

Argentina: resizing en la Administración Pública

Lifting no...
¡Cirugía mayor, ya!

Fernando Roberto Lenardon

Contador Público Nacional. Posgrado en Especialización Tributaria.
Títulos de la Universidad Nacional Entre Ríos-República Argentina
Auditor del Tribunal de Cuentas de Entre Ríos

Introducción

Las empresas comerciales están “hechas” para competir.

Por ello es que las claves del management se asientan en la capacidad para dirigir una organización hacia el éxito en la obtención de ganancias.

En la administración pública, en cambio, el objetivo es otro: la satisfacción de las necesidades de la población.

Sin embargo, un concepto que debe replantearse es que, por aquella razón, quien se hace cargo de un organismo gubernamental no debe dirigirla con cierto criterio empresarial.

Justamente allí, en una organización con infinitas necesidades (o destinada a satisfacerlas) y limitados recursos, es en donde las nociones del management toman mayor valor, siempre y cuando se adecuen

sus enunciados a las particularidades estatales.

Se ha acusado a la administración pública argentina de excesivamente burocrática, lenta y hasta perezosa... En síntesis, ineficiente, ineficaz y antieconómica.

Si bien puede considerarse esta afirmación como relativa, nadie puede negar que se está muy lejos de alcanzar el óptimo de funcionamiento.

Se impone entonces como una idea acertada el concepto de **resizing**, es decir una verdadera *reinvención de la organización administrativa del Estado*.

El cambio no estará dirigido aquí a mejorar la competitividad en el sentido de “mayor lucro” sino a brindar una mayor posibilidad de cumplir con los tan declamados y nunca alcanzados principios de las “3E”.

La administración necesita provocar un cambio para *mejorar su capacidad de satisfacer las necesidades del pueblo*, lo que llamaré el **objetivo alfa**, por constituir el sustento de toda la planificación, propósitos y metas del Estado.

En Argentina, desde fines de la década del 60, pero principalmente a partir de la instauración de la democracia en el año 1983 se ha intentado alcanzar este objetivo pero con la simplista idea de que introduciendo herramientas tecnológicas más avanzadas el cambio llegaría solo.

Los métodos usuales para mejorar las operaciones, como racionalización administrativa y la automatización no han obtenido los resultados suficientes, máxime si se comparan con las erogaciones que tales cambios implicaron.

Particularmente son de señalar los fracasos registrados en la introducción de sistemas de computación, cuando se automatizan los procesos tal como están. La mayoría de las tareas conocidas han sido diseñadas, junto con mecanismos de control y estructuras orgánicas que proceden de épocas anteriores a la invención de la computadora, que requiere innovación, velocidad de respuesta, calidad y servicio como parámetros de diseño de las operaciones⁽¹⁾.

Así, a la incorporación de la computadora en el ámbito organizacional no le siguió (y menos se le antepuso) una adecuada capacitación del personal para

su aprovechamiento integral y aun hoy es dable observar empleados que, con una computadora al lado siguen utilizando medios mecánicos, por resistencia y temor al cambio.

Debe aclararse, sin embargo, que la culpa no es de la tecnología sino de quienes la introducen sin ninguna preparación previa de la estructura administrativa y, sobre todo, del personal que la utilizará.

Es que, en muchos casos, las pretendidas innovaciones se caracterizaron por una total carencia de planificación y de desarrollo de la idea.

Importancia de la informática

El desarrollo de la reingeniería sería impensable sin los

aportes de la informática. Es precisamente la tecnología de la información aplicada racional e intensamente en la reinvencción de los procesos la base de sustentación de todas las innovaciones.

Seguramente su esencia innovadora, en cierto modo "destructiva" de viejas concepciones, su notable capacidad de terminar con normas y procedimientos de antigua data que limitan nuevas posibilidades, es lo que asigna a la tecnología de la información su carácter estratégico en los proyectos de reingeniería. Los siguientes son algunos ejemplos que contribuyen a aclarar las ideas hasta aquí vertidas:

(1) PARRO, Nereo R.: "Reingeniería. Empezar de nuevo". Ed. Macchi. Bs. As. 1996.

REGLA ANTIGUA	TECNOLOGÍA RENOVADORA	NUEVA REGLA
La información puede aparecer solamente en un lugar a la vez	Bases de datos compartidas	La información aparece simultáneamente en todos los lugares de trabajo
Sólo los expertos pueden realizar trabajos complejos	Sistemas expertos	Un generalista puede hacer el trabajo de un experto
Debe elegirse entre centralización o descentralización	Redes de telecomunicaciones	Pueden obtenerse simultáneamente los beneficios de la centralización y de la descentralización
Los directores toman las decisiones	Bases de datos, software de apoyo	Participación en la toma de decisiones
Búsqueda de datos	Tecnología de rastreo	Intercomunicación
Revisión periódica de planes	Computadoras de alta capacidad	Los planes pueden revisarse al instante

Es por ello que, en vez de automatizar las antiguas tareas, resultaría más útil "**empezar de nuevo**" y utilizar las posibilidades de la moderna tecnología de información para rediseñar los procesos⁽²⁾.

Si bien la tecnología de la información no es el único elemento necesario para los pro-

(2) HAMMER, Michael: "Reengineering work: don't automate, obliterate". Harvard Business Review, julio - agosto 1990.

yectos de reingeniería, es de destacar su marcada influencia como elemento capacitador y detonante de nuevas reglas en los procesos.

Un proyecto de reingeniería apunta normalmente a

niveles espectaculares de mejoramientos, apartándose de lo convencional y de las restricciones orgánicas que puedan existir. Deberá tener límites amplios, no encuadrados en funciones, y su meta no será el uso de la tecnología informática para automatizar procesos existentes sino para permitir la creación de otros nuevos y mejores.

Proceso de reingeniería

El desarrollo de nuevas normas adecuadas al moderno

ambiente requiere una elaboración conceptual de los procesos de la administración.

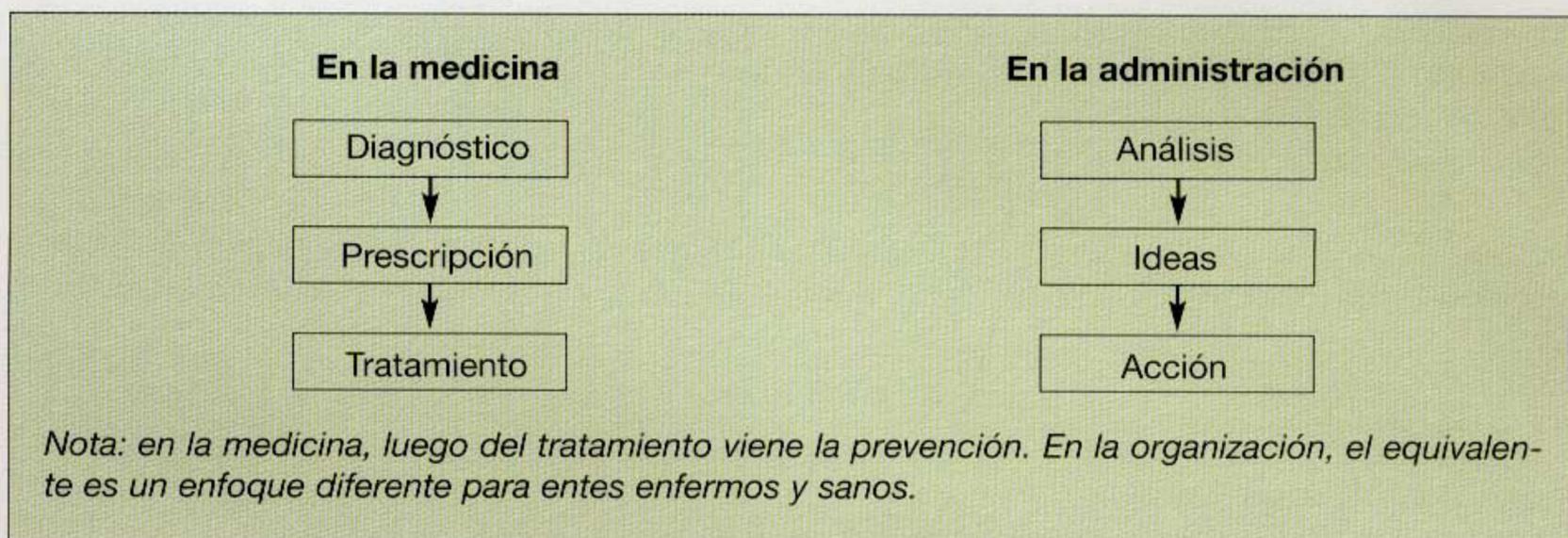
A) Diagnóstico

Antes de analizar las posibilidades de aplicar reingeniería es preciso examinar con sentido crítico el ambiente actual en que se desarrollan los procesos

Tradicionalmente se organizaron por funciones, entendiéndose por tales "un grupo de actividades homogéneas que contribuyen a un fin determina-

do". Una característica esencial de la clasificación funcional de tareas es la de propósitos unitarios, de acuerdo con la antigua división del trabajo. Algunas funciones básicas tradicionales son, por ejemplo, tesorería, presupuesto, personal, etc.

Para encarar esta senda, se ha buscado una variante de analogía con la medicina, en el que se plantea que todo intento de mejorar los procesos precisa de las acciones que se muestran en el siguiente esquema:



Como se ve, el proceso involucra tres fases:

ANÁLISIS: ¿Cuál es la distancia entre el accionar de la administración y el logro de las "3E"?

El diagnóstico debe determinar la magnitud del deterioro de la administración, el tiempo máximo que puede usarse en el cambio y los recursos necesarios.

IDEAS: ¿Qué propuestas tenemos?

La prescripción variará según el diagnóstico. Para una organización como la nuestra, con agudos problemas estructurales, los "remedios" (las pro-

puestas de mejoras) deberán ser drásticos.

De allí la propuesta del "resizing" para la administración pública.

ACCIÓN: ¿Cómo cambiamos?

El tratamiento implica transformar las ideas en hechos concretos. El cambio es diferente para organizaciones en crisis, que para entes que sólo desean mejorar la satisfacción de los usuarios (o pueblo, en general).

Las tres fases son importantes. Un mal diagnóstico lleva a una mala recomendación. La mejor propuesta no sirve si no hay una buena implementación

y no todas las veces está claro cuál es la mejor idea⁽³⁾.

La realidad histórica

El desarrollo organizacional se ha centrado, históricamente, en torno de la definición de jerarquías.

Usualmente de carácter piramidal con un responsable máximo al tope, conforman la llamada "cadena de mando".

Al diseñar estructuras orgánicas se encuentran como factores limitantes, que no son resueltos por el concepto de jerarquía, los distintos criterios operativos

(3) BIASCA, Rodolfo: "Resizing: El replanteo en el vértigo competitivo". Revista Líderes del tercer milenio N° 13. Ed. Clarín.

de la Administración, que eventualmente pueden requerir duplicaciones funcionales.

Las jerarquías se han mantenido desde hace un largo tiempo sin que nunca se haya definido correcta y completamente las misiones y funciones. El resultado comúnmente encontrado es el de oficinas que no responden eficazmente a las necesidades de la gente y, a veces, ni siquiera realizan las tareas que les corresponden en tiempo y forma.

Se visualiza exceso de personal en todos los niveles de la estructura, se incorporan asesores, coordinadores y evaluadores que, con frecuencia, poco contribuyen a facilitar la dinámica de la repartición.

Producto de la permanencia de esa "cultura", que implica altos costos asociados, es la tendencia de ciertas unidades orgánicas a aislarse del resto con intenciones de independencia, por un lado; o, en sentido contrario, el excesivo quietismo y dependencia de otras oficinas dado "el miedo a hacer algo no autorizado por la superioridad".

Las consecuencias, aparte de la ineficiencia y duplicación de funciones y gastos, son la incomunicación y la falta de cooperación entre sectores que parecieran competir entre sí, más que contribuir a objetivos generales comunes.

La realidad a alcanzar

Los principios y fundamentos que sustentan la filosofía de la reingeniería encuentran aplicaciones concretas en la presente propuesta a través del rediseño de los procesos. Se trata de un enfoque sistemático para mejorar radicalmente los

procesos principales de la administración. Es, evidentemente, una tarea creativa y, por lo tanto, exige imaginación y pensamiento inductivo.

La orientación hacia los procesos implica elementos de estructura, objetivos, mediciones, propiedad y usuarios. Como definición analítica, **un proceso es "un conjunto de actividades estructuradas y medidas diseñadas con el fin de producir un resultado específico"**. Va de suyo que implica un énfasis especial en el "cómo". De modo que un proceso es un ordenamiento específico de actividades a lo largo del tiempo y lugares, con un principio y un fin, y una relación "insumo-producto" (en la administración podría definirse como "recursos-meta") claramente identificada y definida⁽⁴⁾.

La estructura de los procesos constituye una visión dinámica de la forma en que la organización genera valor y expone como atributos de los procesos: costos, tiempo, calidad y satisfacción a la población. El mejoramiento de estos parámetros se vincula sin duda con innovaciones en los procesos mismos. El rediseño de estos implica también nuevos y más eficaces procedimientos en las actividades pertinentes.

La aplicación práctica de la reingeniería no tiene como metas producir resultados que configuren economías del 5 % ó 10 %, que en nuestro país no "alcanzarían para nada", sino proponer y obtener mediante el rediseño de los procesos, mejoramientos del 50 % al 100 % o aun más, concretando cambios radicales que, naturalmente, requieren el uso de nue-

(4) PARRO, Nereo R.: citado en (1).

vas herramientas, típicamente tecnología de la información, que posibiliten y faciliten el desarrollo de los proyectos y la operatividad de las innovaciones generadas.

Una innovación radical se define como **"la obtención de excelencia en uno o varios aspectos reconocidos concretamente por la población y en el que los resultados significan incrementos desproporcionados y sostenidos respecto a la performance anterior"**⁽⁵⁾.

Los procesos rediseñados que incluyen innovaciones radicales y obtienen éxito sostenido, presentan comúnmente, las siguientes características:

- promueven definiciones estratégicas al vincular el "qué", "cuándo", y "dónde" con los trascendentes "con qué medios" y "cómo";
- las innovaciones radicales se suceden y acumulan, de modo que ejercen un efecto multiplicador en el mejoramiento;
- se convierten en la clave de las "3E" y el medio para sostener la disciplina administrativa.
- Condicionan férreamente las conductas discrecionales de los funcionarios, induciéndolos a "someter" sus decisiones al "plan general".

B) Procedimiento para la reingeniería de procesos

El enfoque seguido normalmente en el rediseño de los procesos abarca las siguientes tres etapas, expuestas en la ilustración:

(5) NAYAK, P. Raganath y KEETERINGHAM, John M.: "Breakthroughs!". Ed. Pfeiffer & Co. San Diego. 1994.



Etapas 1 y 2

La etapa del planteo inicial se concreta en las actividades de crear, evaluar, seleccionar y decidir. En ellas, el decididor define los procesos que serán objeto de rediseño como prioridades, se integra un equipo multidisciplinario con representantes de las distintas oficinas involucradas y se decide sobre las técnicas de descripción de los procesos actuales y presentación de los propuestos. De igual manera, en casos en que los procesos por rediseñar impliquen relaciones con usuarios, se decidirá sobre el método para requerir y procesar sus opiniones y sugerencias.

El aspecto clave de esta primera etapa es, sin duda, la verificación de la estrategia formalizada por el Ente, analizando las probables ventajas operacionales a obtener con el esfuerzo de la reingeniería que comienza.

Dado que el esfuerzo de reingeniería atacará el rediseño radical de los procesos principales de la estructura administrativa, es evidente que debe comenzarse con una clara definición de prioridades. En la etapa del planteo estratégico es imprescindible

identificar las medidas probables para incrementar el rendimiento de la administración.

De igual manera y considerando que el proyecto de reingeniería es de mediano o largo plazo, es preciso establecer pautas concretas para mantener a la organización en actividad durante el lapso que insuma el proyecto y planear adecuadamente el período de transición, que puede ser crítico, a fin de no malograr las propuestas del rediseño en su etapa de ejecución.

Como ejemplo, y salvando las diferencias, el cambio abrupto ocurrido con la Ley de Administración financiera fue uno de los factores claves que, en Argentina, impidieron una implementación exitosa y total de los enunciados de tal norma, al menos hasta nuestros días.

La definición de un plan estratégico debe considerarse como requisito previo para la selección y rediseño de los procesos. Dado el peso que tiene en establecer el contexto en que se desarrollará el proyecto de reingeniería, además de exponer claramente una visión del futuro deseable, el plan se adecuará a los siguientes criterios:

- a) incluirá componentes no financieros;
- b) los elementos del plan serán, en lo posible, parámetros mensurables;
- c) mencionará aspectos específicos de organización en los que pueda ser aplicada la reingeniería de procesos;
- d) las estrategias se referirán concretamente al Ministerio, Dirección o, en general, sector correspondiente;
- e) considerará factores de motivación que inspiren y promuevan cambios radicales;
- f) tendrá un horizonte de por lo menos cinco años (¡Sí, mayor a un período gubernamental!).

Los objetivos de la reingeniería de procesos incluyen la definición de la meta global por obtenerse, tipos específicos de mejoramientos deseados, plazos en los que se deberían obtener y una cuantificación monetaria de las economías esperadas.

Ejemplo de cuantificación de objetivos serían los siguientes:

- reducir el déficit de la Legislatura en un 40 % en un año;

- duplicar la cantidad de gente beneficiada con asistencia social
- implementar un control de calidad en los servicios públicos con un costo no mayor a un monto de pesos determinado.
- incrementar la seguridad pública en seis meses.
- obtener el equilibrio fiscal del gobierno en tres años.

Etapas 2 y 3

Una vez diseñado y ensayado el nuevo proceso, debe encararse la tarea de implementarlo, uno de cuyos ejes principales es la migración de los sistemas correspondientes. Considerando que se trata de cambios radicales, lo cual supone riesgos, es conveniente planear la migración en paralelo con la operación actual y, eventualmente, en escala piloto para asegurar el éxito del cambio. Un enfoque satisfactorio es comenzar con una aplicación piloto y continuar luego en distintas etapas que serán programadas cuidadosamente.

El plan de migración tiene como objetivo un control continuo de la implementación de nuevos procesos, que incluye:

- a) cambios físicos en las oficinas;
- b) flujo de actividades en los nuevos espacios;
- c) nueva estructura orgánica: diseño e implementación;
- d) implementación del nuevo flujo de trabajo;
- e) cambios en los sistemas de computación;
- f) planes de contingencia en prevención de casos de desastre;

- g) capacitación del personal
- h) nuevas normas y procedimientos
- i) nuevas descripciones de los puestos de trabajo.

La implementación exitosa de las innovaciones de los procesos rediseñados depende en gran medida de las actitudes "gerenciales" de los funcionarios que deberán llevar adelante el cambio, tanto estructural como cultural, e influir en la sensibilidad del personal para comprometerlo con las novedades en un decidido apoyo para obtener los resultados.

Esta combinación no es, desde luego, fácil ni inmediata. Esta es la etapa más conflictiva y difícil, a la par de una de las más importantes.

Por eso, considerando la diversidad de variables en juego y las posibles contingencias imprevisibles al comenzar la implementación, el plan debe ser flexible y con la necesaria capacidad para adaptarse a los eventuales cambios que se produzcan.

La implementación de los cambios generados, evaluados y ensayados para los nuevos procesos, se puede sintetizar así:

- 1. Movilizar:**
 - integrar el equipo;
 - determinar un programa detallado (métodos, medios y fechas);
 - verificación del análisis costo-beneficio;
 - detectar y analizar los impactos de los cambios.
- 2. Comunicar:**
 - ubicación de los cambios en el contexto;
 - difusión del flujo de trabajo de la implementación;

- exposición detallada de los cambios y sus probables consecuencias.

3. Realizar:

- ejecutar tareas;
- controlar la ejecución de acuerdo con el plan;
- difundir informes de avance.

4. Evaluar:

- medir ejecución en relación con especificaciones;
- computar resultados de costo - beneficio;
- comparar con anterior gestión.

5. Seguimiento:

- administración del cambio;
- control de actividades claves.

El aporte importante de los entes de control

Como se ha visto, en las tres etapas del proceso de reingeniería, se incluye la tarea de "evaluar".

Es que, como en todo esquema sistemático, se requiere del elemento de análisis y retroalimentación, que permita conocer y corregir los desvíos entre plan y acción.

En este caso, debe hablarse del control presupuestario de manera específica y del control del proyecto en forma general.

El primero permitirá comparar los resultados obtenidos con las metas planteadas a diversos niveles de detalle. Un control presupuestario eficaz requiere de un sistema que provea información comparativa adecuadamente segmentada por responsable y con niveles sucesivos de consolidación, desde los datos analíticos de base hasta los niveles de síntesis para consolidación; brindando a cada responsable la



información por el área que maneja.

A la vez deberá brindar, durante el período de transición, un análisis de los logros del proceso rediseñado, sus efectos positivos y contraindicaciones, separándolos adecuadamente de los resultados de la gestión aún no modificada.

El estudio de la información de control presupuestario y las decisiones que tomen como consecuencia de dicho análisis son factores claves para el éxito en el uso del sistema.

En cuanto al control de todo el proyecto, es en donde adquiere una relevancia trascendental la tarea del control interno (que en nuestro país se denomina generalmente Contaduría General); que, independientemente del "nombre" que lleve, deberá identificarse como parte del sistema por un lado, pero sobre todo tener suficiente amplitud de criterio en cuanto a sus facultades para "censurar".

El sistema de control provee una evaluación cuantitativa del programa de reingeniería.

Consiste básicamente en el examen de la organización, personal dedicado, procedimientos y presupuestos, que calibra el esfuerzo de los equipos de rediseño y, según los casos, podría incluir actividades realizadas con la población.

Los contadores investigarán también el grado de aceptación o resistencia al programa de reingeniería y analizarán detalladamente las economías informadas a través del sistema de información para verificar su validez. La auditoría de los programas de reingeniería se integrará con la auditoría general, a fin de evitar gastos adicionales y no crear una organización separada que podría generar conflictos.

Una vez superado el proceso de implementación, la frecuencia de intervención de los auditores disminuirá en el tiempo, a menos que circunstancias especiales sugieran anticipar los análisis.

La Contaduría intervendrá en las etapas previas a la ejecución de los proyectos, verificando las autorizaciones respectivas y sus justificaciones. En el

desarrollo de los planes de rediseño de procesos, la labor del control - auditoría se concentrará en la evaluación, juntamente con los equipos de trabajo respectivos, del cumplimiento del programa y la cuantificación de las economías generadas.

De los informes de la contaduría pueden derivarse correcciones al programa con respecto a los siguientes puntos:

- a) recursos adicionales para acelerar algún proyecto;
- b) interrumpir o postergar proyectos que no encuentren la factibilidad o la justificación prevista;
- c) reprogramar la finalización de proyectos en desarrollo
- d) analizar resultados de rediseños para fijar prioridades de implementación;
- e) cambiar prioridades según variaciones en los recursos disponibles.

Todo esto es, si se quiere, un enfoque nuevo de las tareas de los órganos de control de la administración pública.

Es que, si se está proponiendo "reinventar" los procesos de la burocracia, no puede obviarse la figura de la oficina encargada de testear el proceso y brindar la retroalimentación del sistema.

Debido al momento en que debe desarrollarse la tarea, es una propuesta para el control interno de la administración. Sin embargo, en la medida que corresponda actuar a la auditoría externa del Estado, esta también puede cumplir muchos de los postulados antes descritos, en forma complementaria.

taria o supletoriamente aunque, en este caso, a posteriori.

En la coordinación de las tareas de unos y otros, en cuanto al tiempo y forma oportunos para actuar con eficacia, estará el secreto para que estas oficinas colaboren concretamente en la consecución de los fines del conjunto del sistema: el **"objetivo alfa"**.

Un tema especial: el presupuesto

El presupuesto es uno de los pasos fundamentales en el proceso de planificación, de una necesidad y trascendencia aún mayor cuando se piensa en cambios tan radicales como los que se han propuesto en el presente trabajo.

Si coincidimos en que la estrategia es determinar fines con énfasis en el objetivo alfa y asignar medios, debemos entender que el manejo de la base de recursos de la administración es una variable crítica.

Más allá de las cuestiones técnicas, el presupuesto como herramienta se transforma en un sistema de evaluación del desempeño del Estado en términos de objetivos y metas.

El presupuesto, en la función en que aquí se lo propone, como herramienta de la política financiera del Estado, merece un detenido análisis a fin de lograr que, por una parte, actúe como elemento cohesionador del esfuerzo de planeamiento que involucra a los niveles del funcionario político y técnico del Estado y que, por otra parte, permita un control de la realidad versus los planes, con la consistencia y la rigurosidad que el proceso presupuestario requiere.

A fin de ofrecer una visión de los distintos aspectos que hacen a la labor de poner en marcha un nuevo sistema presupuestario en la administración, vale la pena considerar adecuadamente:

- el proceso de elaboración del presupuesto, desde la fijación básica de objetivos y estrategias hasta cada una de las variables que se considere necesario presupuestar (impuestos, préstamos, inversiones, gastos, etc.).
- el proceso de control presupuestario, comparando los planes con las realidades a través del tiempo.
- El enfoque para poner en marcha un sistema presupuestario eficaz (y en línea con la reingeniería propuesta), al lograr una activa inserción del presupuesto en el proceso decisorio de la organización⁽⁶⁾.

Reflexión final

Espero haber probado, aunque sea de manera primitiva, la posibilidad de incorporar conceptos del management privado a la actividad pública.

La idea, a la par de no ser original en cuanto a los conceptos enumerados, no es tan descabellada, si se visualizan en ella elementos fundamentales como son la necesidad de un cambio radical que posibilite de una vez por todas la consecución del objetivo para que ha sido creado el Estado: *la satisfacción de las necesidades del Pueblo*.

La propuesta tiene en sí misma su principal virtud y su

(6) GRINPELC, Jorge: "El presupuesto como herramienta efectiva". Revista Líderes del Tercer milenio N° 14. Ed. Clarín. Buenos Aires. 2000.

más grande obstáculo: para implementarla se requiere de una férrea decisión política de la clase gobernante, lo que implica a su vez que, en caso de asumirla como suya, tendrá un fuerte convencimiento sobre su necesidad y beneficios.

El problema es que debe, indispensable e inevitablemente, constituirse sobre la base de una planificación a largo plazo; lo que con nuestras democracias (ya se sabe) condiciona notablemente su continuidad a partir de los cambios que se producen tras las elecciones no solo de "colores políticos" sino también y sustancialmente de criterios técnicos de gobernabilidad.

Para no dejar ningún tipo de dudas, manifiesto que no critico para nada el sistema democrático de gobierno, del cual el sistema electivo es factor constitutivo elemental e insustituible. Por el contrario, creo que es la única forma aceptable de llevar adelante los destinos de una nación.

No obstante, creo que ha llegado el momento en que los partidos efectúen un acercamiento entre sí y acepten y asuman un proyecto único y perdurable en el tiempo, más allá de las particularidades que cada uno pueda darle a su gestión.

Así, aceptando la idea del presente trabajo o cualquier otra que asegure seriedad, continuidad en el tiempo, la consecución del objetivo "alfa", es decir, la satisfacción de las necesidades del pueblo, estará mucho más cerca y dejará de ser un mero discurso declamatorio.

NOTA: Las ideas vertidas en el presente artículo son por cuenta y cargo del autor, sin que impliquen la opinión de organismo o autoridad alguna ■