

"La Génesis del I.P.A.U.S.S.: Participación y Distribución de Liderazgos en la Construcción del Modelo de Gestión Integrada"

Cecilia Alejandra Frías
Instituto Provincial Autárquico Unificado de Seguridad Social (***I.P.A.U.S.S.***),
Tierra del Fuego, Argentina.

I. INTRODUCCIÓN

El 28 de noviembre del año 2001 la legislatura provincial tras la sanción de la ley provincial 534, crea el Instituto Provincial Autárquico Unificado de la Seguridad Social – I.P.A.U.S.S.- organismo del estado provincial que fusionó la Obra Social y la caja de Previsión cuyos beneficiarios son los empleados públicos de la provincia. Tiene por objeto el gobierno y administración:

- a) Del régimen previsional establecido por la ley territorial N° 244, su reglamentación y normas complementarias. y modificatorias;
- b) del régimen de seguros autorizados por el artículo 4ª de la ley territorial N° 244;
- c) de los servicios sociales regimentados por las leyes territoriales N° 10 y 442, y demás normas dictadas en su consecuencia;
- d) de todo sistema de jubilaciones, retiros y pensiones creado o a crearse en el ámbito de la provincia, destinado a agentes dependientes del estado provincial en cualquiera de sus tres poderes, sus municipalidades y comunas, entes autárquicos y descentralizados, y sociedades con participación mayoritaria estatal, sujeto a los aportes y contribuciones de los referidos agentes y del estado, en cualquiera de sus manifestaciones, en el carácter de empleador, salvo las fuerzas de seguridad dependientes de la provincia.

II. DE LA DIRECCION Y ADMINISTRACIÓN CENTRAL

La conducción y administración del I.P.A.U.S.S. está a cargo de un Directorio compuesto por:

- a) un Presidente por el Poder Ejecutivo;
- b) un Vicepresidente nombrado por el Poder Ejecutivo;
- c) tres directores designados por el Poder Ejecutivo;
- d) un Director designado por la Municipalidad de Ushuaia;
- e) un Director designado por la Municipalidad de Río Grande;
- f) dos Directores designados en elección directa por los afiliados en actividad;
- g) un Director designado en elección directa por los afiliados jubilados;

La representación legal y la mayor autoridad administrativa la ejerce el Presidente.

Existen dos Direcciones Gerentes, y cada Gerencia es administrada por un Director representante del Poder Ejecutivo:

- a) De Servicio Sociales, que tiene por objeto la administración de los servicios sociales provinciales reglados por leyes específicas.
- b) De Previsión Social, que tiene por objeto la administración del régimen previsional provincial establecido por leyes específicas.

El IPAUSS cuenta con tres sedes administrativas: el nivel central sito en la ciudad capital, Ushuaia, una delegación en la ciudad de Río Grande y una delegación en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Cada una de ellas con sus áreas asistenciales y previsionales definidas, fruto de su existencia anterior a la fusión de ambas instituciones originales.

III. CONTEXTO EN EL QUE SE GENERA LA CONVOCATORIA AL CONSEJO FEDERAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

A partir de la fusión de dos instituciones históricas en la provincia – el IPPS, dedicado a la previsión social y el ISST abocado a los servicios sociales, se unifican estructuras administrativas con diferentes recursos, planteles, idiosincrasias y culturas.

Como todo proceso que implica un cambio profundo que atraviesa tanto lo estructural como lo funcional, se produce desde el origen del IPAUSS – la organización que viene a remplazar a ambos ex-Institutos-, una fuerte resistencia a la aceptación de esta nueva institución, lo que contribuyó a generar un clima organizacional inestable, observándose en el personal una serie de evidencias que se resumen en síntomas tales como:

- descontento
- disociación
- fragmentación
- frustración
- incertidumbre
- inseguridad
- miedo
- obstaculización a la gestión
- resistencia a las autoridades
- sensación de pérdida

Este clima impedía un normal funcionamiento de la Institución, impactando directamente sobre la sociedad y los servicios que a ella se debían brindar. Agregado a ello se generaba un fuerte impacto político y mediático que afectaba directamente a la consolidación y desarrollo del reciente I.P.A.U.S.S, cuyo objeto y única razón es constituirse en el Organismo Provincial de la Seguridad Social para sus 35.000 beneficiarios.

Dentro de este escenario conflictivo, crítico y de atomización del recurso humano involucrado, se consideró que la estrategia que podía reordenar y conseguir el proceso de cambio, integración y participación de los agentes del I.P.A.U.S.S, era contar con la asistencia técnica de expertos en Programas de asistencia técnica como los que brinda el Consejo Federal de la Función Pública, de los cuales se esperaba como resultado una integración laboral, favoreciendo el desarrollo de las capacidades del plantel, con todos los agentes que ahora formaban parte de la nueva institución.

IV. DESARROLLO DEL PROCESO DE FORTALECIMIENTO DEL MODELO DE GESTIÓN

Para desencadenar el Programa de Talleres y Jornadas con el personal participante del cambio en el modelo de gestión, se partió de esta idea, eje de la motivación:

"NINGUNA ORGANIZACIÓN PÚBLICA -NI PRIVADA-, PUEDE CAMBIAR A MENOS QUE LAS PERSONAS QUE TRABAJAN EN ELLA PARTICIPEN EN EL CAMBIO. SIN ESTA CONDICIÓN, LAS DIRECTRICES PROCEDENTES DE LA ALTA CONDUCCIÓN NO HACEN MAS QUE LLENAR LAS PAPELERAS DE LAS OFICINAS."

EL Programa de actividades se desarrolló a partir del año 2002, asumiendo la metodología aconsejada por el Consejo Federal de la Función Pública , a través de las Administradoras Gubernamentales Lic. Noemí Pulido y Pto. Silvia Méndez, transitando las siguientes etapas:

ETAPA 1: Integración y Modernización del I.P.A.U.S.S

La actividad realizada – con formato taller - estuvo dirigida a construir una visión compartida sobre problemas y objetivos de gestión que enfrenta la organización, como condición necesaria y previa a la definición de los ejes de transformación pertinentes.

Los talleres estuvieron orientados a la integración de personal de los dos ex institutos que le dieron origen al I.P.A.U.S.S , así como a la modernización de su modelo de gestión, a fin de definir las acciones que se requería encarar para remover los problemas que dificultaban una atención eficaz de los afiliados.

A partir de los resultados generados en los Talleres, se pudieron identificar y recomendar las acciones que se podían implementar en lo inmediato, puesto que tenían alto potencial de impacto y no estaban condicionadas a la definición de la reingeniería mayor que la organización requería. A saber:

□ *Acciones vinculadas a la gestión por resultados*

- Generar, en la conducción política, una agenda de evaluación y decisión en común sobre problemáticas transversales de la organización y su vínculo con los afiliados, considerados en general.
- Generar, desde la conducción política, expresos reconocimientos al mérito de los empleados destacados en impulsar la mejora del funcionamiento de su área y de la organización.
- Señalar las oficinas que atienden público con información sobre empleados del I.P.A.U.S.S a disposición y de los Jefes a cargo.
- Asignar responsabilidades de mando a agentes destacados por su perfil de liderazgo, conocimiento de las operatorias y compromiso con el servicio.

□ *Acciones vinculadas a la gestión del capital humano:*

- Programar y desarrollar cursos intensivos -a cargo de los propios cuadros profesionales expertos- dirigidos a todo el personal para la comprensión de las funciones sustantivas del instituto y los sistemas troncales que debe operacionalizar (aspectos de interpretación jurídica, económica, social, segmentación de públicos, y otros).
- Reasignar personal competente produciendo emigraciones de las áreas superpobladas a áreas donde el recurso humano es insuficiente.
- Reasignar espacios privilegiando la comodidad del afiliado, y la privacidad en la presentación de "casos".

□ *Objetivos vinculadas a los sistemas:*

- Sistema de comunicación: Mejorar la comunicación entre la conducción política y el personal, haciéndola unívoca (anclando las diferencias en el seno del directorio, en el ámbito en que deben dirimirse).
- Sistema de información: Generalizar la normativa vigente por medios informáticos (intranet, correo electrónico) haciéndola accesible vía PC a quienes deben aplicarla, interpretarla, consultarla, para cumplir con su trabajo. Asimismo respecto a las bases de datos en uso, y los formularios que requieran ser impresos.

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

- Sistema normativo: Iniciar el futuro digesto del I.P.A.U.S.S, compilando y ordenando la normativa vigente - y sus antecedentes - generando textos ordenados y actualizados, para su consulta y aplicación.

□ **Objetivo pendiente de primera etapa**

Sobre la base de los resultados informados al concluir la primera etapa de asistencia técnica, destinada a Talleres de Integración y Modernización del I.P.A.U.S.S para los diferentes cuadros jerárquicos, los que identificaron problemas y propuestas de gestión, se advirtió la presencia de un eje conector del conjunto de los eventos:

la necesidad de diseñar y redefinir procesos de trabajo para agilizar, mejorar y fortalecer los procedimientos administrativos, a la vez que materializar la integración de las personas, configurando los equipos responsables de procesos sustantivos.

ETAPA 2: Reingeniería de procesos

El objetivo de estas Jornadas de trabajo, fue la *reformulación* de los procesos técnicos administrativos de la organización, a partir de la transferencia de tecnología adecuada para instalar la gestión por resultados y la *redefinición de puestos, circuitos y procesos administrativos* de Unidades sustantivas del Instituto, con participación activa de los responsables de los mismos y sus equipos.

Se asignó prioridad a esta demanda indicando que los Servicios Propios de Farmacia y Óptica, y los dispositivos de Atención Personalizada Asistencial, debían ser las dos primeras áreas en las que se desencadenarían las tareas de fortalecimiento organizacional, iniciando las prácticas de diseño procedimental tendientes a evaluar y reformular procesos para dar inicio a un Manual Operativo.

Así se estableció un Programa de Trabajo, tomando como marco la visión sistémica, los principios de gestión, la descripción de los puestos críticos y la imagen institucional. Asimismo se realizó un diálogo abierto y general para identificar las hipótesis de las áreas sobre "requerimientos" y "expectativas" del afiliado, entendiendo que el nivel de calidad de los servicios surge de una combinatoria entre estas dos dimensiones. La idea fuerza que presidió la totalidad de las actividades fue *"miremos el IPAUSS con los ojos del afiliado"*

Bajo el principio de la "división del trabajo" organizacional se realizó la actividad de identificación de los puestos de trabajo (bajo las consignas de "nombrarlos", "describirlos", "definir objetivos de las tareas propias del puesto" e "indicar destinatario/beneficiario de la tarea").

El personal trabajó agrupado por "tareas comunes" a los efectos de construir la definición de puestos, mientras la evolución de la dinámica permitía hacia el cierre de esta etapa la profundización del análisis de consideraciones vinculadas a la cultura y principios organizacionales, poniéndolas en relación con las expectativas y requerimientos de los afiliados.

ETAPA 3: Actualización gerencial para Mandos Directivos

En el año 2003, se encaró la tercer y última etapa de fortalecimiento institucional, la cual estuvo conformada por Talleres, dirigidas al fortalecimiento del modelo de gestión.

En esta etapa, se diseñó una asistencia técnica que mediante actividades de capacitación permitiera fortalecer el perfil gerencial y las competencias de conducción de los cuadros jerárquicos

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

destinatarios. El esquema se cubrió con cinco jornadas bajo formato de talleres con modelos teóricos, ejercitaciones prácticas y debates dedicados a los mandos directivos de la organización.

En este marco se consideró como temas centrales de la agenda de capacitación la metodología de planificación y las cuestiones vinculadas a valores, a metodología de planeamiento, a tipos y estrategias de liderazgo, a la delegación efectiva y a la motivación de los equipos de trabajo, previéndose en el diseño una secuencia temática estructurada en términos de actualización gerencial.

La tarea de definir horizontes de gestión permitió conocer el cambio percibido en el lapso 2002/2003 en materia de definición de problemas organizacionales. De este ejercicio de diagnóstico inicial de prioridades, pudieron extraerse dos observaciones centrales:

- Una amplia convergencia en cuanto al año 2002, respecto a que era dudosa la viabilidad de la fusión y que - sin embargo - la integración entre los dos ex - institutos es un logro completamente alcanzado o con un avance notorio en la materia; sólo alguna opinión aislada consideró que la falta de integración se mantiene igual o agravada.
- Una alta dispersión en las visiones sobre los problemas del 2003 y su escenario prospectivo, lo que permitió clasificar las opiniones vertidas por los directivos, en una agenda de preocupaciones centrales acerca de:
 - ✓ *La conducción orientada a resultados*
 - ✓ *El capital humano*
 - ✓ *Acerca de los sistemas*
 - ✓ *Sistema político contextual*
 - ✓ *Valores en juego*
 - ✓ *Sistema de planificación*
 - ✓ *Sistema normativo*

□ **La agenda de los mandos directivos:**

El resultado de las elecciones provinciales, introduce una transición política que puede afectar de modo creciente el sistema de decisiones, de interacciones y de gestión del I.P.A.U.S.S, especialmente si se advierte que dicha transición es de mayor plazo que el horizonte de "fin de año", plazo para el recambio; puesto que las implicancias del clima de incertidumbres no concluirán al asumir las nuevas autoridades, sino cuando éstas hayan completado sus designaciones, y los funcionarios eventualmente designados y/o confirmados estén en condiciones de operacionalizar efectivamente las políticas y desplegar sus Programas de conducción.

Por ello se coincidió con el nivel directivo en estimular, apoyar y requerir a los mandos medios la producción de un planeamiento y un procedimiento más ajustado y automatizado de sus propios sectores y oficinas, reforzando la interacción entre Jefes de Departamento, y entre Jefes de División, a efectos de que el recambio encuentre al I.P.A.U.S.S en plena actividad de mejora de sus circuitos y procesos.

Poner el énfasis en el "poder" de la línea, traducido en su "poder hacer mejor" de cara al afiliado, es un facilitador de la gobernabilidad organizacional de modo concreto. En este sentido es que se puso en marcha la capacitación para mandos medios en sede central de Ushuaia y delegación de Río Grande, en conjunto con el equipo de capacitadores del I.P.A.U.S.S.

ETAPA 4: Fortalecimiento del modelo de gestión: Proyectos de los Mandos Medios

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

En esta etapa, y habiendo advertido y diagnosticado el grado de profesionalización de los agentes del I.P.A.U.S.S, su nivel educativo, su capacidad de formar opinión y posición, su compromiso con el organismo, es que se consideró que la transición podía ser capitalizada como una **oportunidad** para reforzar el sistema productivo de la organización, potenciar a su línea media con responsabilidades concretas y plazos precisos, organizar tareas, esclarecer la división del trabajo, y expresar en circuitos administrativos los procesos que conducen al servicio al afiliado.

La estrategia de involucramiento de los Mandos Medios y sus equipos profesionales y administrativos, implementada por las Administradoras Gubernamentales del Consejo Federal de la Función Pública, para desencadenar una efectiva reingeniería de procesos, confió la coordinación y división de tareas para el cambio en el modelo de gestión al propio personal.

Fue clave, además, la verificación de la estrategia de la organización, analizando las posibles ventajas y consecuencias que se podían obtener como resultado del rediseño o reingeniería.

Es en esta etapa que se definen, a partir de los objetivos y metas fijadas, cuáles procesos serán objeto de rediseño o reingeniería en forma prioritaria, la composición del equipo multidisciplinario de trabajo y las técnicas de descripción de los procesos actuales, además de las formas de presentación de los que serán propuestos.

a. análisis de los procesos y propuesta de rediseño o reingeniería

En esta etapa, los equipos de personal involucrado produjeron:

- el plan de acción para la producción del proyecto de cambio.
- la descripción y análisis de los procesos de Farmacia, Atención Personalizada Asistencial, Operatoria de Beneficios de Excepción, Mesa de Entradas y Auditoría de Farmacia, con análisis exhaustivo de la totalidad de áreas y niveles decisorios implicados.
- el diagnóstico de problemas operativos.
- la elaboración de propuestas de mejoras.
- el diseño del proceso mejorado
- la planificación de los cambios a realizar

b. implementación y reglas de viabilidad

Los proyectos de los mandos medios fueron complementados por los propios equipos participantes con la definición de las "reglas del juego", las reglas de funcionamiento con potencial para viabilizar o amenazar la implementación de los Proyectos, en ellas están consideradas

- las actitudes de los directivos y/o responsables,
- la situación estructural y cultural de la organización
- y la predisposición del personal para comprometerse con los cambios y brindar un decidido apoyo para obtener los resultados buscados.

A título ilustrativo, puesto que los proyectos presentados y los que están en marcha, tanto en la sede de Ushuaia como en la de Río Grande, exceden a los que es factible presentar en este Segundo Congreso, adjuntamos el Anexo I "Rediseño del proceso de Farmacia", Anexo II "Reingeniería del proceso de la Mesa de Entradas y Salidas del Ipauss", y Anexo III "Atención Personalizada Asistencial", elaborados por el personal.

V. CONCLUSIONES

La experiencia adquirida, a través de las herramientas de administración y las estrategias que impulsaron las Administradoras Gubernamentales en nuestra organización, para superar los procesos críticos en que el personal del IPAUSS se encontraba involucrado, permitió impulsar la integración y capacitación del personal logrando construir modelos de gestión integrada y participativa.

Se logró construir así una nueva mirada: "*con los ojos del afiliado*", y revisar cómo suele influir esa mirada en cada uno de los subsistemas sociales, políticos, económicos y culturales de la institución. El desafío mayor parecía ser el revisar cómo nos paramos en este contexto, y cómo nuestra acción diaria, cotidiana puede provocar brechas y desajustes.

Repensar cómo tornar nuestra acción en una acción de cambio, requiere un cambio de percepción mirar las cosas desde otro lugar, y desde otro ángulo. Estamos acostumbrados a mirarlas desde un solo punto, pero cuando nos proponen otro eje realmente sentimos que la centralidad de las cuestiones ha variado.

Para instalar un modelo de gestión integrada con participación real y distribución de liderazgos, la estrategia se debe enmarcar dentro del juego de inter-dependencia y articulación entre el Estado –IPAUSS- y sus empleados. Ambos componentes han sido tocados, afectados en su conductas, generándose un espacio común de inter-acción que viabiliza un escenario de acciones participativas crecientes..

Para impulsar el proceso de participación de los mandos medios del IPAUSS sobre la base del modelo de gestión Integrada se consideró importante considerar entre otros, los siguientes elementos:

- La necesidad de lograr una mayor cercanía y presencia de los mandos medios con los niveles de formulación de decisiones sobre el I.P.A.U.S.S .
- La necesidad de crear y fortalecer instrumentos para lograr desarrollar una identidad común, un diseño participativo particular para el desarrollo institucional.
- La convicción de la necesidad del fortalecimiento institucional y la voluntad para desencadenar los cambios que facilitan el proceso de participación.
- La apertura a respetar la diversidad organizativa social y la incorporación de otros agentes aún no jerarquizados, capitalizando sus saberes específicos.
- La comprensión global de la política institucional en orden a considerar el hecho de que los afiliados son los que sienten el impacto de las decisiones que se implementan desde la estructura del I.P.A.U.S.S.

Juntos, I.P.A.U.S.S. y CONSEJO FEDERAL, hemos conseguido lo insólito. Atravesar una transición política teniendo a la administración activa formulando sus propios proyectos de gestión, y transfiriendo herramientas del campo de la administración a médicos, farmacéuticos, abogados, administrativos, a todos; en lugar de asumir la actitud clásica "esperemos a ver que deciden".

La tarea iniciada está en marcha, el cambio de autoridades encontrará al I.P.A.U.S.S. trabajando, no sólo en sus servicios específicos, sino en su propia mejora continua. Quienes dejemos nuestros lugares en el cambio de gestión estaremos orgullosos de haber desencadenado la participación de los verdaderos expertos en la gestión, nuestro personal.

Estaremos además gratificados porque la comprensión construída tras innumerables debates con quienes expresaban escepticismo respecto a esta experiencia que se basa en el potencial de cambio que encierra la capacitación situada, y en el movimiento "no rutinario" que generan los procesos de participación efectiva, nos permiten afirmar "vean, acá están los resultados".

VI. Bibliografía.

Informes de Resultados: octubre de 2002, diciembre de 2002, setiembre de 2003, octubre de 2003, noviembre de 2003, producidos por Méndez S. y Pulido N. – Administradoras Gubernamentales, del CONSEJO FEDERAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.

Drucker, Peter. *La administración en una época de cambios*. Editorial Sudamericana. Buenos Aires. 1996.

Senge, Peter. *La quinta disciplina*. Barcelona.1994.

Plan Estratégico, orientaciones metodológicas para su formulación. Secretaría para la Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros.

Asociación de Administradores Gubernamentales. Revista Aportes para el Estado y la Administración gubernamental. Número 9, destinado a "*Recursos Humanos en el Sector Público*". Buenos Aires, 1997.