

**ASOCIACION ARGENTINA
de Estudios de Administración Pública
Aaeap**

**Segundo Congreso Argentino de Administración Pública
Sociedad, Estado y Administración**

Tema:

**“Reconstruyendo la estatalidad: Transición, instituciones y
governabilidad”**

Ponencia:

**REINGENIERIA Y CALIDAD TOTAL
EN LA ADMINISTRACION PUBLICA**

Autor:

**Daniel Alberto Defant Palmero
Consultor
Miembro Activo UIM 307**

Córdoba, 27, 28 y 29 de Noviembre de 2003

PROLOGO

El discurso sobre la Calidad y Reingeniería en las Administraciones Públicas gana peso en el más amplio proyecto de la Nueva Gestión Pública.-

Las sociedades contemporáneas evolucionan en sus sistemas de valores desde exigencias materiales a otras postmateriales, entre las que la calidad en la provisión de servicios por parte de los poderes públicos, ocupa un lugar de privilegio.-

Puede parecer que el discurso sobre estos conceptos es extemporáneo en países que aún no han cubierto muchas necesidades básicas.-

Sin embargo, esta aparente paradoja se desvanece cuando se repara en que estos conceptos integran el capital humano.-

Quizás sea uno de los índices de ciudadanía más representativos y al estimularlo, favorecemos la conciencia cívica que lo público no es que no sea de nadie, sino que es de todos.-

Recientemente, durante un seminario internacional, uno de los participantes me preguntó como era posible que se le estuviera dando tanta importancia a estos temas, cuando era un hecho que, en España, eran pocas las administraciones públicas que estaban trabajando en esta línea.-

Ponía en discusión una interesante cuestión ya que, al día de hoy, es cierto que no son muchas las organizaciones públicas que estén aplicando los principios de la Gestión de la Calidad Total y/o Reingeniería.-

Pero no será menos cierto que, en los próximos años, el número de Administraciones que inicien programas en este orden se disparará.-

Este es mi convencimiento; deberán hacerlo, por necesidad y por responsabilidad.-

El Autor.

REINGENIERIA Y CALIDAD TOTAL EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

INTRODUCCION

En el marco de la temática establecida en este segundo congreso basado sobre tres ejes elementales:

- 1) La re-significación de las organizaciones y su rol en el contexto nacional e internacional a comienzos de un nuevo siglo.-
- 2) Los profundos cambios contextuales planteados en términos de discontinuidad, turbulencia, efectos sorpresivos, caos, etc...
- 3) La cantidad creciente de modelos que han ido surgiendo con el correr de las décadas y con mucho más énfasis en los últimos 30 años.-

Estamos frente a un resumen conciso y claro de conceptos tales como el de reingeniería y calidad total en sus posibilidades de aplicación y dificultades que entrañan en la Administración Pública.

Se señala que, como siempre, cuando se encara un técnica de renovación de estructuras, es necesario contar con el apoyo convencido, activo y explícito de la Dirección Política.-

Nos proponemos en esta oportunidad ir más allá de las operaciones, tareas y estructuras para analizar procesos, rediseñando estrategias en condiciones de excelencia o calidad total.-

Nos ocuparemos de obtener un enfoque general, de la creatividad tecnológica innovadora y de las principales críticas, para determinar su metodología desde la movilización hasta su implementación inclusive.-

REINGENIERIA Y CALIDAD TOTAL ¿OPOSICION O SINERGIA?

Todo tipo de metodologías o técnicas podría analizarse desde distintos ángulos.-

Para algunos, la Reingeniería y Calidad Total son metodologías opuestas en función del modo operativo, el enfoque general y el ritmo de aplicación que plantean saber.-

La Reingeniería, arguyen, es drástica y violenta, produce rápidamente cambios revolucionarios.-

La Calidad Total, en cambio, es gradual, más cuidadosa de las heridas que pueden causarse, plantea cambios continuos aunque pequeños: es en suma, evolucionista.-

La Calidad Total encarnaría esta óptica y la Reingeniería solo sería aplicable en casos extremos, cuando ocurren cambios extraordinariamente repentinos del entorno o descuidos importantes en la dirección de una organización; en otras palabras la Calidad Total abarca la Reingeniería, y esta última sería una herramienta utilizable en situaciones extremas, accidentales, del devenir de una organización.-

Para terceros opinantes, la primacía la tiene la Reingeniería; los cambios del entorno se han vuelto tan veloces que toda organización queda, forzosa e inevitablemente descolocada y sus reajustes deberían producirse de Reingeniería en Reingeniería, pudiendo en el interín abordarse mejoramientos graduales que no alcanzarían, sin embargo, a evitar los grandes desfases característicos de esta época, y que habría que corregir drásticamente.-

Detrás de estas tres opiniones, es posible rastrear la tradicional dualidad entre el planteo de los cambios por evolución y por revolución dentro de las organizaciones en estos difíciles tiempos.-

Los cambios por evolución se plantean con requerimiento de tiempo que se producen por la transformación de una realidad organizacional que va produciendo mejoras o bien resolviendo disfunciones progresivamente en la cultura, los valores y actitudes.-

Los cambios por revolución han tenido una notable difusión en el campo del management desde mediados de la década del 80 proponiendo modificaciones radicales en las estructuras de las organizaciones basadas, juntamente, en la misma premisa que justifica el “cambio por evolución” en períodos cortos de tiempo.-

Por lo que debemos tomar en cuenta que en función a la variedad de opiniones que existen sobre Reingeniería y Calidad Total requiere de un minucioso estudio y consideración, más aún cuando estos son aplicables a la Administración Pública.-

SOBRE LA REINGENIERIA

“Comienzo desde Cero” guarda relación con la teorías del Presupuesto de Base Cero muy difundidas en las organizaciones hace algunas décadas, de allí también las mismas críticas.-

Una de estas críticas es que todo “comienzo desde cero” estaría implicando algo así como desdeñar los aprendizajes positivos del pasado, lo cuál no está muy lejano de plantear que la historia toda de la organización no ha generado estructuras útiles para la situación actual.-

Difícil este tipo de postura si sólo se analiza desde el punto de vista técnico.-

Sin embargo, desde una perspectiva más amplia, es dable revisar a la Reingeniería como una idea_fuerza cuyo surgimiento en la última década del siglo XX marca una necesaria inclinación al impacto sobre el modo de ver a las organizaciones.

El momento en que surge la Reingeniería, la forma en que se difunde y el tipo de respuestas que ha generado es, por lo tanto, parte del entorno que rodea la metodología como tal.-

Algo así como los fundamentalistas de la Reingeniería; preconizan, poco más o menos, que la organización resurge de sus cenizas, como el ave fénix; habría que desechar todo lo anterior para empezar de cero, creando nuevos procesos, lo que puede hacerse solamente partiendo de una página en blanco; ya no se trata de analizar si algo debe modificarse, sino determinando si existe una razón para que exista, en busca de algo realmente nuevo, desmontando recetas y eligiendo el proceso adecuado desde el mismo momento en que nos movilizamos hasta concluir su entera implementación.-

La Reingeniería, entonces, tiene el mérito (así planteada, como “ruptura” total) de actuar a modo de “bisagra” entre diferentes modos de ver a las estructuras de las organizaciones.-

Dentro de la Administración Pública significa pensar en un rediseño radical para obtener una mejora drástica en el rendimiento: (costo, calidad y servicio), con enfoque hacia el ciudadano, centrado en los procesos, rompiendo con las reglas, usando creativamente la tecnología, algo realmente nuevo en busca de oportunidades.

SOBRE LA CALIDAD TOTAL

“Cero Defecto” guarda relación con el desempeño aceptable que cumple con los requerimientos; es la herramienta que sirve para orientar en la organización, conociendo en detalle los procesos y los costos de la calidad.-

Posee una visión más completa e integradora, creando permanentemente valores de tipo cultural dentro de la organización, que permanecen y se enriquecen a través de los cambios y permiten, precisamente, manejarlos.-

Desde esta óptica, nada impide que se utilicen formas de la Reingeniería, cuando sea necesario, pero oportuna y mesuradamente.-

Esta idea de “Cero Defecto” aparece como algo difícil de lograr, sin embargo debe verse como una actitud hacia nuestro desempeño y el compromiso de no aceptar los errores como algo inevitable de la actividad sino como una fuente de mejora continua.-

Algo más que nos ayuda en nuestro proceso de mejoramiento continuo de la calidad.-

Al adoptar una definición de norma de desempeño como ésta: no da lugar a malos entendidos o interpretaciones.-

Cada uno de los miembros de una organización sabe lo que se espera de él y del resto de sus compañeros: no cometer ni dejar que se cometan errores durante cada una de las etapas de los procesos y entender claramente que los errores son evitables.-

Como conclusión de las normas de desempeño, los sistemas de calidad y la definición de la calidad podemos extraer un concepto sobre lo que se espera de cada uno:

Hacer las cosas bien la primera vez, siempre.-

- Hacer las cosas bien es cumplir con los requerimientos establecidos-
- La primera vez significa que hemos adoptado las medidas preventivas para evitar la no-conformidad y el reproceso.-
- Siempre, pues tenemos la actitud del “Cero Defecto”.-

Estos requisitos son los básicos para implementar un sistema de “Gestión de la Calidad Total”, aunque también es importante completar este entorno con otro concepto: “Hacer las cosas correctas”.-

Hacer las cosas correctamente no significa que estemos realizando todas las actividades que contribuyan a satisfacer los requerimientos de nuestros vecinos.-

En la Administración Pública en muchos casos es posible que se realicen actos innecesarios o superfluos que sólo consumen recursos de la organización y nos distraen del objetivo básico de la gestión; por lo que estas tareas deben ser analizadas, reformuladas y en caso de ser sobreabundantes, interrumpirse.-

La “Gestión de la Calidad Total” no es más que un sistema planeado y probado que permite a través de normas implementar y llevar adelante medidas para un mejoramiento continuo de la calidad en todas las áreas de una administración organizacional.-

Este tipo de normas plantean requerimientos formales que significan:

Decir lo que se hace, hacer lo que se dijo y documentar lo que se hizo.-

¿DE QUE ESTAMOS HABLANDO?

Hemos hablado sobre el significado de la Reingeniería y la Calidad Total enfocadas desde la Administración Pública algo realmente nuevo ante la avalancha de técnicas que se proponen para mejorar el rendimiento de las organizaciones para resolver problemas, las diferencias fundamentales entre ambas técnicas pueden sintetizarse en el siguiente cuadro:

FACTORES	CALIDAD TOTAL	REINGENIERIA
Tipo de cambio	Evolutivo	Revolucionario
Método	Agregar valor a los Procesos existentes	Cuestionar la existencia
Focalización	En el conjunto	En el centro
Tecnología	Tradicional	Ultima

METODOLOGIA PARA LA ACCION

Trataremos aquí de la importancia de un método o metodología de trabajo como guía para la puesta en acción de la Reingeniería y la Calidad Total, más allá de sus diferencias, cada proyecto incluirá decisiones acerca de la oportunidad, el campo de acción, el nuevo diseño y, finalmente, su puesta en práctica.-

El gráfico siguiente muestra las etapas y la secuencia en que se desarrollan; a continuación serán descriptas en términos de objetivos y actividades que se deben llevar a cabo en cada una de ellas.-

Movilización→Análisis→Selección→Rediseño→Implementación

Movilización

Esta etapa preliminar del proyecto tiene como propósito saber quienes integrarán el equipo de trabajo por parte de los involucrados en el proceso, para que conjuntamente con los especialistas acuerden las pautas y el plan de trabajo.-

Las actividades centrales consistirán en **armar el equipo**, teniendo presente que sus miembros deberán tener una buena dosis de imaginación y capacidad para crear y trabajar bajo presión y ambigüedad **acordando la metodología y plan de tareas a ejecutar**.-

Análisis

La clave para esta fase es confirmar la estrategia de la organización, es decir lograr un entendimiento claro de qué es lo que constituye su ventaja comparativa para definir las

conexiones externas y luego obtener una visión global de los procesos clave relacionados.

Como actividades tendremos entonces que **identificar la estrategia** mediante el conocimiento de estrategias y planes y, a partir de allí, **reconocer los procesos clave** mediante un delineado rápido de los mapas respectivos (diagramas de flujo), así como de la estructura que los soporta y de los recursos humanos y tecnológicos involucrados.-

Por último, se debe **evaluar la performance** de los procesos actuales en términos de cantidades entradas y salidas, costo, tiempo, personal requerido y calidad de los servicios prestados.-

Selección

Realizado el análisis de los principales procesos, en esta etapa se determinará atendiendo al impacto sobre la organización, sobre cuáles se centrará el esfuerzo.-

Las actividades requeridas para este propósito son **identificar las transformaciones clave** es decir la lista de los procesos que serán rediseñados, con la liquidación de su performance actual y los cambios y desarrollos requeridos; a partir de allí se debe **seleccionar procesos y metas**, es decir elaborar el orden de prioridades por seguir en la tarea, atendiendo un análisis de costo-calidad que integre el impacto sobre la organización y el esfuerzo requerido de la misma.-

Rediseño

En esta fase, el objetivo es rediseñar el proceso o procesos seleccionados y definir los requerimientos en materia de soporte tecnológico y personal, así como las modificaciones requeridas por la estructura que soportará los nuevos procesos.-

La primera actividad consistirá en **analizar en detalle el proceso seleccionado** a fin de determinar tareas o pasos redundantes, cuellos de botella en el flujo de trabajo, operaciones ineficaces, inconsistencia de las interfaces entre procesos, etc.

A partir del análisis comienza la actividad más exigente de todo el proceso: **crear los nuevos procesos**.-

En efecto, el paso de una visión a una solución no es meramente un salto mental, necesita de herramientas de innovación y creatividad para armar el puente desde la visión ideal hacia el diseño concreto.-

Se requerirá la generación y el desarrollo de las opciones que serán evaluadas (mediante simulación, de ser posible) y que serán sometidas a aprobación como paso previo a su implementación.-

Implementación

Como última etapa corresponderá programar la puesta en marcha de los nuevos procesos, tiempo y costos, y realizar las tareas necesarias para la puesta en marcha.-

En este punto debe prestarse especial atención al impacto del cambio propuesto en materia de puestos de trabajo, destrezas requeridas y soporte tecnológico, así como la comunicación de la nueva visión del proceso, en otras palabras debe “venderse” a los demás los resultados obtenidos.-

Las actividades se centrarán en **planificar y poner en marcha las acciones necesarias** en el funcionamiento de la nueva estructura y del nuevo flujo de trabajo, tales como:

cambios en la planta física, compra de equipos, desarrollo de software, entrenamiento del personal, pruebas del nuevo proceso, planes contingentes de operación, etc...

Vistas las distintas etapas y las exigencias que nos propone la metodología, la pregunta que nos surge naturalmente es cómo se organiza el esfuerzo, por cierto no son las organizaciones las que rediseñan sus procesos sino más bien las personas, por lo cuál es importante atender a "quién", es decir qué personas serán seleccionadas y que roles cumplirán para el éxito del proyecto.-

Decíamos en la introducción que todo proyecto exige convicción del nivel político y de la alta gerencia sobre la necesidad del cambio y demás, que para que la tarea fuese efectiva el esfuerzo debe ser interfuncional e interdisciplinario, de allí la importancia de analizar que roles deben desempeñar directivos, funcionarios, analistas y trabajadores para llevar adelante un proceso de Reingeniería y Calidad Total.-

EL NUEVO JUEGO YA HA COMENZADO

Debe quedar claro que el tren ha partido; la opción es subirse o quedarse abajo.-

La gente necesita aprender una forma distinta de pensar en su trabajo; pensarlo en los términos de proceso y ser capaz de innovar en la forma de hacerlo.-

El nuevo juego es tan escabroso como siempre; los administradores de hoy en día debemos jugar mejor (no simplemente mas duro) para ganarlo y tenemos mucho por lograr en muy poco tiempo.

No se trata sólo de reformar lo viejo sino de recuperar el espíritu, la inspiración, lo que literalmente significa tomar nuevo aliento.-

Es recurrir a una nueva fuerza vital utilizando nuevas clases de poder: el poder del carácter, por ejemplo.-

El nuevo juego implica hallar las claves del misterio del desasosiego humano; tenemos que encontrar el portal perdido hace mucho tiempo y atravesarlo una vez más.-

Necesitamos cruzar y adentrarnos en la inmensidad de nuestro mundo interior, redescubrir y regresar a nuestras partes perdidas, como si estuviéramos sacando las telarañas de una habitación casi olvidada en el piso de arriba, para poder habitar otra vez en ella.-

Así que abandonemos por un tiempo la palabras fuertes.-

El nuevo juego es como ir a casa, con todo lo que eso implica: un hogar tibio, una luz que nos dejaron encendida, sentirnos comprometidos y ser capaces simplemente de ganarnos la vida, sin tener que afanarnos tanto.-

El nuevo juego es aquél que, en cierto nivel, hemos deseado jugar toda nuestra vida: poder hacer a un lado el miedo y vivir una vida más íntegra.-

Si solo nos acercáramos a eso, entonces bien valdría la pena el viaje.-

Una última palabra introductoria sobre nuestra "capacidad" para aceptar mensajes nuevos importantes.-

Pero primero ilustrémosla:

Tres mujeres jóvenes que han seguido a Sai Baba toda la vida, van a verlo a la India y le piden que cure de cáncer a su amiga, que está de vuelta en Montana.-

Él escucha atentamente, mira a la distancia durante un momento, como si resignara a algo, y pregunta tranquilamente: "Pero, ¿dónde está la capacidad?".-

Esta idea de la capacidad, aunque aquí es algo nueva, surge más tarde en varios lugares y agudiza.-

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

Por ahora, el término “capacidad” se refiere a la actitud abierta que necesitamos adoptar cuando ahondamos en algo diferente.-

En ese estado en que aumentamos nuestra capacidad, podemos viajar a esos lugares donde se reciben nuevos mensajes, lo positivo aparece cuando se reconocen los aportes de los demás, en vez de demorarse en los errores.-

El mundo está lleno de gente que ha dejado de pensar en sí misma, la mayoría de nosotros tenemos empleos demasiado pequeños para nuestros espíritus y cada hombre está obsesionado, hasta que su humanidad despierta.-

Con gratitud, y un alto grado de reconocimiento, agradezco poder exponer este trabajo dejándolo abierto a discusión en este:

Fuentes Bibliográficas:

Reingeniería y Calidad Total
Colección Management & Marketing
Director: Eduardo Kastica
Palermo Busines – Universidad de Palermo

Calidad Total en la Administración Pública
Monografías de Gobiernos Locales
Clemente Talavera Pleguezuelos
Cemci – Granada, España

Gerenciar desde La Verdad Interior
Jack Hawley
Longseller SA

Autor:

Daniel Alberto Defant Palmero.-

Esp. Adm. Pública y en Gestión Recaudatoria Local – Consultor.-
Miembro Activo de la Unión Iberoamericana de Municipalistas 307.
Integrante de la Asociación de Tribunales de Cuentas Prov. de Cba.-
Vocal Tribunal de Cuentas Municipalidad de Adelia María – Cba.-
Participante y expositor disertante en jornadas, congresos, seminarios y conferencias:
regionales, provinciales, nacionales e internacionales.-

Principales ensayos y proyectos:

- Hacia un paradigma de sistema integrado de control a las cuentas municipales (1994 – UCC) Universidad Católica de Córdoba.-
- Reordenamiento tributario y gestión recaudatoria local (1996- CEMCI) Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional.- Granada, España.-
- El control de los fondos de financiamiento de descentralización en la provincia de Córdoba (1998 – UIM) Córdoba, Argentina.-
- El impacto de la globalización nuestro desafío de fin de siglo (2000- UIM) Unión Iberoamericana de Municipalistas.- Baeza, España.-
- @dedo por naciones electrónicas (2002 – CLAD) Centro Latinoamericano de Administración Pública.- Caracas, Venezuela

Asesoramientos:

- A la Cátedra de Psicología de Grupos de la Universidad Complutense de Madrid en el proyecto de investigación con la técnica delfos (delphi) sobre la situación de los procesos de modernización y capacitación de los gobiernos locales de Iberoamérica.-
- Al Foro Virtual del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en la revisión de su nuevo documento de estrategia para la modernización del estado.-

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

- A Particulares e Instituciones Educativas y de Desarrollo en la elaboración de monografías y trabajos finales e investigación en el ámbito de las ciencias políticas, sociales y administrativas.-