

BUROCRACIA Y CALIDAD. UNA EXPERIENCIA DE APLICACIÓN DE LA MEJORA CONTINUA EN LA TRANSFORMACIÓN DE VIEJAS RUTINAS

María Virginia BIDEGAIN – Magdalena REBELLA

Introducción:

En el marco de la política de calidad que ha establecido la Dirección del Sistema Nacional de Capacitación (DSNC) del INAP se está trabajando para promover la mejora continua en la gestión de la capacitación para lograr una mayor eficiencia y eficacia de los procesos internos, que redundará en la mejora de las actividades de formación y de los servicios prestados a los agentes y organismos del Sistema Nacional de Capacitación.

Como resultado de los relevamientos llevados a cabo por los consultores y de las auditorías internas realizadas, se identificaron oportunidades de mejoramiento que incluyeron tanto procedimientos internos de gestión, como la reorganización de los equipos de trabajo y la implementación de instancias de formación específicas.

Es nuestro objetivo presentar esta experiencia, no solamente desde el punto de vista de los procesos de gestión revisados, los circuitos establecidos, las herramientas tecnológicas utilizadas, sino también, destacando como es posible iniciar un camino que promueva la transferencia del conocimiento a grupos de trabajadores de una organización y la transformación de viejas rutinas adquiridas.

Los orígenes y antecedentes de la experiencia:

El camino hacia una futura certificación de la calidad de los procesos de la Dirección del Sistema Nacional de Capacitación del INAP, se inició a fines del año 2009.

Esta ponencia se refiere a la experiencia en una de las áreas de la Dirección: la Coordinación de Actividades de Capacitación. Dicha Coordinación tiene responsabilidad sobre diversos proyectos de capacitación, los cuales abarcan el desarrollo de actividades desde su diseño hasta la implementación y la certificación, y además sobre los procesos de acreditación de las actividades de formación de los agentes de la APN gestionadas por los organismos.

Los consultores del Programa del Sistema de Gestión de Calidad, encargados de implementar el Sistema de Gestión de Calidad (SGC), llevaron adelante un relevamiento de procesos, personas y normas dentro de la DSNC que implicó una revisión de los procesos de trabajo, las funciones, las tareas y las normas vigentes.

Se analizaron los distintos procesos y procedimientos de la Coordinación de Actividades de Capacitación que es la responsable de la gestión de la acreditación y certificación de la capacitación realizada directamente por el INAP o aquella que resulta de la ejecución de los planes elaborados por las jurisdicciones de la Administración Pública Nacional.

Para la certificación de la norma ISO 9001:2008, se identificaron los siguientes procesos:

- Proceso Acreditación

- Proceso Capacitación
- Proceso Asistencia Técnica
- Proceso Becas.

En esta ponencia nos referiremos a los dos procesos sustantivos de la Coordinación de Actividades: “Capacitación” y “Acreditación”.

Si bien la Asistencia Técnica también es una de las tareas efectuadas por nuestro área, nos abocaremos solamente a los procesos sustantivos mencionados anteriormente en función de presentar el impacto positivo que tuvo la experiencia que permitió modificar viejas rutinas y promovió la transformación organizacional en beneficio de nuestros usuarios.

Estos procesos fueron relevados en sucesivas entrevistas a los responsables de los programas, al personal involucrado en distintas funciones y tareas. Asimismo se llevó a cabo la revisión de documentos, registros e instrumentos utilizados para la gestión de los procesos.

El material producido por los consultores a partir de esos relevamientos permitió a la Coordinación establecer nuevos mecanismos en un marco de mejora continua, rediseñar algunos circuitos y descentralizar procesos facilitando así el acceso a la información al conjunto de actores del Sistema.

A fines del año 2010 se realizó una auditoría interna cuyo alcance comprendió: las actividades de capacitación y formación; la asistencia técnica para el diagnóstico, planeamiento, diseño y ejecución de la capacitación de las organizaciones públicas; la acreditación de capacitaciones externas y gestión de becas, en el

marco del Sistema Nacional de Capacitación y la documentación sobre los procedimientos generales y específicos, los instructivos de las tareas y los formularios de registros y documentos.

El informe de mejora de los procesos seleccionados para la experiencia incluye los siguientes aspectos:

“Proceso Acreditación

1. Si bien el proceso tiene información que permite su seguimiento, no se han planificado acciones de medición, las que podrían aportar datos relevantes para la mejora, por ejemplo, conociendo la cantidad de rechazos de solicitudes y sus causas.

2. No obstante se reciben notas con la opinión del usuario sobre los servicios, se encuentra una oportunidad de mejora en que se determinen otros mecanismos para obtener información sobre su satisfacción.

Proceso Capacitación

1. Uno de los programas del proceso utiliza guías para los docentes y los participantes que establecen acuerdos importantes para la gestión de la Capacitación. Se encuentra una oportunidad de mejora en que se incorpore al SGC un documento genérico siguiendo ese modelo para su aplicación al proceso de Capacitación.

2. Si bien se realizan acciones de evaluación y seguimiento en el proceso, se encuentra una oportunidad de mejora en que las mismas se registren

cuando se obtienen conclusiones que derivan en la implementación de correcciones y/o mejoras y se mida su eficacia.

3. Se encuentra una oportunidad de mejora en que se establezca en todos los programas un documento con la descripción de la identificación, disponibilidad, archivo, protección y otros requisitos expresados en el procedimiento de control de los registros.”¹

La mirada “externa” que significó la auditoría y su informe permitió a los distintos actores de la Dirección del Sistema Nacional de Capacitación, visualizar la necesidad de fortalecer las redes internas y promover una “gestión del conocimiento” que permita compartir las buenas prácticas, generar acuerdos de trabajos así como también la necesidad de determinar en forma homogénea, las competencias para los distintos puestos.

La experiencia

Los procesos de acreditación de la capacitación incluyen un amplio tipo de actividades, organizadas tanto por las jurisdicciones de la APN, en sus modalidades formal o no formal, así como aquéllas brindadas por el Sistema de Educación Formal y/o Instituciones privadas dedicadas a la capacitación laboral.

Esta amplitud de posibilidades de formación reconocidas por el INAP se sustenta en el criterio de que los espacios de formación para el trabajo deben relacionarse

¹ Informe de Auditoría Interna. Coordinación del Programa del Sistema de Gestión de Calidad. Dirección del Sistema Nacional de Capacitación. INAP 2010.

con el tipo de competencia a desarrollar de acuerdo con los perfiles de puestos y las tareas específicas que ejecutan los agentes dentro de la organización.

Por lo tanto, es fuera o dentro de las organizaciones donde las personas que allí trabajan pueden formarse, pero los conocimientos, las habilidades y destrezas adquiridas devendrán competencias laborales en la medida que la misma organización planifique un desarrollo del “saber hacer” de ese trabajador capacitado.

Es así como la normativa vigente² para la capacitación del personal de las organizaciones del Estado Nacional contempla como trayectos de aprendizaje, actividades identificadas como “autodesarrollo profesional”, “a iniciativa del agente ó externas” y “de instituciones dedicadas a la capacitación laboral”.

Estas actividades son evaluadas y acreditadas por el INAP a través de procedimientos de gestión de la documentación cuyas formas y tiempos deben respetar las normas generales que regulan los procedimientos administrativos en el Estado y, en lo particular, la normativa vigente que regula la capacitación de los funcionarios públicos en el marco del SINEP.

Una de las oportunidades de mejora identificadas a partir de la realización de la auditoría interna para estos procesos de acreditación, incluyó la organización de nuevas unidades de trabajo y la formación de sus equipos para el desarrollo eficiente y eficaz de la gestión.

La propuesta de generar nuevas unidades de trabajo a partir de la reasignación de tareas y funciones a las personas, permitió a los involucrados devenir actores de

² Resolución SGP N° 2/2002 y Resolución SGP N° 51/2003

una experiencia de transferencia y de gestión del conocimiento dentro de nuestra Coordinación. Esta transformación originada en una propuesta de capacitación-acción posibilitó explicitar conocimientos tácitos, construir nuevos conocimientos y reconocer las relaciones entre prácticas y conocimientos adquiridos.

El SGC tiene entre sus objetivos la planificación de la capacitación interna en vista de un desarrollo de las competencias necesarias para lograr un servicio de calidad. Dentro de ese marco se consideró oportuno plantear una actividad de capacitación que se desarrolle en el espacio organizacional de nuestra Coordinación. La capacitación así planteada, convierte a la organización en un ámbito de aprendizaje que combina el componente de la informalidad no aúlica del día a día laboral con la formalidad de un programa de entrenamiento cuidadosamente diseñado y planificado por parte de profesionales y personal de conducción de la Coordinación.

Se propuso la realización de la actividad *“Actualización para la gestión de la capacitación”*. Dicha actividad tuvo como objetivo formar al personal para constituir y organizar la Unidad de centralización y derivación de la documentación administrativa.

La propuesta de capacitación se diseñó en dos módulos con los siguientes alcances:

Del MÓDULO GENERAL participó todo el personal de la Coordinación de actividades de capacitación.

Del MÓDULO ACREDITACION participó el personal asignado a la Unidad de centralización y derivación de expedientes así como también los equipos que gestionan los procesos de acreditación de actividades externas, autodesarrollo profesional, institucionales y referentes de otras Áreas de la DSNC involucradas en la gestión.

Esta actividad de capacitación fue diseñada en función de lograr los siguientes impactos:

- 1) Eliminar los “cuello de botella” relativos a la gestión de la documentación de los procesos de acreditación de la capacitación de actividades externas, de autodesarrollo e institucionales.
- 2) Desarrollar y fortalecer las competencias de las personas involucradas en los procesos de gestión de toda la Coordinación y específicamente de la nueva Unidad de centralización y derivación de las actuaciones.
- 3) Lograr eficiencia y eficacia en la gestión promoviendo nuevos acuerdos de trabajo, reorganización de tareas y definición de nuevos circuitos en torno a la acreditación.

Por otro lado el Módulo General, donde participó todo el personal de la Coordinación, con el objeto de fortalecer las competencias transversales a la gestión, apuntó a:

- Fortalecer el conocimiento respecto del marco normativo que regula la gestión de la capacitación y de las acreditaciones.

- Visualizar los procesos sustantivos de la DSNC y sus respectivos procedimientos.
- Identificar la documentación gestionada según el tipo de acreditación que corresponde, desde una perspectiva situada y de acuerdo a la normativa vigente.

El Módulo Acreditación, permitió que los participantes:

- Se apropien de los criterios formales exigidos para la presentación de cada trámite, según los tipos de actividades de formación que contempla la normativa vigente.
- Elaboren los textos modelo a utilizar por la Unidad en la gestión de la documentación.
- Operen el Sistema de Acreditación INAP (SAI) en lo relativo a búsquedas e ingreso de registros, evitando solapamientos y duplicación de la información mediante la aplicación de categorías y criterios compartidos .
- Conocer las fuentes de consulta disponibles para la acreditación de la capacitación.
- Generar un archivo centralizado de la documentación que sea accesible para la consulta y verificación de los procesos relativos a la acreditación en el marco de la Coordinación.

La Evaluación de esta actividad se realizó en el propio contexto de la capacitación a partir de la resolución de situaciones planteadas que correspondían estrictamente a la documentación existente en la práctica laboral real.

Se tuvieron en cuenta los siguientes aspectos:

- Capacidad de analizar la documentación y consultar antecedentes y fuentes de información (40%)
- Aplicación estricta del procedimiento (40%)
- Conocimiento de la normativa (20%)

Los criterios de evaluación planteados y su correspondencia con las competencias a desarrollar, fue una de las cuestiones centrales que se tuvieron en cuenta en esta capacitación situada, donde la práctica y los conocimientos se traducen en nuevas conductas y en la mejora organizacional.

En este marco de capacitación-acción, debemos mencionar también la introducción de una serie de herramientas que hacen al mejoramiento organizacional, a la transparencia en la gestión y a la organización del trabajo diario.

La definición de criterios compartidos para la gestión de la documentación, la organización de los nuevos circuitos y el rol de la nueva Unidad se plasmó en un INSTRUCTIVO de difusión interna con el objeto de comunicar las modificaciones introducidas y estandarizar los procedimientos.

Las características que adquirió este instructivo, básicamente son:

- ✓ Breve Fundamentación explicitando el objeto y función del instructivo.
- ✓ Establecimiento de los nuevos circuitos y responsabilidades de las áreas/sectores y personas involucradas reorganizando los roles que cada actor adquiere en el Sistema Nacional de Capacitación.

- ✓ Formalización de los textos modelo elaborados, incluyendo los mismos como ANEXOS al instructivo.
- ✓ Categorización de la documentación que hace a la gestión de la capacitación según criterios que permitan la clasificación, búsqueda y verificación de lo actuado mediante los sistemas informáticos disponibles.
- ✓ Visualización de los Criterios Generales³ aplicados por la Unidad para la gestión de la documentación.
- ✓ Aplicación del Check List para la verificación de la documentación gestionada y la derivación para la continuación del trámite.
- ✓ Información sobre referentes INAP responsables de la acreditación y certificación según tipo de actividad a tramitar, para realizar consultas y/o derivaciones de la documentación.
- ✓ Estandarización de la documentación requerida para la acreditación de actividades.

Otra de las herramientas utilizada actualmente es la Encuesta de Satisfacción sobre el Proceso Acreditaciones. Mediante su aplicación, la Coordinación logra recabar información sobre el grado de satisfacción de los usuarios respecto de la gestión.

A través de los indicadores estipulados se pretende conocer:

³ Según la normativa vigente

- Cuál es el grado de conocimiento que los usuarios tiene respecto de los tipos de actividades “acreditables”, los procedimientos y la documentación requerida.
- Cuáles son los motivos de consulta más frecuentes que realiza el usuario y como evaluaría la atención recibida por parte del personal del INAP .
- Cuál es el grado de satisfacción respecto de los tiempos que lleva el proceso.
- Cuáles son los canales utilizados más frecuentemente por los usuarios en caso de querer presentar reclamos o sugerencias.

Dicha Encuesta de Satisfacción ha sido aplicada, en esta primera instancia, a una muestra de organismos, seleccionados en función de su tamaño y dispersión geográfica.

La información suministrada por las jurisdicciones encuestadas es considerada un punto de partida para la medición de resultados de gestión en el ámbito de la Coordinación.

Debemos aclarar que tanto la capacitación propiamente dicha al interior de la Coordinación, como la implementación del Instructivo y la Encuesta de Satisfacción aplicada a una muestra, corresponden a una primera etapa dentro de la planificación estipulada para el mejoramiento de la gestión.

Para la segunda etapa se programaron las siguientes acciones:

- Aplicación de la Encuesta de Satisfacción al total de organismos que conforman la Administración Pública Nacional.

- Difusión del INSTRUCTIVO entre los usuarios del Sistema Nacional de Capacitación.
- Actualización de las competencias del personal involucrado –externo e interno- mediante capacitaciones específicas en torno a la temática y nudos problemáticos identificados en la práctica de la gestión.
- Análisis de los resultados de gestión, en base a la información ex - ante y ex – post de la aplicación de los instructivos y la implementación de la capacitación, para la planificación de mejoras organizacionales dentro de la Coordinación.

En este marco, la transformación de viejas rutinas pasa a ser un elemento esencial para la mejora continua de las organizaciones y el logro de la calidad en la gestión. La adquisición de nuevos hábitos de trabajo, el consenso interno sobre los acuerdos logrados y la puesta en práctica de los nuevos circuitos materializan las modificaciones introducidas en la gestión y el impacto de la capacitación situada, en beneficio de los destinatarios y usuarios del Sistema Nacional de Capacitación.

Algunas Consideraciones Finales:

La experiencia de esta primer etapa, nos permite arribar a las siguientes consideraciones finales:

- La voluntad de los decisores técnico/políticos de la organización para impulsar la iniciación un proyecto de largo plazo, como es la certificación de normas ISO, y sostenerlo en el tiempo.
- La búsqueda estratégica de consultores idóneos y dúctiles que se articulen con los equipos de la organización y sean reconocidos y escuchados.
- La oportunidad de revisar la propia práctica para todos los responsables de las distintas etapas de los procesos de gestión, tanto en sus aspectos técnico/profesionales, como administrativos y de asistencia, a partir de las entrevistas y la auditoría.
- La oportunidad de poner en práctica una actividad que articula los espacios de aprendizaje informales organizacionales con las instancias formales de actividades de capacitación en servicio.
- La oportunidad de comprobar que el fenómeno de transferencia y transformación del conocimiento en las organizaciones es posible a partir de “nuevas conversaciones” dentro de los “equipos” de trabajo y en torno a “rutinas” adquiridas que pueden ser modificadas.
- El reconocimiento de espacios de trabajo como espacios de formación.