

LAS LÍNEAS DE LA REINGENIERÍA DEL SECTOR PÚBLICO Y SU PLASMACIÓN EN EL NIVEL MUNICIPAL: EXPERIENCIAS Y OPCIONES

Tesista:
Alfreda María Salusso

Directora de tesis:
Dora Orlansky

La presente investigación pretende analizar aspectos relacionados con facilitar la vinculación de la ciudadanía con la administración pública mediante la simplificación de trámites y procedimientos, promover y fortalecer la calidad de los servicios que se presentan a la ciudadanía. La simplificación de normas y de procedimientos (*Simplificación Administrativa*), se considera como el proceso que atañe a las relaciones más visibles entre la administración pública y los usuarios de los servicios, mediante el establecimiento de medios que faciliten esta relación, es decir acciones dirigidas a facilitar la realización de los trámites que los ciudadanos cumplen ante la administración pública. Se analizan las principales medidas de reingeniería del sector público en la experiencia internacional, de aquellos países en que se destaca la interrelación entre los distintos niveles (nacional, regional y local) y su aplicación en el nivel

municipal, examinándose experiencias innovadoras en el ámbito del sector público local argentino. Se tiene en cuenta la importancia que tiene el federalismo en nuestro actual esquema institucional y la figura de la provincia, considerando además que las tendencias favorecen el reforzamiento de lo local.

1. MARCO TEÓRICO

El modelo teórico en el que se concibe el desarrollo de este cambio es bajo las características de la Nueva Administración Pública, basada en otras líneas de orientación, cambiando la relación de responsabilidad desde un énfasis en los insumos hacia el cumplimiento legal hasta en la producción, con mayor efectividad; y en la orientación hacia el cliente, ya que informando y escuchando al usuario permite responder con productos/servicios más apropiados. Este cambio de orientación se concibe mediante la aplicación

de “Tecnologías de Gestión Pública” indicadas para tal fin. A ese efecto se desarrolla en principio, el concepto de “Reingeniería”, sus principios y sus impulsores, como cliente, costos y tecnología.

La incorporación de las nuevas tecnologías permite obtener reducciones de costos que incrementarían la productividad. Las mejoras radicales en los procesos administrativos se alcanzarán mediante la explotación al máximo de las Tecnologías de la Información. Especial atención merecen las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones, actuar en procura de alcanzar el óptimo aprovechamiento de los datos por los distintos niveles de gobierno., mediante la creación de redes inter e intraadministrativas para facilitar las relaciones con los ciudadanos.

Se desarrolla en qué consiste el “Sistema de Control de la Calidad Total” (Total Quality Management). Paralelo a esto se considera el enfoque de la Mejora Continua en el Gobierno. Se explicitan en el marco teórico cada una de las tecnologías de gestión concebidas dentro del nuevo gerenciamiento público, como ser los distintos tipos de presupuestos, las nuevas formas de control, los modelos de estructura con jerarquías más horizontales, funcionales a las tareas y la importancia que requiere darse a los recursos humanos, incluidos en el análisis de la experiencia internacional. Se incluye un breve desarrollo del nuevo rol de los municipios, que se ven fortalecidos o revitalizados, ya que la agenda actual municipal comprende, además de las funciones tradicionales, nuevas funciones. También se reconoce, el nuevo rol de las regiones, provincias y municipios en los procesos de integración en este mundo caracterizado por el fenómeno de la globalización. Esta profundización, tanto nacional como supranacional, y la descentralización son respuestas inteligentes que se lograrán mediante maduras y modernas relaciones interjurisdiccionales.

2. SITUACIÓN PROBLEMÁTICA

En todos los países las relaciones entre la Administración Pública, Municipal, Provincial o Nacional, y los ciudadanos han sido y son difíciles. Es conocido por todos que la burocracia estatal no es ágil, que se pierde mucho tiempo en trámites y que, en ocasiones, tampoco se da respuesta a lo que los ciudadanos peticionan. Las críticas se refieren, entre otras, a los períodos de espera, a la ineficacia, a la falta de amabilidad del personal, a la dificultad de obtener resultado satisfactorio, al papeleo, es decir en resumen al comportamiento burocrático. Los circuitos administrativos o procesos de tramitación, generalmente escritos pero que pueden tener también partes no escritas conforman un elemento constitutivo de la cultura organizacional y es así que muchos de los problemas administrativos que afectan a las organizaciones públicas están en relación con su diseño o configuración. La problemática que se considera no pasa tanto por la formulación de las políticas, sino por las modalidades de aplicación. El contenido y el proceso son distintos y los usuarios de los servicios públicos pueden tener dificultades para distinguirlos.

Las personas particulares, las empresas u organizaciones se encuentran relacionados con la administración pública en casi todas sus actividades y en cualquier momento. La complicación de las tareas, de las instituciones públicas y de los códigos jurídicos concluye en la interdependencia, compleja y difícil de reconocer, de los propios sectores de la acción de gobierno, de las políticas y de sus estructuras de aplicación. Los contribuyentes, en especial los particulares o las pequeñas empresas, sin un adecuado asesoramiento, no comprenden cómo funciona la administración.

Los puntos principales de la Situación Problemática se pueden sintetizar así:

- Ineficiencia en las prestaciones de servicios.
- Baja calidad de los servicios.
- Tecnología inadecuada.
- Excesivo grado de burocratización.
- Falta de organización.
- Recursos humanos no capacitados.
- Extensos tiempos de ejecución. Altos costos de proceso.
- Ambiente de trabajo inadecuado y deficiente relación entre las oficinas.
- Disfunciones, superposición de actividades, organigrama informal y desconocimiento de normas.
- Contribuyentes cada vez más exigentes.

3. OBJETIVOS GLOBALES

i) Conocer las principales medidas de reingeniería del sector público en la experiencia internacional y su interrelación con el nivel municipal; ii) estudiar cambios en las organizaciones del sector público municipal que basen la redefinición de los procesos en la focalización hacia el ciudadano en términos de calidad de servicios, costo y rapidez, que representen una mejora significativa respecto de lo existente; iii) a partir del análisis, visualizar posibilidades de cambios.

4. OBJETIVOS PARTICULARES

i) Identificar las formas en que los aspectos desarrollados en el marco teórico son llevamos a la práctica en el ámbito local; ii) reflexionar sobre las prácticas cotidianas en la administración pública y sobre los procesos de cambio analizados. Dificultades y obstáculos que se presentan. Amplitud, costos y resultados; iii) determinar los beneficios deducibles de las aplicaciones de reingeniería, reformas y/o procesos de cambio en el sector público; iv) definir alternativas y opciones de reingeniería en organismos del sector público municipal.

5. METODOLOGÍA DE TRABAJO UTILIZADA

- *Aspectos del estudio:* el enfoque adoptado es el de la gestión, es decir el modo en que está organizada la Administración, como se asignan y controlan las tareas, y que resultados se obtienen. Es pragmático, pretendiendo brindar ideas sobre mejores prácticas.

- *Tipo de estudio:* El estudio en este trabajo de investigación es fundamentalmente de tipo descriptivo pero también es exploratorio. El mismo comprende aspectos descriptivos, es básicamente cualitativo a efectos de permitir un análisis comparativo, y solo se asocia con información cuantitativa para permitir algún tipo de determinación de relaciones o incidencias.

- *Técnica:* Se realiza un relevamiento de documentos, de legislación, y de los resultados de su aplicación, a fin de cotejar experiencias. Se recurrió al modelo teórico, que consiste en la investigación de un tema con base en fuentes de tipo bibliográfico. Se recurre a la utilización de fuente secundaria de información, tales como estudios generales y específicos realizados referidos al tema. El conocimiento de lo empírico (presentación de experiencias como estudio de casos) se ha logrado a través de documentos, complementándolo en algunos casos en que fue posible con entrevistas y consultas a informantes claves. El criterio para evaluar la calidad de los datos y las limitaciones que presentan es la falta de conocimiento directo de los resultados reales de los casos analizados, que en algunos de ellos puede traducirse en determinado optimismo por parte de los autores, partícipes en los procesos de cambio, o bien una actitud crítica de los mismos, que puede no ser objetiva.

Las variables, dimensiones y sus indicadores (subdimensiones de las variables) son aquellas que se definen conceptualmente en el marco

teórico. Las dimensiones que se incluyen son la gestión pública en general y la gestión local o regional en particular. Las variables, como características o propiedades del hecho que se estudia, que pueden variar entre unidades o conjuntos, el modelo de administración que se utiliza y las tecnologías de gestión que se podrían utilizar. Los indicadores, como componentes del fenómeno que se estudia, cada tipo de tecnología, herramientas o métodos que se utilizan en las experiencias que se analizan consideradas como “cambio” para mejorar.

6. LOGROS O RESULTADOS PRINCIPALES

De la extensa recopilación y análisis de la información obtenida, determino en el orden internacional, incluyendo América Latina y nuestro país, la elaboración de “Tipologías de Reingenierías” de acuerdo a criterios de:

1. *Orientación*: De abajo hacia arriba, De arriba hacia abajo e Integral
2. *Instrumentos o Tecnologías utilizados*: Nuevos Modelos de Gestión
3. *Nivel de actuación o ámbito de aplicación*: Nacional, Provincial, Local o Institucional
4. *Dimensión temporal*: Largo plazo o Breve plazo

Se encuadran en cada tipo, los ejemplos de actuación analizados y se describe el Contenido Básico de cada uno de ellos. Luego, en relación con la realidad local nacional, se elaboran “Tipologías de Reingenierías en Organismos del Sector Público Municipal”, abordando las dimensiones más importantes y presentando diferentes adjetivaciones de los distintos tipos, para encuadrar las experiencias locales consideradas.

Para caracterizar estos procesos de cambio, la conceptualización está relacionada con los modelos y tecnologías utilizados en el marco teórico, que se denominan Modelos

de Cambio Organizacional y de Aplicación de Tecnologías, que comprenden:

- Aplicación de reingenierías o reorganizaciones administrativas (5 experiencias)
- Aplicación de Modelos de Calidad Total (5 experiencias)
- Aplicación de Modelos de Gestión Asociada entre el Municipio y la Comunidad (3 experiencias)
- Aplicación de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones (4 experiencias)
- Aplicación de Gestión en Red (3 experiencias)
- Aplicación Modelos de Descentralización (2 experiencias)
- Innovaciones de Gestión en Municipios ((breve referencia a otras experiencias de Gestión Técnica y Administración Municipal).

Los modelos se presentan como una tipología de propuestas de problemas y soluciones. Su utilidad puede variar en función de los diferentes ámbitos de la actividad administrativa, de modo que las propuestas que pueden ser útiles para un sector pueden no llegar a serlo para otro. El grupo de casos considerados no es exhaustivo en cuanto a experiencias innovadoras ni pretende ser representativo de la generalidad del sector público local, sino solo una aproximación al campo de la realidad empírica en la que se han buscado ejemplos concretos de procesos de cambio. Luego de analizar estas experiencias referidas a los aspectos de la gestión local se determina que la totalidad de los casos desarrollados comprende alguno de los componentes de diseño del nuevo modelo de organización.

7. CONCLUSIONES

Se definen “Alternativas y Opciones de Reingeniería en organismos del SPM”, de arriba hacia abajo “top down” con una fuerte decisión política; de abajo hacia arriba “botton

up” inducido por la gente que se involucra; y por copiado o imitación, para lo cual es importante saber si se puede adaptar al caso. Las instituciones públicas eficientes no se crean a partir de un acto puro de voluntad política, sino que son la acumulación de la experiencia y voluntad durante un largo período. La aplicación práctica es distante de lo que pretenden las normas, todo es fácil de decir pero lo difícil es llevarlo y demostrarlo en la realidad. Es importante la integración entre lo político y lo técnico, apartándose tanto de enfoques tecnocráticos basados en la sola lógica de una supuesta racionalidad técnica universal e indiscutible, como también de aquellas otras perspectivas excesivamente politizadas que desprecian las necesarias exigencias de racionalidad en la toma de decisiones (y en su implementación) y no se detienen demasiado en la comprensión de las restricciones y las condiciones de escasez de recursos; sólo ponderando unívocamente supuestas “razones superiores” o, de hecho, funcionando como si existiera el deber de satisfacer en forma ilimitada todas las demandas. Se debe crear un cuerpo de altos

funcionarios estables y comprometidos con la gestión de lo público, fundamental para dar continuidad a las transformaciones que se inicien. En relación con el modo de llevar a cabo las reformas administrativas, no existe una sola medida o conjunto de medidas que logren milagrosamente transformar a la Administración Pública y tampoco pueden hacerse improvisadamente, en breve espacio de tiempo y por una sola vez. No se debe perder la visión integradora o de conjunto, de una organización inmersa en otra organización superior e interrelacionada con otras organizaciones paralelas, se deben aplicar medidas compartidas que consigan una ágil instrumentación bajo principios de equidad y cooperación. Se debe potenciar el empleo de las nuevas tecnologías aplicables a la gestión y a la comunicación, pero además es necesario infundir a la vida administrativa una filosofía y una actitud más receptiva de la organización y sus funcionarios hacia el público (OCDE, 1996), lo que supone agregar a la cultura administrativa un nuevo valor: la receptividad administrativa, compatible con la eficacia, la equidad o el respeto a la legalidad.

PARA CITAR ESTE ARTÍCULO:

Salusso, Alfreda María (2010) “Las líneas de la reingeniería del sector público y su plasmación en el nivel municipal: experiencias y opciones”, *DAAPGE* año 10, N° 14, 2010, pp. 145-149. UNL, Santa Fe, Argentina.
