilia a las comisiones del Senado y la Cámara de Representantes en el análisis de la implementación por la burocracia de las políticas públicas y en el desarrollo de nuevas metodologías para evaluar los resultados de los programas (Ogul & Oleszek, 2006). Con este cambio, la institución fortaleció su papel en el control externo de la burocracia y del Ejecutivo.

El tipo de auditoría del sector privado se adaptó por la GAO al sector público y desarrolló un tipo singular: value for money o auditoría de desempeño. Durante la década de 1960, la GAO fue la primera institución de fiscalización superior que incluyó en sus manuales y actas de reuniones la necesidad de realizar auditorías centradas en la eficiencia y la eficacia en el sector público. Para fortalecer estas auditorías la GAO contrató especialistas de diversas áreas, en especial economistas, para realizar análisis de costo-beneficio del gasto público (Power, 1997).

Relevamientos sobre la experiencia de América Latina (Groisman & Lerner, 2000, p. 1-3) muestran, en algunos casos, las limitaciones de los modelos de control y responsabilidad, y en otros, la restricción de sus alcances respecto de los más altos niveles jerárquicos.

El caso argentino puede ilustrar respecto de lo primero. Hasta 1992 existió el Tribunal de Cuentas de la Nación como organismo de control. En 1993 se realizó una reforma integral del sistema de administración financiera pública, que redefinió

la organización financiera estatal y la forma de registro y control de las cuentas públicas. La reforma desplazó el eje de la gestión pública desde lo legal – contable hacia la eficiencia y la eficacia.

Esta reforma suprimió el Tribunal de Cuentas y creó la Auditoría General de la Nación. El nuevo organismo está ubicado en la órbita del Poder Legislativo y, a diferencia del Tribunal, que tenía atribuciones jurisdiccionales y de control previo, sigue el modelo angloamericano, incorporando una competencia de control integral, que comprende los aspectos legales, financieros, presupuestarios, económicos, contables y de eficiencia, eficacia y economía de los actos y operaciones. De la discusión parlamentaria sobre la supresión de la función jurisdiccional, surge como fundamento el criterio de que la realización de los respectivos juicios implica el ejercicio de funciones que deben quedar en manos del Poder Judicial, puesto que las acciones de administrar, controlar y juzgar corresponden a tres poderes independientes. Esta situación de supresión de funciones y supresión del Tribunal administrativo contable no se produjo en la Provincia de Santa Fe, pero sí en otras provincias, como por ejemplo, Salta.

Otro destacado caso latinoamericano, que fija tendencias en materia de control externo, es el de Brasil, que fue estudiado en detalle por Mónica Menezes (2015). Allí el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) experimentó un aumento de su autoridad a lo largo del siglo XX. Su mandato se amplió, sobre todo, en los periodos democráticos de 1946-1964 y el posterior a 1988.

La Constitución de 1988 introdujo cambios sustanciales a su papel, además de la auditoría financiera y aspectos de efectividad, eficiencia y economía de los gastos públicos. Respecto a la discusión sobre la preponderancia del Ejecutivo sobre el Legislativo, se observó que, incluso con esta amplia función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas de la Unión, la evaluación de las cuentas del presidente todavía recibe poca atención. Por lo tanto, el control sobre dichas cuentas no presenta la misma efectividad que la fiscalización sobre la burocracia federal. El Tribunal ha contribuido de manera significativa al aumento de la transparencia de los gastos públicos federales.

La Corte de Cuentas (órgano complementario y con atribuciones jurisdiccionales) se ha convertido en un actor importante del control horizontal de esas agencias, al evitar la discrecionalidad excesiva del ente regulatorio en la definición de sus

criterios de regulación. Su actuación aumenta la seguridad regulatoria para las empresas y para los consumidores, ya que impide dicho exceso de discrecionalidad.

El desempeño del control externo sobre las instituciones federales confirma el argumento de que la ampliación del mandato del TCU incrementa la participación del Congreso en las políticas públicas del país. Así, se muestra que el Tribunal se inserta en el arreglo institucional como un actor fundamental para el control de la burocracia del Ejecutivo. Sus auditorías garantizan la transparencia y el perfeccionamiento de las políticas públicas, lo que beneficia a toda la sociedad, incluso con un control menos efectivo sobre las cuentas presidenciales (Menezes, 2015).

Las reformas administrativas del Estado contemporáneo impulsaron un proceso de transición de una hacienda de erogación hacia una hacienda de producción, en cuyo marco el control debe fiscalizar resultados entendidos como producción pública final que satisface necesidades colectivas.

Del mismo modo, existen trabajos (Groisman & Lerner, 2000) que reseñan los alcances de la responsabilización por medio de los controles clásicos y las condiciones para que éstos sean compatibles con la existencia de una más acabada rendición de cuentas de la gestión pública.

Pueden denominarse clásicos los controles implantados por el constitucionalismo en sus diversas variantes (constituciones escritas y no escritas, rígidas y flexibles), porque los supuestos en que se fundan son aquellos sobre los que se construyó la teoría democrática. En ese sentido son clásicos, porque constituyen uno de los principios en que se funda la concepción democrática del poder. Consisten, por una parte, en la distribución o reparto entre quienes lo ejercen para evitar su concentración, y por otra, en el control que los destinatarios de ese poder tienen derecho a practicar sobre sus mandatarios.

Lo que caracteriza a los controles clásicos o tradicionales es la comparación entre los actos o hechos y las normas, a fin de comprobar si aquéllos se ajustan a lo prescrito en estas últimas. El cuadro de los controles clásicos abarca un conjunto de instrumentos generados por el Estado de Derecho con el objetivo de evitar el abuso de poder y asegurar las garantías de los ciudadanos. Sus fines son el cumplimiento de las normas existentes, de forma que se verifiquen los principios de probidad y universalidad de los actos gubernamentales, y asimismo el control de la acción de los gobernantes, para que los derechos de los ciudadanos sean respetados y no

existan actos de corrupción.

Los controles administrativos clásicos son ejercidos normalmente por burócratas. Podemos encontrar un conjunto de procedimientos de control en los ámbitos administrativo, legislativo y judicial, atendiendo a la competencia atribuida a los tres poderes constitucionales. La administración ejerce el control a través de sus estructuras jerárquicas. El Poder Legislativo lo ejerce a través de las interpelaciones y debates parlamentarios, el juicio político, la aprobación del presupuesto nacional y la cuenta de inversión. Los controles jurisdiccionales del proceso administrativo o contencioso – administrativo, encargados de tutelar el derecho de los administrados, y los controles judiciales constituyen también mecanismos característicos de los estados de derecho. Mientras que las funciones legislativa y judicial se ejercen esencialmente a través de actos específicos (leyes, sentencias), la actuación administrativa es esencialmente continua y el control le es inherente, ya que constituye una parte inescindible del proceso de administración. El control clásico típico es el de cuentas, que tiene su origen en las monarquías absolutas. No es, por consiguiente, incompatible con formas autoritarias de ejercicio del poder: cualquier administración compleja requiere sistemas de control, independientemente de la finalidad con que ese control se lleve a cabo.

En este sentido, se ha observado que el control de cuentas “es un principio universal, independientemente de las formalidades legales. Tanto el príncipe absolutista, el dictador totalitario o el señor feudal, que consideraban al Estado como de su total propiedad personal, tienen o tuvieron un interés vital por prever esta clase de revisiones” (Thiesing & Stern, 1995 citado por Groisman y Lerner, 2000, p. 2). Estos autores distinguen entre el control preventivo, concomitante y posterior, de acuerdo a la oportunidad en que dicho control opera. El control preventivo se presenta en los supuestos de revisión del acto antes de emitirlo o de ejecutarlo. Puede ser administrativo (autorización), judicial (suspensión de la ejecución de un acto) y legislativo (aprobación del presupuesto).

El control concomitante es el que lleva a cabo la propia administración mediante su estructura jerárquica. El control posterior se refiere a los procedimientos administrativos recursivos, a las acciones judiciales de impugnación, y al ejercido ex - post por los organismos de control. Puesto que el poder es concebido como un mandato del pueblo, quienes lo ejercen son sus representantes, deben rendir cuenta de su actuación y están sometidos a controles.

Este supuesto constituye el fundamento de los controles clásicos y también de los más modernos, de modo que los criterios innovadores no los reemplazan: sólo los perfeccionan o complementan. Por ello, si los llamados controles clásicos no funcionan de modo efectivo no es dable esperar que los nuevos controles los suplan.

En un Estado de Derecho, a las limitaciones fácticas que encuentra todo poder se agregan las jurídicas, de modo que resulta esencial impedir que sean violadas. El fraccionamiento o reparto de competencias mediante el sistema de controles y contrapesos entre los poderes, es un requisito sin el cual difícilmente un sistema político puede ser considerado democrático. Pero en este esquema, los controles están concebidos para evitar los abusos y sancionar las transgresiones. Son, por consiguiente, esencialmente jurídicos. Por lo que:

(...) El moderno concepto de rendición de cuentas y la consiguiente responsabilización tienen un sentido más amplio: no se trata solamente de no haber incurrido en transgresiones sino de haber respondido al mandato recibido o de haber alcanzado las metas establecidas (Groisman & Lerner, 2000, p. 2-3).

En el ámbito local, existen recientes trabajos de investigación (López, M. A., 2016) que abordan la temática del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Santa Fe, realizando algunas breves referencias sobre sus antecedentes normativos y expresando que “la naturaleza, organización y competencia del TCP deriva de la Constitución de la Provincia de Santa Fe, así como su independencia respecto de los demás poderes estatales” en el cual además se destaca que “el organismo se encuentra promoviendo acciones tendientes a la mejora de la gestión institucional y ha logrado importantes avances en los últimos años”. El desafío que nos proponemos, es desarrollar cabalmente estos importantes avances, sistematizarlos y brindar una presentación ejemplificadora que pueda ser adoptada por los gestores, burócratas y políticos que lo consideren necesario y adecuado.

Por otro lado, en la mayoría de los Estados Provinciales argentinos, sus constituciones otorgan rango constitucional al control externo por medio de “un Tribunal de Cuentas”. La Constitución Nacional incorpora recién en el año 1994 un órgano de control externo que denomina Auditoría General de la Nación (AGN) en

su artículo 85°. La Unión Europea, adopta para el control externo de los recursos provenientes de la extraordinaria recaudación del arancel externo común y su aplicación en programas para el crecimiento económico de los estados partes, el Tribunal de Cuentas de la Unión Europea, integrado por un representante por cada nación que eligen un presidente; este modelo de Tribunales de Cuentas, como se puede observar es el ideal para hacer eficiente el control externo.

A modo de resumen, a continuación se presenta una tabla con las principales características de las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) consideradas representativas en su origen y actuar, tanto en Latinoamérica como en Europa.

Tabla N° 2: Tipo y característica del control por país

| | Denominación | Carácter | Ejercicio del control | Sustento de su actuación | Dependencia | Dirección del órgano | Acciones | Determinación de Responsabilidad | Duración en el cargo |
|-----------|-------------------------------------|-------------|-----------------------|-----------------------------|---|---|---|--|-----------------------------------|
| Argentina | Auditoría General de la Nación | Colegiado | Ex-post | Constitución Nacional | Congreso Nacional | Presidente del órgano | Recomendaciones, observaciones, recepción y curso de denuncias ciudadanas | Justicia ordinaria. La EFS recomienda al organismo o ente la iniciación de un sumario | 8 años (reelegible) |
| Bolivia | Contraloría General de la República | Unipersonal | Ex-post | Constitución | Congreso Nacional | Ministro Presidente | Recomendaciones, observaciones, exigencias de acción correctiva o disciplinaria a responsables. Denuncias penales. Recepción y curso de nuevas denuncias ciudadanas | Informan a unidad legal de cada entidad | 10 años |
| Brasil | Tribunal de Cuentas de la Unión | Colegiado | Ex-post | Constitución | Congreso Nacional | Ministro-Presidente | Recomendaciones, observaciones, exigencias de acción correctiva o disciplinaria a responsables. Denuncias penales. Recepción y curso de nuevas denuncias ciudadanas | Ejerce jurisdicción, determinación de responsabilidad, juicio de cuentas y de responsabilidad | 1 año (reelegible por única vez) |
| Chile | Contraloría General de la República | Unipersonal | Ex-post | Constitución y Ley Orgánica | Autónomo (proveniente de la Constitución) | Contralor General | Recomendaciones, observaciones, exigencias de acción correctiva o disciplinaria a responsables. Denuncias penales. Recepción y curso de nuevas denuncias ciudadanas | Ejerce jurisdicción, determinación de responsabilidad, juicio de cuentas y de responsabilidad (sin perjuicio de intervención judicial posterior) | Sin límite de edad (tope de edad) |
| España | Tribunal de Cuentas | Colegiado | Ex-post | Constitución | Cortes Generales | Tribunal de 12 miembros con un 1 presidente | Recomendaciones y observaciones | Ejerce jurisdicción. Juicio de cuentas | 9 años |

| País | Denominación | Carácter | Ejercicio del control | Sustento de su actuación | Dependencia | Dirección del órgano | Acciones | Determinación de Responsabilidad | Duración en el cargo |
|-------------|-------------------------------------|-------------|-----------------------|-------------------------------------|------------------------------------|---|--|---|--|
| Francia | Corte de Cuentas | Colegiado | Ex-post | Constitución | Independiente | Primer presidente y 7 Presidentes de Sala | Recomendaciones, observaciones. Publica resultados de auditoría | Ejerce jurisdicción de juicio de responsabilidad a los contadores (accoutants) | Vitalicio |
| Paraguay | Contraloría General de la República | Unipersonal | Ex-post | Constitución | Congreso Nacional | Contralor General | Recomendaciones, observaciones. Recepción y curso de nuevas denuncias ciudadanas | Ordena iniciación de sumario. Denuncia a la justicia ordinaria y al Poder Ejecutivo | 5 años (reelegible por un período más) |
| Uruguay | Tribunal de Cuentas de la República | Colegiado | Ex-ante y Ex-post | Constitución | Asamblea General | Presidente | Recomendaciones, Observaciones. Recepción y curso de nuevas denuncias ciudadana | Ordena iniciación de sumario y controla el proceso tanto administrativo como judicial | 5 años |
| Reino Unido | Oficina Nacional de Auditoría | Unipersonal | Ex-post | Ley del Auditor y Contralor General | Cámara de los Comunes (Parlamento) | Contralor y Auditor General | Recomendaciones. Publica resultados de auditoría | | Vitalicios |
| Santa Fe | Tribunal de Cuentas de la Provincia | Colegiado | Ex-post | Constitución y Ley N° 12510 | Legislatura Provincial | Presidente | Observaciones Legales, Reparos administrativos, auditorías, recomendaciones, Juicios de Cuentas y de responsabilidad | Ejerce jurisdicción, determinación de responsabilidad, juicio de cuentas y de responsabilidad. Su actuación solo es revisable por la Corte Suprema Provincial | 6 años improrrogables |

Fuente: Groisman & Lerner, (2000) con base en datos de la INTOSAI

*Vale más actuar exponiéndose a arrepentirse de ello,
que arrepentirse de no haber hecho nada.*
Giovanni Boccaccio

CAPITULO 3

Capítulo 3: El relato del cambio en la práctica

En este capítulo se describe el proceso de cambio organizacional en el Tribunal de Cuentas de la Provincia de Santa Fe durante el período comprendido entre los años 2015 y 2019, En particular, centraremos nuestro análisis en un recorte metodológico basado en tres ejes principales: el *fortalecimiento institucional*, los *métodos de control* y el *sistema de transparencia*.

Respecto de la primera dimensión, el fortalecimiento institucional, existen evidencias que indican que el giro en la organización fue en esa dirección. Por ejemplo, se ha observado un crecimiento cualitativo destinado a asegurar su independencia y consolidarlo como una referencia por su experticia técnica, como así también garantizar las mejores condiciones para que su recurso humano despliegue las competencias y funciones asignadas. Entendemos que esta dimensión seleccionada tiene un sentido “ómnibus” ya que dentro de la misma pueden ser incluidos diversos aspectos de la organización (relacionados con la conducción del órgano, su diseño institucional, tecnológico, el ámbito de recursos humanos, entre otros).

Referido a la segunda dimensión, a optimización en el método de control, existen manifestaciones vinculadas a la puesta al día del organismo respecto del análisis de balances en las jurisdicciones, la ampliación de 3 a 4 y luego a 7 de los dígitos de control para el sistema de legalidad, la actualización de normativa revisiva o la inclusión del control de legalidad para entes públicos, entre otras. Aquí incluimos la información relacionada con tecnologías utilizadas por el TCP, procesos internos y externos de control, generación de productos y prestación de servicios.

En tercer y último lugar, la transparencia, implica analizar los sistemas vigentes de acceso información, la publicidad de los actos de gobierno y de gestión, como así mismo la acreditación de normas internacionales de calidad.

Las iniciativas normativas y acciones de gestión durante el reciente período analizado estuvieron signadas por el despliegue, no en todos los casos proporcional y armónico, dentro de los tres ámbitos referidos.

Para el análisis de cada uno de los ejes mencionados, seguimos el esquema desarrollado por Lewin y John Kotter (2004): *Descongelar* (en nuestro

caso *Promover*) *Cambio, movimiento o transformación* (en nuestro caso *Implementar*) y finalmente, *Recongelar* (en nuestro caso *Consolidar*).

Cuando hablamos de *promoción del cambio* nos referimos al período de tiempo donde las iniciativas de cambio son puestas en funcionamiento. Coincide con el período cronológico inicial de nuestro análisis (2015), pero en algunos casos puede ser ubicado relativamente antes o después del mismo. Es decir, nos referimos a los actores que promueven el cambio, sus razones y las circunstancias en que se generan.

Implementando el cambio: esta etapa es la siguiente a la promoción, para continuar con el “movimiento del cambio”. Su principal característica es la puesta en funcionamiento de las herramientas o medidas promovidas anteriormente. La implementación no se presenta en un único momento, por este principal motivo, pero sí coincide con la etapa posterior a la promoción y previa a la consolidación. Reviste un aspecto central de todo el proceso.

Consolidando el cambio: tiene que ver con el final del ciclo, relacionado al aseguramiento de los avances conseguidos en la implementación, es decir, otorgar firmeza, solidez y sustentabilidad material a los cambios obtenidos. Principalmente se llevó a cabo a través de diferentes tipos de normativas y modificaciones edilicias/patrimoniales.

Es válido destacar que los ciclos seguirán ocurriendo en diferentes direcciones y con otros destinos posibles. Lo interesante de este momento es visualizar mediante que dispositivos y procesos, se logra garantizar la perdurabilidad de los cambios generados.

A) 3. El proceso de cambio organizacional del Tribunal de Cuentas.

3.1. Fortaleciendo al organismo

El proceso de fortalecimiento fue encarado, en sus orígenes y de forma incipiente, mediante un programa de modernización institucional. El mismo se constituyó en el primer antecedente que el organismo utilizó para actualizar sus diseños procedimentales y optimizar su estructura.

Someramente diremos que el conjunto de acciones que integraron el proceso de fortalecimiento fueron desplegadas en el plano del diseño institucional, edilicio y de infraestructura, de RRHH, vinculado a la acreditación de normas de calidad, entre otros.

3.1.1. Programa de Modernización

Los primeros antecedentes de fortalecimiento institucional, se ubican en el mes de marzo de 2014, cuando la presidencia y el cuerpo de vocales del TCP dieron impulso al Programa de Modernización creado ese mismo año, cuyo objetivo estratégico era implementar un Sistema de Gestión de Calidad de acuerdo con los requisitos de las Normas de la Organización Internacional de Normalización - ISO 9001:2008. La finalidad de esta decisión era lograr una mejora en la labor administrativa que potencie la imagen del control externo y de servidor público.

En el marco de ese Programa, se realizaron convenios de cooperación institucional con otras entidades de control externo y asociaciones profesionales y educativas, como así también una estrategia de fortalecimiento en la formación de recursos humanos¹ y de las actividades propias del control público. También fue necesario que la organización se enfocara en desarrollar nuevas formas de gestión, tendientes a la mejora de la calidad del servicio público.

Con este propósito, se inició la implementación de un Sistema de Gestión de Calidad con un alto nivel de reconocimiento. Los objetivos del Programa consistían en:

- Gestionar la conformación de una estructura orgánico-funcional estableciendo un esquema de jerarquización y división de funciones ajustada a los actuales cometidos y necesidades, todo ello acorde a las facultades asignadas por el marco legal. Dicha estructura se implementó en el año 2018/19.
- Desarrollar un sistema de calidad mediante la implementación de Normas IRAM- ISO 9001 con el fin de mejorar los resultados de la gestión y confeccionar Manuales de Procedimientos Operativos y de Calidad. Este objetivo fue cumplimentado de manera definitiva e integral, en el mes de abril del año 2019² como narraremos en el apartado 3.1.5.
- Capacitar recursos humanos en concordancia con la especificación técnica inherentes a las funciones del TCP. Esta tarea fue encarada de manera profunda e integral, en el año 2019, a través de las Reuniones Consultivas

¹ Se crea el Programa de Imagen y Fortalecimiento Institucional (Resolución N° 0104/19 TCP).

² Mediante el dictado de la Resolución N° 0040/19 TCP

llevadas adelante por el Programa de Fortalecimiento Institucional.

- Promover la vinculación con otras entidades mediante la realización de convenios con organismos municipales, provinciales y nacionales, como así también con entidades educacionales y profesionales. Particularmente con aquellas que trabajen con temas y áreas que se consideren de interés institucional. Desde el año 2016 existen más de 25 convenios³ de colaboración y asistencia recíproca suscriptos por el TCP con diferentes entidades de capacitación, colegios profesionales, estamentos gubernamentales nacionales e internacionales y ONG's.

Asimismo, las autoridades contrataron servicios de consultores especialistas para transitar la implementación y obtener la certificación esperada. Todo este proceso contribuyó a normativizar procedimientos, sistematizar las matrices de producción pública internas y externas, y elevar los estándares de cara al resto de la Administración pública provincial.

Sin embargo, existieron resistencias por parte de algún sector del personal TCP que no visualizó inmediatamente las ventajas de dicha acreditación, ni consideró valioso el esfuerzo para adecuar los procedimientos con tal sentido. A pesar de ello, la presidencia mantuvo firme este objetivo a lo largo de los años, lo que permitió que terminara imponiéndose como parte de la cultura organizacional de la institución.

3.1.2. Completando la conducción.

Por otra parte, hasta el año 2015, hubo un recambio constante en las autoridades, pero nunca se logró completar la conducción del organismo. Esta situación llevo a:

(...) cierto desmembramiento del Cuerpo Colegiado (CC), el que para desarrollar sus múltiples funciones de control externo y de gestión interna, debía recurrir a una conformación supletoria con personal administrativo propio, acotando el margen de acción y decisión, por los propios orígenes de aquellos integrantes transitorios del Cuerpo (Entrevista con Informante Clave N° 3).

Tal situación se vio traducida en un atraso considerable en la actividad del

³ Entrevista informante clave N° 9

organismo, relacionado con el cumplimiento de los plazos legales y una disminución en la producción externa en materia de gestión y de control; es decir, el funcionamiento resultó menos óptimo, fue un período “meseta”⁴.

Por ello, se dictó el Decreto del Poder Ejecutivo Provincial N° 2520/15, a través del cual fueron designados los nuevos vocales del TCP. Con esta incorporación, se completó formalmente el Cuerpo Colegiado luego de más de diez años de integración incompleta —desde el 2-5-2005 hasta el 11-8-2015—. Los nuevos funcionarios, asumieron su cargo de vocales el 2 de septiembre y 1º de octubre de 2015, respectivamente.

Posteriormente, el Cuerpo Colegiado renueva sus autoridades a partir del 1º de mayo de 2016 y un *nuevo vocal titular asume la presidencia*. Desde aquí comienza a visualizarse un período de mayor intensidad en el desarrollo de la actividad del TCP⁵. Es destacable señalar, que la promoción del cambio viene dada por la conducción del Tribunal de Cuentas⁶, en especial, por su presidente el que “al ser empleado de planta del organismo y reunir particulares experticias políticas y administrativas, se constituyó en un actor clave para llevar adelante el cambio organizacional” (Entrevistas con informantes clave N° 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 y 10).

Los intentos anteriores de reacomodamiento, actualización o modificación institucional, e incluso de revalorización del organismo, fueron ineficaces debido a trabas del propio personal, condicionantes de otros actores políticos estatales o desconocimientos de la cultura organizacional TCP, obstáculos que la nueva conducción logro superar (Entrevistas con informantes claves N° 2, 3, 5, 6, 9 y 10).

El Cuerpo ratificó la elección de su presidente, consecutivamente en diciembre de los años 2017 y 2018, a fin de dotar de continuidad y estabilidad institucional al organismo. Así lo sostuvo el mismo Pleno, al considerar que:

(...) ejerce la presidencia del TCP el Vocal que *designan sus pares* y que debe hacerse cada año, porque ese es el plazo de permanencia en el cargo, lo que se ajusta a la previsión contenida en la Ley de Administración, Eficiencia y Control del Estado, en su apartado referido al TCP y define su composición, competencia, funcionamiento e independencia (...)⁷.

⁴ Entrevista informante clave N° 3.

⁵ Entrevistas informantes claves N° 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 y 10.

⁶ Entrevistas informantes claves N° 7 y 8.

⁷ Resolución N° 0250/17 TCP.

3.1.3. Constitución y designación del Cuerpo Colegiado (CC)

La relevancia de tal designación radicó en que por su intermedio se modificó el sistema tradicional de rotación anual de la presidencia, que venía ejerciéndose entre los mismos vocales desde el año 1973. Esto permitió realizar planificaciones interanuales y desplegar acciones a largo plazo.

En este período, la presidencia determinó como objetivos institucionales para el organismo: asegurar su independencia, consolidarlo como una referencia por su experticia técnica y garantizar las mejores condiciones para que quienes lo integran desplieguen las competencias asignadas: misión, función y valores de la institución.

Para ello, el TCP vio incrementada la complejidad y significación de sus propias competencias de control externo como consecuencia de las reestructuraciones en el ámbito del Poder Ejecutivo Provincial, del proceso de modernización del Poder Judicial y la actividad del Poder Legislativo; lo cual reflejó una producción normativa de acuerdo a las nuevas realidades de la Provincia.

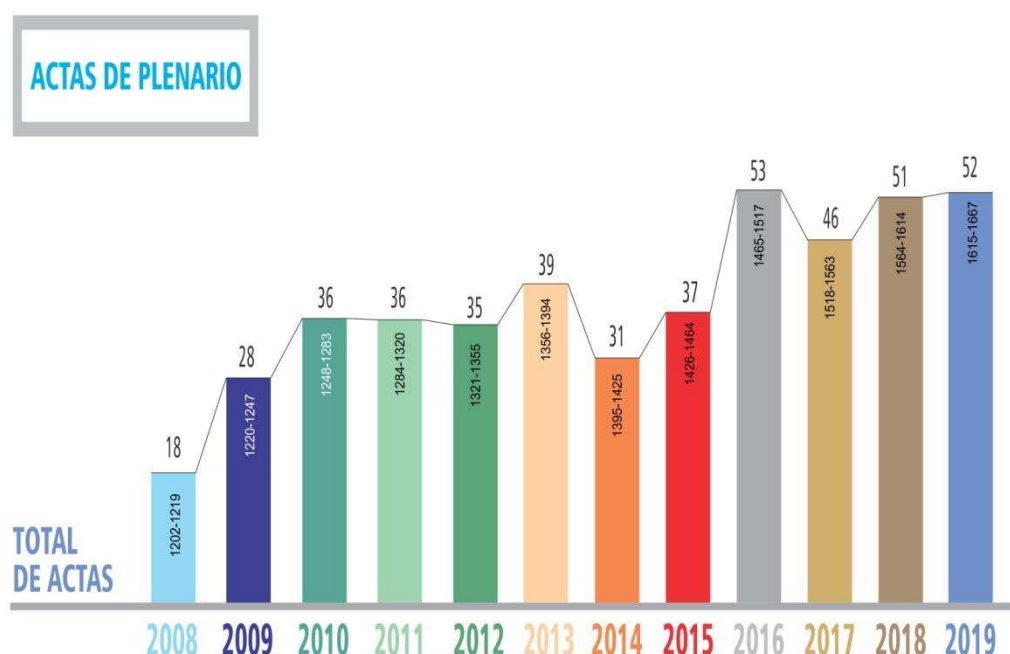
Dado este panorama, la conducción del organismo tuvo la necesidad de adecuar su funcionamiento para poder cumplir con los plazos procedimentales que se corresponden con los distintos mecanismos de control que ejerce. Los vocales modificaron distintos criterios en el desempeño de funciones que le son específicas al organismo. Asimismo, conforme a su independencia y autonomía para regular su propia organización administrativa, el Pleno dispuso el desarrollo de la jornada laboral de lunes a viernes de 8 a 14 horas, a excepción del personal que fuese específicamente afectado para la prestación en turno vespertino. En dicho caso, la Coordinación General de Personal (por instrucción del presidente) debió adecuar los sistemas de registración horaria de control, como así también disponer la asistencia permanente de agentes para los casos en que el servicio así lo amerita a instancia del funcionario superior.

En materia de conducción, constituyó un hecho significativo que el 1° de agosto de 2018 se sumaran al cuerpo del TCP dos nuevos vocales designados, como consecuencia de las vacantes generadas por el cumplimiento del mandato de los vocales a mediados del año 2017. La pronta integración plena del Tribunal contribuyó a optimizar la dinámica de trabajo y a enriquecer los

debates del Plenario, facilitando el cumplimiento de los objetivos Institucionales consensuados⁸.

Otro hecho significativo fue el aumento de la frecuencia en que el Cuerpo Colegiado comienza a realizar sus reuniones plenarias, tal como se muestra a continuación:

Gráfico N° 1: Frecuencia de las Reuniones Plenarias del Cuerpo Colegiado TCP (cantidad de Actas de plenario).



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Asuntos de Plenario - TCP

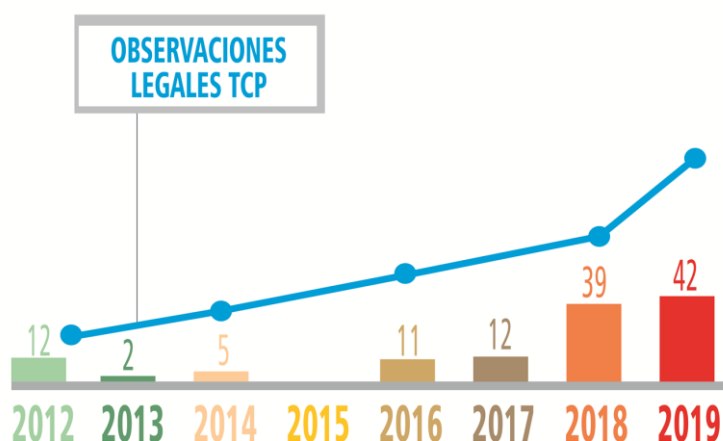
Del análisis de lo ejemplificado se observa que, a partir del año 2016, comienza a adoptarse una mayor frecuencia en las reuniones por parte del Pleno que tiene consecuencia directa en su reformulación institucional, en el dictado de Resoluciones TCP por parte de este, el que tuvo un crecimiento

⁸ Entrevistas informantes claves N° 7 y 8

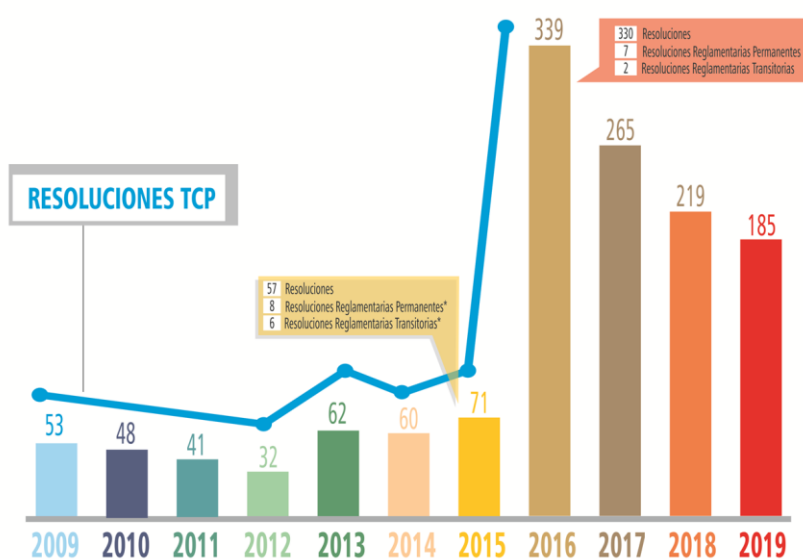
exponencial en el primer año, para luego mantenerse en un promedio que al menos, duplicó el histórico de los años previos.

Esta modalidad se constituye como la forma en la que el TCP “habla” hacia adentro de la propia organización y hacia afuera, con destino a las Jurisdicciones controladas. Una de las consecuencias que generó el aumento de reuniones plenarias, fue la optimización de la actividad de control de legalidad, traducido en el dictado de observaciones legales, como a continuación se presenta:

Gráficos N° 2: Evolución del dictado de observaciones legales.



Gráficos N° 3: Evolución del dictado de Resoluciones de Plenario⁹.



*desde la Resolución R N° 0001 TCP de fecha 19-02-2015. Dejado sin efecto por la Resolución N° 0079 TCP de fecha 31-05-2016.

⁹ Al finalizar el mes de diciembre de 2019, el Pleno culminó con el dictado de 49 Observaciones Legales.

Fuente: elaboración propia en base a registros de la Secretaría de Asuntos de Plenario

Se observa un salto cualitativo en la actividad del CC, que tiene como directa consecuencia el dictado de resoluciones de Plenario. Este cambio exponencial, tuvo su pico en el año 2016 ya que fue durante ese período donde la presidencia adoptó la decisión de actualizar la totalidad de los plazos y cumplimientos atrasados del organismo en su actividad interna y externa. Si bien, reiteramos, esto constituyó un “pico” los promedios de actividad del Pleno vieron triplicada su media histórica, constituyéndose en una evidencia tangible del proceso de cambio organizacional¹⁰. Por ello resultó coherente el incremento en la actividad de control externo, traducida en el dictado de observaciones legales, con un incremento gradual en sentido inverso que el del ordenamiento de la institución, visualizado en las resoluciones TCP.

Es decir, concluimos del análisis de los dos gráficos precedentes, que mientras el CC priorizó el reacondicionamiento interno, la actividad de control externo no resultó tan relevante, situación que se fue invirtiendo con el paso de los años y el “orden” obtenido, fruto de la actividad de la presidencia y el acompañamiento del Pleno.

3.1.4. Vacíos Normativos: estatuto para el personal, paritarias y licencias

Por otra parte, el Plenario logró asegurar el funcionamiento regular del ámbito paritario, incluyendo la discusión de la política salarial del personal TCP, con la participación de representantes de todas las entidades sindicales que representan a los trabajadores. Esta regularidad fue posible debido a la consagración legal de dicho ámbito a través de otro pilar del *fortalecimiento institucional*: el Estatuto Propio para el Personal del TCP¹¹.

El dictado del estatuto se sustentó en las facultades conferidas por la LAEC como ámbito de competencias del Cuerpo Plenario de vocales y, desde el punto de vista sustancial, brindó reconocimiento de derechos, deberes y

¹⁰ Al finalizar el mes de diciembre de 2019, el Pleno culminó con el dictado de 200 Resoluciones TCP.

¹¹ Resolución de Plenario N° 0109/16 TCP en el mes de julio de 2016, homologado por Ley Provincial N° 13608 con fecha del 30 de noviembre de 2016 y promulgada por Decreto del Poder Ejecutivo Provincial N° 4559, el 19 de diciembre del mismo año. Se compone de diez capítulos en los que se establece: el ámbito de aplicación, la clasificación del personal, el ingreso, deberes, obligaciones y prohibiciones, régimen disciplinario, comisión de análisis salarial (paritaria del sector) y condiciones de trabajo, régimen de concursos, de asignaciones familiares y personal no permanente.

obligaciones para el personal específico TCP, permitiendo la separación definitiva del organismo respecto de la Administración Central Provincial y la implementación definitiva de su autonomía y autarquía. Con la sanción de esta ley, también se saldó el debate suscitado a partir de la doctrina establecida por el fallo “Clebot” de la Cámara Contencioso Administrativa N° 1 de la ciudad de Santa Fe. Referido a la pertenencia orgánica funcional del TCP en el diseño constitucional santafesino.

Queda de manifiesto que este mecanismo normativo, surge como:

“respuesta de la nueva composición del Cuerpo Plenario a la necesidad de equiparación salarial con el Poder Legislativo para los trabajadores del TCP. Si bien el debate sobre el asunto de las paritarias y la equiparación salarial comienza en los últimos meses del año 2015 —su punto más álgido—, responde a un reclamo histórico de más de 10 años por parte de los trabajadores del TCP y de las entidades sindicales representativas del sector” (Entrevista informante clave N° 10).

La problemática se había originado en una demanda —prolongada en el tiempo— por parte del personal respecto a la consolidación de una paritaria propia para el sector de los trabajadores del control externo provincial. Este conflicto se genera a raíz de la particular situación del organismo, cuyo marco normativo no se subsume completamente ni dentro del Poder Ejecutivo, ni dentro del Poder Judicial y tampoco completamente —al menos en un primer momento— dentro del Poder Legislativo, partiendo de la premisa de que el “controlador no debería estar en la misma situación numérica que el controlado”¹².

A pesar de que el encuadre constitucional provincial ubicó al TCP dentro del Poder Ejecutivo¹³, su constitución, mecanismos de designación, funciones, atribuciones y jurisprudencia provincial relacionada, lo ubican, históricamente, más cercano al Poder Legislativo que a los otros dos poderes del Estado¹⁴.

Esta situación generó que no existiese un ámbito de discusión sobre las condiciones salariales que fuese representativo y específico del sector, ni que contemple las características particulares del organismo, de las funciones que desarrolla y de la calidad de su burocracia. Por ello, el reclamo se extendió

¹² Entrevista informante clave N° 5

¹³ Al final de la Sección IV que regula al Poder Ejecutivo, específicamente el Capítulo V, artículo 81°.

¹⁴ En el año 2005 la Ley N° 12510 de Administración, Eficiencia y Control del Estado (LAEC) en su artículo 4° A, apartado 2.- inciso III, consagra la pertenencia, dentro del Sector Público no financiero, del TCP al Poder Legislativo.

durante, al menos, nueve años hasta su resolución definitiva a mediados de 2018¹⁵.

La equiparación salarial fue, analizada por una Comisión Interjurisdiccional integrada por el ministro de Economía de la provincia y las autoridades políticas del organismo, la que posteriormente comunicó los resultados de su análisis a la Comisión Paritaria creada para el sector, en el marco temporal de las paritarias provinciales. En este contexto, se obtuvo un acuerdo para llegar a una equiparación salarial total con el Poder Legislativo en el lapso de cinco tramos del 20 % cada uno, para subsanar la diferencia existente entre los haberes percibidos por el personal del TCP y los que percibe el personal del Poder Legislativo. El primer tramo se concretó en julio de 2016. Los demás tramos se incorporaron al salario de los trabajadores del TCP en los meses de enero a julio del año 2017 y de enero a julio de 2018, momento en el que se logra la equiparación total. Asimismo, esta mejora se trasladó la política salarial a los jubilados del TCP a través de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia de Santa Fe. En el mes de julio de 2018 la Comisión Paritaria de Análisis Salarial y Condiciones de Trabajo¹⁶ concluyó con la ejecución de la equiparación salarial —con las remuneraciones del personal legislativo—, resuelta en paritaria en 2015; también redefinió las categorías escalafonarias para todos los agrupamientos del personal, los criterios para que opere la promoción automática en cada agrupamiento y una definición simplificada de los componentes que integran la retribución del personal¹⁷.

La significación de lo anterior trasciende la mera discusión de salarios y condiciones laborales: reflejó, al igual que otros aspectos abordados y lo que se referirá en el párrafo siguiente, la decisión de la conducción del organismo de ejercer todas las prerrogativas que reconoce la ley al TCP, sustentadas en la independencia que la Constitución le asigna. Esta situación no se verificó, hasta comienzos del año 2016. Su consolidación final atravesó resistencias políticas, sindicales, presupuestarias y sobre todo, externas a la organización, debido a la situación de trato preeminente que la misma implicó

¹⁵ [Para noticias que dan cuenta de ello, pueden consultarse los siguientes links: https://www.ellitoral.com/index.php/id_um/49908 o http://www.upcnsfe.com.ar/nota/21685-volvio-el-paro-en-el-tribunal-de-cuentas](https://www.ellitoral.com/index.php/id_um/49908)

¹⁶ Capítulo IX de la Ley N° 13608

¹⁷ Sueldo Básico y Adicionales Particulares: antigüedad, título, permanencia y suplementos por presentismo y subrogancia —en su caso— en relación con la equiparación dispuesta

En la misma dirección, un evento relevante fue la sanción por parte del Plenario (consensuado con las entidades sindicales) del régimen propio de Licencias, Justificaciones y Franquicias, el cual constituyó un aporte para los cambios normativos sostenibles que ampliaron y consolidaron los derechos en materia de licencias¹⁸.

Para concluir con la *tríada de normativa medular institucional*, se destaca el dictado, a instancias de la presidencia, del nuevo Escalafón para el Personal del TCP, que preserva todos los derechos previamente establecidos en el antiguo régimen del Decreto N° 2695/83 (Escalafón para el Personal de la Administración Pública Provincial) con su correspondiente adaptación al Órgano de Control¹⁹.

Continuando con la actividad legislativa del Cuerpo Plenario, en 2018 se procedió a dictar los textos ordenados de la Resolución 007/06 TCP sobre *análisis de legalidad*²⁰ y de la Resolución N° 008/06 TCP sobre rendición y examen de cuentas²¹. Esta ingeniería normativa se llevó adelante por parte de la Secretaría de Asuntos de Plenario con colaboración de la Dirección General de presidencia²². Tales decisiones facilitaron la correcta apreciación de la normativa vigente que rige el grueso de la actividad de control a cargo del Tribunal.

A su vez, por impulso del presidente TCP y con acuerdo de los vocales, se aprobaron los nuevos reglamentos de *régimen de compras* —Resolución N° 091/18 TCP— y la actualización de las *normas de auditoría/de control externo gubernamental* —Resolución N° 088/18 TCP—, la que además de ser técnicamente conveniente, aseguró objetividad en su diseño y aplicación frente a los controlados por la jurisdicción del TCP.

También instó la aprobación y actualización de un nuevo *Reglamento Interno*

¹⁸ El cuerpo normativo de este régimen consta de trece secciones y cuatro anexos, en los cuales se desarrolla el derecho a la protección ante infortunios laborales que afecten la salud del trabajador, como también la obtención y goce de distintas licencias, justificaciones y franquicias en el marco de la relación laboral de empleo público que se entabla entre los agentes y el organismo de Control Externo.

¹⁹ El cuerpo normativo se compone de 37 artículos, distribuidos en 10 capítulos. En él se regula: el ámbito de aplicación, las condiciones generales de ingreso, la carrera del agente y los distintos agrupamientos que nuclean a los trabajadores del organismo. Se establecen, como innovación, dos agrupamientos nuevos, (personal de informática y choferes), hecho que permite una regulación específica para el personal del TCP que se desempeña en tales ámbitos de trabajo. En lo concerniente a la remuneración del personal, el Pleno consideró tanto la situación del proceso de equiparación con el Poder Legislativo, como la previsión de adicionales y suplementos funcionales.

²⁰ Resolución N° 0052/18 TCP.

²¹ Resolución 0053/18 TCP.

²² Entrevista informante clave N° 9.

del TCP de la Provincia de Santa Fe²³, el que tenía como antecedente al primer reglamento dictado en el año 1973. Este aporte consistió en precisar y reordenar los artículos vigentes luego de las sucesivas modificaciones dadas y despejar aquellas otras normas que han sido dejadas sin efecto, por lo que evitó la superposición en la regulación de materias específicas que son contempladas por otra normativa²⁴.

3.1.5. Certificando calidad

Otro proceso relevante, fue la acreditación del sistema de calidad. El Plenario, cuyos antecedentes se visualizaban en el Plan de Modernización, dio el primer paso en abril de 2015, mediante el cual el TCP obtuvo la certificación de calidad extendida por el Instituto Argentino de Normalización y Certificación (IRAM),²⁵. Esto, si bien resultó presupuesto para la certificación de calidad, no suplía el indispensable criterio técnico profesional que se debe imprimir en cada intervención que es, en definitiva, lo que determina su corrección. Por decisión del presidente TCP se designaron nuevos funcionarios representantes del organismo como responsables de llevar adelante este proceso, lo que brindó una nueva impronta a la cuestión.

Seguidamente, durante el mes de marzo de 2017, se superó la Auditoría de Mantenimiento de los Procesos certificados realizada cuya conclusión fue “Recomendar al Comité General de Certificación de IRAM que se mantenga la certificación del Sistema de Gestión de la Calidad de la organización” (Informe Final de la Auditoría de Mantenimiento - IRAM/TCP). Esta renovación implicó que el Sistema de Gestión de Calidad del TCP de la Provincia de Santa Fe cumplía con los requisitos de la norma ISO 9001:2008. Los funcionarios TCP responsables de este proceso, también modificaron en el Manual de Normas y Procedimientos del Sistema de Gestión, a fin de continuar con la mejora de los procedimientos internos.

Atento a que el TCP obtuvo, en abril de 2015, la certificación del Sistema de

²³ Resolución N° 0054/18 TCP.

²⁴ Por ejemplo: el Estatuto para el Personal del TCP de la Provincia de Santa Fe (Ley N° 13608), el Régimen de Licencias, Justificaciones y Franquicias (Resolución N° 0254/16-TCP), Escalafón del Personal TCP (Resolución N° 0321/16 TCP), la actualización de la Reglamentación para los Concursos de Personal en el Tribunal (Resolución N° 090/18 TCP).

²⁵ Tal certificación se relaciona con los procedimientos que se desarrollan para el despliegue de las funciones del órgano; agrupa los procesos con un objetivo común y describe la secuencia lógica de las distintas actuaciones internas para optimizar la coordinación, dirección, control y evaluación de la función asignada a cada estamento y al órgano como en su conjunto.

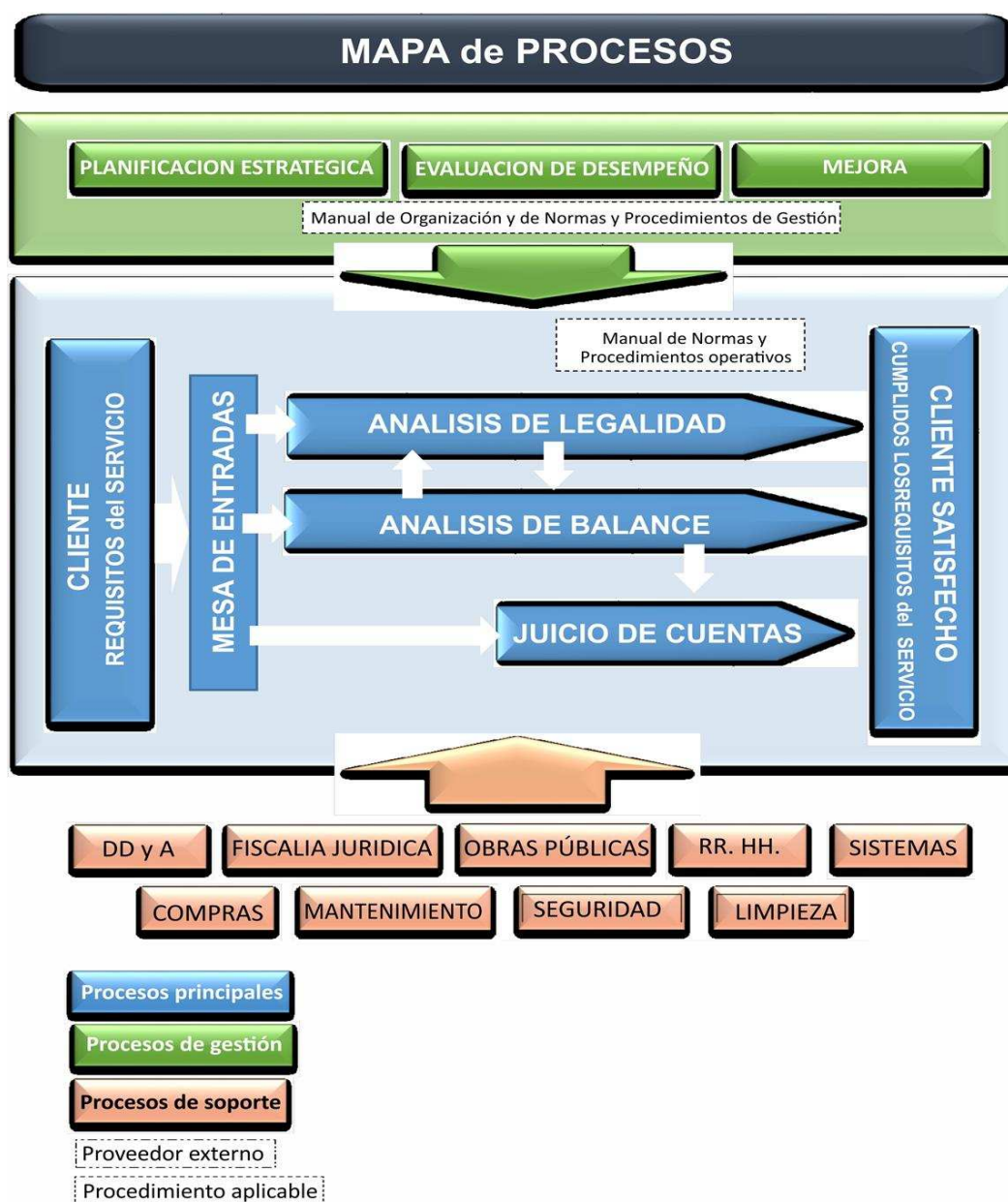
Gestión de Calidad y que alcanzó la recertificación en marzo de 2017 y posteriormente, en abril de 2018 incorporó nuevos procesos a la acreditación; los funcionarios TCP responsables de este Sistema consideraron conveniente²⁶ continuar con las actividades de seguimiento del Sistema de Gestión de las propuestas del IRAM. En el marco de ese seguimiento y, como parte del proceso continuo de *calidad*, mediante Resolución N° 0051/18 TCP el Pleno aprobó: a) listado de objetivos 2018; b) plan anual de capacitación 2018; c) plan de acción 01 “Revisar y optimizar los sistemas informáticos de Revisiva y Decisorio”; d) plan de acción 02 “Actualizar y elaborar un texto único sobre normativa del TCP”; e) plan de acción 03 “Actualización del sistema de Gestión Norma ISO 9001:2015”; f) programa anual de auditoría 2018; g) listado de responsables; h) Manual de organización y normas y procedimientos de gestión; i) Política de calidad; j) planilla de competencias. Todas las acciones que significaban compromisos por parte del TCP para la recertificación 2019 fueron cumplidas, al aprobar satisfactoriamente la auditoría y evaluación integral llevada a cabo en sedes del organismo los días 23 y 24 de abril de 2019, obteniendo la recertificación de manera satisfactoria.

En esa oportunidad, la certificación de calidad IRAM²⁷ permitió someter a evaluación las rutinas operativas de la labor técnica con las que se realiza la actividad jurisdiccional TCP, pero sin suplir el criterio técnico que se imprime en cada intervención, el que determina su corrección y resulta definitorio de la *calidad* de lo actuado. Estos nuevos procedimientos fueron plasmados por el Pleno mediante Resolución N° 0040/19 TCP, los que modificaron el manual de calidad interno y consagraron el siguiente esquema:

²⁶ Entrevistas informantes claves N° 7 y 8

²⁷ Se relaciona con los procedimientos que se desarrollan para el despliegue de las funciones del órgano.

Gráfico N° 4: Mapa de procesos establecidos por el Manual de Calidad TCP



Fuente: Anexo IV de la Resolución N° 0040/19 TCP

Durante esta etapa y a solicitud de su conducción, la institución logró ingresar (como consecuencia de la acreditación de calidad) a la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), siendo aceptado como miembro afiliado permanente. Aquí también puede visualizarse otro indicador del avance en materia de *fortalecimiento institucional*, ya que demuestra que el TCP fue capaz de reunir y acreditar los requisitos para ser admitido en esta entidad, adecuándose al

ámbito de debate y perfeccionamiento de los organismos de control externo de toda Hispanoamérica.

El proceso de acreditación y certificación de calidad se vio atravesado por diversos obstáculos, relacionados con resistencia del personal para adoptar nuevas rutinas de trabajo, mayor incremento de la carga laboral y sobre todo, la modificación radical de la rutina administrativa cotidiana, principalmente en la mayoría de los estamentos internos TCP.

3.1.6. Fortalecimiento del recurso humano TCP.

Al mismo tiempo que se consolidaban los procesos de funcionamiento mediante la acreditación de normas de calidad, en paralelo se realizaron acciones dirigidas a revalorizar la planta de personal del organismo. Así, con impulso de la presidencia a partir del 2-5-2016 y a través de Jurados especialistas designados al efecto, se concretó la cobertura de cargos, sobre la base de procesos de selección y concursos ajustados a la normativa vigente para el TCP, por lo que se produjo la promoción en la carrera de gran cantidad de agentes y la designación de nuevos ingresantes en planta permanente y en la planta transitoria.

En tal sentido, durante ese año y producto del impulso narrado precedentemente, comenzó un proceso de formalización de las autoridades jerárquicas administrativas del organismo, mediante convocatorias a concursos para el tramo de conducción de los diferentes estamentos internos. En un primer momento, el Cuerpo convocó concursos para los cargos vacantes de Director General de Informática, Secretaria de Sala I y II, ratificó en el cargo de la Secretaria de Asuntos de Plenario²⁸, designó por derecho de concurso al Contador Fiscal General Área II y procedió a varios llamados más en 2017.

Tal actividad generó una optimización en el aprovechamiento de la planta de cargos (ver Gráficos N° 5 y 6).

Gráfico N° 5: Evolución de la utilización de la Planta de cargos TCP

²⁸ Vinculado al cambio de denominación del estamento interno de Dirección General de Asuntos de Plenario a Secretaría de Asuntos de Plenario, para dar así cumplimiento a los parámetros fijados por el artículo 198° de la LAEC.

PLANTA DE CARGOS *

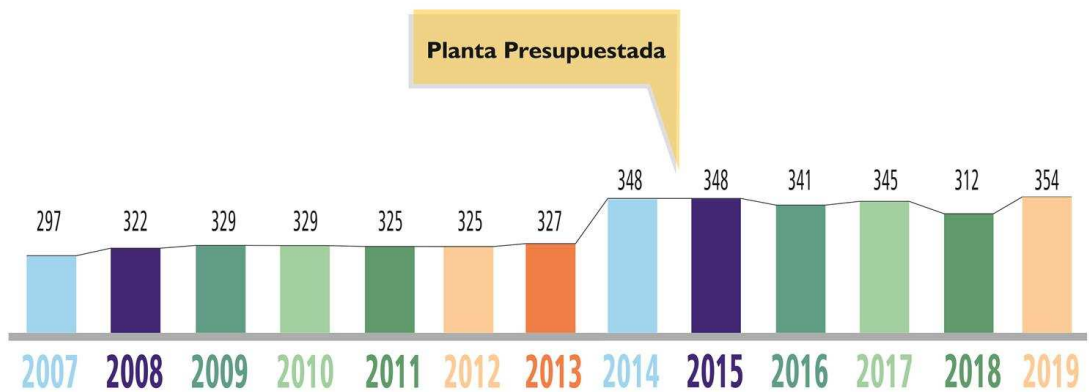
*Información de la Planta de Cargos a Enero de cada año.



Fuente: Coordinación General de Presupuestos dependiente de la Dirección General de Administración TCP

Gráfico N° 6: Evolución de la Planta de cargos presupuestada para el TCP

PLANTA DE CARGOS *



* Información suministrada por el Departamento Presupuesto desde 2007 a 2019

Fuente: Coordinación General de Presupuestos dependiente de la Dirección General de Administración TCP

Se desprende de ambos gráficos de utilización de la planta de cargos, una evolución cuantitativa a partir del año 2014. Del contraste entre los cargos presupuestados, ocupados y vacantes, vislumbramos que es a partir del año 2015 donde se comienzan a realizar avances significativos en este aspecto. En tal sentido, se observa una disminución considerable de los cargos de planta permanente *vacantes* y un incremento de los *ocupados* y *presupuestados*, tanto de la planta transitoria como de la permanente, de manera progresiva a partir del año 2015, lo que generó un fortalecimiento para el organismo en relación a su recurso humano. Una evidencia de este avance es que el presupuesto del organismo pasó de tener una implicancia del 0,20 % al 0,26 % del total del presupuesto general de la provincia, cuya ejecución alcanzó el 95 % de los créditos asignados. En este aspecto se aprecia una faceta de incremento cuantitativo en el fortalecimiento institucional TCP.

Otras acciones desplegadas por el Plenario, durante los años 2017 y 2018, destinadas también al fortalecimiento de la planta de personal fue la generación de nuevos ingresos de personal, la cobertura por concursos de cargos vacantes de rango intermedio y el avance en la primera etapa de la nueva estructura interna²⁹.

Resumiendo la dinámica de mejora del recurso humano TCP, en términos de expansión y fortalecimiento, se observa que durante el año 2016 el Cuerpo Colegiado produjo 5 convocatorias a concursos y 5 designaciones. En el año 2017, se realizó 12 convocatorias a concursos y 9 designaciones; en 2018, 13 convocatorias a concursos y 12 designaciones; y hasta el mes de octubre de 2019, lleva dictadas 10 resoluciones de convocatorias a concursos, con 9 resoluciones de designaciones. Todo esto hace un total de setenta y cinco resoluciones, a lo largo de 4 años, tendientes a la formalización de la planta de personal, la cobertura de vacantes y en definitiva, al *fortalecimiento institucional*

²⁹ Aprobación de la Estructura Orgánica Funcional para el Tribunal hasta el nivel de Subsecretaría o Subdirección General (Resolución N° 0099/18 TCP).

en el plano de su recurso humano³⁰. Esta evidencia se contrapone con que el último concurso realizado en el TCP se produjeron durante el año 2008 para contadores fiscales y en el año 2009 para el ingreso de personal³¹.

Tabla N° 3: Concursos de oposición y procesos de selección TCP

| <i>Concursos – Año</i> | Convocatoria | Designaciones |
|------------------------|--------------|---------------|
| 2016 | 5 | 5 |
| 2017 | 12 | 9 |
| 2018 | 13 | 12 |
| 2019 | 10 | 9 |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Asuntos de Plenario – TCP

3.1.7. Fortalecimiento del diseño organizacional

Luego del dictado de la Ley N° 13608 que aprobara el Estatuto Propio para el Personal del Tribunal de Cuentas de la Provincia, el CC consideró necesario determinar la organización y distribución de misiones y funciones acordes a ese diseño. Por ello, la nueva estructura contempló a los titulares y a sus reemplazantes naturales en las distintas dependencias una vez definidas las misiones y funciones de los Fiscales Generales Adjuntos, el Subsecretario de Plenario, el Fiscal Jurídico Adjunto, los Subsecretarios de Sala, como así también de los respectivos Subdirectores. A su vez, los vocales aprobaron los suplementos salariales, de carácter funcional, correspondientes, jerarquizando sus funciones.

La idea que orientó esta modificación³² tuvo en cuenta experiencias anteriores³³ y se centró en orientar el nuevo diseño de los estamentos a mejorar los procesos de trabajo en cuanto a la eficiencia y eficacia de su actividad. Con esta creación, el Pleno promovió una concepción orgánica más

³⁰ Como muestra de revalorización en esta arista, el presupuesto solicitado por el organismo para afrontar los gastos de personal para el año 2020 fue de \$ 916.426 millones y la Secretaría de Hacienda otorgó \$ 1.025.570 millones, existiendo una valoración superior de \$ 109.144 millones respecto de lo requerido por el propio TCP.

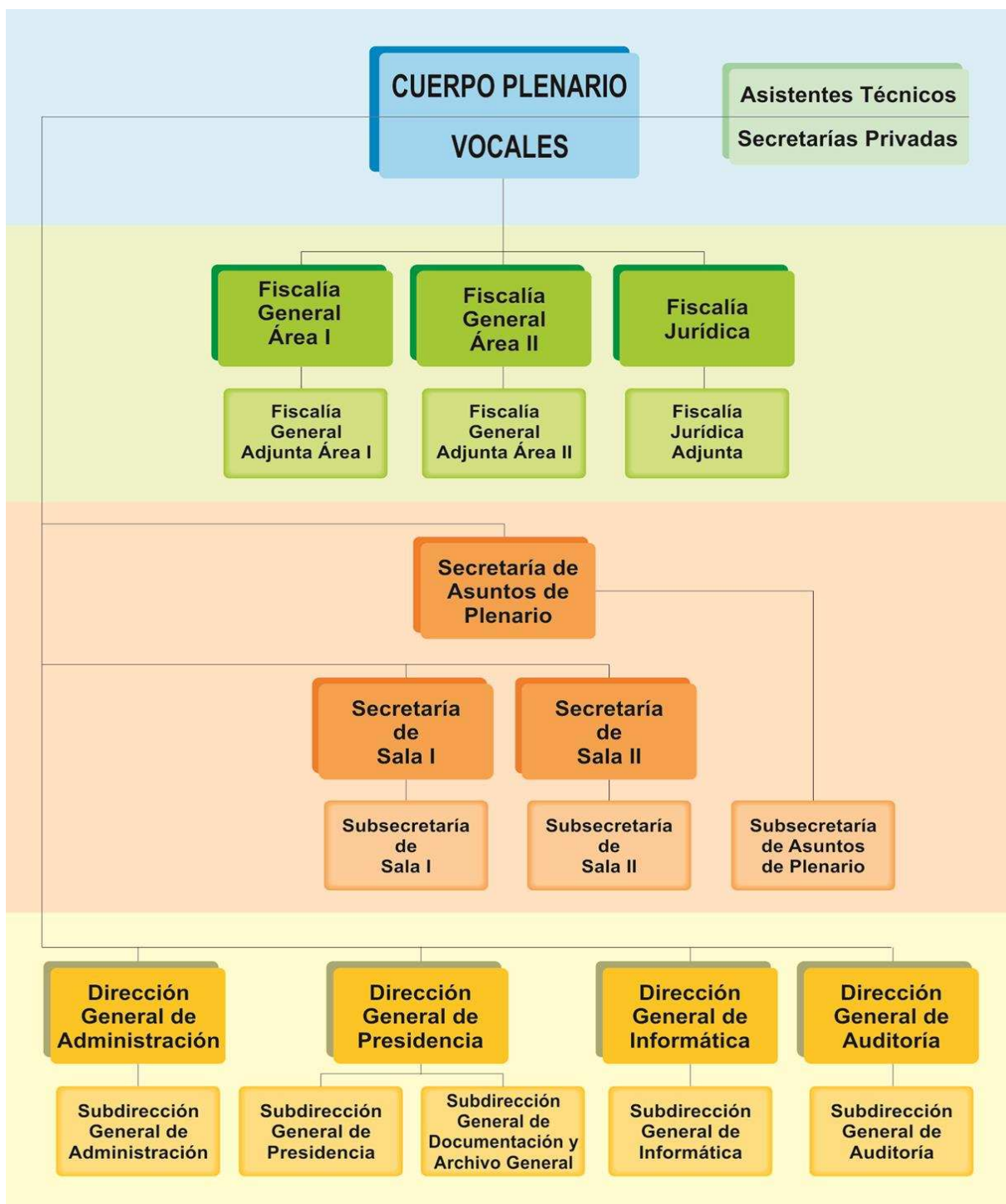
³¹ Entrevistas informantes claves N° 9 y 10

³² Entrevistas informantes claves N° 7 y 8

³³ Recogida desde la aprobación de las Resoluciones TCP N° 0021/93, 0035/02 y 0202/93 PTCP y sus respectivas modificaciones.

dinámica y flexible, en un contexto de labor polifuncional, profesionalizado y multidisciplinario.

Gráfico N° 7: Diseño de la estructura del TCP



Fuente: Secretaría de Asuntos de Plenario - Anexo de la Resolución N° 099/18 TCP

En tal sentido, la segunda y última etapa del diseño institucional definitivo, el Plenario la realizó durante el año 2019, a través de la aprobación de todas las estructuras orgánico funcionales de cada una de las reparticiones internas señaladas³⁴.

Nótese que en casi 50 años de historia el organismo fue incapaz de lograr los acuerdos necesarios para sancionar su estructura y formalizar su personal en ellas. Por eso se visualiza como un logro relevante que el dictado en este período no solo de la estructura orgánica general, sino cada una de las estructuras propias de los estamentos internos.

3.1.8. Fortalecimiento en la infraestructura

Otro de los ejes del *fortalecimiento institucional*, a partir de la acción de la Subdirección General de Obras, consistió en optimizar la realidad del entorno en la labor cotidiana. Se concretaron mejoras en los espacios de trabajo, que significaron una importante inversión nunca antes realizada de manera simultánea en los inmuebles que el Tribunal ocupa³⁵. Durante este proceso, las resistencias fueron principalmente presupuestarias y administrativas internas. Las vinculadas al presupuesto fueron superadas mediante la gestión política con el Poder Ejecutivo, la que implicó esfuerzos mancomunados de todo el CC, encabezados por el presidente. Respecto a las resistencias administrativas relacionadas a abandonar las locaciones físicas “históricas” de cada personal, fueron superadas por dos motivos principales: la mejora evidente de los lugares de trabajo y la reubicación del personal, con una nueva distribución que realizó el Pleno.

³⁴ También promovió y consensuó las estructuras de Dirección General de Presidencia: Resolución N° 0014/19 TCP, Subdirección General de Obras: Resolución N° 0038/19 TCP, Dirección General de Administración: Resolución N° 0050/19 TCP Secretaría de Asuntos de Plenario: Resolución N° 0062/19 TCP, Dirección General de Informática: Resolución N° 0070/19 TCP Secretarías de Sala: Resolución N° 0082/19 TCP, Dirección General de Auditoría: Resolución N° 0083/19 TCP, Fiscalía General: Resolución N° 0084/19 TCP, Delegaciones Fiscales: Resolución N° 0085/19 TCP, Fiscalía Jurídica: Resolución N° 0106/19 TCP, Secretarías Privadas: Resolución N° 0122/19 TCP.

³⁵ En la ciudad de Santa Fe: San Martín N° 1725 (mejora del equipamiento y puesta en valor del edificio propio que está declarado como parte del *patrimonio histórico* de la ciudad), San Jerónimo N° 1850 (sede de las áreas de Administración, Fiscalías Generales e Informática); San Jerónimo N° 1884 (donde funcionan las Salas I y II), Corrientes N° 2697 (asiento de la Fiscalía Jurídica), Juan de Garay N° 2654 (nuevo emplazamiento de la Subdirección General de Biblioteca y Archivo General, readecuando su localización a un área próxima a las demás dependencias y diseñando un espacio más adecuado y funcional de labor) y para la ciudad de Rosario: Bv. Oroño N° 1260, Piso 3, oficina 3 y Santa Fe N° 1950, ala San Lorenzo, Piso 2, oficinas 234 y 235, sedes de áreas dependientes de las Fiscalías Áreas I y II.

Frente Edificio Principal TCP de calle San Martín: antes/después



También como otro avance dentro del componente *infraestructura*, la presidencia detectó que a pesar de estas mejoras, seguían existiendo falencias en lo que refiere a la radicación del personal TCP. Esto motivó que solicitara por nota al gobernador de la provincia arbitrar las medidas necesarias destinadas a materializar la cesión de un predio cuyo fin sea la localización y construcción de un edificio previsto como sede del organismo de Control Externo en la ciudad de Santa Fe. Este pedido se realizó con el fin de unificar, en una sola sede, la totalidad de las dependencias que integran el TCP, tomando en consideración el beneficio que acarrearía llevar adelante tal proyecto.

A tal fin, la conducción del organismo notificó al gobernador que, para el desarrollo de las actividades programáticas de control realizadas, se debía recurrir a las locaciones de tres inmuebles ubicados en esta ciudad y que el único inmueble propio fue adquirido en el año 1997; se trata de una edificación antigua que muestra un déficit constructivo evidente para albergar el significativo plantel humano y el equipamiento necesario para la correcta labor propia. Considerando esta realidad, se llevó a cabo la reubicación de las Secretarías de Salas, la Fiscalía Jurídica y la Subdirección General de

Documentación y Archivo General, en nuevos edificios alquilados y adaptados a las necesidades propias de esas áreas.

- Subdirección General de Documentación y Archivo General: antes/después



- Fiscalía Jurídica: antes/después



Del mismo modo y habiendo obtenido la autorización del Poder Ejecutivo, en octubre de 2017, el Servicio Administrativo Financiero TCP con el aval del Cuerpo Colegiado, culminó la gestión para la adquisición de un terreno para la construcción de una sede única TCP, una vez firmada la escritura correspondiente el día 4 de diciembre de 2017. Entonces, a la inversión para mejorar los espacios de trabajo, se sumó la adquisición de un terreno³⁶ para la construcción de una sede única para todas las áreas del Tribunal.

³⁶ Entrevista informante clave N° 10

Imagen N° 1: Terreno propio para la construcción del Edificio único TCP



Fuente: Registros de la Subdirección General de Control de Obras

El terreno adquirido, sito en la intersección de las calles San Jerónimo y Monseñor Zaspé de la ciudad de Santa Fe, posee una superficie edificable de aproximadamente de 3900 m² y por sus dimensiones, permite desarrollar un proyecto sin restricciones, con accesos diferenciados, estacionamiento y espacios suficientes, enclavado en el área gubernamental de la ciudad, abastecido fluidamente por transporte público y accesible a los servicios generales de electricidad, agua, gas natural y, fundamentalmente, de conexión a la red “MAN” (fibra óptica provincial).

Otra finalidad que persigue el proceso de unificación de todo el organismo en un único edificio, es acrecentar el capital social del ente, entendido como la incidencia positiva de lo individual en la función común, a partir de consolidar relaciones interpersonales que incidan favorablemente en cada individuo y en el grupo³⁷. En materia de mejoramiento de la infraestructura física y la puesta en valor de los inmuebles del Tribunal, se habilitó la oficina técnica para el funcionamiento de la Subdirección General de Control de Obras³⁸ en el inmueble adquirido para la construcción de la nueva sede del Tribunal. A dicho

³⁷ Entrevistas informantes claves N° 7, 8, 9 y 10.

³⁸ Imágenes N° 1 y 2

inmueble también se le instaló el correspondiente cerramiento, un portón automático sobre calle Monseñor Zaspé y un sistema de seguridad.

Imágenes N° 2 y 3:

Terreno propio: antes



Terreno propio: después



Fuente: Registros de la Subdirección General de Control de Obras

Con relación al inmueble adquirido, otro avance movilizado por la presidencia e implementado por el Cuerpo de vocales durante el primer semestre del año 2019, fue la adjudicación de los trabajos de estudio de suelo, factibilidad de obra y procesos de licitaciones de diversos profesionales requeridos en la ejecución del proyecto del edificio propio del TCP (primera etapa), contando para tal fin con la asistencia de la Unidad Ejecutora de Proyectos del Ministerio de Obras Públicas de la Provincia.

Imagen N° 4: Desarrollo de idea volumétrica para Proyecto del Edificio propio



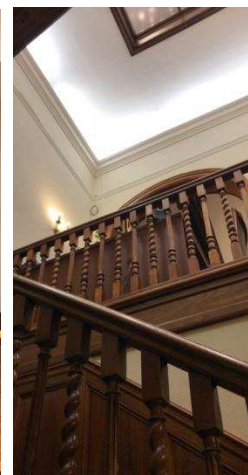
Fuente: Registros de la Subdirección General de Control de Obras

En el inmueble de calle San Martín, durante el año 2018, la presidencia mantuvo la línea de remodelación de los ámbitos laborales y dispuso la remodelación de los baños del segundo piso y planta baja, se hicieron trabajos en la fachada, impermeabilización en tercer piso y trabajos en el patio interior, recubrimiento decorativo, pintura de muros y cielorrasos en áreas comunes, pintura de muros y restauración en barandas y ornamentos, reemplazo de artefactos lumínicos e incorporación de señalética en distintos sectores, de manera tal que se cumpliera con las exigencias para la eventualidad de deber implementar el procedimiento previsto para situaciones de emergencia, con o sin evacuación del personal.

- **Imágenes N° 5 y 6:** Puesta en valor fachada edificio e impermeabilización medianeras - impermeabilización medianera y pintura fachada principal: antes/ después



- **Imágenes N° 7, 8, 9 y 10:** Pintura áreas comunes interior del inmueble planta baja hacia el primer piso



Fuente: Registros de la Subdirección General de Control de Obras

3.1.9. Fortalecimiento tecnológico

En relación al componente tecnológico de la organización, “la evolución comenzó en el año 2003 con el tendido de redes, instalación del sistema de control, pero tuvo un nuevo amesetamiento entre el 2008 y el año 2015” (Entrevista a Informantes Claves N° 4). A partir de allí se renovó su integración con la incorporación de personal, redefinición de procesos, acompañando desde el soporte informático la expansión y el desarrollo institucional de toda la organización³⁹.

La gestión del presidente y los vocales en este ámbito, por lo tanto, se centró en asegurar, expandir y modernizar tecnológicamente al TCP. En tal sentido se

³⁹ Entrevista informante clave N° 4

concretó la inversión, tomada por ejercicio anual, más importante de la historia del organismo⁴⁰. Este proceso se llevó a cabo a partir de la definición y coordinación de la Dirección General de Informática⁵⁰ (DGI) del TCP con la intervención, según el caso, de la Secretaría de Tecnologías para la Gestión o en coordinación con el Programa de Fortalecimiento Institucional Provincial (PROFIP)⁴¹.

En materia de equipamiento, la DGI adquirió, instaló y puso en funcionamiento un grupo electrógeno y nuevos servidores informáticos, lo que aseguró el respaldo de la información obrante en el TCP; y su personal siguiendo los lineamientos de la conducción del organismo, licitó e instaló cámaras de seguridad en el inmueble principal —calle San Martín 1725 Santa Fe— y reforzó el equipamiento de uso personal con la compra de 70 computadoras, impresoras y mobiliario para distintas oficinas del TCP.

3.1.10. Fortaleciendo otros derechos

Otro episodio central en el proceso de fortalecimiento institucional, fue la sanción de la Ley N° 13514 de fecha 7-1-2016, que permitió a los pasantes computar, con fines previsionales, el período de actividad encuadrado en ese régimen, desarrollado por los trabajadores que hubieran ingresado al TCP antes del 31 de diciembre de 2000, como contratados y sin que se les hubiese efectuado aportes⁴². Luego, en febrero del año 2019, el Pleno incorporó dicho período como parte del *suplemento por antigüedad* del personal comprendido en la referida Ley, lo que constituyó la conclusión de una deuda pendiente del organismo de más de 15 años. A lo largo de este proceso existieron múltiples inconvenientes, resistencias de diversa índole y vaivenes en términos políticos, los que serán analizados en el próximo capítulo.

Por último, como parte del reconocimiento y aseguramiento de derechos de

⁴⁰ Resolución N° 0214/18 TCP (§ 2.220.403,24) y Resolución N° 0204/18 TCP (§ 564.794)

⁴¹ De estas acciones, una parcial enumeración sería la siguiente: la renovación de equipos, el tendido de fibra óptica y cableado a las nuevas sedes, la ampliación de la red de datos a Delegaciones Fiscales, incorporación de nuevos servicios (uno, para el desarrollo de nuevos sistemas con plataforma Lamp actualizada y otro, Firewall perimetral virtualizado), nuevas medidas de seguridad física de los servidores (guardia 24 horas y sensores de temperatura).

⁴² Esos aportes laborales quedaron a cargo del solicitante, pudiendo optar, para el caso de revistar como agente público provincial, por el descuento directo de su haber, el que no podría superar el 10 % de la remuneración mensual sujeta a aportes. El sistema se mantiene sobre el haber en pasividad en aquellos casos en que se obtenga un beneficio previsional directo o derivado antes de completar el pago. Las contribuciones patronales estarán a cargo del TCP, con las partidas presupuestarias específicas que se le asignen al efecto

los trabajadores TCP, en la dimensión del *Fortalecimiento Institucional*, la presidencia con acuerdo de los vocales dispuso brindar la cobertura de *Urgencias y/o Emergencias Médicas* a la totalidad de los empleados en las distintas dependencias del TCP, incluyendo tanto a las sedes centrales como a aquellas correspondientes a las Secretarías de Salas, Subdirección General de Documentación y Archivo y al conjunto de todas las Delegaciones Fiscales de la ciudad de Santa Fe, algo que hasta ese momento no existía para el organismo.

Para sortear las múltiples dificultades que se presentaron en cada ámbito narrado, la principal fortaleza de la presidencia y del CC consistió en su decisión definitiva de abordar y desarrollar cada temática hasta su definitiva resolución, buscando los consensos de los actores involucrados (institucionales, administrativos, políticos, sindicales o inclusive, de su propio recurso humano) y contando con el respaldo de los trabajadores TCP ya comprometidos con el proceso de cambio.

B) 3.2. Una nueva Metodología de Control.

El siguiente apartado abordará el proceso de promoción, implementación y consolidación dentro de la dimensión *metodología de control*, la que como hemos dicho previamente, refiere a los mecanismos mediante los cuales el TCP ejerce el control externo del sector público no financiero.

En materia de control externo, la conducción de la institución no realizó modificaciones sustanciales entre el período 2009-2015. Sus principales hitos “fueron los vinculados a la reglamentación interna de la Ley N° 12510 y ellos sucedieron entre los años 2006/2008” (Entrevistas informantes claves N° 3 y 5). Es por eso que durante este lapso se visualiza un período de menor actividad de la organización, hacia adentro (en su gestión de gobierno administrativo) y hacia afuera (en los indicadores de la actividad de control, como por ejemplo: cumplimiento de plazos, dictado de bajas cantidades de resoluciones, juicios de cuentas, observaciones legales, etc)⁴³.

La reactivación de la dinámica de cambio dentro de esta dimensión se ubica a fines del año 2015, cuando el Plenario incorporó, como control externo hacia el TCP, al *control social* mediante el acercamiento a los ciudadanos a través de

⁴³ Entrevistas informantes claves N° 3 y 5

la difusión de sus acciones en el portal institucional. Por otra parte, a partir de mayo de 2016, se comienzan a concebir desde la conducción del organismo, diseños participativos para proponer al propio TCP y a las jurisdicciones controladas⁴⁴ a fin de que *testigos sociales* se integren a las tareas de control y se pueden prever en sus reglamentaciones. Como control hacia el interior del TCP, los vocales lograron el reestablecimiento (suspendido desde el año 2010) de habilitaciones más amplias de control a los distintos estamentos internos en materia de análisis de legalidad⁴⁵.

3.2.1. Sistema de notificaciones electrónicas

Concomitantemente con tal incorporación, el TCP generó su propio “Sistema de Notificaciones Electrónicas” (SNE). Tal desarrollo comenzó en el año 2017⁴⁶, con un ámbito de aplicación acotado⁴⁷ en sus comienzos. Desde que surgió la inquietud por la temática, los vocales TCP conformaron un Comité Estratégico, al que le asignaron la responsabilidad de implementar el SNE y el que se integró con funcionarios administrativos de la Dirección General de Informática y de la Secretaría de Asuntos de Plenario, pero que contó con el apoyo irrestricto del presidente del organismo. Por otro lado, quedó expresado que este desarrollo no insumía mayores costos presupuestarios para el TCP y prometía mejoras en los plazos y ahorros en despapelización.

Hasta ese momento, los implicados eran parte del estamento administrativo, pero con el respaldo de la decisión política del estamento de gobierno del TCP (Cuerpo Plenario). Luego, el desafío consistió en comunicar la decisión a las jurisdicciones controladas, las cuales constituyen los “clientes” del órgano de control externo, mediante la elaboración de un protocolo de actuaciones que resguarde la seguridad jurídica de las comunicaciones y preserve su validez y eficacia tecnológica. Del mismo modo, el Pleno resolvió su implementación gradual y progresiva, seleccionando áreas estratégicas cuyas comunicaciones resulten menos conflictivas y, al mismo tiempo, esenciales para el

⁴⁴ Por ejemplo, Resolución N° 0051/13 TCP y su reglamentaria Resolución N° 0013/14 TCP, Resolución N° 087/16 TCP, Resolución N° 148/17 TCP.

⁴⁵ Esta decisión significó: (a) la determinación de una nueva referencia de “significación económica” de las gestiones, que al ser más baja alcanza a un mayor número de actuaciones; y (b) la ampliación, en esta primera etapa, a cuatro dígitos de control los que aleatoriamente se individualizan diariamente en el sistema de decisorios para el análisis de actos con contenido hacendal.

⁴⁶ Resoluciones TCP N° 0220/17 y 0230/17.

⁴⁷ Destinado a los Juicios de Cuentas y de Responsabilidad iniciados a los Hospitales Descentralizados de la Provincia, Ley N° 10608 y Decreto Reglamentario N° 1427/91

funcionamiento de los procesos.

Una vez cumplidos con los deberes encomendados por Resolución N° 0220/17 TCP, se retornaron las actuaciones a conocimiento y tratamiento del estamento político de gobierno para la prosecución del trámite previsto originariamente. En tal sentido, se dictó la Resolución N° 0230/17 TCP, a través de la cual el Plenario designó los primeros *agentes notificadores* digitales de la historia del organismo para los estamentos de la Secretaría de Asuntos de Plenario y las Secretarías de Sala I y II.

Aquí se presentó algún tipo de resistencia ya que, en la Reunión Plenaria en la que se resolvió la designación de los agentes notificadores, el Comité Estratégico planteó la posibilidad de realizar una despapelización total y definitiva en todas aquellas comunicaciones que emanen del Cuerpo Plenario. En la práctica, obligaba a las jurisdicciones receptoras de aquellas a adoptar recaudos idénticos a los que el Tribunal había implementado hasta el momento, por lo que la prudencia institucional primó por sobre la optimización tecnológica y se resolvió que coexistieran las notificaciones electrónicas con las tradicionales realizadas en papel.

Transcurrido un tiempo prudencial (10 meses) desde la implantación del SNE, en coexistencia con la notificación tradicional, los responsables designados volvieron a elevar un informe del estado del trámite al presidente del organismo, en el cual manifestaban lo siguiente:

- La obtención de la firma digital por parte de la Oficina Nacional de Tecnologías de la Información (ONTI), lo que permitiría comenzar efectivamente con la implementación exclusiva del sistema de notificaciones electrónicas para Juicios de Cuentas y Responsabilidad vinculados a Hospitales Provinciales, que se tramiten en el área de la Secretaría de Asuntos de Plenario, previa reglamentación del procedimiento.
- Pone a consideración del Cuerpo, la extensión de dichas tramitaciones para los asuntos vinculados con la notificación electrónica de actos administrativos, recomendaciones e instrucciones del TCP en materia de análisis de legalidad⁴⁸,

La extensión de dicho procedimiento a todas las jurisdicciones constituiría la

⁴⁸ En el marco de las disposiciones del artículo 205° y las comunicaciones de los artículos 209° y 210° de la Ley N° 12510.

primera etapa de implementación del SNE49, que lleva adelante el organismo, la que se podría replicar luego para otros procesos y en otras dependencias de este.

A tal solicitud, el Comité acompañó un modelo de protocolo de implementación y proyecto de Resolución TCP. Al darle tratamiento, el Pleno resolvió el dictado de la Resolución N° 0161/18, la que aprobó el protocolo de adhesión jurisdiccional al SNE TCP y permitió validar el procedimiento con los destinatarios, generando una instancia de diálogo interadministrativo e interjurisdiccional que permitió incluir a la mayor cantidad de jurisdicciones, organismos, entes descentralizados y toda otra dependencia pública provincial, dentro del procedimiento reglado por esa normativa⁵⁰.

Como cierre del proceso, en el mes de septiembre del año 2019, el Pleno dictó la Resolución N° 0123/19 la cual fija un plazo de diez días hábiles para notificar a todas las jurisdicciones provinciales de la adopción *exclusiva* del SNE para todas las comunicaciones originadas y/o vinculadas a Resoluciones y Notas dictadas por las Secretarías de Sala y la Secretaría de Asuntos de Plenario, como así también Observaciones Legales, Reparos Administrativos y demás comunicaciones vinculadas al análisis de legalidad y examen de las cuentas realizados por el TCP, con sus respectivos trámites de seguimientos. La conducción del organismo finalizó de este modo, con la promoción, implementación y consolidación del SNE, el que se constituyó en una evidencia más de la dirección que tuvo el proceso de cambio organizacional.

3.2.2. Convenio PROFIP y nuevos criterios de control

Por otro lado, la presidencia a solicitud de los estamentos técnicos TCP, decidió perfeccionar los *métodos de control externos* utilizados por el organismo y, a los fines de mejorar la gestión de la auditoría y contraloría del Sector Público de la provincia de Santa Fe, el TCP firmó, a mediados del año de 2016, un Convenio con el Programa de Fortalecimiento Institucional Provincial y de Gestión Financiera (PROFIP). Se trató de un programa ejecutado por la Unidad Coordinadora y Ejecutora Nacional (UCEN) de la

⁴⁹ Resolución N° 220/17 TCP

⁵⁰ El protocolo establece el funcionamiento interno y externo de las notificaciones, a partir del cual se generó un registro de domicilios electrónicos jurisdiccionales abarcativos de la totalidad de la Administración Pública Provincial santafesina.

Secretaría de Hacienda, perteneciente al Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la Nación, para fortalecer las instituciones públicas brindando asistencia financiera y técnica para la formulación y presentación de proyectos y consultorías para su seguimiento⁵¹.

El *método de control* es, probablemente, la dimensión de última consolidación dentro de los analizados en esta investigación. Si bien se vislumbra un trabajo más abocado a la mejora de los sistemas existentes, durante los años 2015-2018, poniendo por ejemplo el citado caso PROFIP, este campo comenzó a revolucionarse con cambios estructurales a partir del inicio del año 2019. Se detecta cierta coherencia interna en dicho proceso, ya que para lograr un desempeño óptimo en el desarrollo de la actividad de control externo de la organización, en primer lugar, se requirió de su fortalecimiento interno, junto con la clarificación, transparencia y publicidad de sus mecanismos de funcionamiento.

En tal aspecto el Plenario logró fijar por primera vez un criterio unánime y definitivo, respecto del control de los entes públicos, conocidos como “entes y empresas del estado”, para el cual se venía buscando un consenso desde el año 2008. Esta decisión:

(...) deja sin efecto las Resoluciones TCP N° 0009/06, 0025/06, R N°0005 de fecha 8 de junio de 2015 y toda otra norma propia relacionada con el ejercicio del control externo en el marco de lo dispuesto por el artículo 4° – apartado B de la Ley N° 12510” y establece que “los entes referidos en el artículo 4° - apartado B de la Ley N° 12510 deben comunicar al TCP de la Provincia los actos administrativos que emitan sus órganos, conforme lo dispuesto por la Resolución N°0007/06 TCP -texto ordenado Resolución N°0052/18 TCP-52

Finalmente, agrega que el

(...) ejercicio del control externo del TCP de la Provincia sobre los entes incluidos en el artículo 4° - apartado B de la Ley N° 12510, se llevará a cabo mediante la auditoría de sus Balances Trimestrales de Movimiento de Fondos, estados de flujo de efectivo o similares, los que deben exponer sus ingresos-cualquiera fuera su origen – y egresos, poniendo a disposición del Tribunal en el momento de la presentación la prueba documental respaldatoria. Para la

⁵¹ En nuestro caso, se trató de un préstamo no reembolsable en un período de quince meses, con lo cual se previó una asignación de recursos en bienes y servicios por una suma total de \$4.242.110, distribuidos en \$1.559.973 para equipamiento informático y mobiliario y, el resto, para financiar actividades programadas en el marco del Convenio. De esta manera, se pretendió dotar al TCP de procedimientos estandarizados y herramientas de gestión que le permitiesen cumplir su rol de forma más eficiente.

⁵² Artículo 1°, Resolución N° 0107/19 TCP.

presentación de los mismos rige lo establecido en los artículos 2° y ss. de la Resolución N°008/06 TCP -t.o. Resolución N°0053/18 TCP-53

por lo que se consagra un criterio de control amplio, dinámico e inclusivo con miras a hacer más eficiente la gestión pública.

Siguiendo con las evidencias de los cambios en materia de análisis de balances (revisiva), en el mismo sentido hasta aquí enunciado, el Plenario concretó⁵⁴ la modificación de los antiguos parámetros⁵⁵ para el examen de las rendiciones de cuentas previsto en el artículo 202° inciso c) de la Ley N° LAEC, con el objetivo de fortalecer la actividad de control del Órgano de Control Externo y jerarquizar las acciones desplegadas por su gestión⁵⁶.

A mediados del año 2019, el Cuerpo Colegiado resolvió actualizar y dinamizar la modalidad de cumplimiento de su control de rendiciones de cuentas⁵⁷. Por ello y a fin de tornar más eficaz el control revisivo de las aludidas rendiciones:

(...) resultó conveniente instruir a los Contadores Fiscales para que, una vez verificada la existencia de las rendiciones incluidas en los balances, realicen el examen de las cuentas en base a la elección de muestras representativas del universo sujeto a verificación, en un porcentaje no inferior al 70 % del monto total rendido⁵⁸, el que puede reducirse hasta un mínimo del 20 % para las rendiciones de cuentas de Gastos en Personal, porcentajes que podrán ser ampliados a criterio del Contador Fiscal actuante cuando la evaluación del sistema de control interno u otras circunstancias así lo justifiquen, dejando constancia de ello en el dictamen de los estados contables auditados (...) (Entrevistas informantes claves N° 1, 7 y 8)

La aplicación integral de esta nueva normativa constituye otra evidencia del proceso de mejora en la actividad de control desplegada por el TCP.

Por lo tanto, el Cuerpo resolvió en Reunión Plenaria el 2-9-2019 registrada en Acta N° 1643, que el análisis de rendiciones de cuentas se realice de la siguiente manera:

⁵³ Artículo 2°, Resolución N° 0107/19 TCP.

⁵⁴ Mediante el dictado de la Resolución N° 0121/19 TCP

⁵⁵ Fijados por las Resoluciones TCP N° 00006/93 y 0015/01

⁵⁶ En tal sentido, el artículo 81° de la Constitución Provincial establece que compete al TCP, en los casos y en la forma que señale la ley, aprobar o desaprobado la percepción e inversión de caudales públicos y declarar las responsabilidades que resulten.

⁵⁷ El artículo 202°, inciso c), de la LAEC dispone que es competencia del TCP ejercer el control externo posterior del Sector Público Provincial No Financiero, mediante el examen de las rendiciones de cuentas, de percepción e inversión de fondos públicos que efectúen los responsables sometidos a tal obligación. Para ello, el artículo 219° de la citada ley prescribe que el Contador Fiscal que asigne el Tribunal, examinará la cuenta en los aspectos formal, legal, contable, documental y numérico con sujeción a las normas de procedimiento e interpretación que dicte el organismo.

⁵⁸ Mismo parámetro que el previamente descripto para la realización del sistema y las actualizaciones en materia de análisis de legalidad.

(...) a) Verificación de la existencia de la totalidad de las rendiciones de cuentas de ingresos y egresos incluidas en los respectivos estados auditados.

b) El análisis de las rendiciones de ingresos y egresos en los aspectos señalados por el artículo 218° de la Ley N°12510, se realizará a través de muestreos del universo sujeto a verificación, que comprenderá no menos del setenta por ciento (70 %) del monto total rendido. En el examen de rendiciones de cuentas de Gastos en Personal, el referido porcentaje podrá reducirse hasta el mínimo del veinte por ciento (20 %).

Los porcentajes establecidos en el inciso b) podrán ser ampliados a criterio del Contador Fiscal actuante, cuando la evaluación del sistema de control interno u otras circunstancias así lo justifiquen, dejando constancia de ello en el dictamen de los estados auditados (...)

Luego de esta determinación, durante el mes de octubre de 2019, el Plenario actualizó y aggiornó la otra mitad de la metodología de control realizada por el TCP, vinculada a la actividad de revisión de balances de movimiento de fondos. Como anteriormente describiéramos la actualización digital del sistema de análisis de legalidad, aquí se presenta la sanción de las Resoluciones TCP N° 0153/19 y 0154/19. Mediante estos dos cuerpos normativos los vocales dieron fin a una tradición de más de 13 años, relacionada a la modalidad de análisis de revisiva, instaurada por la histórica Resolución N° 008/06 TCP, la que constituyó la primera reglamentación de la Ley N° 1251059.

En un primer momento, respecto de este tema, en fecha 10-4-2018 el Cuerpo Colegiado había dictado la Resolución N° 0053, que aprobaba el *texto ordenado* de la Resolución N° 008/06 TCP y modificatorias, de acuerdo al Anexo de referido acto. Pero posteriormente y visualizando la necesidad de una reforma integral de la materia, por Resolución N° 0114/19 TCP creó una “Comisión de Análisis y Reforma de la Normativa de Control Externo TCP”, que tuvo como objeto la revisión integral de criterios reglamentarios vigentes para los responsables obligados a rendir cuentas de su gestión y la realización de propuestas de modificación de la normativa TCP involucrada.

Tal Comisión propuso reglamentar por separado a los responsables que forman parte del Sector Público No Financiero conforme el artículo 4° de la Ley

⁵⁹ Dicha norma en el Título VI, Sistema de Control Externo, la Sección IV del Capítulo I, legisla acerca de los Responsables, presentación, examen y Juicio de Cuentas.

Nº 12510, según correspondan al inciso “A” Administración Provincial o “B” Empresas, Sociedades y otros Entes Públicos, y en consecuencia dictar distintos actos administrativos de acuerdo al alcance de los citados incisos.

La Resolución Nº 0153/19 TCP comprendió las normas que deben ser observadas en cumplimiento de las disposiciones de la Sección IV del Capítulo I del Título VI, artículos 213º a 225º por los responsables de las Jurisdicciones del Sector Público No Financiero encuadradas en el artículo 4º inciso “A” de la Ley Nº 12510, conteniendo los procedimientos que deben ser cumplidos y aprobando los formularios e instrucciones que resulten necesarios a tales efectos. Por su parte, la Resolución Nº 0154/19 TCP abarcó las normas que deben ser observadas en cumplimiento de las disposiciones de la Sección IV del Capítulo I del Título VI, artículos 213º a 225º por los responsables de las Jurisdicciones del Sector Público No Financiero encuadradas en el artículo 4º inciso “B” de la Ley Nº 1251060.

También la conducción del organismo se avocó a perfeccionar el análisis de legalidad. En una primera etapa durante el año 2017, se había elevado el dígito de control para el sistema de análisis de legalidad de 3 a 4 dígitos. En el año 2019, por Resolución Nº 0091/19 TCP y a propuesta de la presidencia, los vocales elevaron a 7 los dígitos a analizar, lo que implicó aumentar considerablemente los actos administrativos analizados por el organismo, pero no solo eso, sino que se incorporó a la normativa la posibilidad de que a criterio del Contador Fiscal delegado, puedan ser analizados los actos excluidos del dígito, dentro del 30 % restante⁶¹.

⁶⁰ Contiene los procedimientos que deben ser cumplidos y aprobando los formularios e instrucciones que resulten necesarios a tales efectos, específicamente direccionadas a modo enunciativo a distintas configuraciones jurídicas que asumen las “Empresas, Sociedades y Otros Entes Públicos”, las que encuadran genéricamente entre las personas jurídicas estatales, ya que tales sujetos ejercen potestades públicas cualquiera fuere la forma jurídica que adopten, resultando de aplicación el derecho público, y sus órganos expresan su voluntad a través de actos administrativo.

⁶¹ Es interesante resaltar las amplias facultades que dispuso la referida Resolución Nº 0091/19 TCP, al respecto:

(...) El control de legalidad comprende:

1. El 100% de los actos administrativos con efecto hacendal inmediato encuadrados en el Apartado I – Sub apartado A., inciso 1), cuyo monto supere el valor equivalente al 75 % del importe que se fije para las licitaciones privadas (2.3.) o que no expresen importes, los cuales deben estar integrados con la totalidad de los antecedentes que los determinen.
2. El 100% de los actos administrativos con efecto hacendal inmediato encuadrados en el Apartado I – Sub apartado A., inciso 1), que resulten la conclusión de procedimientos de excepción, especiales y/o extraordinarios, que - si bien se encuentran habilitados por el propio ordenamiento en circunstancias especiales – constituyen verdaderas vías de excepción, citando a modo de ejemplo adjudicaciones de contratos o designaciones de personal permanente sin verificarse los principios de publicidad, concurrencia, equidad, transparencia, etcétera, los que deben estar integrados con la totalidad de los antecedentes que los determinen.

Para concluir el relato de esta dimensión, se observa que el Cuerpo incorporó por Resolución N° 0139/19 TCP las comunicaciones digitales para el proceso de análisis de legalidad⁶². Con esta postura, continuó con las decisiones tendientes a una paulatina reducción en la utilización del soporte papel en las actuaciones, ya que promovió la incorporación en formato digital de la totalidad de decisorios que se comuniquen al TCP⁶³.

A los fines de concretar la modalidad impulsada, resultó necesario que todas las Jurisdicciones comprendidas en el Sector Público Provincial No Financiero, en oportunidad de realizar la comunicación de los distintos decisorios, la formalicen en una sola copia impresa en papel certificada y otra en formato digital. Este proceso no fue sencillo, requirió determinación y perseverancia por parte del personal TCP responsable de la aplicación de dicha normativa y generó fuerte resistencia entre las jurisdicciones controladas, ya que debieron readecuar sus procedimientos internos.

A pesar de ello, la forma de comunicación prevista significó un beneficio para todos los sectores jurisdiccionales alcanzados por la fiscalización del TCP, en tanto produjo una disminución significativa en materia de insumos y tiempo de labor para la preparación de tres ejemplares impresos en papel, se redujo a un ejemplar en tal formato. Esto implicó además, migrar toda la base de procesamiento normativo, a nuevos formatos y servidores digitales, lo que pudo ser realizado por el desarrollo previo que se hizo durante los años 2015-2018⁶⁴.

La notificación electrónica de los actos administrativos y su posterior incorporación registral en el Sistema de Análisis de Legalidad, implicó el

3. El 70% de los actos administrativos con efecto hacendal inmediato encuadrados en el Apartado I – Sub apartado A., inciso 1), cuyo monto no supere el valor equivalente al 75% del importe que se fije para las licitaciones privadas (2.3.).

El Contador Fiscal Delegado debe solicitar dentro de los diez (10) días hábiles de su comunicación los antecedentes de aquellos actos cuyo último número de registro coincida con alguno de los siete (7) dígitos de control generados por el Sistema de Decisorios el día hábil inmediato posterior al día de su ingreso a dicho sistema, sin perjuicio de realizar el control de legalidad en el marco del control integral referido en el artículo 205° de la Ley N° 12510.

Del 30% restante, el Contador Fiscal Delegado puede solicitar los antecedentes de aquellos actos administrativos que atento a su relevancia y similitud con otros de la misma temática hayan sido objetados, o aquellos que en virtud de su experticia y criterio técnico, el profesional considere necesario incluir en el análisis de legalidad. En todos los casos el Contador Fiscal Delegado debe solicitar la inclusión del decisorio fundamentando el criterio técnico que motiva tal solicitud al Contador Fiscal General del área respectiva y éste a su vez al Vocal Jurisdiccional competente.

⁶² Dejando sin efecto la Resolución N° 007/06, t.o. por Resolución N° 0052/18 TCP.

⁶³ En cumplimiento de lo dispuesto por el antepenúltimo párrafo del artículo 205° de la LAEC al “Sistema de Análisis de Legalidad” utilizado por el organismo

⁶⁴ Entrevista informante clave N° 4

conocimiento de estos por parte de todos los usuarios del Sistema aludido.

La medida fomentada por los vocales, junto con las cualidades señaladas no solo brindó una herramienta que implica un control por parte de los distintos niveles de análisis sino que, además, permitió a los vocales una fiscalización integral de los actos emitidos por las Jurisdicciones alcanzadas por la competencia legal del TCP.

Finalmente, para lograr el eficaz cumplimiento de las modificaciones realizadas por el Cuerpo para la optimización de la metodología de control, el Pleno dictó en fecha 18-10-2019 la Resolución N° 0158 TCP, que reglamentó y actualizó el sistema de multas aplicables por el TCP en materia de incumplimientos administrativos recursos humanos⁶⁵ sometidos a su control. El avance en este ámbito se visualiza en que el Pleno logró actualizar y aplicar una normativa que desde el año 2006⁶⁶ nunca había sido utilizada por el TCP.

Este nuevo dispositivo dictado, tuvo como objetivo lograr el real cumplimiento de las obligaciones a cargo de los responsables de colaborar con el buen orden administrativo y la regularidad de la administración financiera, introduciendo un mecanismo de mayor efecto disuasivo ante la reiteración de faltas por incumplimiento a requerimientos y decisiones del Tribunal de Cuentas, por parte de los funcionarios actuantes, al instaurar la punición de carácter incremental ante la “reincidencia” de estos. La principal resistencia que se presentó en este campo tuvo dos fuentes principales: en primer lugar, las Jurisdicciones controladas y en segundo término, los propios Contadores Fiscales. Ambos ejes de resistencia tienen el mismo fundamento: la dificultad para modificar hábitos de larga data y costumbres administrativas fuertemente arraigadas en las actividades cotidianas.

Asimismo al definir el nuevo sistema, el Pleno procuró realizar un control eficaz de aquellos procedimientos que deriven en medidas sancionatorias, al establecer la obligación de las Secretarías de Sala TCP de llevar registros pormenorizados de cada caso susceptible de resolver la aplicación de multas o acciones disciplinarias, como así también el deber de comunicar a las Vocalías

⁶⁵ Involucrando a la Secretaría de Recursos Humanos y Función Pública como también a la Dirección General de Recursos Humanos de la Provincia, en la administración de la información que reciban respecto del personal que resulte pasible de sanciones disciplinarias, para luego constituirse en dependencias a las cuales puedan, las autoridades, efectuar consultas en relación con los antecedentes registrados de un determinado personal.

⁶⁶ Resolución N° 0024/06 TCP

competentes, en ocasión de encontrarse una determinada actuación administrativa en estado de resolución definitiva. Esta decisión del Pleno, redefinió el sistema de multas aplicables por el TCP, en cumplimiento de la LAEC, específicamente el inciso z) del artículo 203°67.

Con este último texto reseñado, el Cuerpo Colegiado completó el ciclo definitivo de la optimización de los métodos de control, debido a que:

1. Expandió y actualizó la normativa en materia de control de legalidad y de control de balances.

2. Amplió el alcance del análisis de legalidad (7 dígitos) y de los parámetros para el análisis de rendiciones de cuentas (70 %).

3. Reinstauró la aplicación de la Resolución N° 0024/06 TCP, generando un sistema de multas para los casos de incumplimientos de los mandatos del control del TCP, como garantía de ejecutividad del control.

4. Con estos tres ejes, el Pleno empoderó integralmente a sus Contadores Fiscales, generando mayor fortalecimiento institucional, al constituir ellos el primer nivel de control en las jurisdicciones; perfeccionando al mismo tiempo, la metodología de control utilizada y las medidas punitivas, para los casos de inobservancia.

C) 3.3. Transparentando la organización

Respecto al último eje seleccionado para el análisis del proceso de cambio organizacional, el Cuerpo Colegiado dirigió menor cantidad de esfuerzos en comparación con las descriptas precedentemente. Si bien se detectan avances en este campo, no revisten la cantidad ni calidad de los realizados en las dimensiones anteriores.

Se detectó como un evento previo significativo, cuyo inicio se ubica en el año

⁶⁷ (...) El artículo 203°, inciso z) de la Ley N° 12510 (2.1.), quedará reglamentado de la siguiente manera:
A - El no acatamiento o desobediencia a los requerimientos, decisiones o resoluciones de este Órgano de Control Externo en las gestiones que hacen a su competencia, por parte de los dependientes de la Administración Pública, será sancionado con multas que serán graduadas entre un 5% (cinco por ciento) y un 100% (cien por ciento), del sueldo del agente administrativo de mayor jerarquía del organismo donde desempeña sus funciones el sancionado.
B - El cumplimiento extemporáneo de la presentación de Rendiciones de Cuentas por parte de los Responsables de la Administración, una vez concluido el Juicio de Cuentas y dictada la Resolución condenatoria de formulación de cargo, será sancionado con una multa equivalente al 10 % del sueldo del agente administrativo de mayor jerarquía del organismo donde desempeña sus funciones el sancionado.
C - El cumplimiento extemporáneo de la presentación de las Rendiciones por parte de los Responsables ante la Administración, una vez concluido el Juicio de Cuentas y dictada la Resolución condenatoria de formulación de cargo, será sancionado con una multa equivalente al 10 % del monto que se hallaba pendiente de rendición (...).

2013, la sanción por el Plenario de la Resolución N° 0051/13 TCP, que determinó el Derecho de Acceso a la Información Pública. Posteriormente, durante el año 2014, la presidencia TCP reglamentó el procedimiento que debía seguirse para la solicitud de acceso a la información pública y determinó así los estamentos que debían intervenir en su tramitación, plazos y demás requisitos.

En tal sentido, el TCP contaba con un programa de Imagen y Fortalecimiento Institucional (PlyFI)⁶⁸, que se identificó con el nivel de Gestión, con la capacidad técnica para coordinar el proyecto, que debía trabajar en cooperación con la unidad de aplicación del Decreto N° 692/2009 (Dirección Provincial de Anticorrupción y Transparencia del Sector Público). Dentro de los objetivos de ese programa se destacan: analizar los mecanismos de gestión y organización institucional, proponiendo las mejoras necesarias para garantizar la eficiencia y eficacia en el desarrollo de las tareas constitucionalmente asignadas; fomentar la capacitación técnica y personal de los recursos humanos con el objetivo de alcanzar un desempeño competitivo y eficaz en las actividades a desarrollar y promover la actualización de sistemas integrales de información que apoyen los procedimientos implementados.

Para ello se refuncionalizó el PlyFI designando a un nuevo responsable en sintonía con la conducción de la institución a partir del año 2016⁶⁹ y con el propósito de lograr la máxima transparencia en los actos de gobierno. Los objetivos determinados por la conducción del organismo para el Programa de Imagen y Fortalecimiento Institucional eran:

- Fortalecer la imagen institucional del Tribunal de Cuentas y su rol como responsable del Sistema de Control Externo del Sector Público Provincial no Financiero.

- Analizar los mecanismos de gestión y organización institucional proponiendo mejoras.

- Fomentar la capacitación técnica y personal de los Recursos Humanos del Tribunal de Cuentas.

- Impulsar acciones relacionadas a la transparencia y al derecho de acceso a la información fortaleciendo la vinculación del Órgano de Control con la

⁶⁸ Establecido por Resolución N° 0020/13 TCP.

⁶⁹ Resolución N° 0094/16 PTCP

comunidad.

- Promover la actualización de sistemas integrales de información que apoyen los procedimientos de control implementados.

- Profundizar el compromiso con el cuidado del Medio Ambiente.

Específicamente para el año 2019, esta necesidad de capacitación que se identificó como el principal desafío hacia el futuro del TCP, el Pleno comenzó a sanearla en diversos encuentros de capacitación, mediante el análisis y estudio temas tales como:

- alcance del análisis de legalidad de los pliegos licitatorios;
- seguimiento por parte de las delegaciones fiscales de los cargos pendientes de rendición vencidos (criterios metodológicos);
- cargos pendientes de rendición:
- procedimientos establecidos en la normativa reglamentaria vigente; y
- control de rendiciones basadas en archivos informáticos (sueldos y horas extras, facturas electrónicas)

A su vez, el PlyFI resultaba el encargado de impulsar acciones relacionadas a la transparencia y al derecho de acceso a la información, fortaleciendo la vinculación del organismo con la comunidad.

Vale destacar que esta decisión de capacitación tuvo resistencias y recelos por parte de los contadores fiscales involucrados en la actividad de control. En primer lugar, por que nunca resulta una actividad sencilla unificar criterios en materias opinables, ni todas las jurisdicciones controladas son iguales. En segundo lugar, debido a que existía algún grado de desconfianza, al inicio del proceso, respecto de la utilidad de dichos encuentros. Finalmente, asistir a dichas capacitaciones implicaba desatender actividades cotidianas y atrasar el despacho diario, por lo que no existían mayores estímulos para hacerlo. Todas estas resistencias iniciales fueron abandonadas cuando rápidamente se vislumbró la utilidad del debate constructivo entre colegas “controladores”, lo importante de escuchar y participar en experiencias similares a las propias en el desarrollo de la tarea de control, como así también lo beneficioso de fijar pautas comunes para el despliegue de la tarea del control.

Retomando el ámbito del *derecho de acceso a la información* la presidencia consideró que debía brindar mecanismos de accesibilidad a la información que

se encuentra en poder de los órganos y entidades del Estado. Así, el TCP expresó en sus actas de plenario la necesidad de desarrollar acciones relacionadas a la transparencia y al derecho de acceso a la información pública, conforme su relevancia institucional constitucional y su rol como responsable del Sistema de Control Externo del Sector Público Provincial no Financiero. En este sentido, la Resolución N° 0046/13 TCP reafirma la misión, visión y valores que deben orientar el desarrollo institucional, fijando entre estos últimos a la transparencia y la credibilidad. En la inteligencia que como Organismo encargado de aprobar o desaprobar la percepción e inversión de los caudales públicos y declarar las responsabilidades que resulten, se consideró imprescindible establecer las directrices para desenvolver efectivamente el ejercicio del derecho a la información.

Sin embargo, a la par de velar por la observancia del derecho de acceso a la información pública, resultó necesario salvaguardar aquella que contenga datos personales, o cuya divulgación pueda afectar derechos o intereses públicos o de terceros, o contravenga expresas disposiciones legales.

Lo narrado hasta aquí, constituyó el contexto dentro del cual el CC reguló el derecho de acceso a la información pública en el ámbito TCP, siguiendo los parámetros provinciales, con el objeto de disminuir la brecha institucional. Este sistema permitió agilizar y abaratar las comunicaciones en relación al acceso a la información pública que además sería una herramienta importante para promover la participación ciudadana en este sentido, dado que no es necesario acercarse a ninguna dependencia pública.

Como segunda instancia, en el año 2015 y con la promoción de la presidencia se le encomendó a los programadores de la DGI la generación de una página web institucional que permita a la ciudadanía conocer y tener acceso a toda la información producida por el TCP y los distintos tipos de actividades llevadas a cabo. El funcionamiento integral comenzó en el mes de junio de 2016⁷⁰.

3.3.1. Publicitando las actas plenarias

En este aspecto y como otra evidencia de evolución en la materia, se visualiza un avance para el organismo al incorporar el Cuerpo Colegiado a la

⁷⁰ Entrevista informante clave N° 4

base normativa del TCP que se encuentra disponible en el sitio intranet TCP las actas labradas, como consecuencia de sus Reuniones Plenarias. Uno de los principios rectores de la gestión de gobierno TCP fue la exigencia de hacer transparente el accionar de la propio y para con el resto de administración pública provincial.

Para avanzar en ese sentido fue necesario que la Dirección General de Informática impulsara el desarrollo y uso intensivo de las Tecnologías de Información y Comunicación, entre las distintas áreas del organismo. Por ello, el CC determinó la incorporación de las Actas TCP labradas en reuniones plenarias a la base normativa TCP que se encuentra disponible en el sitio Intranet-TCP, como así también su publicación en el sistema de novedades del sitio Intranet-TCP. Tal decisión se adoptó a los fines de mejorar la calidad de los informes técnicos y dictámenes del personal del órgano de control externo, posibilitando el mejoramiento de los mecanismos de coordinación institucional.

En definitiva, la finalidad de esta medida fue lograr mayor efectividad en el cumplimiento de los objetivos organizacionales, promover la transparencia y la aplicación de principios de eficiencia, eficacia y economía en la gestión operativa en las jurisdicciones y entes objetos del control del TCP.

El proceso descrito guardó relación con lo decidido mediante Resolución N° 0046/13 TCP, la que había aprobado la “Misión, Visión y Valores” del TCP, siendo la *Transparencia* y la *Credibilidad* dos de sus valores destacados, por lo que se percibe una línea de coherencia institucional en esta decisión. Como saldo negativo o dificultad respecto de la temática, se observa que la misma requirió un plazo de 3 años para lograr imponerse y requirió de una fuerte decisión política, combinada con un nuevo liderazgo institucional, para ser adoptada.

La misma actitud adoptó el Pleno para la publicación en el sistema de novedades del sitio intranet TCP y permitir su disponibilidad para la consulta a todo el personal. La Dirección General de Presidencia⁷¹ resultó la encargada de la publicación.

Esto significó un avance significativo respecto de la tradición histórica del organismo, ya que desde el año 1973, las actas plenarias eran secretas y solo tenían acceso a ellas los vocales y quiénes estos determinarían. También

⁷¹ Entrevista informante clave N° 9

benefició la calidad de los informes técnicos y dictámenes del personal del órgano de control externo, al mejorar los mecanismos de coordinación institucional. Además, el Plenario incorporó a dos nuevas áreas para la publicación de sus contenidos en la base documental de normativas: la Fiscalía Jurídica y la Subdirección General de Control de Obra Pública.

3.3.2. Apertura irrestricta del sistema de análisis de legalidad

En la misma dirección, el presidente propuso⁷² a los Vocales, que la Dirección General de Informática habilite a *todos* los agentes del Organismo el acceso por el sitio intranet TCP al “Sistema de Análisis de Legalidad” en carácter de consulta, independientemente de las habilitaciones otorgadas al personal de determinadas áreas para la carga obligatoria de información al sistema.

Fundamentó su proposición en la conveniencia de avanzar en acciones concretas que posibiliten el examen de precedentes para un mejor cumplimiento de la labor asignada a los empleados, redundando en una mayor transparencia de la actividad desplegada. La Dirección General de Informática expresó que la modalidad que conveniente para tal fin era un acceso disponible para todos los usuarios en la página principal de la intranet TCP, denominado “Consulta de Decisorios”, la cual es parte integrante del Sistema de Análisis de Legalidad, sin necesidad de solicitar clave personal. Aquí radicó el salto cualitativo, ya que durante anteriores gestiones en el organismo, tales permisos eran otorgados restrictivamente y con carácter limitado.

Asimismo, a los efectos de mantener actualizadas las configuraciones de los usuarios, los responsables de las distintas áreas que operaban el sistema debían comunicar a la Dirección General de Informática⁷³ los cambios producidos en casos de rotación de agentes, afectación o desafectación del personal para la carga de información.

Por ello, el Plenario adoptó como propia la iniciativa de Presidencia, la que se sumó a otras ya adoptadas para propender a la transparencia y modernización del TCP, como así también con la necesidad de mantener actualizadas las configuraciones de los usuarios en el módulo de

⁷² Mediante Nota PTCP n.º 0048/19

⁷³ A través de la cuenta tcp.sistemas@santafe.gov.ar

administración de cuentas del sistema.

Lo descrito anteriormente se plasmó, el 2-9-2019, por parte del Cuerpo Colegiado en el dictado de la Resolución N° 0120/19 TCP, la cual dispuso que todos los agentes del organismo accedan a la búsqueda en la página principal de la intranet TCP, bajo la denominación “Consulta de Decisorios” del “Sistema de Análisis de Legalidad”, sin necesidad de solicitar clave personal, independientemente de las habilitaciones otorgadas al personal de determinadas áreas para la carga obligatoria de información al sistema⁷⁴.

Las dificultades vivenciadas en esta dimensión guardan relación con la sensibilidad de la información administrada por el organismo y como el CC logró armonizar la demanda de social de mayor transparencia con las exigencias políticas propias de su actividad de control externo.

3.4. Resumen

Luego del caudal informativo presentado hasta aquí, a modo de síntesis, diremos que las tres dimensiones (Fortalecimiento institucional, optimización de la metodología de control y aumento de la transparencia organizacional) del proceso de cambio organizacional TCP seleccionadas, tuvieron grandes hitos y algunos otros complementarios, pero apuntados en la misma dirección y con el mismo objetivo: revalorizar y jerarquizar la institución. Por otro lado, las delimitaciones cronológicas no siempre fueron exactas, sino más bien difusas, lo que no impide visualizar claramente la existencia de tres grandes etapas: su promoción primigenia, su implementación posterior, para finalmente llegar a la consolidación definitiva. Los escollos que atravesaron cada uno de los tópicos abordados tuvieron como principales ejes las resistencias administrativas internas y externas. También se presentó como dificultad, aunque no estrictamente impuesta por alguien, el grado de desregulación o “abandono” en la gestión, relacionado con ciertos aspectos de la organización. Ambos aspectos fueron superados con determinación de la conducción respecto de los objetivos organizacionales y el alto grado de adhesión a los mismos por parte de la mayoría del recurso humano TCP, originado en las amplias mejoras laborales con que se vieron beneficiados.

⁷⁴ El fundamento de dicha modificación consistió en avanzar con acciones concretas que posibilitasen el examen de precedentes para un mejor cumplimiento de la labor asignada a los empleados, redundando en una mayor transparencia y fortalecimiento de la actividad que se despliega.

*Es preciso saber lo que se quiere;
cuando se sabe,
hay que tener el valor de decirlo;
y cuando se dice
es menester tener el coraje de realizarlo.*
Marcel Mart

CAPITULO 4

Capítulo 4: Análisis del caso

A lo largo de las páginas anteriores hemos narrado el proceso experimentado por un organismo público de control externo, ubicado en el nivel de estado provincial y dedicado al control del sector público no financiero de la Provincia de Santa Fe, cuyo funcionamiento, diseño e integración fue mutando a lo largo de los últimos años, con mayor énfasis en el período comprendido entre los años 2015-2019.

Intentaremos ahora, darle una concreción práctica al marco teórico elaborado en el Capítulo 1, para visibilizar que conceptos de los allí vertidos fueron detectados en el Relato del Caso, desarrollado en el Capítulo 3.

4.1. Proceso de cambio TCP

4.1.1 Grados del cambio

En el desarrollo del marco teórico presentado en el Capítulo 1, delineamos las diferentes modalidades que los autores presentan del cambio organizacional. A tal fin, distinguimos entre los conceptos de innovación, adaptación y modernización, con la intención de presentar su aplicación concreta en el caso del TCP, en materia de originalidad. Como oportunamente desarrolláramos, el cambio puede presentar diferentes intensidades o consistencias. Según ello, adoptará alguno de los 3 conceptos enunciados más arriba.

En nuestro caso particular, la innovación se percibe como realizada principalmente por la conducción política de la institución. Así, a partir del año 2015 y con la conformación plena del Cuerpo Colegiado, comienza una etapa de cambio estructural, originado en la nueva impronta del gobierno de la institución. Esto se reflejó en la rediscusión de los mecanismos de control, de los paradigmas de transparencia del organismo y de sus procesos de fortalecimiento institucional, relacionados con el posicionamiento constitucional, la composición de su recurso humano, su perfil técnico y la optimización de las condiciones edilicias en las que el personal desempeña sus labores.

Las causas principales de esta innovación están dadas en la visión estratégica que la conducción del Cuerpo Plenario tuvo a partir del año 2016 y el nuevo clima laboral y la reformulación de la cultura organizacional, que el

grupo de funcionarios administrativos y asesores técnicos aportaron para el TCP, como se presentara en el capítulo anterior. Se observa como consecuencia directa una nueva concepción del diseño organizativo, el prolífero desarrollo del recurso humano (concursos de ingreso y promoción del personal, designaciones de personal jerárquico por oposición, concursos para cubrir cupos de discapacidad, entre tantos otros), estricta orientación a la actividad del control (ampliación del rango de actos sometidos a control y aumento de las facultades de los Contadores Fiscales para realizarlo, control a empresas) y un reposicionamiento del Organismo (a partir del nuevo rol adquirido por sus representantes) en el ámbito nacional que nuclea a todas las Entidades de Fiscalización Superior de la Argentina: el Secretariado Permanente de Tribunales de Cuentas y Organismos de Control de la República Argentina, como así también la OLACEF en el ámbito internacional.

Siguiendo la línea propuesta por Ciai et. al. (1998) no subsumimos al proceso analizado en el concepto de modernización institucional, debido a que lo acontecido no fue la adopción de políticas originadas en otros modelos administrativos la que desencadenó estos acontecimientos. Si bien se visualiza una coherencia entre lo que la teoría administrativa le exige a los organismos de control (Krieger, 2015 p. 200) □ detectamos un avance mucho más intuitivo, hasta casi emocional, pero no por ello menos enfocado y preciso, para el caso TCP.

Por último, diremos que adaptación será el desafío por el que la organización deberá atravesar a partir del cambio de administración política en la Provincia de Santa Fe, luego de doce (12) años ininterrumpidos de gobiernos del Frente Progresista Cívico y Social, para su reemplazo a partir del 10-12-2019 por una administración liderada por el Partido Justicialista, la que seguramente aportará nuevos enfoques, diferente asignación presupuestaria y exigencias institucionales, respecto del rol del Tribunal de Cuentas en el ámbito de la administración pública provincial.

4.1.2 Motivos del cambio

De los cinco (5) motivos del cambio relevados en el Capítulo 1, el caso que nos ocupa presenta predominantemente tres (3) de ellos con características mayormente contextuales, a saber:

- la presencia de un liderazgo centrado en la figura del presidente y respaldado por el CC impulsor del proceso de cambio, lo que se visualiza en la integración plena del Cuerpo a partir del año 2015

- un diseño, constitucionalmente sólido (artículo 81° de la Constitución Provincial), pero institucionalmente flexible, que facilitó su recombinación para optimizar los procesos, las políticas y los sistemas organizacionales utilizados por la institución

- una fuerte orientación al destinatario del servicio institucional de control externo de la actividad pública, en función de la demanda ciudadana de mayor transparencia y rendición de cuentas, y en función de las exigencias de las Jurisdicciones controladas para mejorar el desempeño de sus gestiones administrativas.

A partir de lo desarrollado en este análisis, podemos vislumbrar que el proceso de cambio organizacional TCP, es efectivamente un conjunto de transformaciones en diversas dimensiones de la institución, que fue producido, sostenido y consolidado por una conjunción de factores particularmente internos e inherentes a la propia conducción:

- *personales* relacionados al liderazgo del Cuerpo Colegiado (CC) y la cohesión en su funcionamiento;

- *políticos*, relacionados con el origen de cada uno de los miembros del Plenario que tuvieron al suficiente habilidad de diálogo y negociación para permitir el avance con el ciclo de cambio, pudiendo superar los escollos que oportunamente describimos en el Capítulo anterior y;

- *administrativos* entendidos como aquellos avances en materia de recursos humanos de la institución, ajenos a los factores políticos de la conducción, que permitieron el acompañamiento y respaldo del personal en la dirección del cambio sugerido.

4.1.3. Tipos de cambio producido

Recordamos que el cambio organizacional, puede darse de manera *súbita o no planeada*, o ser consecuencia de una planificación organizacional minuciosa (cambio *planeado*). Producto de este análisis, consideramos que si bien no encuadra con absoluta nitidez, el caso TCP posee muchos más elementos del cambio planeado, que del emergente, súbito o no planeado.

En el caso del TCP, el cambio se produjo por acciones políticas y administrativas tendientes a lograr incrementos de valor institucional, laboral, remunerativo y funcional para todos los componentes de la organización, en base a metas fijadas por la conducción del ente. Esta dirección se constituyó en una transformación intencional, de gran magnitud y alcance, con la aspiración última de mejorar drásticamente su desempeño y proyectarse al futuro.

Asimismo, hemos detectado en la práctica, los conceptos del modelo de cambio amplio, elaborado por Kilmann (1984) y reseñado en el inicio de nuestra investigación. Así, las cinco fases generadas por el autor, en nuestro caso práctico fueron:

1. Inicio del ciclo: claramente se visualiza con la incorporación al CC de 2 nuevos vocales (septiembre de 2015) y la designación de un nuevo presidente TCP (en mayo de 2016).

2. Diagnóstico de problemas: este estadio fue atravesado con relativa facilidad, ya que al asumir como presidente del órgano una persona que, al mismo tiempo, fue personal de carrera TCP, poseía un conocimiento acabado de las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas de la institución.

3. La Planeación de Trayectorias tuvo un componente más intuitivo que formal. Si bien no existieron elementos formales del estilo de un plan estratégico o programático escrito, el avance fue consecuente con las necesidades más urgentes del organismo. En las dimensiones metodológicas seleccionadas, se observa la coherencia de dicha evolución: primero se fortaleció la institución¹, luego se optimizaron los métodos del accionar del organismo, es decir, actualización y reformulación de la metodología de control externo TCP, para finalmente, dedicarse al ámbito de la transparencia².

4. Este particular supuesto de análisis, la Implantación de Trayectorias tiene una directa correlación con la actividad normativa del TCP. Como desarrollaremos mas adelante, la conducción de la institución *implantó las trayectorias deseadas*, principalmente, con leyes conseguidas y normativa dictada en el período estudiado.

5. Directamente relacionado con lo anterior y parte fundamental de la

¹ Se analizaron cada uno de los aspectos de esta dimensión "ómnibus" en el Capítulo 3

² Oportunamente, en el Capítulo 3, mensuramos dichos esfuerzos. A continuación, en las Lecciones Aprendidas, valoraremos la proyección de esta variable.

Evaluación de los Resultados, presentamos como una evidencia de cambio organizacional: el aumento cuantitativo de observaciones legales, resoluciones plenarias, reuniones del CC, incorporación de personal, formalización de estructuras y realización de procesos concursales, entre tantas otras, cuya consecuencia es la mejora en el funcionamiento de la organización.

4.2. Obstáculos del proceso de cambio TCP

Los principales desafíos que enfrentó el proceso de cambio fueron la resistencia interna, lograr los consensos políticos -internos y externos- necesarios para el reposicionamiento y la revalorización institucional y el diseño de dispositivos normativos que permitan garantizar la continuidad de estos cambios en el tiempo. Las conclusiones aquí presentadas surgen del estudio organizacional realizado, de las entrevistas con informantes claves y de la observación participante a lo largo de todo el período temporal evaluado.

La conducción del organismo y sus equipos de gestión inmediatos eran conscientes de que el proceso de cambio incluye un balance de fuerzas y contrafuerzas. Es lo que sucede y sucedió siempre en las organizaciones y sobre todo, en las públicas. Fuerzas, como hemos dicho en el Marco Teórico del Capítulo 1, son todas las acciones y necesidades concretas a implementar para *aplicar el cambio*. Siguiendo con este razonamiento, las contrafuerzas están representadas por aquellos aspectos de la vieja organización o la vieja cultura organizacional a transformar: aquí aparecieron dificultades y dilaciones, empleados y funcionarios TCP “quejosos” y “quedados en el tiempo” que sostuvieron que “acá las cosas siempre se hicieron así y no tiene por que cambiar”, entre varios tipos de “no” que buscaron imponerse en el camino del cambio: es decir, encontramos resistencias abiertas e inmediatas sumadas a las implícitas y diferidas (Peinado, Peinado, & Esteve, 2010, p. 102). En tal sentido, el rol de las entidades sindicales con participación sectorial fue menor, debido a que no se constituyó como impulsor de los cambios organizacionales producidos, en algunos casos opusieron algún grado de resistencia y en la mayoría de los supuestos, solo se limitaron a acompañar el impulso que a la gestión dio el presidente. Evidencia de lo dicho puede observarse en las Actas Paritarias desarrolladas entre los años 2016 al 2019, particularmente las Actas N° 01/2019 y 03/2019.

Fue necesario tomar en cuentas estas variables y equilibrarlas lo mejor posible, no rendirse y aprender a generar entornos de otros empleados/funcionarios TCP de confianza, con los que sostener las energías en el proyecto y diseño del cambio institucional propuesto, manteniendo en movimiento el “dínamo transformador”.

Como ya hemos desarrollado anteriormente en este trabajo, el cambio produce en las personas miedo e incertidumbre hasta que los primeros resultados de mejora institucional empiezan a verse de forma concreta y tangible. Para esto tuvieron que pasar varios meses desde su inicio, pero sin lugar a dudas valió la pena encarar el proceso.

En cuanto a los consensos políticos, el episodio central y relevante narrado en el Capítulo 3 que fue la conformación integral del Cuerpo Plenario y el sostenimiento de su conducción por parte del Presidente por varios períodos consecutivos, permitió que un proyecto uniforme, coherente y sostenible para el TCP pudiera mantenerse a lo largo del tiempo. Esto tuvo directa injerencia en la obtención de los resultados buscados, ya que se presentaba como una dificultad interna la rotación anual de la presidencia del Cuerpo, prevista en el diseño organizacional anterior a 2017 y que fuera dejada de lado por esta nueva composición plenaria.

Asimismo, cada uno de los Vocales, mediante sus propias y particulares características políticas (relacionadas a pertenencias partidarias y vinculaciones organizacionales) fueron consecuentes con la meta de “revalorización institucional”, aportando sus capacidades e influencias en la búsqueda de un objetivo común. Vale destacar que los procesos de cambio organizacional donde la conducción es unipersonal suponen menos limitantes y obstáculos, que en aquellas instituciones colegiadas como el TCP, donde la conducción, sin bien es unipersonal para la gestión, requiere de consensos obligatorios para la toma de decisiones de gobierno, por lo que resulta mucho más meritoria la tarea de cada uno de los Vocales, en el marco enunciado.

En cuanto al diseño de dispositivos que permitan consolidar el cambio, es la nota mas sobresaliente de este análisis, donde cada uno de los pasos adoptados, fue ratificado de manera legal, resolutive o reglamentaria, es decir con un dispositivo normativo que garantice su continuidad intergeneracional. Esto se observa con las leyes provinciales obtenidas específicamente para el

minúsculo sector TCP (13608, 13514) y la sanción de normas que hacen a procesos trascendentales de la organización, como los relacionados a la metodología de control, entre tantos otros. En el ámbito narrado de “calidad institucional” creemos que la misma constituye un proceso continuo, al visualizar la comprensión por parte del CC respecto a que esos procedimientos admiten adecuaciones permanentes y mejoras, por lo que es una tarea a sostener por la institución a lo largo del tiempo.

4.2.1. Tipos de problemas relevados en el procesos

Nuevamente retomando el marco conceptual, detectamos que los desencadenantes principales descriptos en el capítulo anterior, se produjeron por factores tales como:

- existencia de un proceso normativo precario
- resistencia abierta e inmediata al cambio
- diseño organizacional desactualizado y rígido
- recurso humano desincentivado (o con incentivos precarios) y sin una percepción real de la necesidad del cambio
- ausencia de un liderazgo motivador que transmita una visión innovadora.

Al mismo tiempo, los casos individuales relacionados a hábitos personales, necesidad de seguridad, temor al futuro y protección de “lo propio”, también presentaron alguna resistencia.

Finalmente, los condicionantes *externos* fueron los que hemos reseñado hasta aquí: políticos, en su órbita intergubernamental y presupuestaria, como así también sindicales, relacionados con la legitimidad de la representación ejercida dentro del TCP.

4.2.2. Repertorio de soluciones aplicadas

Siguiendo la línea enunciada en el apartado anterior, a las problemáticas detectadas, se las intentó contrarrestar con el siguiente repertorio de soluciones propuestas:

- profusa, variada e integral actividad normativa en múltiples niveles (resoluciones, decretos, leyes a las que nos refiriéramos en el Capítulo 3). Esto fue posible por la actividad instigadora de la presidencia y el acompañamiento

del CC³.

- la conducción del organismo y su grupo primario de asesores generó una fuerte percepción tanto a los empleados de la necesidad de “descongelar” la institución, para actualizarla y dotarla de mayor dinamismo (apartado 3.1.7)

- como ya dijimos, se redefinió la estructura del TCP, integralmente, tanto en términos generales de la organización, como cada uno de sus componentes internos.

- existieron múltiples incentivos para lograr el acompañamiento del personal, a las propuestas de la nueva gestión: reducción de la jornada laboral a 30 horas semanales, renovación y rediseño de la totalidad de los ámbitos laborales y como corolario y motivo principal: equiparación salarial con el poder legislativo provincial, lo que en la práctica implicó una recomposición salarial del 25% en promedio. Por estos motivos, los empleados se vieron implicados y comprometidos con el proceso de cambio.

- por otra parte, fueron determinantes las características personales y laborales de la nueva conducción de la institución, es decir, la impronta que el presidente asumido en el año 2016 dio a su gestión y se mantuvo (y mantiene) hasta la actualidad. Reiteramos un concepto vertido anteriormente: la ventaja cualitativa de esta conducción radicó, además de sus propias características de dedicación laboral irrestricta, en el conocimiento acabado de la institución, producto de haber formado parte de ella como empleado durante un extenso período. Si bien no es objeto del presente estudio abordar las características del liderazgo, ya que existen sobrados análisis realizados sobre la temática, sirve su concatenación como desencadenante y sostén del proceso de cambio organizacional y, en particular, para un proceso de cambio con grandes elementos “intuitivos”, como enunciaremos en las Lecciones del capítulo siguiente.

Por último, respecto de los condicionantes externos y también retomando el concepto abordado en el Capítulo 1, uno de los principales aciertos fue el hacer coincidir los *tiempos políticos* con los *tiempos organizacionales* (Waissbluth, M. 2008) ya que la conducción del organismo logró persuadir a la conducción

³ Ya hemos presentado anteriormente, algunos indicadores cuantitativos como el aumento del dictado de resoluciones de plenario, el aumento en la frecuencia temporal de las reuniones del cuerpo, el aumento en la cantidad de observaciones legales formuladas, el aumento en la planta de personal del organismo, en la cobertura de cargos vacantes, entre otras.

política provincial, de la urgencia y el mérito de las reformas administrativas necesarias en el TCP, lo que derivó en la asignación de importantes partidas presupuestarias hacia una organización cuantitativamente poco relevante.

4.3. Consolidación del proceso de cambio

El análisis realizado parte del supuesto según el cual las acciones que integran un proceso de cambio, son en parte el resultado del diseño (explícito o implícito) que les dio origen, del conjunto de acontecimientos inmediatos (situación en movimiento) en el que los actores que las llevan adelante se ven involucrados y del contexto más amplio integrado por factores políticos, institucionales, ideológicos y de política pública. Se configura así un esquema que permite establecer las interacciones entre acciones, situación en movimiento, diseño y contexto, con lo que se facilita una explicación integral del proceso bajo estudio.

La principal idea orientadora del proceso analizado es la del fortalecimiento institucional. Si bien la utilizamos como dimensión metodológica, la profundidad y magnitud de sus implicancias nos permite reconvertirla en un verdadero objetivo de la gestión, con múltiples consecuencias en todos los ámbitos de la organización.

Asimismo, el proceso de consolidación del cambio fue posible por la obtención de leyes específicas y resoluciones relevantes. El repaso que presentaremos a continuación buscar hacer hincapié en la correlación observada entre el dictado de leyes y el fortalecimiento de la institución:

1. La Ley que consagró el Estatuto TCP reconoció la entidad determinante de los derechos y obligaciones de los trabajadores del órgano de control externo provincial. Como vimos, determinó el funcionamiento y las reglas de su ámbito paritario, con una integración multipartita entre autoridades políticas, representantes sindicales y trabajadores. También consagró su autonomía, autarquía y dependencia presupuestaria del Poder Legislativo provincial. La idea de esta mención no es reiterar lo ya narrado previamente, sino mostrar otra vertiente de las consecuencias de su sanción. Por eso, resulta interesante detenerse en las implicancias profundas del funcionamiento de una paritaria propia TCP. Como primera y más evidente conclusión, puede presentarse a la equiparación salarial, que en definitiva termina siendo una recomposición

remunerativa para todo el personal del control externo, tanto en los tramos iniciales del escalafón, como sobre todo y particularmente, para aquellos tramos profesionales de conducción, dando adecuada contraprestación a la mentada experticia técnica de la que se impone el organismo.

Pero observando más en profundidad y deconstruyendo el texto de las Actas paritarias suscriptas entre el año 2016 y 2019, se detecta que sus consecuencias son mucho más duraderas y funcionales a la etapa de consolidación del cambio organizacional. Esto es así, debido a que dentro de este ámbito y a propuesta de la conducción del TCP, se estableció un límite de dos (2) categorías para el proceso concursal interno, garantizando de este modo el efectivo acceso al *derecho a la carrera administrativa*, generando un régimen de concursos propios (Resolución N° 0090/18) el que asegura la funcionalidad, profesionalización y carrera del agente del Tribunal de Cuentas, conforme a niveles de complejidad, responsabilidad y experiencia requerida para el desarrollo de las distintas funciones.

Haciendo un somero repaso de los logros que se desprenden de la actividad paritaria TCP, podemos enumerar los siguientes:

Mediante Resolución N° 0109/16 TCP (Acta N° 1490 del 7-7-2016) se aprobó el Estatuto para el Personal del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Santa Fe, en el marco facultades conferidas en el artículo 200, inciso b) de la Ley N° 12510, el cual establece en el ámbito de competencias del Cuerpo Plenario de Vocales aquellas referidas a las “modificaciones de la estructura orgánico funcional, el reglamento interno, el régimen laboral, las normas de ingreso de su personal y el régimen salarial”. Luego se aprobó la Ley N° 13608 en fecha 30 de noviembre de 2016, promulgada el 19-12-2016 mediante Decreto N° 4559/16 y publicada en el Boletín Oficial el 3-1-2017 como dijéramos precedentemente al presentar el marco paritario (artículos 80° a 85°). Se percibe, respecto de esta Ley que fue dictada para un organismo que cuenta con 350 trabajadores. Idéntica tarea ha sido de imposible consecución para sectores mucho más numerosos como por ejemplo los docentes (46129 solo cargos docentes en 2016) o el personal policial (17800, al año 2018).

Fue también en el transcurso de estos años, donde se desarrolló un propio Régimen de Licencias Justificaciones y Franquicias para el Organismo, mediante Resolución N° 0254/16 TCP como así también de un Régimen de

Escalafón mediante Resolución N° 0321/16 TCP y modificatoria N° 0100/18 TCP.

Asimismo, mediante Resolución N° 0099/18 TCP se aprobó la Estructura Orgánica Funcional para el organismo hasta los niveles de Subsecretarías y Subdirecciones Generales. Consecuentemente, en fecha 19-6-2018 se estableció, a partir del 1-7-2018 las que actualmente son las nuevas categorías escalafonarias en todos sus agrupamientos, incorporando, además de los agrupamientos administrativos, profesionales/técnicos e informáticos al de mantenimiento y servicios generales como también al agrupamiento choferes. En dicha normativa quedaron establecidas las retribuciones conformada por: el sueldo básico correspondiente a la categoría de revista del agente; adicionales particulares: antigüedad, título y permanencia; suplemento de presentismo y suplemento por subrogancia u otros funcionales que correspondan a la situación de revista⁴.

Además, se puede citar la Resolución N° 0157/17 TCP mediante la cual el organismo pasó a contar con un Régimen propio de Viático y Comisiones de Servicios.

Las referencias anteriormente citadas denotan la convicción constitucional respecto del artículo 81° y su amplio espectro de consecuencias jurídicas e institucionales, donde se habla de la independencia, autonomía y autarquía del TCP, lo que se tradujo en un gran esfuerzo para generar un Estatuto y Paritarias propias, como también reglamentaciones específicas del sector; *aggiornadas* a un organismo vanguardista que intente replicar los lineamientos estatales que el siglo XXI reclama.

2. Otro dispositivo legal obtenido y cuyas consecuencias trascienden las habituales de cualquier norma, sino que reflejan el sentido de un proceso de cambio organizacional profundo, fue la “Ley de Pasantes”, aprobada a el 26 de noviembre de 2015. La misma reconoció a los fines previsionales del período de actividad encuadrado genéricamente en el régimen denominado de Pasantías, desarrollado por los trabajadores que ingresaron antes del 31-12-2000 en el Tribunal de Cuentas sin que se les hubiese efectuado aportes,

⁴ Entre ellos, suplemento a los Fiscales Generales, Suplementos a las Fiscalías Adjuntas, Suplementos a los Asistentes Técnicos y Secretarios de Vocalías y Presidencia, Suplementos Secretaría de Plenario, Suplementos Secretarías de Salas, Suplementos Subsecretarías, Suplementos Direcciones Generales, Suplementos Subdirecciones Generales, Suplementos Choferes de Funcionarios y Suplementos Habilitados Pagadores.

quedando expresamente excluidos de tal beneficio cualquier otra pasantía educativa incluidas las efectuadas en virtud de la Ley Provincial N° 12585 y/o las Nacionales N° 25165 y 26467.

Pero esto no fue todo, ya que posteriormente el Cuerpo Plenario realizó gestiones, conjuntamente con la Caja de Jubilaciones y Pensiones, para reglamentar los artículos 3°; 4° y 5° firmándose la resolución y los distintos convenios con dichos pasantes en la Resolución N° 0216/17 TCP (Acta N° 1554 - fecha 2-11-2017) como así también la Resolución N° 0218/17.

Luego, en el mes de febrero del año 2019, mediante el dictado de la Resolución N° 0007/19, el Plenario intentó encontrar una justa composición a la problemática del suplemento por antigüedad para los ex pasantes, toda vez que si bien los agentes se sometieron voluntariamente a un régimen denominado de “becas pasantías” consintiendo que no se les liquidara el adicional por antigüedad durante su adscripción a ese régimen, resulta relevante mencionar que el sistema extralimitaba la estricta finalidad formativa propia de las pasantías. Pero no por ello se debe estar sin más a aceptar eso como un elemento diferenciador que las mutase en relaciones de empleo público, porque estas relaciones exigen formalidad para instituirse (acto de designación). Asimismo, la dilatada vinculación que se observa entre “becarios pasantes” y el Tribunal (que en algunos casos superaron los catorce años) generó conocimientos y técnicas específicas de control que dotaron a dichos “becarios pasantes” de experiencia que es aplicada a las tareas en beneficio del Tribunal de Cuentas; no obstante en instancia de la incorporación a la Planta Permanente, la carencia de acto administrativo que instituyera o reconociera tal vinculación como de otro tipo no habilitó a tomar ese período en consideración a los fines del cálculo del Adicional Particular por Antigüedad. Tal suplemento como dijimos, fue otorgado finalmente en el mes de febrero del año 2019.

3. Por último y como consecuencia del funcionamiento del ámbito paritario, se obtuvo la equiparación salarial con el Poder Legislativo, dando fin a un reclamo de más de diez (10), el que minuciosamente describiéramos en el Capítulo precedente. Esta Comisión Paritaria, al mismo tiempo, se constituye en una forma de asegurar hacia el futuro que las modificaciones realizadas en este lapso, no puedan ser alteradas únicamente con voluntades políticas, sino

que revisten la necesaria participación y opinión de los propios trabajadores TCP.

Lo antedicho demuestra que el proceso de consolidación del cambio organizacional analizado, tiene profundas bases normativas y puede trascender a sus artífices e impulsores. Asimismo, es otra arista desafiante mantener la dirección organizacional en el mismo sentido, luego que los mandatos de los actuales Vocales integrantes del Cuerpo Plenario⁵, finalicen.

4.4. Focos de énfasis en el proceso de cambio organizacional TCP

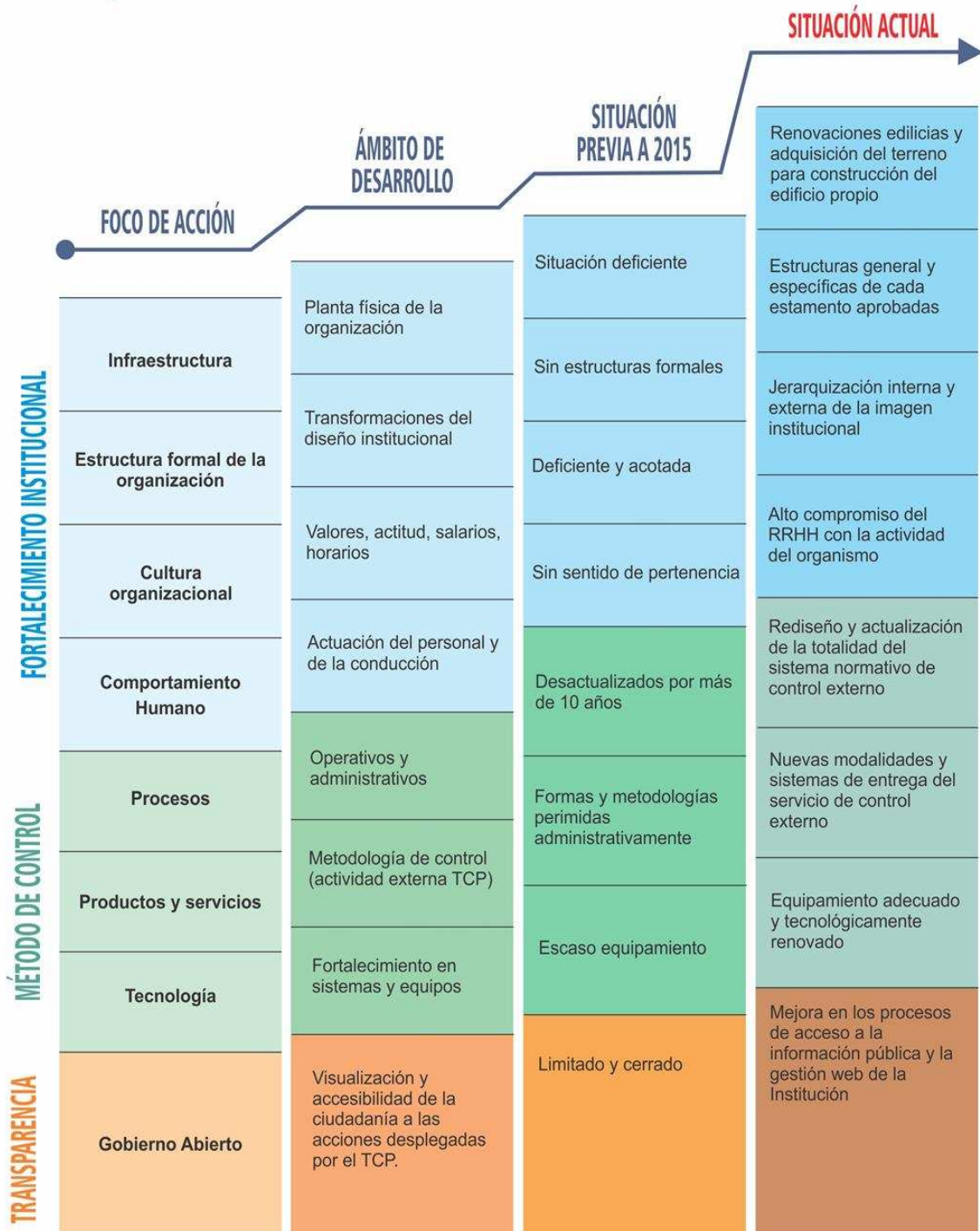
Aquí nos presentaremos someramente los aspectos donde la conducción TCP centró sus esfuerzos de gestión, lo que generó el proceso de cambio organizacional y como este “antes y después” se tradujo en el caso concreto.

Para graficar este apartado y a modo de resumen, basado en el marco teórico diseñado en el Capítulo 1 y la práctica descrita en el Capítulo 3, donde la evidencia del cambio se presenta en la migración de la “Situación Previa a 2015” y su paso a la “Situación Actual”. Para ello, presentamos el siguiente cuadro:

Tabla N° 1: Resumen de los ámbitos del Cambio y sus manifestaciones

⁵ En especial, de aquellos designados en el año 2015, cuyo mandato vencerá a mediados del año 2021.

Resumen de los ámbitos del Cambio y sus manifestaciones



Fuente: Adaptación propia del esquema propuesto por Acosta (2002, p. 11-14) con sustento en Resoluciones TCP

Como modo de reconocimiento del proceso de cambio institucional, el Gobernador de la Provincia de Santa Fe, Ingeniero Roberto Miguel Lisfchitz, remitió nota al Presidente TCP, en fecha 25-6-2019 *“felicitando al personal por el arduo trabajo realizado”* y *“augurando se mantenga ese relevante y distinguido protagonismo en el control de la hacienda pública”*. Mas allá de las formalidades implicadas en tal comunicación, se presenta como una evidencia del proceso de optimización organizacional llevado adelante por el TCP durante el período analizado, siendo la primera misiva en estos términos recibida en la historia del organismo.

Gobernador de Santa Fe

SANTA FE, “Cuna de la Constitución Nacional”, 25 de junio de 2019.-

Señor
Presidente del
H. TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA PROVINCIA
C.P.N. OSCAR MARCOS BIAGIONI
SU DESPACHO.-

Ref. NOTA SAP N° 0147/19 s/ Elevación Memoria Anual del TCP Año 2018.-

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a Usted y, por su intermedio, a los demás integrantes de ese H. Tribunal, no sólo con el objeto de acusar formal recibo de la “Memoria Anual Ejercicio 2018” -en el marco de lo estatuido por el Artículo 204°, inciso d) de la Ley N° 12.510-, sino especialmente para hacer llegar a ese Cuerpo y todo su personal mis más sinceras felicitaciones por el arduo trabajo realizado a lo largo del año anterior.

Tanto el ejemplar acompañado como su respectivo anexo de normas, resultan demostrativos de la enorme y calificada actividad desplegada por ese Órgano de Control Externo en cumplimiento de las competencias asignadas por nuestra Constitución Provincial y la Ley N° 12.510, respectivamente, como también de los logros y objetivos institucionales alcanzados durante su gestión como Presidente.

Siendo así, y augurando se mantenga ese relevante y distinguido protagonismo en el control de la hacienda pública, lo saludo con mi consideración más distinguida.-


ROBERTO MIGUEL LISFCHITZ
GOBERNADOR
Provincia de Santa Fe

Fuente: archivo de la Secretaría de Asuntos de Plenario

4.5. Síntesis de los resultados del estudio

La experiencia analizada en este trabajo nos revela los esfuerzos de un conjunto de actores estatales por llevar adelante el proceso de cambio organizacional en un organismo de control externo.

El proceso de cambio estudiado terminó dando lugar al empoderamiento institucional del Organismo y por lo tanto, su capacidad para convertirse en referente técnico de la administración pública provincial. Esto se tradujo en las diversas respuestas que las Jurisdicciones controladas realizaron durante este período a los requerimientos realizados⁶.

Como presentáramos al comienzo de nuestro trabajo, al momento de hablar de los motivos del cambio y sus tendencias, existen factores internos y externos elaborados por la teoría organizacional.

Entre los internos podemos mencionar la adecuación de la normativa por el paso del tiempo y por la formación del personal. Esto tiene como finalidad darle al Organismo de Control una visión más amplia, tendiente a jerarquizar la situación técnico profesional y brindar las herramientas normativas que permitan un ejercicio eficaz del control.

En cuanto a los externos, destacamos por una parte, a los vinculados con el plano institucional. En este sentido, podemos señalar que el esquema colegiado de gobierno del TCP llevó a que los actores de diversos orígenes estuvieran obligados a mantener una actitud amplia, de negociación y acuerdo permanente a los fines de dinamizar la gestión organizacional.

Lo dicho se logró como consecuencia del preponderante y consolidado liderazgo existente en el TCP a partir del año 2016, el que generó un claro plan de revalorización institucional, constituyéndose en el desencadenante principal del proceso de cambio organizacional estudiado. Asimismo, el contexto de recambio permanente de autoridades conformó un escenario propicio para generar un período de *amesetamiento institucional* que luego se reflejó en resultados de funcionamiento poco alentadores. Por otra parte, destacamos a los condicionantes políticos, entre los que podemos mencionar a los diversos orígenes político partidario de cada uno de los Vocales integrantes del Cuerpo

⁶ Según se desprende del reconocimiento realizado por el propio Gobernador Provincial en su nota de fecha 25-6-2019 y de las evidencias presentadas por las Memorias Anuales del organismo de los años 2016, 2017, 2018 y 2019, donde se presenta el exponencial aumento en el acatamiento de las directrices del organismo. Para mayor abundamiento, ver <https://tcpsantafe.gob.ar/index.php?/esl/Institucional/Memorias>

Colegiado, sumado a la permanencia durante 12 años del mismo partido en el Gobierno Provincial, consolidando los “oficialismos” y las “oposiciones” dentro del propio TCP, por un extenso período de tiempo⁷.

Creemos que la posibilidad de generar un cambio organizacional es, asimismo, la posibilidad de realizar un salto cualitativo en la gestión, ya que el TCP es un reflejo que acompaña la actividad del gobernante. El verdadero avance en línea con lo que la teoría de la Administración Pública le reclama a los organismos de control, es ir hacia un verdadero control de gestión, que es lo que la sociedad reclama al TCP y una tarea pendiente hacia el futuro es la capacitación de los profesionales que están apareciendo y requieren de una formación integral en estos nuevos lineamientos (por ejemplo, fiscalizaciones electrónicas y control digital).

En tal sentido, se visualiza la existencia de personal de reciente consolidación en la función de Contador Fiscal, los que desarrollaron toda su trayectoria laboral en el ámbito del control externo, es decir, *nacieron controladores*, lo que en sí mismo no constituiría un disvalor, pero que otorga una visión más acotada de la función de control respecto a aquellos Contadores Fiscales de mayor antigüedad, pero que fueron partícipes como gestores de diferentes ámbitos de la Administración.

Por su parte, constituye un avance logrado durante el año 2019, el énfasis que el Pleno le dio al PlyFI, cuya principal finalidad reside en unificar criterios técnicos de control y aumentar el grado de diálogo interno de los diversos estamentos involucrados en esa actividad.

Otro engranaje que debería ser mejorado es la relación con el Poder Legislativo, reflejado en el artículo 248° LAEC, en cuanto a la conformación y funcionamiento la Comisión Revisora de Cuentas. Clara manifestación de esto es que en toda la historia de la Provincia se aprobó un dictamen para la Cuenta de Inversión, porque no se realiza una evaluación de gestión por parte de la Legislatura. Esto permitiría controlar mejor al Poder Ejecutivo, pero también al propio TCP, ya que la Comisión Bicameral podría hacer pedidos o sugerencias

⁷ Asimismo, las recientes elecciones provinciales contribuyeron a generar algún grado de incertidumbre, debido al cambio de partido político en el Gobierno, amenazando la continuidad de los actores involucrados o simplemente retrasando la realización de las actividades previstas, debido a las nuevas asignaciones de prioridades para el desarrollo del Organismo. Si bien no es el tema que abordamos, la incertidumbre generada por cambios en procesos políticos partidarios fue profundizada en Duran Barba, J. y Nieto, S. (2017) *La política en el siglo XXI*. Buenos Aires, Ed. Debate.

a la actividad desplegada por el TCP. No es nada novedoso, sino meramente el cumplimiento de las disposiciones normativas vigentes.

Decía Milton Friedman que solamente una crisis, real o percibida como tal, permite un auténtico cambio. En nuestro repaso de las reformas en los sistemas de control interno de la organización estudiada hemos visto que, en este ámbito, las crisis causantes de los cambios tomó la forma de ausencia de liderazgos comprometidos y disminución en el caudal cuantitativo de la actividad TCP. Este tipo de crisis se producen de cuando en cuando, y sería conveniente que cuando llegue el momento los argumentos para hacerles frente ya estén encima de la mesa (Miaja Fol, 2010 p. 237, citado en Rezzoagli, 2010, p. 15-16)□, lo que en nuestro caso, fue generado de manera acabadamente estable desde comienzos del año 2016, siguiendo el concepto teórico propuesto por Lewin (1951), en relación al “rompimiento” como desencadenante eficaz del proceso de cambio organizacional, actividad exclusivamente desempeñada por los “líderes organizacionales”⁸.

Como cierre, podemos afirmar que las acciones narradas en el capítulo anterior se dirigieron a lograr más fortalecimiento institucional, mejor control y mayor transparencia, las cuales han tenido como eje de sentido, por un lado, la relevancia constitucional del órgano de control externo en el ordenamiento jurídico-institucional provincial; y por otro, la centralidad de la persona humana, tanto internamente en la organización como en la relación con personas ajenas a ella; centralidad que parte del reconocimiento de su eminente dignidad, apreciación que resulta exigible en clave constitucional.

De las tres dimensiones planteadas en nuestro análisis, la prioritaria en el sentido de la independencia del TCP, fue la de fortalecimiento institucional. En el funcionamiento republicano de las instituciones no hay un verdadero control externo lo suficientemente “fuerte” sin un órgano a cargo de tal tarea y no hay verdadera “fortaleza” sin la suficiente y necesaria calidad en las metodologías de control empleadas y transparencia de la actividad desplegada.

Entonces entendemos que en el contexto actual en el que las administraciones públicas llevan a cabo su actividad (marcado por la

⁸ Sin ser objeto del presente estudio, existen interesantes aproximaciones en este tópico específico, desarrolladas por Martínez Bustos, E., Carrasco Sagredo, C. y Bull, M. T. (2018). Propuesta metodológica para implementar la primera fase del modelo de gestión del cambio organizacional de Lewin. *Estudios Gerenciales*, 34(146), 88-98.

descentralización y desconcentración administrativas, la externalización de servicios, las asociaciones público-privadas, entre otros elementos) demanda una adaptación de los mecanismos de control tradicionales (verticales, jerárquicos, “weberianos”), a fin de tramitar y satisfacer las nuevas y crecientes demandas ciudadanas, así como dar cuenta de las propias transformaciones en los roles y funciones de los Estados Nacionales.

A modo de cierre del presente apartado, diremos que es precisamente bajo el sistema republicano de gobierno y con la división de poderes en ramas y órganos del poder público, que se desarrolla el sistema de controles públicos; junto con este, los órganos de control – en nuestro caso el TCP - con sus instrumentos para ejercer el control público están consagrados constitucional⁹ y legalmente¹⁰. De acuerdo con Moreno (2014), en términos generales, este control público tiene un triple carácter: en primer lugar, es político y está reservado a los órganos que encarnan el ideal democrático, es decir, congresos o legislaturas, por lo que deben evaluar si la acción de la AP está de acuerdo con los fines del Estado. En segundo lugar, es de carácter técnico, en cabeza de los órganos de control, quienes deben ser independientes y se ocupan de verificar la legalidad, los aspectos financieros, contables, patrimoniales, operativos, los resultados, entre otros. Por último, además de estos controles institucionales, en el marco de una verdadera democracia debe operar el control social (2014, p. 25).

Las tendencias del control público en la actualidad marcan, de manera ineludible, una vinculación con el “Estado abierto” y a la “gobernanza”, cuestiones que en los últimos años se fundamentan desde la academia – trabajos como los de Oszlak, (2014) y Pollit y Bouckaert, (2004)– y se propagan desde distintos espacios gubernamentales (Secretariado Permanente de Tribunales de Cuentas) y organizaciones internacionales (OLACEF, entre otras).

En el ámbito latinoamericano, vale la pena anotar que en 2016 a instancias del CLAD se aprobó la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto en el marco de la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, que tuvo lugar en Bogotá,

⁹ Constitución Provincial, artículo 81°

¹⁰ Ley N° 12510 de Administración, Eficiencia y Control del Estado

Colombia.

Cabe decir que la mayoría de los gobiernos en América Latina, en los últimos años, incorporaron en sus planes de acción diversas iniciativas y proyectos con el objetivo de aumentar la capacidad institucional, de cara a una gestión abierta y con mecanismos de control acordes y efectivos. En otras palabras, el control público en la actualidad es indisociable de los principios de transparencia, rendición de cuentas y gestión participativa, todos ellos elementos constitutivos de la nueva gobernanza.

Por todo lo expuesto, consideramos como exitosa y digna de destacar la experiencia acaecida en el TCP, a partir del relato del caso narrado en las páginas precedentes, pero no queremos dejar de marcar que la transparencia debe ser un valor a profundizar en el futuro, debido a que si bien cumple con los requerimientos en el ámbito nacional e internacional para los organismos de control y funciona con estándares más que aceptables de calidad, entendida como eficiencia, eficacia y economía, la deuda en esa materia y la de gobierno abierto, sigue aún pendiente a pesar de que no fueron pocos avances realizados.

*El cambio es siempre
el resultado final de todo verdadero aprendizaje.*
Felice Leonardo Buscaglia

CAPITULO 5

Capítulo 5: Lecciones aprendidas

Según lo visto hasta aquí, entendemos que la experiencia puede ser considerada valiosa para su estudio, pero inconclusa. El desafío reside en poder determinar sus carencias, de manera que los gerentes sociales que se encuentren ante retos similares puedan estar advertidos de las dificultades que supone la puesta en marcha del proceso de cambio organizacional en organismos de control.

La principal preocupación (objetivo) de este estudio consistió en profundizar el aspecto instrumental y objetivo del estudio del “caso concreto” del proceso de cambio organizacional acaecido en el Tribunal de Cuentas de la Provincia de Santa Fe entre los años 2016 a 2019, con la finalidad de sistematizar un recorrido predeterminado para que los gerentes públicos puedan tener a su alcance al momento de intentar transitar por caminos similares, siendo totalmente conscientes de antemano de sus dificultades, ventajas y oportunidades de mejora.

A continuación ofrecemos una serie de lecciones que se derivan del estudio en relación con la promoción, implementación y consolidación del cambio organizacional, en el sentido de evolucionar hacia mejores parámetros de eficiencia, eficacia y economía institucionales, que pueden resultar útiles en la implementación de procesos similares, en otras organizaciones públicas.

- El proceso de cambio organizacional, no está reñido con el liderazgo intuitivo: la experiencia del caso nos muestra que el liderazgo intuitivo permite (especialmente los líderes efectivos) adquirir una importante capacidad de anticipación, una gran sensibilidad que como un radar, capta inmediatamente por dónde debe dirigir sus acciones para cumplir los objetivos propuestos, estableciendo soluciones a los problemas, antes que los mismos se presenten, por lo que disminuye la relevancia sindical en la gestión de los conflictos colectivos. En tal sentido, podríamos presumir que los procesos de cambio organizacional no requieren necesariamente una planificación tradicional.

- Durante la “puesta en marcha” del proceso de cambio organizacional, es crucial la construcción de lealtades y consensos: si algo nos enseña la experiencia TCP estudiada, es que los fundamentos del proceso de cambio se construyen a partir de liderazgos efectivos, equipos de trabajo consolidados y con la generación de consensos *a priorísticos* entre los diversos actores organizacionales. Por un lado, parte del “desafío” recae en la adecuada selección del grupo de impulsores/colaboradores que respaldará el proceso de cambio y por otro, gestionar efectivamente el plan estratégico de la organización (reflejo de la visión de la conducción), las metas a alcanzar y las negociaciones a realizar durante el proceso, ante las autoridades políticas (en nuestro caso, por ser un cuerpo de gobierno colegiado, pero también frente al Poder Ejecutivo y las Cámaras Legislativas), los funcionarios y empleados administrativos y los actores sindicales con representatividad sectorial.

- La sustentabilidad del cambio organizacional requiere de otras características: no debemos confundir aplicar la intuición con perder la paciencia, ni tampoco debemos confundir paciencia con pasividad. La impronta que marque la conducción impulsora que genera procesos de cambio profundo (liderazgos fuertes) debe sustentar las bases del mismo en cimientos sólidos, como vimos, generando normativa trascendente que perdure mas allá de su ciclo de gobierno. Por lo tanto, no es recomendable tomar como única fuente de inspiración para el cambio a la “inspiración del líder” sino que esta debe ser valorada, pero siempre acompañada de un plan estratégico, que sea discutido y consensuado con el equipo de dirección de la organización.

- Existen condiciones necesarias para llevar adelante un proceso de cambio organizacional, como por ejemplo que este requiere de un avance escalonado, el cual no es lineal ni homogéneo: como dijimos, la narración de nuestro estudio refiere al relato del movimiento de una institución. Este movimiento tiene el gran atributo de ser en una clara dirección, determinado por el marcado liderazgo en la conducción, con sentido específico y objetivos alcanzados. Pero también fue pasible de marchas y contramarchas, requirió de amplios consensos internos entre el personal, mediante la elaboración de estrategias comunicacionales para los cambios implementados, como

consensos externos para con los demás estamentos políticos del Gobierno Provincial y con los diversos actores sindicales, a fin de obtener los recursos materiales e inmateriales que sustenten la generación y consolidación de las herramientas del cambio (normativas, edilicias, salariales, entre otras).

- **Una de las herramientas más efectivas para consolidar el cambio organizacional, es desarrollar un sistema coherente y sustentable de capacitación al personal:** poder potenciar el sistema llevado adelante por el Programa de Fortalecimiento Institucional (en nuestro caso particular, o cualquier otro con el que cuente la institución), en sus manifestaciones de “Reuniones Consultivas” y todo otro ciclo de capacitación para el personal dedicado al control, como también al personal responsable de la gestión TCP se constituye en un objetivo prioritario para el período posterior a la Consolidación del cambio, en los próximos años. Además, es necesario que el recurso humano TCP encuentre en el trabajo cooperativo un conjunto de incentivos que estimulen su adhesión y compromiso con los objetivos institucionales que determine la conducción TCP, a largo plazo. Este hecho produce una tensión entre la actividad del control externo y la actividad de la gestión institucional, lo que demanda de un esfuerzo permanente por evitar que lo segundo se imponga sobre lo primero. Por ello, los esfuerzos deben orientarse al mantenimiento y generación de incentivos dirigidos hacia el trabajo asociado y cooperativo de todo el personal de la organización, en sus diversos niveles.

- **La consolidación del proceso de cambio organizacional permite que el mismo se profundice, independientemente del recambio en la conducción de la organización:** los múltiples dispositivos normativos relatados en este análisis exploratorio, permiten presumir que, a pesar del recambio en la presidencia del órgano (conducción) que sucederá con certeza en algún momento, la línea de fortalecimiento establecida será fácilmente transitable, imprimiendo cada gestión, sus particulares características.

- **El cambio organizacional requiere la formulación de adecuados diseños institucionales:** para que una institución pueda alcanzar los objetivos de política que se propone, suele requerir de la participación de actores del contexto en el cual se desenvuelve y de la adaptación o renovación de sus estructuras de funcionamiento. En nuestro caso concreto, la creación de la Dirección General de Auditoría como parte de la consolidación de la estructura del TCP, con sus amplias e integrales Misiones y Funciones, permite visualizar un avance en materia de auditoría, dejando atrás el mero control formal para realizar controles mas específicos en materia de gestión. El saldo pendiente lo constituye la cobertura de la vacante de la conducción de dicho estamento y su conformación integral, lo que está planificado como objetivo organizacional para realizarse durante el año 2020.

- **El cambio organizacional para que sea homogéneo, requiere de planificaciones explicitadas:** la experiencia analizada nos demuestra que la variable transparencia ha recibido menores esfuerzos en su desarrollo y consolidación, respecto a las otras dos: en páginas anteriores hemos dicho que la selección de variables metodológicas fue arbitraria, en el entendimiento de que eran las más adecuadas para relatar el caso. En tal sentido, nos permitió desarrollar un relato en el cual el Fortalecimiento Institucional recibió una gran relevancia, ya que era considerada la principal debilidad de la institución al inicio de la cronología de nuestro caso y su mejora, trajo como consecuencia la optimización en toda la Metodología de la actividad externa del Control desplegado por el TCP. Sin embargo, surge del relato del caso que el menor caudal de modificaciones se realizaron dentro de la variable Transparencia. Esto nos permite afirmar que el desafío hacia la próxima etapa consistirá en profundizar los mecanismos de Transparencia que posee el organismo, no solo hacia adentro de la institución (para los ejecutores de la actividad TCP), sino en cuanto a la accesibilidad de la ciudadanía (control social, testigo social), a través de las nuevas tecnologías que la informatización permite para las entidades de control externo.

- **El cambio organizacional para ser completo, debe considerar e incorporar el contexto de las instituciones que lo impulsan:** Existe una deuda pendiente institucional y política en cuanto a la conformación de la Comisión Legislativa de Control y Revisora de Cuentas. Si bien su creación formal data del año 2005, a través del artículo 245 de la LAEC, nunca entró en funcionamiento. A lo largo del estudio del funcionamiento organizacional TCP, visualizamos que las comunicaciones realizadas a dicha entidad, no reciben respuesta, impidiendo un proceso de retroalimentación que generaría amplios beneficios a ambos estamentos de gobierno. Por otro lado, el desarrollo de una actividad constante de esta Comisión, que tiene la atribución de controlar toda la actividad del TCP, tanto interna como externa, elevaría aún más la calidad institucional del organismo y podría colaborar en el diseño de los planes de funcionamiento y desafíos a futuro.

Anexo

A continuación presentamos el diagrama metodológico utilizado en el Capítulo 3, como fundamento del relato del caso:

En segundo lugar, se acompaña el cuestionario utilizado con los informantes claves de la organización, cuyas identidades, grabaciones y transcripciones revisten carácter confidencial.

Encuesta semiestructurada y confidencial para Expertos TCP

Maestría en Administración Pública

Facultad de Ciencias Económicas - Universidad Nacional del Litoral

Entrevistados: 10 informantes claves de la organización en ámbitos administrativos, de gestión, de asesoramiento y de conducción (Dirección de Administración, de Presidencia, de Plenario, de Informática, Vocalías, Asesores técnicos, Programa de Fortalecimiento Institucional y Fiscalía General).

Tesista: José Leandro Dato

1. ¿Cuál es su posición actual en la organización?
2. ¿Cómo describiría, la **trayectoria** del TCP en el período 2009-2019?
3. ¿Durante el período de tiempo considerado, cuáles han sido los principales cambios **ocurridos en el organismo?** (De los varios que pudiera indicar el entrevistado, profundiza en aquel que vos estas particularmente interesado en estudiar) ¿Cómo describiría este proceso?
4. ¿Cuáles serían los **principales hitos** del proceso de cambio?
6. ¿A quiénes identificaría como los principales **actores** intervinientes o relevantes?
7. ¿Tuvo usted algún tipo de **participación** en el proceso de cambio? Podría describirla?
8. Si particionáramos el proceso de cambio en **tres grandes momentos:** 1- promoción del cambio; 2- implementación del cambio y 3- consolidación del cambio, ¿qué podría describir de cada etapa?
9. ¿Qué condiciones/factores facilitaron el proceso de cambio?
10. ¿Que tareas/acciones/medidas se llevaron adelante para instrumentar el cambio?;
11. ¿Cree que el cambio está consolidado?, En caso afirmativo, ¿que ha contribuido a dicha consolidación?.
12. ¿Podría describir los desafíos que enfrentó el proceso de cambio?

13. ¿Qué o quiénes identificaría como los **factores decisivos** promotores del cambio?

14. ¿Qué o quiénes identificaría como **principales obstáculos** en el proceso de cambio TCP?

15. ¿Desde su lugar en la organización: podría identificar un “antes y después” en los siguientes planos?

- transparencia,
- fortalecimiento institucional
- metodología de control

16. ¿Qué factores explican ese “antes” y “después” en cada uno de los planos?

17. ¿Cuáles serían los **principales aprendizajes** que surgen de la experiencia por Usted conocida?

18. ¿Desea realizar algún comentario u ampliación de lo hasta aquí enunciado?

Muchas gracias

Lista de referencias

- Acosta, C. (2002). Cuatro preguntas para iniciarse en el cambio organizacional. *Revista Colombiana de Psicología*, 11(1), 9-24. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/804/80401101.pdf>
- Benítez Palma, E. (2016). Apuntes sobre el papel del control externo en el ámbito del Derecho a una Buena Administración. *Auditoría Pública: revista de Los Órganos Autónomos de Control Externo*, 67(67), 7–22. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5599635&orden=0&info=link%5Cnhttps://dialnet.unirioja.es/servlet/extart?codigo=5599635>
- Boga, I. & Ensari, N. (2009). The role of transformational leadership and organizational change on perceived organizational success. *The Psychologist-Manager Journal*, 12(4), 235–251. doi: <https://doi.org/10.1080/10887150903316248>
- Buono, A. F. & Kerber, K. W. (2010). Creating a Sustainable Approach to Change: Building Organizational Change Capacity. *S.A.M Advanced Management Journal*.
- Burnes, B. (2004). Kurt Lewin and the planned approach to change: a re-appraisal. *Journal of Management studies*, 41(6), 977-1002.
- Cambiar. (2019). *Diccionario de la Real Academia Española*. Recuperado de <https://dle.rae.es/?id=6vf6lVu>
- Ciai, A., Darmohraj, A. & Schweinheim, G. F. (1998). De la modernización a la innovación en el sector público: Tendencias del cambio estructural en la República Argentina en gestión, administración y políticas públicas. *Revista de Investigaciones Del INAP - Nueva Época*, 0, 49–82.
- Del Prado, L. (2007). Las dimensiones del cambio. *Boletín de Lecturas Sociales y Económicas UCA*, 7(34), 61–75. Recuperado de <http://200.16.86.50/digital/33/revistas/blse/BLSE-DelPrado34.pdf>
- García-Cabrera, A. M., Álamo-Vera, F. R. & Hernández, F. G. B. (2011). Antecedentes de la resistencia al cambio: Factores individuales y contextuales. *Cuadernos de Economía y Dirección de La Empresa*, 14(4), 231–246. doi: <https://doi.org/10.1016/j.cede.2011.02.007>
- Giner, R. P. C. (1995). *La responsabilidad contable y su enjuiciamiento: principios generales*. *Revista española de control externo*, (2)4, 105-128.

Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=201222>

- Guízar Montúfar, R. (2013). *Desarrollo organizacional: principios y aplicaciones*. McGraw Hill/Interamericana de México.

- Isuani, F. (2005). *Redes intergubernamentales para la implementación de programas sociales*. En *Ponencia presentada en X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile*.

- Ivanega, M. M. (2013). De las responsabilidades de los funcionarios públicos. En Regueira, E. A. (coord.), *Estudios de derecho público* (1031-1043). Buenos Aires: Asociación de Docentes. Recuperado de <http://www.derecho.uba.ar/docentes/pdf/estudios-de-derecho/0010-edp-2-ivanega.pdf>

- Kotter, John P. (1997). *El líder del cambio: un plan de acción del especialista en liderazgo de negocios más afamado del mundo*. McGraw-Hill.

- Kotter, John P. (2004). *La Verdadera Labor de Un Líder*.

- Kreitner, R. & Kinicki, A. (1998). *Organizational behavior*. Irwin/McGraw-Hill.

- Krieger, M. J. (2015). *Sociología de las organizaciones públicas: un análisis del comportamiento organizacional del Estado y la Administración Pública* (1º edición). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: ERREPAR S.A.

- *Memorias Anuales del Tribunal de Cuentas de la Provincia* (períodos 2009-2019)

- Mintzberg, H., Quinn, J. & Voyer, J. (1997). *El proceso estratégico: conceptos, contextos y casos*. Recuperado de <https://books.google.com.ar/books?hl=es&lr=&id=YephqTRD71IC&oi=fnd&pg=PR13&dq=El+proceso+Estrategico:+Conceptos,+contextos+y+Casos&ots=FbMMS21Uno&sig=I-Bt4Rf0xmQHxCxZKTiatdMPQHuc>

- Moreno, S. (2014). *Control público y gubernamental*. Buenos Aires, Argentina: Osmar D. Buyatti-Librería editorial.

- O' Donnell, G. (1993). Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales: Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas. In *Desarrollo Económico* (Vol. 33). Recuperado de <https://doi.org/10.2307/3467251>

- Olivos Campos, J. R. (2007). Rendición de cuentas en la Administración

Municipal. *Control de La Administración Pública*, (UNAM), 288–289.

- Oszlak, O. (2014). Gobierno abierto: Hacia un nuevo paradigma de gestión pública, en: Oscar Oszlak y Kaufman Ester (libro electrónico) *Teoría y práctica del gobierno abierto: lecciones de la experiencia internacional*, IDRC, RedGEalc y OEA, Agosto 2014.

- Peinado, L. S., Sánchez Peinado, E. & Escribá Esteve, A. (2013). Factores determinantes de la intención de cambio estratégico: el papel de los equipos directivos. *Cuadernos de Economía y Dirección de la Empresa*, 42, 75-112. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=80712143004>

- Posada, E. V. (2012). *La Globalización en un mundo en transformación*. CESA - Colegio de Estudios Superiores de Administración. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/j.ctt1r69zz4.10>

- Rezzoagli, B. A. (2010). *Los tribunales de cuentas en la República Argentina. Fiscalización y Jurisdicción* (Primera). Santa Fe: Librería Cívica.

- Romero, J., Matamoros, S., & Campo, C. A. (2013). Sobre el cambio organizacional. Una revisión bibliográfica. *Innovar*, 23(50), 35–52. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/818/81828692004.pdf>

- Sandoval Duque, J. L. (2014). Los procesos de cambio organizacional y la generación de valor. *Estudios Gerenciales*, 30(131), 162–171. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.estger.2014.04.005>

- Sandoval Duque, J. L. (2011). Una primera aproximación al cambio organizacional. *Borrador de Administración*, 53. Recuperado de <https://repository.cesa.edu.co/bitstream/handle/10726/288/BI53.pdf?sequence=5&isAllowed=y>

- Suárez, F., & Isuani. (1998). Innovación en las organizaciones: una perspectiva comparada entre las organizaciones públicas y privadas. *Revista de Investigaciones Del INAP - Nueva Época*, 0, 11–28.

- Torres, F. C., & Ramírez, D. B. (2013). Del liderazgo transaccional al liderazgo transformacional: implicaciones para el cambio organizacional. *Revista virtual Universidad Católica del Norte*, 2(39), 152-164.

- Tribunal de Cuentas de la Provincia de Santa Fe (2019). Recuperado de www.tcpsantafe.gob.ar

- Vaca García Alós, L. (1996). La pieza separada como actuación previa a la exigencia de responsabilidad contable en vía jurisdiccional: aspectos

subjetivos y objetivos. *Seminarios de La Asociación de Censores Letrados y Contables y Servicio de Estudios Del TCP de Madrid, 1994–1995*, 29–30.

- Varona Madrid, F. (2007). La intervención apreciativa: una nueva manera de descubrir, crear, compartir e implementar conocimiento para el cambio en instituciones gubernamentales o privadas. *Innovación & Desarrollo*, (15)2, 394–419. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26815207>

- Xifra, J. V. (2018). La transparencia y el control en el sector público: ¿hacia un cambio en la auditoría? *Auditoría Pública*, (71), 33-40.

- Waissbluth, M. (2008). Gestión del cambio en el sector público. *Documentos de Trabajo Serie Gestión*, 109, 1–30. Recuperado de <http://www.dii.uchile.cl/~ceges/publicaciones/109%20ceges%20MW.pdf>

Lista de referencias complementarias

- Avey, J., Wernsing, T. S. & Luthans, F. (2008). Can Positive Employees Help Positive Organizational Change? Impact of Psychological Capital and Emotions on Relevant Attitudes and Behaviors Part of the Management Sciences and Quantitative Methods Commons. *Sage Journals*, 44(1), 48-70 doi: <https://doi.org/10.1177/0021886307311470>

- Barker, J. A. (1995). *Paradigmas: el negocio de descubrir el futuro*. Bogotá: McGraw-Hill.

- Bartlett, A. C. & Kayser, T. A. (1980). *Cambio de la conducta organizacional*. Editorial Trillas.

- Dahlström, C., Teorell, J., Dahlberg, S., Hartmann, F., Lindberg, A. & Nistotskaya, M. (2015). *The QoG Expert Survey Dataset II*. University of Gothenburg: The Quality of Government Institute. Recuperado de <http://hdl.handle.net/2077/39869>.

- Davila L. de Guevara, C. (1985). *Teorías organizacionales y administración*.

- Davis, K. & Newstrom, J. W. (2003). *Comportamiento humano en el trabajo*. McGraw-Hill.

- Gibson, J. L., Ivancevich, J. M., Donnelly, J. H. & Lawrence Torrealba, E. (2001). *Las organizaciones: comportamiento, estructura, procesos*. McGraw-Hill Interamericana.

- Gordon, J. R. (1997). *Comportamiento Organizacional*. Prentice-Hall Hispanoamericana SA México.
- Grouard, B., Meston, F. coaut. & Farlete Maré, A. (1996). Reingeniería del cambio: diez claves para transformar la empresa. *Estrategia y Gestión Competitiva*
- Grunberg, L., Moore, S., Greenberg, E. S. & Sikora, P. (2008). The changing workplace and its effects: A longitudinal examination of employee responses at a large company. *Journal of Applied Behavioral Science*, 44(2), 215–236. doi: <https://doi.org/10.1177/0021886307312771>
- Handy, C. (1992). *La edad de la insensatez*. Limusa.
- Hodge, B., Anthony, W. P., & Gales, L. M. (1996). *Organization Theory: a Strategic Approach* (2 ed.). Upper Sadde River, N.J.: Prentice Hall, Inc.
- Holt, D.T., Armenakis, A.A., Feild, H.S., Harris, S.G., 2007. Readiness for organizational change: the systematic development of a scale. *Journal of Applied Behavioral Science* 43, 232–255.
- Hornung, S., Rousseau, D.M., 2007. Active on the job proactive in change: how autonomy at work contributes to employee support for organizational climate. *Journal of Applied Behavioral Science* 43, 401–426.
- Hussain, S. T., Lei, S., Akram T., Haider, M., J., Hussain, S. H.& Ali, M. (2018). Kurt Lewin's change model: A critical review of the role of leadership and employee involvement in organizational change. *Journal of Innovation & Knowledge*, 3(3), 123-127. doi: <https://doi.org/10.1111/j.1467-6486.2004.00463.x>
- Jones, R.A., Jimmieson, N.L., Griffiths, A., 2005. The impact of culture and reshaping capabilities on change implementation success: the mediating role of readiness for change. *Journal of Management Studies* 42, 361–386.
- [Kilmann, R. H. \(1984\). *Beyond the quick fix: managing five tracks to organizational success*. Jossey-Bass.](#)
- Maquiavelo, N. (1971). *El príncipe*. Ediciones Ibéricas y LCL.
- Marshak, R. J. (2002). Changing the language of change: how new contexts and concepts are challenging the ways we think and talk about organizational change. *Strategic Change*, 11(5), 279–286. doi: <https://doi.org/10.1002/jsc.604>
- Miaja Fol, M. (2010). Desafíos de la Administración General del Estado en

la España del siglo XXI. D. A. *Revista Documentación Administrativa*, 286–287, 207–238. North, D. C. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico* (Primera ed; C. U. Press, Ed.). México: Fondo de Cultura Económica.

- O' rourke, K. H., Williamson, J. G., Bigsten, A., Davis, D., Findlay, R., Helpman, E., ... Sylla, D. (2000). When did Globalization begin? *European Review of Economic History*, 6(1), 23–50. Recuperado de <http://www.nber.org/papers/w7632>

- Pollit, C. y Bouckaert, G. (2004). *Public Management reform. A comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press. 2nd. Edition

- Prahalad, C. K. (junio de 2010). Why is it so hard to tackle the obvious. *Harvard Business Review*, 88(6), 36.

- Robbins, S. (2004). *Comportamiento organizacional*. Recuperado de [https://books.google.com.ar/books?hl=es&lr=&id=OWBokj2RqBYC&oi=fnd&pg=PP23&dq=Robbins,+S.+\(1999\).+Comportamiento+organizacional.+México:+Prentice+Hall.&ots=YK9eiknb55&sig=kEry7fSP4llilcVWdOXvr-QHutA](https://books.google.com.ar/books?hl=es&lr=&id=OWBokj2RqBYC&oi=fnd&pg=PP23&dq=Robbins,+S.+(1999).+Comportamiento+organizacional.+México:+Prentice+Hall.&ots=YK9eiknb55&sig=kEry7fSP4llilcVWdOXvr-QHutA)

- Schein, E. H. (1996). Kurt Lewin's change theory in the field and in the classroom: Notes toward a model of managed learning. *Systems Practice*, 9(1), 27–47. doi: <https://doi.org/10.1007/BF02173417>

- Senge, P. M. (2000). *La danza del cambio: los retos de sostener el impulso en organizaciones abiertas al aprendizaje*. Norma.

- Stewart, W. H., May, R. C., McCarthy, D. J. & Puffer, S. M. (2009). A test of the measurement validity of the resistance to change scale in Russia and Ukraine. *Journal of Applied Behavioral Science*, 45(4), 468–489. doi: <https://doi.org/10.1177/0021886309338813>

- Thiesing, J. y Stem, K. (1995). El tribunal de cuentas en la Constitución Federal y en las constituciones de los Estados Federados. *Control financiero en la democracia*. Fundación Konrad Adenauer-Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano.

- Van Dam, K., Oreg, S., Schyns, B. (2008). Daily work contexts and resistance to organizational change: the role of leader-member exchange, development climate and change process characteristics. *Applied Psychology: An International Review* 57, 313–334.