



CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES
C.F.I.

SEGUNDO INFORME DE AVANCE
INDICADORES DE CALIDAD

Sergio Mordacci

0/N.311
M.26
IV
N.310
N.33

SAN JUAN, Octubre de 1993

1. INTRODUCCIÓN

Decíamos en el trabajo anterior que cada unidad política provincial ha logrado estructurar históricamente una realidad institucional, administrativa, económica, social y cultural única. Reconociendo tal multiplicidad es que habíamos recorrido el camino de agrupar tales diversidades en base a ciertos mecanismos de relación interregional del país, los que eran considerados centrales en el devenir del desarrollo provincial.

En este nuevo trabajo, utilizaremos esta clasificación para observar, sobre tales similitudes estructurales, cuales son las formas que adquiere el estado no ya desde el enfoque macro y cuantitativo, sino en términos de proceso, en lo organizacional; en suma, en la capacidad de acción y maniobra de las organizaciones públicas provinciales.

Este objetivo, que cruza toda la temática a tratar, se pone de manifiesto en forma directa cuando se establecen las pautas para la confección de los indicadores necesarios para alimentar un sistema de información, tema central del trabajo que a continuación se presenta.

Una parte importante del mismo es generar comparaciones interprovinciales a la búsqueda de fortalezas y debilidades, las cuales sólo serán relevantes en el marco de la clasificación generada en el trabajo anterior.

Nuestro abordaje al tema comienza con un análisis del esquema de sistema de información que contendrá tales indicadores. Esto es así por dos razones; por un lado pues se considera que los "datos" deben ser elaborados para devenir en "información", y porque solamente la construcción de una estructura alrededor de los Sistemas de Información pueden darle la continuidad, confiabilidad y eficacia que requiere para que efectivamente sea una herramienta relevante en los procesos de reforma.

El análisis de los Sistemas de Información comienza con un rápido análisis acerca del tema de la calidad, el cual es central en la temática organizacional de este tiempo y que condiciona en forma determinante las características de los indicadores organizacionales. En este contexto se propone por otra parte la separación de la información para el control de supervisión "disciplinario", de la generada para la conducción estratégica.

Posteriormente se analiza a los Sistemas de Información como parte de la Organización Global, pasándose luego a analizar los productos que generaría el Sistema de Información. Estos productos a su vez estarían conformados por tres tipologías distintas de indicadores: de insumo/producto, de estructura/proceso y de cumplimiento de programa.

A continuación se desarrollará un capítulo en donde se describen las características generales de los indicadores, remarcando sus condiciones y realizando una clasificación de los mismos.

Posteriormente se detallan las condiciones de implementación de un Sistema de Información en las Administraciones Públicas Provinciales. Se establecen ciertas pautas metodológicas, analizando cuales son las funcionalidades de los diferentes tipos de indicadores analizados. Enseguida se detallan los objetivos globales del Sistema, sus condiciones de viabilidad y un eventual cronograma de despliegue del mismo.

Por último se establecen, a modo de ejemplo, algunos modelos de indicadores, y de información agregada que se considera relevante para que, en forma rutinaria, esté en manos de la conducción estratégica del estado y de los procesos de reforma.

2. Los Componentes del Proceso de Reforma y el papel de los S.I.

2.1. La calidad y la información⁽¹⁾

Un recurrente diagnóstico de la crisis económica y política por la que atraviesan las instituciones públicas y privadas de América Latina, establece, entre otros parámetros, la falta de una administración que haga hincapié en lo cualitativo refuerza las tendencias de oposición al cambio e impide el desarrollo de la necesaria modernización de los aparatos públicos.

La calidad es lo que nos puede permitir relacionarnos con el marco de articulaciones crecientemente complejas que caracteriza las últimas décadas. No se trata aquí de volver al modelo pre-industrial, la antigua calidad estaba vinculada a un sistema estable, al mismo tiempo segmentado y jerárquico, y que se medía por la rareza y se realizaba por la exclusividad, sino de incorporar en el proceso y en el producto, condiciones cualitativas distintas, que permitan acompañar el creciente pluralismo.

El tema de la calidad promueve la generación de cambios profundos en todos los sistemas de la organización, pero es tal vez en los sistemas de información, en donde se propone una nueva forma de evaluación y de control en donde tales cambios se ven con mayor contundencia.

En la organización de la calidad se precisa otra información para otros actores. La organización pública clásica trabajaba fundamentalmente sobre los controles de legalidad, los que si bien

⁽¹⁾ Las notas referidas al tema de la calidad fueron tomadas de nuestro trabajo Calidad Total en las Administraciones Públicas, CFI, Mimeo, 1993.

aparecen como necesarios, pierden de vista las características principales del proceso organizacional. Inclusive los pocos intentos que se han desarrollado por sobre los controles de legalidad tienen solamente objetivos de "disciplinamiento" sobre la mano de obra, y no generan una masa crítica capaz de colocar en una perspectiva estratégica a la administración.

En el ámbito provincial, enmarcados en el tema que nos ocupa, será necesario recorrer un sistema mixto, en donde se diferenciarán acciones de tipo legal y formal, de aquellas aplicadas a mejorar los niveles de gestión y produciendo información agregada para la toma de decisiones estratégicas.

Por otro lado el sistema de información tiene que ser capaz de medir los niveles de calidad, tanto de la organización como de los productos que genera. Trabajar no solamente sobre el producto, sino también sobre la forma en que se realiza, es decir sobre el proceso y los procedimientos.

Esta modalidad de pensar la calidad como producto final y como proceso asistido por el sistema de información, facilita la comprensión de las dificultades de funcionamiento por la que atraviesan la mayoría de los circuitos organizacionales.

En este sentido, la generación de indicadores que den rápidas pistas acerca de las condiciones en que se realizan las tareas pueden ser una ayuda cabal a la hora de reformularse la vieja administración basada en la cantidad, con un sinnúmero de controles de legalidad, que sólo refuerzan las disfuncionalidades del todo. No podremos pensar en elevar la calidad de las organizaciones públicas sin apoyarnos en un Sistema de Información (S.I.)⁽²⁾ que la evalúe desde distintos ángulos y en todos los tramos del proceso.

2.2. Reforma Administrativa y Sistemas de Información

El Proceso de Reforma del Estado, sin duda, tiende a involucrar al conjunto de la sociedad civil, por lo que sería incorrecto referirse a la Reforma Estatal, como un proceso confinado al aparato estadual.

La Reforma Administrativa es un concepto más restringido, fundamentalmente intraburocrático, que tiende a elevar sustancialmente los niveles de eficiencia, eficacia y calidad del aparato público.

La experiencia en distintos contextos nacionales reconoce tres momentos en el proceso de reforma estatal, que están consecutivamente vinculados:

(2) Cuando nos referimos a los productos del S.I. estamos hablando de la información que definimos como "estratégica" y no la información para control de legalidad o de disciplinamiento laboral

- a)- La transformación del rol del estado
- b)- La reestructuración del aparato burocrático
- c)- La reconversión de sus recursos humanos.

Para alcanzar el primer objetivo, se han utilizado mecanismos o instrumentos tales como la privatización, la desregulación y la descentralización.

El segundo y tercer aspecto son materia de la reforma administrativa, ya que contempla elementos vinculados a la gestión pública, su composición y asignación de recursos, la racionalidad y adecuación de sus normas, la renovación de sus tecnologías, y la optimización de sus estructuras.

La aplicabilidad de los instrumentos y mecanismos de reforma administrativa está sujeta a dos elementos fundamentales: la decisión política y la capacidad técnica. En ambos casos una de las claves de su viabilidad pasa por el sistema de información que brinda el soporte necesario para la toma de decisiones.

La centralidad de los sistemas de información surge como emergente de tres sucesos de diferente raíz:

- * La turbulencia del contexto, que hace obsoleta la información con que se cuenta en muy cortos lapsos de tiempo, y que propone escenarios que precisan de tratamientos cualitativamente diferentes, y que es preciso diagnosticar.

- * Los avances tecnológicos, que permiten el procesamiento de gran cantidad de datos en corto tiempo y a bajo costo.

- * La incorporación de la dimensión "calidad" en los productos, procesos y procedimientos y la ya citada dependencia de esta dimensión del correcto funcionamiento de los sistemas de información.

Antes de avanzar en la conceptualización del S.I. debemos resaltar la necesaria **coherencia** funcional de los indicadores con la tarea administrativa que se pretende medir y/o evaluar y la **complementación** con otras acciones de reformas.

Esto es, el trabajo (y los costos) que demande la aplicación del instrumental que desarrollaremos debe ser pensado en el marco de por lo menos dos principios, por un lado la Administración Pública es una **unidad**, (de diversas y hasta contradictorias modalidades y unidades de trabajo), y por otro lado las acciones deben ser pensadas y creadas con el objetivo de fortalecer la **continuidad** del proceso de reforma.

En este sentido es imprescindible pensar en una serie de etapas que en sus componentes político y estratégico y en sus contenidos técnico y operativo generen una secuencia marcada por las siguientes pautas generales:

- * FIJACION DE LAS ORIENTACIONES BASICAS
- * ESTABLECIMIENTO DE OBJETIVOS POR UNIDAD
- * DESARROLLO DE PROGRAMACION DE ACTIVIDADES
- * DESARROLLO DE LOS PROCESOS DE REFORMA
- * CONTROL Y RETROALIMENTACION

Como puede observarse fácilmente esta secuencia de acciones del plan de reforma precisa del apoyo, en cada una de ellas, de un sistema de información que las apunte. Así puede decirse que el lanzamiento de un plan de reforma tiene como condición necesaria (aunque no suficiente) la previa (o concomitante) consolidación de un sistema de información. Este sistema, cuanto más preciso, eficiente y exacto sea en mayor medida coadyuvará en la concreción de los objetivos de la reforma.

En este sentido el desarrollo de acciones de relevamiento tienen que ser pensadas dentro del marco de generación de diagnósticos puntuales y globales y de información sincrónica que permita adelantar los resultados de las operaciones que se realizarán, como así también replantear y eventualmente corregir los supuestos, acciones y planes de reforma administrativa.

3. Los sistemas de información (S.I.)

3.1. La Organización y los S.I.

Las Organizaciones están formadas por sistemas que son susceptibles de desagregarse (analíticamente) en subsistemas. La finalidad de todo sistema es producir bienes o servicios que satisfagan una demanda. Para alcanzar este objetivo, los subsistemas operan e interactúan con el medio, dónde están insertos, proveyéndose de los materiales necesarios para la consecución de sus fines.

En el interior de una organización los diferentes sistemas y subsistemas sobreviven a través de cierta comunicación que con función de vasos comunicantes cruzan y atraviesan la organización, otorgándole coherencia y sentido al accionar de la misma.

En definitiva gráficamente, es posible reconocer a la organización como atravesada por una infinidad de vías o pistas que proveen de recursos a los diferentes subsistemas.

La función de vaso conductor y comunicante en la organización, estratégicamente, esta cumplida por los Sistemas de Información.

Aunque en varios sentidos las organizaciones públicas están empeñadas en la superación de disfuncionalidades de vieja data, la tecnología en información que pone hoy a disposición de las mismas el mercado, hace que en este rubro el potencial de cambio sea difícil de igualar al que pueda desarrollarse en otras áreas del Estado.

Por otra parte los ya citados cambios hacia la producción de calidad y las turbulencias del contexto impulsan hacia una creciente demanda de información mejor y más oportuna por parte de la conducción del Estado. En resumen, este vaso conductor es uno de los nudos clave de las organizaciones públicas en la década de los '90.

Cuando hablamos de sistemas de información de las organizaciones públicas estamos pensando en un sistema que:

- * Examine y recupere los datos provenientes del ambiente exterior.
- * Capture los datos producto de los procesos y procedimientos efectuados dentro de la organización.
- * Contabilice, analice y evalúe los productos de la organización.
- * Filtre, organice y seleccione los datos presentándolos en forma de información a los encargados de la toma de decisiones.

El objetivo final del S.I. es hacer que el proceso de administración deje de ser producto de información fragmentada, de conjeturas inspiradas en la intuición y de solución de problemas aislados para alcanzar el nivel de conocimiento basado en un adecuado conocimiento del ambiente, de la organización, de los productos de la misma y de los impactos de los productos en el ambiente.

3.2. Los Productos del S.I.

Desagregadamente y en términos generales puede decirse que los suministros básicos del S.I. serían los siguientes:

3.2.1. Diagnósticos: El S.I. desarrollará diagnósticos globales y particulares sobre la situación administrativa y organizacional, en función de la cual se desarrollarán las estrategias globales y las planificaciones puntuales de la Reforma Administrativa.

3.2.2. Evaluación y monitoreo: El S.I. confeccionará información de evaluación y monitoreo, la que junto a la existencia de objetivos, metas y planes nos permitirá evaluar y monitorear los procesos

de reforma en curso, y el desarrollo de las tareas "rutinarias" de la APP, retroalimentando las unidades de planificación y dirección.

3.2.3. Análisis de Impacto: El S.I. desarrollará informes acerca del nivel de satisfacción de las demandas de la población-usuario (Efectividad)

3.2.4. Prospectiva: El S.I. debe desarrollar cierto sentido y capacidad de prospectiva para la organización. Prever adelantadamente tendencias y comportamientos organizacionales disfuncionales, promoviendo la corrección y resolución de los mismos.

3.4. La Información del S.I. y los Indicadores

Es de destacar que cuando pensamos en los productos del S.I. estamos hablando de la información que definimos como "estratégica", y no la información para control de legalidad o de disciplinamiento laboral.

La información que contendrá el S.I. estará conformada por indicadores que estén referidos principalmente a tres esferas:

3.4.1. Insumo - Producto: Estos indicadores se refieren a la calidad o cantidad de elementos producidos e insumidos por la administración en un cierto periodo.

3.4.2. Estructura - Proceso: Se refieren a características de las estructuras y de los procesos que se llevan a cabo en ellas para lograr ciertos bienes, servicios y regulaciones.

3.4.3. Cumplimientos de Programas: Se refieren al grado de cumplimiento de programas establecidos. Estos indicadores pueden ser de dos tipos; medir el nivel de realización, vg. la medición del cumplimiento de objetivos (impacto).

Siguiendo estas definiciones podemos decir que el sistema de información tendrá tres espacios principales. Uno de ellos dirigido a obtener información acerca de la función específica que realiza la unidad en cuestión, esto es el control de resultados, que se adapta a la tarea que se realiza en cada lugar.

Otro que puede tener características muy similares en toda la organización, y que se refiere al análisis de la estructura, y en donde obtendremos información sobre las unidades de trabajo, y por último un tercero que debe salir a realizar mediciones por fuera de la unidad que está siendo analizada.

Para culminar este punto diremos que los indicadores serán las unidades que compondrán el Sistema de Información. En este sentido sostenemos que los sistemas de información tienen como resultado o salida el suministro de información ordenada en función de las necesidades de la organización, y que los indicadores son los inputs que lo alimentan.

4. Los Indicadores

4.1. Que es un indicador y cuales son las condiciones que debe reunir

Operativamente definiremos los indicadores como "Un conjunto sistematizado de datos de la realidad que se combinan adecuadamente en un símbolo numérico con un cierto nivel de abstracción y síntesis pero a su vez con contenido informativo." (Inap, 1979).

Los indicadores que conformen el sistema de información deben reunir las siguientes condiciones:

4.1.1. **Validez:** Condición que manifiesta la correspondencia entre el indicador seleccionado y el fenómeno que se pretende cuantificar. Este requisito es el recto de la etapa de la selección de indicadores.

4.1.2. **Confiabilidad:** Esta característica de los indicadores hace referencia a los instrumentos de captación del dato que generará el indicador. Un instrumento es fiable en la medida que su repetida utilización, incluso por investigadores diferentes produce, bajo las mismas circunstancias, los mismos resultados.

4.1.3. **Factibilidad:** Esta propiedad se refiere a la brecha entre lo deseable y lo posible en la producción de indicadores. Esto es, si se considera necesario producir nuevos indicadores aún no relevados, se debe analizar la factibilidad de recolectar datos y la confiabilidad de los instrumentos de captación antes de incluir el mismo en el sistema.

4.1.4. **Sencillez:** Esta propiedad esta referida a la capacidad que debe presentar el indicador para ofrecer una lectura e interpretación rápida de los fenómenos de la realidad social y consecuentemente con un alcance más amplio que el de los expertos en el área específica.

4.1.5. **Falibilidad:** Esta referida a la perfectibilidad de los instrumentos de medición, por cuanto los mismos deben responden ajustadamente a una gran variedad de especificidades de servicios, funciones, información disponible y a las heterogeneidades de las realidades provinciales.

4.2. Las condiciones a satisfacer

Los indicadores de gestión deberán brindar información relevante que satisfaga los siguientes conceptos:

4.2.1. Eficacia: En pocas palabras, puede decirse que un sistema es eficaz si es capaz de lograr lo que se propone. En este sentido los indicadores de eficacia girarán alrededor de la capacidad de la organización para alcanzar ciertos resultados esperados. En la gestión de prestación servicios estatales la eficacia comprende la capacidad de satisfacer necesidades de la población objeto.

4.2.2. Eficiencia: Es la capacidad real de producir lo máximo con el mínimo de tiempo y energía. Eficiente es aquél que produce lo máximo con el mínimo desperdicio, costo y esfuerzo, o sea aquél que en su actuación presenta una elevada relación producto-insumo. En general tiene a diferenciarse la eficiencia de la productividad. La primera es considerada cuando se relacionan ambos componentes en términos financieros (Recursos vs Gastos) y la segunda cuando lo que se mide es la capacidad o rendimientos físicos.

4.2.3. Efectividad: Es el criterio de desempeño que mide la capacidad de producir la solución o respuesta deseada por los miembros de una formación social dada. Expresa la responsabilidad institucional para proveer lo que la sociedad global y sus múltiples diversidades están requiriendo.

4.3. Una Clasificación de los Indicadores

A los fines de concluir una rápida mirada general sobre las características principales de los indicadores, veremos a continuación una clasificación general de los mismos, detallando al mismo tiempo, las definiciones operativas correspondientes.

4.3.1. Según lo que expresan:

* **Indicadores que muestran:** Son aquellos que realizan funciones descriptivas de los componentes de una actividad y de las relaciones que se dan hacia su interior o con el exterior de la unidad.

* **Indicadores que explican:** Son aquellos que además de darnos información acerca de la actividad nos permiten acercarnos a la identificación de los factores que determinan el estado de situación.

4.3.2. Según su Composición:

* Simple u observable: Se refieren a los que surgen de la cuantificación de las características o atributos que se quieren describir (si estas fueran cualitativas) o de la magnitud cuantitativa que asume el fenómeno (si este es cuantitativo). Los indicadores simples son función de una sola variable y generalmente se presentan en todos los estudios descriptivos para mostrar los componentes en sus características y dimensiones.

* Elaborado o construido: Son funciones de más de una variable, mediados por algún tipo de algoritmo que reúne indicadores simples. Para la realización de estos indicadores primero hay que plantearse que información se precisa y de que forma es relevante relacionarlos.

4.3.3. Según el Período de Estudio

* Sincrónico: Son aquellos indicadores observados o calculados para el estudio de una situación o actividad en un momento determinado, en un corte temporal estático.

* Diacrónico: Se refieren a los indicadores que manifiestan la evolución de una variable a lo largo de un periodo de tiempo. Estos indicadores nos dan pistas acerca de la evolución de una variable, como así también nos permite la construcción de estándares de eficiencia y productividad.

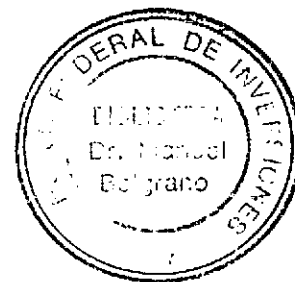
5. La Implementación de Nuestro Sistema de Información

5.1. Algunas Consideraciones Previas

En cuanto a las pautas de trabajo sobre los indicadores que se proponen es necesario hacer algunas salvedades:

* El despliegue de el S.I. parte del supuesto de la existencia previa de alguna unidad de la organización (generalmente el centro de cómputos de la provincia) que centralizaba de cierta manera datos acerca de las características centrales de la APP. En todos los casos se deberá analizar la tarea que esta unidad realiza y la conveniencia de fortalecerla o de crear una en paralelo que le tome algunas funciones. Del mismo modo se deben analizar la existencia de los canales de recolección de datos y de distribución de información para tomar una decisión en el mismo sentido.

* Se parte del supuesto de considerar que la conducción de la APP cuenta con la siguiente información básica:



- Cantidad de Agentes, con un nivel de desagregación hasta los niveles de Dirección.
- Gasto en salarios, con igual nivel de desagregación.
- Gastos en bienes y servicios no personales, con igual nivel de desagregación.

* Si bien consideramos que muchas de las características pensadas para este trabajo son válidas para la totalidad de las APP provinciales, el mismo fue diseñado para las provincias rezagadas e intermedias, según la clasificación desarrollada en nuestro trabajo anterior.

* El máximo potencial de información para el desarrollo de programas se logra cuando se hacen mediciones regulares y pueden realizarse trabajos diacrónicos de los indicadores seleccionados.

* Se establece la necesidad de que el S.I. combine una batería de las tres tipologías de indicadores detalladas en el punto 3.4. (Insumo - Producto / Estructura - Proceso / Cumplimiento de programas) en un seguimiento sincrónico de los mismos, resaltando que cada tipología genera información absoluta (su importancia está dada por el resultado "en sí"), e información relativa (su importancia está dada por la comparación con otros resultados de la misma organización o de otras organizaciones provinciales).

Estos tres tipos de indicadores son importantes porque permiten medir diferentes características de la organización: La estructura de la organización, la capacidad de generación de productos bajo una cierta batería de recursos (en términos cuantitativos y cualitativos) y el nivel de cumplimiento de directivas de la conducción de la organización.

En lo que se refiere a la característica sincrónica de los trabajos la misma se aconseja debido a la ventaja que da la posibilidad de trabajar en un "proceso" y evaluar la "tendencia", además de promover el trabajo sistemático del Sistema de Información.

5.1.1. Los Indicadores Insumo Producto

Los indicadores Insumo - Producto permiten comparaciones interprovinciales para cada tipología (v.g. costo por alumno en términos cuantitativos, impacto de la cantidad de horas médicas en la calidad de la atención sanitaria, en términos cualitativos). Esta comparación es relevante hacia el interior de las categorías desarrolladas en nuestro trabajo anterior, y permiten, por la vía de la excepción poder determinar con bastante claridad aciertos y errores de la organización.

5.1.2. Los Indicadores de Estructura Proceso

Los indicadores estructura proceso no sólo permiten comparaciones similares a las detalladas en el punto anterior, sino que también se puede establecer el nivel de cada sector en comparación con otras unidades de la propia organización (Vg. cantidad de personal de apoyo contra trámites realizados, o duración promedio de trámites, trámites recurridos, etc.).

En este sentido es de destacar que la estructura es reconocida como una unidad (tanto desde una perspectiva estática como dinámica), interfase entre la demanda, necesidad o requerimiento social y la entrega de determinado servicio o producto que satisface aquella demanda originaria. En otros términos se trata del centro procesador de insumos y recursos.

El estudio de la estructura permite reconocer la modalidad de uso y combinación de los recursos disponibles en las diferentes unidades, de la misma estructura. Relación que puede ser cuantificada con indicadores cuantitativos que muestren la optimización del gasto, cantidad de personal contra producto entregado, costo promedio de generación de producto etc..

La estructura puede ser medida a través de indicadores cualitativos de capacitación del personal del área, adecuación del espacio físico, disponibilidad de elementos de oficina y material para lograr resultados esperados, tiempos promedio de demora en la entrega de productos.

Queremos hacer hincapié en dos características de este tipo de indicadores. Por un lado porque nos puede dar pistas certeras acerca de modelos y formas organizacionales exitosas y deficitarias. Así al comparar dos unidades dentro de la misma organización que tienen resultados disímiles podremos tener algunos rastros acerca de una forma organizacional más exitosa. Por otro la necesaria mediación de tales resultados que deben ser confirmados a la luz de otras mediciones.

5.1.3. Los Indicadores de Cumplimiento de Programas

Por último los indicadores de cumplimiento de programas también tienen un carácter doble (vg. % de ejecución de programa, o de objetivos cumplidos). Sin embargo es más correcto analizar estos indicadores en términos absolutos, esto es en cuanto a los resultados en sí mismos.

5.2. Definición de Objetivos Globales

La construcción de indicadores se encuentran estrechamente ligada a la definición de objetivos globales. Como habíamos visto los objetivos

deben darse en el marco de un programa de reforma que tenía una secuencia apoyada en la tarea del S.I. que era el centro nervioso de todo el proceso de Reforma (Punto 2 de este trabajo).

Siguiendo este razonamiento, el objetivo final de un indicador debe ser representar una fuente de información confiable ya que la información por él suministrada es un inputs crítico en el proceso de Reforma Administrativa.

Por último y en cuanto a las funciones de los indicadores, diremos que, siguiendo lo detallado en el punto 3.2 específicamente los outpus del S.I. apuntalarán el desarrollo de los siguientes productos:

- * La planificación global y particular de la Reforma
- * La toma de decisiones puntuales
- * La reevaluación y monitoreo continuo
- * La medición de los impactos de las acciones
- * La previsión de hechos

5.3. Condiciones de Viabilidad

Cuando hablamos de indicadores como un instrumento de medición de la misma, estamos pensando en una herramienta que supere el diseño y pueda ser de aplicabilidad efectiva en la organización.

Una primera descripción de las condiciones de viabilidad se refiere a una serie de instancias "materiales", a saber:

- * Contar con la disponibilidad suficiente y necesaria de recursos financieros, económicos, espaciales, materiales, equipos, etc..
- * Un cierto nivel de madurez organizacional
- * Capacidad profesional
- * Apoyatura logística
- * Personal de apoyo administrativo

De igual importancia que la obtención de las condiciones citadas es la obtención de una cierta capacidad de desarrollo sobre el entramado de relaciones de poder sobre la organización. En este sentido se establecen como pautas importantes la generación de un compromiso explícito por parte de la conducción de la organización.

Siguiendo el análisis de este entramado, y paralelo a estas condiciones de viabilidad, deben preverse las dificultades que desde la cultura organizacional pueden plantearse al programa de reforma en general y al desarrollo del sistema de información en particular.

Entendemos a la cultura organizacional como el conjunto de valores que determina un cierto nivel de conductas de los miembros de la

organización; tal sistema de valores tiene su origen en la estructura y en la historia de la organización.

Si analizamos la cultura organizacional de las administraciones públicas, la experiencia es abundante en ejemplos de prácticas innovadoras que encuentran fuertes resistencias desde distintas aristas organizacionales.

En este sentido no debemos olvidar que es ésa misma cultura organizacional la que garantiza y favorece la reproducción en un determinado sentido. Las organizaciones aparecen así con una cierta "inercia" que reproduce, muchas veces bajo una característica "ritual" prácticas sin ningún sentido organizacional, a la vez que sabotea las acciones de cambio.

5.4. Cronograma de Actividades

Como ya señaláramos anteriormente, el indicador como instrumento de análisis y de medición aparece como etapa lógica y secuencial relacionado a la actividad que, en estos términos, se pretende monitorear. Por ello estableciendo un cronograma de actividades por unidad o por estructuras, (las que en conjunto deben responder en forma desagregada a los objetivos de la organización) se facilita el diseño y tipo de indicador necesario por unidad orgánica y/o por actividad.

Tal como lo venimos planteando, puede ser medida y evaluada, la estructura, el proceso, el/los programa/s, en función de los objetivos perseguidos por la organización y para ello nada más óptimo que un buen detalle de actividades cruzada por tiempo o plazos fijados para su realización.

Este cronograma orienta a los agentes involucrados en la actividad con el consiguiente nivel de responsabilidad en relación a la misma, orienta a las autoridades y auditores de la organización de modo operativo y facilita la detección de fallas o impedimentos (externos o Internos a la unidad) en el cumplimiento de los objetivos planteados.

Por último debemos remarcar que tal cronograma tiene una fuerte imbricación con las condiciones de factibilidad; esto es el cronograma se debe desplegar en base a la disponibilidad de recursos (materiales, organizacionales, políticos, etc.) que generen una masa crítica de condiciones y una estrategia de articulación (adaptación/cambio) de la cultura organizacional.

Tomando en cuenta estas instancias el cronograma tendría las siguientes componentes:

1. Desarrollo de plan de reforma
2. Establecimiento de pautas de viabilidad materiales
3. Desarrollo de estructura del S.I.
 - 3.1. Formalización de Estructura Orgánica
 - 3.2. Determinación de productos mínimos
 - 3.3. Aplicación de recursos humanos y materiales
 - 3.4. Establecimiento de pautas de trabajo hacia el interior y exterior de la unidad encargada del S.I.
4. Generación de circuitos de recolección de información
5. Establecimiento de rutinas de informes
6. Establecimiento de pautas de retroalimentación

6. Los Indicadores

En este punto ejemplificamos algunos indicadores que podrían formar parte de nuestros Sistema de Información. La experiencia acumulada en cada organización y el desarrollo de las tareas irán marcando la pertinencia de los mismos o la necesidad de ir generando otros. En este sentido debe remarcarse que tan importante como su desarrollo es la posibilidad de realizar un seguimiento a lo largo del tiempo de tales indicadores de forma tal de poder ir detectando cual es la evolución que va realizando la administración a lo largo del tiempo.

Para los tres indicadores citados en el punto 5.1 solamente se podrá trabajar en forma completa en los indicadores de Estructura - Proceso, esto es los que se refieren a características de las estructuras formales y de los procesos que se llevan a cabo para lograr ciertos bienes, servicios y regulaciones.

En lo que hace a los indicadores Insumo - Producto (referidos a la calidad o cantidad de elementos producidos e insumidos en un período determinado), y dado el nivel de generalización con que se trabaja sólo se podrá construir una parte del indicador, el referido a los insumos, adaptándose el mismo a los productos que realizará cada unidad de cada organización.

Por último, los indicadores que brindan información acerca del cumplimiento de programas son excesivamente específicos de cada unidad, por lo que deberán desarrollarse para cada caso en cuestión.

Se trabaja sobre comparaciones interjurisdiccionales, pero puede tomarse como unidad de análisis toda la APP y trabajar sobre comparaciones interprovinciales o sobre unidades orgánicas de menor jerarquía y hacer mediciones intrajurisdiccionales.

6.1. Indicadores Estructura Proceso

6.1.1. Coherencia y Pertinencia de la Estructura Orgánica

Este indicador da una muestra del nivel de coherencia existente entre los objetivos o fines de cada unidad de organización y los recursos con los que cuenta. Las estructuras orgánicas en la administración pública provincial, suele presentar superposiciones de funciones entre sí, más de una unidad orgánica cuenta con funciones similares a otras. Entre los primeros pasos se encuentra la necesidad de establecer responsabilidades primarias en relación al cumplimiento de dichos objetivos, y complementariamente establecer la disponibilidad de recursos necesarios para tal fin. El mismo surge de comparar los recursos aplicados a cada unidad de organización con la cantidad de unidades y nivel jerárquico de las mismas. Puede hacerse en la escala que sea necesaria.

Se aconseja tomar los recursos financieros aplicados a la obtención de Bienes y Servicios No Personales. Si se tiene la información suficiente pueden desagregarse los RRHH de acuerdo a la categoría, antigüedad, nivel de capacitación, rendimientos, etc.

La metodología aplicada en los casos de estructuras orgánicas con superposición en las funciones, consiste en elaborar un listado de objetivos y acciones, entre las diferentes unidades (estas pueden encontrarse en una misma Jurisdicción o en Jurisdicciones diferentes) acompañado de la información relativa a la fuente de financiamiento (puede ser el Tesoro Provincial o un organismo nacional etc.), y un detalle de la eficacia del gasto, es decir información del porcentaje de los mismos que se destinan al pago de sueldos y salarios, en comparación con el porcentual que se destina al pago de bienes y servicios "no personales". Resulta importante advertir el porcentual destinado a bienes de capital, esto último está indicando cuanto está capitalizada o tecnologizada la estructura. Lo cual posteriormente será útil para medir los rendimientos de los agentes en relación al equipamiento y al tipo de instalaciones disponibles.

Cuadro N° 1
Coherencia de las estructuras orgánicas de la APP
Provincia de

JURISDICCIÓN 1	\$ BS. y SS	Recursos Humanos
Ministerio		
Subsecretaría		
Subsecretaría		
Subsecretaría		

JURISDICCIÓN 2	\$ BS. y SS	Recursos Humanos
Ministerio		
Subsecretaría		
Subsecretaría		
Subsecretaría		

6.1.2. Relación de Estructuras de Apoyo / Control / Sustantivas

Nos permite ver de que forma se estructuran las unidades para cada tarea. En este caso se considera importante, en términos de productividad, la distribución de los recursos humanos, materiales, y financieros en relación al cumplimiento de los fines y objetivos, establecidos por la organización. Es de prever que la estructura priorice en la distribución la mayor dotación de recursos hacia las unidades que realizan o cumplen funciones sustantivas, y/o de control o auditorías en proporción con las destinadas al cumplimiento de funciones de apoyo administrativo (maestranza, mantenimiento etc.)

Por otra parte podemos observar de que forma se distribuyen los recursos entre las diferentes áreas.

Cuadro N° 2
Recursos y Estructuras Aplicados a Jurisdicciones
 Provincia de

	APOYO		SUSTANTIVO		CONTROL	
	\$	RH	\$	RH	\$	RH
Jurisdicción 1						
Jurisdicción 2						
Jurisdicción 3						
Jurisdicción 4						

Referencias: Es preciso presentar el total presupuestado en miles de Pesos y los Recursos Humanos en cantidad de Agentes.

6.1.3. Detección de Coherencia Global de las Tramitaciones

Este indicador nos permite detectar la coherencia global en la participación porcentual de cada trámite en cada jurisdicción. Esto es en una primera instancia intensificar los trámites que se realizan con mayor asiduidad (por ejemplo los relacionados con compras, personal, etc.) en todas las jurisdicciones y luego obtener información acerca de como es esta participación porcentual en cada jurisdicción.

Cuadro N° 3
Participación Porcentual de Cada Trámite en Cada Jurisdicción
 Provincia de

Trámites	1	2	3	4	5	6
Jurisdicción 1						
Jurisdicción 2						
Jurisdicción 3						
Jurisdicción 4						
Total A.P.P.						

6.1.4. Detección de Tiempos Promedio de Tramitaciones

Este indicador nos permite detectar los días promedio que se utilizan para la realización de los trámites más usuales.

Cuadro N° 4
Tiempos promedio de tramitación de cada trámite en cada jurisdicción
 Provincia de

Trámite	1	2	3	4	5	6
Jurisdicción 1						
Jurisdicción 2						
Jurisdicción 3						
Jurisdicción 4						

6.1.5. Detección de Operaciones Promedio de las Tramitaciones

Este indicador nos permite detectar si hay desviaciones en cuanto a la cantidad de operaciones promedio que se realizan para la realización de los trámites más usuales.

Cuadro N° 6
Operaciones promedio de cada trámite en cada jurisdicción
 Provincia de

Trámite	1	2	3	4	5	6
Jurisdicción 1						
Jurisdicción 2						
Jurisdicción 3						
Jurisdicción 4						

Además de los indicadores citados pueden desarrollarse otros vinculados con la cantidad de sectores promedio vinculados a cada tipología de trámites, la cantidad porcentual de controles por excepción, los niveles de auditoría interna y externa, etc.

Otra forma de trabajo que permite la obtención de buenos resultados es el trabajo sobre niveles de desviación (utilizando por ejemplo la desviación estándar de los registros de cada jurisdicción) sobre todo, como veremos más adelante, cuando se trabaje en relación a insumos aplicados.

Por otra parte, y si se quieren establecer pautas de eficiencia, se puede trabajar sobre la cantidad de insumos contra las tramitaciones realizadas

6.1.6. Cantidad de Trámites por Personal y Bs. y Ss. No Personales

Este indicador nos permite detectar la eficiencia del sector. Los Recursos Humanos y los costos se hacen sobre las estructuras de control y no sobre toda la Jurisdicción.

Cuadro N° 6
Recursos Humanos y Bs. y SS por cantidad de Trámites en cada Jurisdicción
Provincia de

	TRAMITE / BS. Y SS	TRAMITE / RRHH
Jurisdicción 1		
Jurisdicción 2		
Jurisdicción 3		
Jurisdicción 4		

6.1.7. Duración Promedio y Personal y Bs. y Ss. No Personales

Este indicador nos permite detectar el impacto de los recursos aplicados al sector. Los Recursos Humanos y los costos se hacen sobre las estructuras de control y no sobre toda la Jurisdicción.

Cuadro N° 7
Duración promedio de trámites y Personal y Bs. y SS en cada Jurisdicción
Provincia de

	DURACIÓN / BS. Y SS	DURACIÓN / RRHH
Jurisdicción 1		
Jurisdicción 2		
Jurisdicción 3		
Jurisdicción 4		

6.2. Indicadores de Insumo Producto

6.2.1. Producción de Unidad Modelo y RRHH y Bs. y SS

Los indicadores básicos de insumo producto miden de que manera se correlacionan los insumos aplicados a una unidad. A modo, de ejemplo veremos planillas de recolección de datos referidas al impacto de Personal y Bienes y Servicios no Personales.

Cuadro N° 8
Nivel de Producción y Personal y Bs. y SS en cada Provincia
Para Unidad N°1

	PRODUCCION	BS. Y SS	PRODUCCION / BS. Y SS
Unidad 1 / Pcia A			
Unidad 1 / Pcia B			
Unidad 1 / Pcia C			
Unidad 1 / Pcia b			
	PRODUCCION	RRHH	PRODUCCION / RRHH
Unidad 1 / Pcia A			
Unidad 1 / Pcia B			
Unidad 1 / Pcia C			
Unidad 1 / Pcia b			

En la medida en que se cuente con mayor cantidad de información se podrán hacer análisis más profundos. Así se puede profundizar el análisis en base a la cantidad (y calidad) de los productos, y de acuerdo a la tipología de los insumos aplicados.

6.3. Cumplimiento de Programas

6.3.1. Nivel de Cumplimiento de Programas

Este indicador nos va dando una pauta de como es la evolución histórica en el cumplimiento de un programa.

Cuadro N° 9
Nivel de Cumplimiento de Programas
Provincia de

	% OBJETIVO CUMPLIDO	% OBJETIVO PLANIFICADO
DIA X		
DIA X + 10		
DIA X + 20		
DIA X + 30		
DIA X + 40		
Etc.		

6.3.2. Impacto de Programa

Este indicador nos va dando una pauta histórica de la concreción de los objetivos de impacto propuestos. Debe recordarse que muchas veces el impacto es de orden cualitativo, para lo que se deberán realizar no solamente mediciones objetivas sino también de demandas de la población.

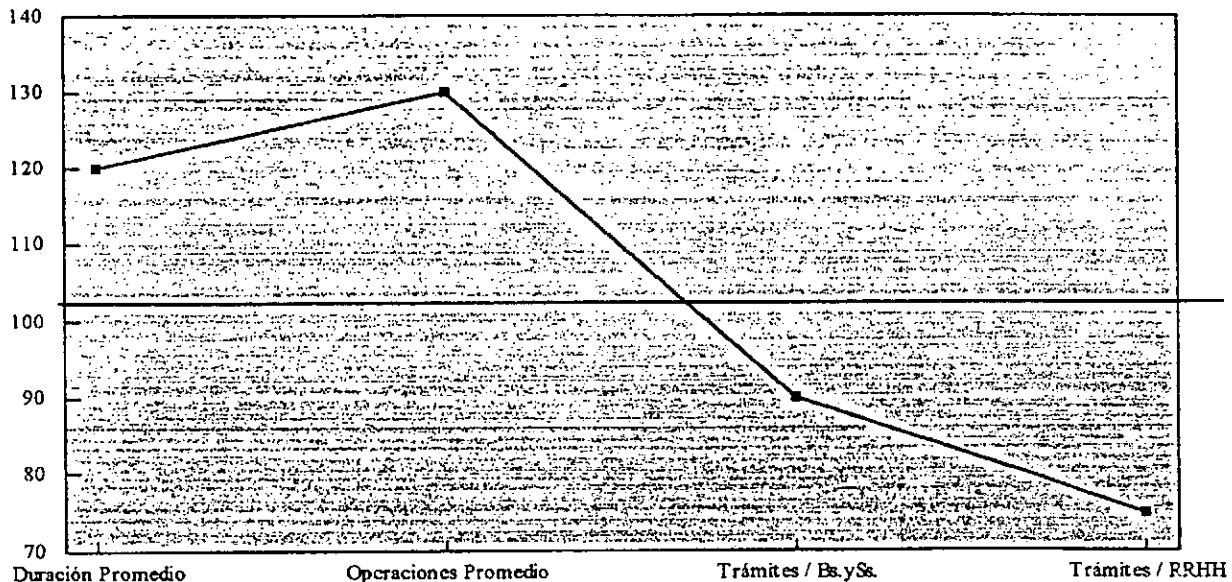
Cuadro N° 10
Impacto de Programas
Provincia de

	% OBJETIVO CUMPLIDO	% OBJETIVO PLANIFICADO	% OBJETIVO PERCEPCIÓN
DIA X			
DIA X + 10			
DIA X + 20			
DIA X + 30			
DIA X + 40			
Etc.			

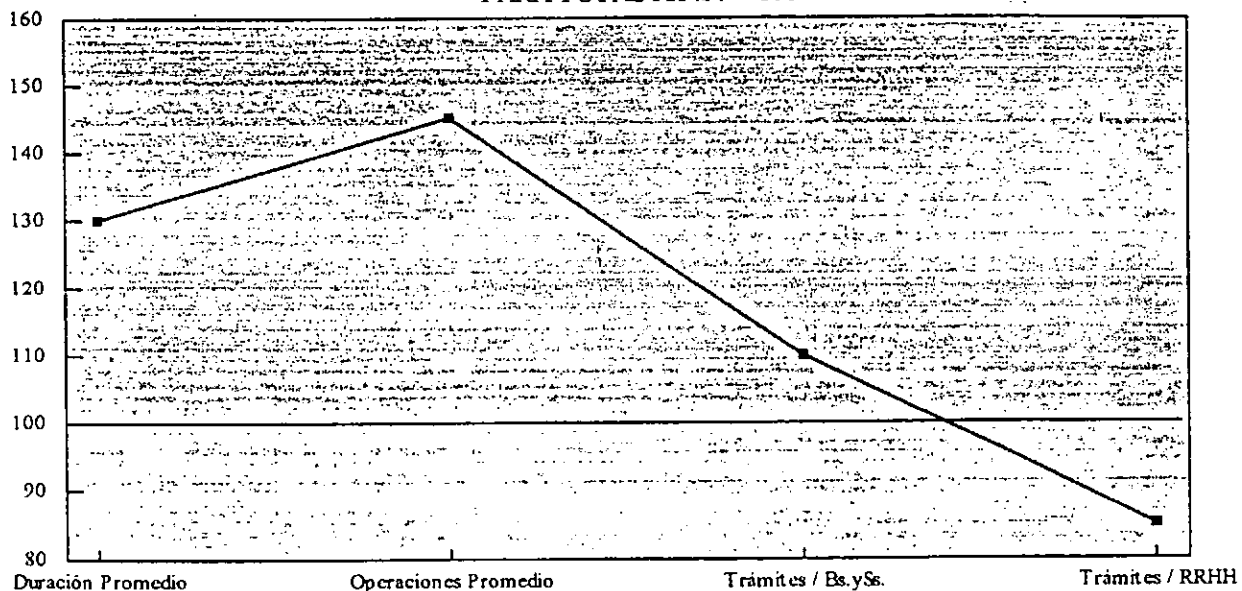
6.4. Una presentación resumen

A modo de ejemplo presentamos a continuación dos curvas que representa una presentación resumen de dos hipotéticas jurisdicciones.

RESUMEN INFORMACION JURISDICCION 1
PARA TOTAL A.P.P. = 100



RESUMEN INFORMACION JURISDICCION 2
PARA TOTAL A.P.P. = 100



De esta presentación se desprende que, en una primera instancia, la performance de la estructura/proceso de la jurisdicción 1 es de mejor perspectiva que los obtenidos por la Jurisdicción 2.

Bibliografía Utilizada

Roberto Esteso y Sergio Tocino (Compiladores). MUNICIPIO Y REGION - Descentralización estatal y Promoción de Actividades Productivas. Fundación Friedrich Ebert - IIPAS. Buenos Aires 1989.

Roberto Esteso / Hector Capraro- ALGUNOS ELEMENTOS PARA EL ANALISIS DE LAS RELACIONES ENTRE EL ESTADO FEDERAL Y LAS PROVINCIAS - Cuadernos IIPAS - Buenos Aires 1990.

Héctor M. Capraro y Roberto L. Esteso. NORTE GRANDE - Desarrollo Regional y descentralización: finanzas, comercio exterior, gestión empresarial y reforma estatal. Fundación Friedrich Ebert, 1987.

Raúl Benitez, Héctor Capraro, Roberto Esteso y Sergio Tocino. IMPACTOS DE LA CRISIS SOBRE LA ESPECIALIZACION PRODUCTIVA REGIONAL. Fundación Friedrich Ebert - IIPAS - IICE. Sin pie de imprenta.

Sergio Boisier, LOS ESPACIOS SOCIALMENTE CONSTRUIDOS. "Revista de la Cepal", N° 35. Santiago de Chile, Agosto de 1988.

Consejo Federal de Inversiones, PRODUCTO BRUTO GEOGRAFICO 1970 - 1985. Buenos Aires, Marzo de 1990.

Secretaría de Planificación / INDEC, Buenos Aires 1984. ANUARIO ESTADISTICO DE LA REPUBLICA ARGENTINA 1981 - 1982.

Instituto de Investigaciones Económicas y Estadísticas, ANALISIS DE LA EJECUCION DEL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PROVINCIAL. Serie 1972 - 1984. Mimeo, San Juan 1985.

Raúl Prebisch, CAPITALISMO PERIFERICO. Crisis y Transformación. Editorial Fondo de Cultura Económica. 1984.

Pierre Salama y André Mathias, EL ESTADO SOBREDesarrollado. De las Metrópolis al Tercer Mundo. Editorial Siglo XXI. 1990.

Horacio Cao, REFORMA DEL ESTADO - MARCO TEORICO. IICE 1990. - SAN JUAN - ARGENTINA. Mimeo.

Esteso y otros, CALIDAD TOTAL EN LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS PROVINCIALES, trabajo presentado al C.F.I. , Buenos Aires 1993.

Consejo Federal de Inversiones, INDICADORES ECONOMICOS - SOCIALES, Nº 10, Buenos Aires 1992.

Emilia R. Lerner, CAMBIOS RECIENTES EN LA RELACION FISCAL NACION - PROVINCIAS, Buenos Aires 1992.

INDEC, SITUACION Y EVOLUCION SOCIAL, Nº 1, Buenos Aires , 1992 .

FEDERALISMO FISCAL EN AMERICA LATINA, Boletín Informativo Techint Nº 273.

SISTEMAS DE INDICADORES DE GESTIÓN ESTATAL, trabajo realizado dentro del proyecto "Modernización del Estado. Una estrategia de transformación: El Presupuesto" - Gobierno de Mendoza, Octubre de 1992.

SISTEMAS DE INFORMACION ADMINISTRATIVA, Robert G. Murdick con John C. Munson, Prentice-Hall Hispanoamericana S.A., México 1988.