

La Oficina de Orientación al Habitante.

Fortalecimiento institucional y descentralización administrativa.

Lic. Hernán Pietruszka

INTRODUCCIÓN

El presente documento es producto de la experiencia de trabajo en el seno del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En particular, el mismo fue llevado a cabo en el Ministerio Público de la Defensa de la mencionada Ciudad.

Antes de comenzar con el desarrollo del trabajo, es conveniente realizar una pequeña reseña acerca de la historia del Ministerio Público, sus misiones y competencias, y dentro de este marco, la función del Ministerio Público de la Defensa, objeto de nuestro análisis.

La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sancionada en 1996, incorporó la institución del Ministerio Público como parte integrante del Poder Judicial. Los artículos 124, 125 y 126 de la Constitución local, sumados a las leyes N°s 7 y 1903 –con sus modificatorias - de la Ciudad, crean y reglamentan el accionar del Ministerio Público, *definiéndolo como un organismo autárquico y con autonomía funcional*, compuesto por tres ramas distintas: Fiscalía General, Defensoría General y Asesoría General Tutelar.

A partir del mandato constitucional, la Ley N° 1903 atribuye al Ministerio Público la función primordial de *“promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad y el interés general de la sociedad”* y *“velar por la prestación del servicio de justicia y procurar ante los tribunales la satisfacción del interés social”*.

El objetivo institucional del Ministerio Público es velar para que el sistema de administración de justicia cumpla y promueva las garantías constitucionales y el derecho de libre acceso a la justicia. En este esquema corresponde a la Fiscalía la función de investigación y persecución de los delitos, representando los intereses de la parte acusatoria. En el marco del principio de la igualdad de armas, corresponde a la Defensoría hacer efectivo el derecho a defensa en juicio y asegurar el acceso a la justicia de las personas. Asimismo debe velar por la observancia de los derechos humanos en los lugares de detención. La Asesoría Tutelar, por otro lado, tiene a su cargo la promoción y defensa de los derechos de menores de edad y personas incapaces.

El Ministerio Público de la Defensa, particularmente, se estructura de la siguiente manera: la Defensoría General, cuyo titular es elegido por el poder Legislativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por el término de siete años, y las Defensorías de primera instancia, encargadas de representar a los habitantes ante los Juzgados en los fueros Penal, Contravencional y de Faltas y Contencioso Administrativo y Tributario (ver Cuadro N°1).

Es competencia del Defensor General y de los demás Defensores Oficiales de primera instancia, garantizar el legítimo e inviolable derecho de defensa y asegurar y facilitar el acceso de las personas a la justicia. En este sentido corresponde a la Defensoría General promover y garantizar tanto los derechos individuales fundamentales como los colectivos, en la búsqueda de la protección del interés social. En este sentido, es competencia del Defensor General el dictado de criterios generales de actuación, los cuales constituyen una forma de orientar el accionar de los Defensores Oficiales, optimizando y homogeneizando su desempeño, siempre sin perjuicio de la autonomía funcional que les corresponde.

Así, desde la óptica de la Defensa Pública, la defensa de la legalidad lleva a operar por la eficacia de los derechos y garantías constitucionales para los habitantes de la Ciudad, principalmente para sus sectores más vulnerables, los excluidos, indigentes, personas con necesidades básicas insatisfechas, habitantes privados de su libertad ambulatoria sin sentencia condenatoria definitiva, entre otros marginados social y económicamente.

En este contexto es preciso ver las herramientas técnicas de Gestión como medios para que la Defensoría General lleve adelante sus objetivos. Estas herramientas forman parte del nuevo paradigma de la Gestión Pública en contraposición al tradicional paradigma burocrático. Este nuevo paradigma propone una administración de los recursos públicos centrada en el cumplimiento de las acciones estratégicas definidas en el plan de gobierno, en un período de tiempo determinado. De esta forma, permite gestionar y evaluar la acción de las organizaciones del Estado con relación a las políticas públicas definidas para atender las demandas de la sociedad. Este nuevo paradigma tiene tres puntos importantes:

1. Fijan objetivos de resultados
2. Se miden los resultados
3. Se evalúa el nivel de resultado para re planificación de objetivos

Así es como queda redefinido y revalorizado el concepto de eficiencia en el sector público.

Es muy común que al pensar en una organización se la imagine de alguna manera más o menos consciente, como una división jerárquica de funciones representada por un organigrama. El concepto de organización implícito en esta imagen refleja una forma de pensar el diseño del trabajo en la que se enfatiza la división de tareas y la consecuente especialización, una manera de organizarlo según el principio de especificación funcional jerárquica y un estilo de gestión que sostiene una autoridad "en línea" descendente.

La aplicación de esta visión al Estado, con el objeto de asegurar y facilitar el cumplimiento exacto y literal de las normas, ha inducido a que la Administración Pública se organice a través de una estructura puramente jerárquica, en la que las unidades inferiores se someten por completo a las unidades superiores. En este sistema de coordinación jerárquica, el principio de autoridad constituye el medio dominante de determinación y control del esfuerzo, responsabilidades y resultados de cada unidad dentro de la organización. Para asegurar la consistencia entre las órdenes de los mandos superiores y la actividad de los puestos inferiores o de línea, se elaboran entonces procedimientos detallados, rutinarios y extremadamente especializados.

En este organigrama que refleja la visión funcional-vertical, encontramos que, en primer lugar, no aparecen los ciudadanos, en segundo lugar, no se ven los productos (bienes y servicios) generados, así como tampoco se percibe nada del flujo de trabajo mediante el cual el organismo desarrolla, produce y entrega los bienes y servicios.

La concepción de las organizaciones como sistemas abiertos hace hincapié en:

- el entorno en el cual estas se desenvuelven.
- la interrelación permanente de los elementos que las componen.
- la necesidad de mejorar posibles disfunciones.

En contextos cambiantes, difícilmente predecibles, que privilegian la satisfacción de las necesidades y

expectativas de un ciudadano cada vez más exigente, cualquiera sea el propósito de mejora que nos anime no podremos dejar de ver que el organismo en el que nos desempeñamos se relaciona de una manera muy directa con el entorno en el que se desenvuelve.

En este marco, cuando en lugar de observar en forma exclusiva la estructura formal o las divisiones

funcionales, asignamos prioridad al conocimiento y satisfacción de las necesidades del ciudadano nos

encontramos con que para mejorar, resulta necesario detenerse a analizar "cómo y por qué se hacen las cosas". Esto es, examinar los procesos: aquellas secuencias o conjuntos de actividades que crean un producto o servicio de "valor" para el destinatario final. Estas secuencias de actividades siguen líneas de flujo horizontal que van atravesando diferentes divisiones funcionales (direcciones, departamentos, etc.). La visión horizontal de la organización nos lleva entonces a concentrarnos en la forma en que se desarrollan y eslabonan las diferentes actividades, la finalidad de las mismas, la posibilidad de determinar en qué medida contribuyen a la satisfacción de los ciudadanos y el modo en que podría mejorarse aquello que diariamente se hace en las organizaciones.

Teniendo esto en consideración, es que se torna muy importante el desarrollo de tecnologías de modernización de la gestión en el Poder Judicial, particularmente, en la Defensoría General del Ministerio Público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En esta experiencia, la metodología utilizada fue la Reingeniería de Procesos.

La **reingeniería de procesos** estudia el flujo de las actividades de conversión que dan base a la transformación de los **insumos en productos institucionales adecuados**. Una organización pública debe enfrentar problemas terminales para cumplir sus metas externas expresadas en la misión, y problemas intermedios para desarrollar adecuadamente las herramientas que condicionan la producción de las metas externas.

En este contexto, el rediseño o reingeniería de procesos es un conjunto de tareas técnicas, de relevamiento, análisis y diagnóstico de los circuitos administrativos y de gestión de las

organizaciones públicas, destinado a determinar el estado actual y proponer las medidas para procesar los requerimientos de los productos internos y la producción terminal –los productos finales- que justifica la existencia de la institución pública.

Dentro de la Defensoría General, funciona una Oficina, llamada de Orientación al Habitante (OOH), que se encuentra en permanente contacto con los habitantes que necesiten asistencia técnica jurídica. Esta Oficina tiene por misión orientar a los habitantes en sus demandas sociales en materia del ejercicio de los derechos constitucionales y legales, otorgando prioridad a aquellas personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad, pobreza o exclusión social y propiciando la concreción de una respuesta integral a las mismas. Se establece, idealmente, como nexo, si fuera necesario, entre la demanda y los Defensores Oficiales. Es por ello que la Oficina de Orientación al Habitante tiene un rol fundamental en el acercamiento de la Defensoría General a los habitantes de la Ciudad.

La gestión actual ha impulsado un proceso de apertura de sedes descentralizadas en toda la Ciudad de forma de ampliar la presencia en los barrios más vulnerables y contribuir a garantizar el acceso a la justicia.

De esta manera, la etapa de descentralización edilicia ha venido concretándose con éxito. Sobre esta base es preciso iniciar una segunda etapa orientada a implementar herramientas de gestión que posibiliten sortear los obstáculos que impone la coordinación núcleos de gestión disgregados, tendiendo a la mejora de la atención al habitante, la coordinación con Magistrados, la informatización de los procesos, la capacitación y el diseño de los circuitos administrativos.

EJES DE LA PROPUESTA

Generales

- **Unificación de criterios para el asesoramiento a los habitantes**

La descentralización siempre tiene el riesgo de que la calidad de la asistencia dependa del asistente asignado al habitante. Los procedimientos deben estar diseñados de modo de minimizar todo lo posible este riesgo.

- **Definición del alcance de los asesoramientos**

Producto de lo antes señalado es clave establecer los límites del servicio, es decir hasta dónde corresponde orientar. El trabajo con sectores vulnerables nos obliga a entender que sin duda es peor la creación de falsas expectativas al consultante que misma la falta de atención.

- **Definición de canales unívocos para los trámites**

Presentación de unidad de criterios para todas las sedes en relación a los circuitos establecidos para cada trámite en particular.

- **Definición de canales unívocos en la relación con los Magistrados**

Este es un punto clave ya que gran parte de las consultas deben terminar en una acción judicial, que deben encarar los Defensores Públicos. La tarea de la Oficina de Orientación al Habitante debe estar absolutamente coordinada con el fuero Contencioso.

- **Espacios de coordinación e intercambio entre las sedes**

Todas las sedes deben tener las mismas directivas.

- Derivaciones: Colaboración con la labor de la primer instancia principalmente en materia Contenciosa mediante una coordinación efectiva en materia de turnos o derivaciones de casos.
- Colaboración con la labor del fuero Penal, Contravencional y de Faltas en la asistencia a imputados con situaciones de vulnerabilidad social.
- Nexos entre las demandas contravencionales y contenciosas (por ejemplo el caso del vendedor ambulante) ya que muchas consultas en distintos momentos y situaciones impactan sobre ambos fueros.
- Consenso con las Defensorías de primera instancia en los criterios necesarios para poder informar a los habitantes en relación a sus derechos y obligaciones.
- Definición de modelos únicos de presentación de trámites en las Defensorías de primera instancia.

Específicas

- Descentralización edilicia de la atención mediante las distintas sedes de OOH en la Ciudad.
- Sistematización de información de trámites, intervenciones y derivaciones y acceso al sistema ON LINE donde se garantiza que la información que todas las sedes brindan sea la misma y esté actualizada.
- Capacitación permanente en base al sistema de información diseñado.
- Descentralización administrativa de la atención apuntando a que las personas puedan realizar la mayor cantidad de trámites en la sede más cercada a su domicilio.
- Descentralización administrativa de trámites de gestión.

Esta propuesta de mejora se realiza luego de observar y analizar ciertos núcleos problemáticos encontrados en el funcionamiento de la dupla Oficina de Orientación al Habitante y las Defensorías de primera instancia.

NÚCLEOS PROBLEMÁTICOS

- **Falta de coordinación con los Magistrados.**

A modo de ejemplo podemos decir que las Defensorías Oficiales A y B se contactan sin un criterio definido con las sedes de la Oficina de Orientación al Habitante o directamente con el Jefe de la misma para solicitar asistencia (gestión de documento de identidad, partidas varias, tramitar por vía administrativa subsidios, etc).

A su vez y por el contrario, las Defensorías Oficiales C y D absorben las funciones de la OOH por que no confían en la capacidad de respuesta de la misma. Esta multiplicidad de

canales deja en evidencia que no existen circuitos únicos institucionalizados. Se hace necesario entonces la unificación de criterios en cuanto pasos a seguir y su publicidad a todo el Ministerio Público de la Defensa.

- **Ausencia de criterios generales por falta de definición del alcance de la asistencia a los habitantes.**

Se hace necesaria la delimitación clara del alcance del asesoramiento. En la actualidad el factor *voluntad* es lo que delimita este alcance. Esto ocurre porque no están definidos los productos que brinda la Oficina de Orientación al Habitante.

Existen tareas que realizan las sedes de dicha Oficina que quedan por fuera de lo que se definiría como productos institucionales. La voluntad de los orientadores, ha otorgado un gran valor a la oficina pero requiere transformarse en un producto institucional y no individual. El trabajo en procesos minimiza el voluntarismo y fortalece la institucionalidad.

- **Ausencia de un abordaje interdisciplinario.**

Teniendo en cuenta la diversa problemática social, muchas veces la Oficina se ve desbordada en cuando su posibilidad de intervención.

De esta manera surge como demanda de los orientadores poner en práctica un modelo en el cual existan profesionales que brinden, por ejemplo, contención psicológica.

- **Deficiente sistema de registros de consultas.**

Se ha observado que las consultas que se atienden en las sedes se realizan en sistemas de registro variables.

Esta multiplicidad de formas de registro imposibilita el control de información, el control de gestión, a la vez que dificulta la precisión de la información estadística

Anualmente la OOH invierte gran parte de sus recursos en el relevamiento manual de las consultas de forma de constituir sus estadísticas. Toda estadística que uno quiera realizar en relación al tipo de consultas que no esté predeterminada, se convierte en una gran exigencia para la Oficina como es lógico, quitando tiempo a la atención al habitante por tener que encontrarse recabando datos manualmente.

- **Falta de sistematización de la información de base**

Una deficiencia que se ha constatado en la OOH es la falta de sistematización de datos que funciona como *información de base*. Si bien los empleados de la OOH se encuentran comprometidos en la atención de las personas, construyendo sus propias fuentes de información, se observa a nivel sistémico la ausencia de una base de datos *unificada, centralizada, confiable y actualizada*.

Esta ausencia de información genera que cada empleado asiste al habitante de la manera que considera más adecuada. Si a esto sumamos que no existen criterios generales de

actuación como ya detallamos, es clara la resultante: *no existen respuestas institucionales únicas de la Defensoría General para con los habitantes.*

Teniendo en cuenta que, en general, los orientadores tratan casos de gran vulnerabilidad social, se considera vital tener una respuesta rápida, clara, unívoca para procesar las demandas de los habitantes, evitando situaciones conflictivas tanto para el consultante como para los orientadores.

La Defensoría General tiene la obligación de otorgar a la Oficina y a sus empleados los recursos necesarios para que los mismos puedan atender a las demandas de los consultantes.

- **Falta de implementación de un plan de Capacitación**

La OOH es la cara visible de la Defensoría General y, sin embargo, no posee un adecuado plan de capacitación para sus agentes. Partiendo de esta premisa, es lógico que exista una exigencia sobre el grado de capacitación que se debe brindar a los empleados de las sedes, dado que son ellos quienes deben enfrentar a diario diversas situaciones, problemáticas que requieren respuestas claras y rápidas.

A su vez, teniendo en cuenta que el abanico de consultas es amplio y que la información que se brinda se encuentra en permanente cambio, es preciso conformar un minucioso plan de capacitación que garantice que los empleados estén actualizados en materia de información para ambos fueros.

A su vez este plan debe atender a las diferentes necesidades de las sedes.

IMPLEMENTACIÓN DE LAS MEJORAS. TAREAS REALIZADAS

1. Rediseño de la Estructura orgánico funcional

La defensa irrestricta de los derechos humanos han sido un pilar básico para la gestión actual. Este es el contexto en el que se inscribió esta propuesta integradora la cual ha tenido como objetivo coordinar todas las áreas que están trabajando en este sentido. De esta manera es que se propuso -como parte de la nueva estructura de la Defensoría General- una Secretaría de Derechos Humanos la cual, además de incluir la Oficina encargada de brindar asistencia interdisciplinaria a los detenidos y las suspensiones de juicio a prueba, tenga a su vez la responsabilidad sobre la Oficina de Orientación al Habitante en su carácter de promotor de derechos (Ver cuadro N°2).

Las instancias de Coordinación en la OOH

Teniendo en cuenta la dispersión geográfica y las características de las tareas que se encomiendan a la OOH, consideramos imprescindible la incorporación de instancias de coordinación que permitan:

- Coordinación de las tareas y el funcionamiento de las sedes.
- Coordinación de las tareas de los pasantes orientadas a las investigaciones en materia de información de soporte para el asesoramiento de las sedes.

De esta manera la estructura divide la OOH en dos áreas: una Coordinación de sedes y una Coordinación de casos.

Funciones de la coordinación de Casos:

- 1) Articulación con la Oficina de Defensa y Oficina de Patrocinio en materia de seguimiento de casos a solicitud de los Magistrados. En estos casos, los Magistrados se contactan con las Oficinas quienes coordinan con la coordinación de casos para el seguimiento de los mismos.
- 2) Investigaciones en materia de información de servicios, derechos, prestaciones, etc. que garanticen el acceso a la justicia y los derechos sociales.

Funciones de la Coordinación de sedes:

- 1) Instrumentar una operatoria eficiente que permita articular acciones entre todas las sedes.

Funciones de las Sedes de la OOH

Atender las consultas de los habitantes. Gestión de trámites y asesoramiento en derechos

2. Reingeniería de procesos. Manual de Procedimientos:

- Diseño de Procedimiento de atención de consultas del fuero Contencioso, Administrativo y Tributario.
- Diseño de Procedimiento de atención de consultas del fuero Penal, Contravencional y de Faltas.
- Diseño de Procedimiento de seguimiento de casos.

La Reingeniería de procesos realizada en esta área estuvo orientada a mejorar la atención de las sedes, mejorar el flujo de información, mejorar los registros de las tareas y las consultas, definir criterios de derivación, generar instancias de control de asesoramiento de casos. Esto supuso la definición de los productos institucionales que la OOH debe brindar de acuerdo a los alcances definidos así como también la reconstrucción de cada uno de los procesos para dar lugar al establecimiento de procedimientos claros, unívocos y uniformes para todos los agentes que atienden al público.

3. Implementación de un plan de capacitación.

Es condición para el adecuado funcionamiento de los nuevos procedimientos la capacitación de los integrantes de las sedes. De esta manera es que se derivó de esta propuesta la necesidad del diseño de un plan de capacitación acorde a las nuevas exigencias, que fue coordinado por el responsable de la coordinación de Sedes.

4. Sistema de registro de consultas, intervenciones, derivaciones y base de datos.

En vistas a mejorar el sistema de registro de las consultas recibidas es que se ha diseñado un módulo informático para la OOH. Así, es posible tener el registro de las derivaciones realizadas en las Sedes, el tipo de consultas que trata, el volumen de casos. Estos datos son indicadores necesarios para la toma de decisiones y reorientación de la forma de orientar al habitante si fuese necesario.

Acciones del proyecto informático para la OOH:

- a. Rediseño e implementación del Sistema para la carga de consultas, confección de estadísticas y registro de INTERVENCIONES Y DERIVACIONES a partir de las tareas de relevamiento en las sedes de la OOH.
- b. Sistematización de la información que se brinda a los usuarios de la Oficina en una base online, que garantice la disponibilidad permanente para todas las sedes de información actualizada.
- c. Capacitación de todos los empleados de las sedes en los nuevos procedimientos y aplicaciones informáticas.

BIBLIOGRAFÍA

-Alves de Oliveira, Sidney. "Reingeniería de Procesos". Ed. Métodos, Buenos Aires, 1994.

-Baxendale, Patricia y López Clelia. "Estándares de Calidad" -Carta Compromiso con el Ciudadano. (Mimeo). Dirección de Calidad y Evaluación de Procesos, Secretaría de la Función Pública, Buenos Aires, 1998.

-Baxendale, Patricia, López Clelia y Blasco Daniela. "La Medición en las Organizaciones Públicas". (Mimeo). Dirección de Calidad y Evaluación de Procesos. Secretaría de la Función Pública.

Buenos Aires, 1998.

-Chiglione, Luis y otros. "Estructuras y Procesos". Ed. Macchi, Buenos Aires, 1993.

-Funes, Javier y Machado Carolina. "Nuevas Tecnologías de Información en el Sector Público". (Mimeo). Dirección Nacional de Organización, Secretaría de la Función Pública, Buenos Aires, 1998.

-Halliburton, Eduardo, “La visión horizontal de las organizaciones” y “El nivel de procesos”, en *Manual para el Análisis, Evaluación y Reingeniería de Procesos en la Administración Pública*, Subsecretaría de la Gestión Pública (ed), Buenos Aires, noviembre 2006.

-Hammer, Michael y Champy, James. *Reingeniería*, Ed. Norma, Buenos Aires, 1994.

-Lardent, Roberto, Gómez Echarren, Manuel, Loro, Alberto. *Técnicas de Organización, Sistemas y Métodos*, Club de Estudio, Buenos Aires, 1994.

-López Camps, Jordi y Gadea Carrera, Albert. *Servir al Ciudadano. Gestión de la Calidad en la Administración Pública*, Ediciones Gestión 2000. S.A, Barcelona, 1995.

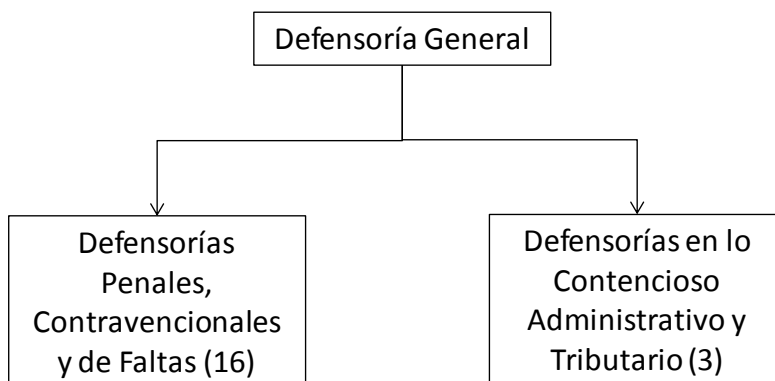
-Matus, Carlos, *Teoría del Juego Social*, Universidad de Lanús (ed), Buenos Aires, octubre 2007.

-Ossorio, Alfredo, *La Gestión Pública por Objetivos y Resultados*, Subsecretaría de Gestión Pública (ed), enero 2007.

Parro, Nereo Roberto, *Reingeniería*, Empezar de nuevo, Ed. Macchi, Argentina, 1996.

CUADROS

Cuadro N°1. Estructura del Ministerio Público de la Defensa



Cuadro N°2. Organigrama de la Secretaría General de Derechos Humanos y la Oficina de Orientación al Habitante.

